

УДК 351:349.6  
ББК 67.401.14+67.407

DOI 10.22394/1682-2358-2017-6-11-16

*L.N. Borisova, Candidate of Sciences (Law), Docent of the Administrative and Criminal Law Department, Povolzhsky Institute of Management named after P.A. Stolypin, Branch of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration; Head of the Saratov OFAS of Russia*

**ANTIMONOPOLY  
CONTROL  
IN THE ECOLOGICAL  
RELATIONS LEGAL  
REGULATION  
MECHANISM  
(Case Study  
of the Saratov OFAS  
of Russia Activities)**

Three aspects of antimonopoly control provided by the ecological relations regulation are considered. Activities of the Office of the Federal Antimonopoly Service in the Saratov Region for antimonopoly control of the ecological relations in the region are analyzed.

*Key words and word-combinations:* ecological safety, antimonopoly control, aquatic protection activities, preferences, competition.

*Л.Н. Борисова, кандидат юридических наук, доцент кафедры административного и уголовного права Поволжского института управления имени П.А. Столыпина — филиала Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ, руководитель Саратовского УФАС России (email: to64@fas.gov.ru)*

**АНТИМОНОПОЛЬНЫЙ  
КОНТРОЛЬ  
В МЕХАНИЗМЕ ПРАВОВОГО  
РЕГУЛИРОВАНИЯ  
ЭКОЛОГИЧЕСКИХ ОТНОШЕНИЙ  
(на примере деятельности  
Саратовского УФАС России)**

*Аннотация.* Рассматриваются три аспекта антимонопольного контроля, предусмотренного регулированием экологических отношений. Анализируется деятельность Управления Федеральной антимонопольной службы по Саратовской области в части антимонопольного контроля экологических отношений в регионе.

*Ключевые слова и словосочетания:* экологическая безопасность, антимонопольный контроль, водоохранные мероприятия, предпочтения, конкурс.

**В** современном мире эффективность любой государственной деятельности, как правило, связана с проводимой антимонопольной политикой. Успешность правового регулирования экологических отношений также зависит от того, в какой мере в данном регулировании учитываются антимонопольные требования и стандарты. Используя практический опыт, попытаемся

проанализировать применение антимонопольного законодательства при осуществлении природоохранных мероприятий. Если влияние антимонопольного регулирования на общее состояние государственного управления анализируется во многих публикациях [1–3], то зависимость экологической политики от антимонопольной деятельности рассматривается впервые. Рассмотрим несколько направлений влияния антимонопольного регулирования на природоохранные мероприятия.

Одним из важнейших факторов, обеспечивающих эффективность экологической политики, является соблюдение конкуренции при использовании бюджетных средств. Данную проблему для природоохранных мероприятий ярко иллюстрирует следующий пример Саратовского УФАС России.

В июле 2016 г. Саратовское УФАС России рассмотрело информацию Саратовской межрайонной природоохранной прокуратуры, а также жалобы ООО «Институт Гипроводхоз» и провело проверки по соблюдению Федерального закона от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» (далее — Закон о контрактной системе) министерством природных ресурсов и экологии Саратовской области при проведении открытых конкурсов для субъектов малого предпринимательства, социально ориентированных некоммерческих организаций по определению исполнителя следующих услуг: «Определение границ водоохранных зон и границ прибрежных защитных полос реки Аркадак на территории Саратовской области» и «Определение границ водоохранных зон и границ прибрежных защитных полос реки Баланда на территории Саратовской области».

В ходе проведения проверок Саратовским УФАС России было установлено, что указанные закупки размещались на отбор исполнителя услуг по определению местоположения береговой линии; сбору, анализу и обобщению материалов гидрологической и картографической изученности побережья реки. При этом конкурсная документация закупок не раскрывала требований к результатам оказанных услуг по гидрологической изученности побережья рек, определению границ водоохранных зон и границ прибрежных защитных полос водных объектов. К тому же в документации было указано, что материалы считаются соответствующими условиям контракта после принятия их в государственный кадастр недвижимости.

Саратовское УФАС России пришло к выводу о том, что условие о приемке заказчиком разработанной документации после ее принятия в государственном кадастре недвижимости противоречит ч. 13 ст. 34 и ч. 3 ст. 94 Закона о контрактной системе, поскольку возложенную действующим законодательством на юридическое лицо (государственный орган) обязанность, а при ее невыполнении — ответственность нельзя передать (переложить) на другое юридическое лицо (государственный орган) по гражданско-правовому договору (Контракту).

По итогам рассмотрения жалоб министерству природных ресурсов и экологии Саратовской области были выданы предписания об аннулировании открытых конкурсов, которые были исполнены в установленный срок. Кроме того,

должностное лицо министерства было привлечено к административной ответственности. Рассмотренный пример отражает последствия непрофессионального подхода сотрудников данного ведомства к организации закупок. Его действия не только увеличивают временные затраты по определению исполнителей услуг, но и приводят к неэффективному расходованию бюджетных средств Саратовской области, поскольку предметы рассмотренных закупок являются государственной потребностью, в связи с чем финансируются за счет средств бюджета Саратовской области.

Анализ соответствия использования бюджетных средств при осуществлении экологических мероприятий требованиям антимонопольного законодательства ведется в русле рассмотрения соответствию требованиям законодательства о контрактной системе. В литературе сложились конкретные методы исследования данной проблемы, изложенные в соответствующей литературе, в данной публикации детализировать не будем [4; 5].

Еще одна проблема — предоставление незаконных преференций при проведении природоохранной деятельности — подробно анализируется в существующей литературе [6; 7].

Ярким примером в области предоставления преференций в целях охраны окружающей среды служит решение Саратовского УФАС России об отказе в предоставлении государственной преференции АО «Транснефть — Приволга». Так, в июле 2017 г. Саратовское УФАС России рассмотрело заявление ТУ Росимущества в Саратовской области о даче согласия на предоставление государственной преференции АО «Транснефть — Приволга» в целях защиты окружающей среды в виде предоставления в аренду сооружения берегоукрепления. В ходе рассмотрения заявления было установлено, что проектом договора о передаче в аренду недвижимого имущества, являющегося федеральной собственностью, АО «Транснефть — Приволга» предусмотрено передать в аренду сооружение — берегоукрепление — сроком на 49 лет. В проекте договора было определено, что объект предоставляется в аренду в целях базирования маломерных судов, необходимых для доставки охранно-спасательного оборудования (боновые заграждения и т.п.) к месту локализации разлива нефтепродуктов для ликвидации последствий аварий на подводных переходах через Волгу магистральных нефтепроводов «Куйбышев — Лисичанск» и «Куйбышев — Тихорецк».

В целях предупреждения и ликвидации аварийных разливов нефти и нефтепродуктов осуществляется планирование мероприятий в соответствии с постановлением Правительства РФ от 21 августа 2000 г. № 613 «О неотложных мерах по предупреждению и ликвидации аварийных разливов нефти и нефтепродуктов» (вместе с Основными требованиями к разработке планов по предупреждению и ликвидации аварийных разливов нефти и нефтепродуктов), постановлением Правительства РФ от 15 апреля 2002 г. № 240 «О порядке организации мероприятий по предупреждению и ликвидации разливов нефти и нефтепродуктов на территории Российской Федерации», приказом МЧС России от 28 декабря 2004 г. № 621 «Об утверждении Правил разработки и согласования планов по предупреждению и ликвидации разливов нефти

и нефтепродуктов на территории Российской Федерации», приказом МЧС России от 3 марта 2003 г. № 156 «Об утверждении указаний по определению нижнего уровня разлива нефти и нефтепродуктов для отнесения аварийного разлива к чрезвычайной ситуации». Так, приказом МЧС России от 28 декабря 2004 г. № 621 установлено, что в зависимости от уровня возможной чрезвычайной ситуации организациями разрабатываются планы по предупреждению и ликвидации разливов нефти и нефтепродуктов (далее — ПЛАРН).

Саратовским УФАС России был проведен анализ разработанных и утвержденных Саратовским РНУ филиала АО «Транснефть — Приволга» ПЛАРНов. Представленные в адрес Саратовского УФАС России ПЛАРНы не свидетельствуют о необходимости АО «Транснефть — Приволга» базировать маломерные суда, необходимые для доставки охранно-спасательного оборудования (боновые заграждения и т.п.) к месту локализации разлива нефтепродуктов для ликвидации последствий аварий на подводных переходах через Волгу магистральных нефтепроводов «Куйбышев — Лисичанск» и «Куйбышев — Тихорецк» с использованием сооружения — берегоукрепления. Указанные документы не предусматривают также нахождение рассматриваемого сооружения-берегоукрепления у АО «Транснефть — Приволга» на праве аренды, собственности, ином вещном праве с целью базирования судов.

Таким образом, мероприятия по ликвидации последствий разлива нефти предусмотрены ПЛАРНами, в которые не входит базирование маломерных судов, в связи с чем базирование маломерных судов не может быть расценено как защита окружающей среды. Кроме того, установлено, что у АО «Транснефть — Приволга» отсутствуют права на использование акватории водного объекта, в границах которого расположено данное берегоукрепительное сооружение. Таким образом, Саратовское УФАС России пришло к выводу о том, что АО «Транснефть — Приволга» не может быть представлена государственная преференция. Данный пример показывает значимость проведения антимонопольным органом мероприятий по контролю при предоставлении преференций для эффективности экологической политики.

Оптимизация антимонопольного контроля при осуществлении природоохранной деятельности требует совершенствования подзаконного регулирования. По вопросу совершенствования законодательства Саратовское УФАС России считает возможным внести изменения в постановление Правительства РФ от 14 апреля 2008 г. № 264 «О проведении конкурса на право заключения договора о предоставлении рыбопромыслового участка для осуществления промышленного или прибрежного рыболовства и заключении такого договора», которыми установлены правила организации и проведения конкурса на право заключения договора о предоставлении рыбопромыслового участка для осуществления промышленного или прибрежного рыболовства (далее — Правила).

Так, по итогам анализа конкурсов на право заключения договора о предоставлении рыбопромыслового участка водоемов Саратовского Заволжья для осуществления промышленного рыболовства на территории области было выявлено, что на этапе вскрытия конвертов с заявками и открытия доступа к заявкам не объявляются и не заносятся в протокол процедуры вскрытию кон-

вертов с заявками и открытию доступа к заявкам сведения, на основании которых в дальнейшем оцениваются и сопоставляются заявки участников, хотя гл. 6 Правил порядок рассмотрения заявок четко определен.

Пунктом 28 Правил установлено, что к заявке прилагаются документы, подтверждающие, во-первых, полномочия лица на осуществление действий от имени заявителя; во-вторых, наличие у заявителя права собственности или аренды на рыбоперерабатывающий завод; в-третьих, факт внесения заявителем задатка.

Согласно п. 39 Правил при вскрытии конвертов с заявками и открытии доступа к заявкам объявляются и заносятся в протокол факта вскрытия конвертов с заявками и открытия доступа к заявкам по следующей форме:

— наименование (для юридического лица), Ф.И.О. (для ИП) каждого заявителя, конверт с заявкой которого вскрывается или доступ к поданной в электронной форме заявке которого открывается;

— информация о наличии документов, предусмотренных конкурсной документацией;

— предложение о размере платы, указанное в подпункте «б» п. 27 настоящих Правил (предложение заявителя о размере платы);

— сведения, содержащиеся в документах, предусмотренных п. 28 настоящих Правил.

Комиссия проверяет заявителей на соответствие требованиям, установленным п. 12 настоящих Правил (в отношении заявителя не проводятся процедуры банкротства и ликвидации, деятельность заявителя не приостановлена, отсутствие у заявителя задолженности и др.), а также достоверность сведений, указанных в заявке в соответствии с п. 27 настоящих Правил.

На основании результатов рассмотрения заявок комиссия принимает решение о допуске или об отказе в допуске заявителей к участию в конкурсе. После этого комиссия осуществляет оценку и сопоставление заявок и прилагаемых к ним документов. Заявки сопоставляются и оцениваются в соответствии с критериями на основании информации, предусмотренной в п. 27 Правил и являющейся неотъемлемой частью заявки. Правила не содержат требования об объявлении на этапе вскрытия конвертов с заявками и открытия доступа к заявкам предложения участников, которые являются критериями отбора.

Отсутствие данного требования в Правилах искажает смысл процедуры проведения конкурса, так как в момент вскрытия конвертов с заявками и открытия доступа к ним предложения участников не оглашаются, а становятся известны значительно позже — в момент составления протокола оценки и сопоставления заявок. Необъявление и незанесение в протокол сведений, предусмотренных п. 27 Правил, на основании которых производится оценка и сопоставление заявок, не способствует принципам создания для заявителей равных условий участия в конкурсе и добросовестной конкуренции, регламентированных в п. 5 Правил.

В связи с этим Саратовское УФАС России считает необходимым внести изменения в п. 39 Правил, предусматривающие обязанность комиссии при вскрытии конвертов с заявками объявлять и вносить в протокол вскрытия конвертов сведения, предусмотренные п. 27 Правил.

Указанный пример иллюстрирует актуальность вопроса продовольственной безопасности. Предложенные Саратовским УФАС России изменения будут способствовать развитию конкуренции среди участников конкурсов на право заключения договора о предоставлении рыбопромыслового участка для осуществления промышленного или прибрежного рыболовства, а также становлению процедуры проведения конкурсов более прозрачной.

Таким образом, антимонопольное законодательство играет значительную роль в повышении эффективности экологической деятельности государства. Приведенные примеры иллюстрируют основные направления деятельности антимонопольного органа по обеспечению соответствия природоохранных мероприятий требованиям антимонопольного законодательства.

#### Библиографический список

1. *Алешин Д.А., Князева И.В., Сушкевич А.Г.* Экономический анализ в практике зарубежного антимонопольного регулирования. Новосибирск, 2016.
2. *Липатов Э.Г.* Отличие норм антимонопольного законодательства от иных административно-правовых средств установления пределов осуществления гражданских права // Актуальные проблемы юридической науки и практики в сфере защиты конкуренции: сборник научных трудов. Саратов, 2016.
3. *Долинская В.В.* Координация экономической деятельности и недобросовестная конкуренция // Актуальные проблемы юридической науки и практики в сфере защиты конкуренции. Саратов, 2017.
4. Научно-практический комментарий к Федеральному закону «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» / пред. редкол. И.Ю. Артемьев. М., 2015.
5. *Липатов Э.Г.* Экспертиза исполнения обязанностей должностными лицами заказчика как способ установления объективной стороны правонарушения // Актуальные проблемы юридической науки и практики в сфере защиты конкуренции: сборник научных трудов. Саратов, 2017.
6. *Караганчу А., Кэраре В.* Теория и практика становления конкурентного законодательства М., 2012.
7. ФАС России. Двадцать дел, признанных лучшими по итогам деятельности антимонопольных органов в 2011–2012 годах: сборник материалов. М., 2013.