

Российское конкурентное право и экономика

ЧАСТЬ 2

№ 2(15) 2015

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

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

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

АДМИНИСТРАТИВНАЯ ОТВЕТСТВЕННОСТЬ ЗА АНТИКОНКУРЕНТНЫЕ СОГЛАШЕНИЯ

ОБЗОР СПОРНЫХ АСПЕКТОВ ПРАВОПРИМЕНИТЕЛЬНОЙ ПРАКТИКИ

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Хотелось бы также остановиться на Постановлении Верховного Суда Российской Федерации

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

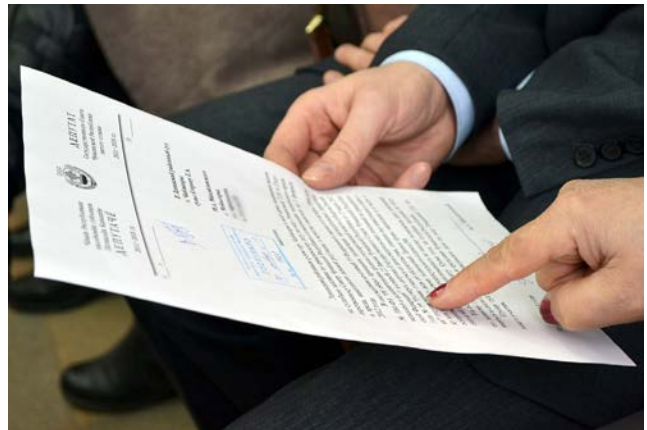
За последние пять лет накоплена обширная судебная практика по делам о картелях и по другим видам антиконкурентных соглашений, она требует самостоятельного обобщения и разъяснения на уровне Верховного Суда Российской Федерации.

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

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

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

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



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

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

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

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

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

БИБЛИОГРАФИЧЕСКАЯ СПРАВКА

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

ЗАКЛЮЧЕНИЕ МИРОВЫХ СОГЛАШЕНИЙ

ПРАКТИКА ФЕДЕРАЛЬНОЙ АНТИМОНОПОЛЬНОЙ СЛУЖБЫ

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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



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

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

Из изложенного, как нам кажется, следует два вывода.

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

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

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

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

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

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

ЧТО ТАКОЕ ПОДГОТОВКА ПЕРСОНАЛА

ИЛИ НЕСООТВЕТСТВИЕ ОТЕЧЕСТВЕННОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА МЕЖДУНАРОДНЫМ СТАНДАРТАМ ДОЛЖНО БЫТЬ УСТРАНЕНО

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

РАЗГРАНИЧЕНИЕ ПОНЯТИЙ «ОБУЧЕНИЕ ПЕРСОНАЛА» И «ПОДГОТОВКА ПЕРСОНАЛА»

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

СПЕКТР ПРОБЛЕМ

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

² Сейчас филиал РАНХ и ГС. Саратов.

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

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



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

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

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

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

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

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

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

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

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

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