МИНИСТЕРСТВО ОБРАЗОВАНИЯ И НАУКИ РФ

Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение высшего образования

«ПЕНЗЕНСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ»

Факультет	Кафедра
«Экономика и управление»	«Государственное управление и социология региона»
Направление подготовки	38.03.04 Государственное и муниципальное управление

БАКАЛАВРСКАЯ РАБОТА

на тему

«Управление Федеральной антимонопольной службы по Пензенской области: структура и полномочия»

Студент гр.13ЭГ-2 _____ А.В. Бочкарёв

Руководитель
к.с.н., доцент _____ Э.В. Алёхин

Нормоконтролер
к.с.н., доцент _____ И.А. Мурзина

Работа допущена к защите (протокол заседания кафедры от _____ №_____)

Заведующий кафедрой _____ С.И. Неделько

Работа защищена с оценкой _____(протокол заседания ГЭК от _____ №_____)

Секретарь ГЭК _____ И.А. Мурзина

ПЕНЗА 2017

Содержание

Введение……...……..……3
1 Теоретико - правовые аспекты контрольно - надзорных органов в Российской Федерации. 9
1.1 Система контрольно-надзорных органов в Российской Федерации. 9
1.2 Правовое регулирование деятельности контрольно-надзорных органов в РФ. 17
1.3 Особенности становления и развития институтов антимонопольного регулирования в России ……..29
2 Проблемы антимонопольного регулирования в Пензенской области и пути их решения. 44
2.1 Направления контроля ФАС. Проблемы антимонопольного регулирования в регионе. 44
2.2 Взаимосвязь контрольно-надзорных органов в решении проблем 52
2.3 Пензенское УФАС – основа здоровой конкуренции на рынке. Итоги работы Пензенского УФАС в период 2013-2016 года 61
3 Повышение эффективности работ УФАС по Пензенской области. 74
3.1 Недостатки работы УФАС по Пензенской области. 74
3.2 Пути повышения эффективности работы УФАС в регионе. 77
Заключение 85
Список использованных источников 92
Приложения 99

Введение

Актуальность. Конкуренция является основой поступательного развития страны, она обеспечивает постоянное и динамичное внедрение инновационных технологий, является главным движущим фактором эволюционного развития общества, порождает разнообразие и обеспечивает максимально эффективное распределение ресурсов. Именно поэтому защита и развитие конкуренции является одним из главных приоритетов государственной политики.

Стоит отметить, что основой антимонопольного регулирования является законодательство государства. Законодательство, как правило, имеет территориальный характер, т. е. охватывает национальный рынок, но некоторые законы могут быть и экстерриториальными: например, в рамках ЕЭС, в зонах США, Канады.

Основные направления антимонопольного регулирования определяются антимонопольной политикой государства, направленной против ограничительной деловой практики, подрывающей эффективную конкуренцию. Антимонопольная политика ведется по четырем направлениям: ограничение монополизации рынка, запрещение слияния конкурирующих компаний; запрещение установления монопольных цен; обеспечение, сохранение и поддержание конкуренции в ее цивилизованных формах.

Целью антимонопольной политики является борьба не с монополией как таковой, а с попытками монополизации и злоупотреблениями монопольным положением, т. е. с противозаконными действиями, ведущими к неразумному поведению на рынке и ослаблению конкуренции

Особенностью российской экономики является ее значительная зависимость от деятельности монополий в различных секторах производства

товаров и услуг. Такая специфика обусловлена преемственностью структуры экономических отношений, сложившихся в Советском Союзе. Развитие современной экономической среды в России изначально поставлено в зависимость от сырьевых, перерабатывающих, логистических монополий, созданных в период советской индустриализации. Именно поэтому состояние конкуренции в российской экономике – наиболее точный индикатор успешности рыночных преобразований, свободы экономической деятельности и равенства предприятий всех форм собственности. В соответствии с обозначенными приоритетами государственной политики определена Миссия Федеральной антимонопольной службы: Свобода конкуренции и эффективная защита предпринимательства ради будущего России.

Свободная конкуренция между участниками рынков стимулирует развитие новых технологий и поиск наиболее эффективных способов производства. Это приводит к повышению конкурентоспособности товаров, сбалансированности их качества и цены, расширению выбора для потребителя. Исходя из этого, усилия ФАС России направлены на предотвращение и пресечение ограничивающих конкуренцию действий со стороны хозяйствующих субъектов, субъектов естественных монополий и органов власти

Также, особенностью современного этапа государственной политики в области защиты конкуренции является необходимость еѐ выхода за пределы охранительной функции с ориентацией на мероприятия системного макроэкономического характера, которые должны привести к формированию проконкурентной правовой и институциональной среды в ключевых отраслях российской экономики. Для эффективной реализации Миссии ФАС России разработаны документы, определяющие основные направления развития деятельности службы: Политика в области управления качеством государственных функций и услуг, а также кадровая политика.

Степень научной разработанности проблемы

Сфера антимонопольного регулирования является одной из наиболее «новых» для российской правовой системы, поскольку ее становление началось в постсоветский период развития отечественного права. По справедливому замечанию А.И. Багандова, «осуществление государственного антимонопольного регулирования в России до определенного времени едва ли предполагалось. Связано это было с внутренней обстановкой в стране, где отсутствовали рыночные регуляторы общественного производства и господствовала полная государственная монополия в экономической сфере. В экономической и правовой литературе доминировала явная недооценка мер антимонопольного регулирования и значения организации и деятельности органов, осуществляющих такое регулирование. Начиная с 1990 года, антимонопольное регулирование стало одной из главных тем дискуссий о путях перехода российской экономики к рынку».

Как отмечает З.М. Казачкова, «переход к эффективной рыночной экономике в России предполагает государственную поддержку конкуренции, ограничение монопольных тенденций и воспрепятствование монополистическим правонарушениям. …Необходимость государственного регулирования этих процессов обусловлена не только становящимся характером рыночной экономики в России, но и общими принципами, свойственными большинству развитых стран. Принятие первого Закона РСФСР «О конкуренции и ограничении монополистической деятельности на товарных рынках», а в последующем и ряда других законов позволило России формально войти в число более чем 90 стран мира с антимонопольным законодательством»

Важной чертой эффективности функционирования института антимонопольного регулирования выступает его устойчивость, проявляющаяся в обеспечении востребованности и адекватности механизмов регулирования объектов и соответствующей системы отношений с их

участием. Крючкова П.В. выявила ряд показателей, характеризующих устойчивость системы. Это недобросовестная конкуренция, непредставление информации, нарушение порядка проведения открытого конкурса, экономическая концентрация, невыполнение предписаний, злоупотребление доминирующим положением, соглашения субъектов рынка, акты и действия органов власти. Анализ данных факторов позволяет говорить о том, что объектам регулирования необходимо «играть» по правилам, если же это не происходит, регулирование разрушается. Проводить оценку эффективности антимонопольного регулирования, в особенности в масштабах страны, достаточно сложно из-за наличия данных эффектов.

Рудомин В.А. в статье «Антимонопольное регулирование в глобальной экономике: опыт России и зарубежных стран» проводит исследование двух разнонаправленных явлений в регулировании защиты конкуренции: интернационализация антимонопольного регулирования в условиях глобальной экономики и факторы, влияющие на сохранение уникальности и самобытности национального антимонопольного регулирования.

Целью бакалаврской работы является совершенствование механизма государственного антимонопольного регулирования в России.

В соответствии с поставленной целью, были определены и выполнены следующие **задачи:**

1) изучить систему контрольно-надзорных органов в РФ;

2) рассмотреть правовое регулирование деятельности контрольно-надзорных органов в Российской Федерации;

3) выявить особенности становления и развития институтов антимонопольного регулирования в России;

4) определить направления контроля Управления Федеральной антимонопольной службы по Пензенской области и проблемы антимонопольного регулирования в регионе;

5) обозначить взаимосвязь контрольно-надзорных органов с Пензенским Управлением Федеральной антимонопольной службы;

6) подвести итоги деятельности Пензенского Управления Федеральной антимонопольной службы;

7) дать характеристику недостаткам работы УФАС по Пензенской области;

8) сформулировать пути повышения эффективности работы УФАС в регионе.

Объектом исследования являются институты государственного антимонопольного регулирования России

Предметом исследования является деятельность Пензенского Управления Федеральной антимонопольной службы.

Э**мпирической базой исследования** послужили антимонопольное законодательство Российской Федерации и других стран Мира, материалы Государственной антимонопольной службы России и его территориальных управлений, нормативные акты Пензенской области, данные федеральной и областной статистики, публикации в периодической печати и материалы научно-практических конференций.

Методы, которые были использованы в работе: анализа литературы; сравнение; обобщение информации.

Практическая значимость работы заключается в том, что полученные результаты могут использоваться в деятельности Федеральной антимонопольной службы и ее территориальных отделений, поскольку их можно рассматривать как основу для изменений нормативной базы, регулирующей деятельность данной службы.

Структура бакалаврской работы:

Введение раскрывает актуальность, определяет тему, объект, предмет, цель, задачи и методы исследования, раскрывает теоретическую и практическую значимость работы.

В первой главе рассматриваются теоретико-правовые аспекты контрольно-надзорных органов в РФ. Вторая глава посвящена проблемы антимонопольного регулирования в Пензенской области и путям их решения.

Третья часть раскрывает повышение эффективности работы УФАС по Пензенской области. В заключении, подводятся итоги исследования, сформированы окончательные выводы. Имеются пять приложений, посвященные углублению частей основного материала.

1 Теоретико-правовые аспекты контрольно-надзорных органов в Российской Федерации

1.1 Система контрольно-надзорных органов в Российской Федерации

По мере расширения российской рыночной экономики, все сильнее стала ощущаться необходимость в создании надежного государственного регулирующего механизма. Однако долгое время государство продолжало довольно вяло участвовать в этом процессе. В середине 1990-х федеральные ведомства вместе с органами власти субъектов Федерации и местного самоуправления все же приняли на себя инициативу регулирования, однако, начавшийся процесс регламентации зашел слишком далеко.

За короткое время, в результате их нормотворческой деятельности, особенно усилившейся во второй половине десятилетия, было воздвигнуто огромное количество прочных административных барьеров на пути субъектов хозяйственной деятельности. По признанию правительственного доклада «О практике применения нормативных правовых актов, направленных на снятие административных барьеров в экономике», что в 2009 году общие затраты предпринимателей на преодоление административных барьеров составляли от 28 до 30 миллиардов рублей в месяц, или около 10 процентов розничного товарооборота (каждый десятый рубль потребителя оплачивал преодоление административных барьеров торговлей и промышленностью) [40].

Указ Президента Российской Федерации от 29 июня 1998 года «О мерах по устранению административных барьеров при развитии предпринимательства» по существу лишь констатировал сложившуюся

ситуацию, но не способствовал ее исправлению в условиях последовавшей вскоре финансовой и политической дестабилизации [25].

К практическим шагам по ослаблению административного пресса правительство приступило в конце 2000 года, начав с создания межведомственной Комиссии по устранению административных ограничений в предпринимательстве и оптимизации расходов федерального бюджета на государственное управление. Затем последовало принятие нескольких федеральных законов, упростивших разрешительные и контрольно-надзорные процедуры: «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при проведении государственного контроля (надзора)», «О государственной регистрации юридических лиц», «О лицензировании отдельных видов деятельности», «О техническом регулировании». Появление данных законов диктовалось необходимостью упорядочения и унификации административных норм и требований. (Для примера: до 2001 года регистрация юридических лиц регулировалась более чем 50 федеральными нормативными правовыми актами не считая множества таких же документов регионального и местного уровня) [33].

Тем не менее, до настоящего времени остается ряд важных нерешенных проблем. Например, тот же закон «О государственной регистрации…» оставил открытым вопрос о введении в действие схемы регистрации юридических лиц по «принципу одного окна», т. е. о совершении всех регистрационных действий в одном месте (такая схема уже реализована на практике в Республике Татарстан и в Приморском крае) [11].

Буква закона не препятствует введению этой схемы, но вместе с тем не содержит требования о ее внедрении. Фактически камнем преткновения остается внутренняя несогласованность законодательства, осложняющая взаимодействие регистрирующих и налоговых органов, а также органов Пенсионного фонда, Фонда социального страхования, Государственного комитета по статистике и банков.

В сфере лицензирования больной проблемой остается неразграниченность полномочий между Федеральными органами исполнительной власти и аналогичными органами субъектов Федерации. В соответствии с законом «О лицензировании…» последним передаются полномочия по лицензированию только после решения Правительства РФ либо по соглашению с федеральными органами исполнительной власти [13].

До последнего времени центр крайне неохотно отдавал регионам указанные полномочия. Кроме того, некоторые федеральные органы исполнительной власти, осуществляющие лицензирование, не имеют своих территориальных отделений, и напротив, территориальные органы отдельных ведомств (например, региональные инспекции государственного энергетического надзора) не обладают статусом органов исполнительной власти.

В декабре 2013 года Минэкономразвития РФ представило доклад «Инвентаризация функций, оценка структуры, численности работников и уточнение порядка финансирования органов (организаций), осуществляющих государственный контроль (надзор)». Его выводы оказались неутешительны, а именно что на законодательном уровне отсутствуют единые и четкие подходы к определению структуры, функций, численности и порядка финансирования органов государственного контроля (надзора). Также не определена экономическая целесообразность существования каждого конкретного органа государственного контроля (надзора) и наделения этого органа объемом полномочий по контролю. Разделение объектов контроля между контролирующими организациями проведено нечетко. На практике это приводит к многократному дублированию функций (в том числе дублированию не только по горизонтали между ведомствами, но и по вертикали - между структурами разных уровней одного и того же ведомства и между федеральными, региональными и муниципальными органами, наделяемыми полномочиями

по контролю), что увеличивает административную нагрузку на предпринимательский сектор [47].

Озабоченность правительства вызывает стремление контрольно-надзорных органов в условиях ограниченности госбюджета к привлечению внебюджетных источников финансирования посредством оказания платных услуг различным организациям, в том числе и подконтрольным хозяйствующим субъектам. Такая практика в последние годы получает все большее распространение. Подобные отношения ставят под сомнение эффективность самого контроля, создавая к тому же предпосылки для «административного рэкета». В отсутствие специализированного и законодательно закрепленного перечня органов исполнительной власти, наделенных контрольно-надзорными полномочиями, наиболее полными можно считать сведения, приведенные Кодексом РФ об административных правонарушениях — полномочиями по государственному контролю и инспектированию деятельности хозяйствующих субъектов, а также рассмотрению дел об административных правонарушениях наделены:

- государственная противопожарная служба;
- государственный архитектурно-строительный надзор;
- государственный энергетический надзор (Ростехнадзор);
- органы внутренних дел (Полиция);
- органы государственного статистического учета;
- органы государственной инспекции по торговле, качеству товаров и защите прав потребителей;
- органы российской транспортной инспекции;
- органы стандартизации, метрологии и сертификации;
- органы, уполномоченные в области рынка ценных бумаг;
- федеральный антимонопольный орган, его территориальные органы;
- налоговые органы;
- таможенные органы;

- органы экспортного контроля;
- государственный ветеринарный надзор;
- органы гидрометеорологии и мониторинга окружающей среды;
- органы государственной санитарно-эпидемиологическая службы;
- органы, осуществляющие государственный карантинный фитосанитарный контроль (Россельхознадзор);
- органы, осуществляющие государственный контроль за использованием и охраной земель;
- органы, осуществляющие государственный контроль и надзор в области защиты растений;
- органы, осуществляющие государственный надзор за химизацией и использованием химических веществ в сельском хозяйстве;
- органы, осуществляющие государственный надзор и контроль за качеством и безопасностью зерна и продуктов его переработки;
- органы, осуществляющие государственный экологический контроль;
- федеральная инспекция труда и подведомственные ей государственные инспекции труда [6].

Этот перечень не является исчерпывающим. В зависимости от вида деятельности и специфики ее осуществления к предпринимателю с целью проведения проверки могут прийти представители еще целого ряда органов.

Кроме того, полномочия по государственному контролю и инспектированию деятельности хозяйствующих субъектов предоставлены еще таким государственным органам, как: Пенсионный фонд РФ, фонд социального страхования, фонд обязательного медицинского страхования, государственный фонд занятости, органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации, Федеральное казначейство Российской Федерации, Центральный банк Российской Федерации, контрольно-ревизионное управление Министерства финансов России [32].

В настоящее время в России действует не столько система, сколько

совокупность контрольных органов, отсутствует унифицированность правовых актов. Существует избыточность и органов, и правовых актов, параллелизм и дублирование, нет эффективной координации работы таких органов. Вследствие этого результативность их работы зачастую недостаточно высока, нередки случаи нерационального расходования ресурсов (человеческих и финансовых). В целях решения перечисленных проблем, исходя из анализа правовых организационных и методических основ функционирования контрольных органов в сфере государственного управления, видимо, целесообразно, в первую очередь, сформировать и усовершенствовать соответствующую нормативную правовую базу их деятельности, в частности, по обеспечению координации деятельности органов, осуществляющих государственные контрольные функции, и на этой основе принять решения об оптимизации организационно-штатных структур контрольных инстанций, унификации полномочий контрольно-надзорных органов.

Президент Российской Федерации Владимир Путин поручил Председателю Правительства Дмитрию Медведеву в целях повышения эффективности контрольно-надзорной деятельности до 1 сентября 2015 года внести в Госдуму проект федерального закона «о федеральном, региональном и муниципальном контроле». Ответственные за исполнение данного поручения в кабинете министров — Министерство экономического развития, Министерство финансов, Министерство юстиции и министр по вопросам Открытого правительства Михаил Абызов. Соответствующее поручение дал вице-премьер Сергей Приходько, возглавляющий Правительственную комиссию по проведению административной реформы. В рамках этой комиссии ранее была создана подкомиссия, в задачу которой входит мониторинг внедрения новой системы контроля и надзора. Ее работу курирует Михаил Абызов [38].

Разработка закона о государственном и муниципальном контроле ведется в соответствии с данным ранее поручением главы государства.

Реформирование системы госконтроля — одно из приоритетных направлений в работе Экспертного совета при Правительстве. В апреле Экспертный совет представил премьер-министру Дмитрию Медведеву доклад о состоянии бизнес-среды с изложением основных проблем и предложений по их решению. Системное видение изменения контрольно-надзорной деятельности Экспертный совет представил на встрече с Дмитрием Медведевым 3 октября, по итогам которой был выпущен ряд поручений. Тогда было принято принципиальное решение о переходе к риск-ориентированной модели. Помимо этого, Экспертный совет начал ревизию контрольно-надзорных функций.

Согласно поручению Президента, необходимо рассмотреть вопрос о целесообразности включения в проект закона о федеральном, региональном и муниципальном контроле положений, регламентирующих ряд вопросов. В частности, речь идет о разграничении сферы применения контрольной, надзорной и разрешительной деятельности, а также придания этим видам деятельности отдельного статуса с соответствующим правовым режимом. Другие вопросы касаются структуры (матрицы) функций и полномочий контрольных и надзорных органов на федеральном, региональном и муниципальном уровнях; перехода на рискориентированную модель реализации контрольных функций и полномочий; возможности осуществления государственного (муниципального) контроля в форме «контрольной закупки». Ответственные за исполнение в Правительстве — Михаил Абызов, Министерство экономического развития, Министерство финансов, Министерство юстиции. Срок — до 31 марта 2016 года [38].

Концепция законопроекта о государственном и муниципальном контроле (надзоре) была подготовлена Министерство экономического развития в 2014 году. Экспертный совет при Правительстве участвовал в общественном обсуждении концепции законопроекта, получил отзывы деловых ассоциаций и выработал ряд рекомендаций, направленных на максимальный просчет рисков. По поручению Дмитрия Медведева,

Минэкономразвития совместно с Экспертным советом готовит «дорожную карту» поэтапного внедрения риск-ориентированной модели. Во исполнение поручения главы государства Сергей Приходько также поручил Минэкономразвития и Михаилу Абызову до 26 января создать межведомственную рабочую группу по разработке законопроекта о госконтроле. В нее должны войти представители заинтересованных органов исполнительной власти, осуществляющих контрольно-надзорные функции, ведущие специалисты и эксперты в этой сфере, включая представителей Государственно-правового, Экспертного и Контрольного управлений Президента Российской Федерации.

Законопроект о федеральном, региональном и муниципальном контроле будет вынесен на общественное обсуждение с привлечением Экспертного совета, деловых ассоциаций, общественных организаций, заинтересованных министерств и ведомств. Речь идет о переходе к риск-ориентированной модели. «Плотность» контроля должна зависеть от риска причинения вреда жизни, здоровью, окружающей среде, имуществу, безопасности в результате деятельности хозяйствующих субъектов. Такой подход уже частично реализован в правоприменительной практике закона о промышленной безопасности. Из 285 000 особо опасных объектов под контролем государства остались только 8 000. Экономия бизнеса на проверках составляет порядка 45 млрд руб. в год. На таком совместном успехе строится доверие к власти и желание бизнеса работать дальше», — сказал Михаил Абызов [38].

Помимо этого, Президент поручил совместно с руководителями регионов представить предложения по формированию типовой модели организации контрольно-надзорной деятельности на региональном и муниципальном уровнях, основанной на принципе разделения функций контроля, надзора и разрешительной деятельности с целью исключения избыточных и дублирующих полномочий и снижения коррупционных

рисков. Ответственные за исполнение поручения в Правительстве — Михаил Абызов и Министерство экономического развития.

Часть контрольно-надзорных полномочий передавалась на региональный уровень, в том числе в рамках пилотного проекта в 2015 году. Прошел рабочий процесс по определению видов контроля, которые вошли в этот проект. К этой работе привлекались сами регионы — Экспертный совет при Правительстве их опрашивает на предмет готовности принятия полномочий и видения разграничения контроля. Пилотными стали Москва, Тула, Казань, Астрахань, Ульяновск и другие регионы, где уже есть наработки по оптимизации контроля и надзора.

1.2 Правовое регулирование деятельности контрольно-надзорных органов в РФ

Контроль в государственном управлении реализуется через государственные контрольные функции. Как управленческая функция имеет своим непосредственным назначением установление соответствия или несоответствия фактического состояния и деятельности подконтрольного субъекта заданному им состоянию. Это состояние определяется законами и подзаконными нормативными правовыми актами, распоряжениями и т.д. По результатам контрольных проверок устанавливаются отклонения подконтрольного субъекта от заданного состояния или корректируется решение, определяющее это состояние, охватывает почти все аспекты государственно-управленческой деятельности.

Представляется возможным выделить следующие отличительные черты контроля (надзора) как функции государственных органов:

1) контрольно-надзорные органы реализуют цели по обеспечению законности и целесообразности в сфере государственного управления.

Объективно весьма разнообразные формы контрольно-надзорной деятельности имеют единую цель, которая заключается в установлении фактических данных и сборе информации о выполнении нормативных правовых актов и других норм;

2) контрольно-надзорные органы наделены административными полномочиями, в том числе полномочиями на принятие решений, и допустимостью (при необходимости) оперативного вмешательства в деятельность подконтрольных субъектов для нейтрализации и исправления выявленных недостатков и злоупотреблений: приостановление или отмена незаконных или нецелесообразных актов управления, применение административно-предупредительных, административно-восстановительных мер, а также принятие решений о привлечении к различным видам правовой ответственности;

3) организационная обособленность контрольно-надзорных органов в системе органов исполнительной власти России [46].

В научной литературе неоднократно поднимался вопрос о разграничении понятий «контроль» и «надзор». Большинство авторов разделяют эти категории, хотя и признают, что в практике правоприменения в большинстве случаев контроль и надзор воспринимаются как взаимообуславливаемые, а порой отождествляются. Доктринально надзор рассматривается как часть контроля («суженный контроль»). Так же как и контроль, надзор представляет собой форму деятельности соответствующих государственных органов, направленную на систематическое наблюдение и постоянный присмотр за деятельностью поднадзорных субъектов с целью проверки соответствия их действий нормам действующего законодательства. Надзор заключается в проверке соблюдения поднадзорными субъектами законов и некоторых определенных в подзаконных актах правил (санитарно-эпидемиологических, правил разрешительной, паспортной системы, правил техники безопасности и охраны труда и т.д.). При этом входе осуществления контроля производится оценка не только с точки зрения законности, но и с

точки зрения целесообразности деятельности. Отмечается, что надзор не решает всего комплекса поставленных перед контрольной функцией задач. При надзоре речь идет о наблюдении за соблюдением формы: проверяются процедуры, порядок, правильность исполнения поручений, а вот полученный результат остается за рамками надзора. Именно такой подход был в некоторой степени воспринят Федеральным законом от 18.07.2011 N 242-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам осуществления государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» [20].

До перехода в начале 90-х гг. к рыночной экономике конкуренции в России не было вообще. На десятилетия установилось господство ничем не ограниченного государственного монополизма, который опирался на прямое принуждение и приказные методы. Абсолютная рыночная монополия проявлялась в двух направлениях:

- государство монополизировало продажу основной массы товаров;

- государство выполняло роль всеохватывающей монопсонии, поскольку закупало основную массу сырьевой продукции (сельскохозяйственной и др.) [40].

Производство продукции распределял Совет Министров страны по крупным предприятиям, и практически любое из них можно, с точки зрения западных экономистов, отнести к классической монополии. Конкуренция рассматривалась как непроизводительное расходование общественных средств. Характерной чертой отечественного монополизма явился диктат производителя по отношению к потребителю. В СССР последовательно и настойчиво проводилась в жизнь идея о том, что главными условиями повышения производительности труда являются специализация и концентрация производства. В 1990 г. из 1500 наименований продукции массового промышленного потребления 900 наименований выпускал один единственный производитель в СССР, 200 наименований - два производителя. В машиностроении 87% из 6000 наименований продукции

изготовлялось на одном предприятии. На рынке химических волокон и нитей из 375 ассортиментных позиции 288 создавались предприятиями-монополистами.

Высокий уровень монополизма - важнейшая особенность экономики России. Специфичность российских преобразований создали новые соотношения реального сектора экономики, торгово-посреднических и финансовых секторов. Жесткая конкуренция за общественные ресурсы и доходы между секторами хозяйства привела к отсечению производительного капитала от финансового, переливу капиталов в наиболее выгодные сферы торгового посредничества и финансовых операций. Спросовые ограничения и жесткая макроэкономическая политика заставили российские предприятия ощутимо почувствовать давление конкуренции. Однако ее нельзя было назвать ни совершенной, ни эффективной. В большинстве случаев это монополистическая конкуренция. При этом широко практикуется недобросовестная конкуренция, нередки и криминальные ее формы. После дефолта 1998 г. формирование конкурентной среды в реальном секторе экономики значительно улучшилось. Первостепенными задачами в формировании конкурентной среды в России были признаны ограничение рыночной власти абсолютных монополий и развитие цивилизованных форм конкуренции.

Правовая база поддержки конкуренции сформирована пакетом законодательных и нормативных актов. Согласно п. 1 ст. 8 Конституции Российской Федерации в стране гарантируются единство экономического пространства, свободное перемещение товаров, услуг и финансовых средств, поддержка конкуренции, свобода экономической деятельности. Для создания и развития предпринимательства и конкуренции признаются и защищаются равным образом государственная, муниципальная и частная формы собственности [1].

Дальнейшее развитие конституционные принципы существования конкурентных рынков получили в ст. 1 Гражданского кодекса РФ, в других

традиционных нормах и институтах гражданского права. В частности, принципы свободного развития предпринимательства, равноправия хозяйствующих субъектов, охраны частной собственности зафиксированы в положениях Гражданского кодекса РФ, устанавливающих порядок организации и деятельности субъектов предпринимательства, в нормах о праве собственности, обязательствах и т. д. Принцип свободы договора, являющийся важнейшим юридическим условием рыночной состязательности (ст. 421 ГК РФ), реализуется в других нормах Гражданского Кодекса РФ (о сделках, договорах и т. д.) [2].

В 1991 г. был принят Закон «О конкуренции и ограничении монополистической деятельности на товарных рынках», который должен был ограничивать монополистическую деятельность. Этим он отличался от подобных законов американского типа, где монополии формально запрещены. Данный нормативный акт не мог не отражать специфику экономики Российской Федерации, структуры управления ею, а также особенности правовой системы. Это проявилось в том, что вместе с ограничением монополистической деятельности предпринимателей - хозяйствующих субъектов предусматривается пресечение государственного монополизма - монополистических действий (актов, соглашений) органов государственной власти и управления. Были введены следующие основные понятия:

- конкуренция - состязательность хозяйствующих субъектов, когда их самостоятельные действия эффективно ограничивают возможность каждого из них односторонне воздействовать на общие условия обращения товаров на соответствующем товарном рынке;

- недобросовестная конкуренция - любые направленные на приобретение преимуществ в предпринимательской деятельности действия хозяйствующих субъектов, которые противоречат положениям действующего законодательства, обычаям делового оборота, требованиям добропорядочности, разумности и справедливости и могут причинить или

причинили убытки другим хозяйствующим субъектам-конкурентам либо нанести ущерб их деловой репутации;

- доминирующее положение - исключительное положение хозяйствующего субъекта или нескольких хозяйствующих субъектов на рынке товара, не имеющего заменителя, либо взаимозаменяемых товаров (далее - определенного товара), дающее ему (им) возможность оказывать решающее влияние на общие условия обращения товара на соответствующем товарном рынке или затруднять доступ на рынок другим хозяйствующим субъектам. Доминирующим признается положение хозяйствующего субъекта, доля которого на рынке определенного товара составляет 65% и более;

- монополистическая деятельность - противоречащие антимонопольному законодательству действия (бездействие) хозяйствующих субъектов, направленные на недопущение, ограничение или устранение конкуренции [8].

Вместе с нормами, устанавливающими запреты, совершать монополистические действия (достигать соглашения) и ответственность за их нарушения, закон закрепляет различные меры по поддержке развития мелких и средних предприятий, разукрупнению монополистических структур, выделению из крупных монополизированных предприятий их структурных подразделений (единиц).

Закон делится на две части: репрессивная (запреты и санкции) и созидательная (поддержка новых экономических структур, предварительный контроль над созданием крупных предприятий и их объединений).

В развитие Закона «О конкуренции и ограничении монополистической деятельности на товарных рынках» в России были также приняты другие нормативные документы. Это Федеральные законы: «О приватизации государственного имущества и об основах приватизации муниципального имущества в Российской Федерации» от 21 июля 1997 г. № 123-ФЗ, «О государственной поддержке малого предпринимательства в Российской

Федерации» от 14 июня 1995 г. № 88-ФЗ, «О несостоятельности (банкротстве) кредитных организаций» (1996 г.), Указ Президента РФ «О свободе торговли» от 29 января 1992 г. № 65, Указ Президента РФ «О едином экономическом пространстве РСФСР» от 12 декабря 1991 г., Указ Президента РФ «О некоторых мерах по государственному регулированию естественных монополий в Российской Федерации» от 28 февраля 1995 г. № 220, Федеральный закон «О естественных монополиях» от 17 августа 1995 г. № 147-ФЗ и др. Данные нормативные акты заложили правовую основу существования и развития конкуренции в российской экономике.

Постановлением Правительства РФ от 9 марта 1994 г. № 191 была утверждена Государственная программа демонополизации экономики и развития конкуренции на рынках Российской Федерации. Она установила цели, приоритеты и место демонополизации экономики и развития, конкуренции в общей государственной политике экономических реформ. Были установлены этапы и методы формирования и развития конкурентной среды, задания и мероприятия по демонополизации экономики и развитию конкуренции на федеральном, отраслевом и региональном уровнях, а также ограничения в этой области.

Было определено, что целью государственной политики демонополизации экономики и развития конкуренции является повышение эффективности общественного производства на основе рыночного регулирования экономических процессов. Важнейшей задачей стало снижение концентрации производства и создание необходимых условий для развития конкуренции на рынках Российской Федерации по приоритетным группам товаров и услуг [35].

При рассмотрении контроля, как деятельности государственных органов, осуществляемой в отношении юридических и физических лиц, часто возникает смешение дефиниций «контроль» и «надзор». Это смешение допускает даже законодатель, иногда отождествляя, иногда подменяя данные понятия. Всеобъемлющее легальное определение государственного контроль

(надзор), муниципального контроля в законодательстве отсутствует. Однако в ходе осуществления реформы государственного управления делались многочленные попытки такого определения.

Так, Указом Президента РФ от 9 марта 2004 г. № 314, под функциями по контролю и надзору понимаются:

- осуществление действий по контролю и надзору за исполнением органами государственной власти, органами местного самоуправления, их должностными лицами, юридическими лицами и гражданами установленных Конституцией РФ, федеральными конституционными законами, федеральными законами и другими нормативными правовыми актами общеобязательных правил поведения;

- выдача органами государственной власти, органами местного самоуправления, их должностными лицами разрешений (лицензий) на осуществление определенного вида деятельности и (или) конкретных действий юридическим лицам и гражданам;

- регистрация актов, документов, прав, объектов, а также издание индивидуальных правовых актов [26].

Таким образом, была предпринята попытка очертить круг полномочий органов государственной власти, относящихся к контрольно-надзорным.

Однако правоприменительная практика и в последствии законодательство (в частности Федеральный закон от 27.07.2010 № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг») включили деятельность по выдаче разрешений (лицензий), а также по регистрации актов, документов, прав и т.д., в случае, если эта деятельность осуществляется по заявлениям граждан или юридических лиц (а она в основном осуществляется именно в заявительном порядке), в понятие государственной услуги [18].

Можно выделить следующие признаки государственного контроля (надзора):

1) это деятельность уполномоченных органов государственной власти;

2) она направлена на предупреждение, выявление и пресечение нарушений законодательства;

3) формой осуществления этой деятельности является организация и проведение проверок, применение мер пресечения и (или) устранение последствий выявленных нарушений;

4) данная деятельность включает систематическое наблюдение за исполнением обязательных требований, анализ и прогнозирование исполнения требований законодательства юридическими и физическими лицами [18].

Однако ФЗ № 294 охватывает не все виды государственного контроля. Ч. 1 ст. 3 установлены ограничения к кругу общественных отношений, регулируемых положениями ФЗ № 294. Прежде всего, положения закона не применяются к мероприятиям по контролю, при проведении которых одновременно соблюдаются два условия:

- не требуется взаимодействие органов, уполномоченных на осуществление государственного контроля (надзора), муниципального контроля и юридических лиц, индивидуальных предпринимателей;

- на юридических лиц, индивидуальных предпринимателей не возлагаются обязанности по представлению информации и исполнению требований органов государственного контроля (надзора), органов муниципального контроля [16].

Далее закон устанавливает те виды контрольной деятельности, на которые не распространяется действие ФЗ № 294, даже если обозначенные два условия выполнены:

- проведение оперативно-розыскных мероприятий;
- производство дознания и проведение предварительного следствия;
- осуществление прокурорского надзора;
- осуществление правосудия;
- проведение административного расследования;

- проведение финансового контроля и финансово-бюджетного надзора;
- проведение налогового контроля;
- проведение валютного контроля;
- проведение контроля на финансовых рынках;
- проведение банковского надзора;
- расследование причин возникновения чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера;
- расследование причин инфекционных и массовых неинфекционных заболеваний или отравлений;
- расследование причин несчастных случаев на производстве [16].

Соответственно, указанные виды деятельности регламентированы иными федеральными законодательными актами, нежели ФЗ № 294. Основными такими актами являются УПК РФ [5], БК РФ [3], НК РФ [4], Федеральные законы «О прокуратуре Российской Федерации», от 11 января 1995 г. № 4-ФЗ «О Счетной палате Российской Федерации», от 12 августа 1995 г. № 144-ФЗ «Об оперативно-розыскной деятельности», от 22 апреля 1996 г. №39-ФЗ «О рынке ценных бумаг», от 10 декабря 2003 г. № 173-ФЗ «О валютном регулировании и валютном контроле» и т.д.

Ч. 4 ст. 1 ФЗ № 294 установлены те виды контроля, к которым применяются положения ФЗ № 294, однако особенности организации и проведения проверок в рамках которых в части, касающейся вида, предмета, оснований проверок и сроков их проведения, могут устанавливаться другими федеральными законами [16]:

- таможенный контроль (Таможенный кодекс Таможенного союза);
- антимонопольный контроль (Федеральный закон от 26 июля 2006 г. № 135-ФЗ «О защите конкуренции»);
- экспортный контроль (Федеральный закон от 18 июля 1999 г. № 183-ФЗ «Об экспортном контроле»);

- контроль и надзор в сфере миграции (Федеральный закон от 18 июля 2006 г. № 109-ФЗ «О миграционном учете иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации»);

- государственный контроль (надзор) за деятельностью саморегулируемых организаций (Федеральный закон от 1 декабря 2007 г. № 315-ФЗ «О саморегулируемых организациях»);

- лицензионный контроль (Федеральный закон от 8 августа 2001 г. № 128-ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности»);

- государственный контроль и надзор в области обеспечения транспортной безопасности (Федеральный закон от 9 февраля 2007 г. № 16-ФЗ «О транспортной безопасности»);

- государственный строительный надзор (ГрК РФ);

- контроль и государственный надзор в области связи (Федеральный закон от 7 июля 2003 г. № 126-ФЗ «О связи»);

- контроль в области обращения и защиты информации (Федеральный закон от 27 июля 2006 г. № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации»);

- контроль и надзор за обеспечением защиты государственной тайны (Закон РФ от 21 июля 1993 г. № 5485-1 «О государственной тайне»);

- контроль за оборотом оружия (Федеральный закон от 13 декабря 1996 г. № 150-ФЗ «Об оружии»);

- контроль за оборотом наркотических средств и психотропных веществ (Федеральный закон от 8 января 1998 г. № 3-ФЗ «О наркотических средствах и психотропных веществах»);

- контроль и надзор в сфере труда (Трудовой Кодекс РФ);

- государственный надзор и контроль в области обеспечения безопасности дорожного, железнодорожного, воздушного движения, судоходства (ВзК РФ, Федеральные законы от 10 декабря 1995 г. № 196-ФЗ

«О безопасности дорожного движения» и от 10 января 2003 г. № 17-ФЗ «О железнодорожном транспорте в Российской Федерации»);

- государственный контроль и надзор за промышленной безопасностью (Федеральный закон от 21 июля 1997 г. № 116-ФЗ «О промышленной безопасности опасных производственных объектов»);

- надзор по ядерной и радиационной безопасности (Федеральные законы от 21 ноября 1995 г. № 170-ФЗ «Об использовании атомной энергии» и от 9 января 1996 г. № 3-ФЗ «О радиационной безопасности населения») [16].

При исследовании государственных контрольно-надзорных функций должна быть учтена вся специфика нормативного регулирования отраслевого контроля (надзора).

Осуществление государственного контроля (надзора) может быть регламентировано административными регламентами. По общему правилу административные регламенты исполнения государственных функций (предоставления государственных услуг) по переданным полномочиям разрабатываются и утверждаются соответствующими федеральными органами исполнительной власти. Такая норма была включена в ряд отраслевых федеральных законов Федеральным законом от 18.07.2011 N 242-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам осуществления государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» [20].

Следует отметить, что по полномочиям, которые раннее относились к категории переданных, а в последствии стали собственными полномочиями органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации административные регламенты должны быть разработаны уровне субъектов Российской Федерации, даже в том случае, если соответствующие федеральные административные регламенты не отменены.

1.3 Особенности становления и развития институтов антимонопольного регулирования в России

По мере развития общества и производительных сил возрастало обобществление производства, что привело к появлению монополий. Монополия как экономическое явление означает, что хозяйствующий субъект обладает исключительными правами, позволяющими ему воздействовать на определенные сферы деятельности в собственных интересах и извлекать монопольную прибыль. Монопольное положение хозяйствующего субъекта обеспечивает ему возможность устанавливать свои правила поведения на рынке в ущерб интересам конкурентов и потребителей. Характерные признаки монополии:

- собственность на факторы производства и сферы обращения;
- неограниченная власть;
- возможность диктовать свои условия конкурентам и потребителям;
- возможность выгодным для «себя» образом влиять на рыночное равновесие;
- манипулирование ценами, объемами производства, ассортиментом [36].

При всей нежелательности присутствия монополий в рыночной экономике, они, в определенной мере, неизбежны, естественны и даже присущи ей.

Выделяют несколько видов монополии: чистую, естественную, государственную, искусственную. Чистая монополия предполагает на рынке деятельность одного хозяйствующего субъекта (производителя, продавца, покупателя), доля которого составляет, как правило, 100 %.

В любой экономике есть сферы производственно-экономической деятельности, где по определенным объективным причинам рыночная

конкуренция исключается. Это касается естественных и государственных монополий.

Естественная монополия образуется в сфере деятельности, где по природным, технологическим и иным условиям исключается или ограничивается существование конкурентных рынков. Для существования естественной монополии необходимы: отсутствие товаров-аналогов, возможностей импорта, нецелесообразность привлечения на данный товарный рынок новых производителей.

Государственная монополия охватывает сферы деятельности органов власти и управления, в функции которых входит обеспечение безопасности и других интересов государства. Государственная монополия обусловлена экономическими, социальными и иными причинами, делающими невозможной или нецелесообразной конкуренцию. К сфере государственной монополии относятся: производство оружия, наркотиков, ядохимикатов, алкогольных напитков, табачных изделий, добыча и обработка драгоценных металлов и камней, а также высокотехнологичные отрасли машиностроения, химической и нефтехимической промышленности.

Все другие виды монополий, созданных в процессе концентрации и специализации производства, являются искусственными монополиями [35].

Монополия имеет и положительные, и отрицательные стороны. Положительно то, что монополия концентрирует ресурсы и экономит на издержках за счет высоких объемов производства, а также участвует в инновационном процессе, требующем вложения крупных средств на научные разработки. Богатая фирма может позволить себе вывести на рынок новый товар по ценам, не покрывающим издержки [46].

Крупные предприятия, как правило, менее гибкие, но в современных условиях являются стержнем любой экономики. Они способны обеспечить массовый выпуск стандартных продуктов, экономить на масштабах производства, увеличивать специализацию производства, имеют преимущества в финансировании НИОКР, рекламы, сбыта, привлекают

низкими ценами, улучшенными качеством и сервисом, полнотой ассортимента и наиболее популярными товарами. Именно крупные предприятия наводняют экономику массовыми, стандартными и качественными товарами по доступным ценам. Для получения сверхприбылей они больше расходуют на научно-технические исследования, рекламу и маркетинг, направляют средства на капитальные вложения.

Вместе с тем крупные предприятия, будучи недостаточно гибкими, медленно реагируют на изменяющийся спрос и медленно перепрофилируют производство или направления деятельности. Мелкие предприятия отличаются большей предприимчивостью и эффективностью. В странах с рыночной экономикой они занимают самый крупный сектор экономики. Например, в Японии половина всех трудящихся работает на мелких предприятиях (до 20 чел.), а 3/4 - на предприятиях численностью до 100 человек [37].

Однако принципиально важна роль предприятия или фирмы на рынке, а не их размер. Предприятия-монополисты способы самостоятельно, или совместно с другими хозяйствующими субъектами воздействовать на соответствующий рынок в своих интересах. В результате страдают, в первую очередь, малые и средние предприятия, не выдерживая конкурентной борьбы. В этом проявляется отрицательная сторона деятельности предприятий-монополистов. Государство берет на себя ответственность за эффективное функционирование рынка, поддержание рыночной конкурентной среды, предотвращение злоупотреблений на рынке, что находит воплощение в системе антимонопольного регулирования.

Антимонопольное регулирование – это целенаправленная деятельность государственных органов управления, противодействующая неограниченной власти монополий, нездоровому и недобросовестному соперничеству и направленная на создание и поддержание честной конкуренции. Антимонопольное регулирование обеспечивает соблюдение установленных «правил игры» на рынке, защиту прав потребителя и производителя,

реализуется через комплекс экономических, административных и законодательных мер. Цели и направления антимонопольного регулирования общие в большинстве стран мира:

- обеспечение и сохранение конкуренции;
- контроль над хозяйствующими субъектами-монополистами;
- контроль за процессами концентрации капитала (слияния, поглощения и т. п.);
- защита интересов потребителя;
- защита и поддержание малого и среднего бизнеса [45].

Меры антимонопольного регулирования в зависимости от складывающейся на рынке ситуации могут быть чрезвычайными или повседневными, запретительными или ограничительными, поощрительными и другими.

Федеральная антимонопольная служба России является органом исполнительной власти, осуществляющим функции по контролю и надзору за соблюдением законодательства о конкуренции на товарных рынках и на рынке финансовых услуг, о естественных монополиях, о рекламе, а также изданию в пределах своей компетенции индивидуальных правовых актов в установленной сфере деятельности.

Федеральная антимонопольная служба России создана в соответствии с Указом Президента России №314 от 9 марта 2004 года. Служба восприняла большую часть функций ликвидированного Министерства Российской Федерации по антимонопольной политике и поддержке предпринимательства [26].

Предшественник Федеральной антимонопольной службы - Государственный комитет РСФСР по антимонопольной политике и поддержке новых экономических структур образован в соответствии с Законом Российской Советской Социалистической Федеративной Республики от 14 июля 1990 года «О республиканских министерствах и государственных комитетах РСФСР». Председателем Комитета был назначен

Валерий Петрович Черногородский. Штатная численность работников аппарата определена в 150 единиц, введено Временное положение «О государственном комитете РСФСР по антимонопольной политике и поддержке новых экономических структур», которое было утверждено Постановлением Совета Министров РСФСР от 10 сентября 1990 года № 344 «Вопросы Государственного комитета РСФСР по антимонопольной политике и поддержке новых экономических структур».

В соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 24 августа 1992 года № 915 «О Государственном комитете Российской Федерации по антимонопольной политике и поддержке новых экономических структур», в целях обеспечения развития рыночных отношений и конкуренции в Российской Федерации, во исполнение Законов Российской Федерации «О конкуренции и ограничении монополистической деятельности на товарных рынках» и «О защите прав потребителей», утверждено новое Положение о Государственном комитете Российской Федерации по антимонопольной политике и поддержке новых экономических структур (добавлены задачи и функции), а численность работников центрального аппарата увеличена до 350 единиц (без персонала по охране и обслуживанию зданий). В ноябре 1992 года Председателем Комитета назначен Леонид Арнольдович Бочин [39].

В целях реализации Послания Президента Российской Федерации Федеральному собранию 1997 года в части приведения структуры Правительства Российской Федерации и структуры федеральных органов исполнительной власти в соответствие с требованиями экономических преобразований Указом Президента Российской Федерации от 17 марта 1997 г. № 249 «О совершенствовании структуры федеральных органов исполнительной власти» Государственный комитет Российской Федерации по антимонопольной политике и поддержке новых экономических структур преобразован в Государственный антимонопольный комитет Российской

Федерации. В августе 1997 г. Председателем Комитета назначена Наталья Евгеньевна Фонарева [39].

22 сентября 1998 года Указом Президента Российской Федерации от № 1142 «О структуре федеральных органов исполнительной власти» были упразднены Государственный антимонопольный комитет Российской Федерации (Председатель Фонарева Н.Е.), Государственный комитет Российской Федерации по поддержке и развитию малого предпринимательства (Председатель Хакамада И. М.), Федеральная служба Российской Федерации по регулированию естественных монополий на транспорте (Руководитель Будько В. И.) и Федеральная служба Российской Федерации по регулированию естественных монополий в области связи (Руководитель Горячев В. М.). На их месте образовано Министерство Российской федерации по антимонопольной политике и поддержке предпринимательства (МАП России), которому переданы функции упраздненных органов. Министром назначен Геннадий Максимович Ходырев [39].

Численность работников центрального аппарата (440 единиц без персонала по охране и обслуживанию зданий) утверждена Постановлением Правительства Российской Федерации от 25 декабря 1998 года № 1564 «Вопросы Министерства Российской федерации по антимонопольной политике и поддержке предпринимательства». В структуре центрального аппарата были сформированы департаменты: по правовым вопросам, развития конкуренции на финансовых рынках и контролю за соблюдением законодательства о биржах, развития и поддержки предпринимательства, регулирования деятельности естественных монополий в области связи, регулирования деятельности естественных монополий на транспорте. Положение о Министерстве Российской федерации по антимонопольной политике и поддержке предпринимательства утверждено Постановлением Правительства Российской Федерации № 793 от 12 июля 1999 года. В мае 1999 года министром стал Илья Артурович Южанов.

4 сентября 2001 г. Указом Президента Российской Федерации от № 1091 «О внесении изменения в Указ Президента Российской Федерации от 29 ноября 1995 г. № 1194 «О Федеральной энергетической комиссии Российской Федерации» утратил силу абзац второй пункта 3 Указа Президента Российской Федерации от 22 сентября 1998 г. № 1142 «О структуре федеральных органов исполнительной власти» в части, касающейся передачи Министерству Российской федерации по антимонопольной политике и поддержке предпринимательства России функций упраздненной Федеральной службы России по регулированию естественных монополий на транспорте. 9 марта 2004 г. Министерство было упразднено, а его полномочия переданы другим ведомствам. Принадлежавшие Министерству Российской федерации по антимонопольной политике и поддержке предпринимательства России функции федерального антимонопольного органа, контроля над деятельностью естественных монополий и над соблюдением законодательства о рекламе перешли к вновь образованной Федеральной антимонопольной службе, руководителем которой стал Игорь Юрьевич Артемьев. Положение о Федеральной антимонопольной службе принято Правительством России 29 июля 2004 г.[39].

В структуре антимонопольного ведомства находятся территориальные управления ФАС России и центральный аппарат службы, состоящий из отраслевых управлений. В настоящее время УФАС насчитывает более 80 территориальных подразделений.

Центральный аппарат ФАС включает в себя следующие управления:

1) управление контроля топливно-энергетического комплекса;

2) управление контроля транспорта и связи;

3) управление контроля ЖКХ, строительства и природных ресурсов;

4) управление контроля промышленности и оборонно-промышленного комплекса;

5) управление контроля химической промышленности и агропромышленного комплекса;

6) управление контроля финансовых рисков;

7) управление контроля рекламы и недобросовестной конкуренции;

8) правовое управление;

9) аналитическое управление;

10) управление информационных технологий;

11) финансовое управление;

12) управление государственной службы;

13) управление административной реформы и контроля платных государственных услуг;

14) административное управление;

15) управление делами;

16) управление контроля размещения государственного заказа;

17) управление контроля социальной сферы и торговли;

18) управление международного экономического сотрудничества;

19) управление контроля иностранных инвестиций;

20) управление контроля электроэнергетики;

21) управление по борьбе с картелями;

22) управления контроля органов власти [39].

В декабре 1991 года на территории Пензенской области появился территориальный орган Государственный комитет Российской Федерации по антимонопольной политике и поддержке новых экономических структур России. С момента основания до 6 мая 2011 года антимонопольное управление возглавлял Авдеев Анатолий Иванович. С 12 августа 2011 года руководителем Управления Федеральной антимонопольной службы по Пензенской области назначена Атюкова Ольга Кузьминична [39].

С 14 ноября 2011 года Управления Федеральной антимонопольной службы по Пензенской области возглавлял Белобородов Максим Владимирович. С 6 мая 2013 года в соответствии с приказом Федеральной

антимонопольной службы России № 489-к от 06.05.2013 обязанности руководителя Управления Федеральной антимонопольной службы по Пензенской области возложены на заместителя руководителя Управления Бутузову Татьяну Викторовну. С 6 августа 2013 года Приказом руководителя Федеральной антимонопольной службы России № 810-к от 26.07.2013 исполняющей обязанности руководителя Управления Федеральной антимонопольной службы по Пензенской области России назначена Кузнецова Оксана Николаевна. С 6 декабря 2013 года Приказом руководителя Федеральной антимонопольной службы России № 1353-к от 06.12.2013 Кузнецова Оксана Николаевна назначена на должность руководителя Управления Федеральной антимонопольной службы по Пензенской области [39].

В связи с особенностями становления и развития институтов федерального антимонопольного регулирования, есть некие проблемы проверок, проводимых ФАС и УФАС:

1. Отсутствие административного регламента по проверкам.
2. Проблемы, связанные с получением электронных данных.
3. Недостаток полномочий ФАС России по осмотру помещений, выемке необходимых документов и других доказательств.
4. Проблемы, связанные со вступлением в силу Федерального закона от 26.12.2008 №294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» [36].

Статья 15 Федерального закона от 26.12.2008 №294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» гласит, что при проведении проверки должностные лица органа государственного контроля (надзора), органа муниципального контроля не вправе:

1) проверять выполнение обязательных требований и требований, установленных муниципальными правовыми актами, если такие требования

не относятся к полномочиям органа государственного контроля (надзора), органа муниципального контроля, от имени которых действуют эти должностные лица;

2) осуществлять плановую или внеплановую выездную проверку в случае отсутствия при ее проведении руководителя, иного должностного лица или уполномоченного представителя юридического лица, индивидуального предпринимателя, его уполномоченного представителя, за исключением случая проведения такой проверки по основанию, предусмотренному подпунктом «б» пункта 2 части 2 статьи 10 настоящего Федерального закона;

3) требовать представления документов, информации, образцов продукции, проб обследования объектов окружающей среды и объектов производственной среды, если они не являются объектами проверки или не относятся к предмету проверки, а также изымать оригиналы таких документов;

4) отбирать образцы продукции, пробы обследования объектов окружающей среды и объектов производственной среды для проведения их исследований, испытаний, измерений без оформления протоколов об отборе указанных образцов, проб по установленной форме и в количестве, превышающем нормы, установленные национальными стандартами, правилами отбора образцов, проб и методами их исследований, испытаний, измерений, техническими регламентами или действующими до дня их вступления в силу иными нормативными техническими документами и правилами и методами исследований, испытаний, измерений;

5) распространять информацию, полученную в результате проведения проверки и составляющую государственную, коммерческую, служебную, иную охраняемую законом тайну, за исключением случаев, предусмотренных законодательством Российской Федерации;

6) превышать установленные сроки проведения проверки;

7) осуществлять выдачу юридическим лицам, индивидуальным предпринимателям предписаний или предложений о проведении за их счет мероприятий по контролю [16].

Также, проблема проверок ФАС заключается и в том, что некоторые люди считают, что внеплановые проверки – это произвол. Так, например, директор по развитию НАИЗ Алексей Ульянов считает, что присутствует необходимость защиты прав юридических лиц при проведении внеплановых выездных проверок ФАС России: «В настоящее время Федеральная антимонопольная служба все чаще использует такой инструмент антимонопольного контроля, как внеплановые проверки. Данные мероприятия в ФАС России регламентируются двумя документами:

1. Приказ ФАС России от 25.05.2012 № 340 «Об утверждении административного регламента ФАС России по исполнению государственной функции по проведению проверок соблюдения требований антимонопольного законодательства РФ» (далее – Регламент).

2. Письмо от 26 декабря 2011 г. № ИА/48530 «О направлении методических рекомендаций по проведению ФАС России и ее территориальными органами плановых и внеплановых выездных проверок по контролю за соблюдением требований антимонопольного законодательства» (далее–Методика).

В части внеплановых проверок Методика делает отсылку к ст.10 Федерального закона от 26.12.2008 № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» (далее – 294-ФЗ). Однако в п. 3.2.2 ч. 3 Методики написано: «Согласование проведения внеплановой выездной проверки проверяемого лица с органами прокуратуры не требуется», что противоречит ч. 5 и 8 ст. 10 294-ФЗ [33].

Кроме того, п. 3.7 Регламента содержит основание внеплановой проверки: «обнаружение антимонопольным органом признаков нарушения антимонопольного законодательства», которое не предусмотрено основным

законом, регламентирующим проверки органов исполнительной власти, 294-ФЗ, но предусмотрено ст. 25.1 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» (далее – 135-ФЗ).

Объектами проверок являются именно контрактные отношения компаний. Массовая выемка договоров для ФАС России стала нормой. Нарушения ищутся в каждом пункте договора. Так пролонгирующийся договор с 2008 г. может смело попасть под санкции ФАС России из-за поправок, вступивших в силу в 2010 г. (так было с ретейлерами, когда в 2010 вступил в силу Закон «О торговле»).

ФАС России часто использует проверки без предупреждения по ст. 11 и 16 135-ФЗ, так называемые «рейды на рассвете». Данная норма регламентируется ч. 14 ст. 25.1 135-ФЗ. Однако согласно 294-ФЗ, при проведении любой проверки органа исполнительной власти проверяемую организацию должны уведомить за 24 часа, любым доступным способом. Эту коллизию законодательству необходимо решить, закрыв «серые зоны» в ст. 10 294-ФЗ и в ст. 25.1 135-ФЗ. Но гораздо более серьезной проблемой стало, по сути санкционирование внезапных проверок, имеющих признаки оперативно-розыскной деятельности (обысков). Никакой спецификой антимонопольных дел нельзя объяснить, почему закон не требует для антимонопольных обысков, в отличие от обычных уголовных, санкции суда. Тем более что сведения, полученные в ходе некоторых из этих обысков, могут быть впоследствии использованы для уголовных дел на основе ст. 178 УК РФ [34].

17 июня 2014 года Высший Арбитражный Суд, признал недействующими Методику (дело №ВАС-7907/2013). Тогда суд подтвердил, что данный документ, в котором закреплено право антимонопольного органа проводить «рейды на рассвете», расширяет полномочия ФАС и противоречит Конституции и Закону о защите конкуренции (впоследствии, данное решение было отменено).

Цель «рейдов на рассвете» – сюрприз, ситуация, исключающая уничтожение доказательств нарушения. Вне зависимости от того, есть ли нарушение, речь идет о сюрпризе неприятном. Проведенные применительно к европейским публичным компаниям расчеты показывают, что «рейд на рассвете» приводит к снижению курса акций от 2% (работа Грегора Лангуса и Массимо Мотты) до 5% (работа Андреа Гюнстера и Мэтайса ван Дайка). Вот почему нужны серьезные законодательные гарантии того, что такие «рейды», а по сути «обыски», не проводятся без должных оснований.

Рейды на рассвете вызывают сильную негативную реакцию делового сообщества, так как ведут к большим издержкам из-за нарушения распорядка дня (по сути ФАС России парализует работу управленческого состава предприятия), к тому же рейды серьезно понижают капитализацию компаний. В этом состоит основное отличие рейдов от внеплановых проверок с уведомлением за 24 часа. В последнем случае уведомление делается не позднее чем за 24 часа до начала проверки, что обеспечивает баланс интересов: проверяемые имеют возможность подготовиться и ход работы организации не нарушается слишком сильно, также все заинтересованные лица компании будут на своих местах, что поможет ФАС России провести проверку без задержек [34].

На практике выездная внеплановая проверка обычно проходит с существенными нарушениями. Учитывая высокую текучесть кадров и даже имея такие «свободные» инструменты как Регламент и Методику, ФАС России не редко допускает грубейшие нарушения с целями, основаниями проверки, да и просто упуская необходимые части процедур (как например стало обычным явлением, когда служба изымает все документы, и только потом решив, что ей нужно, а что вообще брать не имеет право, составляет опись).

Пункт 5.5 Методики сообщает, что служба проводит проверку с целью найти документы и материалы, необходимых для установления признаков нарушения антимонопольного законодательства, а в пункт 3.8 Регламента

№ 340 гласит, что «предметом внеплановой проверки является соблюдение требований антимонопольного законодательства Российской Федерации проверяемым лицом при осуществлении им своей деятельности». В этой связи по логике ФАС России проверка проводится не для подтверждения данных относительно конкретных нарушений, а на свободный поиск самих этих признаков, прикрытый необходимостью заниматься «предупреждением нарушений». Произошла подмена понятий то, что обычно является основанием для возбуждения дела стало самостоятельной целью: выявление признаков нарушения [34].

В целом, ФАС России проводит несколько тысяч проверок ежегодно. По степени воздействия на бизнес внеплановые проверки антимонопольной службы не отличаются от проверок следственных органов. В соответствии с действующим законодательством проверки следственных органов требуют судебного разрешения с обязательным возбуждением перед судом ходатайства о производстве следственного действия. Между тем, благодаря Регламенту и Методике, проверки ФАС России не требуют от сотрудников службы никаких действий кроме письменной санкции руководства ФАС России. Указанные проверки проводятся даже без возбуждения дела в антимонопольном органе. Это создает неоправданные риски для бизнеса. Потери бизнеса, связанные с затратами на обеспечение проведения проверки ФАС России составляют по экспертным оценкам не менее 1,5 млрд. руб.»

Итак, Федеральная антимонопольная служба является уполномоченным федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по принятию нормативных правовых актов и контролю за соблюдением антимонопольного законодательства, законодательства в сфере деятельности субъектов естественных монополий, рекламы, контролю за осуществлением иностранных инвестиций в хозяйственные общества, имеющие стратегическое значение для обеспечения обороны страны и безопасности государства, а также по контролю в сфере размещения заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг

для федеральных государственных нужд (за исключением полномочий по контролю в сфере размещения заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг по государственному оборонному заказу) Постановление Правительства РФ от 30.06.2004 N 331 «Об утверждении Положения о Федеральной антимонопольной службе».

2 Проблемы антимонопольного регулирования в Пензенской области и пути их решения

2.1 Направления контроля ФАС. Проблемы антимонопольного регулирования в регионе

Структуру Пензенского Управления Федеральной антимонопольной службы составляют 3 отдела:

- отдел антимонопольного контроля и естественных монополий;
- отдел контроля закупок;
- отдел контроля органов власти и рекламы [39].

Пензенское Управление Федеральной антимонопольной службы является уполномоченным федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по контролю и надзору за соблюдением антимонопольного законодательства (Федеральный закон от 26.07.2006 г. №135-ФЗ «О защите конкуренции»).

Кроме этого, Пензенское Управление Федеральной антимонопольной службы осуществляет контроль за соблюдением Федерального закона от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд», а также Федерального закона от 13.03.2006 № 38-ФЗ «О рекламе».

Численность Пензенского Управления Федеральной антимонопольной службы России составляет 20 человек (приложение А). Все сотрудники, имеют высшее профессиональное образование.

В Пензенском Управлении Федеральной антимонопольной службы действует экспертный совет по рекламе, который был образован в целях рассмотрения вопросов, связанных с применением законодательства

Российской Федерации о рекламе, а также выработки предложений по его совершенствованию.

В 2008 году для взаимодействия Управления с предпринимательскими союзами, некоммерческими организациями и с общественными объединениями при Пензенском Управлении Федеральной антимонопольной службы России создан Общественно-консультативный совет [43]. Также с 2008 года действует официальный сайт Управления (http://penza.fas.gov.ru), на страницах которого в настоящее время регулярно размещаются новости управления, разъяснения по вопросам применения антимонопольного законодательства, закона о рекламе и законодательства о размещении заказов.

Ниже представлены государственные функции и услуги, относящиеся к компетенции Пензенского Управления Федеральной антимонопольной службы:

1) ведение в порядке, установленном Правительством Российской Федерации, реестра недобросовестных поставщиков;

2) ведение реестра хозяйствующих субъектов, имеющих долю на рынке определенного товара в размере более чем 35 процентов или занимающих доминирующее положение на рынке определенного товара, если в отношении такого рынка другими федеральными законами установлены случаи признания доминирующим положения хозяйствующих субъектов;

3) возбуждение и рассмотрение дел о нарушениях антимонопольного законодательства Российской Федерации;

4) дача разъяснений по вопросам применения федеральным антимонопольным органом антимонопольного законодательства;

5) контроль за соблюдением стандартов раскрытия информации субъектами оптового и розничных рынков электрической энергии (мощности) электроэнергии в пределах своей компетенции;

6) контроль за действиями совета рынка и организаций коммерческой и технологической инфраструктуры оптового рынка электрической энергии (мощности) электроэнергии в пределах своей компетенции;

7) контроль за действиями субъектов оптового и розничного рынков электроэнергии, занимающих исключительное положение на указанных рынках, перераспределением долей (акций) в уставных капиталах субъектов оптового рынка и их имущества, суммарной величиной установленной генерирующей мощности электростанций, включаемых в состав генерирующих компаний (на территории региона);

8) контроль за действиями, которые совершаются с участием или в отношении субъектов естественных монополий и результатом которых может являться ущемление интересов потребителей товара, в отношении которого применяется регулирование, либо сдерживание экономически оправданного перехода соответствующего товарного рынка из состояния естественной монополии в состояние конкурентного рынка (если они осуществляют свою деятельность на территории не более чем 5 субъектов Российской Федерации);

9) контроль за соблюдением заказчиком и уполномоченным органом требования о размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных или муниципальных нужд в соответствии с требованиями энергетической эффективности этих товаров, работ, услуг;

10) контроль за соблюдением заказчиком, уполномоченным органом или специализированной организацией либо конкурсной, аукционной или котировочной комиссией, уполномоченным на ведение официального сайта Российской Федерации для размещения информации о размещении заказов федеральным органом исполнительной власти, организацией, оказывающей услуги по обслуживанию и обеспечению функционирования такого сайта, уполномоченным на ведение реестров заключенных по итогам размещения заказов государственных или муниципальных контрактов федеральным

органом исполнительной власти, органом исполнительной власти субъекта Российской Федерации, органом местного самоуправления, операторами электронных площадок законодательства Российской Федерации и иных нормативных правовых актов Российской Федерации о размещении заказов;

11) контроль за соблюдением законодательства о рекламе;

12) контроль за соблюдением организациями, обязанными осуществлять деятельность по установке, замене, эксплуатации приборов учета используемых энергетических ресурсов, требований о заключении и исполнении договора об установке, замене, эксплуатации указанных приборов, порядка его заключения, а также требований о предоставлении предложений об оснащении приборами учета используемых энергетических ресурсов;

13) контроль за соблюдением требований обеспечения доступа на рынки услуг естественных монополий и оказанием услуг субъектами естественных монополий на не дискриминационных условиях;

14) контроль за соблюдением установленных законодательством о естественных монополиях требований об обязательности заключения договоров субъектами естественных монополий;

15) контроль и надзора за действиями субъектов оптового рынка в части установления случаев манипулирования ценами на электрическую энергию (мощность) на оптовом рынке электрической энергии (мощности);

16) осуществление проверки выполнения иностранным инвестором либо юридическим или физическим лицом, входящим в группу лиц, в которую входит иностранный инвестор, обязательств, принятых на себя в соответствии с законодательством об иностранных инвестициях в стратегические отрасли;

17) осуществление рассмотрения уведомлений (информации) иностранного инвестора либо юридического или физического лица, входящего в группу лиц, в которую входит иностранный инвестор, о приобретении 5 и более процентов акций (долей), составляющих уставные

капиталы хозяйственных обществ, имеющих стратегическое значение для обеспечения обороны страны и безопасности государства;

18) осуществление приема граждан, обеспечение своевременного и в полном объеме рассмотрения устных и письменных обращений граждан, принятие по ним решений и направление заявителям ответов в установленный законодательством Российской Федерации срок;

19) проведение проверки соблюдения антимонопольного законодательства коммерческими организациями, некоммерческими организациями, федеральными органами исполнительной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, иными осуществляющими функции указанных органов органами или организациями, а также государственными внебюджетными фондами и физическими лицами;

20) рассмотрение жалоб на действия (бездействие) заказчика, уполномоченного органа, специализированной организации, конкурсной, аукционной или котировочной комиссии при размещении заказа на поставку товара, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд;

21) рассмотрение запросов о необходимости согласования сделки в соответствии с частью 6 статьи 8 Федерального закона от 29.04.2008 г. № 57-ФЗ «О порядке осуществления иностранных инвестиций в хозяйственные общества, имеющие стратегическое значение для обеспечения обороны страны и безопасности государства»;

22) рассмотрение заявлений о даче согласия на предоставление государственной или муниципальной преференции;

23) рассмотрение ходатайств о предварительном согласовании сделок и (или) установления контроля иностранного инвестора или группы лиц над хозяйственными обществами, имеющими стратегическое значение, поданных в соответствии с Федеральным законом от 29.04.2008 № 57-ФЗ «О порядке осуществления иностранных инвестиций в хозяйственные общества,

имеющие стратегическое значение для обеспечения обороны страны и безопасности государства»;

24) согласование приобретения акций (долей) в уставном капитале коммерческих организаций, получения в собственность или пользование основных производственных средств или нематериальных активов, приобретения прав, позволяющих определять условия ведения хозяйствующим субъектом его предпринимательской деятельности, в случаях, предусмотренных законодательством Российской Федерации;

25) согласование создания и реорганизации коммерческих организаций в случаях, установленных антимонопольным законодательством Российской Федерации;

26) установление доминирующего положения хозяйствующего субъекта при рассмотрении дела о нарушении антимонопольного законодательства и при осуществлении государственного контроля за экономической концентрацией;

27) заключение Соглашения об обеспечении выполнения обязательств иностранным инвестором или группой лиц при осуществлении иностранных инвестиций в хозяйственные общества, имеющие стратегическое значение, в соответствии с требованиями части 3 статьи 12 Федерального закона от 29.04.2008 г. № 57-ФЗ «О порядке осуществления иностранных инвестиций в хозяйственные общества, имеющие стратегическое значение для обеспечения обороны страны и безопасности государства;

28) контроль за соответствием антимонопольному законодательству ограничивающих конкуренцию соглашений хозяйствующих субъектов [39].

Виды осуществляемых проверок Пензенским УФАС:

1) плановые;

2) внеплановые;

3) контрольные;

4) выездные;

5) документальные [31].

Проблемы антимонопольного регулирования в регионе, связаны с проблемами антимонопольного законодательства страны. Высокий уровень монополизации и его резкое отрицательное влияние на экономику делает необходимым проведение антимонопольной политики. Но российская нормативно-правовая база имеет серьезные недостатки, как общего, так и частного характера. Не секрет, что антимонопольное регулирование в настоящее время переживает период бурного развития. При общей благосклонной оценке усиления значимости антимонопольного регулирования специалисты отмечают комплекс проблем в этой области.

Эти трудности связаны в первую очередь как с уровнем принимаемых в этой сфере нормативных актов (нечеткость и непоследовательность законодательных требований, неоправданно частые изменения законодательства), так и с качеством правоприменительной деятельности — отсутствие единой процедуры рассмотрения антимонопольных дел, низкий уровень процессуальных гарантий, отсутствие разработанных стандартов доказывания, широкие полномочия антимонопольного органа, создающие почву для злоупотреблений [32].

Антимонопольное законодательство налагает существенные ограничения на свободу хозяйствующих субъектов в выборе способов ведения предпринимательской деятельности. При этом ему присуща уникальная для российской правовой системы структура — оно состоит из широкого перечня абстрактных запретов. В подавляющем большинстве случаев Федеральным законом «О защите конкуренции» запрещается не само действие, а тот эффект, к которому действие может привести. Неудивительно, что подобное строение антимонопольных норм влечет за собой большие трудности и для хозяйствующих субъектов, и для судей, сотрудников антимонопольного органа и практикующих юристов, привыкших к формальной определенности правовой нормы.

Основная сложность применения норм антимонопольного права состоит в том, чтобы правильно определить перечень тех действий, которые

способны негативно повлиять на состояние конкуренции. Без понимания того, какое действие может привести к нарушению конкурентной среды и попасть под антимонопольные запреты, предпринимательская деятельность не представляется нормальной. В такой ситуации хозяйствующий субъект практически лишен возможности планировать свое поведение — оценивать его допустимость/недопустимость и связанные с этим риски [27].

Для того чтобы определить, привели ли отдельные действия хозяйствующих субъектов к ограничению конкуренции, необходим глубокий экономический анализ. Особое значение приобретает методика его проведения. Орган, ведущий ее разработку, фактически устанавливает правила поведения хозяйствующих субъектов, которые обычно регулируются федеральным законом.

В настоящее время нет комплексной методики экономического анализа антимонопольных дел. Можно назвать единственный нормативный акт такого регулирования — Порядок проведения анализа состояния конкуренции на товарном рынке, утвержденный приказом ФАС России от 28 апреля 2010 г. № 220 (приложение Б). Но названный порядок отвечает лишь на часть вопросов анализа состояния конкуренции, а именно: рассматривает установление доминирующего положения на товарном рынке (порядок определения продуктовых и географических границ товарных рынков, определения долей хозяйствующих субъектов) [30].

Вопросы, связанные с оценкой влияния на конкуренцию вертикальных и горизонтальных соглашений хозяйствующих субъектов, с установлением коллективного доминирования, с определением монопольно высокой цены и др., ни на законодательном уровне, ни на уровне подзаконных нормативных актов в настоящее время не урегулированы. Возникший правовой вакуум ФАС России пытается восполнить созданием массива правоприменительной практики. Такое решение сложившейся проблемы нельзя признать успешным.

Подобный подход означает, что регулирование деятельности хозяйствующих субъектов проводится постфактум. Хозяйствующий субъект, выбирая стратегию поведения на товарном рынке, действует в непредсказуемом нормативно-правовом поле. Впоследствии это может грозить ему серьезными негативными последствиями в виде штрафов или даже уголовной ответственности, если антимонопольный орган сочтет соответствующий запрет нарушенным.

Попытки сформировать правоприменительную практику нельзя признать удачными. Практика антимонопольного органа и судебная практика крайне противоречивы, лишены единых концептуальных подходов и зачастую игнорируют экономическую логику. Парадокс российского антимонопольного права заключается в том, что базовые вопросы регулирования — цели и задачи антимонопольной политики — остаются за границами дискуссии.

2.2 Взаимосвязь контрольно-надзорных органов в решении проблем

Пензенским Управлением Федеральной антимонопольной службы России заключены следующие соглашения:

1) соглашение о взаимодействии между Уполномоченным по защите прав предпринимателей в Пензенской области и Управлением Федеральной антимонопольной службы по Пензенской области;

2) соглашение о порядке взаимодействия Управления Федеральной службы судебных приставов по Пензенской области и Управления Федеральной антимонопольной службы по Пензенской области;

3) соглашение о взаимодействии между Управлением Федеральной антимонопольной службы по Пензенской области и Государственным

автономным учреждением Пензенской области «Многофункциональный центр предоставления государственных и муниципальных услуг»;

4) соглашение о взаимодействии между Прокуратурой Пензенской области и Управлением Федеральной антимонопольной службы по Пензенской области;

5) соглашение о сотрудничестве между некоммерческим партнерством «Национальная ассоциация потребителей природного газа» и Управлением Федеральной антимонопольной службы по Пензенской области;

6) соглашение между территориальным управлением Федеральной службы финансово-бюджетного надзора в Пензенской области и Управлением Федеральной антимонопольной службы по Пензенской области;

7) соглашение об информационном взаимодействии между Центром специальной связи и информации Федеральной службы охраны Российской Федерации в Пензенской области и Управлением Федеральной антимонопольной службы Российской Федерации по Пензенской области;

8) соглашение о взаимодействии между Следственным комитетом при прокуратуре Российской Федерации по Пензенской области и Управлением Федеральной антимонопольной службы Российской Федерации по Пензенской области;

9) соглашение о взаимодействии в сфере обеспечения единства правового пространства между Управлением Министерства юстиции Российской Федерации по Пензенской области и Управлением Федеральной антимонопольной службы Российской Федерации по Пензенской области;

10) договор о научном сотрудничестве с ФГБОУ ВПО «Пензенский Государственный Университет» [42].

Управление Федеральной антимонопольной службы по Пензенской области взаимодействует с законодательными, судебными и исполнительными органами власти, в том числе Министерство экономики Пензенской области,

Развитие межведомственного взаимодействия антимонопольных, правоохранительных и судебных органов является важным фактором, определяющим эффективность работы, проводимой ФАС. Такое взаимодействие определяет жизнеспособность антимонопольной системы, созданной в Российской Федерации и объединяющей уголовное и административное производство. На сегодняшний день территориальный орган Федеральной антимонопольной службы Пензенской области осуществляет свою деятельность при тесном взаимодействии с более чем 20 различными органами государственной власти - это органы прокуратуры, налоговая служба, регистрационная служба, служба государственной статистики и другие [28].

Самые крупные и трудные вопросы в процессе работы, реализации возложенных задач решаются на стыке министерств и служб. Такое взаимодействие органов государственной власти необходимо и при пресечении нарушений антимонопольного законодательства. За период деятельности Пензенского Управления Федеральной антимонопольной службы с рядом органов исполнительной власти Пензенской области удалось сформировать взаимоотношения. Сложилась определенная практика совместных проверок, налажен информационный обмен. Взаимодействие Пензенского Управления Федеральной антимонопольной службы с органами прокуратуры сложилось еще на заре становления антимонопольной службы и осуществляется достаточно результативно. Как правило, это взаимообмен информацией, направления в органы прокуратуры информации по фактам нарушений законодательства Российской Федерации, выявленных в процессе рассмотрения заявлений и уведомлений хозяйствующих субъектов, направление органами прокуратуры в Пензенское Управление Федеральной антимонопольной службы материалов по признакам нарушения антимонопольного законодательства, законодательства о рекламе, это и проведение совместных проверок. Можно сказать о том, что наиболее часто Пензенское Управление Федеральной антимонопольной службы

взаимодействует с правоохранительными органами Пензенской области. Нередки случаи, когда антимонопольная служба, правоохранительные органы и органы прокуратуры занимаются расследованием одного и того же дела. В основном эти дела касаются соблюдения законодательства о конкуренции.

В 2004 году ФАС России и МВД России подписали приказ о порядке взаимодействия межведомственном взаимодействии. Среди основных функций УФАС по Пензенской области по взаимодействию с МВД по Пензенской области, можно выделить следующие:

1) информирование о всех фактах экономических, налоговых и иных правонарушений, выявленных в процессе своей деятельности;

2) направление в МВД по Пензенской области материалов о правонарушениях с признаками уголовно-наказуемых антиконкурентных действий [28].

При этом сбор доказательств антимонопольными и правоохранительными органами в рамках имеющихся полномочий может вестись параллельно.

Взаимодействие с правоохранительными органами осуществляется как на этапе сбора доказательств нарушения антимонопольного законодательства, так и на этапе рассмотрения соответствующего дела. В соответствии с Положением о взаимодействии ФАС России и МВД России, Пензенское УФАС:

1) своевременно информирует МВД по Пензенской области о всех фактах экономических, налоговых и иных правонарушений, выявленных в процессе своей деятельности;

2) представляет МВД по Пензенской области аналитическую информацию и данные мониторингов о состоянии конкуренции на товарных рынках, рынке финансовых услуг и в сфере исполнения законодательства о рекламе;

3) направляет в МВД по Пензенской области все необходимые материалы о правонарушениях с признаками уголовно-наказуемых антиконкурентных действий для возбуждения уголовных дел;

4) в пределах своей компетенции проводит по запросам МВД по Пензенской области исследования, экспертизы и дает заключения по вопросам антимонопольного законодательства, законодательства о естественных монополиях и законодательства о рекламе;

5) по постановлениям и запросам МВД по Пензенской области направляет в качестве экспертов своих работников для участия в процессуальных действиях и мероприятиях по проверке коммерческих и некоммерческих организаций [28].

В свою очередь органы внутренних дел по Пензенской области взяли на себя обязанности:

1) информировать УФАС по Пензенской области о выявленных в процессе своей деятельности правонарушениях в сфере антимонопольного законодательства, законодательства о естественных монополиях и законодательства о рекламе;

2) по запросам и обращениям УФАС по Пензенской области и его территориальных органов выделять сотрудников органов внутренних дел для оказания практической помощи работникам УФАС по Пензенской области в проведении мероприятий по проверке коммерческих и некоммерческих организаций, для пресечения противоправных действий, препятствующих исполнению служебных обязанностей работниками Пензенского УФАС;

3) принимать меры по установлению местонахождения нарушителей антимонопольного законодательства, законодательства о рекламе и их доставлению в антимонопольные органы для привлечения к административной ответственности согласно письменным запросам Пензенского УФАС;

4) принимать решения о возбуждении уголовных дел по представляемым Пензенским УФАС материалам с признаками уголовно-наказуемых антиконкурентных действий;

5) оказывать практическую помощь Пензенскому УФАС в сборе и закреплении доказательств нарушений антимонопольного законодательства, законодательства о естественных монополиях и законодательства о рекламе.

6) проводить по запросам и обращениям Пензенского УФАС ревизии, исследования, экспертизы и выдавать по ним заключения [28].

В рамках реализации мер совместного приказа МВД России и ФАС России происходит постоянный обмен информацией и взаимодействие. Это позволяет Пензенскому Управлению Федеральной антимонопольной службы, используя взаимодополняющие полномочия двух ведомств, формировать практику сбора доказательств и привлечения к ответственности физических и юридических лиц за картельные соглашения.

Однако, во взаимодействии надзорных органов можно выявить ряд проблем. Во-первых, не всегда Пензенский УФАС может получить максимальное содействие другого ведомства. Прежде всего, мешает недостаточная информированность ведомств о полномочиях друг друга и порядке работы. Таким образом, необходимо организовать эффективное сотрудничество по обмену информацией между ведомствами, для того чтобы ознакомиться с деятельностью других управлений и преодолеть ведомственные барьеры.

Проблема взаимодействия требует тщательного изучения и разработки схемы работы. Как правило, федеральные органы имеют узкую специализацию в какой-либо сфере. Взаимодействие с федеральными органами облегчается тем, что в подавляющем большинстве случаев их деятельность четко и конкретно регламентирована различными административными регламентами и ведомственными приказами.

Таким образом, для построения взаимодействия можно дать ряд следующих рекомендаций.

1. Прежде чем начинать непосредственное общение с каким-либо органом, необходимо ознакомиться с правовой базой. Необходимо четко представлять пределы полномочий того или иного органа, их компетенцию, а в лучшем случае - и порядок их работы. Эти сведения можно почерпнуть в актах, определяющих правовой статус органов - например, в положении о министерстве, департаменте, службе. Эти акты, как правило, утверждаются Правительством Российской Федерации, высшим исполнительным органом государственной власти субъектов Российской Федерации или местной администрацией (главой администрации) - в зависимости от уровня публичной власти. Кроме того, существуют и различного рода регламенты. Административный регламент устанавливает сроки и последовательность административных процедур и административных действий органа исполнительной власти, порядок взаимодействия между его структурными подразделениями и должностными лицами, а также учреждениями и организациями при исполнении государственной функции.

2. Необходимо учитывать особенности делопроизводства и документооборота в органах публичной власти. Иногда этот процесс может быть очень длительным, в том числе по объективным причинам [32].

Кроме того, необходимо привлечение представителей судебной власти к тем мероприятиям, в том числе международным, на которых обсуждаются практические вопросы, связанные с применением конкурентного законодательства. Это, в свою очередь, будет способствовать лучшему пониманию судьями специфики применения конкурентного законодательства и формированию судебного корпуса, специализирующегося на рассмотрении дел в сфере конкурентного права.

Важно также активное участие антимонопольных органов в процессе обобщения складывающейся судебной практики рассмотрения дел о нарушении конкурентного законодательства, проводимой Высшим Арбитражным Судом Российской Федерации и подготовки на его основе разъяснений для арбитражных судов. В рамках проводимой ФАС России в

данном направлении работы хотелось бы отметить постановление Пленума Верховного Арбитражного Суда Российской Федерации от 30.06.2008 № 30 «О некоторых вопросах, возникающих в связи с применением арбитражными судами антимонопольного законодательства», которое в контексте борьбы с картелями имеет важной практическое значение. В соответствии с пунктом 2 данного постановления «при анализе вопроса о том, являются ли действия хозяйствующих субъектов на товарном рынке согласованными (статья 8 Закона о защите конкуренции), арбитражным судам следует учитывать: согласованность действий может быть установлена и при отсутствии документального подтверждения наличия договоренности об их совершении [29].

Вывод о наличии одного из условий, подлежащих установлению для признания действий согласованными может быть сделан исходя из фактических обстоятельств их совершения, а именно: о совершении таких действий было заранее известно каждому из хозяйствующих субъектов. Например, о согласованности действий, в числе прочих обстоятельств, может свидетельствовать тот факт, что они совершены различными участниками рынка относительно единообразно и синхронно при отсутствии на то объективных причин». Фактически данное постановление закрепило право антимонопольных органов строить свою доказательную базу наличия антиконкурентных согласованных действий при отсутствии документального подтверждения об их совершении, на основе косвенных доказательств, в том числе с применением экономического анализа. Таким образом, можно сделать вывод о том, что расширение сотрудничества между ведомствами, обмен мнениями и ведение диалогов должно способствовать созданию системы принципов и методов справедливой конкуренции.

Положительный результат сотрудничества контролирующих органов очевиден:

Во-первых, полученная информация, а также привлечение сотрудников других структур в качестве экспертов позволяют формировать объективное

мнение антимонопольного органа по той или иной проблеме, выносить выверенные решения, более качественно решать задачу пресечения нарушений антимонопольного законодательства.

Во-вторых, в результате совместной деятельности предотвращаются нарушения не только антимонопольного законодательства, но и законодательства в целом.

В-третьих, антимонопольные органы, участвуя в работе различных комиссий и советов, получают возможность наиболее эффективно повлиять на развитие отношений на товарных и финансовых рынках, направить их в русло закона, тем самым наиболее действенно решить возложенные задачи.

Необходимо при взаимодействии учитывать, что Пензенское Управление Федеральной антимонопольной службы не является субъектом оперативно-розыскной деятельности (ОРД). Субъекты ОРД – органы, имеющие право на осуществление оперативно – розыскной деятельности - прямо поименованы в статье 13 федерального закона от 12.8.1995 №144-ФЗ «Об оперативно - розыскной деятельности». ФАС России не входит в их число, также как и Пензенское Управление Федеральной антимонопольной службы [45].

Увеличение количества государственных органов–субъектов ОРД – политически болезненный процесс. По умолчанию предполагается, что в России повышение эффективности работы по противодействию картелям должно происходить не за счет расширения полномочий антимонопольных органов, а за счет развития взаимодействия между антимонопольными и правоохранительными органами. Таким образом, основной «партнер» Пензенского Управления Федеральной антимонопольной службы среди правоохранительных органов – МВД по Пензенской области.

Практика показывает, что:

1. Количество материалов, направленных Пензенским Управлением Федеральной антимонопольной службы в ОВД по Пензенской области для принятия решения о возбуждении уголовного дела, включая материалы,

содержащие признаки преступления по ст. 178 УК РФ, постоянно увеличивается.

2. Пензенское Управление Федеральной антимонопольной службы активно использует материалы, поступившие из ОВД и органов прокуратуры по Пензенской области – всего за 3 последних года по таким материалам возбуждено 857 дел о нарушениях антимонопольного законодательства. Из них: - 65 дел по ст. 11 Закона о защите конкуренции; - 792 дела – по другим статьям указанного Закона.

3. Расширилось участие представителей прокуратуры, органов внутренних дел Пензенской области во внезапных проверках, проводимых Пензенским Управлением Федеральной антимонопольной службы.

4. Стала формироваться практика привлечения госслужащих Пензенского Управления Федеральной антимонопольной службы к следственным действиям, проводимым правоохранительными органами – обыскам, допросам.

2.3 Пензенское УФАС – основа здоровой конкуренции на рынке. Итоги работы Пензенского УФАС в период 2013-2016 годов

В настоящее время антимонопольная служба является гарантом стабильности и залогом здоровой конкуренции.

О нарушении статьи 11 Закона «О защите конкуренции» - запрет на ограничивающие конкуренцию соглашения и согласованные действия хозяйствующих субъектов. По фактам соглашений и совершения согласованных действий антимонопольным управлением в 2013 году рассмотрены дела:

- на рынке услуг архитектурно-строительного проектирования объектов капитального строительства города Пензы;

- на рынке услуг по вывозу и утилизации твердо-бытовых отходов;

- по заключению ограничивающего конкуренцию соглашения, которое привело к созданию препятствий доступу на товарный рынок услуг междугородней и международной связи другим хозяйствующим субъектам;

- по координации экономической деятельности хозяйствующих субъектов, позволяющей привести к созданию препятствий доступу на товарный рынок [44].

За 2013 год при осуществлении контроля экономической концентрации в соответствии с требованиями статей 27, 28, 29, 30, 31 Закона «О защите конкуренции» управлением рассмотрено всего 27 ходатайств и уведомлений, в том числе:

- по 27 статье – 4 ходатайства о присоединении коммерческих организаций;

- по 28 статье - 16 ходатайств о приобретении акций (долей) хозяйственных обществ;

- по 30 статье – 6 уведомлений о приобретении долей в уставном капитале хозяйственных обществ;

- по 31 статье –1 уведомление о приобретении долей в уставном капитале хозяйственного общества [44].

Основная часть из общего количества Постановлений о привлечении лиц к административной ответственности, вынесенных Пензенским УФАС России в 2013 году, особенно при принятых решениях о наложении административного штрафа, кратного сумме выручки юридического лица от реализации товара на соответствующем товарном рынке, обжалуется в суд. В 2013 году Пензенским УФАС России рассмотрено 20 заявлений от юридических и физических лиц о нарушении Федерального закона «О рекламе», по 10 заявлениям возбуждены дела. Также Управлением было возбуждено 36 административных дел за нарушения рекламного законодательства, на должностных и юридических лиц наложены штрафные санкции на общую сумму 392000 рублей, из них 142000 рублей оплачено,

6 постановлений находятся в стадии исполнения. В 13 случаях к нарушителям применена статья 2.9 КоАП об освобождении от административной ответственности по малозначительности административного правонарушения.

В двух случаях управление обращалось в Федеральную службу судебных приставов о понуждении лиц, привлеченных к административной ответственности, к выплате назначенного штрафа [44].

Для повышения эффективности государственного контроля соблюдения рекламного законодательства Пензенским УФАС России используются заключения экспертного совета, созданного при управлении. В отчетном периоде экспертным советом дано 4 заключения: об использовании непристойного и оскорбительного образа, об использовании непристойных и оскорбительных выражений, по рекламе биологически активных добавок, по рекламе займов.

В 2013 году в Пензенское УФАС России поступали жалобы от участников размещения заказа на нарушения Закона о размещении заказов. По результатам рассмотрения жалоб Комиссией Пензенского УФАС России по контролю в сфере размещения заказов было выдано 28 предписаний. Наиболее часто встречаются такие нарушения как:

- установление в документации об открытом аукционе в электронной форме требований к участникам размещения заказа либо к содержанию, форме и составу заявки на участие в открытом аукционе в электронной форме либо запросе котировок, не предусмотренных Законом о размещении заказов;

- необоснованный отказ в допуске к участию в открытом аукционе в электронной форме, запросе котировок;

- необоснованный допуск к участию в открытом аукционе в электронной форме, запросе котировок [44].

В основном участники размещения заказов обжалуют действия комиссий в части необоснованного отказа в допуске к участию в торгах,

действия заказчика на неправомерные требования к участникам размещения заказов, либо к составу заявки. По результатам проведения плановых и внеплановых проверочных мероприятий выдано. Наиболее часто при проведении проверочных мероприятий встречаются такие нарушения как:

- установление в конкурсной, аукционной документации необоснованных требований к участникам размещения заказов, а также требований к составу заявок участников размещения заказа;

- необоснованный допуск до участия в торгах и запросах котировок;

- необоснованный отказ в допуске участникам размещения заказа при проведении торгов и запросов котировок[44].

За указный период увеличилось количество обращений заказчиков и уполномоченных органов в связи с допущенными техническими ошибками при проведении открытых аукционов в электронной форме.

В практике Пензенского УФАС России наиболее часто встречающимися являются следующие административные правонарушения в сфере размещения заказов:

1) части 2 статьи 7.30 КоАП - нарушение членом аукционной или единой комиссии порядка отбора участников открытого аукциона в электронной форме на право заключить государственный или муниципальный контракт, в том числе отказ в допуске к участию в аукционе по основаниям, не предусмотренным законодательством;

2) части 4.2 статьи 7.30 КоАП - утверждение документации об открытом аукционе в электронной форме, не соответствующей требованиям, предусмотренным законодательством;

3) статьи 19.7.4 КоАП - непредставление сведений либо несвоевременное представление сведений о заключении контракта либо о его изменении, исполнении или расторжении [44].

Руководитель Управления принимал активное участие в заседаниях межведомственной рабочей группы по противодействию преступлениям в сфере экономики при прокуратуре Пензенской области.

В 2013 году осуществлен переход на новый сайт. На страницах сайта размещается информация о деятельности Пензенского УФАС России.

Пензенским УФАС России в отдел общественных связей Федеральной антимонопольной службы и в региональные средства массовой информации периодически направляются пресс-релизы. В отчетном периоде в региональные и местные СМИ было направлено 235 материалов. Также активно сотрудничество со справочно-информационными системами Гарант, Консультант.

Регулярно проводится работа с обращениями граждан. Организован прием граждан. Всего за год рассмотрено 228 обращений граждан. В сентябре 2013 года Пензенское УФАС России начало распространение собственного информационного бюллетеня, за отчетный период вышло 2 номера. Дважды разместили социальную рекламу Управления в газете «Комсомольская правда» и на счетах-квитанциях по оплате жилищно-коммунальных услуг. В занимаемых помещениях размещено 2 информационных стенда для ознакомления пользователей с текущей информацией о деятельности Пензенского УФАС и ФАС России, размещена неизменная информация и периодически обновляемая [44].

Пензенским УФАС постоянно проводился мониторинг цен на сельскохозяйственную продукцию, а также продовольственные товары, входящие в перечень социально-значимых. По фактам выявленных нарушений в данной сфере возбуждено и рассмотрено 9 дел, из них принято 6 решений о признании факта нарушения, выдано 6 предписаний.

Также проводится еженедельный мониторинг цен на нефтепродукты и осуществляется контроль за соблюдением требований антимонопольного законодательства в части установления цен на нефтепродукты и наличия бензина на заправках.

Кроме того, в рамках участия в реализации программы развития конкуренции Пензенской области, в целях контроля за показателями концентрации на ряде наиболее важных товарных рынков, в том числе

показателями численности и долей участников рынков, в 2013 году Пензенским УФАС России проведено 22 анализа товарных рынков. Среди указанных в перечне долгосрочной целевой программы рынков, проведены анализы следующих товарных рынков: рынок нерудных строительных материалов, розничный рынок нефтепродуктов, рынок розничной торговли лекарственными средствами и сопутствующими товарами, рынок по управлению многоквартирными домами, рынка розничного рынка купли-продажи (поставки) электрической энергии [44].

Эффективность работы Пензенского управления подтверждается стабильным ростом соответствующих показателей на протяжении ряда лет (приложение В).

В 2014 году Пензенское УФАС в соответствии с №38-ФЗ «О рекламе» продолжило вести работу по предупреждению, выявлению и пресечению нарушения физическими и юридическими лицами законодательства Российской Федерации о рекламе. Выявления нарушений рекламного законодательства проводились в форме контрольных мероприятий, как по собственной инициативе, так и по обращениям граждан и хозяйствующих субъектов. Специалисты управления регулярно анализировали печатные СМИ, просматривали рекламные блоки, выходящие на телеканалах, прослушивали радиорекламу на предмет выявления нарушений рекламного законодательства. Проводили выездные мероприятия по осмотру объектов наружной рекламы. Для учащихся старших классов были проведены открытые уроки на тему: «Полномочия Федеральной антимонопольной службы при осуществлении государственного надзора в сфере рекламы».

Пристальное внимание было отдано в 2014г недобросовестной и недостоверной рекламе товаров при дистанционном способе их продажи, рекламе о проведении стимулирующих мероприятий, рекламе алкогольной продукции, рекламе финансовых услуг. В целях контроля размещения государственного и муниципального заказа и упреждения недобросовестной конкуренции, Пензенским УФАС проведено 84 проверки.

В рамках заседания итоговой Коллегии 28 февраля 2015 года главой Федеральной антимонопольной службы И. Ю. Артемьевым была представлена Стратегия развития антимонопольного регулирования на период с 2015 по 2024 года. Главной задачей Стратегии - выход за пределы охранительной функции и переход к мероприятиям системного макроэкономического характера, которые должны привести к формированию проконкурентного правового и институционального режима в российской экономике [45].

Любое начинание требует компетентности, терпения, опыта и творческого подхода. Вопросы экономики и права, в частности, антимонопольного, на сегодняшний день самые неординарные и, пожалуй, преимущественно беспрецедентные. На состоявшемся итоговом заседании Коллегии Пензенским УФАС были внесены предложения по усовершенствованию законодательных норм:

1) введение оплаты государственной пошлины за подачу жалобы, будет способствовать снижению количества необоснованных жалоб при размещении государственных и муниципальных заказов;

2) дополнить ч. 2 ст. 19 ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» таким основанием для включения в реестр недобросовестных поставщиков, как расторжение государственного или муниципального контракта по соглашению сторон в виду неисполнения либо ненадлежащего исполнения подрядчиком (поставщиком) принятых на себя обязательств по контракту. В силу ч. 2 ст. 452 ГК РФ требование о расторжении договора может быть заявлено стороной в суд только после получения отказа другой стороны на предложение расторгнуть договор либо неполучения ответа в срок, указанный в предложении или установленный законом либо договором, а при его отсутствии - в тридцатидневный срок. В связи с этим, недобросовестный поставщик (подрядчик), получив предложение от заказчика о расторжении государственного или

муниципального контракта, соглашается с этим предложением и тем самым избегает для себя негативных последствий включения в реестр недобросовестных поставщиков;

3) предложения по изменению Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях в сфере размещения государственного заказа: для впервые совершивших административные правонарушения, не повлекшие существенных нарушений общественных интересов, предусмотреть форму административного наказания «предупреждение».

За 2015 год в управление поступило 595 заявлений и жалоб о нарушении действующего законодательства. Возбуждено и рассмотрено 210 дел, установлено 299 нарушений со стороны хозяйствующих субъектов, органов местного самоуправления. В 2015 году ажиотаж вокруг цен на куриные яйца наблюдался практически во всех регионах Центральной России. Пензенская область одна из первых, кто начал проводить проверки, мониторинг цен, анализ финансовых результатов деятельности хозяйствующих субъектов, осуществляющих производство и реализацию яйца куриного[44].

Что касается ОСАГО, то началу расследования антимонопольного дела в отношении компании «Росгосстрах» послужили многочисленные жалобы от ее клиентов (приложение Г).

Контроль за всеми страховыми органами занимается межрегиональное управление Службы Банка России по финансовым рынкам в Центральном федеральном округе (г. Москва). При ущемлении прав юридических лиц, обращаться в Управление Федеральной антимонопольной службы по Пензенской области, в случае с физическими лицами, обращение должно быть направленно в Управление Роспотребнадзора по Пензенской области.

В сфере госзаказа обсуждались результаты исполнения №94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ оказания услуг для государственных и муниципальных нужд» и новый № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения

государственных и муниципальных нужд» [21]. Сотрудники Пензенского УФАС изучали, высказывали мнения и пожелания, участвовали в совещаниях, семинарах, проходили подготовку.

Что касается контроля в сфере размещения заказов, то здесь действительно очень большое количество обращений, и каждый год оно возрастает. В целях контроля размещения государственного и муниципального заказа и упреждения недобросовестной конкуренции, Пензенским УФАС проведена 81 плановая проверка.

Говоря о Федеральном законе № 223 в практике Федеральной антимонопольной службы, следует сказать, что прошедший год, после вступления закона в силу, был временем формирования практики его применения [19]. В частности, определена процедура рассмотрения жалоб, и здесь пригодился опыт применения Федерального закона № 94-ФЗ. Тем более что принципиальных различий между документами нет, разве что сроки рассмотрения жалоб увеличены на два дня. В настоящее время возникает необходимость ужесточения санкций в отношении тех, кто нарушает закон.

Среди мер, которые уже реализуются, можно назвать появление реестра недобросовестных поставщиков. Конкретные требования к закупочным процедурам Законом № 223-ФЗ не детализированы, документ устанавливает лишь общие принципы и основные положения. Но, несмотря на рамочный характер, закону все-таки удается достичь определенных целей [19].

В рамках контроля соблюдения №381-ФЗ «Об основах государственного регулирования торговой деятельности в Российской Федерации» [17] проводились проверки хозяйствующих субъектов, осуществляющих торговую деятельность по продаже продовольственных товаров посредством организации торговой сети и хозяйствующих субъектов, осуществляющих поставки продовольственных товаров в

торговые сети, выявлено 11 нарушений, выразившихся в создании дискриминационных условий поставщикам товаров, выдано 10 предписаний.

Касаемо «№ 147-ФЗ О естественных монополиях» [11], за период 2015г проведено 46 проверок, из которых 11 выездных.

Учитывая важную функцию, которую выполняет на сегодняшний день реклама, очень важно осуществлять систематический контроль за соблюдением действующего законодательства, что и входит в полномочия антимонопольной службы.

В 2015 году Пензенское УФАС пресекло 85 различных правонарушений Федерального закона «О рекламе», выдано 26 предписаний. Так, были введены запреты на рекламу пива и алкогольной продукции в печатных и интернет - СМИ. Нововведения коснулись Закона о рекламе и в связи со вступившим в силу в сентябре 2012 года Законом о защите детей от информации, причиняющей вред их здоровью и развитию, что повлекло за собой обязательную маркировку рекламы информационной продукции.

В управление федеральной антимонопольной службы по Пензенской области поступают многочисленные заявления граждан о нежелательной рекламе в виде смс-сообщений, направленные на их телефонные номера без согласия абонента. Хотелось разъяснить, что согласно федеральному закону «О рекламе» распространение рекламы посредством использования телефонной, подвижной радиотелефонной связи допускается только при условии предварительного согласия абонента на получение рекламы. Ответственность за нарушение названного требования закона возложена на рекламораспространителя. Порядок подачи жалоб на незаконную смс-рекламу подробно разъяснен на официальном сайте ФАС России. Вместе с тем, Пензенское УФАС рекомендует гражданам до обращения в антимонопольный орган направить письменный отказ от смс-рекламы своему оператору мобильной связи. В отчетном году борьба с смс-рекламой Пензенским УФАС проводилось заседание Комиссии отдела рекламы и

недобросовестной конкуренции. Повестка мероприятия: «Реклама посредством sms-рассылки без согласия абонента».

Конечно же, уделялось внимание рекламе, связанной с Олимпиадой параолимпийскими играми 2014 года в Сочи. УФАС по Пензенской области рассматривало дела, связанные с неправомерным использованием олимпийской и паралимпийской символики.

Итоги работы Пензенского УФАС за 2016 год можно подвести в сравнении с предыдущими периодами (приложение Д).

Как видно из таблицы, с каждым годом увеличивается число рассмотренных заявлений. В 2016 году было принято 1371 заявление, это составляет 230% по отношению к предыдущему году. В 2015 году количество принятых заявлений увеличилось на 187 штук, что составило145,8%. Если сравнить 2014 и 2013 года, то можно также увидеть увеличение на 98 заявлений, что составляет 131,6%.

В связи с увеличением принятых заявлений, соответственно и возбужденных дел стало больше. Лишь в 2013 году количество возбужденных дел было меньше, чем в предшествующий и составляло 210 дел, против 260, что равно 80,7%. Максимальное увеличение было в 2014 году, по сравнению с 2013. В тот период времени рост возбужденных дел составил 382,4%, в то время как в 2015 на 326%.

Количество выданных предписаний с 2013 по 2016 не уменьшалось вообще, а лишь увеличивалось. В 2016 году произошло рекордное увеличение, которое составило405%.

Необходимо заострить внимание на некоторых статьях ФЗ «О защите конкуренции». Количество заявлений по статье «Запрет на злоупотребление хозяйствующим субъектом доминирующим положением» за последние годы: 2013, 2014, 2015 и 2016 выросла на106,9%, 567,7%, 610,5% соответственно.

Заявления по статье «Запрет на ограничивающие конкуренцию соглашения хозяйствующих субъектов» в 2016 году составили 2,4% от общего числа заявлений и 183% по отношению к 2015 году.

«Запрет на недобросовестную конкуренцию» - статья, по которой в 2016 году поступило 94 заявления, что составило 587,5% по отношению к предыдущему периоду. 800% рост наблюдался в данной статье в 2015 коду (по сравнению с 2014), а вот в 2014 году поступило всего лишь 2 заявления, когда в свою очередь в 2013 году было обработано 27 заявлений.

По нарушению ФЗ «О рекламе» в прошлом году в Пензенское УФАС поступило 71 заявление, что составило 83,5%, в 2014 году поступило 94 заявления, что составило 470% по отношению к предыдущему году.

По мнению граждан ФЗ №94 «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» в 2016 году был нарушен 346 раз, в 2015 – 340, что составило 121,4% к предыдущему периоду, а в 2014 году в Пензенское УФАС поступило 280 заявлений, что на 102 больше, чем в 2013 году.

О нарушении ФЗ №294 «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» было заявлено 12 раз за 2016 год, в 2015 - 7, что на 175% больше, чем в 2014 и на 350% больше, чем в 2013 году.

Ненадлежащее исполнение ФЗ №147 «О естественных монополиях» за последние 4 года выросло на 271,4 % (с 7 до 19 заявлений).

Показателем эффективности работы Пензенского УФАС являются нарушения ФЗ №44 «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд». Он введен в 2013 году и за три года в Управление поступило 115 заявлений.

Если сравнить показатели работы УФАС по Пензенской области по первым кварталам 2015, 2016 годов с докризисным периодом (первый квартал 2007), то станет видно, что в 2015 году произошло увеличение по

таким показателям, как: навязывание невыгодных условий договора, введение в заблуждение потребителей, а позиции о нарушении порядка ценообразования, участие организаторов торгов в торгах, недобросовестная конкуренция – уменьшились. Начало 2016 года характеризуется увеличением по всем показателям (приложение Е).

3 Повышение эффективности работ УФАС по Пензенской области

3.1 Недостатки работы УФАС по Пензенской области

Естественно, любое, даже сколь угодно развитое антимонопольное законодательство не свободно от недостатков. Некоторые проблемы, связанные с неэффективностью антимонопольной политики в Пензенской области, а также механизмов, обеспечивающих его соблюдение:

- несправедливая процедура проверки компаний;

- трудности с определением мер, которые предотвращали бы негативные последствия монополизации;

- сложности, связанные с формулированием и реализацией мер антимонопольного регулирования в условиях «новой экономики», которая характеризуется динамичной конкуренцией, быстрыми технологическими изменениями, высоким значением интеллектуальной собственности;

- автоматизация процесса документооборота;

- непрозрачность политики;

- неэффективность работы сотрудников.

Проблемы, связанные с разработкой и применением антимонопольного законодательства, обусловлены рядом обстоятельств, которые далеко не всегда являются прямым отражением столкновения различных групп интересов. Цель антимонопольного законодательства — предотвратить ограничивающие конкуренцию действия. Однако у нее в самой постановке вопроса содержится несколько проблем. Общая для хозяйственного законодательства в системе кодифицированного права проблема состоит в необходимости совместить богатство хозяйственной практики, которую должны регулировать нормы законодательства, с юридической четкостью и точностью самих норм. Но в аспекте разработки антимонопольного законодательства есть своя специфика.

Во-первых, само понимание конкуренции, а следовательно, и антиконкурентных действий, допускает различные интерпретации. Если использовать понимание конкуренции исключительно как «процесс открытия новых способов использования ограниченных ресурсов», то многие действия, признаваемые в большинстве стран незаконными, сложно будет отнести к антиконкурентным. Возьмем, например, отказ монополиста — оператора газопроводного транспорта предоставить возможность использовать газопровод независимому поставщику газа. Строго говоря, монополист не создает препятствий строительству альтернативного газопровода или изобретению альтернативного способа транспортировки газа, поэтому и антиконкурентным это действие назвать нельзя.

Во-вторых, хозяйственная практика, оказывающая отрицательное воздействие на конкуренцию, многообразна, поэтому законодатель вынужден группировать возможные антиконкурентные действия. Закон не может содержать исчерпывающий перечень всех возможных действий участников рынка и поэтому применяющие закон органы всегда стоят перед сложной проблемой квалификации поведения продавцов.

В-третьих, хозяйственная практика, оказывающая отрицательное воздействие на конкуренцию, может одновременно положительно влиять на эффективность. Так, соглашение компаний о совместных исследованиях и разработках и их последующем использовании, безусловно, может не только повышать эффективность инвестиций в разработки, но и ограничивать при этом конкуренцию на рынке конечной продукции.

Не менее показательным является пример с вертикальными ограничивающими контрактами. Например, предписание в контракте рамок цены перепродажи со стороны производителя может ограничивать конкуренцию, но может и стимулировать неценовую конкуренцию между участниками рынка. Поэтому антимонопольное законодательство в большинстве случаев предусматривает сопоставление антиконкурентных эффектов хозяйственной практики с положительным воздействием этой практики на эффективность в

рамках так называемого «взвешенного подхода» в отличие от применения закона «по букве».

Однако здесь возникает существенная проблема, связанная с издержками правоприменения. Практически любая хозяйственная практика, ограничивающая конкуренцию, сопровождается какими-то дополнительными выигрышами. Требование сопоставлять положительные и отрицательные эффекты хозяйственной практики в каждом случае обусловливало бы слишком высокие издержки участников правоприменения — рыночных агентов, судов и антимонопольных органов. Поэтому законодатель вынужден проводить границу между теми типами хозяйственной практики, которые анализируются в рамках «взвешенного подхода», и теми, к которым закон применяется «по букве». Как правило, в последнем случае законодатель утверждает не то, что хозяйственная практика никогда не может сопровождаться положительными эффектами, а то, что сопоставление положительных и отрицательных эффектов в каждом конкретном случае окажет худшее воздействие на благосостояние, нежели ее запрещение. Способы проведения границы между указанными типами хозяйственной практики различаются для разных типов законодательства: суды в США руководствуются сложившимися (в том числе, безусловно, под воздействием деятельности Министерства юстиции и Федеральной комиссии по торговле) традициями применения закона «по букве» или в соответствии с правилом «взвешенного подхода»; Европейская комиссия по конкуренции в рамках кодифицированного конкурентного права во многих случаях пользуется разграничением видов хозяйственной практики на разрешенные, запрещенные и требующие специального анализа. В общем случае стремление ограничить сферу применения «взвешенного подхода» связано и с тем, что анализ влияния конкретной хозяйственной практики на конкуренцию требует значительных экспертных ресурсов, а выводы такого анализа всегда носят предположительный характер. Кроме того, в ряде случаев (в том числе и в России)

это обусловлено и желанием ограничить «поле свободы» органов исполнительной власти как источник коррупции.

Таким образом, ни одна система норм, нацеленных на защиту конкуренции, и ни один антимонопольный орган не могут полностью избежать в своей деятельности так называемых ошибок первого и второго рода: признания законной практики, ограничивающей конкуренцию и не компенсирующей при этом потери благосостояния, с одной стороны, и признания незаконной практики, которая не ограничивает конкуренцию либо компенсирует потери благосостояния — с другой. Целью дизайна законодательства может быть лишь минимизация подобных ошибок.

3.2 Пути повышения эффективности работы УФАС в регионе

В целях совершенствования институтов защиты конкуренции и ее развития ФАС России разработана стратегия развития конкуренции и антимонопольного регулирования в Российской Федерации на период 2013 - 2024 годов (далее - Стратегия). Стратегия учитывает рекомендации Комитета по конкуренции ОЭСР, а также предложения бизнес-ассоциаций.

Стратегия представляет собой программный документ и предполагает реализацию, как законотворческих инициатив, так и мероприятий, целью которых является оптимизация деятельности антимонопольного органа. Всего 4 направления:

1) создание благоприятной институциональной и организационной среды для эффективной защиты и развития конкуренции;

2) снижение административных барьеров, препятствующих развитию и свободному функционированию рынков;

3) обеспечение недискриминационного доступа потребителей к услугам естественных монополий, формирование эффективных механизмов тарифообразования;

4) создание условий для эффективной конкуренции при размещении государственного и муниципального заказа и реализации на торгах государственного имущества.

Работа Пензенского УФАС России в рамках рассматриваемого приоритета должна обеспечить достижение следующих целей:

1) создание благоприятных условий для развития конкуренции в ключевых отраслях экономики области;

2) повышение качества принимаемых антимонопольными органами решений, обеспечение единообразия подходов на всей территории России (общими усилиями с другими регионами);

3) снижение количества нарушений антимонопольного законодательства по области за счет повышения результативности мер превентивного характера и совершенствования Кодекса об административных правонарушениях;

4) повышение качества контроля за слияниями и поглощениями при снижении административной нагрузки на бизнес;

5) усиление роли антимонопольного органа как макрорегулятора экономики;

6) повышение места ФАС России в рейтинге конкурентных ведомств мира до места не ниже десятого;

7) формирование позитивного имиджа Пензенского УФАС России.

Среди задач, имеющих серьезный социальный эффект, стоит отметить снижение цен на услуги естественных монополий, повышение их качества.

Новация, предлагаемая антимонопольной службой - распространить применение института предупреждения и предостережения на большинство статей антимонопольного законодательства. То есть не сразу карать, а дать время, чтобы нарушитель мог исправиться. Можно сказать, что сейчас

происходит трансформация ФАС России в орган превентивного контроля, что в итоге приведет к снижению количества возбуждаемых нами дел и концентрации на наиболее важных из них

Выравнивание условий конкуренции, активная государственная антимонопольная политика являются ключевыми факторами обеспечения благоприятной среды для развития малого предпринимательства. Малое предпринимательство занимает особое место в экономической системе страны, не только обеспечивая рост занятости и снижение социальной напряженности, но и являясь важнейшим фактором обеспечения устойчивости и инновационного характера экономического роста. Развитие малого предпринимательства повышает гибкость и адаптивность экономики, обеспечивает основу для формирования массового среднего класса.

В существенном улучшении нуждается и судебная система, что необходимо для обеспечения эффективной защиты прав частной собственности и оказания помощи в разрешении хозяйственных и административных споров. Требуется надлежащее государственное регулирование тарифов на продукцию и услуги субъектов естественных монополий.

Признаком конкурентной экономики является полнота информации - о рынке, конкурентах, ценах, - предоставляемой в распоряжение хозяйствующих субъектов и необходимой для принятия ими экономических решений. Поэтому важной составляющей государственной конкурентной политики становится создание (содействие созданию) соответствующих информационных систем. Наконец, необходима постоянная деятельность государства по искоренению коррупции и протекционизма как факторов, существенно искажающих ситуацию на рынке.

Если рассмотреть конкурентные преимущества Пензенской области, то нетрудно выделить мебельный, туристический, кондитерский и другие кластеры, улов рыбы, выращивание сельскохозяйственной продукции, разведение крупно- и мелко рогатого скота, являющиеся естественными

преимуществами Пензенской области. В какой-то мере к конкурентным преимуществам можно отнести и сохраненные традиции народных художественных промыслов (Абашевская игрушка).

Главной задачей в области инвестиционной политики является создание максимально благоприятных условий, способствующих активному притоку инвестиционных капиталов в экономику.

Решение данной задачи предполагается осуществлять за счет:

1) минимизации вмешательства органов власти в хозяйственную деятельность инвесторов в законодательно очерченных рамках;

2) осуществления защищенного и предсказуемого правового режима хозяйственной деятельности инвесторов, обеспечения стабильности хозяйственных условий для инвестирования;

3) прозрачности проводимой инвестиционной политики, открытости и доступности для всех инвесторов информации, необходимой для осуществления инвестиционной деятельности;

4) взаимной ответственности и безоговорочного выполнения обязательств со стороны, как республиканских органов исполнительной власти, так и других участников инвестиционного процесса.

Другой задачей в данной области является обеспечение максимальной эффективности от инвестирования бюджетных средств, приоритетность, прозрачность, тщательная оценка инвестиционных проектов.

Государственное инвестирование планируется осуществлять на основе программно-целевых механизмов, обеспечивающих наибольшую эффективность предоставления бюджетных кредитов и субсидирования части процентной ставки по кредитам коммерческих банков.

В числе мер государственной поддержки законодательством Пензенской области предусмотрены также налоговые льготы (в рамках прав субъектов РФ) для привлечения внешних инвестиций и реализации инвестиционных проектов на территории региона.

Ключевым механизмом повышения уровня конкурентоспособности России и Пензенской области видится конкурентная стратегия и конкурентная политика государства, которая посредством стратегически верного определения векторов и приоритетов реформирования, ориентированных на жизнеустойчивость, позволит эффективно использовать российские конкурентные преимущества и ресурсы, и достичь уровня конкурентоспособности страны, необходимого для достойного существования в сложных условиях жесткой глобальной конкурентной среды. Тогда задачи восстановления статуса державы в экономико-технологическом плане, перехода российского государства с «нижнего» на «верхний путь к конкурентоспособности», возвращения утраченных и завоевания новых, более высоких, позиций в сфере образования и науки, социальной сфере не будут восприниматься экспертами как несбыточные мечты.

Итак, выявленные проблемы можно решить.

1. Проблема: несправедливая процедура проверки компаний.

Решение: Заимствование опыта Германии. В УФАС по Пензенской области поступила жалоба на увеличение продовольственных товаров. УФАС начинает проводить проверку, при этом цены на продукты питания остаются высокими. Граждане вынуждены тратить больше денежных средств. Неизвестно сколько по времени эта проверка будет длиться. В Германии, после поступления жалобы, антимонопольный орган обязывает компанию вернуть цены на прежний уровень до выявления истинных причин их повышения.

2. Проблема: трудности с определением мер, которые предотвращали бы негативные последствия монополизации.

Решение: Изменение антимонопольного законодательства РФ. Так как владельцы монополий получают большую прибыль, то от наложенного на монополию штрафа они с легкостью избавятся. Но нет гарантии, что монополии эта или другая не будут злоупотреблять своим положением на

рынке. Необходимо увеличить штрафы и ужесточить меры административной ответственности вплоть до реорганизации (при повторном грубом нарушении, а не ждать пока они получат сверхприбыль).

Ко всему, стоит отметить, что в каждом отдельном случае должен быть свой подход, а, как правило, всегда берется уже отработанная схема.

3. Проблема: сложности, связанные с формулированием и реализацией мер антимонопольного регулирования в условиях «новой экономики», которая характеризуется динамичной конкуренцией, быстрыми технологическими изменениями, высоким значением интеллектуальной собственности.

Решение: Необходимо наладить более тесную связь Пензеского УФАС с Управлениями Федеральной антимонопольной службы других регионов, для более быстрой реакции на происходящие, с возможностью влияния на законодательство.

4. Проблема: совершенствование и автоматизация процесса документооборота.

Решение: создание шаблонов и возможность на электронный документооборот как внутри организации, так и в пределах взаимодействия с внешней средой.

5. Проблема: непрозрачность политики.

Решение: Обновлять данные на официальном сайте (данные не обновлялись с 2014 года).

6. Проблема: неэффективность работы сотрудников Управления.

Решение: так как произошло увеличение нагрузки на сотрудников, то необходимо принять стимулирующие меры, а именно: увеличить численный состав сотрудников, увеличить заработную плату, а также увеличить моральное поощрение.

7. Проблема: Пензенское Управление Федеральной антимонопольной службы вмешивается в деятельность организации по любому заявлению, хотя иногда факты нарушения законодательства не подтверждаются, ко всему, за

вмешательство в деятельность проверяемой организации ответственности никто не несет.

Решение: так, в Великобритании были приняты Закон о регулирующем воздействии и применении санкций и Руководство для регулирующих органов, которые направлены на повышение эффективности контрольно-надзорной деятельности. Данными актами определены принципы деятельности контрольно-надзорных органов:

1) органы должны способствовать экономическому росту и вмешиваться в деятельность бизнеса только при наличии необходимости защиты охраняемых ценностей;

2) органы должны перераспределять свои усилия на области, где в этом есть наибольшая необходимость;

3) проверяемые требования законодательства должны быть максимально понятны подконтрольным субъектам, а контрольные органы должны обеспечить их наиболее эффективное разъяснение для подконтрольных субъектов;

4) не должно быть проверок без объективной на то причины;

5) бизнес, который совершает грубые нарушения, должен оперативно выявляться и нести пропорциональные совершенным им нарушениям и значимые для него санкции;

6) органы должны нести ответственность за эффективность и результативность их деятельности, оставаясь при этом независимыми в принятии решений.

8. Проблема: нет четких разграничений полномочий при межведомственном контроле.

Решение: законодательно разграничить. В Словении, например, существует закон о контрольно-надзорной деятельности. В нем закрепляются межведомственная координация контрольно-надзорной деятельности (Совет по контрольно-надзорной деятельности), развитие функции предупреждения правонарушений и разъяснения требований законодательства при реализации

контрольных мероприятий, совершенствование профессиональных компетенций инспекторского состава, регламентация и совершенствование контрольно-надзорной деятельности по международным стандартам (ИСО и т. д.).

9. Проблема: «белые дыры» в законодательстве. Даже по определению таких понятий как «контроль» и «надзор».

Решение: применить опыт Казахстана. В Законе, принятом в 2013 году, «О государственном контроле и надзоре в Республике Казахстан» разграничиваются государственный контроль и надзор, дается определение понятий риск и системы оценки рисков, определяется порядок организации и проведения проверок, порядок использования системы оценки рисков при планировании проверок. В законе устанавливается порядок определения частоты плановых проверок в зависимости от степени риска (от раза в квартал для субъектов с высокой степенью рисков в области санитарно-эпидемиологического контроля до раза в пять лет для субъектов с незначительной степенью риска из других сфер контроля). В Законе вводится понятие проверочных листов, которые должны включать в себя исчерпывающий перечень требований к деятельности проверяемых субъектов, установленных законодательством Республики Казахстан, несоблюдение которых влечет за собой угрозу жизни и здоровью человека, окружающей среде, законным интересам физических и юридических лиц, государства. В Законе также дается исчерпывающий перечень сфер деятельности субъектов частного предпринимательства, в которых осуществляется государственный контроль и надзор.

Заключение

В настоящее время в России действует не столько система, сколько совокупность контрольных органов, отсутствует унифицированность правовых актов. Существует избыточность и органов, и правовых актов, параллелизм и дублирование, нет эффективной координации работы таких органов. Вследствие этого результативность их работы зачастую недостаточно высока, нередки случаи нерационального расходования ресурсов (человеческих и финансовых). В целях решения перечисленных проблем, исходя из анализа правовых организационных и методических основ функционирования контрольных органов в сфере госуправления, видимо, целесообразно, в первую очередь, сформировать и усовершенствовать соответствующую нормативную правовую базу их деятельности, в частности, по обеспечению координации деятельности органов, осуществляющих государственные контрольные функции, и на этой основе принять решения об оптимизации организационно-штатных структур контрольных инстанций, унификации полномочий контрольно-надзорных органов.

Антимонопольное регулирование не стоит на месте. Оно изменяется и дополняется. Так, например, в Федеральный закон № 38-ФЗ «О рекламе» было внесено дополнение от 03.02.2015 №5-ФЗ, касающееся распространения рекламы в дни траура, объявленные в Российской Федерации. Не обошли стороной изменения и ФЗ « О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд». Новшества были введены ФЗ №498 «О внесении изменений в Федеральный закон "О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд". Федеральные законы № 135-ФЗ "О защите конкуренции" и № 57-ФЗ "О порядке осуществления иностранных инвестиций в хозяйственные

общества, имеющие стратегическое значение для обеспечения обороны страны и безопасности государства" также были преобразованы в 2013 и 2014 годах соответственно.

Федеральная антимонопольная служба все чаще использует такой инструмент антимонопольного контроля, как внеплановые проверки. Данные мероприятия в ФАС России регламентируются двумя документами:

1. Приказ ФАС России от 25.05.2012 № 340 «Об утверждении административного регламента ФАС России по исполнению государственной функции по проведению проверок соблюдения требований антимонопольного законодательства РФ» (Регламент) (приложение 4).

2. Письмо от 26 декабря 2011 г. № ИА/48530 «О направлении методических рекомендаций по проведению ФАС России и ее территориальными органами плановых и внеплановых выездных проверок по контролю за соблюдением требований антимонопольного законодательства» (Методика) (приложение 5).

17 июня 2014 года Высший Арбитражный Суд (ВАС РФ), признал недействующими Методику (дело №ВАС-7907/2013). Тогда суд подтвердил, что данный документ, в котором закреплено право антимонопольного органа проводить «рейды на рассвете», расширяет полномочия ФАС и противоречит Конституции и Закону о защите конкуренции (в последствие данное решение было отменено).

Цель «рейдов на рассвете» – сюрприз, ситуация, исключающая уничтожение доказательств нарушения. Рейды на рассвете вызывают сильную негативную реакцию делового сообщества, так как ведут к большим издержкам из-за нарушения распорядка дня (по сути ФАС России парализует работу управленческого состава предприятия), к тому же рейды серьезно понижают капитализацию компаний. В этом состоит основное отличие рейдов от внеплановых проверок с уведомлением за 24 часа. В последнем случае уведомление делается не позднее чем за 24 часа до начала проверки, что обеспечивает баланс интересов: проверяемые имеют возможность

подготовиться и ход работы организации не нарушается слишком сильно, также все заинтересованные лица компании будут на своих местах, что поможет ФАС России провести проверку без задержек.

В целом, ФАС России проводит несколько тысяч проверок ежегодно. По степени воздействия на бизнес внеплановые проверки антимонопольной службы не отличаются от проверок следственных органов. В соответствии с действующим законодательством проверки следственных органов требуют судебного разрешения с обязательным возбуждением перед судом ходатайства о производстве следственного действия. Между тем, благодаря Регламенту и Методике, проверки ФАС России не требуют от сотрудников службы никаких действий кроме письменной санкции руководства ФАС России. Указанные проверки проводятся без возбуждения дела в антимонопольном органе.

Управление Федеральной антимонопольной службы по Пензенской области взаимодействует с законодательными, судебными и исполнительными органами власти, в том числе Министерство экономики Пензенской области.

Развитие межведомственного взаимодействия антимонопольных, правоохранительных и судебных органов является важным фактором, определяющим эффективность работы, проводимой ФАС. Такое взаимодействие определяет жизнеспособность антимонопольной системы, созданной в Российской Федерации и объединяющей уголовное и административное производство. На сегодняшний день территориальный орган Федеральной антимонопольной службы Пензенской области осуществляет свою деятельность при тесном взаимодействии с более чем 20 различными органами государственной власти - это органы прокуратуры, налоговая служба, регистрационная служба, служба государственной статистики и другие.

Самые крупные и трудные вопросы в процессе работы, реализации возложенных задач решаются на стыке министерств и служб. Такое

взаимодействие органов государственной власти необходимо и при пресечении нарушений антимонопольного законодательства. За период деятельности Пензенского Управления Федеральной антимонопольной службы с рядом органов исполнительной власти Пензенской области удалось сформировать взаимоотношения. Сложилась определенная практика совместных проверок, налажен информационный обмен. Взаимодействие Пензенского Управления Федеральной антимонопольной службы с органами прокуратуры сложилось еще на заре становления антимонопольной службы и осуществляется достаточно результативно. Как правило, это взаимообмен информацией, направления в органы прокуратуры информации по фактам нарушений законодательства Российской Федерации, выявленных в процессе рассмотрения заявлений и уведомлений хозяйствующих субъектов, направление органами прокуратуры в Пензенское Управление Федеральной антимонопольной службы материалов по признакам нарушения антимонопольного законодательства, законодательства о рекламе, это и проведение совместных проверок. Можно сказать о том, что наиболее часто Пензенское Управление Федеральной антимонопольной службы взаимодействует с правоохранительными органами Пензенской области. Нередки случаи, когда антимонопольная служба, правоохранительные органы и органы прокуратуры занимаются расследованием одного и того же дела. В основном эти дела касаются соблюдения законодательства о конкуренции.

Проблема взаимодействия требует тщательного изучения и разработки схемы работы. Как правило, федеральные органы имеют узкую специализацию в какой-либо сфере. Взаимодействие с федеральными органами облегчается тем, что в подавляющем большинстве случаев их деятельность четко и конкретно регламентирована различными административными регламентами и ведомственными приказами.

Положительный результат сотрудничества контролирующих органов очевиден:

Во-первых, полученная информация, а также привлечение сотрудников других структур в качестве экспертов позволяют формировать объективное мнение антимонопольного органа по той или иной проблеме, выносить выверенные решения, более качественно решать задачу пресечения нарушений антимонопольного законодательства.

Во-вторых, в результате совместной деятельности предотвращаются нарушения не только антимонопольного законодательства, но и законодательства в целом.

В-третьих, антимонопольные органы, участвуя в работе различных комиссий и советов, получают возможность наиболее эффективно повлиять на развитие отношений на товарных и финансовых рынках, направить их в русло закона, тем самым наиболее действенно решить возложенные задачи.

По итогам 2016 года, можно сделать вывод, что практически по всем основным показателям работы Пензенского УФАС наблюдается увеличение числа рассмотренных заявлений, ярко выражен показатель по ст.10 ФЗ «О защите конкуренции». Указанная цифра выросла на 788 заявлений, что составляет 1137%, по отношению к 2015 году. Стоит отметить, что наблюдается и снижение некоторых показателей, относящимся к ФЗ «О рекламе» и ст.17 ФЗ «О защите конкуренции», и составляет 83,5% и 63,5% по отношению к 2015 году соответственно.

Проблемы и пути их решения:

- проблему несправедливой процедуры проверки компаний можно решить заимствованием опыта Германии;

- проблема трудности с определением мер, которые предотвращали бы негативные последствия монополизации решается изменением антимонопольного законодательства РФ. Необходимо увеличить штрафы и ужесточить меры административной ответственности вплоть до реорганизации (при повторном грубом нарушении, а не ждать пока они получат сверхприбль). Также необходимо ввести такие меры как лишение лицензии на осуществление определенной деятельности. Предполагается, что

лицензия может быть ликвидирована за однократное грубое или систематическое нарушение порядка осуществления разрешенного ею вида деятельности, также исправительные работы на срок от 15 дней до двух месяцев. Назначать их предлагается только за грубые правонарушения. Суть наказания – в удержании от 5% до 20% дохода правонарушителя по месту основной работы при условии, что эта сумма – не менее минимального размера штрафа за значительное административное правонарушение.

Можно еще осуществить запрет на посещение публичных мероприятий, определенных общественных мест и на пользование услугами авиаперевозчиков. Эта мера аналогична введенному с 20 января прошлого года запрету на посещение мест проведения официальных спортивных соревнований в дни их проведения (п. 11 ч. 1 ст. 3.2 КоАП РФ). Ликвидация юридического лица или прекращение деятельности в качестве индивидуального предпринимателя. Это, бесспорно, самое серьезное наказание. При этом обязательное условие его назначения – невозможность достичь целей наказания менее строгим его видом. Ко всему, стоит отметить, что в каждом отдельном случае должен быть свой подход, а, как правило, всегда берется уже отработанная схема.

О проблеме сложностей, связанных с формулированием и реализацией мер антимонопольного регулирования в условиях «новой экономики», которая характеризуется динамичной конкуренцией, быстрыми технологическими изменениями, высоким значением интеллектуальной собственности, можно забыть налаживая более тесную связь Пензенского УФАС с Управлениями Федеральной антимонопольной службы других регионов, для более быстрой реакции на происходящие, с возможностью влияния на законодательство.

С проблемой совершенствования и автоматизации процесса документооборота, необходимо справиться с помощью создания шаблонов и возможности на электронный документооборот, как внутри организации, так и в пределах взаимодействия с внешними компаниями.

Проблемой также является непрозрачность политики. Для ее решения необходимо обновлять данные на официальном сайте (данные не обновлялись с 2014 года).

Проблема неэффективности работы сотрудников Пензенского Управления Федеральной антимонопольной службы решается уменьшением нагрузки на сотрудников, необходимостью принятия стимулирующих мер, а именно: увеличение численного состава сотрудников, увеличение заработной платы.

Проблемы своевременного вмешательства в дела организации, разграничения полномочий при межведомственном взаимодействии, а также решение проблемы «белых дыр» в законодательстве, можно решить путем заимствования зарубежного опыта таких стран как Великобритания, Словения и Казахстана соответственно.

Список использованных источников

1. Конституция РФ от 12 декабря 1993 года [Электронный ресурс] Дата обновления: 20.01.2012. Доступ из Справочной правовой системы «Консультант Плюс» - 2017
2. Гражданский кодекс РФ от 30.11.1994 N 51-ФЗ - Часть 1 [Электронный ресурс] Дата обновления: 21.04.2012. Доступ из Справочной правовой системы «Консультант Плюс» - 2017
3. Бюджетный кодекс РФ от 31.07.1998 N 145-ФЗ [Электронный ресурс] Дата обновления: 21.04.2012. Доступ из Справочной правовой системы «Консультант Плюс» - 2017
4. Налоговый кодекс РФ часть 1 от 31.07.1998 N 146-ФЗ [Электронный ресурс] Дата обновления: 08.03.2015. Доступ из Справочной правовой системы «Консультант Плюс» - 2017
5. Уголовно-процессуальный кодекс РФ от 18 декабря 2001 г. N 174-ФЗ [Электронный ресурс] Дата обновления: 30.03.2015. Доступ из Справочной правовой системы «Гарант» - 2017
6. Кодекс об административных правонарушениях РФ от 30.12.2001 N 195-ФЗ [Электронный ресурс] Дата обновления: 06.04.2015. Доступ из Справочной правовой системы «Консультант Плюс» - 2017
7. Трудовой кодекс РФ от 30.12.2001 N 197-ФЗ [Электронный ресурс] Дата обновления: 06.04.2015. Доступ из Справочной правовой системы «Консультант Плюс» - 2017
8. О конкуренции и ограничении монополистической деятельности на товарных рынках: Закон РСФСР от 22 марта 1991 г. № 948-I [Электронный ресурс] Дата обновления: 26.07.2006. Доступ из Справочной правовой системы «Консультант Плюс» - 2017

9. О защите прав потребителей: федеральный закон РФ от 7 февраля 1992 г. № 2300-I [Электронный ресурс] Дата обновления: 05.05.2014. Доступ из Справочной правовой системы «Консультант Плюс» - 2017

10. О естественных монополиях: федеральный закон РФ от 17 августа 1995 г. № 147-ФЗ [Электронный ресурс] Дата обновления: 27.01.2013. Доступ из Справочной правовой системы «Консультант Плюс» - 2017

11. О государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей: федеральный закон РФ от 08 августа 2001 г. № 129-ФЗ [Электронный ресурс] Дата обновления: 30.03.2015. Доступ из Справочной правовой системы «Консультант Плюс» - 2017

12. О защите конкуренции: федеральный закон РФ от 26 июля 2006 г. № 135-ФЗ [Электронный ресурс] Дата обновления: 18.07.2009. Доступ из Справочной правовой системы «Консультант Плюс» - 2017

13. О лицензировании отдельных видов деятельности: федеральный закон РФ от 04 мая 2011 г. № 135-ФЗ [Электронный ресурс] Дата обновления: 31.12.2014. Доступ из Справочной правовой системы «Консультант Плюс» - 2017

14. О саморегулируемых организациях: федеральный закон РФ от 1 декабря 2007 г. № 315-ФЗ [Электронный ресурс] Дата обновления: 24.11.2014. Доступ из Справочной правовой системы «Консультант Плюс» - 2017

15. О порядке осуществления иностранных инвестиций в хозяйственные общества, имеющие стратегическое значение для обеспечения обороны страны и безопасности государства: федеральный закон РФ от 29.04.2008 г. № 57-ФЗ [Электронный ресурс] Дата обновления: 04.11.2014. Доступ из Справочной правовой системы «Консультант Плюс» - 2017

16. О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля: федеральный закон РФ от 26.12.2008 №294-ФЗ

[Электронный ресурс] Дата обновления: 21.07.2014. Доступ из Справочной правовой системы «Консультант Плюс» - 2017

17. Об основах государственного регулирования торговой деятельности в Российской Федерации: федеральный закон РФ от 28 декабря 2009 г. N 381-ФЗ [Электронный ресурс] Дата обновления: 09.01.2015. Доступ из Справочной правовой системы «Консультант Плюс» - 2017

18. Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг: федеральный закон РФ от 27.07.2010 № 210-ФЗ [Электронный ресурс] Дата обновления: 01.12.2014. Доступ из Справочной правовой системы «Консультант Плюс» - 2017

19. О лицензировании отдельных видов деятельности: федеральный закон РФ от 04 мая 2011 г. № 135-ФЗ [Электронный ресурс] Дата обновления: 31.12.2014. Доступ из Справочной правовой системы «Консультант Плюс» - 2017

20. О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц: федеральный закон РФ от 18.07.2011 N 223-ФЗ [Электронный ресурс] Дата обновления: 29.12.2014. Доступ из Справочной правовой системы «Консультант Плюс» - 2017

21. О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам осуществления государственного контроля (надзора) и муниципального контроля: федеральный закон РФ от 18.07.2011 N 242-ФЗ [Электронный ресурс] Дата обновления: 29.12.2014. Доступ из Справочной правовой системы «Консультант Плюс» - 2017

22. О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд: федеральный закон РФ от 05.04.2013 № 44-ФЗ [Электронный ресурс] Дата обновления: 06.04.2016. Доступ из Справочной правовой системы «Консультант Плюс» - 2017

23. О внесении изменений в Федеральный закон О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения

государственных и муниципальных нужд: федеральный закон от 31.12.2014 N 498-ФЗ [Электронный ресурс] Дата обновления: 31.12.2014. Доступ из Справочной правовой системы «Консультант Плюс» - 2017

24. О свободе торговли: указ Президента Российской Федерации от 29 января 1992 г. № 65 [Электронный ресурс] Дата обновления: 16.05.1997. Доступ из Справочной правовой системы «Консультант Плюс» - 2017

25. О некоторых мерах по государственному регулированию естественных монополий в Российской Федерации: указ Президента Российской Федерации от 28 февраля 1995 г. № 220 [Электронный ресурс] Дата обновления: 28.02.1995. Доступ из Справочной правовой системы «Консультант Плюс» - 2017

26. О мерах по устранению административных барьеров при развитии предпринимательства: указ Президента Российской Федерации от 29 июня 1998 года [Электронный ресурс] Дата обновления: 29.06.1998. Доступ из Справочной правовой системы «Консультант Плюс» - 2017

27. О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти: указ Президента РФ от 9 марта 2004 г. N 314 [Электронный ресурс] Дата обновления: 22.06.2009. Доступ из Справочной правовой системы «Консультант Плюс» - 2017

28. О некоторых вопросах, возникающих в связи с применением арбитражными судами антимонопольного законодательства: постановление Пленума Верховного Арбитражного Суда Российской Федерации от 30.06.2008 № 30 [Электронный ресурс] Режим доступа: http://www.arbitr.ru/as/pract/post_plenum/19343.html (дата обращения 15.04.2017)

29. Об утверждении Положения о порядке взаимодействия Министерства внутренних дел Российской Федерации и Федеральной антимонопольной службы: приказ МВД РФ N 878, ФАС РФ N 215 от 30.12.2004 [Электронный ресурс] Дата обновления: 30.12.2004. Доступ из Справочной правовой системы «Консультант Плюс» - 2017

30. Об утверждении формы бизнес-плана, представляемого для заключения (изменения) соглашения об осуществлении туристско-рекреационной деятельности, и критериев отбора банков и иных кредитных организаций для подготовки заключения на бизнес-планы, представленные лицами, намеревающимися получить статус резидента туристско-рекреационной особой экономической зоны, либо резидентами туристско-рекреационной особой экономической зоны, намеревающимися изменить условия соглашения об осуществлении туристско-рекреационной деятельности: приказ Минэкономразвития РФ от 09.11.2007 N 384 [Электронный ресурс] Дата обновления: 09.11.2007. Доступ из Справочной правовой системы «Консультант Плюс» - 2017

31. Об утверждении порядка проведения анализа состояния конкуренции на товарном рынке: приказ Федеральной Антимонопольной службы России от 28. 04.2010 № 220 [Электронный ресурс] Режим доступа http://www.fas.gov.ru/legislative-acts/legislative-acts_50604.html (дата обращения 15.04.2017)

32. Александров К. Любые проверки должны быть обоснованными и действенными // Финансовый контроль. – 2013. - № 3 . – С. 60-65

33. Антимонопольное законодательство: тенденции 2015 [Электронный ресурс] Режим доступа http://www.garant.ru/article/616813/ (дата обращения 11.04.2017)

34. Артемьев И.Ю. Некоторые вопросы и применение административной ответственности за нарушение антимонопольного законодательства // Вестник Высшего Арбитражного суда. – 2013. - №4. – С. 110-121

35. Внезапность или произвол? [Электронный ресурс] Режим доступа http://naiz.org/arhive/analitics/rubrics/68/2335/ (дата обращения 20.03.2016)

36. Воеводин Е. Антимонопольное регулирование категорийного менеджмента: российский и зарубежный опыт // Корпоративный юрист. – 2014.- №1. – С. 17-19

37. Гетманская М. Не должно быть проверок ради проверок: заседание Совета по развитию МСУ при Президенте РФ // Муниципальная власть. – 2014. - №1. – С. 6-11

38. Захаров Г.К., Рудомино В.А. Антимонопольное регулирование в глобальной экономике: опыт России и зарубежных стран // Закон. – 2014. - № 5. - С. 129-139

39. Инспектор без сюрпризов российская газета [Электронный ресурс] Режим доступа http://www.rg.ru/2015/03/24/proverki.html (дата обращения 21.03.2017)

40. История, функции полномочия Управления Федеральной антимонопольной службы по Пензенской области [Электронный ресурс] Режим доступа http://penza.fas.gov.ru/page/7714 (дата обращения 28.03.2017)

41. Мушта Е. Антимонопольная политика: время перемен // Слияние и поглощение. – 2013. - №4. – С. 21-25

42. Новый КоАП: каким он может быть [Электронный ресурс] Режим доступа http://www.garant.ru/article/609176/ (дата обращения 09.04.2017)

43. Нормативно-правовая база Управления Федеральной антимонопольной службы по Пензенской области [Электронный ресурс] Режим доступа http://penza.fas.gov.ru/documents_base (дата обращения 28.03.2017)

44. Общественные советы при Пензенском Управлении Федеральной антимонопольной службы России [Электронный ресурс] Режим доступа http://penza.fas.gov.ru/advices (дата обращения 01.04.2017)

45. Отчеты Управления Федеральной антимонопольной службы по Пензенской области [Электронный ресурс] Режим доступа http://penza.fas.gov.ru/reports (дата обращения 15.03.2017)

46. Стратегия развития конкуренции и антимонопольного регулирования в Российкой Федерации на период 2013 – 2024 гг. [Электронный ресурс] Режим доступа http://www.fas.gov.ru/netcat_files/File/Str_razv_konk_i_antimonop_reg_13-14.pdf (дата обращения 28.03.2017)

47. Чукалова С.Н. Контрольные функции ФАС России в сфере деятельности субъектов естественных монополий // Административное право и процесс. – 2013. - № 1. – С. 73-76

48. Шугрина Е.С. Контроль за деятельностью и ответственность власти: злоупотребление правом, злоупотребления властью или игнорирование права? // Муниципальная служба.-2014.-№3.- С. 20-30

Приложения

Приложение А

Список сотрудников Пензенского Управления Федеральной антимонопольной службы по состоянию на 05.02.2017 г.

ФИО	Занимаемая должность	№ кабинета	Служебный телефон
Кузнецова Оксана Николаевна	Руководитель Управления	304	52-57-49
Приемная Назарова Мария Петровна	Старший специалист I разряда	304	55-14-02
Демидова Елена Николаевна	Заместитель руководителя	302	52-57-53
Дружинина Людмила Валентиновна	Помощник руководителя	315	52-57-54
Симакова Ирина Викторовна	Специалист-эксперт	315	52-20-55

Отдел антимонопольного контроля и естественных монополий

Прокаева Елена Анатольевна	Начальник отдела	316	52-08-44
Хорошева Татьяна Игоревна	Гл.специалист-эксперт	301	55-37-80
Пегова Валентина Ивановна	Гл.специалист-эксперт	301	55-37-80
Дворянников Дмитрий Валентинович	Ведущий специалист-эксперт	303	52-03-70
Иконников Кирилл Анатольевич	Ведущий специалист-эксперт	303	52-03-70
Чернова Анастасия Владимировна	Ведущий специалист-эксперт	301	55-37-80

Отдел контроля органов власти и рекламы

Сорокина Наталья Викторовна	Начальник отдела	103	52-57-48
Францева Елена Васильевна	Гл.специалист-эксперт	104-2	52-30-13
Кузьмина Мария Владимировна	Гл.специалист-эксперт	104-1	52-57-51
Миронов Анатолий Иванович	Государственный инспектор	104-2	52-30-13
Ведяшов Дмитрий Николаевич	Специалист-эксперт	104-1	52-57-51

Отдел контроля закупок

Казакова Елена Александровна	Гл.специалист-эксперт	105	52-34-43
Горячева Марина Валериевна	Ведущий специалист-эксперт	105	52-34-43
Авдеева Татьяна Александровна	Ведущий специалист-эксперт	104-2	52-30-13
Самонина Олеся Олеговна	Специалист-эксперт	105	52-34-43

Приложение Б

ФЕДЕРАЛЬНАЯ АНТИМОНОПОЛЬНАЯ СЛУЖБА

ПИСЬМО от 26 декабря 2011 г. N ИА/48530

О НАПРАВЛЕНИИ МЕТОДИЧЕСКИХ РЕКОМЕНДАЦИЙ ПО ПРОВЕДЕНИЮ ФЕДЕРАЛЬНОЙ АНТИМОНОПОЛЬНОЙ СЛУЖБОЙ И ЕЕ ТЕРРИТОРИАЛЬНЫМИ ОРГАНАМИ ПЛАНОВЫХ И ВНЕПЛАНОВЫХ ВЫЕЗДНЫХ ПРОВЕРОК ПО КОНТРОЛЮ ЗА СОБЛЮДЕНИЕМ ТРЕБОВАНИЙ АНТИМОНОПОЛЬНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА

Во исполнение пункта 48 Плана оказания методической помощи территориальным органам ФАС России в 2011 году, утвержденного приказом ФАС России в 2011 году, утвержденного приказом ФАС России от 31.03.2011 N 224, ФАС России направляет Методические рекомендации по проведению Федеральной антимонопольной службой и ее территориальными органами плановых и внеплановых выездных проверок по контролю за соблюдением требований антимонопольного законодательства для использования в работе.

И.Ю.АРТЕМЬЕВ

МЕТОДИЧЕСКИЕ РЕКОМЕНДАЦИИ ПО ПРОВЕДЕНИЮ ФЕДЕРАЛЬНОЙ АНТИМОНОПОЛЬНОЙ СЛУЖБОЙ И ЕЕ ТЕРРИТОРИАЛЬНЫМИ ОРГАНАМИ ПЛАНОВЫХ И ВНЕПЛАНОВЫХ ВЫЕЗДНЫХ ПРОВЕРОК ПО КОНТРОЛЮ ЗА СОБЛЮДЕНИЕМ ТРЕБОВАНИЙ АНТИМОНОПОЛЬНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА

Настоящие Методические рекомендации по проведению Федеральной антимонопольной службой и ее территориальными органами плановых и внеплановых выездных проверок по контролю за соблюдением требований антимонопольного законодательства (далее - Рекомендации) служат целям соблюдения установленного Федеральным законом от 26.07.2006 N 135-ФЗ "О защите конкуренции" (далее - Закон о защите конкуренции), Федеральным законом от 26.12.2008 N 294-ФЗ "О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля" (далее - Закон N 294-ФЗ), Административным регламентом Федеральной антимонопольной службы по исполнению государственной функции по проведению проверок соблюдения требований антимонопольного законодательства, утвержденным приказом ФАС России от 24.02.2010 N 89 (далее - Регламент), порядка обеспечения подготовки и проведения Федеральной антимонопольной службой (далее - ФАС России) и ее территориальными органами (далее - территориальный орган, далее вместе - антимонопольный орган) плановых и внеплановых выездных проверок соблюдения антимонопольного законодательства (далее - проверка) федеральными органами исполнительной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, иными осуществляющими функции указанных органов органами или организациями, а также государственными внебюджетными фондами, коммерческими и некоммерческими организациями, при осуществлении ими предпринимательской деятельности или координации экономической деятельности других хозяйствующих субъектов, их структурными подразделениями, в том числе филиалами и представительствами, физическими лицами, индивидуальными предпринимателями, иными физическими лицами, не зарегистрированными в качестве индивидуального предпринимателя, но осуществляющими профессиональную деятельность, приносящую доход, в соответствии с федеральными законами на основании государственной регистрации и (или) лицензии, а также в силу членства в саморегулируемой организации (далее - проверяемое лицо) (статья 25.1 Закона о защите конкуренции).

I. Распределение полномочий между ФАС России и территориальными органами

1.1. ФАС России проводит:

1.1.1. плановые проверки федеральных органов исполнительной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, иных осуществляющих функции указанных органов органов или организаций, а также государственных внебюджетных фондов, коммерческих и некоммерческих организаций, при осуществлении ими предпринимательской деятельности или координации экономической деятельности других хозяйствующих субъектов, их структурных подразделений, в том числе
филиалов и представительств, физических лиц, индивидуальных предпринимателей, иных физических лиц, не зарегистрированных в качестве индивидуальных предпринимателей, но осуществляющих профессиональную деятельность, приносящую доход, в соответствии с федеральными законами на

основании государственной регистрации и (или) лицензии, а также в силу членства в саморегулируемой организации независимо от места совершения нарушения либо места нахождения проверяемого лица, включенных в план проверок ФАС России;

1.1.2. внеплановые проверки федеральных органов исполнительной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, иных осуществляющих функции указанных органов органов или организаций, а также государственных внебюджетных фондов, коммерческих и некоммерческих организаций, при осуществлении ими предпринимательской деятельности или координации экономической деятельности других хозяйствующих субъектов, их структурных подразделений, в том числе филиалов и представительств, физических лиц, индивидуальных предпринимателей, иных физических лиц, не зарегистрированных в качестве индивидуальных предпринимателей, но осуществляющих профессиональную деятельность, приносящую доход, в соответствии с федеральными законами на основании государственной регистрации и (или) лицензии, а также в силу членства в саморегулируемой организации, а также по поручению Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации (статья 25.1 Закона о защите конкуренции, статья 10 Закона N 294-ФЗ).

1.2. Территориальный орган проводит:

1.2.1. плановые проверки территориальных органов федеральных органов исполнительной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, иных осуществляющих функции указанных органов органов или организаций, государственных внебюджетных фондов, коммерческих и некоммерческих организаций, при осуществлении ими предпринимательской деятельности или координации экономической деятельности других хозяйствующих субъектов, их структурных подразделений, в том числе филиалов и представительств, физических лиц, индивидуальных предпринимателей, иных физических лиц, не зарегистрированных в качестве индивидуальных предпринимателей, но осуществляющих профессиональную деятельность, приносящую доход, в соответствии с федеральными законами на основании государственной регистрации и (или) лицензии, а также в силу членства в саморегулируемой организации, осуществляющих деятельность на территории соответствующего территориального органа, включенных в план проверок этого территориального органа;

1.2.2. внеплановые проверки территориальных органов федеральных органов исполнительной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, иных осуществляющих функции указанных органов органов или организаций, государственных внебюджетных фондов, коммерческих и некоммерческих организаций, при осуществлении ими предпринимательской деятельности или координации экономической деятельности других хозяйствующих субъектов, их структурных подразделений, в том числе филиалов и представительств, физических лиц, индивидуальных предпринимателей, иных физических лиц, не зарегистрированных в качестве индивидуальных предпринимателей, но осуществляющих профессиональную деятельность, приносящую доход, в соответствии с федеральными законами на основании государственной регистрации и (или) лицензии, а также в силу членства в саморегулируемой организации, осуществляющих деятельность на территории соответствующего территориального органа (статья 25.1 Закона о защите конкуренции).

II. Основания проведения проверок

2.1. Плановые проверки проводятся на основании разрабатываемых и утверждаемых антимонопольным органом ежегодных планов проведения плановых проверок (далее - план проверок). Плановая проверка проводится не чаще чем один раз в три года (статья 9 Закона N 294-ФЗ, статья 25.1 Закона о защите конкуренции). Предметом плановой проверки является соблюдение требований антимонопольного законодательства проверяемым лицом при осуществлении им своей деятельности (статья 25.1 Закона о защите конкуренции).

2.2. Внеплановые проверки проводятся на основании сообщений и заявлений, поступивших от физических и юридических лиц, материалов, поступивших из правоохранительных органов, других государственных органов, из органов местного самоуправления, от общественных объединений, сообщений средств массовой информации, указывающих на признаки нарушения антимонопольного законодательства, поручения Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации, обнаружение антимонопольным органом признаков нарушения антимонопольного законодательства, а также истечение срока исполнения предписания, ранее выданного по результатам рассмотрения дела о нарушении антимонопольного законодательства, или при осуществлении государственного контроля за экономической концентрацией в порядке, установленном главой 7 Закона о защите конкуренции (статья 25.1 Закона о защите конкуренции).

Предметом внеплановой проверки являются соблюдение требований антимонопольного законодательства проверяемым лицом при осуществлении им своей деятельности или исполнение ранее выданного предписания (статья 25.1 Закона о защите конкуренции)

III. Особенности подготовки проведения проверок

3.1. Особенности подготовки проведения плановой проверки.

3.1.1. Основанием для включения проверяемого лица в план проверок является истечение трех лет со дня:

1) государственной регистрации юридического лица, индивидуального предпринимателя;

2) окончания проведения последней плановой проверки юридического лица, индивидуального предпринимателя;

3) начала осуществления юридическим лицом предпринимательской деятельности в соответствии с представленным в уполномоченный Правительством Российской Федерации в соответствующей сфере федеральный орган исполнительной власти уведомлением о начале осуществления отдельных видов предпринимательской деятельности в случае выполнения работ или предоставления услуг, требующих представления указанного уведомления (статья 9 Закона N 294-ФЗ, статья 25.1 Закона о защите конкуренции).

3.1.2. Согласно статье 13 Закона N 294-ФЗ срок проведения проверок в отношении юридического лица, которое осуществляет свою деятельность на территориях нескольких субъектов Российской Федерации, устанавливается отдельно по каждому филиалу, представительству юридического лица.

В разъяснениях Генеральной прокуратуры Российской Федерации указано об отсутствии необходимости в соблюдении интервала в три года между проверками юридического лица и его обособленных подразделений (в том числе филиалов и представительств), которые расположены на территории нескольких субъектов Российской Федерации (разъяснения Генеральной прокуратуры Российской Федерации, письмо от 24.05.2011 N 73/3-217-2011).

3.1.3. При формировании планов проверок необходимо учитывать, что контрольные мероприятия, для которых на 31 декабря текущего года отсутствуют указанные в пункте 3.1.1 Рекомендаций основания, не подлежат включению в планы проверок (разъяснения Генеральной прокуратуры Российской Федерации, письмо от 11.11.2010 N 73/3-319-2010).

3.1.4. Перед включением в план проверок проверяемого лица необходимо установить следующее:

- полное наименование и телефоны проверяемого лица;

- адрес фактического места нахождения (места жительства) и адрес регистрации проверяемого лица;

- наличие структурных подразделений у проверяемого лица, в том числе филиалов и представительств, а также места их расположения.

3.1.5. В планах проверок указываются следующие сведения:

1) наименования юридических лиц, деятельность которых подлежит плановой проверке;

2) цель и основание проведения каждой плановой проверки;

3) дата и сроки проведения каждой плановой проверки;

4) наименование антимонопольного органа, осуществляющего конкретную плановую проверку. При проведении плановой проверки совместно с органами государственного контроля (надзора), органами муниципального контроля указываются наименования всех участвующих в такой проверке органов (статья 9 Закона N 294-ФЗ).

3.1.6. В срок до 1 сентября года, предшествующего году проведения плановых проверок, территориальные органы направляют проекты планов проверок в органы прокуратуры в соответствующих субъектах Российской Федерации (статья 9 Закона N 294-ФЗ).

3.1.7. Структурные подразделения центрального аппарата ФАС России в срок до 10 августа года, предшествующего году проведения плановых проверок, направляют проект плана проверок в структурное подразделение ФАС России, ответственное за подготовку плана проверок центрального аппарата ФАС России. Проект плана проверок центрального аппарата ФАС России направляется ФАС России в срок до 1 сентября года, предшествующего году проведения плановых проверок, в Генеральную прокуратуру Российской Федерации.

3.1.8. Органы прокуратуры в соответствующих субъектах Российской Федерации рассматривают проекты планов проверок, указанных в пункте 3.1.7 Рекомендаций, на предмет законности включения в них объектов государственного контроля (надзора), объектов муниципального контроля в соответствии с частью 4 Закона N 294-ФЗ и в срок до 1 октября года, предшествующего году проведения плановых проверок, вносят предложения руководителям органов государственного контроля (надзора), органов муниципального контроля о проведении совместных плановых проверок (статья 9 Закона N 294-ФЗ).

3.1.9. Генеральная прокуратура Российской Федерации рассматривает проекты планов проверок, указанных в пункте 3.1.8 Рекомендаций, на предмет законности включения в них объектов государственного контроля (надзора), объектов муниципального контроля в соответствии с частью 4 Закона N 294-ФЗ и в срок до 1 октября года, предшествующего году проведения плановых проверок, вносит предложения руководителям органов государственного контроля (надзора), органов муниципального контроля о проведении совместных плановых проверок (статья 9 Закона N 294-ФЗ).

3.1.10. При установлении органами прокуратуры в соответствующих субъектах Российской Федерации несоответствия представленных территориальным органом конкретных пунктов проекта плана требованиям законодательства Российской Федерации подобные пункты исключаются, о чем мотивированно уведомляется территориальный орган до 1 октября года, предшествующего году проведения плановых проверок (статья 9 Закона N 294-ФЗ).

3.1.11. Генеральная прокуратура Российской Федерации при установлении несоответствия

представленных структурным подразделением центрального аппарата ФАС России, ответственным за подготовку плана проверок центрального аппарата ФАС России, конкретных пунктов проекта плана требованиям законодательства Российской Федерации исключает подобные пункты, о чем мотивированно уведомляет ФАС России до 1 октября года, предшествующего году проведения плановых проверок (статья 9 Закона N 294-ФЗ).

3.1.12. Территориальный орган рассматривает предложения органа прокуратуры в субъекте Российской Федерации и по итогам их рассмотрения направляет в соответствующий орган прокуратуры в срок до 1 ноября года, предшествующего году проведения плановых проверок, план проверок (статья 9 Закона N 294-ФЗ).

3.1.13. Структурное подразделение центрального аппарата ФАС России, ответственное за подготовку плана проверок центрального аппарата ФАС России, рассматривает предложения Генеральной прокуратуры Российской Федерации и по итогам их рассмотрения направляет в Генеральную прокуратуру Российской Федерации в срок до 1 ноября года, предшествующего году проведения плановых проверок, план проверок центрального аппарата ФАС России (статья 9 Закона N 294-ФЗ).

3.1.14. Порядок подготовки плана проверок, его представления в органы прокуратуры и согласования, а также типовая форма ежегодного плана проведения плановых проверок юридических лиц утверждены постановлением Правительства Российской Федерации от 30.06.2010 N 489 (далее - постановление N 489) (статья 9 Закона N 294-ФЗ).

3.1.15. Утвержденный территориальным органом план проверок доводится до сведения заинтересованных лиц посредством его размещения на официальном сайте территориального органа в информационно-телекоммуникационной сети "Интернет" (постановление N 489).

3.1.16. Органы прокуратуры в субъектах Российской Федерации в срок до 1 декабря года, предшествующего году проведения плановых проверок, обобщают поступившие от органов государственного контроля (надзора), органов муниципального контроля планы проверок и направляют их в Генеральную прокуратуру Российской Федерации для формирования Генеральной прокуратурой Российской Федерации ежегодного сводного плана проведения плановых проверок юридических лиц (статья 9 Закона N 294-ФЗ).

3.1.17. Территориальные органы и структурные подразделения центрального аппарата ФАС России в срок до 1 декабря года, предшествующего году проведения плановых проверок, направляют планы проверок в структурное подразделение ФАС России, ответственное за подготовку ежегодного сводного плана проведения плановых проверок (далее - ответственное структурное подразделение ФАС России), для формирования и утверждения сводного плана проведения плановых проверок (далее - сводный план проверок) (постановление N 489).

3.1.18. Генеральная прокуратура Российской Федерации формирует ежегодный сводный план проведения плановых проверок и размещает его на официальном сайте Генеральной прокуратуры Российской Федерации в информационно-телекоммуникационной сети "Интернет" в срок до 31 декабря текущего календарного года (статья 9 Закона N 294-ФЗ).

3.1.19. ФАС России размещает утвержденный сводный план проверок на официальном сайте в информационно-телекоммуникационной сети "Интернет" в срок до 31 декабря текущего календарного года (статья 9 Закона N 294-ФЗ).

3.1.20. Внесение изменений в план проверок допускается только в случае невозможности проведения плановой проверки деятельности юридического лица или индивидуального предпринимателя в связи с ликвидацией или реорганизацией юридического лица, прекращением юридическим лицом или индивидуальным предпринимателем деятельности, подлежащей плановой проверке, а также с наступлением обстоятельств непреодолимой силы (постановление N 489).

3.1.21. Порядок внесения изменений аналогичен порядку формирования сводного плана проверок. После согласования с соответствующим органом прокуратуры вносимых в сводный план проверок изменений территориальный орган письменно информирует ответственное структурное подразделение ФАС России с предоставлением всех материалов и пояснительной записки с обоснованием внесения изменений. Указанное структурное подразделение готовит проект приказа ФАС России о внесении соответствующих изменений в сводный план проверок (постановление N 489).

В центральном аппарате ФАС России проект приказа о внесении изменений в сводный план проверок готовит то структурное подразделение, по инициативе которого вносятся соответствующие изменения в сводный план проверок. Проект приказа визирует ответственное структурное подразделение ФАС России.

3.1.22. Копия приказа после регистрации направляется в ответственное структурное подразделение ФАС России для направления в Генеральную прокуратуру Российской Федерации.

3.1.23. Сведения о внесенных в план проверок изменениях территориальным органом в десятидневный срок со дня их внесения направляются в соответствующий орган прокуратуры на бумажном носителе (с приложением копии в электронном виде) либо в виде электронного документа, подписанного электронной цифровой подписью, а также размещаются на официальном сайте территориального органа в информационно-телекоммуникационной сети "Интернет" (постановление N 489).

3.1.24. ФАС России в десятидневный срок со дня внесения изменений в сводный план проверок корректирует указанный план проверок и размещает на официальном сайте (постановление N 489).

3.2. Особенности подготовки проведения внеплановой проверки.

3.2.1. Обращения и заявления, не позволяющие установить лицо, обратившееся в антимонопольный орган, а также обращения и заявления, не содержащие сведений о признаках нарушения антимонопольного законодательства, не могут служить основанием для проведения внеплановой проверки (статья 10 Закона N 294-ФЗ).

3.2.2. Согласование проведения внеплановой выездной проверки проверяемого лица с органами прокуратуры не требуется (статьи 1, 10 Закона N 294-ФЗ).

3.2.3. Проверяемое лицо уведомляется о проведении внеплановой проверки не менее чем за двадцать четыре часа до начала ее проведения любым доступным способом (статья 25.1 Закона о защите конкуренции).

3.2.4. Предварительное уведомление проверяемого лица о начале проведения внеплановой проверки в случае проверки соблюдения требований статей 11 и 16 Закона о защите конкуренции не допускается (статья 25.1 Закона о защите конкуренции).

IV. Подготовка проведения проверки

4.1. Перед проведением проверки ответственному исполнителю необходимо установить следующее:

- полное наименование, адреса, номера телефонов и факсимильной связи проверяемого лица;
- фамилии, имена, отчества руководителя, его заместителей и руководителей структурных подразделений;
- адрес фактического места нахождения (места жительства) и адрес регистрации проверяемого лица;
- наличие филиалов и представительств у проверяемого лица, а также места их расположения;
- наличие проверяемого лица в сводных планах проверок, размещенных на официальном сайте антимонопольного органа, а также на официальных сайтах Генеральной прокуратуры Российской Федерации и органа прокуратуры в субъекте Российской Федерации.

4.2. В случае отсутствия на официальных сайтах, указанных в пункте 4.1 Рекомендаций, сведений о проверке проверяемого лица, включенного ранее в согласованный с органами прокуратуры в субъектах Российской Федерации план проверок, необходимо письменно уведомить об обнаруженном факте соответствующий орган прокуратуры в субъекте Российской Федерации и ответственное структурное подразделение ФАС России. Структурные подразделения ФАС России в указанных случаях информируют ответственное структурное подразделение ФАС России.

4.3. Плановая проверка в указанных в пункте 4.2 Рекомендаций случаях проводится после согласования с соответствующим органом прокуратуры и размещения на официальных сайтах соответствующих органов, а также уведомления ответственного структурного подразделения ФАС России.

4.4. Согласно статье 20 Закона N 294-ФЗ проведение проверки с нарушением установленных Законом N 294-ФЗ требований к организации и проведению проверок относится к грубым нарушениям и может повлечь признание ее недействительной в установленном законом порядке.

4.5. Перед проведением проверки ответственному исполнителю необходимо подготовить и утвердить за десять дней до даты начала проведения проверки приказ о проведении проверки (далее - приказ), а также подготовить письмо руководителю проверяемого лица о проведении проверки с приложением заверенной антимонопольным органом копии приказа (далее - уведомление) (пункты 3.23, 3.25 Регламента).

4.6. В приказе должны указываться:

наименование антимонопольного органа;

наименование проверяемого лица;

адрес места нахождения (места жительства) проверяемого лица;

информации о проведении (отсутствии проведения) проверки структурных подразделений (в том числе филиалов и представительств) проверяемого лица с указанием адресов проверяемых подразделений;

цель, задачи и предмет проведения проверки;

вид проверки - плановая или внеплановая;

форма проверки - выездная;

срок проведения проверки, с указанием даты начала и окончания проведения проверки;

правовые основания проведения проверки;

перечень мероприятий по контролю, необходимых для достижения целей и задач проведения проверки;

перечень административных регламентов проведения мероприятий по контролю, административных регламентов взаимодействия;

перечень документов, представление которых проверяемым лицом необходимо для достижения целей и задач проведения проверки;

состав инспекции с указанием фамилии, инициалов, должности, номера и даты выдачи служебных удостоверений членов инспекции;

поручение инспекции - составить акт по результатам проведения проверки (Закон о защите конкуренции, Закон N 294-ФЗ, Регламент).

В состав инспекции должно входить не менее трех человек в центральном аппарате ФАС России и не менее двух человек в территориальном органе (пункт 3.21 Регламента).

В случае проведения внеплановой проверки исполнения предписания антимонопольного органа, выданного ранее, руководителем инспекции, осуществляющей проверку исполнения предписания, не может быть член комиссии, которая выдавала проверяемому лицу предписание.

4.7. В уведомлении должны содержаться:

1) основание проведения проверки;

2) срок проведения проверки;

3) требование о создании условий для работы инспекции;

4) требование к руководителю проверяемого лица об обязанности предоставления информации и документов в трехдневный срок со дня получения требования, необходимых для проведения проверки, по запросу антимонопольного органа и ответственности за невыполнение указанного требования в соответствии с законодательством об административных правонарушениях.

4.8. При подготовке проверки следует провести предварительное изучение информации с официального сайта проверяемого лица в целях определения деятельности проверяемого лица, наличие контрагентов, документов, на основании которых они осуществляют свою деятельность и т.п.

4.9. В случае проведения плановой проверки следует не менее чем за три рабочих дня до начала проверки, а в случае внеплановой проверки - не менее чем за двадцать четыре часа до начала проверки, указанной в приказе, направить по факсу либо вручить с нарочным письмо, содержащее уведомление о проведении проверки и копию приказа о проведении проверки руководителю проверяемого лица (статья 25.1 Закона о защите конкуренции, статья 10 Закона N 294-ФЗ).

V. Процедуры проведения проверки

5.1. Инспекция приступает к проверке в день начала проверки, указанной в приказе (пункт 3.27 Регламента).

5.2. По прибытии к проверяемому лицу руководитель инспекции:

- вручает руководителю проверяемого лица либо его заместителю заверенную антимонопольным органом копию приказа, в случае если он не был вручен ранее;

- знакомит руководителя проверяемой организации либо его заместителя с административным регламентом Федеральной антимонопольной службы по проведению проверок соблюдения требований антимонопольного законодательства, разъясняет основания и цели проведения проверки;

- принимает меры для обеспечения условий проведения проверки (помещения, рабочие места, компьютерная техника, оргтехника, средства связи и прочее);

- совместно с руководством проверяемого лица определяет сотрудников проверяемого лица, ответственных за предоставление информации (пункт 3.34 Регламента).

При проведении выездных проверок члены инспекции не вправе вступать в такие отношения с руководством и сотрудниками проверяемого лица, которые могут его скомпрометировать или повлиять на их способность действовать независимо.

Все переговоры с руководителем проверяемой организации или его представителем руководитель инспекции обязан вести в присутствии не менее еще одного члена инспекции.

По завершении выездной проверки и до принятия антимонопольным органом решения в отношении проверяемой организации все переговоры с лицами, так или иначе имеющими отношение к ней, вести в порядке, определенном нормативными актами ФАС России.

5.3. Неповиновение законному распоряжению или требованию должностного лица антимонопольного органа, осуществляющего проверку, влечет за собой ответственность в соответствии с частью 1 статьи 19.4 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях (далее - КоАП).

Воспрепятствование законной деятельности должностного лица антимонопольного органа по проведению проверок или уклонение от таких проверок, а также осуществление указанных действий (бездействие), повлекшие невозможность проведения или завершения проверки, влечет за собой ответственность в соответствии со статьей 19.4.1 КоАП (статья 252 Закона о защите конкуренции).

5.4. В начале проведения проверки необходимо установить:

- учредителей, подведомственность проверяемого лица, фамилии, имена, отчества и номера телефонов должностных лиц проверяемого лица;

- организационно-штатную структуру и систему взаимодействия структурных подразделений (в том числе филиалов и подразделений), распределение полномочий и ответственности среди них при выполнении функций.

5.5. По получении требуемой информации инспекция проводит проверку на соответствие антимонопольного законодательства, в том числе:

- документов, на основании которых проверяемое лицо уполномочено осуществлять деятельность;

- документов проверяемого лица, регламентирующих процедуру осуществления деятельности (приказы, распоряжения и т.д.);

- основания, порядок отбора и заключения контрактов, договоров, соглашений с контрагентами;

- правовых актов проверяемого лица;

- акты, соглашения и договоры, заключенные проверяемым лицом;

- деловую корреспонденцию проверяемого лица, в том числе в электронной форме;

- финансовых, отчетных, контрольных, плановых, аналитических документов проверяемого лица;

- иных документов и материалов, необходимых для установления признаков нарушения антимонопольного законодательства, в том числе выполненные в форме цифровой записи или в форме записи на электронных носителях;

- информации и сведений, полученных путем опроса;

- исполнение предписаний, выданных антимонопольным органом (статья 25 Закона о защите конкуренции, пункт 3.36 Регламента).

5.6. Некоммерческие организации подлежат проверке исключительно в части соблюдения ими положений статей 10, 11, 14 - 17.1, 19 - 21 Закона о защите конкуренции при осуществлении ими предпринимательской деятельности или координации экономической деятельности других хозяйствующих субъектов. На основании Закона о защите конкуренции не могут проводиться проверки соответствия деятельности некоммерческих организаций целям деятельности, предусмотренным учредительными документами таких организаций (статья 25.1 Закона о защите конкуренции).

5.7. Инспекция проводит проверку в присутствии руководителя проверяемого лица, его представителя, в случае необходимости, экспертов, специалистов и понятых (статья 25.1 Закона о защите конкуренции, Закон N 294-ФЗ).

5.8. В процессе проведения проверки инспекция осуществляет систематизацию выявленных признаков нарушений законодательства Российской Федерации для составления акта проверки, в том числе:

- составляет перечень нарушений;

- составляет перечень нарушений, связанных с неисполнением предписания, выданных антимонопольным органом или исполнения не в полном объеме либо не в срок.

5.9. При проведении проверки должностные лица антимонопольного органа, проводящие проверку, вправе истребовать у проверяемого лица необходимые для проведения проверки документы и информацию посредством вручения проверяемому лицу, его представителю под роспись мотивированного требования о представлении документов и информации.

Истребуемые документы представляются в виде копий, заверенных печатью и подписью ответственного должностного лица либо руководителя проверяемого лица (статья 254 Закона о защите конкуренции).

5.10. Непредставление в установленный срок или предоставление заведомо недостоверных сведений и информации влечет за собой ответственность в соответствии с частью 5 статьи 19.8 КоАП (статья 254 Закона о защите конкуренции, пункт 3.43 Регламента).

Порядок подготовки и ведения дел об административных правонарушениях в центральном аппарате ФАС России утвержден приказом ФАС России от 21.10.2008 N 415.

5.11. Дело об административном правонарушении, предусмотренном частью 5 статьи 19.8 КоАП, должно быть возбуждено не позднее следующего дня после дня, установленного для представления необходимых документов (информации).

5.12. Для обоснования реализации выполнения договоров необходимо затребовать от проверяемого лица бухгалтерские документы, подтверждающие оплату за реализацию товара, в том числе бухгалтерский баланс, выписку по счетам с контрагентами, акты выполненных работ, акты сверки с контрагентами и т.д.

5.13. За три дня до даты окончания проверки, указанной в приказе, ответственному исполнителю необходимо подготовить проект акта проверки.

VI. Оформление результатов проверки

6.1. По результатам проведенной проверки инспекция составляет акт проверки в двух экземплярах по форме, установленной Регламентом.

6.2. Структура акта о результатах проверки включает:

1) вводную часть, в которой указываются:

- наименование антимонопольного органа;

- наименование, номер и дата акта;

- дата, время и место составления акта проверки;

- наименование проверяемого юридического лица или фамилия, имя и отчество индивидуального предпринимателя, а также фамилия, имя, отчество и должность руководителя, иного должностного лица или уполномоченного представителя юридического лица, уполномоченного представителя индивидуального предпринимателя, присутствовавших при проведении проверки;

- адрес проверяемого лица;

- дата и номер приказа руководителя антимонопольного органа о проведении проверки;

- дата, время, продолжительность и место проведения проверки;

- основания, цели и сроки осуществления проверки;

- состав инспекции с указанием фамилии, инициалов, должностей;

- перечень документов и сведений, изученных в ходе проверки;

2) описательную часть, в которой указываются:

- сведения о результатах проверки, в том числе о выявленных признаках нарушения антимонопольного законодательства Российской Федерации;

- перечисление выявленных нарушений, с указанием нарушенных норм законодательства Российской Федерации;

- сведения об ознакомлении или отказе в ознакомлении с актом проверки руководителя проверяемого лица, его уполномоченного представителя, присутствовавших при проведении проверки, о наличии их подписей или об отказе от совершения подписи;

- сведения о внесении в журнал учета проверок записи о проведенной проверке либо о невозможности внесения такой записи в связи с отсутствием у проверяемого лица указанного журнала;

3) резолютивную часть, в которой содержатся:

- выводы о наличии (либо отсутствии) в действиях проверяемого лица признаков нарушений, с перечислением нарушенных норм Закона о защите конкуренции, по результатам проведенной проверки;

- сведения об исполнении (либо неисполнении) предписаний (предложений) антимонопольного органа, в случае если таковые были;

- подписи должностных лиц, проводивших проверку (пункт 3.54 Регламента).

6.3. Акты подписываются всеми членами Инспекции (пункт 3.54 Регламента).

Акт проверки регистрируется в журнале регистрации актов проверок структурным подразделением, ответственным за подготовку сводного плана проверок (в территориальном органе - лицом, ответственным за организацию делопроизводства) (пункт 3.60 Регламента).

6.4. Второй экземпляр акта направляется заказным письмом с уведомлением о вручении либо вручается проверяемому лицу либо его представителю в последний день проведения проверки, указанной в приказе (статья 256 Закона о защите конкуренции).

6.5. Первый экземпляр акта, вместе с прилагаемыми к нему материалами, в течение трех рабочих дней после окончания проведения проверки направляются с сопроводительной служебной запиской руководителю антимонопольного органа либо лицу, его замещающему (пункт 3.61 Регламента).

6.6. Руководитель антимонопольного органа либо лицо, его замещающее, рассматривает акт и материалы и принимает решение:

- о составлении докладной записки в целях проведения правовой экспертизы и решения вопроса о возбуждении дела о нарушении антимонопольного законодательства в порядке, предусмотренном административным регламентом Федеральной антимонопольной службы по исполнению государственной функции по возбуждению и рассмотрению дел о нарушениях антимонопольного законодательства;

- о передаче материалов проверки в соответствующий орган государственной власти по подведомственности в случае, если в ходе проверки были выявлены признаки нарушения законодательства Российской Федерации, контроль исполнения которого не входит в компетенцию антимонопольного органа;

- о возбуждении административного производства по привлечению к ответственности за невыполнение в срок предписания антимонопольного органа;

- о передаче материалов проверки в структурное подразделение ФАС России (отдел территориального органа), проводившее проверку, в случае отсутствия оснований для принятия мер реагирования (пункт 3.69 Регламента).

ПАМЯТКА
ДЛЯ ДОЛЖНОСТНОГО ЛИЦА ФАС РОССИИ, УЧАСТВУЮЩЕГО В ПРОВЕРКЕ

Приказ о проведении проверки (3 экземпляра заверенных копий приказа на один объект).

Оригинал уведомления о проведении проверки с приложением заверенной копии приказа о проведении проверки, в случае, если они не были вручены ранее.

Копия предписания по делу о нарушении антимонопольного законодательства, в случае, если проводится проверка исполнения предписания, выданного ранее.

Служебное удостоверение.

3. Тексты нормативных правовых актов в действующей редакции:

- Конституции Российской Федерации;

- Федерального закона от 26.07.2006 N 135-ФЗ "О защите конкуренции";

- Федерального закона от 26.12.2008 N 294-ФЗ "О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля";

- Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях (извлечение);

- Уголовного кодекса Российской Федерации (извлечение);

- Постановления Пленума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 30.06.2008 N 30;

- Административного регламента Федеральной антимонопольной службы по исполнению государственной функции по проведению проверок соблюдения требований антимонопольного

законодательства Российской Федерации, утвержденного приказом ФАС России от 24.02.2010 N 89;

- Приказа МВД России N 878, ФАС России N 215 от 30.12.2004 "Об утверждении Положения о порядке взаимодействия Министерства внутренних дел Российской Федерации и Федеральной антимонопольной службы".

4. Бланки:

- объяснения;

- акта о воспрепятствовании доступу должностного лица на территорию (в помещение) проверяемого лица;

- акта приема-передачи документов;

- протокола осмотра территорий, помещений, документов и предметов проверяемого лица;

- протокола проведения действий по осуществлению антимонопольного контроля;

- протокола по делу об административном правонарушении (ч. 1 ст. 19.4 КоАП, ст. 19.4.1 КоАП);

- требования о предоставлении документов (информации);

- решения об установлении нового срока предоставления документов и информации (об отказе в продлении срока предоставления документов и информации).

5. Список служебных и мобильных телефонов сотрудников Федеральной антимонопольной службы, ответственных сотрудников территориального органа ФАС России.

6. Адрес и номера телефонов местного УВД (ОВД): дежурной части, начальника, заместителя начальника по полиции общественной безопасности, участкового уполномоченного полиции.

7. Карта - схема расположения проверяемого лица.

8. Ноутбук, флеш-карта, компакт-диски для записи информации.

9. Средства аудио-, видеозаписи.

10. Мобильный телефон.

11. Бумага формата А4, ручка, цветные закладки.

12. Шило, игла, нить для прошивки документов.

Приложение В

Управлением возбуждено и рассмотрено 5 дел, по результатам рассмотрения которых, были выданы предписания о перечислении в федеральный бюджет незаконно полученного дохода на общую сумму 277,1 тыс. рублей. В частности, за нарушение в части установления для абонента не предусмотренных законодательством обязанностей по оплате услуг опломбировке мест присоединения прибора учета к сетям водоснабжения возбуждено дело в отношении ООО «Горводоканал» г. **Пенза** и выдано предписание о возмещении денежных средств в бюджет –161,2 тысяч рублей, также ООО «Газпром межрегионгаз **Пенза**» за аналогичное нарушение в сфере обслуживания газовых счетчиков обязан уплатить 115,9 тысяч рублей.

Продуктивная работа проведена по пресечению согласованных действий хозяйствующих субъектов, ограничивающих конкуренцию.

Касаемо контроля естественных монополий (в рамках №147-ФЗ «№ 147-ФЗ О естественных монополиях») за период 2015г проведена 51 проверка.

Реформы в сфере ЖКХ - злободневный материал для работы антимонопольной структуры. Так, в 2015г было возбуждено 8 антимонопольных дел о нарушении ОАО «Жилье» в лице филиала ОАО «Жилье-19» ч. 1 ст. 10 № 135-ФЗ «О защите конкуренции», выразившееся в злоупотреблении доминирующим положением и ущемлении интересов других лиц. Особая значимость данных дел состоит в том, что действия сетевой организации могли привести к нарушению прав и законных интересов не только УО «Жилсервис», представляющего интересы граждан - потребителей в отношениях с сетевой организацией, но и других юридических лиц - потребителей электрической энергии.

Приложение Г

Что касается ОСАГО, то началу расследования антимонопольного дела в отношении компании «Росгосстрах» послужили многочисленные жалобы от ее клиентов. Жаловались на то, что работники компании при заключении договора ОСАГО, в принудительном порядке, навязывают им покупку дополнительных страховок, которые должны продаваться по желанию клиента. В случае отказа от этих страховок представители «Росгосстрах» не подписывали договор ОСАГО.

У Пензенского филиала «Росгосстрах» доминирующее положение на рынке страхования Пензенской области, а потому Пензенское УФАС направило предупреждение о недопустимости нарушения антимонопольного законодательства, предусмотренные Федеральным законом «О защите конкуренции», выразившихся в навязывании добровольного страхования гражданской ответственности владельцев транспортных средств при заключении договора ОСАГО, а также отказ от заключения ОСАГО без одновременного заключения договора добровольного страхования (страхование жизни, от несчастных случаев) на территории Пензенской области.

Ответ «Росгосстрах» Пензенскому управлению антимонопольной службы: «…признаем, что имеются отдельные случаи в работе агентов, сотрудников ООО «Росгосстрах», которые при продаже полисов ОСАГО пытаются злоупотреблять правом. С такими представителями ООО «Росгосстрах» ведется активная работа и благодаря заявлениям страхователей, таковые выявляются. В этой связи, в целях профилактики соблюдения требований антимонопольного законодательства считаем допустимым исполнить рекомендации антимонопольного органа. В этой связи в Дирекции Филиала в Пензенской области, с участием начальников страховых отделов, административно подчиненных Филиалу, состоялось совещание, на котором руководством филиала дополнительно указано на неукоснительное соблюдение сотрудниками ООО «Росгосстрах» норм действующего законодательства и требований Приказа № 186 от 15.01.2013 и письма от 12.12.2013 № 28988/38 при заключении договоров обязательного страхования и добровольного страхования».

Приложение Д

Показатели работы Пензенского УФАС за последние 4 года.

Виды нарушений антимонопольного законодательства	2016	% соотношения	2015	% соотношения	2014	% соотношения	2013
рассмотрено всего заявлений	1371	230%	595	145,8%	408	131,6%	310
возбуждено дел	685	326,2%	210	80,7%	260	382,4%	68
выдано предписаний	405	405%	100	144,9%	69	172,5%	40
Запрет на злоупотребление хоз.субъектом доминирующим положением	464	610,5%	76	567,7%	31	106,9%	29
Запрет на ограничивающие конкуренцию соглашения хоз. субъектов	33	183%	18	163,6%	11	50%	22
Запрет на недобросовестную конкуренцию	94	587,5%	16	800%	2	7,4%	27
Антимонопольные требования к торгам, запросу котировок	40	63,5%	63	105%	60	3000%	2
ФЗ 38	71	83,5%	85	90,4%	94	470%	20
ФЗ 94	346	101,7%	340	121,4%	280	157,3%	178
ФЗ 294	12	171,4%	7	175%	4	200%	2
ФЗ 147	19	172,7%	11	137,5%	8	114,3%	7
ФЗ №44	86	296,5%	29	-	0	-	0

Приложение Е

Основные показатели работы Пензенского УФАС России (за первый квартал 2007, 2015, 2016)

Наименование нарушения	Январь-март 2007	Январь-март 2015	Январь-март 2016
Навязывание невыгодных условий договора	0	1	3
Нарушение порядка ценообразования	1	0	4
Введение в заблуждение потребителей	0	1	1
Участие организаторов торгов в торгах	2	0	1
Недобросовестная конкуренция	1	0	3
Неисполнение в срок решений, предписаний	1	1	5
За не предоставление информации в антимонопольное орган	0	0	1