

Качественное юридическое образование в ГАУГН



ФЕДЕРАЛЬНОЕ ГОСУДАРСТВЕННОЕ БЮДЖЕТНОЕ
ОБРАЗОВАТЕЛЬНОЕ УЧРЕЖДЕНИЕ
ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ

ГОСУДАРСТВЕННЫЙ
АКАДЕМИЧЕСКИЙ УНИВЕРСИТЕТ
ГУМАНИТАРНЫХ НАУК

ИНСТИТУТ ПУБЛИЧНОГО ПРАВА,
созданный при университете, предлагает Вашему вниманию:

1. Обучение с присвоением степени «Бакалавр» на юридическом факультете ГАУГН совместно с Институтом публичного права.
2. Уникальную программу повышения квалификации: «Юрист в публичном праве».
3. Программу повышения квалификации «Правовая медицина» Институт Публичного права совместно с ФГБУ ДПО «Центральная государственная медицинская академия» Управления делами Президента РФ и Главным медицинским управлением Управления делами Президента Российской Федерации.
4. Новую магистерскую программу «Юрист в публичном праве» в 2017 г.
5. Возможность получения первой ступени к высшему юридическому образованию в юридическом колледже при Институте публичного права в 2017 г.

г. Москва, Мароновский пер., д. 26
Тел: +7 (499) 238-23-50
E-mail: info@gaugn.ru
www.gaugn.ru



Public Law today. Volume 1. number 1. 2017

ISSN 2541-8440 Публичное право сегодня, 2017, №1, 1-128

№ 1 / 2017

Публичное право сегодня

Публичное право сегодня

Специализированный
научно-аналитический журнал
по проблемам публичного права

ISSN 2541-8440

ф.о.а.в.е.п.р.о.д.н.я

№ 1
2017



Интервью номера:

С.А. Пузыревский, заместитель
руководителя ФАС России,
заведующий кафедрой
конкурентного права в МГЮА
им. О.Е. Кутафина и член Научного
совета РАН по проблемам
защиты конкуренции, кандидат
юридических наук, доцент,
рассказывает об истории развития
антимонопольного регулирования
в нашей стране.

Реформа с человеческим лицом

Список редакционного совета

Аяцков Д.Ф. Доктор исторических наук, профессор, действительный государственный советник Российской Федерации 2 класса

Блажеев В.В. Заслуженный юрист Российской Федерации, ректор Московского государственного юридического университета им. О.Е. Кутафина, председатель Ассоциации юристов России, к.ю.н., профессор (Москва)

Голыченко А.К. Заслуженный деятель науки Российской Федерации, декан юридического факультета Московского государственного университета им. М.В. Ломоносова, д.ю.н., профессор (Москва)

Дедов Д.И. Судья Европейского суда по правам человека от Российской Федерации, д.ю.н., профессор (Франция, Страсбург)

Ибрагимов С. И. Заведующий отделом государственного права Института философии, политологии и права Академии наук Республики Таджикистан, заведующий кафедрой коммерческого права Таджикского государственного университета коммерции, д.ю.н., профессор (Республика Таджикистан, Душанбе)

Кирилин А.В. Заслуженный юрист Российской Федерации, референт Государственно-правового управления Президента Российской Федерации, профессор кафедры административного права и процесса Юридического факультета имени М.М. Сперанского РАНХиГС, д.ю.н (Москва)

Клеандров М.И. Член-корреспондент РАН, заслуженный юрист РФ, судья Конституционного суда РФ (в отставке), главный научный сотрудник Сектора предпринимательского права ИГП РАН, доктор юридических наук, профессор (Москва)

Кондрашин В.В. Член Комитета Совета Федерации по науке, образованию и культуре, д.и.н., профессор (Москва)

Кучеренко П.А. Руководитель аппарата Комитета Совета Федерации по конституционному законодательству и государственному строительству, д.ю.н., доцент (Москва)

Миняев А.О. Заместитель руководителя Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии, к.ю.н., доцент (Москва)

Невалённый А.Н. Ректор Астраханского государственного технического университета, д.б.н., профессор (Астрахань)

Пузыревский С.А. Заместитель Руководителя Федеральной антимонопольной службы, заведующий кафедрой антимонопольного права Московского государственного юридического университета им. О.Е. Кутафина к.ю.н., доцент (Москва)

Рукавишников И. В. Заместитель Председателя Законодательного Собрания Ростовской области - председатель комитета Законодательного Собрания Ростовской области по законодательству, государственному строительству и правопорядку, заведующая кафедрой финансового и административного права Ростовского государственного экономического университета (РИНХ), д.ю.н., профессор (Ростов-на Дону)

Соловей Ю.П. Заслуженный юрист Российской Федерации, ректор Омской юридической академии, д.ю.н., профессор (Омск)

Соловьев В.Н. Заслуженный юрист Российской Федерации, заместитель Председателя Верховного Суда РФ (в отставке), профессор кафедры трудового права Московского государственного юридического университета им. О.Е. Кутафина, д.ю.н. (Москва)

Старилов Ю.Н. Заслуженный деятель науки Российской Федерации, декан юридического факультета Воронежского государственного университета, заведующий кафедрой административного и муниципального права юридического факультета ВГУ, д.ю.н., профессор (Воронеж)

Цинделиани И.А. Заведующий кафедрой финансового права Российского государственного университета правосудия, к.ю.н, доцент (Москва)

Юсупов В.А. Заслуженный юрист Российской Федерации, заведующий кафедрой административного права и процесса юридического факультета им. М.М. Сперанского Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (РАНХиГС), д.ю.н., профессор (Москва)

Ястребов О.А. Директор юридического института Российского университета дружбы народов, заведующий кафедрой административного и финансового права РУДН, Президент Ассоциации юридического образования, д.ю.н., д.э.н., профессор (Москва)



ФЕДЕРАЛЬНОЕ ГОСУДАРСТВЕННОЕ БЮДЖЕТНОЕ
ОБРАЗОВАТЕЛЬНОЕ УЧРЕЖДЕНИЕ
ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ

**ГОСУДАРСТВЕННЫЙ АКАДЕМИЧЕСКИЙ
УНИВЕРСИТЕТ ГУМАНИТАРНЫХ НАУК**

Институт публичного права, созданный при университете, предлагает уникальную программу повышения квалификации:

«ЮРИСТ В ПУБЛИЧНОМ ПРАВЕ»

В программе ведущие учёные-практики расскажут о таких актуальных проблемах власти и бизнеса в правоприменительной, юрисдикционной деятельности и судебной практике, как:

- ✓ проблемы рассмотрения административных дел в судах Российской Федерации, административном судопроизводстве, административной юстиции;
- ✓ вопросы подведомственности рассмотрения административных дел в судах;
- ✓ проблемы налогового контроля и ответственности за нарушение законодательства о налогах и сборах Российской Федерации;
- ✓ кассационная практика Верховного Суда Российской Федерации по рассмотрению налоговых споров;
- ✓ процессуальные особенности рассмотрения налоговых споров;
- ✓ спорные вопросы судебного правоприменения законодательства: миграционного, экологического, земельного, финансового и др.;
- ✓ актуальные проблемы привлечения к административной ответственности;
- ✓ проблемы современного антимонопольного регулирования;
- ✓ анализ правоприменительной практики Верховного Суда РФ по применению части первой и второй Налогового кодекса РФ;
- ✓ современные подходы правоприменительной практики по федеральным, региональным и местным налогам;
- ✓ правоприменительная практика по применению норм, регулирующих взимание налога на добавленную стоимость, налога на прибыль, налога на доходы физических лиц и др.;
- ✓ новые изменения процессуального законодательства;
- ✓ проблемы изъятия земель сельскохозяйственного назначения;
- ✓ актуальные проблемы оборота земель сельскохозяйственного назначения;
- ✓ практика рассмотрения дел по КАС РФ, КоАП РФ и др.

Также слушатели смогут применить полученные знания и навыки в ходе дискуссии по актуальным вопросам публичного права и административного судопроизводства, административной юстиции, административного процесса.

Программа будет проходить ежемесячно, начиная с октября 2016 года.

По окончании программы участникам выдается
Удостоверение о повышении квалификации в объеме **72 часа**.

Адрес программы: **Москва, Мароковский пер., д. 26**

Дополнительная информация:

Почта: ipp@gaugn.ru

Тел.: +7 (499) 238 23 50

Главный редактор
Панова Инна Викторовна -
доктор юридических наук,
профессор

Помощник главного редактора
Романов Максим Леонидович -
кандидат юридических наук,
доцент

Технический редактор
Кузьмин Андрей Викторович

Художественное оформление
Яковлев Владимир Юрьевич
Редактор английского языка

Кривельская Ольга Валентиновна
- кандидат юридических наук,
доцент

Компьютерная верстка
Брыкина Ксения Петровна

Корректор
Дорофеева Елена Степановна

Свидетельство о регистрации
ПИ № ФС77-62304 от 03.07.2015

Периодичность: один раз в квартал
Распространение:
РФ и иностранные государства

Подписано к печати 01.07.2017
Формат 60 × 90^{1/8}.

Гарнитура Tornado.

Печать офсетная

Усл.печ.л. 16. Усл.кр.-отт.

Уч.-изд.л.

Тираж 1000 экз. Тип. зак.

Адрес редакции:

125581, г. Москва, ул. Лавочкина

д. 34, e-mail: ipp2016@bk.ru

СОДЕРЖАНИЕ

- 3 Обращение руководителя издательства «Наука»
5 Обращение ректора ГАУГН
6 Обращение главного редактора журнала

Интервью номера

- 7 Сергей Анатольевич Пузыревский
РЕФОРМА С ЧЕЛОВЕЧЕСКИМ ЛИЦОМ

Правотворчество

- 12 Анатолий Дмитриевич Селюков
УЧЕТ ДИАЛЕКТИКИ ПУБЛИЧНЫХ И ЧАСТНЫХ ИНТЕРЕСОВ
В ПРОЦЕССЕ ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ ФИНАНСОВОЙ
ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ГОСУДАРСТВА
18 Анастасия Валерьевна Чекмарева
ПОИСК НОВОЙ МОДЕЛИ ГРАЖДАНСКОГО ПРОЦЕССА
23 Татьяна Александровна Вершило
К ВОПРОСУ О ФОРМИРОВАНИИ БЮДЖЕТА

Правоприменение

- 28 Сергей Васильевич Запольский
О ПРАВОВОЙ ПРИРОДЕ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ
ВЛАСТИ
37 Альбина Рамазановна Батяева
ФИНАНСОВЫЕ ИНСТИТУТЫ И ГЛОБАЛИЗАЦИЯ
41 Максим Михайлович Прошунин
КОМПЛАЕНС-КОНТРОЛЬ КАК НОВЫЙ ВИД
ВНУТРИБАНКОВСКОГО КОНТРОЛЯ

Юрисдикция

- 47 Инна Викторовна Панова
ОБ АДМИНИСТРАТИВНОЙ ЮСТИЦИИ
58 Александр Семенович Шаталов
ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ И ПРАКТИЧЕСКИЕ АСПЕКТЫ ПЕРЕСМОТРА
СУДЕБНЫХ РЕШЕНИЙ ПО УГОЛОВНЫМ ДЕЛАМ СУДОМ
ВТОРОЙ ИНСТАНЦИИ
76 Алексей Борисович Панов
НЕКОТОРЫЕ ВОПРОСЫ АДМИНИСТРАТИВНОЙ
ОТВЕТСТВЕННОСТИ
83 Алексей Михайлович Евсиков
ОСПАРИВАНИЕ КАДАСТРОВОЙ СТОИМОСТИ:
АКТУАЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ

- 90 **Публичное право за рубежом**
- 90 Кирилл Андреевич Писенко
ПРАВОВЫЕ ПАРАДИГМЫ АНТИМОНОПОЛЬНОГО
(КОНКУРЕНТНОГО) РЕГУЛИРОВАНИЯ
В РОССИЙСКОМ И МИРОВОМ ОПЫТЕ
- 100 **История публичного права**
- 100 Елена Степановна Дорофеева
ПУБЛИЧНОЕ ПРАВО СКВОЗЬ ПРИЗМУ
ИСТОРИКО-ПОЛИТИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ
- 104 Николай Дмитриевич Вершило, Ян Аркадьевич Гуляев
ОХРАНА ПРИРОДЫ:
ИСТОРИКО-ПРАВОВОЙ АСПЕКТ
- 112 **Трибуна молодых ученых**
- 112 Лера Евгеньевна Коробка
ИНФОРМАЦИОННАЯ ДОСТУПНОСТЬ ПРИ ПРОВЕДЕНИИ
ОЦЕНКИ ВОЗДЕЙСТВИЯ НА ОКРУЖАЮЩУЮ СРЕДУ
- 116 Вера Сергеевна Зубкова
СООТНОШЕНИЕ ПРАВ И ОБЯЗАННОСТЕЙ КАНДИДАТОВ
В ДЕПУТАТЫ
- 120 **Рецензии**
- 120 Олег Александрович Ястребов
РЕЦЕНЗИЯ НА МОНОГРАФИЮ А.Б. ПАНОВА
«АДМИНИСТРАТИВНАЯ ОТВЕТСТВЕННОСТЬ
ЮРИДИЧЕСКИХ ЛИЦ»
(М.: Норма, 2013. 192 с.)
- 123 Александр Семенович Шаталов
РЕЦЕНЗИЯ НА МОНОГРАФИЮ С.С. БЕЗРУКОВА
«ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВЫЕ ПРОБЛЕМЫ СИСТЕМЫ
И СОДЕРЖАНИЯ ПРИНЦИПОВ УГОЛОВНОГО ПРОЦЕССА»
(М.: Юрлитинформ, 2016. 560 с.)
- 125 Лидия Алексеевна Нудненко
РЕЦЕНЗИЯ НА МОНОГРАФИЮ ЧУКСИНОЙ ВАЛЕНТИНЫ
ВАЛЕРЬЕВНЫ ПО ТЕМЕ «ГОСУДАРСТВЕННЫЕ
СПЕЦИАЛИЗИРОВАННЫЕ ОРГАНЫ ПО СОДЕЙСТВИЮ
И ЗАЩИТЕ ПРАВ ЧЕЛОВЕКА (компаративное
конституционно-правовое исследование). М.:
«Юрлитинформ», 2015. 216 с.

ОБРАЩЕНИЕ РУКОВОДИТЕЛЯ ИЗДАТЕЛЬСТВА «НАУКА»

СЕРГЕЙ ВЛАДИМИРОВИЧ ПАЛАТКИН
врио директора ФГУП «Издательство «Наука»
Россия, 117997, Москва, Профсоюзная ул., 90



Федеральное государственное унитарное предприятие «Академический научно-издательский, производственно-полиграфический и книгораспространительский центр «Наука» (ФГУП «Издательство «Наука») на сегодняшний день – крупнейший многопрофильный научно-издательский холдинг России, включающий в себя все направления современного книжного дела.

«Наука» – это четыре общеакадемических издательства, три полиграфических предприятия, книготорговая фирма «Академкнига» с сетью оптово-розничных отделений, магазинов.

Книги, марку «Науки» знают специалисты и широкая общественность не только в России, но и за рубежом. Издания получают самые высокие награды в книжной отрасли. Помимо дипломов за качество, Издательство «Наука» отмечено высшими наградами в российском книгопечатании – так называемыми «Книжными Оскарами». Причем речь идет не только о художественном и полиграфическом исполнении, но главным образом о содержании, подготовленном научном аппарате.

В книгах «Науки» отражены все отрасли знаний. Мы издаем научные и научно-популярные книги по общественным и естественным наукам, периодические издания, серии «Литературные памятники», «Народы и культуры», академические собрания сочинений классиков литературы и многое другое. Редакционный портфель Издательства на 2016 год полностью отражает универсальный, энциклопедический характер тематики выпускаемых книг и журналов.

Свои научные работы ученые и специалисты академий наук, отраслевых НИИ и вузов имеют возможность опубликовать в более чем 150 научных и научно-популярных журналов.

Можно рассказывать много о наших книгах и журналах. Для нас они живые, за нами авторы, составители, ответственные редакторы. Мы стараемся услышать голос каждого, его интонацию и сохранить их.

Над изданиями работают высокопрофессиональные редакторы и корректоры, имеющие широкую эрудицию и в то же время знания в соответствующих отраслях науки. В Издательстве трудятся

также графические и художественные редакторы высокого класса, которые творчески подходят к обработке, изготовлению и расположению иллюстрационного материала.

Книга должна служить не только источником информации, но и пробуждать интерес к познанию мира у новых поколений.

В современном правовом поле последние годы появилось немало интересных журналов. В их числе, несомненно, особое место займет журнал «Публичное право сегодня».

Специфика данного издания состоит в том, что его научная направленность сфокусирована на малоизученную и актуальную проблему развития публичного права в условиях демократизации общества и формирования рыночных отношений.

Заполняя образовавшуюся нишу осмысления публичного права, журнал должен способствовать изучению перспективных проблем реализации публично-правовых интересов, наполнить новым содержанием исследования в этом многогранном и сложном научном направлении.

Хочется надеяться, что журнал будет не только способствовать развитию юридической науки, но и обеспечит интеграцию ученых данного профиля, даст толчок в научной деятельности молодых ученых. В этом плане задумка организаторов журнала –

создание своеобразного комплекса по подготовке специалистов публичного права на базе колледжа и института публичного права – видится весьма перспективной, поскольку специалистов в области публичного права сегодня крайне недостаточно.

Выражаем уверенность в том, что цель журнала «Публичное право сегодня» будет достигнута, он найдет новых, творческих, целеустремленных авторов и, разумеется, вдумчивых читателей.

Желаем удачи!



С.В. Палаткин

ОБРАЩЕНИЕ РЕКТОРА ГАУГН

ДЕНИС ВАЛЕРЬЕВИЧ ФОМИН-НИЛОВ

ректор Федерального государственного бюджетного учреждения высшего профессионального образования «Государственный академический университет гуманитарных наук» (ГАУГН)
Россия, 119849, Москва, Мароновский пер., 26



Журнал «Публичное право сегодня» – уникальное и своевременное издание. После долгих лет забвения, прохладного отношения к публичному праву настал, наконец, важный момент его реализации в новых исторических условиях.

Актуальность выхода в свет журнала «Публичное право сегодня» обусловлена целым рядом факторов.

Во-первых, российская правовая система испытывает серьезное влияние международного права, новых правоотношений на евразийском территориальном пространстве. И журнал будет способствовать информации читателей об этих процессах.

Во-вторых, существенно меняется российское законодательство, а информирование юридического сообщества по проблемам публичного права явно отстает.

В-третьих, новизна правоотношений публичного характера, появление новых субъектов публичного права, новых функций и регуляторов требуют научного осмысления. И в этом плане журнал может стать одновременно и настольной книгой для практикующих юристов,

и дискуссионной трибуной для ученых.

В-четвертых, публичное право явно испытывает кадровый голод. В этой связи создание Института публичного права ГАУГН и реализация ряда образовательных программ будут способствовать, с одной стороны, решению кадровых проблем, а с другой – совершенствованию кадров и их профессионализму на основе материалов журнала «Публичное право сегодня».

Современный уровень развития информационных технологий обуславливает необходимость изменения форм и способов научных коммуникаций во всех областях знания. Однако исключительное значение продолжает сохранять научная и научно-просветительская периодика, которая позволяет профессиональному сообществу обмениваться мнениями, вести экспертно-аналитическое обсуждение наиболее актуальных проблем.

Уверен, что журнал и его редакционный совет будут открыты для академического сотрудничества как с ведущими юристами России и мира, так и с молодыми учеными, преподавателями, студентами. Государственный

академический университет гуманитарных наук планирует оказывать журналу всестороннюю поддержку как в части научного рецензирования, так и распространения журнала среди талантливой научной молодежи нашей страны, а также в информационных базах данных.

Надеюсь, что журнал станет местом для интеллектуального и творческого общения не только юристов и правоведов, но и историков, социологов, философов и прочих представителей социогуманитарных наук. Развитие междисциплинарности нередко позволяет найти неординарные решения сложных правовых задач, что исключительно важно в современных социально-экономических условиях.

От души хочется пожелать организаторам и авторам данного издания творческих удач, содружества в развитии публичного права современной России!

A handwritten signature in blue ink, consisting of stylized, overlapping letters.

Д.В. Фомин-Нилов

ОБРАЩЕНИЕ ГЛАВНОГО РЕДАКТОРА К ЧИТАТЕЛЯМ

ИННА ВИКТОРОВНА ПАНОВА

главный редактор журнала «Публичное право сегодня»
Россия, 119849, Москва, Мароновский пер., 26



УВАЖАЕМЫЕ ЧИТАТЕЛИ!

Вашему вниманию представляется новый специализированный научно-аналитический журнал по проблемам публичного права «Публичное право сегодня».

Предлагаемое издание призвано служить российской публично-правовой науке, направлено на ознакомление широкого круга читателей с результатами публично-правовых исследований. На страницах журнала Вы сможете ознакомиться со статьями, подготовленными представителями научного сообщества, а также юристами-практиками в таких публично-правовых областях права, как: административное, конституционное, уголовное, земельное, экологическое, муниципальное, финансовое, налоговое и др.

Издание будет способствовать проведению актуальных научных исследований

в области публичного права; экспертизе концепций и проектов федеральных законов и иных нормативных правовых актов; формированию предложений по совершенствованию законодательства в сфере публичных отношений, рекомендаций по теоретическому и практическому решению вопросов правового регулирования системы государственного управления, публичных финансов, укрепления федерализма, упорядочения судебной практики, улучшения делового климата и инвестиционной привлекательности и иным вопросам, относящимся к области публичного права; проведению ключевых научных мероприятий; развитию юридического образования и подготовке научных работников.

На страницах журнала Вы сможете ознакомиться с ру-

бриками, посвященными нормотворчеству, правоприменению, юрисдикции, новеллам в законодательстве, истории публичного права и публично-правовой науки, зарубежному опыту, творчеству молодых ученых, вопросам преподавания права, ключевым событиям научной жизни (конференциям, круглым столам, диссертационным исследованиям), персоналиям, рецензиям актуальных изданий.

Надеемся, что предлагаемые к ознакомлению статьи и материалы будут интересны как правоприменителям, так и представителям научного сообщества, дипломированным юристам и тем, кто еще готовится сделать первые шаги в профессии, а также широкому кругу читателей, интересующихся проблематикой публично-правового регулирования.

И.В. Панова

Интервью номера

РЕФОРМА С ЧЕЛОВЕЧЕСКИМ ЛИЦОМ

На вопросы главного редактора отвечает:

СЕРГЕЙ АНАТОЛЬЕВИЧ ПУЗЫРЕВСКИЙ,

заместитель руководителя ФАС России, заведующий кафедрой конкурентного права в МГЮА им. О.Е. Кутафина и член Научного совета РАН по проблемам защиты конкуренции, кандидат юридических наук, доцент
E-mail: puzyrevskiy@fas.go
Россия, 125993, Москва, Садово-Кудринская, д. 11



2015 год стал знаменательным для Федеральной антимонопольной службы: исполнилось 25 лет антимонопольному регулированию в России, приняты новые поправки в законодательство, переданы полномочия по тарифному регулированию.

Об этих событиях мы поговорим с заместителем руководителя ФАС России, заведующим кафедрой конкурентного права в МГЮА им. О.Е. Кутафина и членом Научного совета РАН по проблемам защиты конкуренции, кандидатом юридических наук, доцентом Сергеем Пузыревским.

– Сергей Анатольевич, расскажите кратко об истории развития антимонопольного регулирования в нашей стране.

– Более 25 лет назад, в начале 90-х годов в нашей стране произошло изменение государственного устройства, связанное, в том числе, с распадом СССР, которое, безусловно, затронуло все стороны нашей общественной жизни.

Конечно, самое главное изменение, произошедшее в результате этих событий, было связано с изменением экономической основы нашей страны: административно-командная экономика, основанная на государственной собственности и плановом управлении, уступила место рыночной экономике, основанной на плюрализме форм собственности и свободе экономической деятельности.

Смена экономической системы потребовала создания новых рыночных институтов, обеспечивающих нормальное развитие экономики.

Самым значимым институтом регулирования новой экономической системы явился институт антимонопольного регулирования, обеспечиваемый деятельностью антимонопольных органов.

В марте 1991 года Верховным Советом РСФСР был принят первый антимонопольный закон – Закон «О конкуренции и ограничении монополистической деятельности на товарных рынках».

Этот Закон предусмотрел ряд важных положений, направленных на защиту конкуренции и обеспечение развития рыночной экономики.

Многие антимонопольные принципы, заложенные в антимонопольное законодательство на заре своего раз-

вития, остаются актуальными и на сегодняшний день.

В развитие Закона РСФСР в 1999 году был принят Федеральный закон от 23.06.1999 № 117-ФЗ «О защите конкуренции на рынке финансовых услуг», который определил особенности антимонопольного регулирования финансовых рынков.

Очень важным в развитии антимонопольного регулирования явилось и включение норм, направленных на защиту конкуренции, в нашу Конституцию, принятую общенародным референдумом 12 декабря 1993 года.

Современное состояние антимонопольного регулирования определено принятым в 2006 году Федеральным законом № 135-ФЗ «О защите конкуренции».

Указанный Закон воспринял сформировавшиеся ранее подходы к защите кон-

курении и унифицировал подходы к антимонопольно-му регулированию товарных и финансовых рынков.

С момента принятия Закона о защите конкуренции в него были внесены 4 блока поправок.

– Продолжая тему законодательства, хочу попросить вас рассказать о т.н. «четвертом антимонопольном пакете». Предлагаю пояснить нашим читателям, для чего нужны были эти поправки.

– В январе этого года они вступили в законную силу. На протяжении последних лет они прошли несколько стадий обсуждения с экспертным и предпринимательским сообществом. Основанием для разработки закона стала Дорожная карта по развитию конкуренции и совершенствованию антимонопольной политики, а также рекомендации Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР).

Также они были продиктованы стремлением в непростых экономических условиях снизить административную нагрузку на бизнес.

К примеру, исключена возможность признания доминирующими компаний, которые не имеют большой доли на рынке – ниже 35 процентов. Исключен и сам реестр таких субъектов. Компании, входящие в реестр, должны были согласовывать с ФАС все свои сделки: независимо от того, влияют они на конкуренцию или нет. Теперь этой обязанности не будет.

– Почему административную нагрузку на бизнес решили снижать именно сейчас, а не 5–10 лет назад?

– Всему свое время. К примеру, норма о признании до-

минирующей компании, которая имеет долю на рынке менее 35 процентов, вводилась в 2009 году.

На тот момент государству было важно продемонстрировать, что только сильное и эффективное антимонопольное регулирование в условиях кризиса способно обеспечить оздоровление и развитие экономики. В какой-то степени эта норма сдержала аппетиты некоторых игроков, которые благодаря своей доле на рынке могли негативно повлиять на него, в том числе через повышение цен. Но реальных случаев ее применения за шесть лет было очень мало. Скорее, она действовала как страшилка. Поэтому ее решили убрать.

– Самой обсуждаемой нормой стало предоставление правительству права утверждать правила недискриминационного доступа (ПНД) к товарам на монопольных рынках.

– Да, мы решили ее сохранить, так как она более четко определяет правила игры на монопольных рынках, преимущественно инфраструктурных и сырьевых, делает их более прозрачными для потребителей и дисциплинирует монополистов. Антимонопольных дел станет гораздо меньше – мы в этом уверены.

Многие наши оппоненты высказывали претензии, что эта норма не может быть обжалована в суде. Так вот, хочу напомнить, что Верховный суд рассматривает жалобы на нормативные акты, в том числе выпущенные правительством. Так что механизм защиты существует.

В целом поправка о ПНД, пожалуй, единственная в четвертом пакете, которая уже-

стачает государственное регулирование бизнеса. Все остальные будут несомненным плюсом для бизнеса.

Заметно расширяется практика предупреждений. Они вводятся по многим нарушениям антимонопольного законодательства, за которые сейчас без вариантов предусмотрена ответственность. Если компания исправилась, никаких штрафов не будет.

Такие же правила будут действовать и в отношении чиновников. При этом размеры штрафов для тех из них, кто, получив предупреждение, продолжает создавать препятствия развитию конкуренции, увеличиваются с нынешних максимальных 30 тысяч рублей до 50 тысяч. За повторное нарушение последует безальтернативная дисквалификация на три года.

– Сейчас иначе?

– В законе была «вилка»: либо штраф, либо дисквалификация, и суды часто назначали штраф. Сейчас такой альтернативы нет.

– Еще одно нововведение – это обжалование решений территориальных органов. Расскажите подробнее.

– Да, это еще один важный момент. Сейчас решение территориального органа можно будет оспорить в центральном аппарате службы.

К нам уже поступило около 20 жалоб. Некоторые из них уже прошли правовую экспертизу, но апелляционная инстанция не нашла основания для отмены решений территориальных органов.

Одно из дел рассмотрено на Президиуме ФАС России с привлечением независимых экспертов, которые представили свое заключение.

Хочу отметить, что в рамках процедуры рассмотрения антимонопольных дел мы внедрились новый институт – «предварительное заключение».

Смысл в том, что еще до принятия решения ФАС будет выдавать предварительное заключение с изложением структуры предъявляемого обвинения, ответчик получит право изложить аргументы в свою защиту. Сейчас около 15 процентов решений антимонопольных органов в судах отменяются. Мы надеемся, что теперь этот процент существенно сократится.

– Давайте поговорим о новых полномочиях антимонопольной службы. Что из себя представляет новая тарифная политика?

– После передачи полномочий Федеральной тарифной службы в Федеральную антимонопольную службу, по сути, произошло объединение двух систем, которое в итоге даст совершенно новый эффект.

Вступая в систему регулирования, мы должны были прежде всего обеспечить непрерывность процесса тарифного регулирования, и мы постарались это сделать. Безусловно, в переходный период были определенные сложности, связанные с тем, что нам многому приходилось учиться в ходе принятия решений, но все они успешно преодолены. Что касается дальнейших планов, то мы проанализировали существующие на сегодняшний день методики тарифного регулирования и сделали определенные выводы, которые и станут основой построения новой системы. В частности, обозначу несколько направлений.

Во-первых, необходимо пересмотреть соотношение приоритетов в данной сфере.

То есть нужно определить, что важнее: регулируемая организация (субъект естественной монополии) или потребитель?

Существовавшая система ставила во главу угла субъект естественной монополии. Мы не оспариваем, что регулируемые организации создают инфраструктуру, необходимую для функционирования экономики страны, и в этом отношении значимость данного субъекта не может подвергаться сомнению. Однако при этом не учитывается мнение наших граждан, а ведь они практически все в той или иной мере являются потребителями услуг естественных монополий.

Мы считаем, что любое тарифное решение должно проходить оценку со стороны потребителя. Если будет найден баланс, при котором не ущемляются интересы ни потребителей, ни организаций, то, думаю, мы получим новое качество тарифного регулирования.

Во-вторых, нужно серьезно обсуждать и сами подходы к построению системы регулирования тарифов. К сожалению, большинство тарифных решений устанавливалось по принципу «структура затрат плюс инфляция». В результате данный метод способствовал увеличению издержек субъекта естественной монополии, которые, естественно, индексировались по просьбе регулируемой организации на уровень инфляции и с определенным запасом.

В такой ситуации говорить об экономически обоснованном тарифе сложно. Мы, антимонопольный регулятор, как никто другой, знаем, что такое структура затрат и прибыли. Существует такое понятие – «монопольно высокая цена». По нормам федерального закона о защите конку-

ренции монопольно высокой является цена, превышающая сумму необходимых для производства и реализации товара затрат и прибыли, либо превышающая цену аналогичного товара, установленную в условиях конкуренции на сопоставимом товарном рынке. Сколько бы мы ни оценивали систему затрат субъекта, доминирующего на товарном рынке, цену, какой бы она ни была, доминирующий субъект всегда обосновывал затратами и прибылью. При этом у нас не введено нормирование затрат, то есть не существует рамок, которые помогали бы определить, какого объема средств достаточно доминирующему субъекту для производства качественного товара. В условиях конкуренции эту функцию выполняет сама конкуренция: если произведенный товар будет очень дорогим, его никто не купит, и предприятие может обанкротиться. В условиях естественной монополии эти принципы не действуют. Для того чтобы они заработали, их нужно принудительно ввести через систему государственного регулирования.

– Как сейчас принимаются тарифы?

– Нами сформировано правление (коллегиальный орган), которое на федеральном уровне принимает тарифные решения. Туда входят пять представителей от ФАС, два – от Минэкономразвития России и по одному – от Минкомсвязи России, Министерства транспорта РФ, Минэнерго России, Министерства строительства и жилищно-коммунального хозяйства РФ, Минпромторга России. Создан механизм сдержек и противовесов. Если два представителя

Минэкономразвития России, а также один представитель от отраслевого регулятора, в ведении которого находится регулируемая отрасль, солидарно проголосуют против предложенного решения, то вопрос будет снят с рассмотрения. В этом случае ФАС России проводит дополнительные консультации с представителями федеральных органов исполнительной власти для достижения консенсуса, после чего вопрос выносится на повторное рассмотрение, на котором решение принимается большинством голосов. Если большинства не будет, то руководитель антимонопольной службы принимает решение самостоятельно.

Это предусмотрено только для того, чтобы в результате неэффективной работы, например правления, не были сорваны программы тарифного регулирования в тех или иных сферах. Кроме того, ФАС в отличие от

Федеральной службы по тарифам, имеет региональный разрез – 84 территориальных управления, представители которых входят с правом совещательного голоса в органы тарифного регулирования субъектов РФ. Почему с правом совещательного голоса? Потому что у них есть антимонопольные полномочия, и в случае если органы тарифного регулирования принимают дискриминационное решение, то у наших коллег сохраняется право на возбуждение антимонопольных дел в отношении органов власти субъектов. Таким образом, наши территориальные управления могут влиять на решение, транслируя позиции, которые закладываются ФАС в сфере тарифного регулирования.

– **Какие планы у ФАС России на 2016 год?**

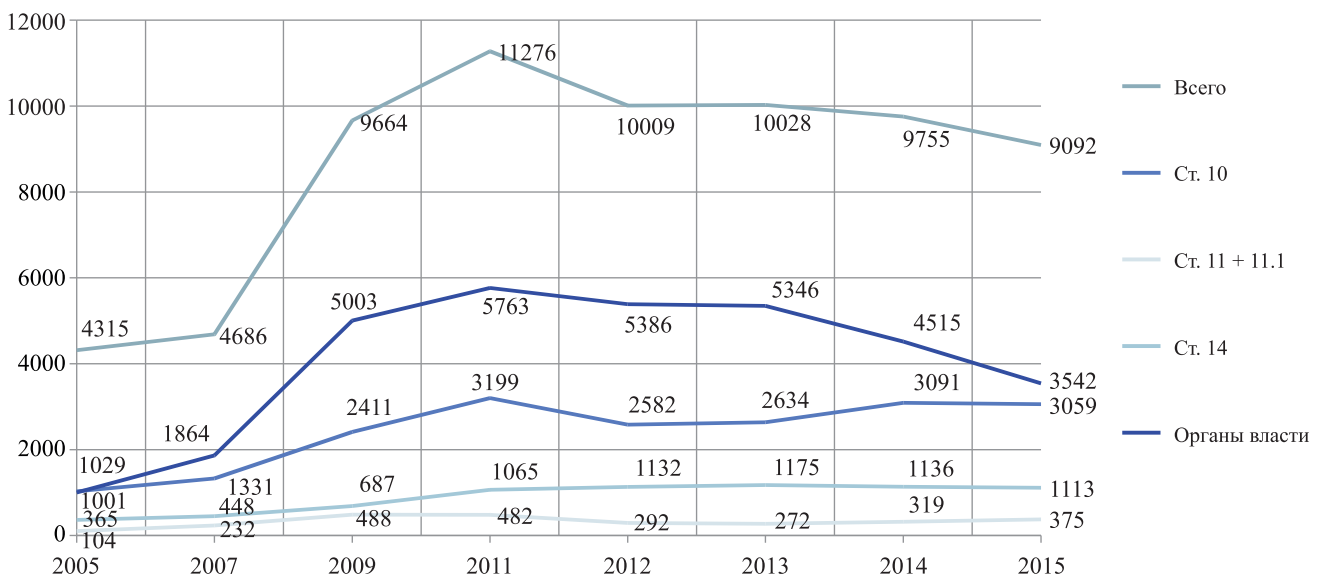
– В этом году антимонопольному ведомству предстоит решить достаточно много задач: определение подхо-

дов по применению антимонопольного законодательства к объектам интеллектуальной собственности, реформирование субъектов естественных монополий, совершенствование институтов тарифного регулирования и многие другие.

Мы призываем органы власти, компании и потребителей активно сотрудничать с нами в рамках работы над совершенствованием законодательства. Совместными усилиями мы выстроим правильный баланс интересов и создадим комфортную конкурентную среду для развития экономики.

После вступления Закона в силу произошло расширение круга правонарушений к которым может применяться институт предупреждения. Применение указанного института в отношении отдельных форм злоупотребления доминирующим положением позволило снизить количество антимонопольных дел (см. график). Одновременно удалось опе-

Динамика количества возбужденных дел



- ✓ Количество возбужденных дел в целом уменьшилось.
- ✓ Количество возбужденных дел в отношении органов власти уменьшилось.
- ✓ Количество возбужденных дел по 11 статье и 11.1 увеличилось.

ративно восстановить права лиц, пострадавших от нарушения антимонопольного законодательства. Учитывая положительный опыт применения указанного института пунктом 6 «Дорожной карты» было предусмотрено расширение применения института предупреждения на нарушения антимонопольного законодательства (в целях оперативного устранения нарушений до возбуждения дела). Теперь в обязательном порядке ФАС России выдает предупреждения в случае выявления злоупотребления доминирующим положением путем необоснованного установления различных цен на один и тот же товар, а также путем создания дискриминационных условий (пункты 6 и 8 части 1 статьи 10 Закона о защите конкуренции), а также в отдельных случаях недобросовестной конкуренции. Кроме того, в обязательном порядке антимонопольный орган направляет предупреждения должностным лицам орга-

нов государственной власти и местного самоуправления в случае выявления признаков нарушения статьи 15 Закона о защите конкуренции. Своевременное исполнение предупреждения исключает возможность возбуждения дела о нарушении антимонопольного законодательства. Необходимо отметить, что, несмотря на возможность обжалования предупреждения в арбитражный суд, указанное не препятствует возбуждению антимонопольным органом дела в случае неисполнения в срок предупреждения. Согласно приказу ФАС России от 14.12.2011 № 874 и Административному регламенту ФАС России, утвержденному приказом ФАС России от 25.05.2012 № 339 в случае неисполнения предупреждения в установленный срок антимонопольный орган обязан возбудить дело о нарушении антимонопольного законодательства независимо от того, обжаловано предупреждение в суд или нет. Стоит так-

же отметить, что Президиум ВАС РФ, предусмотрев право лица обжаловать предупреждение, ограничил рамки судебного контроля особенностями вынесения такого акта, целями, достигаемыми этим актом, соразмерностью предписанных мер и их исполнимостью (постановление Президиума ВАС РФ от 15.04.2014 № 18403/13). Одновременно Президиум ВАС РФ указал, что суд не устанавливает обстоятельства, подтверждающие факт совершения правонарушения, которые должны быть установлены антимонопольным органом при производстве по делу. Учитывая, что неисполнение предупреждения не приостанавливает возможность возбуждения дела о нарушении антимонопольного законодательства и применения механизмов антимонопольного принуждения, такое расширение института предупреждения не повлечет ухудшения положения лиц, обратившихся в антимонопольный орган за защитой.