

УДК 332.1

DOI: 10.18384/2310-6646-2019-4-39-48

ПРАКТИКА КОНКУРЕНТНОГО УПРАВЛЕНИЯ НА РЫНКЕ НАРУЖНОЙ РЕКЛАМЫ МОСКОВСКОЙ ОБЛАСТИ

Власова Т. И.

*Московский государственный областной университет
141014, Московская обл., г. Мытищи, ул. Веры Волошиной, д. 24, Российская
Федерация*

Аннотация. В статье рассмотрены проблемы практической реализации конкурентного управления на рынке наружной рекламы Московской области, связанные как с несовершенством законодательно-нормативной базы, так и с выполнением процедурных регламентов: в частности, процедур проведения электронного аукциона, а также принятия решений о проведении конкурсов органами местного самоуправления. В виду того, что рынок наружной рекламы в России активно развивается, появляются новые форматы размещения, способы установки рекламных конструкций, нормативно-правовая база конкурентного управления в этой сфере требует постоянного совершенствования. В этой связи анализ существующей практики конкурентного управления в сфере наружной рекламы и её соответствия нормативно-правовой базе требует своевременного выявления существующих проблем, чему и посвящена данная статья.

Ключевые слова: рынок наружной рекламы, конкурентное управление, электронный аукцион, нормативно-правовое обеспечение, процедура проведения торгов

COMPETITIVE MANAGEMENT IN OUTDOOR ADVERTISING MARKET OF THE MOSCOW REGION

T. Vlasova

*Moscow Region State University
24, Very Voloshinoy st., Mytishchi, 141014, Moscow Region, Russian Federation*

Abstract. The article considers the problems of practical implementation of competitive management in the market of outdoor advertising of the Moscow region connected both with imperfections of the legislative and regulatory framework, and with implementation of procedural regulations: particularly the procedures of holding an electronic auction and competitions initiated by local self-government bodies. In view of the fact that the market of outdoor advertising in Russia is actively developing, new formats of placement, ways of installation of advertising structures, the regulatory and legal framework of competitive management in this sphere require constant improvement. In this regard, the analysis of the existing practice of competitive management in the field of outdoor advertising and its compliance with the

regulatory framework requires timely identification of existing problems, which is the subject of this article.

Keywords: outdoor advertising market, competitive management, electronic auction, regulatory support, bidding procedure

В настоящее время значимость, влияние и многообразие видов рекламы можно наблюдать во всех социально-экономических и общественно-политических процессах мирового сообщества [6]. При всём многообразии существующих видов рекламы к самым востребованным и распространённым на сегодняшний день можно отнести рекламу: распространяемую по сетям мобильной, теле- и радиосвязи, контекстную в интернете и наружную.

Наружная реклама рассматривается как прародительница всех других появляющихся видов рекламы, но, несмотря на древнюю историю своего существования, она не только не утратила своей значимости, но и получает достаточно интенсивное многоаспектное развитие, в т. ч. и сущностно-функциональное. Это проявилось в том, что на рубеже XX–XXI вв. наружная реклама не только продолжила выполнять традиционную функцию передачи информации от производителя к потребителю, но и изменила свою сущность, преобразовавшись в самостоятельный специфический продукт с присущими ему качествами экономической активности, которые оказывают значимое влияние на определённые общественные процессы [5]. Усиление значимости влияния наружной рекламы на социально-экономические процессы потребовало правового и нормативного регулирования тех отношений, которые возникают при производстве, размещении и исполь-

зовании наружной рекламы. Однако стремительное развитие её форм, технологий размещения и установки [4], а также растущего рынка обосновывает потребность в регулярном развитии и совершенствовании нормативно-правовой базы конкурентного и антимонопольного регулирования в этой сфере на основе постоянного анализа существующей практики.

Единое правовое пространство в области рекламы, в т. ч. и наружной, нашло своё системное отражение сначала в Федеральном законе № 108-ФЗ от 18.07.1995 «О рекламе»¹, который определил статус рекламной деятельности как коммерческой сферы, а также обязанности участников рынка, производящих или использующих наружную рекламу. Кроме того, данным законом были определены полномочия государственных контролирующих органов в сфере наружной рекламы и участие органов саморегулирования в контроле взаимоотношений участников рынка наружной рекламы. Дальнейшее развитие законодательная база получила в Федеральном законе № 38-ФЗ², принятом в 2006 г., где ст. 19 регламентируется порядок установки

¹ Федеральный закон от 18.07.1995 № 108-ФЗ «О рекламе» (документ утратил силу) // Консультант Плюс: [сайт]. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_7234/ (дата обращения: 22.10.2019).

² Федеральный закон от 13.03.2006 № 38-ФЗ «О рекламе» // Консультант Плюс: [сайт]. URL: www.Consultant.ru/document/cons_doc_LAW_58968 (дата обращения: 22.10.2019).

и эксплуатации рекламных конструкций, в т. ч. посредством проведения торгов, право на проведение которых закреплено за органами местного самоуправления. Реализация этого права органами местного самоуправления зачастую приводит к созданию административных барьеров в обеспечении развития конкуренции¹. При этом в «Стратегии развития конкуренции и антимонопольного регулирования в Российской Федерации на период 2013–2024 гг.»² одним из четырёх основных направлений выделено именно «снижение административных барьеров, препятствующих развитию и свободному функционированию рынков». В этой связи постоянный анализ практики соблюдения конкурентного законодательства в сфере наружной рекламы можно рассматривать как действенный инструмент выявления причин возникновения административных барьеров на пути развития свободной добросовестной конкуренции [3].

Рассматривая вопрос развития правового регулирования порядка установки и эксплуатации рекламных конструкций на территории Московской области, следует отметить, что оно за сравнительно непродолжительный пе-

риод времени претерпело множество изменений, и в частности, со вступлением в силу изменений Закона о рекламе от 2008 г.³ государственное регулирование вопросов, связанных с наружной рекламой, по сути локализовано на муниципальном уровне.

В соответствии с этими изменениями на территории Московской области торги на право установки и эксплуатации рекламных конструкций на территории, относящейся к ведению муниципальных образований, проводятся муниципалитетом⁴. Практика проведения таких торгов показала, что в ряде случаев хозяйствующие субъекты сталкиваются с ситуацией, когда действия органов местного самоуправления, связанные с наружной рекламой, являются необоснованными и несоответствующими требованиям, установленным законодательством РФ. Такие необоснованные действия можно разделить на несколько групп:

- I группа: нарушения, связанные с запрашиванием у победителей дополнительных документов;
- II группа: нарушения, связанные с выставлением на торги ещё не освободившихся мест для размещения рекламы;

¹ Федеральный закон от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» [Электронный ресурс] // Консультант Плюс: [сайт]. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_61763 (дата обращения: 22.10.2019).

² Стратегии развития конкуренции и антимонопольного регулирования в Российской Федерации на период 2013-2024 гг. (утв. Президиумом ФАС России 03.07.2013) // Консультант Плюс: [сайт]. http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_149768/ (дата обращения: 22.10.2019).

³ Федеральный закон от 27.10.2008 № 179-ФЗ «О внесении изменений в статью 18 Федерального закона “О рекламе”» (последняя редакция) [Электронный ресурс] // Консультант Плюс: [сайт]. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_81066 (дата обращения: 22.10.2019).

⁴ Наружная реклама в Московской области и её характерные особенности сегодня // R&Dcommunications: [сайт]. URL: <http://www.ridcom.ru/publications/53> (дата обращения: 22.10.2019).

– III группа: нарушения, связанные с проведением так называемых скрытых аукционов.

Так, наличие нарушений, относящихся к I группе, отражено в делах, рассматриваемых УФАС МО, когда у победителей для оформления соответствующего разрешения запрашиваются дополнительные документы (например, оформленные бланки паспорта и дизайн-проекты), что приводит к затягиванию сроков выдачи разрешений и сокращению установленного нормативно-правовыми актами срока эксплуатации рекламных конструкций. Однако антимонопольный орган указывает на зафиксированную в Законе норму, которой установлено, что при подготовке и проведении торгов муниципалитетом определены место установки, тип и вид рекламной конструкции, а также иные предусмотренные Законом обстоятельства, указывающие на возможность установки и эксплуатации рекламной конструкции.

Муниципалитет выполняет права собственника имущества и уполномочен решать вопрос о выдаче разрешения без отдельного заявления победителя, поскольку в данном случае договор заключается посредством торгов, и участник, подавая заявку, фактически изъявляет желание получить разрешение и предоставляет все документы, требуемые извещением о проведении аукциона.

Исходя из вышеизложенного, можно заключить, что единственным необходимым действием со стороны победителя торгов является уплата государственной пошлины за выдачу разрешения на установку и эксплуатацию рекламной конструкции. А значит, при проведении

торгов на право заключения договора на установку и эксплуатацию рекламной конструкции разрешение должно быть выдано одновременно с заключением договора¹. Все иные требования со стороны Администрации, по мнению антимонопольного органа, являются нарушением требований, установленных Законом.

Рассматривая II группу нарушений, которая является достаточно весомой в практике конкурентного управления в сфере наружной рекламы, следует отметить, что на территории Московской области сложилась практика, касающаяся даты объявления торгов и выставления на торги занятых ранее установленными рекламными конструкциями мест: торги не должны объявляться до даты окончания срока действия договоров по прошлым торгам, а также в торги нельзя включать места, не освобождённые от ранее установленных рекламных конструкций².

Практика сложилась как результат принимаемых антимонопольным органом решений на поступающие многочисленные жалобы от победителей торгов, которые, получив соответствующее разрешение на установку рекламной конструкции, не могли её установить и начать её эксплуатировать, поскольку место было занято ранее установленной конструкцией. В итоге складывалась ситуация, в которой победитель торгов

¹ Правовые акты Московского областного УФАС России // Федеральная Антимонопольная Служба: [сайт]. URL: <http://solutions.fas.gov.ru> (дата обращения: 22.10.2019).

² Правовые акты Московского областного УФАС России // Федеральная Антимонопольная Служба: [сайт]. URL: <http://solutions.fas.gov.ru> (дата обращения: 22.10.2019).

на срок от нескольких месяцев до года и более не мог реализовать выигранное право, при этом был обязан выплачивать муниципалитету платежи, предусмотренные договором, неся при этом существенные убытки.

В таких обстоятельствах УФАС МО вставал на защиту рекламодателей и, если жалобы поступали в период проведения торгов, отменял их проведение по тем лотам, которые содержали места, занятые ранее установленными рекламными конструкциями.

По таким ситуациям центральным аппаратом ФАС России были даны официальные разъяснения в конце 2017 г., которые существенно изменили сложившуюся практику как для антимонопольного органа, так и для муниципалитетов.

В соответствии с официальными разъяснениями ФАС России, в случае осуществления подготовки к проведению торгов на заключение договора на установку и эксплуатацию рекламной конструкции и размещения извещения о проведении торгов на местах, в отношении которых действуют договоры на установку и эксплуатацию рекламной конструкции и выданы соответствующие разрешения (с целью непосредственного проведения торгов по истечении срока действия договора на установку и эксплуатацию рекламной конструкции), организатор торгов в извещении о проведении торгов должен указать информацию о наличии таких договоров и разрешений как существующих обременениях данного имущества в соответствии с п. 2 ст. 448 Гражданского кодекса РФ¹.

¹ Письмо ФАС от 07.12.2017 № АК/85673/17 «О торгах на право заключения договора на установку и эксплуатацию рекламных кон-

Соответственно, отсутствие в извещении о проведении торгов, опубликованном до истечения срока действия договора на установку и эксплуатацию рекламной конструкции (с целью проведения торгов по истечении срока действия договора на установку и эксплуатацию рекламной конструкции), информации о наличии такого обременения имущества, как действующий договор и разрешение на установку и эксплуатацию рекламной конструкции, может рассматриваться как основание для аннулирования торгов антимонопольным органом. При этом поскольку под обременением имущества собственника понимается наличие именно законных прав на имущество собственника, в случае, если торги на право заключения договора на установку и эксплуатацию рекламной конструкции проводятся в отношении места, на котором фактически установлена рекламная конструкция, однако действующий договор и разрешение на установку и эксплуатацию данной рекламной конструкции отсутствуют, неприведение в извещении о проведении торгов сведений о данной фактически установленной рекламной конструкции не является основанием для аннулирования торгов антимонопольным органом.

Таким образом, в настоящее время наличие в лотах аукциона занятых мест не является безусловным основанием для отмены торгов, однако в адрес органа местного самоуправления в данном случае будет направлено

струкций» // Управление федеральной антимонопольной службы по Мурманской области: [сайт]. URL: <http://murmansk.fas.gov.ru/analytic/17098/> (дата обращения: 22.10.2019).

предупреждение о необходимости освобождения места.

В случае если новый договор на установку и эксплуатацию рекламной конструкции заключён с победителем торгов на право установки и эксплуатации рекламной конструкции на конкретном месте, проведённых непосредственно после истечения срока действия ранее заключённого договора на установку и эксплуатацию рекламной конструкции на данном месте, и такому победителю торгов переуступлены права на рекламную конструкцию как таковую, то такие переуступка и новый договор, а также полученное в соответствии с новым договором разрешение могут служить основанием для признания исполнением предписания органа местного самоуправления, выданного в соответствии с ч. 21 ст. 19 Закона о рекламе.

При отсутствии нового договора, заключённого в установленном порядке, и разрешения на установку и эксплуатацию рекламной конструкции на месте, на котором размещалась рекламная конструкция на основании ранее заключённого договора, такая рекламная конструкция должна быть демонтирована в порядке, предусмотренном чч. 10, 21, 21.1, 21.2, 21.3 ст. 19 Закона о рекламе.

Отдельную категорию дел по данной проблематике составляют дела о проведении так называемых скрытых аукционов. Для лучшего понимания причин нарушений проведения торгов в форме скрытых аукционов обратимся к истории замены проведения торгов в форме конкурсов на электронные аукционы.

В соответствии со статистикой УФАС МО, на 2014 г. пришёлся пик

жалоб на организацию и проведение торгов, проводимых в форме конкурсов: количество поступивших жалоб – 32, количество обоснованных жалоб (выявлены нарушения) – 21. Такое количество нарушений однозначно указывало на несоответствие проводимых процедур торгов существующим законодательным нормам и принципам здоровой конкуренции.

Антимонопольным органом было предложено проводить такие торги в форме «молоточного» аукциона, что сделало процедуру проведения торгов более открытой, поскольку она предполагала непосредственное активное участие рекламодателей в аукционе, а значит, и конкурентную борьбу между участниками в ходе его проведения.

Однако участники и организаторы аукционов вскоре стали находить новые способы «обхода» законного проведения процедуры, что не могло остаться без внимания со стороны антимонопольной службы. Согласно статистике УФАС МО, в 2015 г. количество поступивших жалоб на порядок организации и проведения торгов – 24, из них выявленных нарушений – 18. Основные нарушения при организации и проведении «молоточного» аукциона состояли в недостаточной или несвоевременной информированности всех потенциальных участников аукциона о его предстоящем проведении, наличии тайных соглашений участников, установлении излишних трудно выполнимых требований к участникам аукциона.

Естественно, что при таком положении дел количество участников в аукционе существенно сокращалось, в

результате чего здоровая конкуренция просто отсутствовала, а это, в свою очередь, вело к недополучению денежных средств местными бюджетами [2].

Такая ситуация ясно указывала на необходимость совершенствования правового регулирования порядка организации и проведения торгов уже с учётом интенсивных тенденций цифровизации [7]. Ответом на сложившуюся ситуацию стала совместная инициатива УФАС МО, Комитета по конкурентной политике МО и Главного управления по информационной политике МО по разработке Положения о проведении аукционов на установку и эксплуатацию рекламных конструкций в электронной форме. Реализация данной инициативы была представлена в виде рекомендаций по проведению электронных аукционов, направленных в октябре 2016 г. главам муниципальных образований для применения на подведомственной территории¹.

В соответствии с рекомендованными изменениями электронный аукцион предполагает размещение извещения о его проведении на электронной

площадке и приём заявок в двух частях:

– первая – обезличенная, подтверждающая лишь намерение принять участие в аукционе. При этом никаких идентифицирующих признаков участника она не содержит;

– вторая – более информативная, предоставляется электронной площадкой Организатору аукциона **после** проведения непосредственно процедуры торга. В случае соответствия второй части заявленным требованиям с победителем заключается договор.

Таким образом, в момент представления участниками ценовых предложений ни они сами, ни организатор не знают о том, какие именно рекламодатели участвуют в конкурентной борьбе и, как следствие, организаторы торгов не имеют возможности влиять на результат торга.

Анализ практики после внедрения новой формы торгов в виде электронного аукциона показывает, что поток жалоб на порядок организации и проведения торгов существенно снизился. По состоянию на октябрь 2018 г. количество поступивших жалоб – 14, выявленных нарушений по результатам рассмотрения – 3. Обоснованные жалобы на торги, проведённые в форме электронного аукциона, связаны, как правило, с техническим сбоем площадки или с собственно оценкой заявок. В условиях проведения торгов в форме электронного аукциона нарушения, связанные с проведением скрытых аукционов, состоят в том, что орган местного самоуправления не публикует информации о предстоящем аукционе в установленных источниках или публикует, но таким образом, что

¹ Решение Совета депутатов городского округа Подольск Московской области от 28.03.2019 № 59/8 «Об утверждении Положения об организации и проведении открытого аукциона в электронной форме на право заключения договоров на установку и эксплуатацию рекламных конструкций на земельных участках, государственная собственность на которые не разграничена, а также земельных участках, зданиях и ином имуществе, находящихся в собственности муниципального образования “Городской округ Подольск Московской области”» // Гарант: [сайт]. URL: <https://base.garant.ru/49079498/53f89421bbdaf741eb2d1ecc4ddb4c33> (дата обращения: 22.10.2019).

найти её может только тот участник, которому доподлинно известно, где искать.

До 2017 г. все муниципалитеты проводили торги в бумажной форме, и сам торг происходил путём поднятия карточек и заявления об увеличении цены участником аукциона. После 2017 г. начался переход к электронному формату проведения торгов¹, однако некоторые муниципалитеты продолжают ещё проводить часть торгов привычным для них способом, его, собственно говоря, закон им не запрещает.

Позиция УФАС МО в таких случаях однозначна: проведение скрытых торгов недопустимо, поскольку, когда «победители» уже заранее известны организаторам, ни о какой здоровой конкуренции говорить не приходится. Такие отступления от законодательной нормы нарушают принципы открытости и прозрачности аукциона, а значит, и ограничения количества участников, отсутствия конкурентной борьбы, что в итоге и влечёт за собой недополучение денежных средств бюджетом.

Анализ результатов более чем двухлетней практики проведения торгов на право установки и эксплуатации рекламных конструкций в форме электронных аукционов позволяет сформулировать следующие выводы:

– введение электронных аукционов даёт быстрый доступ к информации об аукционе, т. к. извещения об их

проведении размещаются на нескольких электронных площадках;

– возможность участия в аукционе в удалённом доступе позволила увеличить количество участников в аукционе, а значит, значительно активизировать конкуренцию за право размещения рекламных конструкций на территории муниципального образования;

– процедура проведения торгов в виде электронного аукциона стала максимально прозрачной и открытой, в результате чего существенно повысилась эффективность управления государственным и муниципальным имуществом.

В заключение следует отметить, что в практике конкурентного управления в сфере наружной рекламы в Московской области встречаются и другие нарушения, которые касаются сокрытия или неотражения в наружной рекламе полной информации о производителе или сертификации продукции или услуги, не чёткого (искажённого) наименования производителя и т. д.

Представленный анализ практики конкурентного управления в Московской области показал, что есть основания утверждать, что все принимаемые региональным антимонопольным органом меры направлены, прежде всего, на развитие здоровой конкуренции в регионе и недопущение злоупотребления правом ни одной из сторон правоотношений в сфере наружной рекламы МО [1].

Важно сказать также о подготовке к внедрению в практику антимонопольного регулирования в Московской области перспективного инструмен-

¹ ГУИП: Порядка 60 муниципалитетов Подмосковья готовы к электронным торгам на установку рекламы // Правительство Московской области: [сайт]. URL: <http://mosreg.ru/sobytiya/novosti/news-submoscow/bolee-60-municipalitetov-podmoskovya-gotovy-k-elektronnym-torgam-na-ustanovku-reklamu> (дата обращения: 22.10.2019).

тария сокращения количества нарушений в области конкурентного законодательства – антимонопольного комплаенса, разработке и популяризации которого уделяется существенное внимание, подтверждением чего служат подготовленный проект закона об антимонопольном комплаенсе, а также состоявшаяся 12–13 ноября 2019 г.

на площадке МГОУ международная научно-практическая конференция: «Комплаенс как система управления рисками: российский и европейский опыт»¹.

Статья поступила
в редакцию 26.11.2019

ЛИТЕРАТУРА

1. Багандов А. И. Специфика и эффективность антимонопольного законодательства России // Современное право. 2015. № 3. С. 11–14.
2. Беленов О. Н. Конкурентоспособность стран и регионов. М.: КноРус, 2016. 144 с.
3. Борисевич М. М. Антимонопольное регулирование // Современная наука: Актуальные проблемы теории и практики. 2014. № 5–6. С. 72–75.
4. Васильев Г. А. Технологии производства рекламной продукции. М.: Инфра-М, 2018. 272 с.
5. Каптюхин Р. В. Перспективы и проблемы наружной рекламы // Молодой учёный. 2014. № 2. С. 442–444.
6. Потолокова М. О. Конкурентоспособность управления сетями предприятий на базе рекламы. М.: LAP Lambert Academic Publishing, 2015. 384 с.
7. Философова Т. Г. Конкуренция. Инновации. Конкурентоспособность. М.: Юнити-Дана, 2015. 296 с.

REFERENCES

1. Bagandov A. I. [The specificity and efficiency of antitrust legislation of Russia]. In: *Sovremennoe pravo* [Contemporary Law], 2015, no. 3, pp. 11–14.
2. Belenov O. N. *Konkurentosposobnost stran i regionov* [Competitiveness of Countries and Regions]. Moscow, KnoRus Publ., 2016. 144 p.
3. Borisevich M. M. [Antitrust regulation]. In: *Sovremennaya nauka: Aktualnye problemy teorii i ipraktiki* [Modern Science: Current Problems of Theory and Practice], 2014, no. 5–6, pp. 72–75.
4. Vasilyev G. A. *Tekhnologii proizvodstva reklamnoi produktsii* [Technology of Advertising Products Production]. Moscow, Infra-M Publ., 2018. 272 p.
5. Kaptyukhin R. V. [Prospects and problems of outdoor advertising]. In: *Molodoi uchenyi* [Young Scientist], 2014, no. 2, pp. 442–444.
6. Potolokova M. O. *Konkurentosposobnost upravleniya setyami predpriyatii na baze reklamy* [The competitiveness of enterprise networks management on the basis of advertising]. Moscow, LAP Lambert Academic Publishing Publ., 2015. 384 p.
7. Filosofova T. G. *Konkurentsiya. Innovatsii. Konkurentosposobnost* [Competition. Innovation. Competitiveness]. Moscow, Yuniti-Dana Publ., 2015. 296 p.

¹ Комплаенс как система управления рисками: российский и европейский опыт // Московский государственный областной университет: [сайт]. URL: <https://mgou.ru/94510> (дата обращения: 22.11.2019)

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ

Власова Татьяна Ивановна – кандидат экономических наук, доцент, заведующий кафедрой управления организацией Московского государственного областного университета;
e-mail: kaf-upr@mgou.ru

INFORMATION ABOUT AUTHOR

Tatiana I. Vlasova – PhD in Economics, associate professor, head of the Department of Organization Management, Moscow Region State University;
e-mail: kaf-upr@mgou.ru

ПРАВИЛЬНАЯ ССЫЛКА

Власова Т. И. Практика конкурентного управления на рынке наружной рекламы Московской области // Вестник Московского государственного областного университета. Серия: Экономика. 2019. № 4. С. 39–48.
DOI: 10.18384/2310-6646-2019-4-39-48

FOR CITATION

Vlasova T. I. Competitive Management in Outdoor Advertising Market of the Moscow Region. In: *Bulletin of Moscow Region State University. Series: Economics*, 2019, no. 4, pp. 39–48.
DOI: 10.18384/2310-6646-2019-4-39-48