

ФЕДЕРАЛЬНОЕ ГОСУДАРСТВЕННОЕ БЮДЖЕТНОЕ
ОБРАЗОВАТЕЛЬНОЕ УЧРЕЖДЕНИЕ ВЫСШЕГО
ПРОФЕССИОНАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ
«САРАТОВСКАЯ ГОСУДАРСТВЕННАЯ ЮРИДИЧЕСКАЯ АКАДЕМИЯ»

На правах рукописи

Елканова Дарья Ироновна

**ПРОЦЕДУРЫ АДМИНИСТРАТИВНОГО НАДЗОРА
В СФЕРЕ РЕКЛАМЫ**

12.00.14 – административное право; административный процесс

Диссертация

на соискание ученой степени кандидата юридических наук

Научный руководитель:

доктор юридических наук,
доцент **С. Б. Аникин**

Саратов

2015

ОГЛАВЛЕНИЕ

Введение.....	3
Глава I . Надзор в сфере рекламы в системе институтов административного надзора	18
§ 1. Институт административного надзора: понятие, виды и основные источники организационно-правового регулирования.....	18
§ 2. Контроль и надзор в сфере рекламы в истории отечественного правового регулирования	45
§ 3. Процедурные и процессуальные формы правоприменительной деятельности антимонопольных органов в сфере рекламы	68
Глава II. Административные процедуры надзора в сфере рекламы: состояние и перспективы отечественного правового регулирования	114
§ 1. Процедуры организации административного надзора в сфере рекламы.....	114
§ 2. Процедуры проведения административного надзора в сфере рекламы.....	131
§ 3. Правовые меры реализации результатов административного надзора	143
Заключение	153
Библиографический список	158
Приложения	184

ВВЕДЕНИЕ

Актуальность темы диссертационного исследования. Формированием в современной России рыночных отношений, развитием предпринимательской деятельности на принципах свободной конкуренции, свободы перемещения товаров, услуг предопределяется роль рекламной деятельности – она становится основным связующим звеном между участниками рынка и потребителями. Главным элементом развития рынка является предпринимательская деятельность. В свою очередь, реклама выступает инструментом, способствующим созданию заинтересованности потребителей, формированию у них правильного представления о качествах и свойствах продукта.

Вместе с тем рыночные отношения сталкиваются с недобросовестной конкуренцией, которая выражается в распространении недостоверной, неэтичной, заведомо ложной и скрытой рекламы. Для защиты прав и законных интересов потребителей, создания условий для честной и добросовестной конкуренции государство, не ограничивая свободу предпринимательской деятельности, устанавливает правовые средства обеспечения законности в рекламной деятельности.

В соответствии с Федеральным законом от 13.03.2006 № 38-ФЗ «О рекламе» (с изм. и доп., вступ. в силу с 25.05.2015)¹ осуществление контрольно-надзорной деятельности за соблюдением законодательства Российской Федерации о рекламе возлагается на федеральный орган исполнительной власти – Федеральную антимонопольную службу² (далее – ФАС России). Осуществляя меры по предотвращению и пресечению противоправных действий со стороны хозяйствующих субъектов, содействуя развитию свободной и чест-

¹ См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 2006. № 12, ст. 1232; 2015. № 10, ст. 1420.

² См.: Об утверждении Положения о Федеральной антимонопольной службе : постановление Правительства РФ от 30 июня 2004 г. № 331 (в ред. от 02.03.2015) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2004. № 31, ст. 3259; 2015. № 10, ст. 1543.

ной конкуренции на рынке рекламы, защищая интересы потребителей от недобросовестной и недостоверной рекламы, антимонопольные органы в системе органов исполнительной власти выступают в качестве основного субъекта обеспечения рекламной деятельности в Российской Федерации.

Несмотря на совершенствование нормативно-правового регулирования деятельности антимонопольных органов в сфере рекламы (принятие Федерального закона от 18 июля 2011 г. № 242-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам осуществления государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» (в ред. от 24.11.2014, с изм. от 29.12.2014)¹, Постановления Правительства РФ от 20.12.2012 № 1346 «Об утверждении Положения о государственном надзоре в области рекламы»², Приказа ФАС России от 04.06.2012 № 360 «Об утверждении административного регламента Федеральной антимонопольной службы по исполнению государственной функции по надзору за соблюдением законодательства о рекламе путем проведения проверок соблюдения законодательства Российской Федерации о рекламе» (в ред. от 10.04.2013)³), теоретические и практические вопросы административно-правового регулирования рекламной деятельности до конца не исследованы: отсутствуют на законодательном уровне легальное определение термина «государственный надзор в области рекламы»; единообразие в юридическом закреплении понятий «государственный контроль» и «государственный надзор»; законодательно не определены особенности организации и проведения проверочных мероприятий в области рекламы и принятия административно-юрисдикционных решений по фактам нарушения законодательства

¹ См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 2011. № 30, ч. 1, ст. 4590; 2014. № 48, ст. 6640; 2015. № 1, ч. 1, ст. 11.

² См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 2012. № 52, ст. 7519.

³ См.: Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2013. № 1; Российская газета. 2013. 14 июня.

Российской Федерации о рекламе; не проанализированы суть и содержание процедурных и процессуальных форм правоприменительной деятельности антимонопольных органов в области рекламы. Эти проблемы влияют на качество, содержание контрольно-надзорной деятельности и возможность реального обеспечения прав и законных интересов граждан и субъектов предпринимательской деятельности.

Данные обстоятельства и предопределяют актуальность выбранной темы настоящего диссертационного исследования.

Степень разработанности темы исследования. Тематика диссертационного исследования обусловила комплексный характер изучения научных трудов представителей российской правовой науки. Общетеоретической основой диссертации послужили труды ученых в области теории государства и права: Н. Г. Александрова, С. С. Алексеева, Н. Н. Вопленко, Ю. П. Еременко, С. А. Комарова, В. Л. Кулапова, В. В. Лазарева, А. Б. Лисюткина, Р. Х. Макуева, А. В. Малько, К. В. Маркова, Н.И. Матузова, И. С. Самощенко, М. С. Строгович, В. В. Фролова, А. Г. Хабибулина.

Научным фундаментом исследования правовой природы контроля и надзора являются труды известных представителей науки административного права: Ю. С. Адушкина, А. П. Алехина, Д. Н. Бахраха, В. П. Беляева, С. С. Бородина, И. И. Веремеенко, В. М. Горшенева, С. С. Громыко, А.С. Дугенца, А. А. Кармолицкого, Ю. М. Козлова, Н. М. Кониная, В. И. Майорова, В. М. Манохина, А. В. Мелехина, Ю. И. Мигачева, А. Н. Миронова, А. Ф. Ноздрачева, Д. М. Овсянко, Л. Л. Попова, Б. В. Россинского, Н. Г. Салищевой, Ю. Н. Старилова, С. А. Старостина, М. С. Студеникиной, С. В. Тихомирова, А. В. Филатовой, С. Е. Чаннова, В. С. Четверикова, И. Б. Шахова.

При исследовании института административного надзора, его видов, источников организационного-правового регулирования и особенностей его осуществления органами исполнительной власти непосредственное внима-

ние было уделено работам таких ученых, как Ф. С. Разаренов – «О сущности и назначении административного надзора в советском государственном управлении» (М., 1963); Р. И. Денисов – «Административный надзор в сфере дорожного движения» (М., 1981); А. Л. Прозоров – «Административный надзор в советском государственном управлении» (М., 1986); С. М. Зырянов – «Административный надзор органов исполнительной власти» (М., 2010), «Процессуальная форма осуществления административного надзора» (М., 2010); А. В. Мартынов – «Проблемы правового регулирования административного надзора в России. Административно-процессуальное исследование» (М., 2010), «Административный надзор в России: теоретические основы построения. Административно-правовое исследование» (М., 2010) и др.

На формирование взглядов относительно содержания процедурных и процессуальных форм правоприменительной деятельности антимонопольных органов значительное влияние оказали работы Н. Г. Салищевой «Административный процесс в СССР» (М., 1964); В. Д. Сорокина «Проблемы административного процесса» (М., 1968), «Административно-процессуальное право» (М., 1972); Ю. А. Тихомирова «Административное право и процесс» (М., 2005); И. В. Пановой «Административно-процессуальное право России» (М., 2009); П. И. Кононова «Основные категории административного права и процесса» (М., 2013); В. Ю. Синюгина «Административная процедура: проблемы дефиниции» (М., 2014) и др.

Вопросы правовой регламентации осуществления предпринимательской и рекламной деятельности освещались такими исследователями, как Т. А. Бирюкова, С. Г. Богацкая, Р. Ф. Мухаметлатыпов, В. Г. Осляков, М. А. Спиридонова, О. В. Фролова, И. В. Чубукова.

На современном этапе важное значение для формирования комплексного подхода к изучению административно-надзорной деятельности антимонопольных органов имеют Федеральный закон от 26.12.2008 № 294-ФЗ «О

защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» (в ред. от 06.04.2015)¹, Федеральный закон от 13.03.2006 № 38-ФЗ «О рекламе», Постановление Правительства РФ от 20.12.2012 № 1346 «Об утверждении Положения о государственном надзоре в области рекламы», Приказ ФАС России от 04.06.2012 № 360 «Об утверждении административного регламента Федеральной антимонопольной службы по исполнению государственной функции по надзору за соблюдением законодательства о рекламе путем проведения проверок соблюдения законодательства Российской Федерации о рекламе».

Институт административного надзора в сфере рекламы – явление относительно новое и в целом не изученное до конца с позиций осуществления его непосредственно антимонопольными органами. Учитывая значимость накопленного теоретического опыта и признавая огромный вклад каждого ученого в исследование анализируемых вопросов, можно отметить, что существует реальная потребность в изучении правовых основ осуществления антимонопольными органами процедур административного надзора в сфере рекламы.

Настоящее исследование призвано восполнить этот пробел путем системного изучения вопросов осуществления антимонопольными органами процедур административного надзора в сфере рекламы с позиций административного и административно-процессуального права.

Объектом диссертационного исследования выступает совокупность правовых отношений, складывающихся и развивающихся в процессе осуществления уполномоченными органами государственной власти административного надзора в сфере рекламы.

¹ См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 2008. № 52, ч. 1, ст. 6249; 2015. № 14, ст. 2022.

Предмет исследования составили нормы российского и международного права о рекламе, законодательства об административных правонарушениях, арбитражного процессуального законодательства, судебная практика арбитражных судов, практика Конституционного Суда РФ, Верховного Суда РФ, Высшего Арбитражного Суда РФ, правоприменительная практика Федеральной антимонопольной службы России, научные концепции по вопросам административного надзора в сфере рекламы.

Основной целью представленного диссертационного исследования является комплексный анализ теоретических и практических основ осуществления антимонопольными органами административного надзора в сфере рекламы, разработка положений по совершенствованию правового регулирования рекламной деятельности.

Достижение поставленной цели предполагается посредством решения следующих **задач**:

– исследовать теоретико-правовые основы административного надзора, в процессе анализа сформулировать определение понятий «специализированный административный надзор в сфере рекламы», «государственный надзор в сфере рекламы»;

– изучить способы обеспечения законности и дисциплины с целью проведения детального сравнительного анализа государственного контроля и административного надзора; административного надзора и прокурорского надзора; муниципального контроля и административного надзора;

– выявить специфику и особенности круга субъектов административного надзора в сфере рекламы с учетом их правового статуса и особенностей полномочий;

– определить процедурные и процессуальные формы осуществления антимонопольными органами правоприменительной деятельности в сфере

рекламы, выделив основные признаки, особенности и формы административных производств;

– рассмотреть правовые и организационные основы осуществления антимонопольными органами административного надзора в сфере рекламы.

Теоретическую базу диссертационного исследования составляют достижения ученых в области теории государства и права, административного, административно-процессуального права. Проведен анализ федеральных и иных нормативных правовых актов, регламентирующих деятельность антимонопольных органов по исследуемой проблеме. Исследована административно-юрисдикционная деятельность антимонопольных органов, направленная на выявление, предупреждение и пресечение правонарушений в сфере рекламы посредством анализа правоприменительной и судебной практики.

Методологическую основу исследования составляют общенаучные и частнонаучные методы познания: диалектический, системно-структурный, структурно-функциональный, сравнительно-правовой, формально-юридический и статистический. С помощью диалектического метода всесторонне и полно исследованы теоретические вопросы административного надзора. Системно-структурный метод использовался при рассмотрении нормативных правовых актов, регламентирующих деятельность органов исполнительной власти, осуществляющих административный надзор. Структурно-функциональный метод использован при анализе правового положения Федеральной антимонопольной службы и ее территориальных управлений в сфере осуществления административного надзора в области рекламы. Сравнительно-правовой метод применялся при исследовании правовых способов воздействия на лиц, совершивших правонарушение в сфере законодательства о рекламе, в зарубежных странах. Применение формально-юридического метода позволило проанализировать действующее рекламное

законодательство, связанное с осуществлением антимонопольными органами административного надзора в сфере рекламы, и процессуальные и процедурные формы его реализации. Статистический метод использован с целью анализа качества осуществления антимонопольными органами функций по надзору за соблюдением законодательства Российской Федерации о рекламе.

Нормативно-правовую основу диссертационного исследования составляют: Конституция Российской Федерации¹, кодифицированные нормативные правовые акты, федеральные законы, указы Президента Российской Федерации, постановления Правительства Российской Федерации и административные регламенты надзорных органов.

Эмпирическую основу диссертационного исследования составили: постановления Конституционного Суда Российской Федерации, судебная практика федеральных арбитражных судов Российской Федерации, информация, содержащаяся на официальных сайтах антимонопольных органов, органов прокуратуры, правоприменительная практика реализации положений Федерального закона от 13.03.2006 № 38-ФЗ «О рекламе» и иные нормативные правовые акты, регулирующие административно-надзорную деятельность как антимонопольных органов, так и иных органов исполнительной власти.

Научная новизна диссертационного исследования. Настоящее диссертационное исследование является одним из первых в науке административного права комплексным исследованием процедур административного надзора в сфере рекламы, проведенным на основе системного анализа российского законодательства и практики его применения. Его научная новизна обусловлена теоретическими и практическими выводами автора, основная

¹ См.: Конституция Российской Федерации : принята всенародным голосованием 12.12.1993 (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, 7-ФКЗ, от 05.02.2014 № 2-ФКЗ, от 21.07.2014 № 11-ФКЗ) // Российская газета. 1993. 25 дек.; Собр. законодательства Рос. Федерации. 2014. № 31, ст. 4398.

суть которых сводится к научно-практическому осмыслению содержания административного надзора, осуществляемого антимонопольными органами в сфере рекламы в связи с внесенными 18.07.2011 в Федеральный закон от 13.03.2006 № 38-ФЗ «О рекламе» изменениями в части административно-правового способа обеспечения законности рекламной деятельности.

Изучение теоретических основ административного надзора как составной части деятельности антимонопольных органов позволило выявить особенности правового регулирования рекламной деятельности.

Автором исследованы нормативные правовые акты, регламентирующие надзорную деятельность антимонопольных органов в сфере рекламы, и практика их применения. Научная новизна отражена в следующих обоснованных теоретических и практических положениях по совершенствованию правового регулирования процедур административного надзора, выносимых на защиту:

1. Констатируется, что рекламная деятельность является объектом комплексного правового регулирования, поскольку отношения, складывающиеся в сфере рекламы, регулируются нормами гражданского, административного, финансового и иных отраслей права. Обосновывается, что, несмотря на комплексность рекламного законодательства, в Федеральном законе от 13.03.2006 № 38-ФЗ «О рекламе» административно-правовые основы регулирования рекламной деятельности сконцентрированы в надзорных полномочиях органов исполнительной власти. В связи с этим рекламная деятельность является объектом административно-правового регулирования.

2. Доказано, что в зависимости от предмета выделяются различные виды административного надзора, которые свидетельствуют о его специализированном характере. На этой основе формулируется авторское определение понятия «специализированный административный надзор в сфере рекламы», под которым понимается особая форма управленческой деятельности,

осуществляемая антимонопольными органами в отношении неподчиненных им объектов (физических и юридических лиц, индивидуальных предпринимателей) по поводу соблюдения ими правовых норм и правил, закрепленных в законодательстве о рекламе, с использованием мер административного принуждения с целью выявления, предупреждения и пресечения правонарушений, восстановления нарушенного права и привлечения виновных лиц к административной ответственности.

3. Доказано, что действующее законодательство наделяет органы административного надзора особым статусом, что позволяет отнести их к специальным субъектам, составляющим единую функциональную систему, предназначенную для обеспечения соблюдения поднадзорными объектами норм и правил путем систематического наблюдения, анализа и прогнозирования состояния исполнения нормативных предписаний, предупреждения, выявления и пресечения нарушений в определенных законом сферах деятельности.

4. В целях совершенствования правового регулирования рекламной деятельности и обеспечения единообразия в правовом закреплении понятий «государственный контроль» и «государственный надзор» предлагается:

– пункт 1 Положения о Федеральной антимонопольной службе после слов «по принятию нормативных правовых актов и контролю» дополнить словами «и надзору»;

– пункт 5.3.1 данного Положения после слова «контроль» дополнить словами «и надзор»;

– пункт 1 Положения о территориальном органе Федеральной антимонопольной службы¹ после слов «функции по контролю» дополнить словами «и надзору».

¹ См.: Приказ ФАС России от 26.01.2011 № 30 (в ред. от 22.01.2015) // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2011. № 19; официаль-

5. Доказано, что процесс правоприменительной деятельности антимонопольных органов в сфере рекламы осуществляется в определенных процедурных и процессуальных формах:

– процессуальная форма правоприменительной деятельности представлена совокупностью определенных действий, совершаемых антимонопольными органами, по возбуждению и рассмотрению дел о нарушении законодательства Российской Федерации о рекламе, регулирование которых осуществляется Правилами¹;

– процедурные формы правоприменительной деятельности представлены в качестве нормативно-правового порядка осуществления антимонопольными органами производства по рассмотрению заявлений, обращений и представлений о нарушении законодательства Российской Федерации о рекламе, регулирование которого осуществляется Административным регламентом²;

– производство по делам об административных правонарушениях включает в себя: 1) протокольную форму административно-правового спора; 2) форму административного расследования.

6. В целях совершенствования правоприменительной деятельности антимонопольных органов по предупреждению и пресечению правонарушений в сфере рекламы предлагается создать единую, общедоступную электрон-

ный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 16.02.2015).

¹ См.: Об утверждении Правил рассмотрения антимонопольным органом дел, возбужденных по признакам нарушения законодательства Российской Федерации о рекламе : постановление Правительства РФ от 17.08.2006 № 508 (в ред. от 20.12.2014) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2006. № 35, ст. 3758; 2015. № 1, ч. 2, ст. 228.

² См.: Об утверждении Административного регламента Федеральной антимонопольной службы по исполнению государственной функции по рассмотрению дел, возбужденных по признакам нарушения законодательства Российской Федерации о рекламе : приказ ФАС России от 23.11.2012 № 711/12 (в ред. от 26.05.2014) // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2013. № 26. Российская газета. 2014. 5 авг.

ную, информационную систему, включающую сведения о рассмотренных делах об административных правонарушениях в сфере рекламы.

7. В отсутствие нормативно закреплённого понятия «государственный надзор в сфере рекламы» предлагается пункт 1 статьи 35.1 Федерального закона от 13.03.2006 № 38-ФЗ «О рекламе» дополнить следующим определением понятия «государственный надзор в сфере рекламы»: это «деятельность антимонопольных органов, направленная на предупреждение, выявление, пресечение нарушений хозяйствующими субъектами требований законодательства о рекламе путем систематического наблюдения, анализа и прогнозирования состояния исполнения норм и правил в сфере рекламы».

8. В целях защиты прав хозяйствующих субъектов при проведении антимонопольными органами документарной проверки предлагается дополнить п. 3.41 Административного регламента Федеральной антимонопольной службы по исполнению государственной функции по надзору за соблюдением законодательства о рекламе путем проведения проверок соблюдения законодательства Российской Федерации о рекламе (далее – Регламент) вторым и третьим абзацами следующего содержания:

«В случае если в ходе документарной проверки выявлены ошибки и (или) противоречия в представленных юридическим лицом, индивидуальным предпринимателем документах либо несоответствие сведений, содержащихся в этих документах, сведениям, содержащимся в имеющихся у антимонопольного органа документах и (или) полученным в ходе осуществления государственного надзора, информация об этом направляется юридическому лицу, индивидуальному предпринимателю с требованием представить в течение десяти рабочих дней необходимые пояснения в письменной форме.

Юридическое лицо, индивидуальный предприниматель, представляющие в антимонопольный орган пояснения относительно

выявленных ошибок и (или) противоречий в представленных документах либо относительно несоответствия указанных в абзаце втором п. 3.41 Регламента сведений, вправе представить дополнительно в антимонопольный орган документы, подтверждающие достоверность ранее представленных документов».

9. Обосновано предложение по внесению изменений в пункт 3.44 Регламента, а именно: вместо слов «мероприятия по контролю» написать «мероприятия по надзору», поскольку проводимые антимонопольным органом проверочные мероприятия в настоящее время связаны непосредственно с осуществлением государственного надзора.

Теоретическая и практическая значимость исследования. Теоретическая значимость работы заключается в том, что она представляет собой самостоятельное, завершённое научное исследование, в котором содержатся выводы, обобщения и предложения, направленные на развитие науки административного и административно-процессуального права, в частности государственного управления и административно-правового регулирования деятельности антимонопольных органов в области рекламы. Кроме того, теоретическая значимость работы определяется научным обоснованием положений, не нашедших законодательного закрепления в нормативных правовых актах.

Практическая значимость диссертационного исследования состоит в том, что изложенные в нем предложения и выводы могут служить основой для дальнейших разработок и решения проблем, связанных с процедурами административного надзора в области рекламы; для подготовки учебников, учебных и учебно-методических пособий; проведения занятий в высших учебных заведениях по курсам «Административное право», «Административный процесс», «Административная ответственность», «Правовое регулирование рекламной деятельности».

Апробация результатов исследования была осуществлена в ходе личной практической деятельности диссертанта в качестве старшего государственного инспектора отдела рекламы и финансовых рынков Управления Федеральной антимонопольной службы по Саратовской области; при участии в Межвузовской научной студенческой конференции «Конкуренция в предпринимательской деятельности», организованной ФГБОУ ВПО «Саратовская государственная юридическая академия», в качестве члена оргкомитета (21.05.2012); при проведении для учащихся 9–11 классов школ г. Саратова и МОУ СОШ № 18 г. Энгельса правоприменительного семинара в ФГБОУ ВПО «Саратовский социально-экономический университет» по вопросам защиты прав граждан в сфере рекламы (24.10.2012).

Полученные результаты апробированы посредством участия автора в ряде научно-практических конференций и круглых столах: Межвузовский научно-практический круглый стол «Правонарушения и юридическая ответственность» (г. Саратов, 28.03.2012); Всероссийская конференция V Саратовские правовые чтения «Юридическая наука и правоприменение» (г. Саратов, 1–2 июня 2012 г.); Межрегиональный круглый стол в формате видеоконференции «Актуальные проблемы муниципального права» (г. Саратов, 14.11.2012); II Всероссийские историко-правовые чтения, посвященные 1150-летию Российской государственности (г. Саратов, 23.11.2012); Всероссийская научно-практическая конференция «Актуальные проблемы юридической науки и практики в сфере пресечения недобросовестной конкуренции, связанной с незаконным использованием результатов интеллектуальной деятельности» (г. Саратов, 20.11.2013); Ежегодная заочная международная научно-практическая конференция «Публичная власть: реальность и перспективы» (г. Саратов, 18.11.2014); II Международная научно-практическая конференция «Актуальные проблемы применения юридической науки и практики в сфере пресечения недобросовестной конкуренции, связанной с

незаконным использованием результатов интеллектуальной деятельности» (г. Саратов, 25.11.2014).

Основные результаты исследования нашли отражение в 9 научных публикациях автора, 3 из которых опубликованы в ведущих рецензируемых научных журналах, рекомендованных ВАК РФ.

Структура диссертации. Диссертация состоит из введения, двух глав, объединяющих шесть параграфов, заключения, библиографического списка использованной литературы, приложений.

ГЛАВА I. НАДЗОР В СФЕРЕ РЕКЛАМЫ В СИСТЕМЕ ИНСТИТУТОВ АДМИНИСТРАТИВНОГО НАДЗОРА

§ 1. Институт административного надзора: понятие, виды и основные источники организационно-правового регулирования

В социальной жизни законность и правопорядок формируются в процессе реализации права. Основу нормальной жизнедеятельности цивилизованного общества и всех звеньев его политической системы составляет законность¹. Законность представляет собой многоплановое, многостороннее явление, которое пронизывает и отражает правовую жизнь личности, общества и государства.

Понятие и содержание законности как правовой категории характеризуется многообразием научных подходов².

Несмотря на отсутствие единообразия подходов к пониманию природы и роли законности в общественной жизни, главным в концепции законности

¹ См.: Кулапов В. Л., Малько А. В. Теория государства и права : учебник. М.: Норма, 2008. С. 359.

² См.: Вопленко Н. Н. Законность и легитимность // Новая правовая мысль. 2003. № 1. С. 11–14. В теории государства и права законность рассматривается и как «правовой режим» (см.: Александров Н. Г. Право и законность в период развернутого строительства коммунизма. М.: Госюриздат, 1955. С. 68; Самощенко И. С. Охрана режима законности советским государством. (Правоохранительная деятельность Советского государства – метод обеспечения социалистической законности). М.: Госюриздат, 1960. С. 43); «принцип деятельности органов государства, общественных организаций, должностных лиц и граждан» (см.: Строгович М. С. Основные вопросы советской социалистической законности. М.: Наука, 1966. С. 37); «соответствие правовой деятельности закону» (см.: Явич Л. С. Право и общественные отношения. Основные аспекты содержания и формы советского права. М.: Юрид. лит., 1971. С. 42); «принцип права» (см.: Алексеев С. С. Проблемы теории права // Курс лекций : в 2 т. Свердловск, 1972. Т. 1. С. 113); «конституционная обязанность правомерного поведения» (см.: Еременко Ю. П. Советская конституция и законность // Правоведение. 1982. № 2. С. 28); «правовая форма реализации правовых ценностей и опыта» (см.: Лисюткин А. Б. Юридическое значение категории «ошибка»: теоретико-методологический аспект. Саратов: Изд-во Саратовской государственной академии права, 2001. С. 303).

остаётся определение ее сущности, состоящей в неукоснительном исполнении субъектами права требований действующего законодательства.

Поскольку законность и проблема ее обеспечения занимают важное место как в функционировании государства, так и в деятельности гражданского общества, механизм обеспечения законности формируется путем слаженной работы институтов государства и гражданского общества, каждый из которых, реализуя стоящие перед ним задачи, вносит свой вклад в обеспечение исторически сложившегося в конкретном государстве режима законности.

Механизм обеспечения законности ориентирован на создание благоприятных условий для реализации законодательных норм, укрепления в России правового порядка, основанного на предписаниях законов, воплощающих идеи справедливости, свободы, формального равенства всех перед законом. На уровень законности воздействуют состояние экономики, политические, духовные и иные факторы, объективно существующие в российском обществе¹.

Следует отметить, что сфера реализации исполнительной власти представлена рядом самостоятельных способов обеспечения законности: 1) государственным контролем; 2) государственным надзором; 3) контрольно-надзорной деятельностью².

¹ См.: Фролов В. В. Теоретико-правовые аспекты обеспечения законности в России. СПб.: ООО «Типография «Береста», 2008. С. 38–39.

² В. М. Манохин выделяет среди методов обеспечения законности оказание гражданам и организациям правовых услуг. Этот метод, носящий рекомендательный характер, заключается в содействии реализации и защите гражданами и организациями своих прав и обязанностей. Правовые услуги гражданам и организациям оказывают такие негосударственные организации, как адвокатуры, частные нотариусы, иные организации, а также подразделения, хотя и являющиеся государственными, но действующие в сфере правовых услуг на основе рекомендаций. См.: Манохин В. М., Адушкин Ю. С. Административное право : учебное пособие. Саратов, 2000. С. 181.

Ю. Н. Стариков рассматривает административную юстицию не только как один из способов обеспечения законности в области государственного управления и местного самоуправления, но и как судебный контроль за исполнительной властью, за самой админи-

Поскольку настоящее исследование посвящено процедурам административного надзора в сфере рекламы, целесообразно рассмотреть административный надзор как разновидность надзорной деятельности.

В административно-правовой литературе отсутствует единство мнений по вопросу о сущности и содержании административного надзора, осуществляемого органами исполнительной власти. Одни ученые считают, что надзор есть самостоятельная деятельность¹. Другие ученые полагают, что надзор – это разновидность контроля², третьи же вообще не разделяют контроль и надзор, рассматривая их как идентичные понятия.

страцией. См.: Старилов Ю. Н. Административная юстиция: проблемы теории // Административное судопроизводство в Российской Федерации: развитие теории и формирование административно-процессуального законодательства. Воронеж: Изд-во Воронеж. гос. ун-та, 2013, Вып. 7. С. 57.

¹ Например, по мнению Ф. С. Разаренова, административный надзор как самостоятельный организационно-правовой способ обеспечения законности в советском государственном управлении выражается в виде систематического наблюдения за неукоснительным исполнением нормативных правовых актов, совершаемого органами управления по подведомственным им вопросам и направленного на предупреждение, выявление и пресечение нарушений, а также привлечение нарушителей к ответственности». Разаренов Ф. С. О сущности и назначении административного надзора в советском государственном управлении // Вопросы советского административного права на современном этапе. М.: Госюриздат, 1963. С. 75–78. Такого же мнения придерживаются Л. Л. Попов, Ю. И. Мигачев, С. В. Тихомиров, рассматривая административный надзор в качестве самостоятельного вида деятельности органов государственной власти по обеспечению законности и дисциплины в процессе реализации исполнительной власти. См.: Попов Л. Л., Мигачев Ю. И., Тихомиров С. В. Административное право России. М.: Проспект, 2010. С. 486; см. также: Административное право России. Общая часть : учебник / под ред. С. А. Старостина. М.: ИНФРА-М, 2010. С. 449–452.

² Например, Н. Г. Салищева и М. С. Студеникина, исследуя вопрос об административном надзоре, определяют его как специфическую форму надведомственного контроля. См., напр.: Салищева Н. Г. Государственный и общественный контроль в СССР. М.: Наука, 1970. С. 180; Студеникина М. С. Государственный контроль в сфере управления. Проблемы надведомственного контроля. М., 1974. С. 19–20. Аналогичной точки зрения придерживается Ю. М. Козлов, полагая, что надзорные полномочия присущи специальным органам, наделенным специфической компетенцией, которая реализуется в одностороннем властном порядке в отношении третьих лиц, то есть лиц, не находящихся в организационном подчинении надзорным органам. Таким образом, деятельность надзорных органов всегда носит надведомственный характер. См.: Козлов Ю. М. Административное право : учебник. М.: Юристъ, 1999. С. 114. Б. В. Россинский и Ю. Н. Старилов рассматривают надзор как специфическую разновидность контроля. См.: Россинский Б. В., Старилов Ю. Н. Административное право : учебник для вузов. 4-е изд., пересмотр. и доп. М.: Норма: ИНФРА-М, 2010. С. 527.

Как отмечает В. П. Беляев, в юридической литературе рассмотрение административного надзора осуществляется в соотношении с контрольной деятельностью и представляется вполне обоснованным, поскольку исследуются понятия, которые находятся в отношениях общего и частного¹.

В противовес вышеприведенным суждениям, исследуя контроль и надзор в области трудового законодательства, М. Ф. Завьялов указывает, что специфика субъектов, осуществляющих надзор, его содержание, не дают оснований для вывода о том, что надзор представляет собой суженный контроль. Очевидно, что надзор, сохраняя отдельные черты контроля как родового явления, тем не менее, в настоящее время является самостоятельным, независимым способом защиты трудовых прав работников².

Институт административного надзора получил теоретическое и практическое развитие во второй половине XX в. в условиях плановой государственной экономики, когда содержание данного вида контрольной деятельности было не столь обширным, объемным по охвату общественных отношений, как сейчас. Однако уже тогда было понятно, что довольно широкий круг правоотношений не нуждается в прямом тотальном государственном контроле, да и физически не может контролироваться. Это, прежде всего, частноправовые отношения, складывающиеся вне сферы государственной деятельности: личные имущественные отношения, общественный порядок, охота и рыболовство, дорожное движение и др. В то же время именно развитие общественных отношений в области дорожного движения, рост числа автотранспортных средств, находящихся в личном пользовании граждан, послужили катализатором развития института административного надзора. Во всех этих сферах государство устанавливает правила (пожарной безопас-

¹ См.: Беляев В. П. Контроль и надзор как формы юридической деятельности: вопросы теории и практики : дис. ... д-ра юрид. наук. Саратов, 2006. С. 207.

² См.: Завьялов М. Ф. Надзор и контроль за соблюдением законодательства о труде как способы защиты трудовых прав работников : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2013. С. 17.

ности, санитарии, природопользования, охоты, рыболовства, дорожного движения), запреты определенного поведения в общественных местах (мелкое хулиганство, распитие спиртных напитков и др.). Эти правила отличаются стабильностью и обязательностью для персонально неопределенного круга лиц, не связываются с должностным положением адресатов, их строгое соблюдение обеспечивает правопорядок. Казалось бы, надзор за соблюдением предписанных российским законодательством правил надлежит осуществлять органам прокуратуры. Однако предмет надзора непрерывно расширяется и усложняется, а в числе объектов надзора в рыночной экономике помимо граждан оказалось огромное число разнообразных организаций. Все это потребовало увеличения численности субъектов надзора и их специализации. Такой надзор могла обеспечить только исполнительная власть. Именно в системе исполнительной власти сформировалась группа органов, специально уполномоченных осуществлять надзорную деятельность в различных сферах общественной и государственной жизни.

Стало также очевидно, что контроль, осуществляемый органами исполнительной власти, отличается от административного надзора¹ по следующим основаниям.

Во-первых, по содержанию. Обладающие более широкой компетенцией, контрольные органы проверяют состояние дел подконтрольного объекта с точки зрения законности и целесообразности, а содержание административного надзора сводится лишь к проверке законности действий конкретного поднадзорного объекта².

Во-вторых, различия между контролем и надзором состоит в объеме полномочий. Контрольные органы вправе вмешиваться в конкретную опера-

¹ См.: Правовое регулирование государственного контроля / под ред. А. Ф. Ноздрачева. М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ, 2013. С.57.

² См.: Старостин С. А. Указ. соч. С. 450.

тивно-хозяйственную деятельность подконтрольного объекта. В свою очередь, административно-надзорные органы такими полномочиями не обладают, ограничиваясь проверочными мероприятиями по соблюдению обязательных правил и норм в поднадзорной сфере, выявлению и пресечению правонарушений, а также привлечению виновных лиц к административной ответственности.

Однако, по мнению В. П. Беляева, возможность привлечения нарушителей к ответственности по результатам надзорной деятельности входит в явное противоречие с сущностью надзора и полномочиями надзорного органа, поскольку непосредственно привлекать к ответственности могут только контролирующие органы (их должностные лица), но не надзорные¹.

С нашей точки зрения, такая позиция является не совсем верной, так как деятельность органов административного надзора непосредственно связана с профилактикой (предупреждением) совершения административных правонарушений посредством административно-правового запрета и применением к виновным лицам мер административной ответственности (общая и частная превенция). При этом контрольные органы обладают полномочиями по привлечению подконтрольных объектов к дисциплинарной ответственности, что недопустимо для органов административного надзора.

Следующим основанием, по которому различаются контроль и надзор, выступают объекты наблюдения и проверки. Исходя из этого учеными выделяются три вида административного надзора²:

– административный надзор в отношении неопределенного (неперсонифицированного) круга физических и юридических лиц независимо от их

¹ См.: Беляев В. П. Указ. соч. С. 208.

² См. Козлов Ю. М., Овсянко Д. М., Попов Л. Л. Административное право : учебник. М.: Юристъ, 2005. С. 445; Попов Л. Л., Мигачев Ю. И., Тихомиров С. В. Указ. соч. С. 485; Мелехин А. В. Административное право Российской Федерации [Электронный ресурс] : учебник / А. В. Мелехин. М.: Московская финансово-промышленная академия, 2011. С. 275.

ведомственной подчиненности и формы собственности, не находящихся в каком-либо подчинении органов надзора, за соблюдением ими определенных правил¹;

– административный надзор в отношении определенного круга граждан, должностных лиц и по конкретным вопросам²;

¹ В соответствии с п. 2 Положения федеральном государственном надзоре за соблюдением трудового законодательства и иных нормативных правовых актов, содержащих нормы трудового права, Федеральная служба по труду и занятости и ее территориальные органы (государственные инспекции) осуществляют полномочия в отношении: 1) любых работодателей (юридических лиц (организаций) независимо от организационно-правовой формы и формы собственности; 2) работодателей – физических лиц, в трудовых отношениях с которыми состоят работники; 3) иных субъектов, которых в соответствии с федеральными законами наделены правом заключать трудовые договоры. См.: Постановление Правительства РФ от 01.09.2012 № 875 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2012. № 37, ст. 4995.

В силу п. 1 Положения о федеральном государственном пожарном надзоре органы федерального пожарного надзора осуществляют деятельность, направленную на предупреждение, выявление и пресечение нарушений организациями и гражданами требований, установленных законодательством Российской Федерации о пожарной безопасности, посредством организации и проведения в установленном порядке проверок деятельности организаций и граждан, состояния использования эксплуатируемых ими объектов защиты, а также на систематическое наблюдение за исполнением требований пожарной безопасности, анализ и прогнозирование состояния исполнения указанных требований при осуществлении организациями и гражданами своей деятельности. См.: Постановление Правительства РФ от 12.04.2012 № 290 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2012. № 17, ст. 1964.

В соответствии с пунктом 2 Положения о государственном надзоре в области рекламы задачами государственного надзора являются выявление, предупреждение и пресечение нарушения органами государственной власти, органами местного самоуправления, юридическими лицами, индивидуальными предпринимателями требований, установленных Федеральным законом «О рекламе» и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, регулирующими отношения в сфере рекламы.

² Согласно Положению об осуществлении государственного строительного надзора в Российской Федерации строительный надзор осуществляется органами государственного строительного надзора. Его суть сводится к предупреждению, выявлению и пресечению допущенных поднадзорными объектами (застройщиком, заказчиком) нарушений законодательства о градостроительной деятельности, в том числе технических регламентов и проектной документации. См.: Постановление Правительства РФ от 01.02.2006 № 54 (в ред. от 29.04.2014) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2006. № 7, ст. 774; 2014. № 19, ст. 2421.

Ростехнадзор осуществляет функции по контролю и надзору в сфере безопасного ведения работ, связанных с пользованием недрами, промышленной безопасности, безопасности при использовании атомной энергии и т. д. Указанные функции реализуются в отношении юридических лиц, должностных лиц и индивидуальных предпринимателей в

– персонифицированный административный надзор, осуществляемый органами внутренних дел в отношении граждан, освобожденных из мест лишения свободы¹.

Рассмотренные виды административного надзора свидетельствуют о специализированном характере его осуществления конкретными органами административного надзора, как в отношении персонифицированного, так и в отношении неперсонифицированного круга лиц.

Полномочия по контролю осуществляются в отношении конкретных органов (их должностных лиц), предприятий, организаций и т. д. и не распространяются на граждан².

В-четвертых, административный надзор осуществляется посредством административно-надзорного производства, включающего последовательно совершаемые стадии, реализация которых происходит по определенно выстроенным этапам. Основным нормативным правовым актом, закрепляющим порядок осуществления административно-процессуальной деятельности органов административного надзора, является административный регламент,

области использования: 1) атомной энергии; 2) промышленной безопасности. См., напр.: О федеральной службе по экологическому, технологическому и атомному надзору : постановление Правительства РФ от 30.07.2004 № 401 (в ред. от 17.01.2015) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2004. № 32, ст. 3348; О федеральном государственном надзоре в области использования атомной энергии : постановление Правительства РФ от 15.10.2012 № 1044 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2012. № 43, ст. 5878; Об утверждении Положения о Федеральном государственном надзоре в области промышленной безопасности : постановление Правительства РФ от 15.11.2012 № 1170 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2012. № 48, ст. 6679.

¹ Под административным надзором понимается система способов правового и организационного характера, осуществляемая государством в целях профилактики повторной преступности среди лиц, отбывших уголовное наказание в местах лишения свободы; это деятельность государства в лице органов внутренних дел, осуществляющих проверку соблюдения специальных административных правил лицами, освобожденными из мест лишения свободы. См.: Об административном надзоре за лицами, освобожденными из мест лишения свободы : федеральный закон РФ от 06.04.2011 № 64-ФЗ (в ред. от 28.12.2013) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2011. № 15, ст. 2037; 2013. № 52, ч. 1, ст. 6997.

² См.: Старостин С. А. Указ. соч. С. 451.

устанавливающий срок, порядок и последовательность совершения административных процедур.

Наконец, в-пятых, основной целью специализированного административного надзора является соблюдение поднадзорными объектами не только законности, но и специальных правил (пожарных, санитарных, торговли, рекламы).

Таким образом, по нашему мнению, административный надзор, являясь самостоятельным способом обеспечения законности, представляет собой форму управленческой деятельности, осуществляемую специально уполномоченными органами государственной власти, наделенными юрисдикционными полномочиями, в отношении организационно не подчиненных им объектов (физических и юридических лиц, индивидуальных предпринимателей) по поводу соблюдения ими определенных норм и правил с использованием совокупности мер административного принуждения с целью выявления, пресечения и применения санкций к правонарушителям в виде выдачи предписаний и выполнения административных процедур.

Существует еще и прокурорский надзор, установленный Конституцией Российской Федерации, Федеральным законом «О прокуратуре Российской Федерации» (в ред. от 22.12.2014, с изм. от 17.02.2015)¹ и представляющий собой деятельность специально уполномоченных органов (прокуратур), осуществляющих от имени Российской Федерации надзор за соблюдением Конституции РФ и исполнением законов, действующих на территории Российской Федерации, в целях обеспечения верховенства закона, единства и укрепления законности, защиты прав и свобод человека и гражданина, а также охраняемых законом интересов общества и государства.

Деятельность прокуроров, направленная на выявление, пресечение, устранение и предупреждение нарушений действующего законодательства

¹ См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 1995. № 47, ст. 4472; 2014. № 52, ч. 1, ст. 7538.

государственными и негосударственными образованиями, составляет сущность прокурорского надзора¹.

Анализ административного надзора позволяет отграничить его от прокурорского надзора по следующим основаниям:

– *по организационным основам*: органы административного надзора входят в систему органов исполнительной власти, а органы прокуратуры относятся к судебной ветви власти, являясь централизованной системой органов, осуществляющих надзор за исполнением законов на территории Российской Федерации;

– *по предмету*: содержание предмета прокурорского надзора перечислено в ч. 2 ст. 1 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации», оно предусматривает возможность надзора практически за всеми субъектами права; органы административного надзора имеют более узкий «специальный» предмет надзора – конкретные нормы, правила, стандарты²;

– *по полномочиям*: в рамках регламентации полномочий прокурора предусмотрено, что прокурор или его заместитель по основаниям, установленным законом: 1) возбуждает производство об административном правонарушении; 2) требует привлечения лиц, нарушивших закон, к иной установленной законом ответственности; 3) предостерегает о недопустимости нару-

¹ См.: Маслаков А. В. Надзор как процессуальная форма защиты публичных интересов : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2009. С. 18.

² В соответствии с п. 1 Положения о федеральной службе по ветеринарному и фитосанитарному надзору Россельхознадзор осуществляет федеральный государственный ветеринарный надзор, государственный земельный надзор на землях сельскохозяйственного назначения и на земельных участках в составе зон сельскохозяйственного использования в населенных пунктах в пределах своей компетенции, федеральный государственный карантинный фитосанитарный надзор, включающий в том числе карантинный фитосанитарный контроль в пунктах пропуска через государственную границу Российской Федерации; федеральный государственный надзор в сфере обращения лекарственных средств в отношении лекарственных средств для ветеринарного применения; государственный надзор в области обеспечения качества и безопасности пищевых продуктов, материалов и изделий в пределах своей компетенции; государственный надзор в области семеноводства в отношении семян сельскохозяйственных растений. См.: Постановление Правительства РФ от 30.06.2004 № 327 (в ред. от 27.12.2014) // Российская газета. 2004. 15 июля; Собр. законодательства Рос. Федерации. 2015. № 2, ст. 491.

шения закона. При этом уполномоченный орган или его должностное лицо обязаны рассмотреть вынесенное прокурором постановление о возбуждении административного производства в срок, установленный законом. Таким образом, при выявлении правонарушений органы прокуратуры могут реализовывать свои полномочия через соответствующий орган государственной власти или суд. В свою очередь, органы административного надзора наделены правами непосредственного пресечения обнаруженного правонарушения и самостоятельного применения мер административных взысканий.

Общие черты между административным и прокурорским надзором заключаются в следующем.

Во-первых, прокурорский и административный надзор всегда направлен на проверку соблюдения поднадзорными лицами законности.

Во-вторых, при осуществлении как прокурорского, так и административного надзора недопустимо вмешательство в оперативно-хозяйственную деятельность поднадзорных объектов; полномочия субъектов надзора в обоих случаях ограничены рамками правовой надзорной деятельности.

В-третьих, административный и прокурорский надзор нацелен на регулярное систематическое наблюдение за деятельностью неподчиненных структурам надзора органов и должностных лиц с целью выявления нарушений законности¹.

Наряду с государственным контролем и государственным надзором выделяется третий способ обеспечения законности – контрольно-надзорная деятельность. Как отмечают В. М. Манохин и Ю. С. Адушкин, «контрольно-надзорная деятельность соединяет в себе черты государственного контроля и государственного надзора. К контрольно-надзорной деятельности относится такой элемент надзора, как проверка только с точки зрения законности, а из

¹ См.: Беляев В. П. Указ. соч. С. 214.

содержания контроля заимствован признак – принятие различных мер в ходе или по результатам надзора.

Таким образом, контрольно-надзорная деятельность заключается по своему содержанию в проведении проверки поднадзорного характера с последующим принятием мер, но не поощрительных и не дисциплинарных, а мер административного принуждения – предупредительно-пресекающего характера и административных взысканий»¹.

А. В. Филатова рассматривает контрольно-надзорную деятельность органов государственной власти в качестве единой функции, в рамках которой контрольные и надзорные полномочия государственных органов делятся исходя из теоретических выводов о сущности контроля и надзора².

Из этого следует, что контрольно-надзорная деятельность, являясь одной из функций государства, реализуется в деятельности органов исполнительной власти посредством использования контроля и надзора за обеспечением режима законности и охраны прав и свобод человека и гражданина, конституционного строя, пресечения нарушения нормативно-правовых предписаний.

Прежде чем переходить к детальному рассмотрению источников административного надзора, следует отметить, что Россия относится к романо-германской системе права, поэтому важнейшим источником права в нашей стране является нормативный правовой акт³.

В российском законодательстве отсутствует единый правовой акт, который закреплял бы в себе основы административного надзора, поскольку характерной чертой последнего является узкая направленность. Каждому ви-

¹ Манохин В. М., Адушкин Ю. С. Указ. соч. С. 181.

² См.: Филатова А. В. Организационно-правовые основы регламентации административных процедур контрольно-надзорной деятельности в области экономики : дис. ... д-ра юрид. наук. Саратов, 2010. С. 15.

³ См.: Богатова О. В. Нормативный правовой акт как источник права (Теоретический аспект) : дис. ... канд. юрид. наук. М., 2004. С. 12.

ду административного надзора соответствует определенный набор видов и форм нормативных правовых актов, образующих три большие группы источников административного надзора.

К первой группе источников относятся кодифицированные законодательные акты¹ и федеральные законы².

Ко второй группе относятся административно-правовые нормы, регулирующие надзорную деятельность и объединяющиеся в обособленные разделы, представленные в виде глав³ или отдельных статей⁴.

Однако следует отметить, что содержание приведенных статьей может быть закреплено иными нормативными правовыми актами. Так, например, нормативно-правовое регулирование государственного надзора в области рекламы представлено не только гл. 5 Федерального закона «О рекламе», но и Положением о государственном надзоре в области рекламы⁵, Административным регламентом Федеральной антимонопольной службы по исполнению государственной функции по надзору за соблюдением законодательства о

¹ См., напр.: Воздушный кодекс РФ от 19.03.1997 № 60-ФЗ (в ред. от 14.10.2014) (с изм. и доп., вступ. в силу с 19.01.2015) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1997. № 12, ст. 1383; 2014. № 42, ст. 5615; Градостроительный кодекс РФ от 29.12.2004 № 190-ФЗ (в ред. от 31.12.2014) (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.04.2015) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2005. № 1, ч. 1, ст. 16; 2015. № 1, ч. 1, ст. 11.

² См.: О государственном контроле за осуществлением международных перевозок и об ответственности за нарушение порядка их выполнения : федеральный закон РФ от 24.07.1998 № 127-ФЗ (в ред. от 24.11.2014) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1998. № 31, ст. 3805; 2014. № 48, ст. 6643; Об административном надзоре за лицами, освобожденными из мест лишения свободы : федеральный закон РФ от 06.04.2011 № 64-ФЗ (в ред. от 28.12.2013) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2011. № 15, ст. 2037; 2013. № 52, ч. 1, ст. 6997.

³ См., напр., гл. 4 Закона РФ от 27.11.1992 № 4015-1 «Об организации страхового дела в Российской Федерации» (в ред. от 08.03.2015) (Российская газета. 1993. 2 янв.; 2015. 13 марта); разд. 3 закона РФ от 14 мая 1993 г. № 4979-1 «О ветеринарии» (в ред. от 18.07.2011, с изм. от 04.06.2014) (Ведомости СНД и ВС РФ. 1993. № 24; Собр. законодательства Рос. Федерации. 2014. № 23, ст. 2930).

⁴ См., напр., ст. 54 Градостроительного кодекса РФ.

⁵ См.: Об утверждении Положения о государственном надзоре в области рекламы : постановление Правительства РФ от 20.12.2012 № 1346 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2012. № 52, ст. 7519.

рекламе путем проведения проверок соблюдения законодательства Российской Федерации о рекламе¹.

В данном случае происходит разделение нормативных правовых актов на процессуальные и статусные. Положение относится к статусным актам, систематизирующим порядок организации деятельности органа государственной власти, его полномочия, а также реализацию отдельных его функций².

Третью группу источников административного надзора составляют акты федеральных органов исполнительной власти, которые распределяют полномочия между структурными и территориальными подразделениями федеральных органов исполнительной власти, осуществляющих административный надзор в соответствующей сфере³.

Таким образом, система источников административного надзора представлена совокупностью нормативных правовых актов, регулирующих и устанавливающих:

- условия осуществления административного надзора;
- конкретные сферы осуществления административного надзора;
- правовое положение органов административного надзора и их должностных лиц;
- вопросы процессуального характера и порядок обжалования действий (бездействия) административно-надзорных органов и их должностных лиц;
- процедуры применения мер административного принуждения в связи с административным правонарушением;

¹ См.: Приказ ФАС России от 04.06.2012 № 360 (в ред. от 10.04.2013) // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2013. № 1; Российская газета. 2013. 14 июня.

² См.: Хабибулин А. Г., Лазарев В. В. Теория государства и права : учебник. М.: ИД Форум: ИНФРА-М, 2011. С. 359.

³ См., напр.: Об утверждении Положения о территориальном органе Федеральной антимонопольной службы : приказ ФАС России от 26.01.2011 № 30 (в ред. от 22.01.2015) // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2011. № 19; URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 16.02.2015).

– ответственность должностных лиц, осуществляющих административный надзор¹.

Несмотря на широкое использование в научной литературе понятия «административный надзор», в практической сфере чаще всего используется понятие «государственный надзор», который подразделяется на прокурорский и административный.

С точки зрения А. В. Никонова, деятельность органов, реализующих административный надзор, по своему назначению и содержанию является правоохранительной².

В. М. Манохин и Ю. С. Адушкин также считают, что надзорную деятельность осуществляют два звена правоохранительной системы: прокуратура и органы внутренних дел во главе с Министерством внутренних дел РФ³.

Как отмечают Н. М. Конин и Ю. Н. Стариков, государственная надзорная деятельность состоит из функциональных видов отраслевого государственного надзора. Государственный страховой надзор⁴, государственный ветеринарный надзор⁵, государственный надзор в сфере туристской деятельности⁶, банковский надзор¹, федеральный государственный энергетический

¹ См.: Мартынов А. В. Административный надзор в России: теоретические основы построения. М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2010. С. 56.

² См.: Никонов А. В. Организационно-правовые основы административно-надзорной деятельности милиции в сфере охраны общественного порядка и обеспечения общественной безопасности : дис. ... канд. юрид. наук. М., 1998. С. 5.

³ См.: Манохин В. М., Адушкин Ю. С. Российское административное право : учебник. Саратов: Изд-во Саратов. гос. академии права, 2003. С. 237.

⁴ См.: Об организации страхового дела в Российской Федерации : закон РФ от 27.11.1992 № 4015-1 (в ред. от 08.03.2015) // Российская газета. 1993. 12 янв.; 2015. 13 марта.

⁵ См.: О ветеринарии : закон РФ от 14.05.1993 № 4979-1 (в ред. от 18.07.2011, с изм. от 04.06.2014) // Ведомости СНД и ВС РФ. 1993. № 24; Собр. законодательства Рос. Федерации. 2014. № 23, ст. 2930.

⁶ См.: Об основах туристской деятельности в Российской Федерации : федеральный закон РФ от 24.11.1996 № 132-ФЗ (в ред. от 03.05.2012) (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.11.2012) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1996. № 49, ст. 5491; 2012. № 19, ст. 2281.

надзор², государственный надзор в сфере рекламы и многие другие относятся к функциональным видам отраслевого надзора. Всеобщий межотраслевой надзор состоит из прокурорского надзора за исполнением законов и многих видов административного надзора, который осуществляется различными структурами МВД России³, полицией⁴ и некоторыми другими правоохранительными органами⁵.

Безусловно, говоря об административном надзоре, нельзя сводить его целевую составляющую лишь к деятельности правоохранительных органов. Несомненно, реализация административного надзора осуществляется в деятельности большого числа федеральных органов исполнительной власти⁶.

Главным элементом правового статуса органов административного надзора, определяющим их роль и место в системе органов государственного

¹ См.: О Центральном банке Российской Федерации (Банке России) : федеральный закон РФ от 10.07.2002 № 86-ФЗ (в ред. от 29.12.2014) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2002. № 28, ст. 2790; 2015. № 1, ч. 1, ст. 37.

² См.: Об электроэнергетике : федеральный закон РФ от 26.03.2003 № 35-ФЗ (в ред. от 29.12.2014) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2003. № 13, ст. 1177; 2015. № 1, ч. 1, ст. 19.

³ См., напр.: О порядке осуществления административного надзора за лицами, освобожденными из мест лишения свободы : приказ МВД России от 08.07.2011 № 818 // Российская газета. 2011. 26 авг.; О федеральном государственном надзоре в области безопасности дорожного движения : постановление Правительства РФ от 19.08.2013 № 716 (в ред. от 19.03.2014) (вместе с «Положением о федеральном государственном надзоре в области безопасности дорожного движения») // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2013. № 34, ст. 4446; 2014. № 12, ст. 1301.

⁴ См.: О полиции : федеральный закон РФ от 07.02.2011 № 3-ФЗ (в ред. от 12.02.2015, с изм. от 06.04.2015) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2011. № 7, ст. 900; 2015. № 7, ст. 1021.

⁵ См.: Административное право России : учебник / под ред. Н. М. Кониной, Ю. Н. Старилова. 2-е изд., пересмотр. М.: Норма-ИНФРА-М, 2010. С. 508.

⁶ К федеральным органам исполнительной власти, осуществляющим административный надзор в соответствии с действующим законодательством, относятся федеральные службы, за некоторым исключением, ряд федеральных министерств и федеральных агентств. К ним также могут относиться и специализированные государственные инспекции, входящие в систему федеральных органов исполнительной власти и осуществляющие административный надзор. См., напр.: Об утверждении Положения о государственной инспекции по маломерным судам Министерства Российской Федерации по делам гражданской обороны и чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий : постановление Правительства РФ от 23.12.2004 № 835 (в ред. от 08.11.2013) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2004. № 52, ч. 2, ст. 5499; 2013. № 46, ст. 5949.

управления, являются полномочия, составляющие часть их компетенции и содержащиеся в нормативных актах различной юридической силы.

Действующее законодательство Российской Федерации закрепляет следующие группы полномочий органов административного надзора¹:

- по предупреждению правонарушений;
- по пресечению правонарушений;
- по привлечению к ответственности правонарушителей;
- по нормотворчеству.

Органы административного надзора, обладающие полномочиями по предупреждению правонарушений, наделены правом по выявлению и требованию устранения обнаруженных правонарушений, причин и условий их совершения, принятию мер по предупреждению и предотвращению других правонарушений путем беспрепятственного посещения поднадзорных объектов и проведения в отношении них проверок по вопросам, входящим в их компетенцию, получения при этом необходимых объяснений руководителей поднадзорных объектов, а также материалов, справок, документов и т. д. Перечисленные и иные полномочия закреплены в соответствующих положениях об органах административного надзора².

Полномочия органов административного надзора, связанные с пресечением правонарушений, применяются для прекращения правонарушения принудительным путем, предотвращения либо уменьшения вредных последствий от его совершения, а также применения мер административного пресе-

¹ См.: Алехин А. П., Кармолицкий А. А., Козлов Ю. М. Административное право Российской Федерации : учебник. М.: ИКД «Зерцало-М», 2003. С. 321–322; Бородин С. С., Громько С. С. Административное право. Общая и Особенная часть : курс лекций. СПб.: ГУАП, 2007. С. 261; Миронов А. Н. Административное право : учебник. М.: ИД «ФОРУМ», 2013. С. 197.

² См., напр.: О государственном строительном надзоре в Российской Федерации : постановление Правительства РФ от 01.02.2006 № 54 (вместе с «Положением об осуществлении государственного строительного надзора в Российской Федерации») (в ред. от 29.04.2014) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2006. № 7, ст. 774; 2014. № 19, ст. 2421.

чения к правонарушителям. Органы административного надзора, обладая такими полномочиями, вправе выдавать предписания об устранении выявленных нарушений порядка организации и выполнения работ¹; о проведении мероприятий по обеспечению предотвращения вреда жизни, здоровью людей, вреда окружающей среде, безопасности государства, имуществу физических и юридических лиц, государственному или муниципальному имуществу, предотвращения возникновения чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера²; применять меры обеспечения производства по делам об административных правонарушениях³.

Большая часть административно-надзорных органов наделена правом привлечения виновных лиц к административной ответственности путем возбуждения и рассмотрения дела об административном правонарушении. В гл. 23 КоАП РФ содержится перечень органов, в том числе административного надзора, уполномоченных рассматривать дела об административных правонарушениях. Более того, в Особенной части КоАП РФ содержатся составы административных правонарушений с указанием конкретных видов административных наказаний⁴.

¹ См.: О федеральном государственном надзоре в области геодезии и картографии : постановление Правительства РФ от 27.12.2012 № 1435 (вместе с «Положением о федеральном государственном надзоре в области геодезии и картографии») (в ред. от 19.03.2014) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2013. № 1; 2014. № 12, ст. 1302.

² См.: О федеральном государственном надзоре в области безопасности гидротехнических сооружений : постановление Правительства РФ от 27.10.2012 № 1108 (вместе с «Положением о федеральном государственном надзоре в области безопасности гидротехнических сооружений») (в ред. от 21.08.2014) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2012. № 45, ст. 6246; 2014. № 35, ст. 4758.

³ См., напр., гл. 27 Кодекса РФ об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 196-ФЗ (в ред. от 06.04.2015) (Собр. законодательства Рос. Федерации. 2002. № 1, ч. 1, ст. 1; 2015. № 14, ст. 201; 2021).

⁴ Например, ст. 8.2. КоАП РФ «Несоблюдение экологических и санитарно-эпидемиологических требований при обращении с отходами производства и потребления, веществами, разрушающими озоновый слой, или иными опасными веществами» предусматривает административное наказание в виде наложения административного штрафа или административное приостановление деятельности. В ч. 2 ст. 12.2 КоАП РФ «Управление транспортным средством с нарушением правил установки на нем государственных регистрационных знаков» предусмотрено административное наказание в виде наложения

В случае отсутствия у органов административного надзора юрисдикционных полномочий ст. 28.8. КоАП РФ предусматривает направление протокола об административном правонарушении судьей, в орган, должностному лицу, уполномоченному рассматривать дело об административном правонарушении.

Иными словами, не все органы исполнительной власти, призванные разрешать широкий круг проблем, весьма различающихся по содержанию, включая борьбу с административными и иными правонарушениями, защиту прав и свобод, законных интересов субъектов административного права путем осуществления административно-юрисдикционной деятельности¹, являются органами административной юрисдикции.

В теории административного права административная юрисдикция определяется как административно-процессуальная деятельность, направленная на рассмотрение и разрешение административно-правовых споров с применением административно-принудительных мер в судебном или внесудебном порядке². Несмотря на обилие различных точек зрения по данному вопросу, все они сходятся в том, что одной из сторон всегда выступает орган, осуществляющий управленческую деятельность, и отношения между данным органом и гражданами носят сложный императивный характер.

Исходя из предмета административно-правового регулирования, можно сделать вывод, что административная юрисдикция – это деятельность органов исполнительной власти и их должностных лиц, и судей по разрешению

административного штрафа либо лишения права управления транспортными средствами. Однако в статьях КоАП РФ 14.3 «Нарушение законодательства о рекламе», 14.3.1 «Спонсорство табака, стимулирование продажи табака, табачной продукции или табачных изделий и (или) потребления табака либо реклама табака, табачной продукции, табачных изделий или курительных принадлежностей», 19.31 «Нарушение сроков хранения рекламных материалов» основным видом наказания за совершенные правонарушения является административный штраф.

¹ См.: Чекалина О. В. Административно-юрисдикционный процесс : дис. ...канд. юрид. наук. М., 2003. С. 3.

² См.: Попов Л. Л. Административное право : учебник. М.: Юристъ, 2002. С. 415.

административно-правового спора и по правовой оценке конкретных фактов, вытекающих из управленческих правоотношений.

Субъекты административной юрисдикционной деятельности осуществляют свои полномочия в пределах, установленных нормативными правовыми актами. Для многих из них непосредственное участие в осуществлении административной юрисдикционной деятельности ограничивается разрешением административно-правовых споров, возникающих в результате обжалования гражданами и организациями действий или правовых актов подчиненных им исполнительных органов и должностных лиц. К их компетенции отнесено также разрешение споров, имеющих место при применении ими дисциплинарной ответственности¹.

Как уже отмечалось ранее, органы административного надзора обладают юрисдикционными полномочиями. Однако в каком же соотношении находятся административный надзор и административная юрисдикция?

В научной литературе существует мнение о том, что субъекты административного надзора, обладая юрисдикционными полномочиями, вправе оценивать действия поднадзорных объектов, разрешать правовые споры путем применения юридических санкций. Эта деятельность совершается в строго регламентированном, процессуальном порядке. Например, А. П. Шергин пишет, что контрольно-надзорную деятельность не следует отождествлять с юрисдикцией, поскольку процесс применения любого наказания выходит за рамки надзорной деятельности и представляет собой самостоятельную форму административной ответственности. В данном случае имеет место не совпадение двух форм деятельности, а осуществление их одним субъектом². Р. И. Денисов, изучая проблемы административного надзора в сфере дорож-

¹ Сафоненков П. Н., Зубач А. В., Сафоненкова О. А. Административная юрисдикционная деятельность таможенных органов : учебник для вузов. М.: Юрайт, 2014. С. 15–17.

² См.: Шергин А. П. Административная юрисдикция. М.: Юрид. лит., 1979. С. 32–33.

ного движения, приходит к выводу, что одним из важнейших элементов надзора являются полномочия ГАИ по применению административных санкций. При этом основным содержанием данных полномочий выступает реализация норм материального и процессуального права¹. По мнению И. И. Веремеенко, обеспечение оптимальной работы всей системы управления возможно лишь посредством наделения субъектов государственно-властными, правоприменительными полномочиями. Юрисдикция является правоприменительной деятельностью, предполагающей существование правового спора (правонарушения), состязательную процедуру разрешения соответствующего дела, определение в рамках закона меры ответственности конкретного правонарушителя².

Тем не менее мы считаем, что органы исполнительной власти, наделенные полномочиями административно-юрисдикционного характера, уполномочены рассматривать дела об административных правонарушениях, совершенных в поднадзорной сфере. В данном случае проявляется взаимосвязь административного надзора и юрисдикции, то есть через полномочия органов административного надзора разрешаются индивидуально-правовые споры, и при этом каждая форма деятельности является самостоятельной и последовательной. В отличие от административного надзора, обладающего первичным и обязательным признаком для органов административного надзора, юрисдикционная деятельность носит факультативный и вторичный характер, так как будет иметь место не всегда, а при возникновении правового спора по результатам осуществления административного надзора.

¹ См.: Денисов Р. И. Административный надзор в сфере дорожного движения. М., 1981. С. 136.

² См.: Веремеенко И. И. Механизм административно-правового регулирования в сфере охраны общественного порядка: Элементы и формы реализации права в механизме административно-правового регулирования в сфере охраны общественного порядка. Ч. 2. М.: Изд-во ВНИИМ МВД СССР, 1982. С. 51.

Полномочия по нормотворчеству реализуются органами административного надзора по-разному¹.

Вместе с тем представляется возможным выделить еще одну группу полномочий органов административного надзора, связанную с систематическим наблюдением за исполнением поднадзорными объектами обязательных требований, предусмотренных действующим законодательством. Реализуя данные полномочия, органы административного надзора обеспечивают неукоснительное и точное соблюдение действующих на территории Российской Федерации нормативных правовых актов, единства и укрепления законности, защиты прав и свобод человека и гражданина, охраняемых законом интересов личности, общества и государства. Например, органы административного надзора обладают полномочиями по систематическому наблюдению за исполнением обязательных требований, анализу и прогнозированию состояния исполнения указанных требований при осуществлении юридическими лицами, индивидуальными предпринимателями своей деятельности².

Необходимо отметить, что в научной литературе существуют различные точки зрения относительно вопросов классификации полномочий органов административного надзора³.

¹ Например, Федеральная антимонопольная служба обладает полномочиями по изданию индивидуально-правовых актов (приказов, определений, постановлений) по отнесенным к ее компетенции вопросам (антимонопольное законодательство, законодательством о естественных монополиях и рекламе и т. д.). См.: Об утверждении Положения о Федеральной антимонопольной службе : постановление Правительства РФ от 30.06.2004 № 331 (в ред. от 02.03.2015) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2004. № 31; 2015. № 10, ст. 1543.

² См.: О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля : федеральный закон РФ от 26.12.2008 № 294-ФЗ (в ред. от 06.04.2015) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2008. № 52, ч. 1, ст. 6249; 2015. № 14, ст. 2022.

³ К примеру, Я. А. Здир выделяет как полномочия по организации и проведению контроля, так и полномочия по применению мер государственного принуждения к виновным лицам. См.: Здир Я. А. Правовые вопросы организации и деятельности государственных инспекций в СССР : дис. ... канд. юрид. наук. М., 1964. С. 247. Такого же мнения придерживается и М. С. Студеникина, выделяя при этом полномочия по разработке и утверждению норм и правил, контроль за выполнением которых призваны осуществлять

По нашему мнению, основными полномочиями органов административного надзора являются: систематическое наблюдение за исполнением поднадзорными объектами обязательных требований, предусмотренных действующим законодательством; предупреждение, пресечение и привлечение виновных лиц к административной ответственности, остальные же полномочия могут выделяться в зависимости от функциональной специализации органов, закрепленной в соответствующих нормативных правовых актах.

Деятельность антимонопольных органов носит специализированный характер, поскольку ее объектом являются общественные отношения в области рекламы, связанные с соблюдением специальных правил и норм, установленных государством в отношении неопределенного круга лиц.

Основой рекламного рынка выступает рекламная предпринимательская деятельность, осуществляемая субъектами рекламных отношений. Предпринимательская деятельность на рекламном рынке предполагает экономическую самостоятельную и осуществляемую на свой риск деятельность, направленную на систематическое получение прибыли от оказания рекламных услуг. При этом отношения, возникающие в ходе осуществления предпринимательской деятельности, носят гражданско-правовой характер в силу ст. 2 Гражданского кодекса Российской Федерации¹.

Основным нормативным правовым актом, регулирующим общественные отношения в сфере рекламы, является Федеральный закон «О рекламе»

инспекции. См.: Студеникина М. С. Государственный контроль в сфере управления. Проблемы надведомственного контроля. С. 101. Однако В. Д. Резвых выделяет иную группу полномочий, связанную: 1) с изданием и подготовкой технических норм (в пределах компетенции соответствующего органа), регулирующих правила обращения с имуществом, эксплуатации объектов, устройств и механизмов производства работ; выдачей разрешений на право проведения определенных работ, прав на эксплуатацию различных объектов и т. д.; контрольно-надзорные полномочия; полномочия, связанные с применением административного воздействия. См.: Резвых В. Д. Административно-правовая охрана социалистической собственности. М.: Юрид. лит., 1975. С. 64.

¹ См.: Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая) от 30.11.1994 № 51-ФЗ (в ред. от 06.04.2015) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1994. № 32, ст. 3301; 2015. № 14, ст. 2020.

от 2006 г. (далее – Закон «О рекламе»). Он регулирует отношения, складывающиеся между субъектами рекламной деятельности в процессе ее создания, распространения, потребления, осуществления государственного надзора уполномоченными органами за соблюдением субъектами законодательства о рекламе и привлечения их к ответственности в случае нарушения предписанных норм права. Однако существует достаточное количество нормативных правовых актов¹, имеющих влияние на характер отношений, возникающих в процессе производства, распространения и размещения рекламы.

Как следствие, возникает вопрос: каким характером обладает рекламная деятельность – гражданско-правовым или административно-правовым? Конституционный Суд Российской Федерации определяет, что законодательство о рекламе относится к ведению федеральных органов государственной власти, но при этом рекламная деятельность выступает объектом комплексного нормативного правового регулирования². Иначе говоря, отношения в области рекламы регулируются нормами гражданского, административного, финансового и других отраслей права и по этой причине являются предметом ведения как Федерации, так и ее субъектов.

¹ См., напр.: Международный кодекс рекламной практики : принят на 47-й сессии Исполнительного совета международной торговой палаты // Закон. 1996. № 12; О гарантиях права граждан на охрану здоровья при распространении рекламы : Указ Президента РФ от 17.02.1995 № 161 (в ред. от 23.04.2007) // Российская газета. 1995. 22 мая; Собр. законодательства Рос. Федерации. 2007. № 18, ст. 2180; Соглашение о сотрудничестве государств – участников СНГ в сфере регулирования рекламной деятельности : заключено в г. Москве 19 февраля 2003 г.) // Информационный вестник Совета глав государств и Совета глав правительств СНГ. № 1. С. 187–192; Об охране здоровья граждан от воздействия окружающего табачного дыма и последствий потребления табака : федеральный закон РФ от 23 февраля 2013 г. № 15-ФЗ (в ред. от 31.12.2014) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2013. № 8, ст. 721; 2015. № 1, ч. 1, ст. 83.

² См.: По делу о проверке конституционности статьи 3 Федерального закона от 18 июля 1995 года «О рекламе» : постановление Конституционного Суда РФ от 04.03.1997 № 4-П // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1997. № 11, ст. 1372.

Отчасти мы согласны с тем, что рекламное законодательство неоднородно, однако хотелось бы более детально рассмотреть вопрос именно об административно-правовом регулировании рекламной деятельности.

Основной целью административно-правового регулирования рекламной деятельности является обеспечение баланса публичных и частных интересов в сфере рекламы¹, реализация прав потребителей на получение достоверной и добросовестной рекламы, предупреждение нарушения рекламного законодательства и пресечение фактов ненадлежащей рекламы.

Нормы управленческого характера содержатся в гл. 5 Закона о рекламе, регулирующей порядок осуществления антимонопольными органами государственного надзора в сфере рекламы. Они представляют собой отношения «власти – подчинения», возникающие между субъектом управления, наделенным государственно-властными полномочиями (антимонопольным органом) и объектом управления (физическим или юридическим лицом). В случае нарушения объектом управления предписанных законодательством о рекламе норм антимонопольный орган наделен правом самостоятельного воздействия на правонарушителя путем привлечения его к административной ответственности.

Например, Саратовское УФАС России в ходе осуществления государственного надзора за соблюдением законодательства о рекламе установило два факта размещения рекламы стриптиз-бара, в которой слово «барсук» было написано с двумя заглавными буквами «Б» и «С». Оба факта размещения такой двусмысленной рекламы антимонопольная служба признала нарушением ч. 6 ст. 5 Закона «О рекламе». Ответственность за данное правонарушение несет рекламодаделец. В соответствии с ч. 1 ст. 14.3 КоАП РФ Саратовское УФАС России назначило рекламоделю за указанное правонарушение два административных штрафа в размере 100 тыс. рублей каждый.

¹ См.: Чубукова И. В. Административно-правовое регулирование рекламной деятельности : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2009.

Не согласившись с вынесенными постановлениями, рекламодатель обжаловал их в Арбитражный суд Саратовской области. Однако последний отказал истцу в признании незаконными и отмене постановлений Саратовского УФАС России о наложении штрафов за нарушение законодательства о рекламе¹.

Таким образом, несмотря на комплексность рекламного законодательства, в Федеральном законе от 13.03.2006 № 38-ФЗ «О рекламе» административно-правовые основы регулирования рекламной деятельности сконцентрированы в надзорных полномочиях органов исполнительной власти. В связи с этим рекламная деятельность является объектом административно-правового регулирования по следующим основаниям:

– одной из сторон отношений, возникающих в процессе производства, распространения и размещения рекламы, выступает орган государственной власти – ФАС России и ее территориальные управления, осуществляющие надзорную деятельность и реализующие свои властные полномочия в соответствии со своей компетенцией, о чем свидетельствует гл. 5 Закона «О рекламе»;

– эти отношения возникают против воли одной из сторон, поскольку нарушение физическими или юридическими лицами законодательства о рекламе влечет за собой ответственность виновных лиц в соответствии с законодательством Российской Федерации об административных правонарушениях;

– антимонопольный орган наделен правом привлечения виновных лиц к административной ответственности путем возбуждения и рассмотрения дел об административных правонарушениях. Основанием для совершения ука-

¹ См.: Решение Арбитражного суда Саратовской области от 22 января 2015 г. по делу № А57-10476/2014. URL: <http://www.saratov.arbitr.ru> (дата обращения: 22.01.2015).

занных действий выступает установление антимонопольным органом факта совершения конкретного правонарушения¹.

Вышеперечисленные положения свидетельствуют о том, что рекламную деятельность можно рассматривать как объект административно-правового регулирования.

Изменения, внесенные в Закон о рекламе в части полномочий антимонопольного органа², позволяют его рассматривать как надзорный орган, то есть и рекламную деятельность можно определить как объект специализированного административного надзора в сфере рекламы.

Исходя из предмета диссертационного исследования, под специализированным административным надзором в сфере рекламы понимается особая форма управленческой деятельности, осуществляемая антимонопольными органами в отношении неподчиненных им объектов (физических и юридических лиц, индивидуальных предпринимателей) по поводу соблюдения ими правовых норм и правил, закрепленных в законодательстве о рекламе, с использованием мер административного принуждения с целью выявления, предупреждения и пресечения правонарушений, восстановления нарушенного права и привлечения виновных лиц³ к административной ответственности.

¹ Пункт 7 ч. 2 ст. 33 Закона «О рекламе» предусматривает право антимонопольного органа применять меры ответственности в соответствии с законодательством Российской Федерации об административных правонарушениях, в том числе за: неисполнение требований по представлению информации в антимонопольный орган (ч. 2 ст. 34); неисполнение предписаний антимонопольного органа, выданных на основании настоящего закона о рекламе (ч. 8 ст. 36); нарушение рекламодателями, рекламопроизводителями, рекламораспространителями законодательства Российской Федерации о рекламе (ч. 4 ст. 38).

² См.: О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам осуществления государственного контроля (надзора) и муниципального контроля : федеральный закон РФ от 18.07.2011 № 242-ФЗ (в ред. от 24.11.2014, с изм. и доп. от 29.12.2014), (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.01.2015) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2011. № 30, ч. 1, ст. 4590; 2014. № 48, ст. 6640; 2015. № 1, ч. 1, ст. 11.

³ Б. В. Россинский, рассматривая вопрос о вине юридического лица, полагает, что в процессе производства по делам об административных правонарушениях юридических лиц в обязательном порядке необходимо доказывать вину субъекта или субъектов правонарушения. Однако в качестве такой вины следует определять не абстрактную, так назы-

Помимо этого, административный надзор в сфере рекламной деятельности осуществляется посредством организации и проведения проверок соблюдения субъектами рекламной деятельности требований российского законодательства о рекламе; проведения мероприятий без взаимодействия с субъектами рекламной деятельности; систематического наблюдения за исполнением обязательных требований, анализа и прогнозирования состояния исполнения обязательных требований при осуществлении субъектами рекламной деятельности своих обязанностей.

Таким образом, содержание административного надзора в сфере рекламы обусловлено особым субъектным и объектным составом, особенностями правового регулирования, компетенцией антимонопольного органа и порядком осуществления административного надзора.

§ 2. Контроль и надзор в сфере рекламы в истории отечественного правового регулирования

Контроль является одной из основных функций в механизме реализации исполнительной власти. Он осуществляется на всех уровнях государственной деятельности исполнительной власти и существенно влияет на состояние правопорядка, демократии, гарантированности прав человека. Государственный контроль отражает происходящие в жизни общества, государ-

ваемую вину юридического лица, а вину должностного лица или нескольких должностных лиц, допустивших нарушение тех или иных правил и норм. При этом подчеркивается, что речь идет не о целесообразности назначения наказания должностным лицам вместо юридических лиц, а лишь об определении вины юридических лиц через вину их должностных лиц. См.: Россинский Б. В. Идеи В. Д. Сорокина как фундамент размышлений о вине юридического лица // Актуальные проблемы административного и административно-процессуального права : материалы ежегодной Всероссийской научно-практической конференции, посвященной памяти д. ю. н., профессора, заслуженного деятеля науки РФ В. Д. Сорокина (к 90-летию со дня рождения), 21.03.2014 : в 3 ч. Ч. 1 / редкол.: Ю. Е. Аврутин и др. С.Пб.: Изд-во Санкт-Петербургского ун-та МВД России, 2014. С. 172–177.

ства, в праве, экономике и политической системе процессы и изменяется в соответствии с механизмом управления¹.

В рамках настоящего диссертационного исследования предлагается рассмотреть контроль как специфическую правовую форму управленческой деятельности и как организационно-правовой способ обеспечения законности в сфере административно-правового регулирования.

По мнению В. Г. Афанасьева, контроль как функция управления представляет собой деятельность по наблюдению и проверке соответствия процесса функционирования объекта принятым управленческим решениям, выявлению результатов влияния субъекта на объект, допущенных отклонений от управленческих решений². Официальный характер контроля проявляется в наделении контролирующих органов следующими правами:

- выдача подконтрольным лицам обязательных для исполнения указаний в рамках имеющихся полномочий;
- указание компетентным инстанциям на необходимость привлечения к ответственности лиц, виновных в обнаруженных нарушениях;
- применение при необходимости обоснованных мер государственного принуждения³.

Государственному контролю присущи все сущностные характеристики, свойственные государству в целом. Как и государство в целом, государственный контроль: а) представляет собой форму политической организации, выступающей одновременно важнейшим инструментом государства по реализации его целей и задач; б) является аппаратом, объединяющим людей, профессионально занятых контрольной деятельностью по проверке исполне-

¹ См.: Гурин А. И. Государственный контроль как форма исполнения исполнительной власти : автореф. ... дис. канд. юрид. наук. Саратов, 2004. С. 3.

² См.: Афанасьев В. Г. Научное управление обществом (Опыт системного исследования). М.: Политиздат, 1968. С. 241.

³ См.: Мелехин А. В. Административное право Российской Федерации [Электронный ресурс]: учебник. М.: Московская финансово-промышленная академия, 2011. С. 264.

ния решений органов государственной власти; в) осуществляется от имени государства независимо от задач и вида деятельности, которую исполняют органы государственной власти; г) выступает как государственно-властная деятельность – контрольные органы дают подконтрольным объектам обязательные для исполнения указания об устранении выявленных недостатков, а также ставят вопрос о привлечении к ответственности виновных в обнаруженных нарушениях лиц и непосредственно применяют в ряде случаев меры государственного принуждения¹.

Учитывая данные признаки, следует сделать вывод о том, что государственный контроль как форма управленческой деятельности представляет собой проверку соблюдения подконтрольными объектами норм и правил, закрепленных в нормативных правовых актах с целью недопущения их нарушений. В случае выявления нарушений контрольные органы имеют право привлекать виновных лиц к ответственности.

В качестве организационно-правового способа обеспечения законности контроль характеризуется учеными как совокупность трех элементов.

Например, по мнению В. М. Манохина и Ю. С. Адушкина, во-первых, проведение проверки фактического выполнения закона, предписания и т. д. подконтрольными органами и организациями с точки зрения законности и целесообразности проверяемых решений и действий; во-вторых, проверка путей и средств выполнения нормативных правовых актов, предписаний позволяет оценить работу конкретных органов, способы достижения результатов и соблюдение при этом законности; в-третьих, принятие мер в процессе контроля для оценки, направления положения, устранения недостатков, поощрения или, наоборот, наказания².

¹ См.: Марков К. В. Пути укрепления конституционных основ государственного контроля в современный период // Законодательство, комментарии, проблемы. 2006. № 4.

² См.: Манохин В. М., Адушкин Ю. С. Административное право : учебное пособие. Саратов, 2000. С. 233.

Аналогичного мнения придерживаются Н. М. Конин и М. П. Петров, выделяя три составных части контроля как организационно-правового способа обеспечения законности и дисциплины: проверка действительного результата осуществления подконтрольными субъектами деятельности (физических и юридических лиц) в сравнении с предполагаемыми данными; проверка средств достижения этих результатов; принятие по результатам осуществления контроля мер материального и морального поощрения, а также мер служебно-дисциплинарного и административного воздействия¹.

В качестве дополнения к сущностной характеристике контроля как организационно-правового способа обеспечения законности можно назвать также наличие отношений подчиненности или подведомственности между контролирующим органом (должностным лицом) и подконтрольным объектом, а также право контролирующего органа отменять или изменять действия контролируемого².

Иными словами, предметом контрольной деятельности является совокупность действий контролирующих органов по систематическому наблюдению, присмотру и проведению проверок в отношении находящихся и не находящихся в организационной подчиненности подконтрольных объектов путем вмешательства (при необходимости) в их оперативно-хозяйственную деятельность с целью выявления соответствия их действий и решений требованиям законности и дисциплины, а в случае нарушения ими указанных требований – привлечения виновных лиц к ответственности самостоятельно либо иными компетентными органами.

Таким образом, основные цели контроля состоят в соблюдении органами исполнительной власти и их должностными лицами действующего за-

¹ См.: Конин Н. М., Петров М. П. Административное право. М.: Норма, 2009. С. 216.

² См.: Попов Л. Л., Студеникина М. С. Административное право : учебник. М.: НОРМА, 2008. С. 389.

конодательства, обеспечении сохранения и изменения конкретных ценностей и общественных отношений, утверждении и развитии достигнутых положительных результатов, соблюдении законности и государственной дисциплины и повышении уровня государственного регулирования и управления.

В рамках нашего исследования рассмотрим отечественное правовое регулирование рекламной деятельности.

Вплоть до начала XIX в. информация рекламного характера представляла собой простое сообщение о чем-либо (о событии, услуге, товаре). Однако само понятие рекламы появилось в России еще в XVIII в. Известно, что в сентябре 1762 г. в Москве было напечатано объявление, из которого следовало, что по поводу коронации императрицы Екатерины Великой проводится маскарад «Торжествующая Минерва». Уже в конце XVIII–XIX в. в России выходило издание под названием «Правительственные распоряжения», где кроме информационных материалов печатались также и рекламные объявления.

XIX и начало XX в. были временем успешного развития рекламы в России. В газетах размещалось огромное количество рекламных объявлений, предлагающих разнообразные товары и услуги. Наружная реклама имеет уже более чем вековую историю: так, в газетном объявлении начала XX в. предлагалось размещение рекламы на заборах, трамвайных остановках, железнодорожных вокзалах¹.

После революции (октябрь 1917 г.) была введена монополия на рекламную деятельность со стороны государства, и долгие годы к рекламе подходили с идеологических позиций.

Во времена нэпа в СССР на короткий срок возникает рекламный бизнес и рынок рекламы. В этот период наиболее масштабную рекламную деятельность осуществляют крупные государственные объединения – тресты.

¹ См.: Мудров А. Н. Основы рекламы : учебник. М. : Магистр, 2008. С. 19–20.

Среди них выделялись «Моссельпром», «Резинотрест» и др. Главная особенность советской коммерческой рекламы этого периода – ограниченный характер, поскольку экономическая деятельность трестов была ограничена, что отражалось и на рекламе.

Между госпредприятиями не было конкуренции, что также накладывало отпечаток на их рекламную деятельность. За главками Высшего совета народного хозяйства (ВСНХ) сохранялось право общего руководства, определения направления хозяйственной деятельности, утверждения производственных программ и смет, обязательных для трестов, право распределения прибылей. Предприятия, входившие в трест, не имели прав юридического лица, а считались его производственной единицей, не имели права самостоятельно выступать на рынке. Все это накладывало ограничения на деятельность государственной промышленности и объективно сдерживало их рекламную деятельность.

В советский период (1950–60-е гг.) развитие рекламы происходило под полным контролем партийных и государственных органов и в рамках усовершенствования методов советской торговли. Рекламные объявления этого периода представляли собой раскрашенную информацию о товаре, а не инструмент конкурентной борьбы.

В СССР к началу 80-х гг. XX в. в сфере рекламы накопилось немало проблем. Перед рекламными организациями встала необходимость повысить научную обоснованность рекламной деятельности, добиться четкой согласованности действий, уделить особое внимание проведению совместных рекламных кампаний. Превращение рекламы в полноценный социальный институт, способствующий совершенствованию управления общественными

процессами, могло произойти на основе единой рекламной политики, предполагающей усиление связи с наукой¹.

Однако с восстановлением рыночных отношений в России в конце 1980-х гг. для рекламы наступило новое время, она стала быстро возрождаться, появились небольшие неброские рекламные объявления.

Таким образом, современный российский рынок начал складываться одновременно с хозяйственными рыночными отношениями в экономике².

Динамика развития рекламного рынка в России привела к тому, что потребовалось урегулировать на законодательном уровне данную сферу деятельности, поскольку до 1991 г. государственно-правовое влияние на рекламную отрасль отсутствовало, а законодательство не содержало правовых норм, которые непосредственно регулировали бы данную сферу.

Выделяют четыре периода становления законодательства о рекламе в Российской Федерации.

Первый период (1990–1993 гг.) характеризуется озабоченностью государства в основном разработкой правовых норм, закрепляющих общие начала добросовестной конкуренции, а также фрагментарной регламентацией рекламы некоторых видов товаров, работ и услуг. Защита субъектов товарных рынков и других потребителей рекламы осуществлялась формами и методами законодательства о защите прав потребителей, законодательства об интеллектуальной собственности, гражданского законодательства

Закон РСФСР от 22.03.1991 № 948-1 «О конкуренции и ограничении монополистической деятельности на товарных рынках»³ стал первым законом, который определил некорректное сравнение в рекламе как одну из форм недобросовестной конкуренции. В нем были закреплены положения, направ-

¹ См.: Грицук А. П. История отечественной рекламы. Советский период : учебное пособие для очно-заочного и заочного обучения. М.: МГУ печати, 2004. С. 6.

² См.: Мудров А. Н. Указ. соч. С. 20.

³ См.: Бюллетень нормативных актов. 1992. № 2/3; Собр. законодательства Рос. Федерации. 2006. № 31, ч. 1, ст. 3434.

ленные на защиту от ведения конкурентной борьбы незаконными способами, в том числе путем распространения ложных, неточных или искаженных сведений, способных причинить убытки другому хозяйствующему субъекту либо нанести ущерб его деловой репутации, введения потребителей в заблуждение относительно характера, способа и места изготовления, потребительских свойств, качества товара.

Статья 22 данного Закона предусматривала ответственность за нарушение его норм в виде прекращения нарушения, восстановления первоначального положения, возмещения убытков, уплаты штрафа.

Начало второго периода ознаменовывается принятием Президентом Российской Федерации Указа от 10.06.1994 № 1183 «О защите потребителей от недобросовестной рекламы»¹. Основное содержание Указа сводилось к запретам на опубликование или обнародование рекламы услуг финансовых организаций с объявлением гарантий, обещаний и предположений будущей эффективности (доходности) своей деятельности, а также иной деятельности, связанной с привлечением средств граждан и юридических лиц.

Основным инструментом государственного контроля в сфере рекламы выступает законодательная база. В 1995 г. был принят Федеральный закон «О рекламе»², положивший начало третьему периоду правового регулирования рекламной деятельности. Данный Закон был принят в развитие положений Конституции Российской Федерации, гарантирующих единство экономического пространства, свободу экономической деятельности и защиту от недобросовестной конкуренции.

¹ См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 1994. № 7, ст. 695. Документ утратил силу в связи с изданием Указа Президента РФ от 23.04.2007 № 533 «О внесении изменений в некоторые акты Президента Российской Федерации и признании утратившим силу Указа Президента Российской Федерации от 10 июня 1994 г. № 1183 «О защите потребителей рекламы» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2007. № 18, ст. 2180.

² См.: О рекламе : федеральный закон РФ от 18.07.1995 № 108-ФЗ (в ред. от 21.07.2005) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1995. № 30, ст. 2864. Документ утратил силу в связи с принятием Федерального закона от 13.03.2006 № 38-ФЗ «О рекламе».

Принятие в 2005 г. Федерального закона № 38-ФЗ «О рекламе», вступившего в действие с 13.03.2006, ознаменовывает четвертый период развития законодательства о рекламе. С вступлением в силу данного Федерального закона реклама стала подвергаться более жесткому контролю и регулированию со стороны государства. В целом можно отметить, что Закон «О рекламе» существенно расширил сферу своего применения, изменил требования к ведению рекламной деятельности в различных ее сегментах¹.

Осуществление контроля за соблюдением законодательства о рекламе² возложено на антимонопольный орган, который в соответствии со ст. 33 Закона «О рекламе» наделен полномочиями по предупреждению, выявлению и пресечению нарушений хозяйствующими субъектами законодательства России о рекламе; возбуждению и рассмотрению дел по признакам нарушения законодательства о рекламе.

Характерной чертой антимонопольного органа как контрольной структуры являлась возможность вмешиваться в оперативно-хозяйственную деятельность подконтрольных объектов³ путем направления им соответствующих запросов с целью истребования информации, связанной с производством, размещением и распространением рекламы. В свою очередь, подконтрольные объекты обязаны были представить в антимонопольный орган информацию, необходимую для осуществления им полномочий по государ-

¹ См.: Дзгоева Б. О. Соотношение частных и публичных интересов в правовом регулировании рекламы : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2008. С. 5.

² Федеральным законом от 18 июля 2011 г. № 242-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам осуществления государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» в гл. 5 Федерального закона «О рекламе» был внесен ряд изменений, в частности, слово «контроль» было заменено словом «надзор».

³ К подконтрольным объектам относятся: федеральные органы исполнительной власти, органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органы местного самоуправления и должностные лица указанных органов, а также индивидуальные предприниматели, юридические лица и их руководители.

ственному контролю за соблюдением законодательства о рекламе, и обеспечить его уполномоченным должностным лицам доступ к такой информации.

Следовательно, под государственным контролем в сфере рекламы понимается урегулированная нормами права деятельность антимонопольных органов по систематическому наблюдению за деятельностью не находящихся в организационном подчинении субъектов рекламной деятельности путем вмешательства в их оперативно-хозяйственную деятельность с целью проверки соблюдения субъектами требований действующего законодательства о рекламе, а в случае выявления признаков нарушения требований законодательства о рекламе – пресечение и привлечение виновных лиц к административной ответственности.

Под наружной рекламой понимается реклама, распространяемая с использованием определенного рода приспособлений (рекламных конструкций), технические характеристики которых создают масштабное преимущество перед иными видами рекламы и позволяют демонстрировать объект на значительном визуальном расстоянии¹. Рекламная конструкция должна быть прочно связана с землей.

В соответствии со ст. 130, 132 и 133 Конституции Российской Федерации, ст. 15, 16 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»² (далее – Федеральный закон № 131), Решением Саратовской городской Думы от 25.10.2007 № 21-204 «О наружной рекламе»³ органы местного самоуправления вправе самостоятельно решать вопросы местного значения, связанные с особенностями распространения наружной рекламы, поскольку они затра-

¹ См.: Спиридонова М. А., Удалова Н. М., Ларионова В. А. Комментарий к Федеральному закону от 13 марта 2006 г. № 38-ФЗ «О рекламе» // СПС «Гарант». URL: <http://www.garant.ru> (дата обращения: 12.11.2014).

² См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 2003. № 40, ст. 3822; 2015. № 13, ст. 1808.

³ См.: Саратовская панорама. 2007. 13 ноября; Саратовская городская Дума : официальный сайт. URL: <http://saratovduma.ru> (дата обращения: 12.11.2014).

гивают правомочия пользования, владения и распоряжения муниципальной собственностью.

К вопросам местного значения муниципального района и вопросам местного городского округа в силу подп. 15.1 п. 1 ст. 15 и подп. 26.1 п. 1 ст. 16 Федерального закона № 131 относятся: 1) утверждение схемы размещения рекламных конструкций; 2) выдача разрешений на установку и эксплуатацию рекламных конструкций на территории муниципального района; 3) аннулирование таких разрешений; 4) выдача предписаний о демонтаже самовольно установленных рекламных конструкций на территории муниципального района, осуществляемых в соответствии с Законом «О рекламе».

В г. Саратове функции органа местного самоуправления по осуществлению вышеперечисленных полномочий осуществляет Управление по наружной рекламе и художественному оформлению администрации муниципального образования «Город Саратов»¹.

Что касается понятия государственного надзора, отметим, что в отечественном законодательстве его легальное толкование отсутствует. Как правило, надзор заключается в постоянном, систематическом наблюдении специальных государственных органов за деятельностью неподчиненных им органов или лиц с целью выявления нарушений законности².

При этом надзор рассматривают, с одной стороны, как функцию государства, а с другой – как правовую форму деятельности государственных органов.

В юридической литературе под термином «надзор» как функция государства понимается определяемое сущностью и социальным назначением

¹ См.: Об утверждении Положения, структуры и штатной численности управления по наружной рекламе и художественному оформлению администрации муниципального образования «Город Саратов» : постановление администрации МО «Город Саратов» от 27.09.2011 № 1924 // СПС «Гарант». URL: <http://www.garant.ru> (дата обращения: 12.11.2014).

² См.: Овсянко Д. М. Административное право : учебное пособие. М.: Юристъ, 2000. С. 131.

государства, историческим этапом его развития такое основное направление его деятельности, которое выражается в наблюдении за нормальным функционированием государственного механизма¹. Данное определение основано на традиционном понимании функции как направления деятельности и характеризует лишь внешнее проявление функции надзора, поскольку «наблюдение» не может охарактеризовать полностью содержание надзорной деятельности².

Учитывая изложенное, надзор как функцию государства можно определить как обусловленное сущностью, социальным назначением и историческим этапом развития государства направление его деятельности по обеспечению регулятивного воздействия права на общественные отношения, реализуемой посредством осуществления надзорной деятельности³.

Осуществляя надзор за исполнением законов, органы государственной власти действуют в строго регламентированных формах. Эти формы многочисленны и разнообразны, они определяются, прежде всего, характером деятельности поднадзорных органов и лиц, но всегда остаются правовыми, то есть урегулированными нормами права.

По мнению В. М. Горшенева и И. Б. Шахова, под правовой формой деятельности понимается специфическая организационная форма деятельности органов государства, должностных лиц и иных управляющих субъектов, которая, во-первых, осуществляется на основе строжайшего соблюдения требований закона и других нормативных правовых актов, во-вторых, ее результа-

¹ См.: Маштакова Е. А. Теоретико-правовые вопросы государственного контроля в Российской Федерации : автореф. ... дис. канд. юрид. наук. Волгоград, 2000. С. 10.

² См.: Назаров С. Н. Надзор в правовой политике : дис. ... д-ра юрид. наук. Ростов н/Д, 2009. С. 88.

³ См.: Там же. С. 90.

ты всегда влекут определенные юридически значимые последствия или связаны с их наступлением¹.

Следовательно, специфика надзора как правовой формы деятельности непосредственно связана с такой особой формой реализации права, как правоприменение, представляющей собой властно-организующую деятельность компетентных органов и лиц, обеспечивающих в конкретных жизненных ситуациях реализацию юридических норм².

Таким образом, под правовой формой надзорной деятельности понимается правоприменительная деятельность органов государственной власти, направленная на обеспечение соответствия деятельности поднадзорных объектов требованиям действующего законодательства путем использования правовых способов и средств.

Предметом надзора выступают общественные отношения, возникающие в процессе осуществления государственными органами наблюдения за соблюдением поднадзорными объектами конкретных правил и норм, закрепленных соответствующими нормативными правовыми актами и содержащих конкретный предмет правового регулирования (страхование, реклама, пожарная безопасность, банковская деятельность).

Содержанием надзора является правоприменительная деятельность государственных органов, осуществляемая без вмешательства в оперативно-хозяйственную деятельность поднадзорных объектов, заключающаяся в систематическом постоянном наблюдении субъектами надзора за соответствием деятельности поднадзорных объектов требованиям законности и общеобязательных правил действующего законодательства путем проведения

¹ См.: Горшенев В. М., Шахов И. Б. Контроль как правовая форма деятельности. М.: Юрид. лит., 1987.

² См.: Алексеев С. С. Общая теория социалистического права: Введение. Сущность социалистического права : курс лекций. Вып. 1 / ред. О. А. Красавчиков. Свердловск: Сред.-Урал. кн. изд-во, 1963. С. 115.

проверочных мероприятий в целях предупреждения, выявления, пресечения правонарушений и привлечения виновных лиц к ответственности.

Поскольку проблема разграничения контроля и надзора не теряет своей актуальности, приведенный анализ государственного надзора позволяет нам в рамках диссертационного исследования сравнить его с муниципальным контролем и отметить следующие различия:

1) *относительно субъекта*: государственный надзор осуществляется органами государственной власти (федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации), а муниципальный контроль – органами местного самоуправления;

2) *относительно уровня (территории действия)*: надзор делится на федеральный или региональный в зависимости от того, какому звену государственных органов принадлежат субъекты надзора – (федеральный орган исполнительной власти или орган исполнительной власти субъекта Федерации). Муниципальный контроль осуществляется только на уровне местного самоуправления;

3) *относительно объема полномочий*: в рамках Федерального закона «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля»¹ административно-надзорные органы вправе осуществлять следующие действия:

– предупреждать, выявлять и пресекать нарушения поднадзорными объектами требований действующего законодательства Российской Федерации;

– организовывать и проводить проверки поднадзорных объектов;

¹ См.: О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля : федеральный закон РФ от 26.12.2008 № 294-ФЗ (в ред. от 06.04.2015) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2008. № 52, ч. 1, ст. 6249; 2015. № 14, ст. 2022.

- принимать меры по пресечению и (или) устранению последствий выявленных нарушений;
- систематически наблюдать за исполнением поднадзорными объектами обязательных требований;
- анализировать и прогнозировать состояние исполнения обязательных требований при осуществлении деятельности поднадзорными объектами.

Что касается органов муниципального контроля, то в соответствии с приведенным Федеральным законом они не вправе осуществлять полномочия по надзору, за исключением организации и проведения проверок соблюдения подконтрольными объектами требований, установленных муниципальными правовыми актами.

В частности, органы государственного надзора по результатам проведенных проверок субъектов предпринимательства имеют право привлекать виновных лиц к административной ответственности, а органы муниципального контроля таким правом не обладают, ограничиваясь при этом составлением акта проверки и выдачи предписания об устранении допущенных нарушений. В случае выявления признаков, указывающих на наличие административного правонарушения, муниципальные инспекторы направляют материалы в органы, осуществляющие государственный надзор (контроль).

В соответствии с частью 3 ст. 1.3.1 КоАП РФ должностные лица органов местного самоуправления вправе составлять протоколы об административных правонарушениях в случаях, предусмотренных законами субъектов Российской Федерации. К ведению субъектов Российской Федерации в области законодательства об административных правонарушениях относится, в частности, создание административных комиссий, иных коллегиальных органов в целях привлечения к административной ответственности, предусмотренной законами субъектов Федерации.

Часть 2 ст. 1.3.1 КоАП РФ предусматривает, что законами субъектов Российской Федерации органы местного самоуправления могут наделяться отдельными полномочиями субъекта Российской Федерации по созданию административных комиссий с передачей необходимых для их осуществления материальных и финансовых средств. В случае наделения органа местного самоуправления указанными полномочиями его должностные лица вправе составлять протоколы об административных правонарушениях, предусмотренных законами субъекта Федерации.

Органы местного самоуправления наделены государственными полномочиями по образованию и обеспечению деятельности административных комиссий¹, определен перечень должностных лиц, уполномоченных составлять протоколы об административных правонарушениях, которые рассматриваются административными комиссиями².

Из этого следует, что основной объем регулирования как в части требований к подконтрольным субъектам, так и в части проведения контрольных процедур в равной мере распределен между федеральными и муниципальными актами.

В рамках административной реформы в Российской Федерации в 2006–2011 гг.³ был принят Указ Президента РФ (далее – Указ Президента РФ № 314), в соответствии с которым образована система и структура федераль-

¹ См.: Об административных комиссиях и наделении органов местного самоуправления государственными полномочиями по образованию и обеспечению деятельности административных комиссий, определению перечня должностных лиц, уполномоченных составлять протоколы об административных правонарушениях : закон Саратовской области от 04.05.2009 № 41-ЗСО // Собр. законодательства Саратовской области. 2009. № 9.

² См.: Об административных правонарушениях на территории Саратовской области : закон Саратовской области от 29.07.2009 № 104-ЗСО // Собр. законодательства Саратовской области. 2009. № 17.

³ См.: Концепция административной реформы в Российской Федерации в 2006–2010 гг. : одобрена распоряжением Правительства РФ от 25.10.2005 № 1789-р) (в ред. от 10.03.2009) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2005. № 46, ст. 4720; 2009. № 12, ст. 1429.

ных органов исполнительной власти¹. Функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию возложены на федеральные министерства, функции контроля и надзора – на федеральные службы, функции по оказанию государственных услуг и управлению государственным имуществом – на федеральные агентства. Проведенная реформа позволила оптимизировать контрольно-надзорные функции органов исполнительной власти и повысить эффективность их деятельности.

Однако запланированного законодательного разграничения и унификации функций по контролю и надзору государственных органов так и не произошло². В законодательстве отсутствует определение рассматриваемых категорий как самостоятельных функций государства, законодатель, скорее, рассматривает их как взаимосвязанные дефиниции, а в некоторых случаях вообще не делает разграничений между этими двумя терминами, используя их в качестве синонимов: контроль (надзор)³. В действующем законодательстве контроль и надзор в большинстве случаев рассматривается как двуединое явление. Так, в Указе Президента РФ № 314 не дано определения каждого из рассматриваемых понятий, в нем они трактуются как единое целое: «под функциями по контролю и надзору понимаются...». Поскольку в

¹ См.: О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти : Указ Президента РФ от 09.03.2004 № 314 (в ред. от 22.06.2010) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2004. № 11, ст. 945; 2010. № 26, ст. 3331.

² Концепцией административной реформы в Российской Федерации в 2006–2010 гг. было предусмотрено, во-первых, разграничение и унификация терминов «контроль» и «надзор», что должно было позволить сосредоточить последний в государственных органах, а контроль рассматривать в качестве функции по проведению испытаний, измерений, экспертиз, осуществляемых субъектами рынка, аккредитованными в органах исполнительной власти в установленном порядке. Для этого после принятия соответствующих нормативных правовых актов предстояло выделить из действующих надзорных органов лаборатории, исследовательские и испытательные центры, сократить численность государственных служащих; во-вторых, четкое разграничение предметов ведения и полномочий в сфере контроля и надзора федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления.

³ См. напр.: Федеральный закон «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей ...».

ряде случаев трудно отличить контрольные полномочия от надзорных, законодательство не всегда содержит разграничение между контрольными и надзорными полномочиями органов исполнительной власти, а контрольные и надзорные органы нередко называют контрольно-надзорными¹ (органами административного надзора).

Таким образом, в законодательстве Российской Федерации понятия «контроль» и «надзор» не разграничиваются и употребляются как равнозначные, что создает определенные трудности в построении контрольно-надзорной системы. Эта проблема обуславливает необходимость законодательного закрепления дефиниций данных понятий, определения системы государственных органов, осуществляющих соответствующие функции, а также целей, задач и компетенции.

На основании анализа функций, содержащихся в положениях о федеральных органах исполнительной власти, можно заключить, что к органам, осуществляющим административно-надзорную деятельность, относятся почти все федеральные службы, за некоторыми исключениями, ряд федеральных агентств (Ростехрегулирование, Росрыболовство, Росавиация), а также федеральные министерства, в составе которых образованы государственные инспекции (МВД России и МЧС России)².

¹ Например, в соответствии с Постановлением Правительства РФ от 30.06.2004 № 324 «Об утверждении Положения о Федеральной службе по труду и занятости» (в ред. от 27.12.2014) «Федеральная служба по труду и занятости является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по контролю и надзору в сфере труда» (Собр. законодательства Рос. Федерации. 2004. № 28, ст. 2901; 2015. № 2, ст. 491). В соответствии с Постановлением Правительства РФ от 16.03.2009 № 228-ФЗ «Об утверждении Положения о Федеральной службе по надзору в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций» (в ред. от 27.12.2004) на Роскомнадзор возложены функции по контролю и надзору в сфере СМИ. См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 2009. № 12, ст. 1431; 2015. № 2, ст. 491.

² См.: Зырянов С. М. Административный надзор органов исполнительной власти : дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2010. С. 157.

В настоящее время структура федеральных органов исполнительной власти состоит из 31 федеральной службы¹, 21 из которых осуществляют административный надзор². Однако количество органов административного надзора намного выше. Органы, осуществляющие административный надзор, являются специализированными органами (специальными субъектами). Это обусловлено характером их деятельности, функциями и задачами, стоящими перед ними. Иными словами, статус специального субъекта административного надзора складывается из сочетания элементов, отражающих предметно-отраслевое, функциональное, целевое назначение, компетенцию, организационно-структурное построение. Одним из основных элементов специального статуса субъекта административного надзора выступает объем его полномочий.

Следовательно, специальные субъекты административного надзора составляют единую функциональную систему, предназначенную для обеспечения соблюдения поднадзорными объектами норм и правил путем систематического наблюдения, анализа и прогнозирования состояния исполнения нормативных предписаний, предупреждения, выявления и пресечения нарушений в определенных законом сферах деятельности.

Вместе с тем осуществление государственного надзора в сфере рекламы характерно не только для антимонопольных органов, но и для субъектов общего надзора – органов прокуратуры, в пределах своей компетенции.

¹ См.: О структуре федеральных органов исполнительной власти : Указ Президента РФ от 21.05.2012 № 636 (в ред. от 31.03.2015) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2012. № 22, ст. 2754; 2015. № 14, ст. 2106.

² Например, к административному надзору, осуществляемому специальными субъектами, относятся: промышленный надзор, строительный, банковский, санитарно-эпидемиологический, страховой, государственный надзор в области обеспечения безопасности дорожного движения, ветеринарный надзор, пожарный, энергетический, фитосанитарный, государственный надзор в сфере природопользования, экологический, государственный надзор в сфере образования, метрологический надзор, государственный надзор в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций, государственный надзор в области связи, государственный надзор в области рекламы и т. д.

Согласно статье 21 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» к предмету надзора относится соответствие законам правовых актов, издаваемых федеральными органами исполнительной власти, исполнительными органами государственной власти субъектов Федерации, органами местного самоуправления, органами контроля, их должностными лицами. Органами прокуратуры осуществляется надзор за соответствием законам принимаемых органами административной юрисдикции правовых актов – постановлений по делам об административных правонарушениях.

В соответствии со ст. 24.6 КоАП РФ органы прокуратуры в пределах своей компетенции осуществляют надзор за соблюдением Конституции Российской Федерации и исполнением действующих на территории Российской Федерации законов при производстве по делам об административных правонарушениях, за исключением дел, находящихся в производстве суда.

В целях обеспечения верховенства закона, единства и укрепления законности, защиты прав и свобод человека и гражданина, а также охраняемых законом интересов общества и государства прокуратура Российской Федерации осуществляет, в том числе, возбуждение дел об административных правонарушениях и проведение административного расследования в соответствии с полномочиями, установленными КоАП РФ и другими федеральными законами.

Процессуальные полномочия прокурора состоят в возбуждении производства по делу об административном правонарушении, участии в его рассмотрении, представлении доказательств, заявлении ходатайств, даче заключения по вопросам, возникающим во время рассмотрения дела; принесении протеста на постановление по делу об административном правонарушении независимо от участия в деле, а также совершении иных предусмотренных федеральным законом действий.

В силу ч. 2 ст. 26 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» органы прокуратуры не подменяют иные государственные органы и должностных лиц, которые осуществляют контроль за соблюдением прав и свобод человека и гражданина, не вмешиваются в оперативно-хозяйственную деятельность организаций. С учетом положений указанной нормы, органы прокуратуры обязаны проверять исполнение норм Закона о рекламе. Таким образом, в компетенцию органов прокуратуры входит проверка соблюдения норм закона при рассмотрении антимонопольными органами дел об административных правонарушениях, предусмотренных ст. 14.3 КоАП РФ.

Возбуждение дел об административных правонарушениях предусмотрено ч. 1 ст. 28.4 КоАП РФ. Прокурору предоставляется право возбудить дело о любом другом административном правонарушении, ответственность за которое предусмотрена КоАП РФ или законом субъекта РФ, если прокурор обнаружил факт такого правонарушения в ходе надзорной проверки¹.

Следовательно, прокурор с учетом положений ч. 1 ст. 28.4 КоАП РФ вправе вынести постановление о возбуждении в отношении юридического лица, индивидуального предпринимателя административного дела за совершение административного правонарушения и направить материалы в антимонопольный орган, уполномоченный рассматривать соответствующее дело².

Например, в адрес Саратовского УФАС России поступило постановление Пугачевской межрайонной прокуратуры и материалы проверки, из которых следовало, что межрайонной прокуратурой был установлен факт разме-

¹ См.: Егоров Ю. В., Китрова Е. В., Кузьмин В. А. Комментарий к Федеральному закону от 17 января 1992 г. № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации». Специально для СПС «ГАРАНТ», 2011. URL: <http://www.garant.ru> (дата обращения: 04.10.2014).

² См.: Настольная книга прокурора / под общ. ред. С. Г. Кехлерова, О. С. Капинус; науч. ред. А. Ю. Винокуров. 2-е изд., перераб. и доп. М.: Юрайт, 2013. URL: <http://www.garant.ru> (дата обращения: 04.10.2014).

щения рекламного плаката с изображением пивной с текстом следующего содержания: «Лучший выбор разливного пива по лучшей цене 99 р.=1,5 л.».

В соответствии с пунктом 5 ч. 2 ст. 21 Закона «О рекламе» (с изм. и доп., вступ. в силу с 23.07.2012) реклама алкогольной продукции не должна размещаться с использованием технических средств стабильного территориального размещения (рекламных конструкций), монтируемых и располагаемых на крышах, внешних стенах и иных конструктивных элементах зданий, сооружений или вне их.

Согласно пункту 7 ст. 2 Федерального закона от 22.11.1995 № 171-ФЗ «О государственном регулировании производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции» (в ред. от 06.04.2015)¹ к алкогольной продукции относятся, в том числе, пиво и напитки, изготавливаемые на основе пива.

По результатам рассмотрения представленных прокуратурой материалов должностным лицом Саратовского УФАС России рекламодатель был привлечен к административной ответственности за нарушение законодательства о рекламе по ч. 1 ст. 14.3 КоАП РФ².

В соответствии с Указом Президента Российской Федерации «О структуре федеральных органов исполнительной власти» федеральная служба представляет собой самостоятельную федеральную структуру, руководство которой осуществляет Правительство Российской Федерации.

Правовой статус данной службы закреплен соответствующим положением, из которого следует, что антимонопольный орган является контрольным, и объектом контроля выступает, в том числе, реклама.

¹ См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 1995. № 48, ст. 4553; 2015. № 14, ст. 2022.

² См.: Еще один предприниматель оштрафован за ненадлежащую рекламу пива // Саратовское УФАС России : официальный сайт. URL: <http://www.saratov.fas.gov.ru> (дата обращения: 15.01.2014).

Поскольку настоящее исследование посвящено административному надзору в сфере рекламы, целесообразно отметить, что целевая составляющая деятельности антимонопольного органа в сфере рекламы состоит из развития рынков товаров, работ и услуг на основе соблюдения принципов добросовестной конкуренции; обеспечения в Российской Федерации единства экономического пространства; реализации права потребителей на получение добросовестной и достоверной рекламы; создания благоприятных условий для производства и распространения социальной рекламы; предупреждения и пресечения нарушений законодательства о рекламе. Последнее реализуется антимонопольным органом путем осуществления государственного надзора в сфере рекламы.

Необходимо подчеркнуть, что в соответствии с положениями о Федеральной антимонопольной службе¹ и ее территориальных органах², устанавливающими статус данного органа, правила организации деятельности и реализации его функций и полномочий, ни в одном из актов не указана специфика именно надзорной функции.

Федеральный закон «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам осуществления государственного контроля (надзора) и муниципального контроля»³, вступивший в силу 01.08.2011, государственный контроль в сфере рекламы наряду с другими

¹ См.: Об утверждении Положения о Федеральной антимонопольной службе : постановление Правительства РФ от 30.06.2004 № 331 (в ред. от 02.03.2015) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2004. № 31, ст. 3259; 2015. № 10, ст. 1543.

² См.: Об утверждении положения о территориальном органе Федеральной антимонопольной службы : приказ ФАС России от 26.01.2011 № 30 (в ред. от 22.01.2015) // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2011. № 19; официальный Интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>, 16.02.2015.

³ См.: О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам осуществления государственного контроля (надзора) и муниципального контроля : федеральный закон РФ от 18.07.2011 № 242-ФЗ (в ред. от 24.11.2014, с изм. от 29.12.2014) (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.01.2015) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2011. № 30, ч. 1, ст. 4590; 2011. № 30, ч. 1, ст. 4207; 2014. № 30, ч. 1, ст. 4220.

видами контрольной деятельности трансформировал в надзор, что нашло свое закрепление в Законе «О рекламе».

Буквальное толкование положения о федеральной антимонопольной службе в части осуществления полномочий в сфере рекламы свидетельствует об отнесении ее к статусу контрольного органа. Однако правовые нормы Закона «О рекламе» и положения о государственном надзоре в сфере рекламы¹ характеризуют рассматриваемую службу как надзорный орган. В связи с этим образуется двойственный характер полномочий: с одной стороны, антимонопольный орган является надзорным, а с другой стороны – контрольным. Происходит подмена надзорной функции функцией контрольной. Но деятельность антимонопольного органа в сфере соблюдения законодательства о рекламе не может подменять контрольные функции, которые в настоящий момент не свойственны этому органу государственной власти.

Учитывая вышеизложенное, и в целях достижения единообразия в толковании государственной функции антимонопольного органа в сфере рекламы было бы целесообразно п. 1 Положения о Федеральной антимонопольной службе после слов «по принятию нормативных правовых актов и контролю» дополнить словами «и надзору»;

пункт 5.3.1 данного Положения после слова «контроль» дополнить словами «и надзор»;

пункт 1 Положения о территориальном органе Федеральной антимонопольной службы после слов «функции по контролю» дополнить словами «и надзору».

Приведенные изменения свидетельствуют о надзорной составляющей деятельности антимонопольных органов, направленной на проверку исполнения норм рекламного законодательства хозяйствующими субъектами путем применения комплекса мер административного принуждения для преду-

¹ См.: Постановление Правительства РФ от 20.12.2012 № 1346 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2012. № 52, ст. 7519.

преждения, выявления, пресечения правонарушений, привлечения виновных лиц к ответственности, а также с целью развития рынка рекламы.

§ 3. Процессуальные и процедурные формы правоприменительной деятельности антимонопольных органов в сфере рекламы

Административные процедуры являются одним из важнейших современных и по-настоящему эффективных правовых ограничений для органов публичной власти. Большинство российских ученых-административистов рассматривают административные процедуры в качестве института, обеспечивающего становление правового государства и реализацию норм, закрепленных в Конституции РФ. Подтверждением значимости исследования административных процедур является непрекращающийся процесс совершенствования российского административного законодательства, направленный на защиту частных лиц от необоснованности действий властных субъектов.

Исследование понятия и сущности категории «административная процедура» невозможно без предварительного рассмотрения теоретических и практических вопросов административного процесса¹.

Содержание административного процесса ученые трактуют в узком и широком смыслах. В отечественной науке сторонники узкого подхода² рассматривают административный процесс как регламентированную нормативными правовыми актами деятельность, в соответствии с которой субъекты административной юрисдикции используют нормы материального права в

¹ См.: Синюгин В. Ю. Административная процедура: проблемы дефиниции // Административное право и процесс . 2014. № 10. С. 30–33.

² См., напр.: Салищева Н. Г. Административный процесс в СССР. М.: Юрид. лит., 1964; Масленников М. Я. Административно-юрисдикционный процесс: сущность и актуальные вопросы правоприменения по делам об административных правонарушениях. Воронеж: Изд-во Воронеж. гос. ун-та, 1990; Демин А. А. Понятие административного процесса и Административно-процессуальный кодекс Российской Федерации // Вестник Моск. ун-та. 1998. № 4. С. 26–27, 31.

целях разрешения административно-правовых споров, возникающих между сторонами административно-правовых отношений, в том числе применяя меры административного принуждения.

Узкий подход к определению административного процесса является основой для создания юрисдикционной концепции административно-процессуальной деятельности. При таком подходе административный процесс изучается как административно-юрисдикционный процесс, в ходе которого уполномоченными субъектами используются административные методы и властно-принуждающие правовые средства для обеспечения порядка в сфере соответствующих правоотношений. Сюда же включается процедура рассмотрения судами любых административно-правовых споров.

Сторонники широкого понимания административного процесса¹ сходятся в том, что он представляет собой деятельность органов государственной власти и их должностных лиц в сфере государственного управления (в рамках их компетенции), урегулированную административно-процессуальными нормами и направленную на решение индивидуально-конкретных дел и иных вопросов.

Такой подход к административному процессу предусматривает рассмотрение дел «позитивного» характера (выдача лицензий, регистрация субъекта предпринимательской деятельности) и индивидуальных дел «негативного» характера (рассмотрение жалоб, рассмотрение дел об администра-

¹ См.: Манохин В. М. Органы советского государственного управления (Вопросы формирования) // Советское государство и право. 1963. № 11. С. 44–45; Козлов Ю. М. Предмет советского административного права. М.: Изд-во Моск. ун-та, 1967. С. 56; Сорокин В. Д. Проблемы административного процесса. М.: Юрид. лит., 1968.

Как отмечал В. Д. Сорокин, «главным методологическим изъяном «юрисдикционной» концепции является стремление ее сторонников смоделировать понятие административного процесса по образу и подобию гражданского и уголовного процессов и практически свести его к порядку применения мер административного принуждения». Сорокин В. Д. Административно-процессуальное право. М.: Юрид. лит., 1972. С. 125. См. также: Коренев А. П. Кодификация советского административного права: теоретические проблемы. М.: Юрид. лит., 1970. С. 104; Лупарев Е. Б. Природа административного оспаривания // Вестник Воронеж. гос. ун-та. 2004. № 3. С. 69–82.

тивных правонарушениях). Представляется, что широкое понимание административного процесса дает возможность правильно уяснить сущность административно-процессуальной деятельности органов государственного управления¹.

Следует отметить, что выделяется еще одна точка зрения, в соответствии с которой различают три вида административного процесса: административно-нормотворческий, административно-праводелительный, административно-юрисдикционный². Однако мы считаем, что административный процесс – это единая, целостная правовая категория. Его структура состоит из различных видов производств, а не из «отдельных» процессов. Это связано с возникновением в государственно-управленческой сфере новых общественных отношений, требующих процессуального и материального закрепления. Одним из основных критериев деления административного процесса на производства является индивидуально-определенный характер дела (юрисдикционный и неюрисдикционный).

Число индивидуально-управленческих дел постоянно увеличивается, порядок их разрешения оформляется административно-процессуальными нормами и, следовательно, возрастает количество видов административных производств.

Тем самым, «управленческая» концепция, по нашему мнению, в наибольшей степени соответствует правовой доктрине и реальности, связанной с развитием государственно-управленческой деятельности. Административный процесс является важным средством правового регулирования государственного аппарата, которое гарантирует законность, обеспечивает права и законные интересы государства, общества и граждан.

¹ См.: Кивалов С. В. Административное право Украины : учебник. Харьков: Одиссей, 2004. С. 458.

² См.: Панова И. В. Административно-процессуальное право России. М.: Норма, 2009. С. 16.

В административно-правовой литературе, как правило, выделяют общие стадии административного процесса, характерные для юрисдикционных производств:

- возбуждение административного дела и его предварительное расследование (проверка материалов);
- рассмотрение дела компетентными органами (должностным лицом) и принятия по этому делу решения (административного акта);
- обжалование или опротестование (пересмотр) решения (административного акта) по делу;
- исполнение принятого по делу решения (административного акта)¹.

Участником административного процесса может быть только субъект права. С точки зрения общей теории права, это социальный субъект – лицо, орган, организация – наделенный государством способностью быть носителем юридических прав и обязанностей².

Сущность административно-процессуальных норм имеет двойное предназначение. С одной стороны, эти нормы реализуют правоприменительные функции, так как обеспечивают реализацию материальных норм, а с другой – реализуют функцию правоохранительную, так как регламентируют порядок реализации этих норм, закрепленных процессуально, и обеспечивают право на жалобу физического или юридического лица³.

Антимонопольный орган в пределах своих полномочий возбуждает и рассматривает дела о нарушении законодательства Российской Федерации о рекламе, принимает по результатам рассмотрения решения и выдает предписания, возбуждает дела об административных правонарушениях, назначает

¹ См.: Бахрах Д. Н., Ренов Э. Н. Производство по делам об административных правонарушениях : пособие для слушателей народных университетов. М.: Знание, 1989. С. 16.

² См.: Комаров С. А. Общая теория государства и права : учебник. СПб.: Изд-во Санкт-Петербург. юрид. ин-та, 2001. С. 250.

³ См.: Четвериков В. С. Административное право : учебное пособие. М.: ИНФРА-М, 2014. С. 196.

административное наказание и проводит соответствующие проверки соблюдения законодательства о рекламе.

Следует различать дела о нарушении законодательства о рекламе и дела об административных правонарушениях, возбуждаемые антимонопольным органом. В первом случае дела возбуждаются и рассматриваются согласно Правилам рассмотрения антимонопольным органом дел по признакам нарушения законодательства Российской Федерации о рекламе (далее – Правила)¹, во втором – согласно процессу, определенному КоАП РФ. В первом случае решается вопрос о прекращении нарушения законодательства о рекламе, во втором – о привлечении к административной ответственности.

Прежде всего проанализируем порядок возбуждения и рассмотрения дел по признакам нарушения законодательства о рекламе, который регулируется Правилами, содержащими в себе процессуальные нормы, регламентирующие подведомственность рассмотрения антимонопольным органом дел, процедуры и сроки возбуждения и рассмотрения дел по признакам нарушения законодательства РФ о рекламе и принятия по ним решений.

К основаниям для возбуждения дела о нарушении законодательства о рекламе относятся: собственная инициатива; представление прокурора, обращение государственного органа власти или органа местного самоуправления; письменное заявление физического или юридического лица. При наличии признаков нарушения законодательства о рекламе антимонопольный орган принимает решение о возбуждении дела.

Положением о территориальном органе Федеральной антимонопольной службы определено, что территориальный орган возбуждает и рассматривает дела о нарушении законодательства о рекламе (п. 4.4.) по месту нахождения (месту жительства) лица, в действиях которого содержатся признаки нарушения законодательства о рекламе. Однако из этого правила су-

¹ См.: Постановление Правительства РФ от 17.08.2006 № 508 (в ред. от 20.12.2014) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2006. № 35, ст. 3578; 2015. № 1, ч. 2, ст. 228.

существуют исключения: во-первых, дела по фактам принятия органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления актов, полностью или в части противоречащих законодательству о рекламе, возбуждаются и рассматриваются тем территориальным органом, на территории которого находится орган, принявший акт; во-вторых, дела по факту принятия федеральными органами исполнительной власти актов, полностью или в части противоречащих законодательству о рекламе, возбуждаются и рассматриваются ФАС России.

ФАС России вправе возбудить и рассмотреть любое дело, а также принять дело, возбужденное ее территориальным органом, к своему рассмотрению независимо от стадии рассмотрения дела. Однако дело, возбужденное ФАС России или ее территориальным органом, может быть передано по решению ФАС России другому территориальному органу. Тем самым ФАС России поручает своему территориальному органу возбудить и (или) рассмотреть возбужденное дело по ходатайству своего территориального органа или по собственной инициативе независимо от места нахождения (места жительства) лица, в действиях которого содержатся признаки нарушения законодательства о рекламе, или места распространения рекламы.

Так, в ходе рассмотрения дел о признании недействительным решения и предписания антимонопольного органа по Республике Марий Эл (далее – Мариинское УФАС, Управление) о нарушении хозяйствующим субъектом законодательства о рекламе, выразившемся в размещении ненадлежащей рекламы товаров под общим названием «Не покупайте технику! Ждите...», были правомерно признаны судами несостоятельными аргументы истца о процессуальных нарушениях, допущенных Управлением при рассмотрении дела. Судами установлено, что ФАС России письмом наделила Управление полномочиями на возбуждение и рассмотрение дела в отношении хозяйствующего субъекта по факту распространения на территории Республики Марий

Эл ненадлежащей рекламы. Как правильно указали суды, из Правил не следует, что в случае обнаружения антимонопольным органом иной рекламной информации, не указанной в ходатайстве о предоставлении полномочий, но имеющей отношение к данной рекламной акции и одному хозяйствующему субъекту, Управление обязано запрашивать ФАС о дополнительных полномочиях по каждому новому факту распространения рекламы. Управлению были предоставлены полномочия на возбуждение и рассмотрение дела в отношении истца, поэтому любая рекламная информация, касающаяся заявителя и содержащая признаки нарушения им законодательства о рекламе, могла быть рассмотрена в рамках одного дела.

Таким образом, Управление было надлежащим образом наделено полномочиями на возбуждение и рассмотрение дела в отношении хозяйствующего субъекта по факту ненадлежащей рекламы¹.

В случае распространения рекламы, содержащей признаки нарушения законодательства о рекламе только на территории, подведомственной одному территориальному органу, дела возбуждаются и рассматриваются по месту распространения такой рекламы; на территории, подведомственной двум или более территориальным органам, дела рассматриваются территориальным органом по месту нахождения (месту жительства) лица, в действиях которого содержатся признаки. Последнее свидетельствует о возможности территориального органа, выявившего нарушение, ходатайствовать перед ФАС России о наделении его полномочиями по возбуждению и рассмотрению дела.

Для рассмотрения дела, возбужденного по признакам нарушения законодательства о рекламе, антимонопольный орган создает в порядке, предусмотренном административным регламентом², Комиссию по рассмотрению

¹ См.: Постановление ФАС Волго-Вятского округа от 18.11.2010 по делу № А38-3647/2009 // СПС «КонсультантПлюс». URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 12.03.2015).

² См.: Об утверждении Административного регламента Федеральной антимонопольной службы по исполнению государственной функции по рассмотрению дел, возбуж-

дел по признакам нарушения законодательства о рекламе. Состав Комиссии, в который включаются Председатель Комиссии и работники антимонопольного органа, утверждается приказом антимонопольного органа.

Лицами, участвующими в рассмотрении дела по признакам нарушения законодательства Российской Федерации о рекламе, являются:

– заявитель – юридические и (или) физические лица, подавшие в антимонопольный орган заявление, прокурор, направивший в антимонопольный орган представление, органы государственной власти и органы местного самоуправления, направившие в антимонопольный орган обращение;

– лицо, в действиях которого содержатся признаки нарушения законодательства о рекламе (рекламодатель, рекламораспространитель, рекламопроизводитель; федеральный орган исполнительной власти, орган исполнительной власти субъекта Российской Федерации; орган местного самоуправления);

– заинтересованные лица – лица, чьи права и законные интересы могут быть нарушены в результате действий хозяйствующих субъектов, содержащих признаки нарушения законодательства о рекламе, а также лица, на чьи права или обязанности по отношению к одной стороне дела может повлиять принятое антимонопольным органом решение.

При рассмотрении дела Комиссия может привлекать экспертов, переводчиков.

Правоприменение завершается принятием индивидуально-властного, юридически значимого решения, в котором не только дается юридическая

денных по признакам нарушения законодательства Российской Федерации о рекламе : приказ ФАС России от 23.11.2012 № 711/12 (в ред. от 26.05.2014) // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2013. № 26; Российская газета. 2014. 5 авг.

оценка определенной ситуации, но и определяется дальнейшее поведение ее участников¹.

Следовательно, деятельность по рассмотрению дел по признакам нарушения законодательства о рекламе, являясь правоприменительной, сопровождается вынесением актов. Данные акты обладают чертами, характеризующими их сущность:

– они выносятся органом, уполномоченным государством на осуществление данного вида деятельности, что определяет государственно-властный характер принимаемых актов;

– носят характер правоприменительных, следовательно, выносятся на основании действующего законодательства;

– их вынесение осуществляется в определенной форме.

Антимонопольный орган выносит правоприменительные акты, которые адресованы конкретным лицам и относятся к конкретным фактам, поэтому акты антимонопольного органа носят обязательный и индивидуально-конкретный характер.

По результатам рассмотрения дела Комиссия выносит мотивированное решение по делу, которое состоит из вводной, описательной, мотивировочной и резолютивной частей. Резолютивная часть подлежит немедленному оглашению по окончании рассмотрения дела и должна содержать в себе:

– выводы о признании рекламы ненадлежащей или о признании акта федерального органа исполнительной власти, акта органа исполнительной власти субъекта Российской Федерации, акта органа местного самоуправления не соответствующим законодательству о рекламе;

– указание на положения законодательства о рекламе, нарушение которых было установлено в результате рассмотрения дела;

¹ См.: Кулапов В. Л., Малько А. В. Теория государства и права : учебник. М.: Норма, 2008. С. 288.

- указание на необходимость применения мер административной ответственности;
- сведения о выдаче предписания (предписаний) с указанием лица (лиц), которому оно выдается;
- сведения об иных мерах, направленных на устранение нарушения законодательства о рекламе, в том числе указание на необходимость обращения в суд или арбитражный суд в соответствии со ст. 33 Закона «О рекламе».

Так, судом было рассмотрено дело о нарушении норм Закона «О рекламе». Суд не обнаружил в действиях истца нарушения требований ч. 6 ст. 20 Закона «О рекламе», поскольку при рассмотрении дела о нарушении законодательства о рекламе не соблюдены требования, установленные п. 41 Правил, в мотивировочной части решения не указаны доказательства, на которых основаны выводы антимонопольного органа об обстоятельствах дела, и доводы, по которым антимонопольный орган отклоняет те или иные доказательства. В нарушение п. 42 Правил резолютивная часть обжалуемого решения не содержит вывод о признании рекламы ненадлежащей, не соответствующей законодательству Российской Федерации о рекламе, а также указание на необходимость применения мер ответственности в соответствии с законодательством Российской Федерации об административных правонарушениях¹.

Решения и предписания – это юридические акты, которые принимают антимонопольные органы по результатам рассмотрения дел по признакам нарушения законодательства о рекламе в целях реализации своих полномочий по пресечению и предотвращению распространения ненадлежащей рекламы.

¹ См.: Постановление ФАС Поволжского округа от 03.05.2007 по делу № А65-23651/06 // СПС «КонсультантПлюс». URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 12.03.2015).

Определением ВАС РФ от 12.07.2007 № 8420/07 отказано в передаче данного дела в Президиум ВАС РФ для пересмотра в порядке надзора.

Закон «О рекламе» содержит основные требования и запреты относительно рекламы. В силу ч. 1 ст. 5 Закона реклама должна быть добросовестной и достоверной. В противном случае реклама не допускается.

Согласно официальным данным, представленным ФАС России¹, в 2013 г. антимонопольные органы рассмотрели 11716 заявлений о несоответствии рекламы требованиям законодательства о рекламе. В результате проделанной работы возбуждено производство 5612 дел по фактам нарушений законодательства Российской Федерации о рекламе, в ходе рассмотрения которых пресечено 8555 нарушений.

Наибольшее число нарушений в 2013 г. связано с распространением рекламы лекарственных средств, медицинских услуг и биологически активных добавок – 21,38 % всех нарушений. Распространение ненадлежащей рекламы финансовых услуг составило 14% от всех выявленных нарушений. Распространение рекламы, вводящей в заблуждение, в 2013 г. составило 7,8 % всех нарушений. Существенно возросло количество выявляемой рекламы, распространяемой по сетям электросвязи без согласия абонента, – 13,15 % всех нарушений в 2013 г. Количество недостоверной рекламы осталось на том же уровне – в 2013 г. такие нарушения составили 8 % всех нарушений.

Количество нарушений в рекламе алкогольной продукции, пива и напитков, изготавливаемых на его основе, табака и табачной продукции в 2013 г. составило 9,54 % всех нарушений.

При этом стоит отметить, что значительное число указанных нарушений в 2013 г. составили нарушения формальных требований к размещению предусмотренных Законом «О рекламе» предупреждений в рекламе указан-

¹ Итоги осуществления государственного контроля и надзора за соблюдением законодательства Российской Федерации о рекламе за 2013 год представлены на официальном сайте Федеральной антимонопольной службы. См.: URL: <http://www.fas.gov.ru> (дата обращения: 25.09.2014).

ных товаров и размеру таких предупреждений.

Приведенные статистические данные указывают на эффективность работы антимонопольных органов в сфере осуществления государственного надзора за соблюдением законодательства о рекламе.

Решение является законным, индивидуально-конкретным процессуальным актом, принимаемым в письменной форме, носящим государственно-властный характер и основанным на нормах материального права

Следовательно, решение – это официальный документ, которым разрешается рассмотрение дела, содержащий выводы о наличии (отсутствии) признаков нарушения законодательства о рекламе в действиях конкретного хозяйствующего субъекта и необходимости передачи дела уполномоченному должностному лицу для возбуждения дела об административном правонарушении, предусмотренным КоАП РФ.

На основании мотивированного решения, принятого по результатам рассмотрения дела по признакам нарушения законодательства Российской Федерации о рекламе, Комиссия антимонопольного органа выдает предписание.

Предписание изначально представляет собой юридический документ, требующий от физического или юридического лица, государственных органов и их должностных лиц присутствовать в конкретном месте или выполнить определенные действия. Неисполнение требований влечет за собой соответствующее наказание, предусмотренное действующим законодательством.

Закон «О рекламе» (ст. 36) предусматривает два вида предписаний.

1. Предписание о прекращении нарушения законодательства о рекламе является способом пресечения распространения ненадлежащей рекламы и выдается виновному лицу, а также заинтересованным лицам, которые причастны к распространению рекламы и могут прекратить ее распростране-

ние. В предписании содержится указание на прекращение распространения ненадлежащей рекламы, а также срок его исполнения и порядок обжалования.

Срок исполнения предписания не может составлять менее чем пять дней со дня его получения. Однако в конкретных случаях срок может быть увеличен, при этом антимонопольным органом принимаются во внимание следующие обстоятельства: способ распространения рекламы, конкретные обстоятельства ее распространения и возможность в отведенный срок совершить действия по прекращению ее размещения.

Об исполнении предписания виновное лицо должно уведомить антимонопольный орган с приложением соответствующих доказательств. В качестве доказательств оно может предоставить фотографию рекламного щита или вывески, выпуск печатного издания или видеозапись рекламного ролика. Иначе говоря, представленные доказательства должны свидетельствовать об устранении виновным лицом допущенных нарушений законодательства о рекламе.

В случае если виновное лицо добровольно устранило нарушение, антимонопольный орган может не выдавать предписание о прекращении нарушения законодательства о рекламе.

2. Предписание об отмене или изменении противоречащего законодательству о рекламе акта федерального органа исполнительной власти, акта органа исполнительной власти субъекта Российской Федерации или акта органа местного самоуправления содержит указание на изменения, которые следует внести в такой акт для приведения его в соответствие с законодательством Российской Федерации о рекламе.

Приведенный вид предписания подлежит исполнению в срок, который в нем указан. Такой срок не может составлять менее одного месяца со дня получения предписания федеральным органом исполнительной власти,

органом исполнительной власти субъекта Российской Федерации или органом местного самоуправления.

Вместе с тем предписание представляет собой реакцию антимонопольного органа на соответствующее нарушение, которая выражается в требовании к правонарушителю прекратить противозаконное поведение, а также устранить его последствия. Более того, выдача правонарушителю предписания об устранении нарушения законодательства о рекламе не является мерой ответственности и не содержит в себе обязанности по применению к нарушителю соответствующих санкций¹.

Учитывая изложенное, предписание как индивидуальный, правоприменительный акт характеризуется следующими признаками:

- принимается уполномоченным субъектом управления – антимонопольным органом по вопросам, которые относятся к его компетенции – защита публичных интересов;
- представляет собой юридически властное волеизъявление антимонопольного органа как органа публичной власти, обладающего властными полномочиями;
- влечет юридические последствия, поскольку является юридическим фактом, который порождает, изменяет или прекращает административно-правовые отношения;
- носит характер императивного акта, так как обязателен для всех, кому адресован;
- принимается антимонопольным органом в одностороннем порядке, без учета согласия других объектов управления;
- оформляется только в письменной форме.

¹ См.: Постановление Президиума ВАС РФ от 24.08.1999 № 83/99 по делу № А40-10273/98-33-99// СПС «КонсультантПлюс». URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 26.09.2014).

При рассмотрении дела о признании недействительным предписания УФАС по Чувашской Республике судом установлено, что оспариваемое предписание соответствует действующему законодательству, и в нем дана ссылка на решение Управления, в котором изложена суть выявленного нарушения и на основании которого выдано предписание, соответственно, предписание направлено на устранение конкретного нарушения¹.

Однако неисполнение предписаний антимонопольного органа, выданных на основании Закона «О рекламе», влечет за собой ответственность в соответствии с законодательством Российской Федерации об административных правонарушениях.

Производство по делам об административных правонарушениях относится к административно-юрисдикционному производству², отличительной чертой которого является применение мер административной ответственности. Административное производство складывается из последовательно совершаемых стадий³, их реализация происходит по определенно выстроенным этапам, носящим название «стадии производства».

Стадии имеют свои задачи и охватывают ряд последовательных процессуальных действий, следующих друг за другом и обеспечивающих своевременное и всестороннее рассмотрение дела об административном правона-

¹ См.: Постановление ФАС Волго-Вятского округа от 13.12.2011 по делу № А79-12423/2010 // СПС «КонсультантПлюс». URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 12.03.2015).

² См.: Панова И. В. Административно-процессуальное право России. М.: Норма, 2009. С. 134.

³ Одни авторы под стадией понимают совокупность процессуальных действий (см.: Абрамов С. Н. Советский гражданский процесс. М.: Госюриздат, 1952. С. 17); другие – установленный законом порядок движения дела (см.: Советский уголовный процесс / под ред. М. А. Чельцова. М.: Юрид. лит., 1962. С. 75); третьи – поочередно сменяющие друг друга самостоятельные этапы, имеющие определенные цели и задачи (см.: Советский уголовный процесс. Общая часть / под ред. Б. А. Викторова и В. Е. Чугунова. М.: Изд-во Высшей школы МВД СССР, 1973. С. 43); четвертые – совокупность процессуальных отношений (см.: Советский гражданский процесс / под ред. К. И. Комиссарова и В. М. Семенова. М.: Юрид. лит., 1978. С. 17).

рушении. В научной литературе отсутствует однозначный подход к количеству стадий административно-юрисдикционного производства.

По мнению А. Ю. Якимова, в административно-юрисдикционном производстве выделяются следующие стадии: административное расследование и возбуждение дела об административном правонарушении; рассмотрение дела об административном правонарушении и принятие решения по делу; пересмотр дела и вынесение решения; исполнение решения по делу¹.

Как считают В. М. Манохин и Ю. С. Адушкин, производство по делам об административных правонарушениях – это строгая последовательность определенных действий, следующих одно за другим. В соответствии с последовательным изложением в КоАП РФ схемы процессуальных действий административного производства принято выделять четыре стадии: 1) возбуждение дела об административном правонарушении; 2) рассмотрение дела; 3) пересмотр постановлений и решений; 4) исполнение постановления².

Иное мнение сложилось у В. С. Четверикова, полагающего, что административное производство включает следующие стадии: возбуждение административного дела; его расследование и направление материалов по подведомственности; рассмотрение дела компетентным органом (должностным лицом) и принятие постановления; факультативная стадия – обжалование и опротестование постановления, его пересмотр; обязательное исполнение постановления, вынесенного по делу³.

В рамках рассмотрения вопроса об административно-юрисдикционном производстве нам ближе точка зрения В. М. Манохина и Ю. С. Адушкина. В качестве доказательства рассмотрим порядок возбуждения и рассмотрения

¹ См.: Якимов А. Ю. Административно-юрисдикционное производство // Государство и право. 1999. № 3. С. 7–8.

² См.: Манохин В. М., Адушкин Ю. С. Российское административное право. С. 208.

³ См. Четвериков В. С. Административное право : учебное пособие. М.: ИНФРА-М, 2014. С. 198.

дел об административных правонарушениях, связанных с нарушением законодательства о рекламе.

Возбуждение дела об административном правонарушении является, во-первых, юридическим фактом, влекущим правовые последствия, во-вторых, основанием для возникновения прав участников административного производства и, в-третьих, необходимым условием для дальнейшего развития производства в рамках последующих стадий.

Возбуждение дела предполагает наличие поводов и оснований, предусмотренных ст. 28.1 КоАП РФ.

Основанием для возбуждения дела является наличие достаточных данных, указывающих на событие административного правонарушения, характеризующееся объективной стороной проступка¹.

Под поводом к возбуждению дела об административном правонарушении понимаются различные формы информации, поступающие должностному лицу, уполномоченному возбуждать дело.

На сферу нарушения законодательства о рекламе распространяются следующие поводы к возбуждению дела об административном правонарушении:

1. Непосредственное обнаружение должностными лицами, уполномоченными составлять протоколы об административных правонарушениях, достаточных данных, указывающих на наличие события административного правонарушения.

Так, заявитель оспорил постановление Красноярского УФАС России в судебном порядке, полагая, что он необоснованно привлечен к административной ответственности, поскольку реклама его финансовых услуг является надлежащей, соответствует требованиям Закона о рекламе. Одним из доводов заявителя о незаконности вынесенного антимонопольным органом по-

¹ См.: Миронов А. Н. Административно-процессуальное право : учебное пособие. М.: Форум, 2010. С. 145.

становления об административном правонарушении послужило то, что протокол об административном правонарушении составлен незаконно, до вступления в законную силу решения управления, что не соответствует ст. 28.1 КоАП РФ. Однако указанной нормой не установлено, что поводом к возбуждению дела об административном правонарушении, предусмотренном ст. 14.3 Кодекса, является принятие комиссией антимонопольного органа решения, которым установлен факт нарушения законодательства Российской Федерации о рекламе. Суд установил, что вступление в силу решения антимонопольного органа о признании рекламы ненадлежащей не является таким поводом, как это предусмотрено ч. 1.2 ст. 28.1 Кодекса в отношении вступления в силу решения комиссии антимонопольного органа, которым устанавливается факт нарушения антимонопольного законодательства.

В рассматриваемом случае поводом к возбуждению дела об административном правонарушении послужило непосредственное обнаружение должностными лицами, уполномоченными составлять протоколы об административных правонарушениях, достаточных данных, указывающих на наличие события административного правонарушения, в соответствии с п. 1 ч. 1 ст. 28.1 Кодекса¹.

2. Поступившие из правоохранительных органов, а также из других государственных органов, органов местного самоуправления, от общественных объединений материалы, содержащие данные, указывающие на наличие события административного правонарушения.

Московское УФАС России по обращению заявителя рассмотрело дело в отношении хозяйствующего субъекта о распространении наружной рекламы МММ – 2011. В ходе рассмотрения материалов дела Комиссия антимонопольного органа установила в действиях хозяйствующего субъекта наруше-

¹ См.: Постановление Третьего арбитражного апелляционного суда от 28.11.2012 по делу № А33-10795/2012 // СПС «КонсультантПлюс». URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 12.03.2015).

ния ч. 1 ст. 28 Закона о рекламе, выразившиеся в размещении рекламы финансовых услуг без наименования лица, оказывающего эти услуги.

Таким образом, лицу, в действиях которого содержится нарушение законодательства о рекламе, предписано прекратить распространение ненадлежащей рекламы МММ¹.

3. Сообщения и заявления физических и юридических лиц, а также сообщения в средствах массовой информации, содержащие данные, указывающие на наличие события административного правонарушения, за некоторым исключением.

Дело об административном правонарушении считается возбужденным с момента составления протокола об административном правонарушении или вынесения прокурором постановления о возбуждении дела об административном правонарушении, или вынесения определения о возбуждении дела об административном правонарушении при необходимости проведения административного расследования.

Составление протокола об административном правонарушении осуществляется должностным лицом антимонопольного органа² и с учетом требований, предъявляемых к форме, срокам и содержанию этого процессуального документа. Между тем протокол об административном правонарушении составляется в том случае, если материалов достаточно для установления состава правонарушения, включая вину лица, совершившего правонарушение, и отсутствует необходимость совершения процессуальных действий, требующих значительных временных затрат.

¹ См.: Московское УФАС России признало рекламу МММ – 2011 ненадлежащей. URL: <http://moscow.fas.gov.ru> (дата обращения: 12.03.2015).

² Правом составления указанного протокола обладают: руководители структурных подразделений; заместители руководителей структурных подразделений; начальники отделов структурных подразделений. См.: Об утверждении Регламента подготовки и ведения дел административных правонарушений в центральном аппарате ФАС России : приказ Федеральной антимонопольной службы от 21.10.2008 № 415 // СПС «Гарант». URL: <http://www.garant.ru> (дата обращения: 12.03.2015).

В остальных случаях производство по делу об административном правонарушении возбуждается вынесением определения о возбуждении дела об административном правонарушении и проведении административного расследования.

Для принятия решения о проведении административного расследования необходимо наличия двух условий:

– предметного (административное расследование возможно только по строго определенному ч. 1 ст. 28.7 КоАП РФ кругу дел);

– временного (необходимость проведения процессуальных действий, требующих значительных временных затрат). Под значительными временными затратами необходимо понимать период времени, превышающий двое суток, поскольку в соответствии с ч. 2 ст. 28.5 КоАП РФ протокол об административном правонарушении составляется в течение указанного времени с момента выявления правонарушения.

Определение о возбуждении дела об административном правонарушении и проведении административного расследования выносится должностным лицом антимонопольного органа, уполномоченным составлять протоколы об административном правонарушении.

Срок проведения административного расследования не может превышать один месяц с момента возбуждения дела об административном правонарушении. В исключительных случаях указанный срок по письменному ходатайству должностного лица антимонопольного органа, уполномоченного составлять протокол об административном правонарушении, может быть продлен вышестоящим должностным лицом антимонопольного органа на срок не более одного месяца. О продлении срока проведения административного расследования выносится определение.

По окончании административного расследования, если установлен состав административного правонарушения, включая вину лица, совершившего

правонарушение, составляется протокол об административном правонарушении.

В случае неподтверждения факта совершения административного правонарушения по окончании административного расследования дело об административном правонарушении может быть прекращено должностным лицом антимонопольного органа, уполномоченным рассматривать дело¹, путем вынесения постановления о прекращении дела об административном правонарушении до истечения срока, предусмотренного ч. 5 ст. 28.7 КоАП РФ.

Рассмотрение дела об административном правонарушении состоит из определенных этапов:

- подготовка к рассмотрению дела об административном правонарушении;
 - непосредственное рассмотрение дела;
 - принятие решения по делу;
- доведение принятого решения до участников производства.

При подготовке к рассмотрению дела об административном правонарушении разрешаются следующие вопросы, по которым, в случае необходимости, выносится определение:

- 1) о назначении времени и места рассмотрения дела;
- 2) об истребовании необходимых дополнительных материалов по делу, о назначении экспертизы, о вызове лиц, указанных в ст. 25.1–25.5, 25.8–25.10 КоАП РФ;
- 3) об отложении рассмотрения дела;

¹ В соответствии с ч. 2 ст. 23.48 КоАП РФ дела об административных правонарушениях от имени федерального антимонопольного органа, его территориальных органов вправе рассматривать: 1) руководитель федерального антимонопольного органа, его заместители; 2) руководители структурных подразделений федерального антимонопольного органа, их заместители, за исключением дел об административных правонарушениях, предусмотренных ст. 14.3, 14.9, 14.31, 14.31.1, ч. 1 ст. 14.31.2, ст. 14.32, 14.33 КоАП РФ; 3) руководители территориальных органов федерального антимонопольного органа, их заместители.

4) о возвращении протокола об административном правонарушении и других материалов дела должностному лицу антимонопольного органа, составившему протокол, в случае составления протокола и оформления других материалов дела неуполномоченным лицом, неправильного составления протокола и оформления других материалов дела либо неполноты представленных материалов, которая не может быть восполнена при рассмотрении дела;

5) о передаче протокола об административном правонарушении и других материалов дела на рассмотрение по подведомственности, если рассмотрение дела не относится к компетенции должностного лица антимонопольного органа, к которому протокол об административном правонарушении и другие материалы дела поступили на рассмотрение, либо вынесено определение об отводе должностного лица антимонопольного органа.

Рассмотрение дела об административном правонарушении осуществляется руководителем антимонопольного органа или его заместителем.

Продолжительность проведения процессуальных действий в рамках подготовительного этапа законом не регламентирована. В КоАП РФ предусмотрен общий срок рассмотрения дела об административном правонарушении с момента поступления протокола об административном правонарушении и до объявления о принятом решении по делу.

Непосредственное рассмотрение дела начинается после принятия определения о назначении времени и места рассмотрения дела¹.

Статья 29.6 Кодекса предусматривает следующие сроки рассмотрения дела об административном правонарушении: 15-дневный срок со дня получения должностным лицом антимонопольного органа протокола об административном правонарушении и других материалов дела, и продленный – до 45 дней, если от участников производства поступили ходатайства либо име-

¹ См.: Миронов А. Н. Указ. соч. С. 152.

ется необходимость в дополнительном выяснении обстоятельств дела. О продлении срока рассмотрения дела должностное лицо выносит определение.

Как правило, дело об административном правонарушении рассматривается по месту его совершения. По ходатайству лица, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, дело может быть рассмотрено по месту жительства данного лица.

Дело об административном правонарушении, по которому было проведено административное расследование, рассматривается по месту нахождения органа, проводившего административное расследование.

Статья 29.7 КоАП РФ предусматривает порядок рассмотрения дела об административном правонарушении. Предусмотренный порядок рассмотрения дела включает в себя не только последовательность реализуемых антимонопольным органом процессуальных действий, но и требования к оформлению документов.

Итоговыми процессуальными документами, принимаемыми по результатам рассмотрения дела об административном правонарушении, являются постановления о назначении административного наказания или о прекращении производства по делу об административном правонарушении.

Саратовское УФАС России рассмотрело дело по заявлению абонента телекоммуникационной компании о получении без его согласия рекламных сообщений с предложением принять участие в розыгрыше 10 млн рублей.

Саратовское УФАС России отклонило доводы телекоммуникационной компании о том, что абонент, подписав договор об оказании услуг связи, выразил свое согласие и на получение рекламы. Указанный договор не предусматривал вариативность поведения абонента – согласиться на получение рекламы или отказаться.

Саратовское УФАС России признало рекламораспространителя нарушившим ч. 1 ст. 18 Закона о рекламе и выдало предписание о прекращении

нарушения. На основании указанного решения было вынесено постановление о назначении рекламораспространителю административного штрафа в размере 100 тыс. рублей, который в настоящее время оплачен¹.

Постановление о прекращении производства по делу об административном правонарушении выносится в случае:

- наличия хотя бы одного из обстоятельств, исключающих производство по делу, предусмотренных ст. 24.5 КоАП РФ;
- объявления устного замечания в соответствии со ст. 2.9 КоАП РФ;
- прекращения производства по делу и передачи материалов дела прокурору, в орган предварительного следствия или в орган дознания, если в действиях (бездействии) содержатся признаки преступления.

Стадия рассмотрения дела об административном правонарушении завершается доведением принятого решения до сведения участников производства.

Пересмотр постановлений и решений является важной стадией производства по делу об административном правонарушении, позволяющей исправить допущенные ошибки в работе органов, которые рассматривают дела об административных правонарушениях.

Порядок данной стадии регламентирован нормами гл. 30 КоАП РФ. Данная стадия имеет место в случае обжалования решения по делу лицом, в отношении которого вынесено постановление; потерпевшим; законным представителем физического лица; законным представителем юридического лица; защитником или представителем².

Постановление об административном правонарушении, вынесенное должностным лицом территориального управления антимонопольной служ-

¹ См.: Телекоммуникационная компания заплатила 100 тысяч рублей за отправку абоненту без его согласия рекламной информации. URL: <http://saratov.fas.gov.ru> (дата обращения: 12.03.2015).

² См.: Старостин С. А. Указ. соч. С. 422.

бы (например, Саратовского УФАС России), может быть обжаловано в вышестоящий орган (ФАС России), вышестоящему должностному лицу (руководителю ФАС России) либо в районный суд по месту рассмотрения дела.

Постановление по делу об административном правонарушении, связанном с осуществлением предпринимательской или иной экономической деятельности юридическим лицом или лицом, осуществляющим предпринимательскую деятельность без образования юридического лица, обжалуется в арбитражный суд в соответствии с арбитражным процессуальным законодательством.

По результатам рассмотрения жалобы выносится решение.

Предметом обжалования является также и определение об отказе в возбуждении дела об административном правонарушении.

Жалоба на постановление по делу об административном правонарушении подается судьей, в орган, должностному лицу, которыми вынесено постановление по делу и которые обязаны направить все материалы дела в течение трех суток со дня поступления определения о принятии жалобы к рассмотрению в соответствующий суд, вышестоящий орган, вышестоящему должностному лицу.

Для подачи жалобы на постановление по делу об административном правонарушении предусмотрен 10-дневный срок со дня вручения или получения копии постановления (по почте, нарочным). В случае пропуска срока, по ходатайству лица, подающего жалобу, срок может быть восстановлен судьей или должностным лицом, правомочными рассматривать жалобу.

Процесс рассмотрения жалобы состоит из следующих этапов:

1. Подготовка к рассмотрению жалобы (ст. 30.4 КоАП РФ).
2. Рассмотрение жалобы (ст. 30.6 КоАП РФ).
3. Вынесение и оглашение решения (30.7 и 30.8 КоАП РФ).

КоАП РФ предусматривает два срока, в течение которых должна быть рассмотрена жалоба:

– десятидневный срок, исчисляемый со дня поступления жалобы со всеми материалами дела в орган, должностному лицу, правомочным рассматривать жалобу;

– двухмесячный срок, исчисляемый со дня поступления жалобы со всеми материалами дела в суд, правомочный рассматривать жалобу.

По результатам рассмотрения жалобы на постановление по делу об административном правонарушении выносятся одно из следующих решений:

1) об оставлении постановления без изменения, а жалобы без удовлетворения;

2) об изменении постановления, если при этом не усиливается административное наказание или иным образом не ухудшается положение лица, в отношении которого вынесено постановление;

3) об отмене постановления и о прекращении производства по делу при наличии хотя бы одного из обстоятельств, предусмотренных ст. 2.9, 24.5 КоАП РФ, а также при недоказанности обстоятельств, на основании которых было вынесено постановление;

4) об отмене постановления и о возвращении дела на новое рассмотрение судье, в орган, должностному лицу, правомочным рассмотреть дело, в случаях существенного нарушения процессуальных требований, предусмотренных КоАП РФ, если это не позволило всесторонне, полно и объективно рассмотреть дело, а также в связи с необходимостью применения закона об административном правонарушении, влекущем назначение более строгого административного наказания, если потерпевшим по делу подана жалоба на мягкость примененного административного наказания;

5) об отмене постановления и о направлении дела на рассмотрение по подведомственности, если при рассмотрении жалобы установлено, что по-

становление было вынесено неправомочными судьей, органом, должностным лицом.

Решение по жалобе на постановление по делу об административном правонарушении оглашается немедленно после его вынесения. Копия решения по жалобе в срок до трех суток после его вынесения вручается или высылается физическому лицу или законному представителю юридического лица, в отношении которых было вынесено постановление по делу, а также потерпевшему в случае подачи им жалобы либо прокурору по его просьбе. Решение со всеми материалами дела направляется должностному лицу УФАС, вынесшему постановление по делу об административном правонарушении в течение трех суток с момента вступления его в законную силу.

Таким образом, процессуальная форма, присущая производству по делам об административных правонарушениях, предполагает определенную последовательность его стадий: возбуждение дела; административное расследование; рассмотрение дела, пересмотр постановления и решений по делу. Нормы действующего КоАП РФ подробно регламентируют процессуальные действия участников административного производства на данных стадиях, при этом большое внимание уделено защите прав лица, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении¹.

Стадия исполнения постановления по делу об административном правонарушении направлена на практическую реализацию административного наказания, назначенного правонарушителю. Данная стадия означает юридическую обязательность постановления по делу о правонарушении для исполнения всеми органами государственной власти, местного самоуправления, должностными лицами, гражданами и организациями².

КоАП РФ предусматривает следующие условия вступления постановления по делу об административных правонарушениях в законную силу:

¹ См.: Старостин С. А. Указ. соч. С. 424.

² См.: Манохин В. М., Адушкин Ю. С. Указ. соч. С. 216.

1. После истечения срока (10 дней), установленного для обжалования постановления по делу об административном правонарушении, если указанное постановление не было обжаловано или опротестовано.

2. После истечения срока (10 дней), установленного для обжалования решения по жалобе, протесту, если указанное решение не было обжаловано или опротестовано, за исключением случаев, если решением отменяется вынесенное постановление.

3. Немедленно после вынесения не подлежащего обжалованию решения по жалобе, протесту, за исключением случаев, если решением отменяется вынесенное постановление.

Постановление по делу об административном правонарушении подлежит исполнению с момента его вступления в законную силу.

Исполнение постановления осуществляется в три этапа:

– обращение к исполнению (осуществляется должностным лицом, вынесшим постановление);

– приведение в исполнение (производится уполномоченным на то органом, должностным лицом в порядке, установленном законодательством Российской Федерации).

Постановление по делу об административном правонарушении исполняется в установленные законодательством сроки. Срок исполнения постановления зависит от вида наказания, налагаемого постановлением по делу об административном правонарушении.

Изменение срока исполнения постановления по делу об административном правонарушении возможно в следующих случаях: отсрочка; рассрочка; приостановление.

Отсрочка исполнения постановления возможна в случаях назначения наказания в виде административного ареста, лишения специального права или административного штрафа.

Рассрочка исполнения постановления о назначении административного наказания применяется в случае назначения наказания в виде административного штрафа. В постановлении Конституционного Суда Российской Федерации от 25.02.2014 № 4-П¹ указано, что согласно ч. 1 ст. 3.1 КоАП РФ административный штраф, равно как любое другое административное наказание, является установленной государством мерой ответственности за совершение административного правонарушения и применяется в целях предупреждения совершения новых правонарушений как самим правонарушителем, так и другими лицами. Определяя порядок исполнения постановления о назначении юридическому лицу административного наказания в виде административного штрафа, КоАП РФ предусматривает, что при наличии обстоятельств, вследствие которых исполнение такого постановления невозможно в установленные сроки (а именно не позднее шестидесяти дней со дня вступления постановления о его наложении в законную силу либо со дня истечения сроков отсрочки или рассрочки его уплаты), судья, орган, должностное лицо, вынесшие постановление, могут отсрочить его исполнение на срок до одного месяца, а также с учетом материального положения юридического лица, привлеченного к административной ответственности, рассрочить уплату назначенного административного штрафа на срок до трех месяцев (ч. 1 и 2 ст. 31.5, ч. 1 ст. 32.2)².

¹ См.: По делу о проверке конституционности ряда положений статей 7.3, 9.1, 14.43, 15.19, 15.23.1 и 19.7.3 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях в связи с запросом Арбитражного суда Нижегородской области и жалобами обществ с ограниченной ответственностью «Барышский мясокомбинат» и «ВОЛМЕТ», открытых акционерных обществ «Завод «Реконд», «Эксплуатационно-технический узел связи» и «Электронкомплекс», закрытых акционерных обществ «ГЕОТЕХНИКА П» и «РАНГ» и бюджетного учреждения здравоохранения Удмуртской Республики «Детская городская больница № 3 «Нейрон» Министерства здравоохранения Удмуртской Республики // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2014. № 10, ст. 1087.

² См.: Постановление Арбитражного суда Центрального округа от 22.12.2014 по делу № А36-4212/2014 // СПС «КонсультантПлюс». URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 12.03.2015).

Должностное лицо, вынесшее постановление о назначении административного наказания, приостанавливает исполнение постановления в случае принесения протеста на вступившее в законную силу постановление по делу об административном правонарушении до рассмотрения протеста.

Исполнение постановления прекращается в случаях:

- 1) издания акта амнистии, если такой акт устраняет применение административного наказания;
- 2) отмены или признания утратившими силу закона или его положения, устанавливающих административную ответственность за содеянное;
- 3) смерти лица, привлеченного к административной ответственности, или объявления его в установленном законом порядке умершим;
- 4) истечения сроков давности исполнения постановления о назначении административного наказания, установленных ст. 31.9 КоАП РФ;
- 5) отмены постановления.

В соответствии с частью 1 ст. 31.10 КоАП РФ постановление о назначении административного наказания, по которому исполнение произведено полностью, с отметкой об исполненном административном наказании возвращается органом, должностным лицом, приводившими постановление в исполнение, судье, органу, должностному лицу, вынесшим постановление.

Часть 2 ст. 31.10 КоАП РФ предусматривает, что постановление о назначении административного наказания, по которому исполнение не производилось или произведено не полностью, возвращается органом, должностным лицом, приводившими постановление в исполнение, судье, органу, должностному лицу, вынесшим постановление, в случае, если:

по адресу, указанному судьей, органом, должностным лицом, вынесшим постановление, не проживает, не работает или не учится привлеченное к административной ответственности физическое лицо, не находится привлеченное к административной ответственности юридическое лицо либо не

находится имущество указанных лиц, на которое может быть обращено административное взыскание;

у лица, привлеченного к административной ответственности, отсутствуют имущество или доходы, на которые может быть обращено административное взыскание, и меры по отысканию имущества такого лица оказались безрезультатными;

истек предусмотренный КоАП РФ срок давности исполнения постановления о назначении административного наказания.

В первых двух случаях должностное лицо, на исполнении которого находится постановление о назначении административного наказания, составляет акт о возвращении данного постановления судье, органу, должностному лицу, его вынесшим. Акт утверждается вышестоящим должностным лицом. Возвращение постановления не является препятствием для нового обращения этого постановления к исполнению в пределах предусмотренного КоАП РФ срока давности исполнения постановления о назначении административного наказания.

В силу ч. 1 ст. 32.2 КоАП РФ административный штраф должен быть уплачен лицом, привлеченным к административной ответственности, не позднее шестидесяти дней со дня вступления постановления о наложении административного штрафа в законную силу либо со дня истечения срока отсрочки или срока рассрочки.

Согласно части 5 ст. 32.2 КоАП РФ при отсутствии документа, свидетельствующего об уплате административного штрафа, и информации об уплате административного штрафа в Государственной информационной системе о государственных и муниципальных платежах, по истечении срока, указанного в ч. 1 данной статьи должностное лицо, вынесшее постановление, направляет в течение десяти суток постановление о наложении административного штрафа с отметкой о неуплате судебному приставу-

исполнителю для исполнения в порядке, предусмотренном федеральным законодательством. Кроме того, должностное лицо федерального органа исполнительной власти, структурного подразделения или территориального органа, иного государственного органа, рассмотревших дело об административном правонарушении, составляет протокол об административном правонарушении, предусмотренном ч. 1 ст. 20.25 2 КоАП РФ, в отношении лица, не уплатившего административный штраф.

Из системного толкования ч. 1 ст. 20.25 и ст. 32.2 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях следует, что лицо, привлеченное к административной ответственности, обязано в добровольном порядке уплатить административный штраф не позднее чем через шестьдесят дней со дня вступления в силу постановления о наложении административного штрафа; после истечения этого срока в случае неуплаты административного штрафа усматривается событие административного правонарушения, предусмотренное ч. 1 ст. 20.25 Кодекса¹.

Татарстанское УФАС России оштрафовало кредитно-потребительский кооператив на 100 тыс. рублей за распространение рекламы, нарушающей требования п. 2 ч. 3 и ч. 7 ст. 5 Закона «О рекламе». Нарушение выразилось в отсутствии части существенной информации в рекламе финансовых услуг.

Штраф надлежало уплатить в течение 60 дней с момента вступления постановления об административном правонарушении в законную силу, чего сделано не было. Это стало основанием для составления Татарстанским УФАС России в отношении рекламораспространителя административного протокола по ст. 20.25 КоАП РФ, который впоследствии был направлен мировому судье судебного участка № 1 по Московскому району г. Казани.

¹ См.: Постановление Верховного Суда РФ от 07.07.2014 по делу № 36-АД14-3 // СПС «КонсультантПлюс». URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 12.03.2015).

По итогам рассмотрения протокола мировой судья постановил привлечь рекламодателя к административной ответственности в виде наложения штрафных санкций в размере 200 тыс. рублей¹.

Таким образом, административно-юрисдикционный процесс представляет собой деятельность должностных лиц федеральных органов исполнительной власти, их структурных подразделений и территориальных органов, а также иных государственных органов, в ходе осуществления которой возникают, изменяются и прекращаются правоотношения, регулируемые административно-процессуальным правом.

В зарубежных странах за нарушение законодательства о рекламе применяются такие же, как и в Российской Федерации, меры наказания, однако они отличаются по своему содержанию.

Так, в США Главный государственный орган по контролю за рекламой – Федеральная торговая комиссия (ФТК) применяет следующие средства защиты потребителей от недобросовестной и недостоверной рекламы:

– юридически обязательные для исполнения предписания о прекращении распространения рекламы, содержащие в себе обязательные периодические отчеты перед ФТК с приложением письменных доказательств о прекращении распространения рекламы, а в случае повторного нарушения законодательства о рекламе – оплата в размере 16 тыс. долларов за каждый день нарушения;

– гражданско-правовые санкции, выраженные в виде возмещение фактически понесенных убытков и иных денежных взысканий, варьируются от 1000 долларов до одного миллиона долларов в зависимости от характера нарушения. Иногда рекламодатели обязаны возместить весь ущерб или его

¹ См.: Татарстанское УФАС и мировой суд оштрафовали кредитно-потребительский кооператив // Вечерняя Казань. 2014. 17 нояб. URL: [http:// www.evening-kazan.ru](http://www.evening-kazan.ru) (дата обращения: 15.03.2015).

часть за вред, причиненный потребителям в результате приобретения ими товаров;

– изменение рекламной информации, ее раскрытие и иные информационные способы. Рекламодатели обязаны принимать меры к изменению рекламной информации, вводящей потребителей в заблуждение¹.

Жесткий контроль за рекламой осуществляется в Германии, где базой правового регулирования служит европейское право, в частности Директива о рекламе, вводящая и использующая сравнения (2006/114/EG). К нарушителям требований, предъявляемых к рекламе, применяются различные наказания и санкции от денежного штрафа до лишения свободы.

К примеру, законодательство ФРГ закрепляет следующие формы и меры ответственности за нарушение законодательства о рекламе:

- судебный запрет на использование недозволенной рекламы;
- возмещение ущерба, причиненного недозволенной рекламой;
- лишение свободы на срок от одного года до пяти лет;
- денежный штраф в размере, установленном судом².

В Японии, к примеру, отсутствует единый закон о рекламе. Основное положение, непосредственно направленное на ограничение рекламы, закрепленное в законодательстве, касается запрета недобросовестной рекламы. Оно закреплено в Законе о запрещении неоправданных дополнительных и неожиданных выгод, а также вводящих в заблуждение методов представления. Однако, несмотря на отсутствие специального законодательства, реклама в Японии жестко регламентирована.

Общий контроль за соблюдением законодательства о рекламе в Японии осуществляет Министерство по административным делам и коммуникациям.

¹ См.: Федеральная торговая комиссия : официальный сайт. URL: <http://www.ftc.gov> (дата обращения: 29.03.2015).

² См.: Романов А. А., Каптюхин Р. В. Правовое регулирование и управление рекламной деятельности : учебное пособие. М., 2007. С. 53.

Контроль за рекламой отдельных видов товаров и услуг осуществляют и другие органы государственной власти¹.

В Японии впервые были установлены ограничения спама. Это нашло отражение в двух законах, вступивших в силу 1 июля 2002 г.: первый регулирует рассылку рекламы по электронной почте, а второй представляет собой поправку к Кодексу законов о торговле. За нарушение законов частными лицами предусмотрены штрафы в размере от 500 тыс. до 3 млн иен или до двух лет тюрьмы. Размер штрафа для юридических лиц может достигать 300 млн иен. Спустя три года в законодательство Японии были внесены поправки, причислявшие данный вид рекламы к преступлениям, карающимся штрафом до 10 тыс. долларов².

Что касается европейских государств (Австрия, Великобритания, Испания, Италия, Чехия и др.), то регулирование рекламы там осуществляется на основе Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод (1950)³. Возможные споры разрешаются с помощью Европейского суда по правам человека, Суда Европейского Союза.

Таким образом, в зарубежных странах регулирование рекламы носит предупреждающий характер, в связи с этим способы и средства регулирова-

¹ Ответственность за общие стандарты безопасности товарной продукции возложена на Министерство экономики, торговли и промышленности Японии. Другие министерства в зависимости от профиля также несут ответственность за безопасность и качество предоставляемых услуг. Министерство здравоохранения, социального обеспечения и труда отвечает за безопасность лекарственных средств. Министерство образования, культуры, спорта, науки и технологий – за поддержание общепринятых стандартов образования. См.: Минбалиев А. В. Правовое регулирование рекламы в Японии // Реклама и право. 2009. № 1. С. 34–35.

² См.: См.: Минбалиев А. В. Правовое регулирование рекламы в Японии // Реклама и право. 2009. № 1. С. 34–35.

³ В статье 10 Конвенции закреплено право на свободу выражения мнения, установлен эффективный механизм реализации этого права. См.: Конвенция о защите прав человека и основных свобод : заключена в г. Риме 04.11.1950 (с изм. от 13.05.2004) (вместе с «Протоколом [№ 1]» (подписан в г. Париже 20.03.1952), «Протоколом № 4 об обеспечении некоторых прав и свобод помимо тех, которые уже включены в Конвенцию и первый Протокол к ней» (подписан в г. Страсбурге 16.09.1963), «Протоколом № 7» (подписан в г. Страсбурге 22.11.1984)) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2001. № 2, ст. 163.

ния рекламы направлены на предупреждение правонарушений, сознательное и добровольное соблюдение субъектами рекламного рынка установленных правил. Однако к правонарушителям применяются различные меры ответственности: от лишения свободы до огромных административных штрафов за нарушение норм рекламного законодательства.

Иными словами, чем моложе рыночная экономика, тем больше обязывающих и запрещающих норм в рекламе, жестких мер ответственности, активнее роль государственных органов в правовом регулировании рекламного рынка¹.

Административный процесс складывается из следующих друг за другом стадий, в пределах которых участники процесса совершают определенные действия, оформляемые юридическими актами, обладают правами и обязанностями.

В частности, производство по делам об административных правонарушениях включает в себя: 1) протокольную форму административно-правового спора; 2) форму административного расследования.

Механизм правового регулирования деятельности антимонопольных органов по предупреждению и пресечению правонарушений в сфере рекламы представляет собой способ организации и защиты от недобросовестной конкуренции в сфере рекламы, а также законных прав и интересов потребителей работ, товаров и услуг. В целях совершенствования правоприменительной деятельности антимонопольных органов по предупреждению и пресечению правонарушений в сфере рекламы необходимо создать единую, общедоступную электронную информационную систему, содержащую информацию о рассмотренных делах об административных правонарушениях в сфере нарушения законодательства Российской Федерации о рекламе, а именно:

– краткую характеристику административного дела;

¹ См.: Богацкая С. Г. Правовое регулирование рекламной деятельности : учебное пособие. М.: Академический проспект, 2007. С. 175.

- сведения о заявителе, ответчике;
- стадии рассмотрения дела: основания и дату возбуждения дела; результат рассмотрения дела: основание наложения штрафа; сумму и срок его оплаты;
- пересмотр и обжалование вынесенного акта;
- исполнение постановления.

Создание указанной системы позволит антимонопольным органам оперативно отслеживать по всем субъектам Российской Федерации информацию о привлеченных к административной ответственности лицах в целях недопущения их повторного привлечения, а также повысит ответственность рекламодателей, рекламодателей, рекламопроизводителей и их информационное обеспечение. Своевременное накопление и систематизация сведений о вышеуказанных лицах позволит минимизировать количество совершаемых правонарушений действующего законодательства Российской Федерации в сфере рекламы.

15 сентября 2015 г. вводится в действие Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации (далее по тексту – КАС)¹ (за исключением отдельных положений, вступающих в силу в иные сроки), ст. 1 которого содержит определение административного судопроизводства. Под административным судопроизводством понимается деятельность Верховного Суда РФ и судов общей юрисдикции, направленная на защиту прав, свобод и охраняемых законом интересов граждан, законных прав и интересов организаций от неправомерных решений и действий (бездействия) органов государственной власти, органов военного управления, органов местного самоуправления, должностных лиц, государственных и муниципальных служащих, а также на рассмотрение иных административных споров, вытекающих из публично-правовых отношений.

¹ См.: Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации от 08.03.2015 № 21-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2015. № 10, ст. 1391.

Основной предпосылкой принятия КАС явилось то, что в административных и иных публичных правоотношениях существует неравенство сторон при рассмотрении дела. В свою очередь, наличие административного иска свидетельствует о необходимости его рассмотрения судьей согласно правилам, которые в значительной степени отличаются от правил рассмотрения дел в порядке гражданского судопроизводства.

В. М. Лебедев отметил, что должна быть установлена понятная, прозрачная процедура рассмотрения споров человека с властью. По его мнению, принятие КАС расширит средства защиты личности в спорах с органами государственной власти и местного самоуправления¹.

По аналогии с Гражданским процессуальным кодексом Российской Федерации² КАС детально регулирует порядок рассмотрения дел административных дел, начиная от подачи административного искового заявления и заканчивая исполнением судебных актов. Подавляющее большинство норм КАС аналогичны соответствующим нормам ГПК РФ.

В то же время нормы КАС заимствованы и из Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации³, например, правила освобождения от доказывания обстоятельств, признанных сторонами (ст. 65), или положение, согласно которому можно приложить к административному исковому заявлению документы в электронной форме (п. 2 ст. 126). Включение подобных норм позволяет сблизить порядок рассмотрения административных дел в судах общей юрисдикции с порядком рассмотрения таких дел в арбитражных судах.

¹ См.: Выступление Председателя Верховного Суда Российской Федерации В. М. Лебедева на VIII Всероссийском съезде судей. URL: [http:// www.ssrf.ru](http://www.ssrf.ru) (дата обращения: 26.03.2015).

² См.: Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации от 14.11.2002 № 138-ФЗ (в ред. от 06.04.2015) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2002. № 46, ст. 4532; 2015. № 14, ст. 2022.

³ См.: Арбитражный процессуальный кодекс Российской Федерации от 24.07.2002 № 95-ФЗ (в ред. от 06.04.2015) (с изм. и доп., вступ. в силу с 18.04.2015) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2002. № 30, ст. 3012; 2015. № 14, ст. 2012; 2015. № 14, ст. 2022.

Однако, несмотря на значительное сходство КАС с нормами ГПК РФ и АПК РФ, имеется достаточное количество отличий, характерных для административного судопроизводства, в частности: для инициирования судебного разбирательства по правилам КАС необходимо обратиться в суд с административным иском заявлением (в настоящее время в законодательстве содержатся такие понятия, как «исковое заявление», «заявление»); закреплена норма, позволяющая направить лицу, участвующему в деле, судебные извещения и вызовы посредством смс-сообщений либо по электронной почте, если у суда имеется расписка такого лица с указанием, соответственно, номера телефона или адреса электронной почты.

Принятый КАС содержит в себе подробную регламентацию всего судебного процесса по административным делам, включая и фактическое повторение некоторых общих положений других процессуальных законов вместо отсылочных норм. Это сделано в целях повышения уровня судебной защиты прав и законных интересов граждан и организаций и уменьшения риска судебной защиты.

В целом можно сказать, что развитие системы административного судопроизводства является важной гарантией защиты прав граждан и организаций от административного произвола. Детально регламентированный порядок осуществления административного судопроизводства направлен на защиту субъективного публичного права (интереса) граждан и организаций. КАС содержит административно-процессуальную форму разрешения административно-правовых споров, использование которой обеспечивает доступ к правосудию и реализацию в полной мере конституционно-правовой нормы об административном судопроизводстве.

Чаще всего административный процесс трактуют как юрисдикционный порядок рассмотрения индивидуальных дел, когда спор идет о праве. С этим и связывают административно-процессуальную деятельность и соответ-

ствующее законодательство. И тогда наряду с процессуальными формами, а их четыре, в соответствии со ст. 118 Конституции Российской Федерации, признают и процедуры¹.

Профессор Б. М. Лазарев рассматривает процедуру как иерархию выполнения действий, которые необходимы для осуществления каких-либо дел или решения задач. Применительно к органам государственной власти процедуры формируют стадии, их цели, основания совершения, взаимосвязь этих действий, способы их оформления и фиксации².

О. В. Яковенко трактует определение правовой процедуры как определенной нормативной последовательности реализации субъектами права деятельности, обеспечивающей осуществление норм материального права и основанных на них материальных правоотношений, охраняемых от нарушений правовыми санкциями³.

По мнению Ю. А. Тихомирова, административные процедуры представлены в виде нормативно установленного порядка выполнения уполномоченными органами государственной власти логически совершаемых действий с целью осуществления своих полномочий⁴.

Н. Г. Салищева отмечает, что административные процедуры – это установленные в нормативном порядке действия органов исполнительной власти и уполномоченных государственных учреждений, направленные на разрешение индивидуальных дел по реализации прав и законных интересов граждан и организаций⁵.

¹ См.: Тихомиров Ю. А. Административное право и процесс. Полный курс. М.: Изд. Тихомирова, 2005. С. 611.

² См.: Лазарев Б. М. Понятия и виды управленческих процедур. Их роль в механизме государственного управления. М.: Наука, 1988. С. 5.

³ См.: Яковенко О. В. Правовая процедура : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 1999. С. 6.

⁴ См.: Тихомиров Ю. А. Указ. соч. С. 611.

⁵ См.: Салищева Н. Г. Административный процесс // Административное право: курс лекций / под ред. Н. Ю. Хаманевой. М., 2007. С. 505.

Обобщая приведенные определения данного правового института, мы можем охарактеризовать административные процедуры следующими признаками:

- административные процедуры всегда закрепляются в нормативном правовом акте как форма деятельности;
- осуществляются субъектами права, к которым относятся не только органы государственной власти, но и органы местного самоуправления, организации (Банк России, Счетная палата, государственные корпорации, государственные внебюджетные фонды);
- нацелены на получение субъектами конкретного результата путем реализации компетенции субъектов права в целях защиты прав и законных интересов физических и юридических лиц;
- обладают признаком стадийности, то есть точной последовательности действий и принимаемых субъектами права решений;
- любая административная процедура ограничена временной продолжительностью в целях недопущения субъектами права ее неограниченного затягивания, что может привести к нарушению прав и законных интересов физических и юридических лиц;
- представляют собой действия и акты, совершаемые и принимаемые субъектами права в процессе реализации своей компетенции.

Таким образом, по нашему мнению, под административной процедурой понимается урегулированная административно-процессуальными нормами совокупность логически построенных действий, осуществляемых государственными органами, органами местного самоуправления и организациями по реализации механизма защиты прав граждан и юридических лиц путем исполнения государственных функций и предоставления государственных услуг.

Легальное закрепление термина «административная процедура» содержится в постановлении Правительства РФ¹: это логически обособленная последовательность административных действий при исполнении государственной функции, имеющей конечный результат и выделяемой в рамках исполнения государственной функции.

В Российской Федерации административные процедуры представлены в основном в административных регламентах органов исполнительной власти. Необходимость внедрения административных регламентов в правоприменительную деятельность государственных органов была связана с повышением эффективности осуществления ими государственных функций в сфере управления контрольно-надзорной деятельности. К основным целям разработки и принятия административных регламентов относятся систематизация полномочий федеральных органов исполнительной власти и органов государственной власти субъектов Российской Федерации, упорядочение их деятельности, а также восполнение нормативных пробелов в законодательстве Российской Федерации.

Административный регламент представляет собой нормативный правовой акт, устанавливающий административные процедуры. Он содержит процедурные нормы, определяющие условия, порядок, сроки и последовательность действий органа исполнительной власти по реализации его компетенции и исполнению законов².

¹ См.: О разработке и утверждении административных регламентов исполнения государственных функций и административных регламентов предоставления государственных услуг : постановление Правительства РФ от 16.05.2011 № 373 (вместе с «Правилами разработки и утверждения административных регламентов исполнения государственных функций», «Правилами разработки и утверждения административных регламентов предоставления государственных услуг», «Правилами проведения экспертизы проектов административных регламентов предоставления государственных услуг») (в ред. от 23.01.2014) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2011. № 22, ст. 3169; 2014. № 5, ст. 506.

² См.: Ноздрачев А. Ф. Системная регламентация административной деятельности: отечественная доктрина и практика // Законодательство и экономика. 2011. № 8. С. 3.

В административный регламент¹ включаются следующие разделы: общие положения; требования к порядку исполнения государственной функции; состав, последовательность и сроки выполнения административных процедур, требования к порядку их выполнения, в том числе особенности выполнения административных процедур в электронной форме; порядок и форма контроля за исполнением государственной функции.

Таким образом, административные процедуры в деятельности антимонопольных органов – это нормативно установленный порядок последовательно совершаемых административных действий, принимаемых решений, направленных на реализацию полномочий антимонопольных органов в механизме защиты физических и юридических лиц от ненадлежащей и недостоверной рекламы, товаров, работ (услуг).

Итак, завершая анализ процессуальных и процедурных форм правоприменительной деятельности антимонопольных органов, отметим следующее.

Структура административного процесса включает совокупность производств положительного и юрисдикционного характера, охватывающих правотворческую и иную правоприменительную деятельность органов исполнительной власти². Механизм любой правоприменительной деятельности представляет собой принятие акта применения, после чего между органом государственной власти и управляемым субъектом возникают правоотношения, в которых орган государственной власти – правоприменитель направля-

¹ См., напр.: Об утверждении административного регламента Федеральной антимонопольной службы по исполнению государственной функции по надзору за соблюдением законодательства о рекламе путем проведения проверок соблюдения законодательства Российской Федерации о рекламе : приказ ФАС России от 04.06.2012 № 360 // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2013. № 1.

² Сорокин В. Д. Указ. соч. С. 120.

ет волю управляемых субъектов на осуществление целей, заложенных в норме права¹.

Антимонопольный орган является одним из субъектов правоприменительной деятельности, обладающим широкими полномочиями в сфере рекламы, выражающимися в выдаче субъектам рекламных правоотношений обязательных для исполнения решений и предписаний в случаях, предусмотренных законодательством о рекламе.

К правоприменительной деятельности антимонопольных органов в сфере рекламы относится также предупреждение правонарушений, выраженное в недопущении совершения незаконного действия участниками рекламного рынка. Это адвокатирование конкуренции в сфере рекламы – создание информационных условий, при которых всем участниками рекламного рынка будет понятна необходимость соблюдения требований добросовестной конкуренции и обязательность соблюдения положений законодательства о рекламе².

Процесс правоприменительной деятельности антимонопольных органов в сфере рекламы осуществляется в формах административных производств и процессов.

1. Процессуальная форма правоприменительной деятельности представлена совокупностью определенных действий, совершаемых антимонопольными органами, по возбуждению и рассмотрению дел о нарушении законодательства Российской Федерации о рекламе, регулирование которых осуществляется Правилами. Возбуждение дела по признакам нарушения законодательства о рекламе является начальным этапом процесса разрешения административно-правового спора.

¹ См.: Юсупов В. А. Правоприменительная деятельность органов управления. М.: Юрид. лит., 1979. С. 10.

² См.: Защита и адвокатирование конкуренции – важные социально-экономические задачи // Федеральная антимонопольная служба : официальный сайт. URL: <http://www.fas.gov.ru>. (дата обращения: 11.04.2015).

2. Процедурные формы правоприменительной деятельности представлены в качестве нормативно-правового порядка осуществления антимонопольными органами производства по рассмотрению заявлений, обращений и представлений о нарушении законодательства Российской Федерации о рекламе, регулирование которого осуществляется Административным регламентом¹.

3. Производство по делам об административных правонарушениях включает в себя: 1) протокольную форму административно-правового спора; 2) форму административного расследования.

4. В случае нарушения антимонопольным органом прав и законных интересов граждан или организаций, последние могут обратиться в суд общей юрисдикции и в соответствии с нормами КАС обжаловать неправомерные решения и действия (бездействие) государственного органа.

Таким образом, правоприменительная деятельность антимонопольных органов в сфере рекламы характеризуется следующими признаками:

– ее цель заключается в реализации правовых норм, регулирующих рекламные правоотношения, обеспечивая тем самым право потребителей на получение достоверной и добросовестной рекламы;

– осуществляется органом государственной власти - ФАС России и ее территориальными управлениями;

– процесс правоприменительной деятельности осуществляется в форме административных производств в строго установленном законом порядке и в установленные сроки;

¹ См.: Об утверждении Административного регламента Федеральной антимонопольной службы по исполнению государственной функции по рассмотрению дел, возбужденных по признакам нарушения законодательства Российской Федерации о рекламе : приказ ФАС России от 23.11.2012 № 711/12 // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2013. № 26.

– содержание правоприменительной деятельности антимонопольных органов выражается в издании на основе норм права индивидуальных правовых актов.

ГЛАВА II. АДМИНИСТРАТИВНЫЕ ПРОЦЕДУРЫ НАДЗОРА В СФЕРЕ РЕКЛАМЫ: СОСТОЯНИЕ И ПЕРСПЕКТИВЫ ОТЕЧЕСТВЕННОГО ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ

§ 1. Процедуры организации административного надзора в сфере рекламы

Конституционный принцип свободы экономической деятельности – одно из основополагающих начал в становлении и развитии предпринимательства в России. Статья 34 Конституции Российской Федерации характеризует экономическую деятельность индивида как проявление его личной свободы в сфере, прежде всего,

предпринимательства¹.

Предпринимательская деятельность является важнейшим элементом любой рыночной экономики, поскольку она обеспечивает экономический рост, производство возрастающей массы разнообразных товаров, призванных удовлетворить количество и, что важнее, качественно изменяющиеся потребности общества, различных его слоев и индивидов². По этой причине в современных, динамично развивающихся рыночных отношениях участвует все больше хозяйствующих субъектов, между которыми существует конкуренция. Однако последняя не всегда бывает добросовестной. Недобросовестная конкуренция затрагивает права и законные интересы физических и юридических лиц.

Осуществляя свою деятельность, хозяйствующие субъекты обязаны соблюдать требования, установленные нормативными правовыми актами. В свою очередь, государство оставляет за собой право осуществлять надзорные функции за соблюдением субъектами предпринимательской деятельности обязательных требований³.

Данная функция реализуется государством посредством органов государственного контроля (надзора), муниципального контроля в порядке, регламентированном Федеральным законом «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля». Указанный нормативный документ устанавливает следующее:

– порядок организации и проведения проверок юридических лиц и

¹ См.: Осляков В. Г. Государственный контроль за осуществлением предпринимательской деятельности: правовой аспект : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2010. С. 3.

² См.: Мухаметлатыпов Р. Ф., Дадаханова Р. Р. Современное состояние малого предпринимательства в России. М.: Молодой ученый, 2013. С. 359–360.

³ См.: Фролова О. В. Комментарий к Федеральному закону от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» // СПС «Гарант». URL: <http://www.garant.ru> (дата обращения: 05.03.2015).

индивидуальных предпринимателей органами, уполномоченными на осуществление контроля (надзора), муниципального контроля;

– порядок взаимодействия органов, уполномоченных на осуществление государственного контроля (надзора), муниципального контроля, при организации и проведении проверок;

– права и обязанности органов, уполномоченных на осуществление государственного контроля (надзора), муниципального контроля, их должностных лиц при проведении проверок;

– права и обязанности юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора), муниципального контроля, меры по защите их прав и законных интересов.

Под термином «проверка» в данном Федеральном законе (далее – Закон № 294-ФЗ) понимается совокупность проводимых органом государственного контроля (надзора) или органом муниципального контроля в отношении юридического лица, индивидуального предпринимателя мероприятий по контролю для оценки соответствия осуществляемых ими деятельности или действий (бездействия), производимых и реализуемых ими товаров (выполняемых работ, предоставляемых услуг) обязательным требованиям и требованиям, установленным муниципальными правовыми актами.

Мероприятия по контролю (проверка) не включают в себя меры по пресечению правонарушений и устранению последствий выявленных нарушений, а следовательно, и меры по привлечению виновных лиц к административной ответственности. Указанные меры законодателем рассматриваются самостоятельно, и лишь в совокупности все меры по контролю являются составляющими деятельности уполномоченных органов исполнительной власти, направленной на предупреждение, выявление и пресечение нарушений юридическими лицами, индивидуальными предпринимателями обязательных требований, то есть составляющими

государственного контроля (надзора)¹.

Из общего смысла Закона № 294-ФЗ следует, что он распространяет своей действие на отношения в области организации и осуществления государственного контроля (надзора), муниципального контроля в отношении всех юридических лиц (коммерческих и некоммерческих) и индивидуальных предпринимателей.

Критерием же отнесения конкретных правоотношений к области регулирования Закона № 294-ФЗ и установлением особенностей организации и проведения проверок служат отрасль государственного контроля (надзора) и род деятельности проверяемого лица.

Часть 4 ст. 1 Закона № 294-ФЗ содержит перечень видов государственного контроля и государственного надзора, в отношении которых отдельными федеральными законами могут устанавливаться особенности организации и проведения проверок. Такие особенности могут предусматриваться, в частности, при осуществлении лицензионного контроля, государственного надзора в области рекламы, экспортного контроля, государственного земельного надзора и муниципального земельного контроля и т. д.

Таким образом, конкретные виды контроля и надзора должны в обязательном порядке соответствовать общим требованиям, закрепленным в Законе № 294-ФЗ. К тому же специальным законодательством могут быть предусмотрены особенности организации и проведения проверочных мероприятий, причем только в части, касающейся вида, предмета, оснований проверок, сроков их проведения, уведомлений о проведении внеплановых

¹ См.: Комментарий к Федеральному закону от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» (постатейный) / Т. А. Бирюкова [и др.]. // СПС «Гарант». URL: <http://www.garant.ru> (дата обращения: 05.03.2015).

выездных проверок и согласования проведения внеплановых выездных проверок с органами прокуратуры.

Такие особенности устанавливает, например, Закон «О рекламе», в ч. 2 ст. 35.1 которого определено, что к отношениям, связанным с организацией и проведением проверок юридических лиц, индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного надзора в сфере рекламы, применяются положения Закона № 294-ФЗ с учетом особенностей организации и проведения проверок, установленных частями 3–6 данной статьи, которые определяют предмет проверки, основания для проведения внеплановой проверки, срок проведения проверки и недопущения предварительного уведомления проверяемого лица.

Помимо Закона № 294-ФЗ и Закона «О рекламе» мероприятия по организации и проведению проверок в сфере рекламы регламентируются следующими нормативными правовыми актами:

1) Административным регламентом ФАС по исполнению государственной функции по надзору за соблюдением законодательства о рекламе путем проведения проверок соблюдения законодательства Российской Федерации о рекламе (далее по тексту – Регламент);

2) Положением о государственном надзоре в области рекламы¹ (далее по тексту – Положение).

Вместе с тем анализ приведенных нормативных правовых актов, регулирующих отношения, связанные с организацией и проведением антимонопольными органами проверок юридических лиц, индивидуальных предпринимателей, свидетельствует об отсутствии законодательного закрепления термина «государственный надзор в области рекламы». Положение устанавливает порядок осуществления государственного надзора

¹ См.: Об утверждении Положения о государственном надзоре в области рекламы : постановление Правительства РФ от 20.12.2012 № 1346 // Собр. законодательства Рос. Федерации.2012. № 52, ст. 7519.

в области рекламы, Регламент определяет предмет государственного надзора в области рекламы, сроки и последовательность действий (административных процедур), связанных с исполнением государственной функции по надзору за соблюдением законодательства о рекламе.

В рамках диссертационного исследования административных процедур надзора в области рекламы предлагается обозначить границы его осуществления путем уточнения терминологии – внесения в абз. 1 ч. 1 ст. 35.1 Закона о рекламе следующего определения понятия «государственный надзор в области рекламы»:

«Государственный надзор в области рекламы – это деятельность антимонопольных органов, направленная на предупреждение, выявление, пресечение нарушений хозяйствующими субъектами требований законодательства о рекламе путем систематического наблюдения, анализа и прогнозирования состояния исполнения норм и правил в сфере рекламы».

Из приведенного определения следует, что предметом государственного надзора в области рекламы является соблюдение юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями требований, установленных Законом о рекламе, другими федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации о рекламе, в процессе осуществления деятельности в сфере рекламы.

Субъектный состав поднадзорных объектов составляют юридические лица, их руководители, иные должностные лица и их уполномоченные представители, органы государственной власти, органы местного самоуправления и индивидуальные предприниматели.

Объект государственного надзора в области рекламы составляют общественные отношения, возникающие в процессе производства, размещения и распространения рекламы.

Таким образом, содержание государственного надзора в области

рекламы обуславливается особым субъектным и объектным составом, особенностями правового регулирования, видом проводимых мероприятий по надзору, а также особенностями организации и проведения проверок.

Однако прежде, чем антимонопольный орган стал надзорным и произошло законодательное урегулирование его полномочий в области организации и проведения проверок рекламного законодательства, он осуществлял государственный контроль в области рекламы согласно положениям Закона № 294-ФЗ, допускающего для сферы рекламы особое законодательное регулирование проверочных процедур: вид проверок, их предмет и основания проведения.

Специфика рекламного законодательства состоит в том, что для выявления или проверки фактов нарушения законодательства о рекламе антимонопольным органом каждый раз организовывались бы специальные проверки, половина из которых носили бы характер «ненужных», то есть нецелесообразных. Это свидетельствовало о несовершенном механизме осуществления государственного контроля в сфере рекламы, об отсутствии регламентированного порядка осуществления процедур государственного контроля в сфере соблюдения законодательства о рекламе, за исключением Правил рассмотрения антимонопольным органом дел, возбужденных по признакам нарушения законодательства Российской Федерации о рекламе и Административного регламента по исполнению государственной функции по рассмотрению дел по признакам нарушения законодательства Российской Федерации о рекламе.

Упомянутые нормативные документы, предусматривающие порядок рассмотрения дел по признакам нарушения законодательства о рекламе и являющиеся продолжением Закона «О рекламе» в части осуществления административных процедур государственного контроля, порядок организации и проведения проверочных мероприятий соблюдения

рекламного законодательства не регулировали. Иными словами, Закон о рекламе и принятые в его развитие подзаконные акты не регулировали процедуры осуществления государственного контроля.

Все это требовало внесения изменений (дополнений) в законодательство о рекламе в части осуществления процедур государственного контроля в развитие положений системообразующего Закона № 294-ФЗ с возможным заимствованием его аналогий на основе выявления практических потребностей и недостатков административно-правового регулирования контроля за рекламной деятельностью.

Внесение в дальнейшем изменений в Закон «О рекламе» и изменение функции антимонопольного органа повлекло за собой определенные последствия, а именно:

- формирование системы государственного надзора в Российской Федерации в области рекламы;
- обеспечение эффективности его осуществления и прозрачности для хозяйствующих субъектов;
- усовершенствование правового механизма процедур осуществления административного надзора в сфере рекламы путем создания отдельных нормативных правовых актов, закрепляющих заимствованные положения Закона № 294-ФЗ;
- реализацию мер по защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, осуществляющих деятельность в области рекламы.

Тем не менее, возвращаясь к Закону № 294-ФЗ, отметим, что он содержит в себе процессуальную форму административного надзора органов исполнительной власти, обеспечивающих соблюдение требований нормативных правовых актов юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями.

Современная административно-надзорная деятельность включает в

себя разнообразные административные процедуры: планирование, согласование, учет, отчетность, проверки, экспертизы и т. д. Эти процедуры объединяются в логической последовательности в единое производство¹.

В административно-надзорном производстве участвуют две стороны: административно-надзорный орган и поднадзорное лицо в отношении которого осуществляется надзор².

По мнению А. В. Мартынова, структура административно-надзорного производства представлена правовыми источниками, его целями и задачами; принципами; субъектами (участниками); стадиями; административно-процессуальными действиями, которые осуществляются в процессе административно-надзорного производства³.

Под стадией понимается самостоятельная часть логически совершаемых действий, имеющая свои особенности, касающиеся прав и обязанностей сторон, процессуальных сроков, действий и характера принимаемых и оформляемых процессуальных решений⁴. С точки зрения Д. Н. Бахраха, каждая стадия имеет специальную цель, считающуюся ступенькой в достижении главной цели процессуальных действий, и характеризуется определенным составом субъектов правоотношений, собранной информацией, документами, принятыми решениями⁵.

Таким образом, в Законе № 294-ФЗ административный надзор рассматривается через форму административно-надзорного производства.

Административно-надзорное производство в сфере рекламы состоит из

¹ См.: Зырянов С. М. Процессуальная форма осуществления административного надзора // Журнал российского права. 2010. № 1. С. 2.

² См.: Кононов П. И. Основные категории административного права и процесса. М.: Юрлитинформ, 2013. С. 341.

³ См.: Мартынов А. В. Административный надзор в России: теоретические основы построения. М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2010. С. 193.

⁴ См.: Четвериков В. С. Административное право : учебное пособие. М.: ИНФРА-М, 2014. С. 198.

⁵ См.: Бахрах Д. Н., Россинский Б. В., Стариков Ю. Н. Административное право. М.: Норма, 2005. С. 440.

следующих стадий:

1. Возбуждение административно-надзорного дела.
2. Проведение проверки деятельности поднадзорного лица на предмет ее соответствия установленным правовым нормам действующего законодательства Российской Федерации.
3. Принятие решения в административно-надзорном производстве.
4. Принятие мер реагирования по фактам нарушения, выявленным при проведении проверки.

Следует обратить внимание на то, что приведенные стадии аккумулируются в процедуры административного надзора в сфере рекламы, а именно: процедуры организации, процедуры проведения и процедуры реализации итогов административного надзора в сфере рекламы.

Для административно-надзорного производства характерно два вида оснований возбуждения: во-первых, процессуальное (повод к возбуждению административно-надзорного дела); во-вторых, материальное (юридический факт, содержащий в себе признаки, указывающие на осуществление административно-надзорной деятельности). Под юридическим фактом понимается конкретное жизненное обстоятельство, вызывающее в соответствии с нормами права наступление тех или иных последствий – возникновение, изменение или прекращение правового отношения¹.

Особенностью стадии возбуждения административно-надзорного дела является формирование «надзорного дела», в которое включаются материалы и документы, собранные в ходе проведения надзорного мероприятия².

¹ См., напр.: Исаков В. Б. Юридические факты в советском праве. М.: Юрид. лит., 1984. С. 46; Макуев Р. Х. Теория государства и права : учебник. М.: Норма, 2010. С. 449; Мелехин А. В. Теория государства и права : учебник. М.: Маркет ДС корпорейшн, 2007. С. 367; Пиляева В. В. Гражданское право: юридическая конструкция, понятия, схемы и таблицы : учебное пособие. М.: ИНФРА-М, 2005. С. 26.

² См.: Мартынов А. В. Проблемы правового регулирования административного надзора в России. Административно-процессуальное исследование. М.: Nota Bene, 2010. С. 430.

Регламент регулирует порядок проведения антимонопольным органом плановых и внеплановых проверок, предметом которых выступает соблюдение юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями обязательных требований в процессе осуществления деятельности в сфере рекламы.

Следует обратить внимание на то, что каждая стадия административно-надзорного производства включает в себя дополнительные процессуальные действия, без которых проверочное мероприятие не состоится.

К примеру, осуществление стадии возбуждения административно-надзорного производства невозможно без предварительной организации проверочного мероприятия.

Поводом к возбуждению административно-надзорного производства служит наступление установленного законом срока проведения надзорного мероприятия. В силу п. 3.5 Регламента основанием для проведения плановой проверки является истечение трех лет со дня: а) создания или государственной регистрации проверяемого лица в соответствии с законодательством Российской Федерации; б) окончания проведения антимонопольным органом последней плановой проверки проверяемого лица.

Возбуждению административно-надзорного производства предшествует планирование, состоящее из трех этапов, образующих окончанный цикл процессуальных действий.

1. Планирование антимонопольными органами проведения проверок поднадзорных объектов начинается не позднее 10 августа года, предшествующего году проведения плановых проверок, и завершается до 20 октября того же года сформированным планом проверок, утверждаемым приказом ФАС России.

До 1 сентября года, предшествующего году проведения плановых

проверок, антимонопольные органы направляют первый раздел проекта плана проверок в органы прокуратуры. Этот раздел включает в себя перечень проверяемых лиц – хозяйствующих субъектов, в том числе индивидуальных предпринимателей: сведения о наименовании юридического лица (их филиалов, представительств, обособленных структурных подразделений), фамилии, имени, отчестве индивидуальных предпринимателей, деятельность которых подлежит плановым проверкам, местах нахождения юридических лиц или местах жительства индивидуальных предпринимателей и местах фактического осуществления ими своей деятельности.

Например, по состоянию на 22.10.2014 на официальном сайте прокуратуры Саратовской области размещен первый раздел проекта плана проведения плановых проверок Саратовского УФАС России в отношении МУПП «Саратовгорэлектротранс» на предмет соблюдения законодательства Российской Федерации о рекламе¹.

2. Не позднее десяти дней со дня утверждения сводного плана проверок, ФАС России, территориальные органы размещают первый раздел плана проверок на официальном сайте ФАС России и на официальном сайте территориального органа в сети «Интернет».

3. В срок до 1 ноября года, предшествующего году проведения плановых проверок, антимонопольные органы направляют на бумажном носителе (с приложением копии в электронном виде) первый раздел утвержденного плана проверок в органы прокуратуры.

Согласно частям 6.4 и 6.5 ст. 9 Закона № 294-ФЗ органы прокуратуры в срок до 1 декабря года, предшествующего году проведения плановых проверок, обобщают поступившие от органов государственного контроля (надзора), органов муниципального контроля ежегодные планы проведения

¹ Проект плана проведения плановых проверок юридических лиц и индивидуальных предпринимателей на 2015 год представлен на официальном сайте прокуратуры Саратовской области. См.: URL: <http://www.sarprok.ru/> (дата обращения: 22.10.2014).

плановых проверок и направляют их в Генеральную прокуратуру РФ для формирования ежегодного сводного плана проведения плановых проверок.

Генеральная прокуратура РФ формирует ежегодный сводный план проведения плановых проверок и размещает его на своем официальном сайте в сети «Интернет» в срок до 31 декабря текущего календарного года.

Примерная форма сводного плана проведения плановых проверок территориальными управлениями ФАС России на 2014 г. представлена в Приложении 1.

Подготовка проверки проверяемого лица включает в себя издание распорядительных документов, определение должностного лица или должностных лиц, уполномоченных на проведение проверки, уведомление проверяемого лица о проведении в отношении него проверки.

Юридическим фактом, выступающим основанием для начала проведения плановой проверки, является приказ руководителя антимонопольного органа о проведении проверки конкретного юридического лица или индивидуального предпринимателя.

Согласно части 12 ст. 9 Закона № 294-ФЗ проверяемое лицо уведомляется о проведении плановой проверки не позднее чем за три рабочих дня до начала ее проведения посредством направления копии приказа руководителя антимонопольного органа о проведении проверки заказным почтовым отправлением с уведомлением о вручении или иным доступным способом.

Например, административный орган обратился в суд с заявлением о привлечении Общества к административной ответственности на основании протокола об административном правонарушении. Общество требования заявителя не признало, ссылаясь на грубые процессуальные нарушения, допущенные административным органом в ходе проверки. Суд заявленные требо-

вания удовлетворил по основаниям, предусмотренным ч. 12 ст. 9 и ч. 2 ст. 20 Закона № 294-ФЗ.

При рассмотрении дела было установлено, что плановая проверка назначена на основании приказа. Срок проведения проверки – с 09.04.2013 по 10.04.2012, при этом Общество было уведомлено о проведении проверки 09.04.2013, что свидетельствует о нарушении административным органом положений ч. 12 ст. 9 Закона № 294-ФЗ.

Доказательств направления копии распоряжения о начале проведения плановой проверки заказным почтовым отправлением с уведомлением о вручении или иным доступным способом в установленный срок административный орган в материалы дела не представил.

С учетом изложенного суд пришел к выводу об отсутствии оснований для привлечения Общества к административной ответственности, поскольку процессуальные нарушения, допущенные административным органом в ходе проверки, являются грубыми, имеют существенное значение, не позволяют рассмотреть дело всесторонне и полно.

Постановлением апелляционной инстанции решение суда оставлено без изменения¹.

Таким образом, возбуждение административно-надзорного производства осуществляется антимонопольными органами по основаниям, предусмотренным Регламентом, с учетом заранее разработанного и утвержденного в соответствующем порядке плана проверок и в соответствии с приказом руководителя антимонопольного органа с обязательным уведомлением проверяемого лица.

Организационная сторона, предшествующая возбуждению административно-надзорного производства, – это подготовка, согласование и утвержде-

¹ См.: Постановление Девятнадцатого арбитражного апелляционного суда от 30.07.2013 по делу № А14-4016/2013 // СПС «КонсультантПлюс». URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 12.03.2015).

ние ежегодного плана проведения плановых проверок, издание приказа руководителя антимонопольного органа о проведении плановой проверки.

Рассмотрим стадию возбуждения административно-надзорного производства на конкретном примере.

В соответствии с данными сводного плана проверок субъектов предпринимательства Российской Федерации на 2014 г., размещенного на официальном сайте прокуратуры г. Москвы¹, Московским УФАС России в апреле 2014 г. было запланировано проведение плановой выездной проверки деятельности хозяйствующего субъекта на соответствие требованиям Закона о рекламе, сроком 20 дней.

Поводом для возбуждения административно-надзорного производства в отношении проверяемого лица являлось наступление конкретного срока проведения проверочного мероприятия – апрель 2014 г., а основанием послужило истечение трех лет со дня регистрации проверяемого лица. Плановая выездная проверка проводилась на основании приказа руководителя Московского УФАС России, и в ходе ее проведения сотрудниками управления было обнаружено более 50 коммерческих текстов без пометки «реклама» или «на правах рекламы», что повлекло за собой возбуждение 27 дел в отношении проверяемого лица².

Антимонопольный орган проводит внеплановую проверку по основаниям, предусмотренным ч. 4 ст. 35.1 Закона о рекламе и п. 3.6. Регламента, а именно:

1. Истечение срока исполнения юридическим лицом, индивидуальным предпринимателем выданного антимонопольным органом предписания об устранении выявленного нарушения обязательных требований.

¹ См.: URL: [http:// www.moscow.ru](http://www.moscow.ru) (дата обращения: 12.03.2015).

² См.: ФАС возбудила 27 дел против проверяемого лица. URL: [http // www. moscow.fas.gov.ru](http://www.moscow.fas.gov.ru) (дата обращения: 12.03.2015).

2. Поступающие в антимонопольный орган обращения и заявления граждан, в том числе индивидуальных предпринимателей, юридических лиц, информации от органов государственной власти, должностных лиц антимонопольного органа, органов местного самоуправления, из средств массовой информации о фактах нарушений обязательных требований.

Например, в марте 2014 г. Архангельское УФАС России по заявлению провело внеплановую проверку соблюдения проверяемым лицом требований рекламного законодательства Российской Федерации. По словам заявителя, к нему обратились жители города, выразившие беспокойство по поводу размещенной на рекламных конструкциях рекламы «СССР», направленной на вовлечение граждан в деятельность данной организации и носящей признаки религиозного объединения.

В ходе проверки сотрудниками Архангельского УФАС России на рекламной конструкции обнаружен текст следующего содержания: «...МЫ ВСЕ РАВНЫ ПЕРЕД БОГОМ...». Россия — это не клерикальное, а светское государство, и антимонопольные органы в своей деятельности не связаны конфессиональной принадлежностью : все равны перед Законом о рекламе, независимо от вероисповедания, расы и пола. Антимонопольный орган не занимается классификацией общественных объединений, не дает оценку — тоталитарная это секта или нет, деструктивная ли она или еще не очень.

По словам представителей проверяемого лица, целью размещения информации «мы все равны перед Богом» является констатация факта равенства всех перед Богом.

Рассматриваемая информация распространена посредством рекламной конструкции, адресована неопределенному кругу лиц и направлена на привлечение внимания к объекту рекламирования – проверяемому лицу, формирует и поддерживает интерес к объекту рекламирования и его продвижение

на рынке, то есть отвечает законодательному определению рекламы, приведенному в п. 1 ст. 3 Закона о рекламе.

Таким образом, по результатам проверки Архангельское УФАС признаков нарушения законодательства о рекламе не выявило¹.

3. Выявление нарушений обязательных требований в результате проводимого должностными лицами антимонопольного органа наблюдения за соблюдением обязательных требований.

4. Распоряжение руководителя (заместителя руководителя) антимонопольного органа о проведении внеплановой проверки, изданное в соответствии с поручением Президента РФ или Правительства РФ либо на основании требования прокурора о проведении внеплановой проверки в рамках надзора за исполнением законов по поступившим в органы прокуратуры материалам и обращениям.

Юридическим фактом, выступающим основанием для начала административной процедуры проведения внеплановой проверки соблюдения законодательства о рекламе, является распоряжение руководителя (заместителя руководителя) антимонопольного органа о проведении внеплановой проверки конкретного юридического лица и индивидуального предпринимателя.

Проверяемое лицо уведомляется о проведении в отношении него внеплановой проверки не менее чем за двадцать четыре часа до начала ее проведения любым доступным способом.

Предварительное уведомление юридического лица, индивидуального предпринимателя о проведении внеплановой проверки по основаниям:
а) поступающих в антимонопольный орган обращений и заявлений граждан, в том числе индивидуальных предпринимателей, юридических лиц,

¹ См.: СССР проверен – нарушений нет! // Архангельское УФАС России : официальный сайт. URL: [http // www.arhangelsk.fas.gov.ru](http://www.arhangelsk.fas.gov.ru) (дата обращения: 12.04.2015).

информации от органов государственной власти, должностных лиц антимонопольного органа, органов местного самоуправления, из средств массовой информации о фактах нарушения обязательных требований; б) выявления нарушений обязательных требований в результате проводимого должностными лицами антимонопольного органа наблюдения за соблюдением обязательных требований, не допускается.

Таким образом, эффективная реализация прав физических и юридических лиц на получение достоверной и надлежащей рекламы напрямую связана с работой антимонопольных органов. Тем не менее положительные результаты их деятельности во многом зависят от качества и содержания законодательной базы в сфере рекламы. Внесенные в Закон о рекламе изменения в части полномочий антимонопольных органов позволили усовершенствовать механизм процедуры осуществления административного надзора в сфере рекламы путем принятия отдельных нормативных правовых актов, закрепляющих заимствованные положения Закона № 294-ФЗ, и обеспечить реализацию мер по защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, осуществляющих деятельность в сфере рекламы. При анализе нормативных правовых актов, регулирующих отношения в сфере административного надзора в сфере рекламы, нами было предложено внести в п. 1 ст. 35.1 Закона о рекламе определение понятия «государственный надзор в сфере рекламы».

Более того, реализация антимонопольными органами предоставленных полномочий по осуществлению административного надзора способствовала значительному сокращению незаконных и необоснованных мероприятий по контролю.

§ 2. Процедуры проведения административного надзора в сфере рекламы

Проведение проверки деятельности поднадзорного лица на предмет ее соответствия установленным правовым нормам действующего законодательства Российской Федерации о рекламе является второй стадией административно-надзорного производства и включает в себя проведение документарной и выездной проверки.

В качестве предмета документарной проверки выступают сведения, содержащиеся в документах проверяемого лица, устанавливающих его организационно-правовую форму, права и обязанности, образцы рекламных материалов, иные материалы и документы, используемые при осуществлении им деятельности и связанные с исполнением им обязательных требований, предписаний антимонопольного органа.

В рамках проведения документарной проверки антимонопольный орган направляет в адрес проверяемого лица мотивированный запрос с требованием представить необходимые для рассмотрения в ходе проведения документарной проверки документы. При этом установлено, что такой запрос должен быть мотивирован, к нему должна быть приложена заверенная копия приказа (распоряжения) руководителя (заместителя руководителя) антимонопольного органа о проведении документарной проверки.

Соответственно у проверяемого лица возникает корреспондирующая праву антимонопольного органа обязанность направить указанные в запросе документы в виде копий, заверенных печатью (при ее наличии) и подписью индивидуального предпринимателя, его уполномоченного представителя, руководителя, иного должностного лица юридического лица, либо в форме электронного документа, подписанного электронной подписью. Запрашиваемые документы должны быть направлены проверяемым лицом в течение десяти рабочих дней со дня получения мотивированного запроса.

Документарная проверка (как плановая, так и внеплановая) проводится

по месту нахождения антимонопольного органа.

В ходе проведения документарной проверки установлено, что антимонопольные органы вправе получить образцы рекламных материалов, документов, объяснений в письменной форме, информации (с соблюдением законодательства Российской Федерации о банковской тайне, коммерческой тайне или об иной охраняемой законом тайне, а также информации, составляющей государственную тайну при наличии у соответствующего должностного лица антимонопольного органа оформленного надлежащим образом допуска к сведениям соответствующей степени секретности), включая служебную переписку в электронном виде, необходимых антимонопольному органу в соответствии с возложенными на него полномочиями. При этом антимонопольному органу запрещено требовать от проверяемого лица сведения и документы, не относящиеся к предмету документарной проверки, а также сведения и документы, которые могут быть получены этим органом от иных органов государственного контроля (надзора), органов муниципального контроля.

Как видно, документарная проверка подразумевает под собой обязательное предоставление проверяемым лицом запрошенных антимонопольным органом документов. В связи с этим возникает вопрос: как быть проверяемому лицу в случаях представления им документов, в которых антимонопольным органом выявлены ошибки и (или) противоречия либо несоответствие сведений, содержащихся в этих документах, сведениям, содержащимся в имеющихся у антимонопольного органа документах и (или) полученным в ходе осуществления государственного надзора?

Часть 6 ст. 19.8 КоАП РФ закрепляет административную ответственность за непредставление в федеральный антимонопольный орган, его территориальный орган сведений (информации), предусмотренных законодательством о рекламе, а равно представление таких сведений

(информации) в неполном объеме или в искаженном виде либо представление недостоверных сведений (информации) и влечет за собой наложение административного штрафа.

В свою очередь, ч. 8 и 9 ст. 11 Закона № 294-ФЗ содержат в себе нормы, позволяющие должностным лицам органа государственного контроля (надзора) при выявлении ошибки и (или) противоречий в представленных проверяемым лицом документах направить информацию об этом юридическому лицу, индивидуальному предпринимателю с требованием представить в течение десяти рабочих дней необходимые пояснения в письменной форме. Из этого следует, что проверяемое лицо, представляющее в орган государственного контроля (надзора) пояснения относительно выявленных ошибок и (или) противоречий в представленных документах либо относительно несоответствия сведений, вправе представить дополнительно в орган государственного контроля (надзора) документы, подтверждающие достоверность ранее представленных документов.

Однако Регламент не содержит в себе указанные нормы, что свидетельствует о незавершенности регламентации порядка проведения документарной проверки. В целях предотвращения необоснованного привлечения к административной ответственности юридических лиц и индивидуальных предпринимателей предлагаем дополнить п. 3.41 Регламента вторым и третьим абзацами следующего содержания:

«В случае если в ходе документарной проверки выявлены ошибки и (или) противоречия в представленных юридическим лицом, индивидуальным предпринимателем документах либо несоответствие сведений, содержащихся в этих документах, сведениям, содержащимся в имеющихся у антимонопольного органа документах и (или) полученным в ходе осуществления государственного надзора, информация об этом направляется юридическому лицу, индивидуальному предпринимателю с требованием

представить в течение десяти рабочих дней необходимые пояснения в письменной форме.

Юридическое лицо, индивидуальный предприниматель, представляющие в антимонопольный орган пояснения относительно выявленных ошибок и (или) противоречий в представленных документах либо относительно несоответствия указанных в абзаце втором п. 3.41 Регламента сведений, вправе представить дополнительно в антимонопольный орган документы, подтверждающие достоверность ранее представленных документов».

Предметом выездной проверки являются содержащиеся в документах, образцах рекламных материалов, иных материалах проверяемого лица сведения, а также соответствие осуществляемой им деятельности обязательным требованиям.

Выездная проверка (как плановая, так и внеплановая) проводится по месту нахождения юридического лица, месту осуществления деятельности индивидуального предпринимателя и (или) по месту фактического осуществления их деятельности.

Пунктом 3.44 Регламента определен порядок проведения выездной проверки в случаях отсутствия при документарной проверке возможности, во-первых, удостовериться в полноте и достоверности сведений, содержащихся в имеющихся в распоряжении антимонопольного органа документах юридического лица, индивидуального предпринимателя, во-вторых, оценить соответствие деятельности юридического лица, индивидуального предпринимателя обязательным требованиям, без проведения соответствующего мероприятия по контролю. Возникает вопрос: если антимонопольный орган осуществляет мероприятия по надзору, то почему законодатель оставляет в Регламенте указание на осуществление надзорным органом контрольных мероприятий?

Поскольку мы уже рассматривали вопрос неточной правовой регламентации функций антимонопольного органа, предлагаем заменить фразу «мероприятия по контролю» на «мероприятия по надзору», так как проводимые антимонопольным органом мероприятия по организации и проведению проверок в настоящее время связаны непосредственно с осуществлением государственного надзора.

Выездная проверка начинается с совершения должностными лицами антимонопольного органа определенных действий – предъявления служебных удостоверений и копии приказа (распоряжения) руководителя (заместителя руководителя) антимонопольного органа о проведении проверки. После совершения указанных действий должностные лица антимонопольного органа имеют право:

- на беспрепятственный доступ на территорию и (или) в помещение, здание проверяемого лица (за исключением жилища проверяемого лица) при предъявлении ими служебных удостоверений и копии приказа (распоряжения) руководителя (заместителя руководителя) антимонопольного органа о проведении проверки;

- на получение образцов рекламных материалов, документов, объяснений в письменной или устной форме, информации (с соблюдением законодательства Российской Федерации о банковской тайне, коммерческой тайне или об иной охраняемой законом тайне, а также информации, составляющей государственную тайну, при наличии у соответствующего должностного лица антимонопольного органа оформленного надлежащим образом допуска к сведениям соответствующей степени секретности), включая служебную переписку в электронном виде, необходимых антимонопольному органу в соответствии с возложенными на него полномочиями.

Есть еще одна обязанность, возлагаемая на должностных лиц

антимонопольного органа в момент проведения выездной проверки, о которой не говорится в Регламенте – это обязательное ознакомление руководителя инспекции или иного должностного лица юридического лица, индивидуального предпринимателя, его уполномоченного представителя с приказом (распоряжением) руководителя (заместителя руководителя) антимонопольного органа, а также вручение под роспись проверяемому лицу копии распорядительных документов.

В случае воспрепятствования доступу должностных лиц антимонопольного органа, проводящих выездную проверку, на территорию или в помещение проверяемого лица руководитель инспекции предупреждает лиц, препятствующих проведению проверки, о совершении ими административного правонарушения, предусмотренного ст. 19.4 КоАП РФ. По факту воспрепятствования доступу на территорию или в помещение проверяемого лица составляется акт, который подписывается должностными лицами антимонопольного органа и руководителем или иным должностным лицом, уполномоченным представителем проверяемого лица.

Если лица продолжают препятствовать доступу на территорию или в помещение проверяемого лица, руководитель инспекции составляет протокол об административном правонарушении по ст. 19.4 КоАП РФ и сообщает в органы внутренних дел о факте правонарушения и необходимости его пресечения.

При проведении должностными лицами антимонопольного органа проверки на предмет соблюдения обязательных требований проводится анализ правовых актов проверяемого лица; соглашений и договоров, заключенных проверяемым лицом; финансовых, отчетных, контрольных, плановых, аналитических документов проверяемого лица; образцов рекламных материалов; иных документов и информации, необходимых для установления признаков нарушения законодательства Российской Федерации

о рекламе.

Кроме этого, информация для составления акта проверки может быть получена из письменных и устных объяснений должностных лиц проверяемого лица, а также путем применения фотосъемки, видеозаписи и в иных формах, не запрещенных законодательством Российской Федерации. Должностные лица антимонопольного органа, проводящие выездную проверку, вправе истребовать у проверяемого лица необходимые для проведения проверки документы и информацию посредством вручения проверяемому лицу, его законному представителю мотивированного требования о представлении документов и информации. Истребуемые документы должны быть представлены в срок, не превышающий трех рабочих дней с момента получения указанного требования.

Срок проведения проверки закреплен в ч. 5 ст. 35.1 Закона о рекламе и п. 3.61 Регламента и не может превышать двадцать рабочих дней с даты начала проведения проверки, указанной в приказе (распоряжении) руководителя (заместителя руководителя) антимонопольного органа, до даты передачи или направления по почте проверяемому лицу акта проверки. Указанный в нормативных правовых актах срок касается как документарных, так и выездных проверок и распространяется на плановые и внеплановые проверки. Сроки проведения каждой плановой проверки подлежат указанию в ежегодных планах проведения проверок. Существует возможность продления срока проведения проверки не более чем на десять рабочих дней.

В качестве оснований продления срока проведения проверки выделяют следующие случаи:

- 1) необходимость сложных и (или) длительных экспертиз (лингвистической, почерковедческой, фоноскопической), исследований (социологических);

2) осуществление перевода на русский язык документов, представленных проверяемым лицом на иностранном языке (например, образцы рекламных материалов);

3) другие необходимые мероприятия, без проведения которых невозможно оценить соответствие деятельности проверяемого лица обязательным требованиям (например, направление письменных запросов в иные государственные структуры, органы местного самоуправления или организации в целях проверки предоставляемых проверяемым лицом документов в случае возникновения сомнений в их достоверности).

Результаты проведенной проверки отражаются должностными лицами антимонопольного органа в процессуальном итоговом документе, именуемом актом проверки. Акт установленной формы составляется в двух экземплярах на русском языке и подписывается всеми членами инспекции. При составлении акта должны быть обеспечены объективность, обоснованность и четкость изложения результатов проверки.

Акт проверки состоит из трех частей: вводной, описательной и резолютивной.

Вводная часть акта включает общие сведения:

- дату, время и место составления акта проверки;
- наименование антимонопольного органа;
- дату и номер приказа (распоряжения) руководителя (заместителя руководителя) антимонопольного органа о проведении проверки;
- фамилии, имена, отчества и должности должностного лица или должностных лиц, проводивших проверку;
- наименование проверяемого юридического лица или фамилию, имя и отчество индивидуального предпринимателя, а также фамилия, имя, отчество и должность руководителя, иного должностного лица или уполномоченного представителя юридического лица, уполномоченного представителя

индивидуального предпринимателя, присутствовавших при проведении проверки;

- дату, время, продолжительность и место проведения проверки.

Описательная часть состоит из описания каждого признака нарушения законодательства о рекламе, выявленного в ходе проверки, в котором должны быть указаны:

- положения нормативных правовых актов, признаки нарушения которых выявлены;

- существо нарушения;

- факты, указывающие на наличие признака нарушения законодательства Российской Федерации о рекламе.

В резолютивной части акта проверки содержатся:

- сведения о результатах проверки, в том числе о выявленных признаках нарушения законодательства о рекламе;

- сведения о применении фотосъемки, видеозаписи при проведении проверки (в случае их применения);

- сведения об ознакомлении или отказе в ознакомлении с актом проверки руководителя, иного должностного лица или уполномоченного представителя юридического лица, индивидуального предпринимателя, его уполномоченного представителя, присутствовавших при проведении проверки, о наличии их подписей или об отказе от совершения подписи, а также сведения о внесении в журнал учета проверок записи о проведенной проверке либо о невозможности внесения такой записи в связи с отсутствием у юридического лица, индивидуального предпринимателя указанного журнала;

- подписи должностного лица или должностных лиц, проводивших проверку.

Акт проверки антимонопольного органа – это служебный документ,

который подтверждает факт проведения документарной или выездной проверки и является носителем доказательственной информации о выявленных нарушениях (либо об отсутствии нарушений) законодательства о рекламе, надзор за соблюдением которого возложен на антимонопольный орган.

Содержание акта проверки составляют характер и объем заключенных в нем сведений о ходе и результатах проведения проверки. Специфика содержания акта проверки связана с тем, что, отражая обстоятельства, в том числе имеющие в дальнейшем значение для дела, они порождаются не событием правонарушения, а создаются в процессе деятельности антимонопольных органов. Кроме того, содержание акта проверки всегда образуют сведения об относимых к указанным в нем выводам обстоятельствах, имеющих юридическое значение. Акт проверки предназначен для удостоверения указанных обстоятельств и, как любые другие доказательства, подлежит обязательной проверке с точки зрения относимости, допустимости и достоверности. Прежде всего, проверяется его содержание, связь с обстоятельствами, имеющими значение. Акт проверки анализируется с точки зрения полноты, внутренней непротиворечивости содержащихся в нем сведений, их соответствия содержанию других имеющихся в материалах проверки доказательств.

К акту проверки прилагаются протоколы проведения действий по осуществлению надзора в сфере рекламы, объяснения должностных лиц проверяемого юридического лица, другие материалы.

Способ вручения акта проверки руководителю, иному должностному лицу или уполномоченному представителю проверяемого лица для подписания отличает выездную проверку от документарной проверки.

При проведении выездной проверки руководитель инспекции не позднее последнего дня срока проведения проверки, указанного в приказе

(распоряжении) руководителя (заместителя руководителя) антимонопольного органа о проведении проверки, вручает оба экземпляра акта проверки руководителю, иному должностному лицу или уполномоченному представителю проверяемого лица для подписания, один из которых, с копиями приложений (за исключением документов, полученных от проверяемого лица), остается у проверяемого лица. О получении акта проверки руководитель, иное должностное лицо или уполномоченный представитель проверяемого лица делает запись в экземпляре акта проверки, который приобщается к материалам проверки. Такая запись должна содержать дату и время получения акта проверки, подпись лица, получившего акт проверки, и расшифровку этой подписи с указанием фамилии, инициалов и должности.

При проведении документальной проверки руководитель инспекции или должностное лицо, уполномоченное на проведение проверки, не позднее последнего дня срока проведения проверки, указанного в приказе (распоряжении) руководителя (заместителя руководителя) антимонопольного органа о проведении проверки, направляет один экземпляр акта проверки с сопроводительным письмом, подписанным руководителем (заместителем руководителя) антимонопольного органа, проверяемому лицу заказным почтовым отправлением с уведомлением о вручении. Уведомление о вручении заказного почтового отправления приобщается к материалам проверки.

Акт проверки считается полученным проверяемым лицом:

- а) с момента его вручения руководителю, иному должностному лицу или уполномоченному представителю проверяемого лица под роспись;
- б) в день его получения проверяемым лицом, если акт проверки направлен заказным почтовым отправлением с уведомлением о вручении;

в) с даты, указанной в уведомлении о вручении, в котором установлен отказ проверяемого лица в получении акта проверки или указано на отсутствие возможности его вручения.

В соответствии с ч. 1 ст. 20 Закона № 294-ФЗ результаты проверки, проведенной органом государственного контроля (надзора) с грубым нарушением установленных данным Федеральным законом требований к организации и проведению проверок, не могут являться доказательствами нарушения юридическим лицом, индивидуальным предпринимателем обязательных требований и подлежат отмене вышестоящим органом государственного контроля (надзора) или судом на основании заявления юридического лица, индивидуального предпринимателя.

Словом, должностные лица антимонопольного органа должны внимательно относиться к совершению административных процедур (действий), в том числе соблюдать процессуальные сроки при организации и проведении проверок в сфере соблюдения законодательства о рекламе, поскольку они несут ответственность за решения и действия (бездействие), принимаемые (осуществляемые) в ходе исполнения государственной функции.

Руководитель, иное должностное лицо, уполномоченный представитель проверяемого лица в течение пятнадцати дней с даты получения акта проверки вправе представить в антимонопольный орган (руководителю инспекции) свои письменные возражения на акт проверки, которые приобщаются к акту проверки не позднее следующего рабочего дня после их поступления. По истечении пятнадцати дней с даты получения акта проверки проверяемым лицом акт проверки вместе с прилагаемыми к нему материалами представляется уполномоченному должностному лицу антимонопольного органа, который с учетом рассмотрения возражений на акт проверки принимает соответствующее решение. Именно с совершением вышеуказанных действий и завершается вторая стадия административно-надзорного производства.

Таким образом, проведение проверки является одной из важнейших процедур надзорного производства. Проверочные мероприятия представляют собой совокупность действий должностных лиц антимонопольного органа, связанных с проведением проверки выполнения юридическим лицом или индивидуальным предпринимателем требований законодательства о рекламе, осуществлением необходимых исследований, экспертиз и оформлением результатов проверки.

§ 3. Правовые меры реализации результатов административного надзора

Правовые меры реализации результатов административного надзора представляют собой меры реагирования по результатам проверки. Так, третья стадия административно-надзорного производства предусматривает принятие решения по результатам совершения соответствующих административных процедур и необходимых действий, входящих в содержание мероприятия по административному надзору¹.

В частности, заместитель руководителя антимонопольного органа по результатам рассмотрения акта проверки, возражений проверяемого лица (в случае их поступления), иных материалов проверки принимает следующее решение (решения):

1) о возбуждении дела по признакам нарушения законодательства о рекламе в порядке, предусмотренном Административным регламентом²;

¹ См.: Мартынов А. В. Проблемы правового регулирования административного надзора в России. Административно-процессуальное исследование. М.: Nota Bene, 2010. С. 438.

² См.: Об утверждении Административного регламента Федеральной антимонопольной службы по исполнению государственной функции по рассмотрению дел, возбужденных по признакам нарушения законодательства Российской Федерации о рекламе : приказ ФАС России от 23.11.2012 № 711/12 // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2013. № 264; Российская газета. 2014. 5 авг.

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

3) о передаче материалов проверки в структурное подразделение (отдел территориального органа), проводившее проверку, в случае отсутствия оснований для принятия мер реагирования.

Оформление решения заместителя руководителя антимонопольного органа осуществляется путем проставления им подписи на служебной записке, обосновывающей необходимость возбуждения дела или проставления им соответствующей резолюции на служебной записке, направляемой вместе с актом проверки.

Принятие решения заместителем руководителя антимонопольного органа о возбуждении дела по признакам нарушения законодательства о рекламе является одной из мер реагирования органа государственной власти на выявленные в ходе проведения проверки нарушения, представляет собой последнюю (четвертую) стадию административно-надзорного производства и включает в себя два этапа:

1) непосредственное рассмотрение антимонопольным органом дел, возбужденных по признакам нарушения законодательства о рекламе;

2) принятие юрисдикционных решений по фактам нарушения законодательства Российской Федерации о рекламе.

Например, в соответствии со сводным планом проверок¹ Татарстанским УФАС России было запланировано проведение плановых документар-

¹ Сведения о проведении проверок получены из сводного плана проверок территориальных органов федеральных органов исполнительной власти, органов государственной власти субъекта Российской Федерации, органов местного самоуправления муниципальных образований территориальными органами и структурными подразделениями цен-

ной и выездной проверок в феврале 2013 г. продолжительностью 18 дней; в июле 2013 г. – сроком 18 дней.

Результатом проведенных плановых проверок стало возбуждение и рассмотрение Комиссией Татарстанского УФАС России следующих дел.

Комиссией Татарстанского УФАС России по рассмотрению дел по признакам нарушения законодательства о рекламе было возбуждено в отношении рекламодателя дело по результатам проведения плановой проверки юридического лица по признакам нарушения п. 1 ч. 2 ст. 5 Закона «О рекламе». В рамках проведенной проверки юридического лица были представлены копия соглашения о рекламном сотрудничестве № б/н от 20.08.2013 и копия утвержденного рекламодателем рекламного макета. В ходе рассмотрения дела Комиссия, определив содержание рекламы и вид, в котором она была обнаружена, пришла к выводу о нарушении рекламодателем п. 1 ч. 2 ст. 5 Федерального закона «О рекламе», так как рекламодатель допустил некорректное сравнение собственного товара с другим товаром, представив при этом характеристики собственного товара «в выгодном свете» относительно аналогичной характеристики товара, производимого конкурентами. По результатам рассмотрения дела Комиссией было вынесено в отношении рекламодателя решение и выдано предписание о прекращении нарушения п. 1 ч. 2 ст. 5 Федерального закона «О рекламе» с требованием представить в Управление письменные доказательства его исполнения в срок до 01.11.2014¹.

Или, например, Комиссией Татарстанского УФАС России по рассмотрению дел по признакам нарушения законодательства о рекламе было возбуждено и рассмотрено дело в отношении рекламодателя по результатам плановой проверки проверяемого лица по факту нарушения ч. 2 ст. 28 Феде-

трального аппарата ФАС России на 2013 г., размещенного на официальном сайте ФАС России. См.: URL: <http://www.fas.gov.ru> (дата обращения: 25.10.2014).

¹ См.: Извлечение из решения Татарстанского УФАС России по делу № 08-41/2014 в отношении рекламодателя. URL: <http://www.fasrt.ru> (дата обращения: 25.10.2014).

рального закона «О рекламе». Распространяемая проверяемым лицом реклама не содержала в себе существенной информации о финансовой услуге – кредите, что привело к искажению смысла рекламы и способствовало введению в заблуждение потребителей, имеющих желание воспользоваться рекламируемым кредитом. Данный факт явился нарушением ч. 1 ст. 14.3 КоАП РФ, и к рекламодателю была применена мера ответственности в виде административного штрафа¹.

Таким образом, принятие решения антимонопольным органом о возбуждении дела по признакам нарушения законодательства о рекламе и принятие в отношении правонарушителя мер административной ответственности представляет заключительную стадию механизма административно-надзорной деятельности – принятие мер реагирования по устранению нарушений законодательства о рекламе. А сами полномочия должностных лиц антимонопольного органа при реализации надзорной функции рассматриваются, исходя из властной компетенции, связанной с государственным принуждением.

Необходимо отметить, что в административно-надзорном производстве имеет место факультативная стадия, связанная с возможностью заинтересованных лиц обжаловать в досудебном (внесудебном) порядке решения и действия (бездействие) антимонопольного органа, его должностных лиц. Этой стадии может и не быть, если не поступит жалоба заинтересованного лица. Акт проверки в данной стадии не может быть обжалован из-за отсутствия правового характера.

Нарушение требований Регламента должностными лицами территориального органа ФАС России обжалуется в соответствующий территориальный орган.

¹ См.: Извлечение из постановления Татарстанского УФАС России по делу № А08-44/2014 в отношении рекламодателя. URL: [http:// www.fasrt.ru](http://www.fasrt.ru) (дата обращения: 25.10.2014).

Заявитель имеет право направить жалобу в письменной форме или в форме электронного документа. В письменной жалобе он в обязательном порядке указывает либо наименование антимонопольного органа, либо фамилию, имя, отчество соответствующего должностного лица, либо должность соответствующего лица, а также наименование юридического лица, подающего жалобу, адрес его местонахождения, контактный телефон, либо фамилию, имя, отчество (при наличии) (в случае подачи жалобы от имени физического лица), почтовый адрес, по которому должен быть направлен ответ на жалобу, уведомление о переадресации жалобы, излагает суть жалобы, ставит подпись и дату. В подтверждение своих доводов заявитель вправе приложить к жалобе документы и материалы либо их копии.

Поступившая жалоба рассматривается антимонопольным органом в течение тридцати дней со дня регистрации, указанный срок может быть продлен, но не более чем на тридцать дней в случае принятия руководителем антимонопольного органа решения о необходимости проведения проверки по жалобе, запроса дополнительной информации.

Однако жалоба, поданная с нарушением требований Регламента, с подтверждающими документами в течение десяти рабочих дней со дня ее регистрации направляется получившим ее антимонопольным органом в соответствующий антимонопольный орган с уведомлением заявителя о переадресации жалобы.

В случае рассмотрения жалобы на решение, действия (бездействие) антимонопольного органа, его должностного лица руководитель антимонопольного органа принимает одно из следующих решений, которое оформляется в письменной форме:

– признать решение, действия (бездействие) антимонопольного органа, его должностного лица соответствующими данному Регламенту и отказать в удовлетворении жалобы;

– признать решение, действия (бездействие) антимонопольного органа, его должностного лица не соответствующими данному Регламенту полностью или в части и удовлетворить жалобу полностью или в части. В этом случае ответственным исполнителем по жалобе в целях установления факта нарушения законодательства Российской Федерации о государственной гражданской службе Российской Федерации и применения дисциплинарного взыскания либо принятия решения о других видах ответственности руководителю антимонопольного органа представляется служебная записка с изложением сути нарушения и указанием должностных лиц, его допустивших, для принятия решения о проведении в отношении государственных гражданских служащих служебной проверки.

Так, заявитель обратился в судебную коллегия по экономическим спорам Верховного Суда Российской Федерации с кассационной жалобой на судебные акты (Решение Арбитражного суда города Москвы от 25.12.2013, Постановление Девятого арбитражного апелляционного суда от 17.03.2014, Постановление ФАС Московского округа от 10.07.2014), ссылаясь на существенное нарушение норм права.

Как установлено судами, в период с 29.05.2013 по 26.06.2013 Московским УФАС России была проведена плановая выездная проверка заявителя на предмет соблюдения обязательных требований, установленных законодательством Российской Федерации о рекламе.

По результатам проверки антимонопольным органом был составлен акт проверки хозяйствующего субъекта от 26.06.2013 № 1.

Посчитав, что результаты проверки, оформленные актом от 26.06.2013, выраженные в действиях заинтересованного лица по проведению проверки, не соответствуют закону и нарушают права и законные интересы, заявитель обратился в арбитражный суд с заявлением. При этом заявитель ссылался на неуведомление о начале плановой проверки и предоставление ему акта про-

верки в копии, что, по его мнению, является грубым нарушением Закона № 294-ФЗ и влечет незаконность действий антимонопольного органа при проведении проверки.

Оценив представленные доказательства в их совокупности и взаимной связи, установив на их основе фактические обстоятельства, руководствуясь положениями Закона № 294-ФЗ, Административным регламентом Федеральной антимонопольной службы по исполнению государственной функции по надзору за соблюдением законодательства о рекламе путем проведения проверок соблюдения законодательства Российской Федерации о рекламе, утвержденным приказом ФАС России от 04.06.2012 № 360, суды пришли к выводу о том, что антимонопольным органом не было допущено грубых нарушений порядка проведения проверки, влекущих признание ее результатов незаконными.

Исходя из вышеизложенного, оснований для передачи кассационной жалобы для рассмотрения в судебном заседании Судебной коллегии по экономическим спорам Верховного Суда Российской Федерации не имеется¹.

Вместе с тем информация о результатах проверок, проведенных ФАС России, территориальными органами ФАС России в пределах своих полномочий, подлежит обязательному опубликованию в СМИ или размещению на сайте ФАС России в срок не позднее 5 рабочих дней со дня подписания соответствующих актов². Эта обязанность возникает у антимонопольных органов в силу п. 13 Положения об информационной политике ФАС России и ее территориальных органов.

¹ См.: Определение Верховного Суда РФ от 06.11.2014 № 305-КГ14-3166 по делу № А40-134356/2013 // СПС «КонсультантПлюс». URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 12.03.2015).

² См., напр., п. 3.5. Приложения 1 к Положению об информационной политике ФАС России и ее территориальных органов, утвержденному Приказом ФАС РФ от 11 июля 2011 г. № 507 (Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2011. № 40).

В целях анализа реализации антимонопольными органами итогов административного надзора в сфере рекламы изучена деятельность ряда территориальных управлений ФАС России, входящих в состав Приволжского федерального округа, и результаты их деятельности, исходя из сводного плана проведения плановых проверок юридических лиц и индивидуальных предпринимателей Федеральной антимонопольной службы на 2014 г. (приложение 2).

Соотнося изученную в сводном плане информацию о плановых проверках с официальными сайтами вышеперечисленных территориальных управлений ФАС России, мы пришли к выводу о неисполнении управлениями п. 3.5 Положения об информационной политике ФАС России и ее территориальных органов. Это выразилось в отсутствии какой-либо информации о проведенных проверках, указанных в сводном плане, за исключением результатов плановой проверки, размещенной Удмуртским УФАС России на своем официальном сайте www.udmurtia.fas.gov.ru.

В период с 27.01.2014 по 21.02.2014 включительно должностными лицами Удмуртского УФАС России была проведена плановая выездная проверка на предмет соблюдения Обществом законодательства о рекламе при осуществлении деятельности, связанной с размещением, изготовлением и распространением рекламы за период с 01.06.2013 по 31.01.2014. По результатам проведения проверки было возбуждено дело в отношении хозяйствующего субъекта по признакам нарушения ч. 7 ст. 5, ч. 3 ст. 28 Федерального закона «О рекламе». Решением Комиссии Удмуртского УФАС России от 03.09.2014 по делу № СЮ04-03/2014-174Р ООО хозяйствующий субъект был признан нарушившим требования ч. 7 ст. 5, ч. 3 ст. 28 Закона «О рекламе».

Было выдано предписание о прекращении нарушения законодательства о рекламе, которое исполнено в установленные сроки. Постановлением о наложении штрафа по делу об административном правонарушении №

СЮ04-04/2014-82АР в отношении хозяйствующего субъекта была применена мера административного наказания в виде административного штрафа в размере 100 тыс. рублей¹.

Положение об информационной политике ФАС России и ее территориальных органов было утверждено в соответствии с Федеральным законом от 09.02.2009 № 8-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления»² и Постановлением Правительства Российской Федерации от 24.11.2009 № 953 «Об обеспечении доступа к информации о деятельности Правительства Российской Федерации и федеральных органов исполнительной власти»³ в целях повышения информированности граждан о деятельности Федеральной антимонопольной службы и ее территориальных органов, открытости и прозрачности деятельности антимонопольных органов.

Специфика информации о деятельности государственных органов, в частности антимонопольных, заключается в том, что она вызывает повышенный интерес не только у граждан, но и у физических и юридических лиц из-за содержания в себе данных различного характера. Поэтому размещение информации о результатах проведения проверочных мероприятий и принятия мер реагирования необходимо не только в познавательном плане для граждан, но и для физических и юридических лиц в плане предупредительно-профилактическом.

¹ См.: Извлечение из постановления Удмуртского УФАС России по делу № СЮ04-04/2014-82АР в отношении хозяйствующего субъекта. URL: <http://www.udmurtia.fas.gov.ru> /(дата обращения: 25.10.2014).

² См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 2009. № 7, ст. 776; 2013. № 52, ч. 1, ст. 6961.

³ См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 2009. № 48, ст. 5832; 2014. № 42, ст. 5735.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Рекламная деятельность занимает важнейшее место в современной российской действительности, что обусловлено ролью рекламы в рыночных отношениях. Однако следует отметить, что сложившаяся в настоящее время политическая обстановка существенно влияет на рынок рекламы в России, который в 2015 г. сократится на 17 % – до 282, 26 млрд рублей. В частности, рынок телевизионной рекламы сократится на 19 % – до 129, 4 млрд рублей, объем рекламы в печатных средствах массовой информации и на радио упадет на 35 % – до 21, 5 млрд и 11 млрд соответственно. Единственным рын-

ком, увеличение объема которого планируется в текущем году, станет интернет-реклама (на 5 % – до 88,8 млрд рублей).

Экспертами прогнозируется, что в 2016 г. мировой рекламный рынок вырастет на 5,3 % в связи с летними Олимпийскими играми и выборами Президента в США¹.

Несмотря на сложившуюся в Российской Федерации экономическую ситуацию, цели рекламной деятельности остаются прежними, она продолжает формировать спрос, продвигать товары и услуги. Однако внимание потребителей в условиях кризиса переключается на недорогие товары по сравнению с известными брендами. В условиях кризиса конкуренция между участниками рекламного рынка растет, становится более жесткой, а методы продвижения товаров, работ и услуг – более совершенными и сложными. В погоне за прибылью производители товаров часто забывают как о содержании рекламы с точки зрения ее соответствия законодательству о рекламе, так и о способах и средствах ее распространения. Например, в рекламе могут содержаться некорректные сравнения рекламируемого товара (несоответствующие действительности сведения о преимуществах рекламируемого товара) с находящимися в обороте товарами, произведенными другими изготовителями или реализуемые другими продавцами; содержание рекламы может затронуть честь, достоинство или деловую репутацию лица, в том числе конкурента; являться актом недобросовестной конкуренции и т. д.

На сегодняшний день одним из действенных незаконных способов распространения рекламы стали массовые рассылки российских операторов по сетям электросвязи без предварительного согласия абонента². Несмотря на

¹ Данные приведены в соответствии с прогнозным отчетом коммуникационной группы ZenithOptmedia. См.: URL: <http://www.zenithoptmedia.com> (дата обращения: 01.04.2015).

² Согласно результатам опроса, от мобильного спама страдают 76 % пользователей. Из них 65 % регулярно получают смс-рассылки; около 2 % получают рекламные звонки. А 9 % опрошенных пользователей получают спам и в виде звонков, и в виде смс-сообщений.

наличие основного инструмента в борьбе с смс-спамом – нормы ст. 18 Закона о рекламе, установить рекламодателя не всегда представляется возможным по объективным причинам (анонимные сервисы, фирмы-однодневки), и это сводит борьбу с незаконной рекламой на нет.

Например, если номер, с которого поступает смс-сообщение, принадлежит физическому лицу, оператор может и отказать антимонопольному органу в предоставлении информации о рекламодателе, использующем такой номер, в силу ст. 7 Федерального закона от 27.07.2006 № 152-ФЗ «О персональных данных»¹. При этом не стоит забывать, что в рамках Закона «О рекламе» на операторов связи не возлагается обязанность прекращать смс-рассылки, если только он не будет признан рекламодателем.

В связи с этим абонентам приходится иногда обращаться непосредственно к распространителям рассылок, индивидуализировать и найти которых не всегда просто, поскольку существуют различные способы распространения рекламы без согласия абонента (сбор персональных данных из открытых источников, оплата услуг через платежные терминалы). Кроме того, ответственность за нарушение ст. 18 Закона о рекламе возлагается только на рекламодателя, а рекламодатель остается безнаказанным. Учитывая это, спамеры пользуются несовершенным механизмом рекламного законодательства в сфере мобильной связи, что нарушает права и интересы граждан. Поэтому необходимо на законодательном уровне ужесточить санкции за распространение несанкционированной рекламы, а также предусмотреть привлечение рекламодателя к административной ответственности.

И только 24 % пользователей никогда не сталкивались с мобильным спамом. Данные приведены в соответствии с итогами опроса пользователей в официальных сообществах ESET Russia в социальных сетях на тему мобильного спама, проведенного международной антивирусной компанией ESET. См.: URL: <http://www.esetnod32.ru> (дата обращения: 11.04.2015).

¹ См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 2006. № 31, ч. 1, ст. 3451; 2014. № 30, ч. 1, ст. 4217.

Следует также обратить внимание на то, что санкции, введенные Евросоюзом и США в отношении России, привели к значительному повышению конкурентоспособности российских производителей на мировом рынке. В связи с падением рубля в России происходит импортозамещение, приводящее к укреплению на рынке позиций отечественных производителей вследствие более низкой цены для потребителя на их товары.

Это отразилось, в первую очередь, на рекламе российского шампанского и вина. Федеральным законом от 31.12.2014 № 490-ФЗ¹ ст. 21 Закона «О рекламе» была дополнена частью 8 следующего содержания: «Допускаются размещение, распространение рекламы вина и игристого вина (шампанского), произведенных в Российской Федерации из выращенного на территории Российской Федерации винограда, в телепрограммах и в радиопрограммах (за исключением трансляции в прямом эфире или в записи детско-юношеских спортивных соревнований) с 23 до 7 часов местного времени». По мнению разработчиков законопроекта, внесение поправок улучшит реализацию отечественной винной продукции и поможет развитию винной отрасли.

В дополнение к этому до 01.01.2019 п. 1 ч. 2 ст. 21 Закона «О рекламе» допускает размещение в периодических печатных изданиях, за исключением первой и последней полосы газет, а также первой и последней страниц и обложек журналов, рекламы пива и напитков, изготавливаемых на основе пива, а также вина и игристого вина (шампанского), произведенных в Российской

¹ См.: О внесении изменений в Федеральный закон «О государственном регулировании производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции и об ограничении потребления (распития) алкогольной продукции» и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации : федеральный закон РФ от 31.12.2014 № 490-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2015. № 1, ч. 1, ст. 43.

Федерации из выращенного на территории Российской Федерации винограда¹.

Названные дополнения вновь приведут к множеству нарушений законодательства о рекламе, таких как: скрытая реклама (попытка рекламодателя замаскировать алкогольную продукцию под другой продукт одноименного бренда); возможное отсутствие предупреждения о вреде чрезмерного потребления алкоголя; демонстрация рекламы в несанкционированное время и т. д.

Таким образом, в условиях кризисной обстановки в Российской Федерации использование незаконных методов продвижения товаров, работ и услуг на рынок рекламы, несовершенное рекламное законодательство, возвращение на страницы журналов, газет и на телевидение рекламы алкогольной продукции свидетельствует о необходимости постоянного надзора антимонопольными органами за конкурентной средой хозяйствующих субъектов, направленного на пресечение их незаконных действий, подрывающих конкуренцию и направленных на монополизацию рекламного рынка, а также о необходимости постоянного совершенствования данной надзорной деятельности.

¹ См.: О внесении изменений в Федеральный закон «О государственном регулировании производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции и об ограничении потребления (распития) алкогольной продукции» и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации : федеральный закон РФ от 31.12.2014 № 490-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2015. № 1, ч. 1, ст. 43.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

Международные нормативные правовые акты

1. Конвенция о защите прав человека и основных свобод» : заключена в г. Риме 04.11.1950 (с изм. от 13.05.2004) (вместе с «Протоколом [№ 1]» (подписан в г. Париже 20.03.1952), «Протоколом № 4 об обеспечении некоторых прав и свобод помимо тех, которые уже включены в Конвенцию и первый Протокол к ней» (подписан в г. Страсбурге 16.09.1963), «Протоколом

№ 7» (подписан в г. Страсбурге 22.11.1984)) // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2001. – № 2, ст. 163.

2. Соглашение о сотрудничестве государств – участников СНГ в сфере регулирования рекламной деятельности : заключено в г. Москве 19.02.2003 // Информационный вестник Совета глав государств и Совета глав правительств СНГ. – № 1. – С. 187–192.

3. Международный Кодекс рекламной практики (принят на 47-й сессии Исполнительного совета международной торговой палаты) // Закон. – 1996. – № 12.

Правовые акты Российской Федерации

4. Конституция Российской Федерации : принята всенародным голосованием 12.12.1993 (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 № 6, 7-ФКЗ, от 05.02.2014 № 2-ФКЗ, от 21.07.2014 № 11-ФКЗ) // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2014. - № 31, ст. 4398.

5. Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая) от 30.11.1994 № 51-ФЗ (в ред. от 06.04.2015) // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 1994. – № 32, ст. 3301; 2015. – № 14, ст. 2020.

6. Воздушный кодекс Российской Федерации от 19.03.1997 № 60-ФЗ (в ред. от 14.10.2014) (с изм. и доп., вступ. в силу с 19.01.2015) // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 1997. – № 12, ст. 1383; 2014. – № 42, ст. 5615.

7. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 196-ФЗ (в ред. от 06.04.2015) // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2002. – № 1, ч. 1, ст. 1; 2015. – № 14, ст. 201; 2015. – № 14, ст. 2021.

8. Арбитражный процессуальный кодекс Российской Федерации от 24.07.2002 № 95-ФЗ (в ред. от 06.04.2015) (с изм. и доп., вступ. в силу с

18.04.2015) // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2002. – № 30, ст. 3012; 2015. – № 14, ст. 2012; ст. 2022.

9. Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации от 14.11.2002 № 138-ФЗ (в ред. от 06.04.2015) // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2002. № 46, ст. 4532; 2015. – № 14, ст. 2022.

10. Градостроительный кодекс Российской Федерации от 29.12.2004 № 190-ФЗ (в ред. от 31.12.2014) (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.04.2015) // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2005. – № 1, ч. 1, ст. 16; 2015. – № 1, ч. 1, ст.11.

11. Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации от 08.03.2015 № 21-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2015. – № 10, ст. 1391.

12. Федеральный закон «О прокуратуре Российской Федерации» от 17.01.1992 № 2202-1 (в ред. от 22.12.2014, с изм. от 17.02.2015) // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 1995. – № 47, ст. 4472; 2014. – № 52, ч. 1, ст. 7538.

13. О государственном регулировании производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции : федеральный закон РФ от 22.11.1995 № 171-ФЗ (в ред. от 06.04.2015) // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 1995. – № 48, ст. 4553; 2015. – № 14, ст. 2022.

14. О государственном контроле за осуществлением международных перевозок и об ответственности за нарушение порядка их выполнения : федеральный закон РФ от 24.07.1998 № 127-ФЗ (в ред. от 24.11.2014) // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 1998. – № 31, ст. 3805; 2014. – № 48, ст. 6643.

15. О Центральном банке Российской Федерации (Банке России) : федеральный закон РФ от 10.07.2002 № 86-ФЗ (в ред. от 29.12.2014) // Собр.

законодательства Рос. Федерации. – 2002. – № 28, ст. 2790; 2015. – № 1, ч. 1, ст. 37.

16. Об электроэнергетике : федеральный закон РФ от 26.03.2003 № 35-ФЗ (в ред. от 29.12.2014) // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2003. – № 13, ст. 1177; 2015. – № 1, ч. 1, ст. 19.

17. Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации : федеральный закон РФ от 06.10.2003 № 131-ФЗ (в ред. от 30.03.2015) // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2003. – № 40, ст. 3822; 2015. № 13, ст. 1808.

18. О рекламе : федеральный закон РФ от 13.03.2006 № 38-ФЗ (в ред. от 08.03.2015) // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2006. – № 12, ст. 1232; 2015. – № 10, ст. 1420.

19. О персональных данных : федеральный закон РФ от 27.07.2006 № 152-ФЗ (в ред. от 21.07.2014) // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2006. – № 31, ч. 1, ст. 3451; 2014. – № 30, ч. 1, ст. 4217.

20. О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля : федеральный закон РФ от 26.12.2008 № 294-ФЗ (в ред. от 06.04.2015) // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2008. – № 52, ч. 1, ст. 6249; 2015. – № 14, ст. 2022.

21. Федеральный закон от 09 февраля 2009 г. N 8-ФЗ Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления : федеральный закон РФ от 09.02.2009 № 8-ФЗ (в ред. от 28.12.2013, с изм. от 01.12.2014) // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2009. – № 7; 2013. – № 52, ч. 1, ст. 6961.

22. О полиции : федеральный закон РФ от 07.02.2011 № 3-ФЗ (в ред. от 12.02.2015, с изм. от 06.04.2015) (с изм. и доп., вступ. в силу с 24.02.2015)

// Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2011. – № 7, ст. 900; 2015. – № 7, ст. 1021.

23. Об административном надзоре за лицами, освобожденными из мест лишения свободы : федеральный закон РФ от 06.04.2011 № 64-ФЗ (в ред. от 28.12.2013) // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2011. – № 15, ст. 2037; 2013. – № 52, ч. 1, ст. 6997.

24. О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам осуществления государственного контроля (надзора) и муниципального контроля : федеральный закон РФ от 18.07.2011 № 242-ФЗ (в ред. от 24.11.2014, с изм. и доп., вступ. в силу с 01.01.2015) // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2011. – № 30, ч. 1, ст. 4590; 2014. – № 48, ст. 6640; 2015. – № 1, ч. 1, ст. 11.

25. Об охране здоровья граждан от воздействия окружающего табачного дыма и последствий потребления табака : федеральный закон РФ от 23.02.2013 № 15-ФЗ (в ред. от 31.12.2014) // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2013. – № 8, ст. 721; 2015. – № 1, ч. 1, ст. 83.

26. Федеральный закон от 31.12.2014 № 490-ФЗ О внесении изменений в Федеральный закон «О государственном регулировании производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции и об ограничении потребления (распития) алкогольной продукции» и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации : федеральный закон РФ от 31.12.2014 № 490-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2015. – № 1, ч. 1, ст. 43.

27. О конкуренции и ограничении монополистической деятельности на товарных рынках : закон РСФСР от 22.03.1991 № 948-1 (в ред. от 26.07.2006) // Бюллетень нормативных актов. 1992. № 2/3; Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2006. – № 31, ч. 1, ст. 3434.

28. Об организации страхового дела в Российской Федерации : закон РФ от 27.11.1992 № 4015-1 (в ред. от 08.03.2015) // Российская газета. – 1993. – 12 янв.; 2015. – 13 марта.

29. Закон РФ от 14 мая 1993 г. № 4979-1 О ветеринарии : закон РФ от 14.05.1993 № 4979-1 (в ред. от 18.07.2011, с изм. от 04.06.2014) // Ведомости СНД и ВС РФ. – 1993. – № 24; Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2014. – № 23, ст. 2930.

30. О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти : Указ Президента РФ от 09.03.2004 (в ред. от 22.06.2010) // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2004. – № 11, ст. 945; 2010. – № 26, ст. 3331.

31. Указ Президента РФ от 21 мая 2012 г. № 636 О структуре федеральных органов исполнительной власти : Указ Президента РФ от 21.05.2012 (в ред. от 31.03.2015) // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2012. – № 22, ст. 2754; 2015. – № 14, ст. 2106.

32. Об утверждении Положения о Федеральной службе по труду и занятости : постановление Правительства РФ от 30.06.2004 № 324 (в ред. от 27.12.2014) // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2004. – № 28, ст. 2901; 2015. – № 2, ст. 491.

33. Об утверждении Положения о Федеральной службе по ветеринарному и фитосанитарному надзору : постановление Правительства РФ от 30.06.2004 № 327 (в ред. от 27.12.2014) // Российская газета. – 2004. – 15 июля; Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2015. – № 2, ст. 491.

34. Об утверждении Положения о Федеральной антимонопольной службе : постановление Правительства РФ от 30.06.2004 № 331 (в ред. от 02.03.2015) // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2004. – № 31, ст. 3259; 2015. – № 10, ст. 1543.

35. О федеральной службе по экологическому, технологическому и атомному надзору : постановление Правительства РФ от 30.07.2004 № 401 (в ред. от 17.01.2015) // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2004. – № 32, ст. 3348.

36. Об утверждении Положения о государственной инспекции по маломерным судам Министерства Российской Федерации по делам гражданской обороны и чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий : постановление Правительства РФ от 23.12.2004 № 835 (в ред. от 08.11.2013) // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2004. – № 52, ч. 2, ст. 5499; 2013. – № 46, ст. 5949.

37. О государственном строительном надзоре в Российской Федерации : постановление Правительства РФ от 01.02.2006 № 54 (вместе с «Положением об осуществлении государственного строительного надзора в Российской Федерации») (в ред. от 29.04.2014) // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2006. № 7, ст. 774; 2014. – № 19, ст. 2421.

38. Об утверждении Правил рассмотрения антимонопольным органом дел, возбужденных по признакам нарушения законодательства Российской Федерации о рекламе : постановление Правительства РФ от 17.08.2006 № 508 (в ред. от 20.12.2014) // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2006. – № 35, ст. 3758; 2015. – № 1, ч. 2, ст. 228.

39. Об утверждении Положения о федеральной службе по надзору в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций : постановление Правительства РФ от 16.03.2009 № 228 (в ред. от 27.12.2014) // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2009. – № 12, ст. 1431; 2015. – № 2, ст. 491.

40. Постановление Правительства Российской Федерации от 24 ноября 2009 г. N 953 Об обеспечении доступа к информации о деятельности Правительства Российской Федерации и федеральных органов исполнитель-

ной власти : постановление Правительства РФ от 24.11.2009 № 953 (в ред. от 08.10.2014) // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2009. – № 48, ст. 5832; 2014. – № 42, ст. 5735.

41. О разработке и утверждении административных регламентов исполнения государственных функций и административных регламентов предоставления государственных услуг : постановление Правительства РФ от 16.05.2011 № 373 (вместе с «Правилами разработки и утверждения административных регламентов исполнения государственных функций», «Правилами разработки и утверждения административных регламентов предоставления государственных услуг», «Правилами проведения экспертизы проектов административных регламентов предоставления государственных услуг») (ред. от 23.01.2014) // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2011. – № 22, ст. 3169; 2014. – № 5, ст. 506.

42. О федеральном государственном пожарном надзоре : постановление Правительства РФ от 12.04.2012 № 290 (вместе с «Положением о федеральном государственном пожарном надзоре») // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2012. – № 17, ст. 1964.

43. Об утверждении Положения о федеральном государственном надзоре за соблюдением трудового законодательства и иных нормативных правовых актов, содержащих нормы трудового права : постановление Правительства РФ от 01.09.2012 № 875 // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2012. – № 37, ст. 4995.

44. О федеральном государственном надзоре в области использования атомной энергии : постановление Правительства РФ от 15.10.2012 № 1044 (вместе с «Положением о федеральном государственном надзоре в области использования атомной энергии») // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2012. – № 43, ст. 5878.

45. Об утверждении Положения о Федеральном государственном надзоре в области промышленной безопасности : постановление Правительства РФ от 15.11.2012 № 1170 // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2012. – № 48, ст. 6679.

46. Об утверждении Положения о государственном надзоре в области рекламы : постановление Правительства РФ от 20.12.2012 № 1346 // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2012. – № 52, ст. 7519.

47. О федеральном государственном надзоре в области геодезии и картографии : постановление Правительства РФ от 27.12.2012 № 1435 (вместе с «Положением о федеральном государственном надзоре в области геодезии и картографии») (в ред. от 19.13.2014) // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2013. – № 1; 2014. – № 12, ст. 1302.

48. О федеральном государственном надзоре в области безопасности дорожного движения : постановление Правительства РФ от 19.08.2013 № 716 (вместе с «Положением о федеральном государственном надзоре в области безопасности дорожного движения») (в ред. от 19.03.2014) // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2013. – № 34, ст. 4446; 2014. – № 12, ст. 1301.

49. О концепции административной реформы в Российской Федерации в 2006–2010 годах : распоряжение Правительства РФ от 25.10.2005 № 1789-р (в ред. от 10.03.2009) // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2005. – № 46, ст. 4720; 2009. – № 12, ст. 1429.

50. Об утверждении Регламента подготовки и ведения дел об административных правонарушениях в центральном аппарате ФАС России : приказ Федеральной антимонопольной службы от 21.10.2008 № 415 // СПС «Гарант». – URL: <http://www.garant.ru> (дата обращения: 12.03.2015).

51. Об утверждении Положения о территориальном органе Федеральной антимонопольной службы : приказ ФАС России от 26.01.2011 г.

№ 30 (в ред. от 22.01.2015) // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. – 2011. – № 19.

52. О порядке осуществления административного надзора за лицами, освобожденными из мест лишения свободы : приказ МВД России от 08.07.2011 № 818 // Российская газета. – 2011. – 26 авг.; 2014. – 5 сент.

53. Об утверждении информационной политики ФАС России и ее территориальных органов : приказ ФАС России от 11.07.2011 № 507 // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2011. № 40.

54. Об утверждении административного регламента Федеральной антимонопольной службы по исполнению государственной функции по надзору за соблюдением законодательства о рекламе путем проведения проверок соблюдения законодательства Российской Федерации о рекламе : приказ ФАС России от 04.06.2012 № 360 (в ред. от 10.04.2013) // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. – 2013. – № 1; Российская газета. – 2013. – 14 июня.

55. Об утверждении Административного регламента Федеральной антимонопольной службы по исполнению государственной функции по рассмотрению дел, возбужденных по признакам нарушения законодательства Российской Федерации о рекламе : приказ ФАС России от 23.11.2012 г. № 711/12 (в ред. от 26.05.2014) // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. – 2013. – № 26. Российская газета. – 2014. – 5 авг.

**Правовые акты субъектов Российской Федерации и органов
местного самоуправления**

56. О наружной рекламе : решение Саратовской городской Думы от 25.10.2007 № 21-204 (в ред. от 29.11.2013) // Саратовская панорама. – 2007. 13 ноября.

57. Об административных комиссиях и наделении органов местного самоуправления государственными полномочиями по образованию и обеспечению деятельности административных комиссий, определению перечня должностных лиц, уполномоченных составлять протоколы об административных правонарушениях : закон Саратовской области от 04.05.2009 № 41-ЗСО // Собр. законодательства Саратовской области. – 2009. – № 9.

58. Об административных правонарушениях на территории Саратовской области : закон Саратовской области от 29.07.2009 № 104-ЗСО // Собр. законодательства Саратовской области. – 2009. – № 17.

59. Об утверждении Положения, структуры и штатной численности управления по наружной рекламе и художественному оформлению администрации муниципального образования «Город Саратов» : постановление администрации муниципального образования «Город Саратов» от 27.09.2011 № 1924 // СПС «Гарант». – URL: [http:// www. garant.ru](http://www.garant.ru) (дата обращения: 12.11.2014).

Акты судебных органов Российской Федерации

59. По делу о проверке конституционности статьи 3 Федерального закона от 18 июля 1995 года «О рекламе» : постановление Конституционного Суда РФ от 04.03.1997 № 4-П // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 1997. – № 11, ст. 1372.

60. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 25.02.2014 N4-П По делу о проверке конституционности ряда положений статей 7.3, 9.1, 14.43, 15.19, 15.23.1 и 19.7.3 Кодекса Российской Федерации

об административных правонарушениях в связи с запросом Арбитражного суда Нижегородской области и жалобами обществ с ограниченной ответственностью «Барышский мясокомбинат» и «ВОЛМЕТ», открытых акционерных обществ «Завод «Реконд», «Эксплуатационно-технический узел связи» и «Электронкомплекс», закрытых акционерных обществ «ГЕОТЕХНИКА П» и «РАНГ» и бюджетного учреждения здравоохранения Удмуртской Республики «Детская городская больница № 3 «Нейрон» Министерства здравоохранения Удмуртской Республики : постановление Конституционного Суда РФ от 25.02.2014 № 4-П // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2014. – № 10, ст. 1087.

61. Постановление Президиума ВАС РФ от 24.08.1999 № 83/99 по делу № А40-10273/98-33-99 // СПС «КонсультантПлюс». – URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 26.09.2014).

62. Постановление Верховного Суда РФ от 07.07.2014 по делу № 36-АД14-3 // СПС «КонсультантПлюс». – URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 12.03.2015).

63. Определение Верховного Суда РФ от 06.11.2014 № 305-КГ14-3166 по делу № А40-134356/2013 // СПС «КонсультантПлюс». – URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 12.03.2015).

64. Постановление ФАС Поволжского округа от 03.05.2007 по делу № А65-23651/06 // СПС «КонсультантПлюс». – URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 12.03.2015).

65. Постановление ФАС Волго-Вятского округа от 18.11.2010 по делу № А38-3647/2009 // СПС «КонсультантПлюс». – URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 12.03.2015).

66. Постановление ФАС Волго-Вятского округа от 13.12.2011 по делу № А79-12423/2010 // СПС «КонсультантПлюс». – URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 12.03.2015).

67. Постановление Третьего арбитражного апелляционного суда от 28.11.2012 по делу № А33-10795/2012 // СПС «КонсультантПлюс». – URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 12.03.2015).

68. Постановление Девятнадцатого арбитражного апелляционного суда от 30.07.2013 по делу № А14-4016/2013 // СПС «КонсультантПлюс». – URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 12.03.2015).

69. Постановление Арбитражного суда Центрального округа от 22.12.2014 по делу № А36-4212/2014 // СПС «КонсультантПлюс». – URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 12.03.2015).

70. Решение Арбитражного суда Саратовской области от 22.01.2015 по делу № А57-10476/2014. – URL: <http://www.saratov.arbitr.ru> (дата обращения: 22.01.2015).

Учебная и научная литература

71. Абрамов, С. Н. Советский гражданский процесс / С. Н. Абрамов. – М.: Госюриздат, 1952. – 420 с.

72. Административное право России. Общая часть : учебник / под ред. С. А. Старостина. – М.: ИНФРА-М, 2010. – 506 с.

73. Административное право России : учебник / под ред. Н. М. Кониной, Ю. Н. Старилова. – 2-е изд., пересмотр. – М.: Норма-ИНФРА-М, 2010. – 784 с.

74. Александров, Н. Г. Право и законность в период развернутого строительства коммунизма / Н. Г. Александров. – М.: Госюриздат, 1955. – 271 с.

75. Алексеев, С. С. Общая теория социалистического права: введение. Сущность социалистического права. Курс лекций : учебное пособие. Вып. 1 / С. С. Алексеев; ред. О. А. Красавчиков. – Свердловск: Сред.-Урал. кн. изд-во, 1963. – 265 с.

76. Алексеев, С. С. Проблемы теории права : курс лекций : в 2 т. / С. С. Алексеев. – Свердловск, 1972. – Т. 1. – 396 с.
77. Алехин, А. П. Административное право Российской Федерации : учебник / А. П. Алехин, А. А. Кармолицкий, Ю. М. Козлов. – М.: ИКД «Зерцало-М», 2003. – 608 с.
78. Афанасьев, В. Г. Научное управление обществом (Опыт системного исследования) / В. Г. Афанасьев. – М.: Политиздат, 1968. – 384 с.
79. Бахрах, Д. Н. Производство по делам об административных правонарушениях : пособие для слушателей народных университетов / Д. Н. Бахрах, Э. Н. Ренов. – М.: Знание, 1989. – 310 с.
80. Бахрах, Д. Н. Административное право / Д. Н. Бахрах, Б. В. Россинский, Ю. Н. Стариков. – М.: Норма, 2005. – 800 с.
81. Богацкая, С. Г. Правовое регулирование рекламной деятельности : учебное пособие / С. Г. Богацкая. – М.: Академический проспект, 2007. – 368 с.
82. Бородин, С. С. Административное право. Общая и Особенная часть : курс лекций / С. С. Бородин, С. С. Громыко. – СПб.: ГУАП, 2007. – 432 с.
83. Веремеенко, И. И. Механизм административно-правового регулирования в сфере охраны общественного порядка: Элементы и формы реализации права в механизме административно-правового регулирования в сфере охраны общественного порядка. Ч. 2 / И. И. Веремеенко. – М.: Изд-во ВНИИМ МВД СССР, 1982. – 112 с.
84. Горшенев, В. М. Контроль как правовая форма деятельности / В. М. Горшенев, И. Б. Шахов. – М.: Юрид. лит., 1987. – 176 с.
85. Грицук, А. П. История отечественной рекламы. Советский период : учебное пособие для очно-заочного и заочного обучения / А. П. Грицук. – М.: МГУ печати, 2004. – 166 с.

86. Денисов, Р. И. Административный надзор в сфере дорожного движения / Р. И. Денисов. – М., 1981. – 270 с.
87. Исаков, В. Б. Юридические факты в советском праве / В. Б. Исаков. – М.: Юрид. лит., 1984. – 144 с.
88. Лазарев, Б. М. Понятия и виды управленческих процедур. Их роль в механизме государственного управления / Б. М. Лазарев. – М.: Наука, 1988. – 388 с.
89. Лисюткин, А. Б. Юридическое значение категории «ошибка»: теоретико-методологический аспект / А. Б. Лисюткин. – Саратов: Изд-во Саратовской государственной академии права, 2001. – 348 с.
90. Кивалов, С. В. Административное право Украины : учебник / С. В. Кивалов. – Харьков: Одиссей, 2004. – 880 с.
91. Козлов, Ю. М. Предмет советского административного права / Ю. М. Козлов. – М.: Изд-во Моск. ун-та, 1967. – 160 с.
92. Козлов, Ю. М. Административное право : учебник / Ю. М. Козлов. – М.: Юристъ, 1999. – 320 с.
93. Козлов, Ю. М. Административное право : учебник / Ю. М. Козлов, Д. М. Овсянко, Л. Л. Попов. – М.: Юристъ, 2005. – 703 с.
94. Комаров, С. А. Общая теория государства и права : учебник / С. А. Комаров. – СПб.: Изд-во Санкт-Петербург. юрид. ин-та, 2001. – 352 с.
95. Конин, Н. М. Административное право России : учебник / Н. М. Конин. – М.: ТК Велби : Проспект, 2008. – 408 с.
96. Конин, Н. М. Административное право / Н. М. Конин, М. П. Петров. – М.: Норма, 2009. – 432 с.
97. Кононов, П. И. Основные категории административного права и процесса / П. И. Кононов. – М.: Юрлитинформ, 2013. – 416 с.
98. Коренев, А. П. Кодификация советского административного права: теоретические проблемы / А. П. Коренев. – М.: Юрид. лит., 1970. – 134 с.

99. Кулапов, В. Л. Теория государства и права : учебник / В. Л. Кулапов, А. В. Малько. – М.: Норма, 2008. – 383 с.
100. Макуев, Р. Х. Теория государства и права : учебник / Р. Х. Макуев. – М.: Норма, 2010. – 640 с.
101. Манохин, В. М. Административное право : учебное пособие / В. М. Манохин, Ю. С. Адушкин. – Саратов, 2000. – 416 с.
102. Манохин, В. М. Российское административное право : учебник / В. М. Манохин, Ю. С. Адушкин. – Саратов: Изд-во Саратов. гос. академии права, 2003. – 496 с.
103. Мартынов, А. В. Административный надзор в России: теоретические основы построения / А. В. Мартынов. – М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2010. – 183 с.
104. Мартынов, А. В. Проблемы правового регулирования административного надзора в России. Административно-процессуальное исследование / А. В. Мартынов. – М.: Nota Bene, 2010. – 548 с.
105. Масленников, М. Я. Административно-юрисдикционный процесс: сущность и актуальные вопросы правоприменения по делам об административных правонарушениях / М. Я. Масленников. – Воронеж: Изд-во Воронеж. гос. ун-та, 1990. – 208 с.
106. Мелехин, А. В. Теория государства и права : учебник / А. В. Мелехин. – М.: Маркет ДС корпорейшн, 2007. – 633 с.
107. Мелехин, А. В. Административное право Российской Федерации : учебник / А. В. Мелехин. – М.: Московская финансово-промышленная академия, 2011. – 624 с.
108. Миронов, А. Н. Административное право : учебник / А. Н. Миронов. – М.: ИД ФОРУМ, 2013. – 320 с.
109. Миронов, А. Н. Административно-процессуальное право : учебное пособие / А. Н. Миронов. – М.: Форум, 2010. – 176 с.

110. Мудров, А. Н. Основы рекламы : учебник / А. Н. Мудров. – М.: Магистр, 2008. – 397 с.
111. Настольная книга прокурора / под общ. ред. С. Г. Кехлерова, О. С. Капинус; науч. ред. А. Ю. Винокуров. – 2-е изд., перераб. и доп. – М.: Юрайт, 2013. – URL: <http://www.garant.ru> (дата обращения: 04.10.2014).
112. Овсянко, Д. М. Административное право : учебное пособие / Д. М. Овсянко. – М.: Юристъ, 2000. – 468 с.
113. Панова, И. В. Административно-процессуальное право России / И. В. Панова. – М.: Норма, 2009. – 336 с.
114. Пиляева, В. В. Гражданское право: юридическая конструкция, понятия, схемы и таблицы : учебное пособие / В. В. Пиляева. – М.: ИНФРА-М, 2005. – 315 с.
115. Попов, Л. Л. Административное право : учебник / Л. Л. Попов. – М.: Юристъ, 2002. – 693 с.
116. Попов, Л. Л. Административное право : учебник / Л. Л. Попов, М. С. Студеникина. – М.: НОРМА, 2008. – 992 с.
117. Попов, Л. Л. Административное право России / Л. Л. Попов, Ю. И. Мигачев, С. В. Тихомиров. – М.: Проспект, 2010. – 752 с.
118. Правовое регулирование государственного контроля : монография / под ред. А. Ф. Ноздрачева. – М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ, 2013. – 405 с.
119. Резвых, В. Д. Административно-правовая охрана социалистической собственности / В. Д. Резвых. – М.: Юрид. лит., 1975. – 168 с.
120. Романов, А. А. Правовое регулирование и управление рекламной деятельности : учебное пособие / А. А. Романов, Р. В. Каптюхин. – М.: Московский гос. университет экономики, статистики и информатики, 2007. – 231 с.

121. Россинский, Б. В. Административное право : учебник для вузов / Б. В. Россинский, Ю. Н. Стариков. – 4-е изд., пересмотр. и доп. – М.: Норма: ИНФРА-М, 2010. – 928 с.
122. Салищева, Н. Г. Административный процесс в СССР / Н. Г. Салищева. – М.: Юрид. лит., 1964. – 108 с.
123. Салищева, Н. Г. Государственный и общественный контроль в СССР / Н. Г. Салищева. – М.: Наука, 1970. – 335 с.
124. Салищева, Н. Г. Административный процесс // Административное право : курс лекций / под ред. Н. Ю. Хаманевой. – М.: Проспект, 2007. – 568 с.
125. Самощенко, И. С. Охрана режима законности советским государством. (Правоохранительная деятельность Советского государства – метод обеспечения социалистической законности) / И. С. Самощенко. – М.: Госюриздат, 1960. – 199 с.
126. Сафоненков, П. Н. Административная юрисдикционная деятельность таможенных органов : учебник для вузов / П. Н. Сафоненков, А. В. Зубач, О. А. Сафоненкова. – М.: Юрайт, 2014. – 354 с.
127. Советский уголовный процесс / под ред. М. А. Чельцова. – М.: Юрид. лит., 1962. – 503 с.
128. Советский уголовный процесс. Общая часть / под ред. Б. А. Викторова и В. Е. Чугунова. – М.: Изд-во Высшей школы МВД СССР, 1973. – 251 с.
129. Советский гражданский процесс / под ред. К. И. Комиссарова и В. М. Семенова. – М.: Юрид. лит., 1978. – 479 с.
130. Сорокин, В. Д. Проблемы административного процесса / В. Д. Сорокин. – М.: Юрид. лит., 1968. – 144 с.
131. Сорокин, В. Д. Административно-процессуальное право / В. Д. Сорокин. – М.: Юрид. лит., 1972. – 240 с.

132. Студеникина, М. С. Государственный контроль в сфере управления. Проблемы надведомственного контроля / М. С. Студеникина. – М., 1974. – 160 с.
133. Тихомиров, Ю. А. Административное право и процесс. Полный курс / Ю. А. Тихомиров. – М.: Изд. Тихомирова, 2005. – 697 с.
134. Фролов, В. В. Теоретико-правовые аспекты обеспечения законности в России / В. В. Фролов. – СПб.: ООО «Типография «Береста», 2008. – 96 с.
135. Хабибуллин, А. Г. Теория государства и права : учебник / А. Г. Хабибуллин, В. В. Лазарев. – М.: ИНФРА-М, 2011. – 624 с.
136. Четвериков, В. С. Административное право : учебное пособие / В. С. Четвериков. – М.: ИНФРА-М, 2014. – 393 с.
137. Шергин, А. П. Административная юрисдикция / А. П. Шергин. – М.: Юрид. лит., 1979. – 144 с.
138. Юсупов, В. А. Правоприменительная деятельность органов управления / В. А. Юсупов. – М.: Юрид. лит., 1979. – 136 с.
139. Явич, Л. С. Право и общественные отношения. Основные аспекты содержания и формы советского права / Л. С. Явич. – М.: Юрид. лит., 1971. – 152 с.

Статьи из периодических изданий и сборников

140. Вопленко, Н. Н. Законность и легитимность // Новая правовая мысль. – 2003. – № 1. – С. 11–14.
141. Демин, А. А. Понятие административного процесса и Административно-процессуальный кодекс Российской Федерации // Вестник Московского ун-та. – 1998. – № 4. – С. 18–33.

142. Еременко, Ю. П. Советская конституция и законность // Правоведение. – 1982. – № 2. – С. 151–152.
143. Зырянов, С. М. Процессуальная форма осуществления административного надзора // Журнал российского права. – 2010. – № 1. – С. 74–83.
144. Лупарев, Е. Б. Природа административного оспаривания // Вестник Воронежского гос. ун-та. – 2004. – № 3. – С. 69–82.
145. Манохин, В. М. Органы советского государственного управления (Вопросы формирования) // Советское государство и право. – 1963. – № 11. – С. 124–126.
146. Марков, К. В. Пути укрепления конституционных основ государственного контроля в современный период // Законодательство, комментарии, проблемы. – 2006. – № 4. – С. 71–89.
147. Минбалиев, А. В. Правовое регулирование рекламы в Японии // Реклама и право. – 2009. – № 1. – С. 34–35.
148. Мухаметлатыпов, Р. Ф. Современное состояние малого предпринимательства в России / Р. Ф. Мухаметлатыпов, Р. Р. Дадаханова. – Молодой ученый. – 2013. – № 5. – С. 359–360.
149. Ноздрачев, А. Ф. Системная регламентация административной деятельности: отечественная доктрина и практика // Законодательство и экономика. – 2011. – № 8. – С. 5–41.
150. Разаренов, Ф. С. О сущности и назначении административного надзора в советском государственном управлении // Вопросы административного права на современном этапе. – М.: Госюриздат, 1963. – С. 69–78.
151. Россинский, Б. В. Идеи В. Д. Сорокина как фундамент размышлений о вине юридического лица // Актуальные проблемы административного и административно-процессуального права : материалы ежегодной Всероссийской научно-практической конференции, посвященной памяти д. ю. н., профессора, заслуженного деятеля науки РФ В. Д. Сорокина (к 90-летию со

дня рождения), 21.03.2014 : в 3 ч. Ч. 1 / редкол.: Ю. Е. Аврутин и др. – СПб.: Изд-во Санкт-Петербургского ун-та МВД России, 2014. – С. 172–177.

152. Синюгин, В. Ю. Административная процедура: проблемы дефиниции // Административное право и процесс . – 2014. – № 10. – С. 30–33.

153. Старилов, Ю. Н. Административная юстиция: проблемы теории // Административное судопроизводство в Российской Федерации: развитие теории и формирование административно-процессуального законодательства. – Воронеж: Изд-во Воронежского гос. ун-та, 2013. – Вып. 7. – С. 27–174.

154. Якимов, А. Ю. Административно-юрисдикционное производство // Государство и право. – 1999. – № 3. – С. 7–8.

Диссертации и авторефераты диссертаций

155. Беляев, В. П. Контроль и надзор как формы юридической деятельности: вопросы теории и практики : дис. ... д-ра юрид. наук / В. П. Беляев. – Саратов, 2006. – 436 с.

156. Богатова, О. В. Нормативный правовой акт как источник права (Теоретический аспект) : дис. ... канд. юрид. наук / О. В. Богатова. – М., 2004. – 185 с.

157. Гурин, А. И. Государственный контроль как форма исполнения исполнительной власти : автореф. ... дис. канд. юрид. наук / А. И. Гурин. – Саратов, 2004. – 217 с.

158. Дзгоева, Б. О. Соотношение частных и публичных интересов в правовом регулировании рекламы : автореф. дис. ... канд. юрид. наук / Б. О. Дзгоева. – М., 2008. – 25 с.

159. Завьялов, М. Ф. Надзор и контроль за соблюдением законодательства о труде как способы защиты трудовых прав работников : автореф. дис. ... канд. юрид. наук / М. Ф. Завьялов. – М., 2013. – 28 с.
160. Зырянов, С. М. Административный надзор органов исполнительной власти : дис. ... д-ра юрид. наук / С. М. Зырянов. – М., 2010. – 497 с.
161. Здир, Я. А. Правовые вопросы организации и деятельности государственных инспекций в СССР : дис. ... канд. юрид. наук / Я. А. Здир. – М., 1964. – 346 с.
162. Маслаков, А. В. Надзор как процессуальная форма защиты публичных интересов : автореф. дис. ... канд. юрид. наук / А. В. Маслаков. – Саратов, 2009. – 22 с.
163. Маштакова, Е. А. Теоретико-правовые вопросы государственного контроля в Российской Федерации : автореф. дис. ... канд. юрид. наук / Е. А. Маштакова. – Волгоград, 2000. – 28 с.
164. Назаров, С. Н. Надзор в правовой политике : дис. ... д-ра юрид. наук / С. Н. Назаров. – Ростов н/Д, 2009. – 365 с.
165. Никонов, А. В. Организационно-правовые основы административно-надзорной деятельности милиции в сфере охраны общественного порядка и обеспечения общественной безопасности : дис. ... канд. юрид. наук / А. В. Никонов. – М., 1998. – 177 с.
166. Осялков, В. Г. Государственный контроль за осуществлением предпринимательской деятельности: правовой аспект : автореф. дис. ... канд. юрид. наук / В. Г. Осялков. – М., 2010. – 27 с.
167. Прозоров, А. Л. Административный надзор в советском государственном управлении : автореф. дис. ... канд. юрид. наук / А. Л. Прозоров. – М., 1986. – 22 с.
168. Филатова, А. В. Организационно-правовые основы регламентации административных процедур контрольно-надзорной деятельности в об-

ласти экономики : дис. ... д-ра юрид. наук / А. В. Филатова. – Саратов, 2010. – 542 с.

169. Чекалина, О. В. Административно-юрисдикционный процесс : дис. ... канд. юрид. наук / О. В. Чекалина. – М., 2003. – 203 с.

170. Чубукова, И. В. Административно-правовое регулирование рекламной деятельности : автореф. дис. ... канд. юрид. наук / И. В. Чубукова. – М., 2009. – 26 с.

171. Яковенко, О. В. Правовая процедура : автореф. дис. ... канд. юрид. наук / О. В. Яковенко. – Саратов, 1999. – 22 с.

Комментарии, сборники правовых актов

180. Егоров, Ю. В. Комментарий к Федеральному закону от 17 января 1992 г. № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации» / Ю. В. Егоров, Е. В. Китрова, В. А. Кузьмин. // СПС «Гарант», 2011. – URL: <http://www.garant.ru> (дата обращения: 04.10.2014).

181. Комментарий к Федеральному закону от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» (постатейный) / Т. А. Бирюкова [и др.]. // СПС «Гарант». – URL: <http://www.garant.ru> (дата обращения: 05.03.2015).

182. Спиридонова, М. А. Комментарий к Федеральному закону от 13 марта 2006 г. № 38-ФЗ «О рекламе» / М. А. Спиридонова, Н. М. Удалова, В. А. Ларионова // СПС «Гарант». – URL: <http://www.garant.ru> (дата обращения: 12.11.2014).

183. Фролова, О. В. Комментарий к Федеральному закону от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора)

и муниципального контроля» / О. В. Фролова // СПС «Гарант». – URL: <http://www.garant.ru> (дата обращения: 05.03.2015).

Нормативные правовые акты, утратившие силу

184. О рекламе : федеральный закон РФ от 18.07.1995 № 108-ФЗ (в ред. от 21.07.2005) // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 1995. – № 30, ст. 2864. (Утратил силу в связи с принятием Федерального закона от 13.03.2006 № 38-ФЗ «О рекламе»).

185. О защите потребителей от недобросовестной рекламы : Указ Президента РФ от 10.06.1994 № 1183 // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 1994. – № 7, ст. 695. (Утратил силу в связи с изданием Указа Президента РФ от 23.04.2007 № 533 «О внесении изменений в некоторые акты Президента Российской Федерации и признании утратившим силу Указа Президента Российской Федерации от 10 июня 1994 г. № 1183 «О защите потребителей от недобросовестной рекламы»).

Электронные ресурсы

59. Выступление Председателя Верховного Суда Российской Федерации В. М. Лебедева на VIII Всероссийском съезде судей. – URL: <http://www.ssrp.ru> (дата обращения: 26.03.2015).

186. Еще один предприниматель оштрафован за ненадлежащую рекламу пива // Саратовское УФАС России : официальный сайт. – URL: <http://www.saratov.fas.gov.ru> (дата обращения: 15.01.2014).

187. Защита и адвокатирование конкуренции – важные социально-экономические задачи // Федеральная антимонопольная служба : официальный сайт. – URL: <http://www.fas.gov.ru>. (дата обращения: 11.04.2015).

188. Итоги осуществления государственного контроля и надзора за соблюдением законодательства Российской Федерации о рекламе за 2013 г. // Федеральная антимонопольная служба : официальный сайт. – URL: <http://www.fas.gov.ru> (дата обращения: 25.09.2014).

189. Коммуникационная группа ZenithOptmedia : официальный сайт. – URL: <http://www.zenithoptmedia.com> (дата обращения: 01.04.2015).

190. Международная антивирусная компания ESET : официальный сайт. – URL: <http://www.esetnod32.ru> (дата обращения: 11.04.2015).

191. Московское УФАС России признало рекламу MMM – 2011 не-надлежащей // Московское УФАС России : официальный сайт. – URL: <http://moscow.fas.gov.ru> (дата обращения: 12.03.2015).

192. Постановление Татарстанского УФАС России по делу № А08-44/2014 в отношении рекламодателя. – URL: <http://www.fasrt.ru> (дата обращения: 25.10.2014).

193. Постановление Удмуртского УФАС России по делу № СЮ04-04/2014-82АР в отношении хозяйствующего субъекта. – URL: <http://www.udmurtia.fas.gov.ru> / (дата обращения: 25.10.2014).

194. Пояснительная записка к проектам федеральных законов «О введении в действие Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации», «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с введением в действие Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации» и проект федерального конституционного закона «О внесении изменений в отдельные федеральные конституционные законы в связи с введением в действие Кодекса админи-

стративного судопроизводства Российской Федерации» от 25.03.2013. – URL: [http:// www.kremlin.ru](http://www.kremlin.ru) (дата обращения: 26.03.2015).

195. Проект плана проведения плановых проверок юридических лиц и индивидуальных предпринимателей на 2015 г. // Прокуратура Саратовской области : официальный сайт. – URL: [http:// www.sarprok.ru/](http://www.sarprok.ru/) (дата обращения: 22.10.2014).

196. Решение Татарстанского УФАС России по делу № 08-41/2014 в отношении рекламодателя. – URL: [http:// www.fasrt.ru](http://www.fasrt.ru) (дата обращения: 25.10.2014).

197. СССР проверен – нарушений нет! // Архангельское УФАС России : официальный сайт. – URL: [http // www.arhangelsk.fas.gov.ru](http://www.arhangelsk.fas.gov.ru) (дата обращения: 12.04.2015).

198. Татарстанское УФАС и мировой суд оштрафовали кредитно-потребительский кооператив // Вечерняя Казань. – 2014. – 17 нояб. – URL: [http:// www.evening-kazan.ru](http://www.evening-kazan.ru) (дата обращения: 15.03.2015).

199. Телекоммуникационная компания заплатила 100 тысяч рублей за отправку абоненту без его согласия рекламной информации // Саратовское УФАС России : официальный сайт. – URL:<http://saratov.fas.gov.ru> (дата обращения: 12.03.2015).

200. ФАС возбудила 27 дел против проверяемого лица. – URL: [http // www.moscow.fas.gov.ru](http://www.moscow.fas.gov.ru) (дата обращения: 12.03.2015).

201. Федеральная торговая комиссия США : официальный сайт. – URL: <http://www.ftc.gov> (дата обращения: 29.03.2015).

ПРИЛОЖЕНИЯ*Приложение 1***Извлечение из плана проведения плановых проверок
территориальными управлениями ФАС России на 2014 год**

Наименование территориального	Наименование юр. лица, деятельность	Цель проведения проверки	Дата про- ведения	Срок про- ведения	Вид проверки
--	--	-------------------------------------	------------------------------	------------------------------	-------------------------

органа ФАС России	которого подлежит проверке		проверки	проверки (кол-во дней)	
Кировское УФАС России	ООО «Каталог сема»	Соблюдение требований Закона «О рекламе»	14.04.2014	5	Выездная и документарная
	ООО «Бизнес Класс»	Соблюдение требований Закона «О рекламе»	08.09.2014	5	Выездная и документарная
Мордовское УФАС России	ООО «Видеореклама»	Контроль соблюдения требований Закона «О рекламе»	01.04.2014	10	Выездная
Самарское УФАС России	ФГБОУ ВПО «Самарский государственный технический университет»	Соблюдение требований Закона «О рекламе»	05.05.2014	5	Выездная
Самарское УФАС России	ООО «Первая Самарская частная клиника»	Соблюдение требований Закона «О рекламе»	21.07.2014	5	Выездная

Приложение 2

Перечень территориальных управлений ФАС России, входящих в состав Приволжского федерального округа, обязанных размещать сведения о проведенных проверках соблюдения юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями законодательства о рекламе

№ п/п	Наименование ТУ ФАС России	Кол-во плановых проверок на 2014 г.	Информация о проведенных проверках, размещенных на официальном сайте соответствующего ТУ ФАС России
1.	Кировское УФАС России	2	отсутствует
2.	Нижегородское УФАС России	3	отсутствует
3.	Оренбургское УФАС России	0	не имеется
4.	Пермское УФАС России	5	отсутствует
5.	Пензенское УФАС России	1	отсутствует
6.	Башкортостанское УФАС России	1	отсутствует
7.	Марийское УФАС России	0	не имеется
8.	Мордовское УФАС России	1	отсутствует
9.	Татарстанское УФАС России	2	отсутствует
10.	Самарское УФАС России	3	отсутствует
11.	Саратовское УФАС России	0	не имеется
12.	Удмуртское УФАС России	3	частично
13.	Ульяновское УФАС России	0	не имеется
14.	Чувашское УФАС России	0	не имеется