

# Актуальные вопросы государственной антимонопольной политики России (предложения к проекту Национального плана развития конкуренции на 2021—2025 гг.)<sup>1</sup>

Голомолзин А. Н.,  
ФАС России,  
125993, Россия, г. Москва,  
ул. Садовая-Кудринская, д. 11

## Аннотация

Статья посвящена развитию антимонопольной политики на перспективу 2021—2025 гг., обеспечивающей фундаментальные права и свободы потребителей и предпринимателей, поддержку существующих и новых форм экономической деятельности в условиях происходящих глубоких изменений в экономике. Говорится о том, как новая ситуация на рынках и в жизни начинает проверять на прочность основы понимания хозяйственных и человеческих отношений. Формулируются ценностные установки экономического развития в новых условиях. Говорится о снижении роли потребителей в условиях «клипового» мышления, необходимости их активизации в цифровой экономике. Дается оценка возникновению и развитию новых отношений «человек — машина» и «машина — машина», происходящим процессам конвергенции, формированию многосторонних, взаимоувязанных и глобальных рынков, соотносению реального и виртуального мира.

Предлагаются подходы интеллектуального антимонопольного регулирования, стимулирующего инновационное развитие. Даются рекомендации по совершенствованию антимонопольной политики с учетом проблем и вызовов, обусловленных коронавирусом и аналогичными угрозами. Предлагаются подходы по правовой регламентации деятельности операторов (агрегаторов) цифровых платформ. Даются рекомендации по порядку применения антимонопольного законодательства к действиям и соглашениям по осуществлению исключительных прав на результаты интеллектуальной деятельности. Обосновывается необходимость перехода на проконкурентное, гибкое, долгосрочное тарифное регулирование и реанимации структурных реформ, основанных на конкурентных механизмах. Говорится об изменении международного сотрудничества в сфере антимонопольной политики, о создании равных условий деятельности российских и иностранных участников рынков интернет-торговли. Показано, как на основе создания биржевой экосистемы возможно формирование в стране одного из мировых финансовых центров. Излагаются предложения по декриминализации регулирования и контроля экономических отношений как в целом, так и вопросов антимонопольной и тарифной политики, госзаказа. Предлагаются концептуальные изменения в системе госзаказа с переходом от контроля процедур к контролю достижения результата с использованием объективных котировок стоимости товаров (работ, услуг).

**Ключевые слова:** права и свободы экономической деятельности, ценностные установки, цифровая экономика, «клиповое» мышление, отношения «человек — машина» и «машина — машина», конвергенция, рынки, интеллектуальное антимонопольное регулирование, проконкурентное тарифное регулирование, структурные реформы, международное сотрудничество, цифровые платформы, интернет-торговля, биржевая экосистема, декриминализация регулирования и контроля экономических отношений, госзаказ.

**Для цитирования:** Голомолзин А. Н. Актуальные вопросы государственной антимонопольной политики России (предложения к проекту Национального плана развития конкуренции на 2021—2025 гг.) // Российское конкурентное право и экономика. 2020. № 3 (23). С. 16—35. <https://doi.org/10.47361/2542-0259-2020-3-23-16-35>

Автор заявляет об отсутствии конфликта интересов.

<sup>1</sup> Статья отражает позицию автора и может не совпадать с позицией ФАС России. — Прим. ред. колл.

# Topical Issues of the Russian State Antimonopoly Policy (Proposals for the Draft National Plan for the Development of Competition for 2021—2025)

Anatoliy N. Golomolzin,

FAS Russia,  
125993, Russia, Moscow,  
Sadovaya-Kudrinskaya str., 11

## Abstract

The article is devoted to the development of Antimonopoly policy for the future 2021-2025, which ensures the fundamental rights and freedoms of consumers and entrepreneurs, and supports existing and new forms of economic activity in the context of profound changes in the economy. It is about how the new situation in the markets and in life is beginning to test the foundations of understanding economic and human relations. The author formulates the values of economic development in the new conditions. It is said that the role of consumers in the conditions of clip thinking is decreasing, and they need to be activated in the digital economy. The author assesses the emergence and development of new «human — machine» and «machine — machine» relationships, the ongoing convergence processes, the formation of multilateral, interconnected and global markets, and the correlation of the real and virtual world.

Approaches to intellectual Antimonopoly regulation that stimulate innovative development are proposed. Recommendations are given for improving the Antimonopoly policy, taking into account the problems and challenges caused by the coronavirus and similar threats. Approaches to legal regulation of the activities of operators (aggregators) of digital platforms are proposed. Recommendations are given on the procedure for applying Antimonopoly legislation to actions and agreements on the exercise of exclusive rights to the results of intellectual activity. The article substantiates the need to switch to Pro-competitive, flexible, long-term tariff regulation and resuscitate structural reforms based on competitive mechanisms. Changes in international cooperation in the field of Antimonopoly policy are discussed. It is said about creating equal conditions for the activities of Russian and foreign participants in the e-Commerce markets. It is shown how, based on the creation of an exchange ecosystem, it is possible to form one of the world's financial centers in the country. Proposals are made to decriminalize the regulation and control of economic relations in General, as well as issues of Antimonopoly and tariff policy, and state procurements. We propose conceptual changes in the public procurement system with the transition from control of procedures to control the achievement of results using objective quotations of the prices of goods (works, services).

**Keywords:** *rights and freedoms of economic activity, values, digital economy, clip thinking, human — machine and machine — machine relations, convergence, markets, intellectual Antimonopoly regulation, Pro-competitive tariff regulation, structural reforms, international cooperation, digital platforms, online trading, exchange ecosystem, decriminalization of regulation and control of economic relations, public procurements.*

**For citation:** Golomolzin A.N. Topical issues of the Russian state antimonopoly policy (proposals for the draft National Plan for the Development of Competition for 2021—2025) // Russian Competition Law and Economy. 2020. No. 3 (23). P. 16—35, <https://doi.org/10.47361/2542-0259-2020-3-23-16-35>

The author declare no conflict of interest.

К сфере полномочий ФАС России относится формирование системных мер, направленных на создание стратегии антимонопольного регулирования, обеспечивающей недопущение негативных сценариев развития экономической ситуации, которые в настоящее время реализуются в рамках Национального плана развития конкуренции в Российской Федерации на 2018—2020 гг.<sup>2</sup>

<sup>2</sup> См.: Указ Президента РФ от 21.12.2017 № 618 «Об основных направлениях государственной конкурентной политики» // СЗ РФ. 25.12.2017. № 52 (ч. I). Ст. 8111.

<sup>3</sup> См.: Национальный план 2021—2025 // [https://plan.fas.gov.ru/pages/national\\_plan\\_2021-2025/](https://plan.fas.gov.ru/pages/national_plan_2021-2025/) (Дата обращения: 01.06.2020).

Задолго до завершения срока действия данного документа антимонопольный регулятор с участием объединений предпринимателей и потребителей, экспертного сообщества приступил к разработке проекта Национального плана развития конкуренции на 2021—2025 гг. (далее — проект Национального плана 2021—2025)<sup>3</sup>, в котором должны получить закрепление меры реформирования правовых основ деятельности естественных монополий, повышение качества тарифного регулирования и совершенствование антимонопольного регулирования в условиях цифровой экономики.

В марте 2020 г. проект Национального плана 2021—2025 внесен в Правительство Российской Федерации и с этого момента разрабатывается с участием всех заинтересованных органов власти<sup>4</sup>.

Среди системных мер проектом Национального плана 2021—2025 предусмотрены мероприятия, направленные на решение следующих задач:

- развитие добросовестной конкуренции на товарных рынках;
- обеспечение эффективного и прозрачного управления государственной и муниципальной собственностью;
- дерегулирование сфер естественных монополий и отдельных регулируемых сфер деятельности, в которых созданы условия для развития конкуренции;
- обеспечение недискриминационного доступа к природным ресурсам;
- развитие организованной (биржевой) торговли товарами, производными финансовыми инструментами, базисным активом которых является товар;
- цифровизация антимонопольного и тарифного регулирования;
- повышение эффективности организации, проведения и контроля закупок.

Таким образом, Указ Президента России, которым предстоит утвердить соответствующий Национальный план, должен, на наш взгляд, содержать положения, которые ориентируют все органы власти всех ветвей и уровней на решение важнейших государственных задач, требующих новой организации их совместной работы по развитию конкуренции.

К числу таких положений, на которые, по нашему мнению, необходимо обратить особое внимание при выработке долгосрочной антимонопольной политики, следует отнести:

1. Развитие антимонопольной политики, нацеленной как на сохранение фундаментальных прав и свобод потребителей и предпринимателей, так и на поддержку существующих и новых форм экономической деятельности, с учетом происходящих глубоких изменений в экономических отношениях.

2. Развитие положений проекта Указа в части «погружения в цифру». Речь должна идти о переходе к интел-

лектуальному регулированию, стимулирующему прежде всего инновационное развитие.

3. Развитие антимонопольной политики с учетом проблем и вызовов, обусловленных пандемией коронавируса COVID-19 и аналогичными угрозами.

4. Отказ от упрощенного понимания подходов к тарифному регулированию и основанной на нем унификации регулирования в различных сферах деятельности с переходом на проконкурентное, гибкое, долгосрочное тарифное регулирование.

5. Дополнение перечня мероприятий по ключевым сферам экономической деятельности предложениями по структурным реформам, основанным на конкурентных механизмах.

6. Развитие биржевой торговли в свете основных тенденций и направлений формирования биржевой экосистемы в экономике страны и формирование на ее основе одного из мировых финансовых центров.

7. Выработка совместно с бизнес-сообществом предложений по декриминализации отдельных видов антиконкурентного поведения и контроля экономических отношений как в целом, так и вопросов антимонопольной и тарифной политики, госзаказа.

8. Концептуальные изменения в системе госзаказа с переходом от контроля процедур к контролю достижения результата с использованием объективных котировок стоимости товаров (работ, услуг).

Рассмотрим соответствующие положения подробно.

## **1. Развитие антимонопольной политики, нацеленной как на сохранение фундаментальных прав и свобод потребителей и предпринимателей, так и на поддержку существующих и новых форм экономической деятельности с учетом происходящих глубоких изменений в экономических отношениях**

С развитием интернета, больших данных, компьютерных алгоритмов, искусственного интеллекта, систем дополненной реальности, биоинформационных систем, самообучающихся роботов и других сфер цифровой экономики перспективы улучшения нашей жизни выглядят самыми радужными. Мир в режиме онлайн с возрастанием числа веб-сайтов, позволяющих сопоставлять цены, динамическим ценообразованием, продвижением продуктов в интернете, в т.ч. с использованием различных платформ, приложениями смартфонов и другими возможностями и сервисами может способствовать снижению цен, улучшению качества, расширению ассортимента, внедрению инноваций. Наступает эра квантовых компьютеров, внедряются инфокоммуникационные сети нового поколения, где все процессы станут на несколько порядков быстрее, что может повлечь за собой быстрое перераспределение влияния и создание принципиально новых рынков.

Вместе с тем, несмотря на изначальные проконкурентные обещания, новые технологии могут вести и к росту

<sup>4</sup> См.: ФАС РФ внесла в кабмин проект национального плана развития конкуренции на 2021—2025 гг. // <https://fas.gov.ru/publications/20456> (Дата обращения: 11.03.2020).

Актуальные вопросы государственной антимонопольной политики России...

цен, ухудшению качества товаров, снижению возможности выбора для потребителей, сдерживанию инноваций, нарушению прав частной жизни. В экономике появились игроки с рыночной властью, основанной на применении алгоритмов, больших данных, на большой аналитике, использовании пулов прав интеллектуальной собственности, повсеместного использования технологий адресного маркетинга, не только изучая, но и формируя предпочтения у потребителей. Хотя в этой новой ситуации рынки могут быть динамичными, но по-прежнему они контролируются лишь несколькими фирмами. И в этих контролируемых экосистемах традиционные маркеры свободы конкуренции — прозрачность рынка, свобода входа и право выбора — могут быть просто миражом.

### *Ценностные установки экономического развития в новых условиях*

Новая ситуация на рынках и в жизни начинает *проверять на прочность основы нашего понимания общественных, в том числе хозяйственных, отношений*. Ключевым из них является то, что в основе хозяйственных отношений стоит *человек, а не простой оборот товара*. Антимонопольное регулирование должно быть увязано с системой ценностей с учетом того, что истинная система ценностей способствует устойчивому экономическому развитию. Человек, его права и свободы являются высшей ценностью. Свобода, либерализм — краеугольные философские и духовные понятия, значимые и для экономических отношений. Вместе с тем нет экономических оснований для противопоставления индивидуальности и общества, и очевидно важное значение коллективных институтов.

Никогда не может быть тождества между притязаниями личности и притязаниями общества, между волей к свободе и волей к равенству. Отвлеченный либерализм так же бессилён разрешить эту задачу, как и отвлеченный социализм [1]. Эффекты реализации либеральных механизмов в экономике могут быть достигнуты при условии соблюдения и поддержания ценностных ориентиров, устранения неприемлемых уровней неравенства, обеспечения равных возможностей. Ценностные установки экономического развития в новых условиях должны быть сформулированы в явном виде и применяться на практике. Совсем необязательно при рассмотрении дел о нарушениях антимонопольного законодательства или рассмотрении крупных сделок слияний и приобретений постоянно воспроизводить философские и экономические постулаты. Но государственная конкурентная политика, интеллектуальное регулирование должны на них базироваться.

Ценности и приоритеты закрепляются в базовых законодательных актах и документах, определяющих государственную политику. Прежде всего речь идет о ст. 2 Конституции РФ и развивающих ее положениях ст. 8 и 34 применительно к предпринимательской деятельности<sup>5</sup>.

А ценностные установки и приоритеты антимонопольной политики государства зафиксированы в указах Президента России<sup>6</sup>.

Закрепление прав и свобод в основных законах государства соотносится с положениями фундаментальных международных актов<sup>7</sup>. Всеобщая декларация прав человека закладывает основу для национального регулирования, базируясь на взаимосвязи и взаимообусловленности прав и обязанностей. В ст. 29 данного документа определено, что каждый имеет обязанности перед обществом, в котором только и возможно свободное и полное развитие его личности. Всеобщая декларация также допускает, что национальные законы могут ограничивать права в определенных случаях для «должного признания и уважения прав и свобод других и удовлетворения справедливых требований морали, общественного порядка и общего благосостояния в демократическом обществе». Установление законом требований является необходимым: *а)* для уважения прав и репутации других лиц; *б)* для охраны государственной безопасности, общественного порядка, здоровья или нравственности населения.

Конвенция об охране и поощрении разнообразия форм культурного самовыражения<sup>8</sup> определяет необходимость гарантий не только свободы выражения мнений и права на информацию, но и права на коммуникацию. Это общая тенденция, вызванная технологическим прорывом в формах и способах общения между людьми. Возможно, право на доступ в Интернет может получить статус фундаментальных прав человека, занимая свое место наряду с доступом к установленным культурным и информационным правам и к базовым услугам (тепло, свет, вода).

В 2016 г. Совет ООН по правам человека выпустил резолюцию о недопустимости ограничения доступа

<sup>5</sup> См.: Конституция Российской Федерации // Рос. газета. 1993. 25 дек.

<sup>6</sup> См.: Указ Президента РФ от 21.12.2017 № 618 «Об основных направлениях государственной конкурентной политики» // СЗ РФ. 25.12.2017. № 52 (ч. I). Ст. 8111; Указ Президента РФ от 07.05.2018 № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года» // СЗ РФ. 14.05.2018. № 20. Ст. 2817; Стратегия научно-технологического развития Российской Федерации (утв. Указом Президента РФ от 1 декабря 2016 г. № 642) // СЗ РФ. 05.12.2016. № 49. Ст. 6887; Стратегия развития информационного общества в Российской Федерации на 2017–2030 годы (утв. Указом Президента РФ от 9 мая 2017 г. № 203) // СЗ РФ. 15.05.2017. № 20. Ст. 2901; Доктрина информационной безопасности Российской Федерации (утв. Указом Президента РФ от 5 декабря 2016 г. № 646) // СЗ РФ. 12.12.2016. № 50. Ст. 7074; Указ Президента РФ от 21.07.2020 № 474 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2030 года» // СЗ РФ. 14.05.2018. № 20. Ст. 2817.

<sup>7</sup> См., например: Всеобщая декларация прав человека ООН 1948 года // Российская газета. 1995. 5 апр.; Международный пакт о гражданских и политических правах // Ведомости Верховного Совета СССР. 28.04.1976. № 17. Ст. 291; Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах // Ведомости Верховного Совета СССР. 28.04.1976. № 17. Ст. 29.

<sup>8</sup> Документ вступил в силу 18 марта 2007 г. Россия не участвует. — *Прим. ред. колл.*

к размещенной в Интернете информации со стороны национальных властей. На пространстве СНГ приняты документы по цифровой повестке Евразийского экономического союза (ЕАЭС) до 2025 г.<sup>9</sup>

**«Клиповое» мышление.** В числе кардинальных изменений нового времени — появление и проявление «клипового» мышления. Оно в той или иной степени стало присуще всем людям с цифровым образом жизни. Конкурируя за наше внимание, соцсети и сервисы часто побеждают более традиционные средства потребления информации. Тем более что они специально запрограммированы на это, в их интерфейсе есть множество ловушек внимания: от ярких уведомлений до всплывающих окон. В результате человеческий мозг приспосабливается считать информацию очень быстро, но не особо углубляясь. Сам процесс систематического познания становится менее интересен, потому что не всегда видны логические взаимосвязи в получаемой информации. Роль потребителей начинает сводиться к молчаливому согласию на участие в «массовке» big data.

Роль потребителей должна измениться — они должны стать активной стороной на рынках услуг в цифровой экономике. Иначе «цифровые гиганты» или страны — законодатели мод будут продолжать двигаться за пределы «обработки данных» к «обработке реальности», что может ставить под угрозу фундаментальные права и свободы.

**Возникновение и развитие отношений «человек — машина» и «машина — машина».** Сегменты, где происходит замена человека машинами (роботами) и где происходит взаимодействие без человека (машина — машина), находятся в границах «предметного» знания (знания в понятиях) как знания идеальной сферы (идей, определенностей). Такие сегменты, где происходит замена человека машинами (роботами) и где происходит взаимодействие без человека (машина — машина), тем не менее существуют в неразрывной целостности с миром человека и человеческих отношений. Исклчительно же с человеком соотносится установление «живого знания» (первичное знание), улавливающего бытие в его целостности.

Ранее «предметные» естественнонаучные знания были одним из основных факторов производства, а культурные и духовные ценности не соотносились с экономическими отношениями, лишь отдельные предприниматели уделяли этому внимание. Для потребителей вопросы культуры и духовных ценностей практически не соотносились с вопросами экономических отношений.

Знания, информация и инновации играют все большую и большую роль, что создает принципиально новые условия для балансирования спроса и предложения. Весь мир и Россия идут по этому пути и готовятся к такому развитию событий, меняются соответствующим образом государственная политика и нормативная база. Роботы

и искусственный интеллект будут проникать во все сферы жизнедеятельности. В этих условиях возникают вопросы относительно «наступления машин» или — в более алармистском восприятии — «восстания роботов».

Система «живого знания» и соответствующая ей система нормативно-правового регулирования дают основание рассчитывать на то, что системы искусственного интеллекта и роботы будут играть свою важную, но дополняющую роль. А человек будет оставаться во главе угла экономических отношений, при этом законные права и свободы человека вообще и предпринимателя и потребителя в частности будут системно защищены от манипулятивных воздействий.

**Конвергенция.** В современных условиях динамично развивающихся рынков цифровой экономики необходимо учитывать происходящие процессы конвергенции. В частности, конвергенция между услугами телефонии, передачи данных, телерадиовещания, контент-сервисов. В этих условиях, с одной стороны, государственная политика должна быть последовательной и основываться на новых базовых принципах, таких как принцип технологической нейтральности или принцип сетевого нейтралитета. С другой стороны, государственная политика должна быть гибкой — выработка базовых принципов должна происходить в рамках процедур согласования общего понимания существа и направлений развития новых рынков с использованием новых технологий.

Другое направление конвергенции касается всеобъемлющего внедрения систем и средств ИКТ во все сферы экономической деятельности и жизни. Речь идет о цифровой экономике. Здесь преобладают процессы взаимного проникновения виртуального и реального мира. Здесь успех, в ряде случаев за счет возникновения или усиления рыночной власти в реальном секторе, определяется доступом к большим базам данных о потребителях, адресным маркетингом, применением цифровых алгоритмов, наличием прав интеллектуальной собственности, задействованием искусственного интеллекта и др. Это требует от антимонопольных органов изменения подходов в практике применения антимонопольного законодательства, а также изменения базовых подходов, в частности, к методологии анализа рынка.

**Реальный и виртуальный мир.** Ранее материальные рынки наличных товаров по цепочкам производственных и сопряженных связей влекли значительные транзакционные издержки. В той ситуации о понимании мыслителей о «всеединстве материального мира», а также «всюду существующего симпатического сродства» большинство предпринимателей и населения могли лишь догадываться. В цифровой же экономике внутренне присущие свойства всеединства становятся лежащими на поверхности и очевидными для неограниченного круга.

Современный уровень обмена информацией и цифровая трансформация в условиях минимальных транзакционных издержек делают *рынки многосторонними, взаимозавязанными и глобальными*. Поставка и потребление наличных товаров осуществляются исходя из решений, принятых в виртуальном мире. И здесь надо определиться

<sup>9</sup> Решение Высшего Евразийского экономического совета от 11 октября 2017 г. № 12 «Об Основных направлениях реализации цифровой повестки Евразийского экономического союза до 2025 года» // Официальный сайт Евразийского экономического союза: <http://www.eaeunion.org/>. 10.11.2017.



Актуальные вопросы государственной антимонопольной политики России...

с выгодоприобретателями. *Виртуальный мир должен работать на пользу реальному, а не наоборот.*

Нужны оценка текущей ситуации процессов цифровизации в каждой сфере экономической деятельности, основных тенденций ее развития, выгод и рисков от внедрения цифровых процессов, а также выработка перечня мер, направленных на оптимальные способы получения выгод и минимизации рисков.

### *Создание равных условий деятельности российских и иностранных участников рынков интернет-торговли*

Рынок интернет-торговли России является одним из самых динамично развивающихся. По данным Ассоциации компаний интернет-торговли (АКИТ), в 2019 г. его объем увеличился на 22,6% и составил 2,032 трлн руб. (6,1% от общего объема розничных продаж в РФ), из которых 69%, т. е. 1,446 трлн руб., приходится на объем внутренней интернет-торговли, а 31%, т. е. 0,586 трлн руб. — объем трансграничной интернет-торговли (покупки из иностранных интернет-магазинов). Доля электронной коммерции в общем объеме розничных продаж в России почти в 3 раза ниже, чем аналогичный показатель в США, в 4 раза ниже, чем в Великобритании, и в 6 раз ниже, чем в Китае. С учетом уровня доступа к Интернету в России ожидается приближение ускоренными темпами российских показателей к зарубежным с наращиванием при этом объемов как внутренней, так и трансграничной торговли (62,5% товаров поступает из интернет-магазинов Азии, преимущественно Китая, 26,2% из Европы, 10,3% из Америки).

Перемещение розничной торговли в Интернет упростило приобретение покупателями на территории Российской Федерации товаров, продаваемых преимущественно на зарубежных электронных торговых площадках (Alibaba, eBay и других) и пересылаемых в основном в международных почтовых отправлениях, а также доставляемых экспресс-перевозчиками.

Иностранные отправители, как правило, отправляют товары российскому покупателю как «товары для личного пользования» с использованием режима, когда таможенными сборами не облагается товарное вложение установленного веса и оценочной стоимости, которые существенно превосходят подавляющее большинство фактических параметров отправок. Кроме того, иностранные поставщики не уплачивают налог на добавленную стоимость в России. Эти аспекты формируют возможность для иностранных поставщиков снизить издержки, тем самым ставя их в преимущественное положение по сравнению с российскими конкурентами.

*Необходимо обеспечить реализацию мер по выравниванию конкурентных условий ведения деятельности с использованием сети Интернет российскими компаниями и мировыми лидерами.* Вопрос выравнивания конкурентных условий между российскими и иностранными организациями в сфере торговли товарами через сеть Интернет лежит в области таможенного и налогового регулирования. Соответствующие предложения

ФАС России, подготовленные во исполнение поручения Президента РФ, были поддержаны.

Снижение порога беспошлинного ввоза товаров для личного пользования до 500 евро в 2019 г. и до 200 евро в 2020 г. осуществляется в соответствии с Решением Совета Евразийской экономической комиссии от 20.12.2017 № 107<sup>10</sup>. После снижения порога произошел рост таможенных платежей, уплаченных в отношении товаров для личного пользования, ввозимых в рамках интернет-торговли (в 2018 г. — 325,3 млн руб., в 2019 г. — 942,8 млн руб.). Вместе с тем установленное пороговое значение выше среднего чека трансграничной торговли в 2019 г. соответственно пошлинами облагается много меньше, чем 1% от всех ввозимых товаров. Снижение порога до 50 евро может повысить доходы от пошлин, но для большинства товаров не приведет к выравниванию условий продаж российских и зарубежных компаний. При этом снижение порогового значения влияет на снижение величины среднего чека в последующие годы.

Нужны дополнительные меры по выравниванию условий для российских и зарубежных интернет-магазинов. И здесь весьма полезен российский опыт налогообложения электронных услуг. В июле 2016 г. в Налоговый кодекс Российской Федерации была введена ст. 174<sup>2</sup> «Особенности исчисления и уплаты налога при оказании иностранными организациями услуг в электронной форме»<sup>11</sup>. Введение этой нормы позволило поэтапно увеличить поступление налогов в бюджет РФ, согласно данным ФНС России, в 2017 г. — 9,3 млрд руб., в 2018 г. — 12 млрд руб., за 9 месяцев 2019 г. платежи по указанной статье составили 47 млрд руб. Наряду с решением фискальных вопросов было обеспечено создание равных условий в сфере оказания услуг в электронной форме.

С учетом накопленного опыта по услугам в электронной форме необходимо в Национальный план 2021—2025 включить возможность введения налога на добавленную стоимость при реализации товара, приобретаемого физическими лицами на международных электронных площадках.

*«Агрегаторы/платформы».* В настоящее время на рынке осуществляют деятельность в том числе такие «агрегаторы», как *market.yandex.ru*, *wikimart.ru* (дают возможность осуществить покупку товаров без перехода на интернет-сайт продавца), *taxi.yandex.ru*, *taxionline.ru*, *gettaxi.ru*, *uber.com* (услуги заказа такси посредством реализации взаимодействия в электронном виде), заказ и бронирование билетов пассажирских пере-

<sup>10</sup> См.: Решение Совета Евразийской экономической комиссии от 20.12.2017 № 107 (ред. от 28.05.2019, с изм. от 29.04.2020) «Об отдельных вопросах, связанных с товарами для личного пользования» // Официальный сайт Евразийского экономического союза: <http://www.eaeunion.org/>. 19.03.2018.

<sup>11</sup> См.: Федеральный закон от 03.07.2016 № 244-ФЗ (ред. от 27.11.2017) «О внесении изменений в части первую и вторую Налогового кодекса Российской Федерации» // СЗ РФ. 04.07.2016. № 27 (ч. I). Ст. 4177.

возок (железнодорожные и авиа), бронирование отелей/гостиниц, экскурсий.

Появление «агрегаторов/платформ» возможно на любых товарных рынках, которые характеризуются наличием большого количества продавцов, а также широким ассортиментом товаров и услуг.

Однако отсутствие в настоящее время четкой правовой регламентации деятельности «агрегаторов/платформ», не идентифицируемых в том числе как «классические интернет-магазины», фактически приводит к тому, что они оказываются вне юрисдикции законодательства, в том числе о защите прав потребителей, и не несут бремени ответственности в случае нарушения ими прав и интересов приобретателей товаров и услуг.

В целях решения проблем, когда определяют одного и того же участника правоотношений по-разному, в зависимости от сферы общественных отношений, в которых он участвует, необходим единый межотраслевой подход к определению понятия цифровой платформы. Такое понятие должно отражать все аспекты функционирования цифровых платформ как элементов информационного пространства и цифровой экономики в целом.

В родовом законодательстве (об информации, антимонопольном законодательстве) «цифровая платформа» должна определяться как информационная система, функционирующая в информационно-телекоммуникационной сети (сетях), предназначенной для сбора, хранения, обработки информации для реализации права на доступ к информации и (или) публичных полномочий и (или) для осуществления коммерческой деятельности. В отраслевом законодательстве могут быть установлены дополнительные права, обязанности и особенности регулирования деятельности «платформ» и операторов, их эксплуатирующих («агрегаторов»), в случае наличия отраслевой специфики, определяющей необходимость такого специального регулирования.

### *Применение антимонопольного законодательства к правам интеллектуальной собственности*

Результаты интеллектуальной деятельности (РИД) обеспечивают конкурентные преимущества их правообладателям, формируют новые рынки и отрасли экономики, способствуют технологическому прогрессу. Но РИД могут быть использованы не только в целях инновационного развития, но и в целях монополизации товарных рынков и ограничения конкуренции.

Пулы прав интеллектуальной собственности, алгоритмы программ, большие базы данных, договорные отношения, построенные не на купле-продаже, а на условиях лицензионных соглашений, и многое другое предопределяют условия рыночной власти у отдельных игроков, преимущественно мировых «цифровых гигантов». Однако в отношении РИД на территории Российской Федерации применяется изъятие из общих правил защиты конкуренции. Действующие нормы не позво-

ляют обеспечить равные условия для конкуренции для иностранных и российских поставщиков на смежных рынках в сфере ИТ.

Вместе с тем многие государства (в том числе ЕС, США, Япония) определили порядок применения антимонопольного законодательства к действиям и соглашениям по осуществлению исключительных прав на результаты интеллектуальной деятельности<sup>12</sup>. Договор о ЕАЭС от 29 мая 2014 г. также не предусматривает исключений применения антимонопольного законодательства к отношениям, связанным со злоупотреблением исключительными правами на результаты интеллектуальной деятельности, которые приводят или могут привести к ограничению конкуренции<sup>13</sup>.

Правовая основа антимонопольного регулирования применительно к обороту товаров с использованием интеллектуальной собственности (ИС) должна включать в себя два уровня: на уровне закона принимаются положения о распространении требований о защите конкуренции на отношения в сфере оборота товаров с использованием ИС; на подзаконном уровне публикуются руководства и рекомендации, касающиеся применения законодательства о защите конкуренции при обороте товаров с использованием либо прав ИС в целом, либо отдельных объектов ИС, либо лицензионных соглашений.

**Глобализация.** Мировые «цифровые гиганты» работают в сфере высоких технологий, и каждая из этих компаний при этом доминирует на соответствующем рынке. Google имеет долю в 88% на рынке поиска рекламы. Facebook (и его дочки Instagram, WhatsApp, Messenger) владеет 77% мобильного социального трафика. Amazon имеет долю в 74% на рынке электронных книг. При этом их рыночная власть распространяется и на сопряженные рынки. Платформы Google и Facebook являются точками входа всех медиа к большинству американцев. В то время как прибыль Google, Amazon и Facebook взлетела, доходы издателей газет и музыкального бизнеса упали на 70% по сравнению с 2001 г. Персонал последних сократился вдвое. Миллиарды долларов были перераспределены от

<sup>12</sup> См.: Антимонопольные разъяснения о лицензировании интеллектуальной собственности от 12 января 2017 г., подготовленные Федеральной торговой комиссией и Министерством юстиции США; Положение Европейской комиссии от 21.03.2014 № 316/2014 «О применении статьи 101 (3) Соглашения о функционировании Европейского союза к категориям соглашений о передаче технологий»; Разъяснения об использовании интеллектуальной собственности в соответствии с Антимонопольным актом, подготовленные Комиссией по честной торговле Японии в 2007 году // Пояснительная записка к проекту Федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон “О защите конкуренции” в части установления антимонопольных требований к соглашениям и действиям по предоставлению или распоряжению исключительными правами на результаты интеллектуальной деятельности или средства индивидуализации юридического лица, товаров, работ или услуг». Текст документа приведен в соответствии с публикацией на сайте <https://regulation.gov.ru/> по состоянию на 17.02.2020.

<sup>13</sup> См.: Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>, 16.01.2015.

Актуальные вопросы государственной антимонопольной политики России...

разработчиков контента к собственникам монопольных платформ. Они стали получать сверхприбыли. Причем преимущества в большей степени возникают у доминантов, и меньше преимуществ появляется у новых игроков.

Рыночная власть зарубежных платформ возникла вследствие сделок слияний и приобретений на рынке. Google купил AdMod и DoubleClick. Facebook приобрел Instagram и WhatsApp. Amazon купил Audible, Twitch, Zappos и Alexa. Эти сделки не были бы разрешены антимонопольными органами, если бы законодательство позволяло оценивать возникновение рыночной власти на появляющихся инновационных рынках.

В ряде секторов (в т. ч. энергетика, банки и др.) новые цифровые компании заняли доминирующие позиции, оказывая значительное влияние на реальный сектор экономики. Так, платформы США по обороту в 6 раз превосходят аналогичные площадки азиатского региона и в 10 раз — европейского. В том числе в России в недостаточной степени используются возможности цифровой экономики, в то время как страны, транснациональные корпорации, активно реализующие продвижение в области цифровой экономики, получают неоспоримое преимущество в глобальном масштабе.

Одной из целей совершенствования государственной политики по развитию конкуренции является совершенствование антимонопольного регулирования в условиях развития цифровой экономики и ее глобализации в целях эффективного пресечения нарушений антимонопольного законодательства, носящих трансграничный характер, и повышения конкурентоспособности российских компаний на мировых рынках. Выравнивание конкурентных условий российских и зарубежных «цифровых гигантов» было закреплено Указом Президента РФ от 21.12.2017 № 618 и утвержденным им Национальным планом развития конкуренции в Российской Федерации на 2018—2020 гг. Во исполнение данного Национального плана Правительство РФ распоряжением от 16.08.2018 № 1697-р утвердило «дорожную карту» по развитию конкуренции в отраслях экономики России<sup>14</sup>.

Во исполнение указанной «дорожной карты» в целях развития и выравнивания конкуренции между российскими и глобальными иностранными корпорациями предусмотрены мероприятия по предустановке отечественного программного обеспечения на пользовательское (абонентское) оборудование (включая смартфоны, компьютеры, Smart-TV) иностранного производства. В декабре 2019 г. был принят Федеральный закон № 425-ФЗ «О внесении изменения в статью 4 Закона Российской Федера-

ции «О защите прав потребителей»<sup>15</sup>. Осуществляется подготовка проектов подзаконных актов, направленных на реализацию положений этого закона.

Цифровая экономика создает качественно новые возможности для развития экономики, вместе с тем непустима подмена «невидимой руки рынка» «цифровой рукой рынка». В условиях несовершенства рынка неограниченная свобода деятельности цифровых компаний, обладающих рыночной властью (как правило, это мировые «цифровые гиганты»), может привести к нежелательным последствиям, причем не только к неравным условиям конкуренции между компаниями на рынке, но и к прямому ущербу потребителям.

*В этой связи речь, на наш взгляд, должна идти не только об опосредованной защите интересов потребителей через защиту конкуренции, но и о недопущении прямого ущемления интересов потребителей.*

Антимонопольная политика наряду с политикой в сфере защиты прав потребителей *должна быть взаимно обусловлена с промышленной и секторальной политикой.* Также антимонопольная политика должна быть одним из инструментов обеспечения *экономической безопасности государства.*

## 2. Цифровизация регулирования: переход на «интеллектуальное регулирование», стимулирующее инновационное развитие

По нашему мнению, нужна кардинальная переработка положений проекта Национального плана 2021—2025 в части «погружения в цифру» регулирования. Они не могут выливаться лишь в тему применения цифровых алгоритмов. Речь должна вестись об уточнении идеологии и методологии интеллектуального регулирования, отражающего суть понимания кардинальных изменений во всех сферах жизнедеятельности, в том числе в условиях цифровизации, и применения соответствующих мер антимонопольного реагирования.

Обеспечение конкурентоспособности российской экономики невозможно без преодоления сдерживающих факторов, являющихся следствием незавершенности реформ и препятствующих развитию частной инициативы и инноваций, без снижения доли участия государства в конкурентных отраслях и сферах экономики, без повышения доли малого и среднего бизнеса в ВВП.

Необходимо также выработать предложения как по преодолению кризисных явлений, так и по системному улучшению ситуации в будущем путем проведения и (или) завершения структурных реформ, основанных на конкурентных механизмах. В рамках решения проблем с коронавирусом очевидными стали новые вызовы, которые должны найти отражение в рамках развиваемой антимонопольной политики, нацеленной как на сохранение фундаментальных прав и свобод потребителей

<sup>14</sup> См.: Распоряжение Правительства РФ от 16.08.2018 № 1697-р (ред. от 12.04.2020) «Об утверждении плана мероприятий (“дорожной карты”) по развитию конкуренции в отраслях экономики Российской Федерации и переходу отдельных сфер естественных монополий из состояния естественной монополии в состояние конкурентного рынка на 2018—2020 годы» // СЗ РФ. 03.09.2018. № 36. Ст. 5655.

<sup>15</sup> См.: СЗ РФ. 09.12.2019 (ч. V). № 49. Ст. 6984.



и предпринимателей, так и на поддержку существующих и новых форм экономической деятельности.

Необходимо устранять угрозы развитию цифровой экономики, связанные с монополизацией рынков глобальных цифровых корпораций, и ориентироваться при этом на обеспечение защиты и развития конкуренции как ключевых факторов экономического роста.

**Интеллектуальное (смарт) регулирование.** Интеллектуальное (смарт) регулирование может показать свою эффективность, но умения следовать в этих целях выбранным алгоритмам в современном богатом данными мире недостаточно. Вместе с законодательством на основе проконкурентных подходов в деятельности органов власти должна меняться и управленческая логика<sup>16</sup>. Требуется, опираясь на результаты системного анализа, обеспечить становление инновационной экономики на основе: 1) развития конкуренции и 2) защиты конкуренции.

### **Развитие конкуренции и рынков в условиях цифровизации**

Государственная политика должна быть гибкой — выработка базовых принципов должна происходить в рамках процедур согласования между органами власти, поставщиками, потребителями, экспертами общего понимания существа и направлений развития новых рынков с использованием новых технологий (например, принятие регуляторами и бизнесом базовых принципов сетевой нейтральности вместо их нормативного закрепления).

Потребители должны получить возможность быть активной стороной на рынках услуг в цифровой экономике<sup>17</sup>. Интернет дал возможность заявить о себе и быть услышанным, стать авторами и быть акторами (Прим. авт.). Необходимо развивать так называемую цифровую демократию, когда граждане вовлекаются в обсуждение вопросов развития и регулирования цифровой экономики и подготовку регуляторных инструментов. Сбор и обработка оценок и предложений большого числа людей, модерирование дискуссий между ними позволяют получить более полный перечень проблем и более широкий спектр возможных решений, повысить легитимность ре-

гулирования, результативность и востребованность проводимых изменений<sup>18</sup>.

Требуется включить во все государственные программы и программные документы Российской Федерации разделы по инновационному развитию (не только по цифровизации), определив в них оценку текущей ситуации в каждой сфере, основных тенденций развития, выгод и рисков от внедрения инновационных процессов. Разработать перечень мер, направленных на оптимальные способы получения выгод и минимизацию рисков. В том числе «погружение в цифру» вопросов антимонопольного контроля, тарифного регулирования и вопросов контроля госзаказа (не только электронные процедуры проведения конкурсов и аукционов, где ФАС и Россия признанные лидеры, но также и в формировании бенчмарков цен на размещаемый госзаказ).

Устранение «цифрового неравенства» становится обязательным технологическим и экономическим условием для обеспечения справедливой конкуренции. Для достижения этой цели государственная политика должна основываться на базовых принципах, таких как принцип технологической нейтральности или принцип сетевого нейтралитета.

Необходимо уточнить «архитектуру» законодательства. Определения родовых понятий и основные механизмы оборота информации необходимо закрепить в Федеральном законе от 27.07.2006 № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации»<sup>19</sup> и Федеральном законе «О защите конкуренции». Смещение акцентов правового регулирования из отраслевых законов в сферу антимонопольного законодательства.

Следует создать и обеспечить функционирование единого электронного пространства доверия, включая телекоммуникационные сети и оборудование, программное обеспечение, данные, нормативно-правовое регулирование и организационные вопросы.

Необходимо также способствовать разработке и применению: а) программных продуктов, предназначенных для использования либо участниками регулируемого рынка, либо участниками регулируемого рынка совместно с регулирующими органами и органами, осуществляющими контроль за выполнением регуляторных требований (regulatory technologies и supervision technologies, сокращенно RegTech и SupTech); б) «машиночитаемого права» — правовых норм, которые в дополнение к их основному тексту на естественном языке будут написаны и на алгоритмическом языке, за счет чего будет упрощено автоматическое исполнение правовых норм.

Следует создать комфортную среду для развития технологий и инноваций за счет повышения гибкости и оперативности проводимых регуляторных изменений, с учетом интересов широкого круга участников правоот-

<sup>16</sup> В настоящее время ФАС России продолжает разработку пятого законодательного пакета, но вместе с законодательством должна меняться и управленческая логика. Важнейшей задачей является реализация так называемых проконкурентных подходов в деятельности органов власти. Однако такие подходы, основанные на поощрении конкуренции, используются крайне редко. Причина в привычном, устоявшемся образе, стиле бюрократического мышления, в отсутствии стремления выстраивать выгодную и региону, и его жителям экономику государственного или муниципального заказа. (Из выступления В. В. Путина 5 апреля 2018 г. на заседании Госсовета по вопросу развития конкуренции) // <http://www.kremlin.ru/events/president/news/57205> (Дата обращения: 18.10.2018.)

<sup>17</sup> Маршалл Маклюэн говорил: «Гутенберг сделал всех читателями. Ксерокс сделал всех издателями». См.: <https://citaty.su/aforizmy-i-citaty-marshalla-maklyuena>. (Дата обращения: 07.09.2020.)

<sup>18</sup> Подобный опыт имеется в Бразилии, Великобритании, Тайване, Финляндии, Франции. — *Прим. авт.*

<sup>19</sup> См.: СЗ РФ. 31.07.2006. № 31 (ч. 1). Ст. 3448.

Актуальные вопросы государственной антимонопольной политики России...

ношений. Скорость адаптации правового регулирования к новым технологиям не должна вступать в конфликт с комфортностью и безопасностью традиционных видов деятельности граждан и организаций<sup>20</sup>.

Важно повысить гибкость нормативного правового регулирования на основе: формулирования целевых показателей, которые должны достигаться участниками рынка, или общих принципов, в соответствии с которыми они должны выстраивать свою деятельность (goals-based regulation); применения мягкого права — руководств, инструкций, сборников лучших практик, которые не носят строго обязательного характера; использования правовых режимов, позволяющих тестировать новые регуляторные требования и создающих особые правовые условия для инноваций, включая временное регулирование и изъятия из общего правового режима<sup>21</sup>.

Важно также: а) обеспечить равные условия деятельности российских и иностранных интернет-компаний в сфере цифрового обращения товаров, работ, услуг и информации (включая возможность предустановки ПО и удаления ПО на платформах «цифровых гигантов», создания равных условий налогообложения электронной торговли); б) сформировать перечень критических для экономического суверенитета РФ технологий, продуктов (в том числе программных) и инфраструктур. Определить оптимальные способы функционирования этих секторов и ограничения доступа к указанным критическим технологиям, продуктам, инфраструктуре, а также разработать целевые меры по импортозамещению в этих сферах (в отличие от механизма реестров отечественных разработок, приводящего к ограничению конкуренции с отечественными же компаниями, не попавшими в эти реестры); в) создать механизмы интеграции российской цифровой экосистемы в международные цифровые системы, включая механизмы стандартизации и взаимного признания различными международными институтами; г) определить меры государственной поддержки институтов развития (но не национальных чемпионов), необходимых для перехода к цифровой экономике секторов, обеспечивающих оптимальные условия функционирования рынков в условиях конкуренции и внедрения инноваций; д) развивать организованную (биржевую) тор-

говлю, повышая обоснованность и прозрачность инструментов формирования бенчмарков цен, вовлечения в эти процедуры не только ограниченного количества поставщиков товаров, но и множества потребителей и участников финансового рынка; е) устранить разрыв между торговлей наличными товарами сырьевого сектора, в том числе экспортируемыми из России (нефть, газ, уголь, лес, удобрения и др.), и производными инструментами на эти базовые активы, и перевода ликвидности этих финансовых потоков в Россию с целью повышения устойчивости национальной финансовой системы и создания в России одного из мировых финансовых центров<sup>22</sup>.

### *Защита конкуренции в условиях цифровизации*

По нашему мнению, следует изменить подходы к практике применения антимонопольного законодательства, в том числе к методологии анализа рынка с учетом превалирования в цифровой экономике процессов взаимного проникновения виртуального и реального миров.

В частности, важно учитывать при оценке доминирующего положения на цифровых рынках: 1) прямые и не прямые сетевые эффекты; 2) «параллельное» использование нескольких онлайн-сервисов с возможностью переключения между ними; экономию на масштабе; 3) возможность доступа к значимым для конкуренции большим данным; 4) сложные алгоритмы принятия решений; 5) роль инноваций и прав интеллектуальной собственности на цифровых рынках.

Также необходимо уточнить применение методов и механизмов современного антимонопольного контроля рынков в условиях цифровой экономики, включая процедуры анализа товарных рынков, способы выявления и пресечения нарушений антимонопольного законодательства в ИТ-сферах, контроля сделок слияний и приобретений с учетом, в частности, особенностей функционирования рынков без прямого оказания услуг с монетизацией доходов на сопряженных рынках.

Одновременно целесообразно усовершенствовать механизмы контроля (предупреждения, выявления и пресечения) сговоров в условиях экономики «алгоритмов». Там, где ограничено число поставщиков, существуют барьеры входа на рынки, «прозрачное» ценообразование, угроза применения опасных цифровых алгоритмов возрастает. Структурные предпосылки для сговоров уменьшаются там, где сильны возможности выбора у потребителей.

На наш взгляд, следует отказаться от изъятий в антимонопольном законодательстве в части прав интеллектуальной собственности, определив при этом порядок применения антимонопольного законодательства к действиям и соглашениям по обороту товаров с использованием исключительных прав на результаты интеллектуальной деятельности.

<sup>20</sup> См.: Проект Концепции организации процесса управления изменениями в области регулирования цифровой экономики, подготовленной в соответствии с федеральным проектом «Нормативное регулирование цифровой среды» (паспорт федерального проекта «Нормативное регулирование цифровой среды» утвержден президиумом Правительственной комиссии по цифровому развитию, использованию информационных технологий для улучшения качества жизни и условий ведения предпринимательской деятельности протоколом от 28 мая 2019 г. № 8) национальной программы «Цифровая экономика Российской Федерации» (паспорт национальной программы утвержден президиумом Совета при Президенте РФ по стратегическому развитию и национальным проектам протоколом от 24 декабря 2018 г. № 16) // <https://digital.gov.ru> по состоянию на 09.07.2019.

<sup>21</sup> См.: Указ. ист.

<sup>22</sup> Такая работа ведется с 2010 г. совместно ФАС России, Банком России и ФНС России с участием заинтересованных организаций.

Важно также обеспечить конкурентоспособность национальной экономики, в том числе посредством контроля отечественными юридическими и физическими лицами значимых для национального суверенитета критических технологий и секторов экономики (в частности, в научной сфере). Международное сотрудничество с учетом глобальных границ в сферах цифровой экономики (синхронизация рассмотрения сделок слияний и приобретений и дел с другими антимонопольными органами) не должно идти во вред конкурентоспособности национальной экономики.

### 3. Развитие антимонопольной политики с учетом проблем и вызовов, обусловленных пандемией коронавируса COVID-19 и сходными угрозами (на примере сотрудничества стран СНГ и проконкурентного развития сектора телекоммуникаций)

По итогам совместной работы антимонопольных органов стран СНГ, а также с учетом опыта секторов, развивающихся на основе конкурентных механизмов, стала очевидной необходимость разработки предложений как по преодолению кризисных явлений, так и по системному улучшению ситуации в будущем путем проведения и (или) завершения структурных реформ. В рамках решения проблем, обусловленных пандемией коронавируса COVID-19, выявилась также потребность в выработке антимонопольной политики, нацеленной как на сохранение фундаментальных прав и свобод потребителей и предпринимателей, так и на поддержку существующих и новых форм экономической деятельности.

**Сотрудничество стран — участниц СНГ.** Международное сотрудничество должно быть многовекторным. В проектах Национального плана 2021—2025 и основного текста соответствующего Указа Президента РФ, на наш взгляд, должен быть сделан акцент на усилении взаимодействия на пространстве СНГ, ориентированного на достижение практических результатов, на совместно вырабатываемых предложениях по развитию рынков, значимых для эффективности экономики и для усиления экономических связей стран — участниц СНГ, проведение совместных антимонопольных расследований на рынках СНГ и согласованной политики в отношении третьих стран в рамках экстерриториальности правоприменения.

За годы успешной совместной работы были нарабатаны опыт и согласованные подходы стран СНГ по мониторингу цен и обеспеченности социально значимыми товарами, а также по мерам воздействия в целях улучшения ситуации на рынках. Советом глав правительств стран — участниц СНГ были одобрены доклады Межгосударственного совета по антимонопольной политике государств СНГ по практическим мерам развития и защиты конкуренции на таких рынках, как авиация, телекоммуникации, нефтепродукты, розничная торговля, лекарственные средства. Реализация этих мер позволила улучшить ситуацию в экономике государств СНГ, повы-

сить уровень благосостояния населения и усилить международное экономическое сотрудничество.

Работа антимонопольных органов СНГ в условиях пандемии касалась текущей практики применения антимонопольного законодательства, законодательства о тарифном регулировании, о защите прав потребителей, о социально-экономической обстановке и состоянии конкуренции на рынках социально значимых потребительских товаров в государствах — участниках СНГ. Были подготовлены и реализованы совместные меры по преодолению негативных последствий для экономик государств — участников СНГ в связи с распространением новой коронавирусной инфекции COVID-19 [3].

Готовность одной страны противостоять сложным жизненным ситуациям не защищает ее, поскольку в условиях открытой экономики существует зависимость от многих других стран в условиях транспортных ограничений, ограничений на перемещения людей, экспорта и импорта товаров. Поэтому антимонопольным органам необходимо, с одной стороны, по-новому и оперативно, а с другой — совместно реагировать на угрозы и способствовать устойчивости ситуации в разных странах с учетом уникального опыта каждого.

**Взаимодействие национальных и наднационального органов.** С 2014 г. на пространстве СНГ функционируют как национальные антимонопольные органы, так и Евразийская экономическая комиссия (ЕЭК).

Одна из задач ЕЭК состоит *в контроле общих трансграничных рынков мерами антимонопольного воздействия, который отчасти может замещать инструменты координации международных экономических отношений или осуществляться параллельно.*

В соответствии с ч. 2 ст. 74 Договора о ЕАЭС, положения Общих принципов и правил конкуренции распространяются на отношения, связанные с реализацией конкурентной (антимонопольной) политики на территориях государств-членов, и на отношения с участием хозяйствующих субъектов (субъектов рынка) государств-членов, которые оказывают или могут оказать негативное влияние на конкуренцию на трансграничных рынках на территориях двух и более государств-членов. Критерии отнесения рынка к трансграничному в целях определения компетенции ЕЭК устанавливаются решением Высшего совета.

В соответствии с ч. 4 ст. 74 Договора о ЕАЭС, государства-члены проводят согласованную конкурентную (антимонопольную) политику в отношении действий хозяйствующих субъектов (субъектов рынка) третьих стран, если такие действия могут оказать негативное влияние на состояние конкуренции на товарных рынках государств-членов<sup>23</sup>.

Согласно п. 59 приложения № 19 к Договору о ЕАЭС принятие ЕЭК решения о проведении расследования нарушений общих правил конкуренции на трансграничных рынках либо о передаче заявления (материалов) о на-

<sup>23</sup> См.: Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>, 16.01.2015.

Актуальные вопросы государственной антимонопольной политики России...

рушении общих правил конкуренции на трансграничных рынках по подведомственности в уполномоченные органы государств-членов является основанием для прекращения рассмотрения заявления уполномоченным органом государства-члена.

*На наш взгляд, необходимо выработать и закрепить нормативно и организационно политику субсидиарности и пропорциональности во взаимоотношениях между национальными антимонопольными органами и ЕЭК.*

Скорость развития и изменения цифровых рынков во всех аспектах заставляет решать проблему сроков рассмотрения дел о нарушении антимонопольного законодательства. Сроки длиною в год и более на таких рынках являются критически важными для выживания компаний, и это один из факторов, который должен способствовать более тесной интеграции антимонопольных ведомств не только в рамках СНГ, но также в рамках БРИКС. Необходимо уже сейчас создать и интегрировать механизмы учета и взаимного принятия выводов, результатов анализа, сделанных одним ведомством по ранее проведенному расследованию, другим ведомством, проводящим такое же расследование по аналогичным обстоятельствам.

Это важно, так как цифровые рынки глобальные, а решения антимонопольных органов носят территориальный характер и уже не в силах устранить последствия антиконкурентного поведения ответчиков на других территориях.

*Развитие рынков телекоммуникаций и информационных технологий на основе конкуренции позволило преодолеть возникшие сложности в условиях новой коронавирусной инфекции.* Эти месяцы работы в сложившейся ситуации показали важность проведенной ранее работы по подготовке системных мер по развитию конкуренции в сфере телекоммуникаций, одобренных Советом глав Правительств СНГ. Коммуникационный всплеск в условиях дистанционной работы бизнеса и самоизоляции граждан имел место быть, но, учитывая распределение между конкурирующими участниками рынка в секторе телекоммуникаций, они имели возможность и повлияли на ситуацию, в результате чего не произошло значительного роста цен в этом сегменте рынка.

Сотовые операторы связи в условиях конкуренции создали значительные запасы мощности, новые объекты инфраструктуры. Переход работы предприятий на удаленный доступ, а граждан в режим самоизоляции привел к росту потребности пропускных способностей сетей до 40% и более, а по фиксированным сетям в 2 раза возросла нагрузка на сети, и именно условия конкуренции позволили успешно отреагировать на вызовы. Сейчас всплески по дополнительным мощностям с учетом перераспределения мер снизились, и ситуация нормализовалась. При этом пользователи получали услуги в привычном формате и без существенных удорожаний цен, обеспечивая устойчивость ситуации.

Кроме того, граждане в условиях самоизоляции смогли получить посредством цифрового ТВ доступ к 20 бесплат-

ным общероссийским телеканалам, а также воспользоваться сотнями каналов в коммерческом режиме. Таким образом были созданы благоприятные условия доступа граждан к информационной среде. Важной оказалась и проработка принципов сетевой нейтральности, которая позволила обеспечить полноту контента для получения конечными пользователями без каких-либо ограничений.

Новая модель рынка на основе агрегаторов такси, в отношении которой было выработано общее понимание антимонопольщиков стран — участниц СНГ, обеспечила ускоренный рост пассажирских перевозок в предыдущие годы. И в кризис созданная цифровая инфраструктура показала свою эффективность. Эта инфраструктура позволила также расширить спектр дополнительных услуг, например, дистанционную доставку еды из ресторанов, продуктов питания и непродовольственных товаров из магазинов.

В период распространения коронавирусной инфекции спрос на такие категории товаров, как продукты питания, товары для детей и дистанционные услуги общественного питания, увеличился на 500% по сравнению с аналогичным периодом предыдущего года. Более того, интернет-торговля для ряда товарных категорий оказалась единственным возможным каналом продаж. В e-commerce появились новые рабочие места: в период эпидемии были трудоустроены десятки тысяч человек, оставшихся без работы.

*Необходимость ускорения принятия системных мер.* Вместе с тем пандемия коронавируса показала и недостатки действующей системы регулирования, в том числе таких прогрессивных секторов, как ИКТ. Необходимо ускорить принятие системных мер, направленных на дальнейшее развитие сетевой инфраструктуры, таким образом, чтобы система могла наиболее гибко реагировать на изменения спроса как на телекоммуникационные услуги, так и на услуги, связанные с предоставлением доступа к информации.

При развитии информационной инфраструктуры на участников рынка не должны накладываться необоснованные требования, не следует создавать административные и экономические барьеры, предоставлять рыночные преимущества отдельным участникам, искажая условия конкуренции. Назначение государственного оператора единственным поставщиком услуг связи должно рассматриваться как исключение, а не как правило. Неизменным правилом при проведении государственных закупок на различные услуги связи должно оставаться использование конкурентных способов выбора поставщика.

Также, необходимо построение отраслевого регулирования на проконкурентных принципах, которое бы изначально учитывало рыночные отношения и было направлено на развитие конкуренции в отрасли — такое регулирование позволяет рынку «самонастраиваться» в критических условиях, в том числе в текущей ситуации пандемии.

Необходимо обеспечить недискриминационный доступ операторов связи к инфраструктуре многоквартир-



ных жилых домов исходя из волеизъявления любого собственника квартиры в жилом доме.

Необходимо решить вопросы обеспечения равного доступа операторов связи к объектам, находящимся в государственной и муниципальной собственности, на основе закрепления в законодательстве унифицированного порядка.

Необходимо урегулировать вопрос распространения телевизионного контента в сети Интернет на основе создания условий для существования множества технических решений (платформ), предоставляющих интерактивные сервисы с обеспечением защиты авторских прав.

Необходимо расширить возможности удаленной идентификации и дистанционных способов взаимодействия с гражданами, используя и развивая опыт Банка России (удаленное открытие банковских счетов клиентам без их личного присутствия для осуществления или получения социально значимых платежей), специального мобильного приложения ФНС России для индивидуального предпринимателя, собственных систем дистанционной биометрической идентификации операторов связи (дающие дополнительный импульс для развития Единой биометрической системы).

В целях развития современных технологий надо решить вопрос о выделении частотного ресурса, в том числе выбора стандарта и диапазона частот для 5G, с обеспечением условий конкуренции при выделении новых полос частот, использованием принципа технологической нейтральности для существующих и уже выделенных полос радиочастот.

#### 4. Отказ от упрощенного понимания подходов тарифного регулирования и основанной на нем унификации регулирования в различных сферах деятельности с переходом на проконкурентное, гибкое, долгосрочное тарифное регулирование

Проект указа в части тарифообразования, а также проект закона о тарифном регулировании, вопреки публичным декларациям разработчиков, не основываются не только на букве, но и на духе проконкурентного тарифного регулирования. Долгосрочное тарифное регулирование не может сводиться к увеличению сроков тарифных решений с 5 до 10 лет с применением унифицированного подхода «инфляция минус» в целях «наведения порядка».

Проконкурентная тарифная политика должна быть умной, оцифрованной, справедливой, сокращающейся, стратегической, учитывающей баланс интересов потребителей и поставщиков (доходность поставщикам, доступность потребителям, сочетание самоконтроля и контроля со стороны органов власти), распределенной и учитывающей территориальные и технологические особенности. Действующим Указом Президента РФ № 618, в котором проведение тарифной политики отнесено к основным направлениям государственной конкурентной

политики, сделан акцент на методы сопоставимых рынков и долгосрочное тарифное регулирование.

**Тарифная политика и конъюнктура рынков.** Постоянные изменения стали неотъемлемой частью функционирования и развития экономики, и регулируемых и контролируемых сфер деятельности. Соответственно, тарифная политика должна быть гибкой.

Тарифная политика должна быть направлена на: переквалификацию тарифов, с применением индикаторов рынков, сопоставимых с регулируемыми и сопряженными товарными рынками; принятие решений о введении, изменении, прекращении регулирования и контроля на основе анализа рынка; «погружение в цифру» процедур принятия решений; запуск долгосрочной тарифной политики (с учетом жизненного цикла инфраструктуры, перспективных изменений на рынках, устойчивого инновационного роста экономики); определение роли регулятора в формировании бизнес-модели развития, проведении структурных преобразований, создании условий для инвестирования, входа новых участников рынков, повышения эффективности деятельности существующих.

Необходимо устранить диспропорцию в тарифах между работающими в одинаковых условиях регионами, а также ликвидировать ее в пределах региона, когда в разных муниципальных образованиях тарифы могут отличаться кратно. За счет такой переквалификации тарифов следует снижать и перекрестное субсидирование. Различия в тарифах нужно сокращать так, чтобы они, с одной стороны, были приемлемыми для потребителей, с другой — заставляли организации, которые оказывают эти услуги, работать эффективно.

Принятие решений о введении, изменении, прекращении регулирования должно осуществляться на основе анализа рынка. Накоплен положительный опыт перехода от тарифного регулирования к свободному ценообразованию на различных отраслевых товарных рынках (электроэнергии, газа, нефтепродуктов, услуг транспорта, связи и др.). Если есть условия для развития конкуренции, то нужно тарифы дерегулировать. Там, где тарифное регулирование сохраняется, необходимо обеспечить его гибкость.

Лучшей практикой ФАС России был признан метод предельного ценообразования при расчете регулируемых тарифов на услуги общедоступной электросвязи и общедоступной почтовой связи. Этот подход с 2019 г. начал применяться в отношении Ростелекома, ФГУП РТРС, «Космическая связь».

Метод предельного ценообразования приходит на смену упрощенному подходу «инфляция минус». Он основан на сравнении количественных показателей эффективности деятельности операторов связи с показателями эффективности экономики, обеспечивает возможность получения прибыли от эффективного управления издержками. Его внедрение позволяет подчинить тарифную политику регулируемых субъектов правилам, воспроизводящим дисциплину конкурентного рынка. Этот метод (как раз-



Актуальные вопросы государственной антимонопольной политики России...

новидность методов сравнительного анализа эффективности деятельности субъектов естественных монополий, установленных Договором о Евразийском экономическом союзе) может быть внедрен и в других сферах деятельности, и в других странах ЕАЭС, повышая эффективность регуляторной практики и гибкость деятельности регулируемых организаций. Он также является переходным этапом от гибкого тарифного регулирования к дерегулированию в условиях, когда сокращается сфера применения регулируемых тарифов и расширяется сфера применения свободного ценообразования.

Лучшие достижения методологии и практики тарифного регулирования ФАС, в том числе в области связи, и нормативные требования, установленные соглашением о ЕАЭС, должны быть учтены в законопроектной деятельности. Соответственно, «узкая» формулировка в числе методов тарифного регулирования законопроекта «Об основах тарифного регулирования» — «метод сравнительного анализа (эталонных затрат)» должна быть заменена на формулировку из Соглашения о ЕАЭС «метод сравнительного анализа эффективности деятельности субъектов естественных монополий». Аналогично «узкую» формулировку законопроекта «установление цен (тарифов) путем установления формул расчета органом регулирования» необходимо заменить на формулировку «установление цен (тарифов), в том числе их предельных уровней, на основе утвержденной методологии (формулы) и правил их применения».

Недопустимо расширять сферу применения законопроекта об основах тарифного регулирования на конкурентные сферы деятельности. В законопроектах «О внесении изменений в Закон “О защите конкуренции”» и «О признании утратившим силу Закона “О естественных монополиях”» необходимо уточнить понятие субъекта естественной монополии, основываясь на наличии (усилении) доминирующих положения хозяйствующих субъектов, осуществляющих свою деятельность в сферах естественных монополий, за счет владения объектами технологической и (или) коммерческой инфраструктуры; подтвердить, что включение в Реестр субъектов естественных монополий влечет правовые последствия не только в отношении установления тарифов и контроля недискриминационного доступа, но и в отношении определения особенностей банкротства, контроля иностранного участия в стратегически значимых сферах и др.

**Тарифная политика и инвестиции.** Долгосрочное проконкурентное тарифное регулирование должно учитывать длинные жизненные циклы инфраструктуры и потребности в «длинных деньгах», реализацию систем мер перехода на инновационное развитие. Экономике нужны инвестиции, но не любые и не любой ценой, а хорошие, эффективные инвестиции, способствующие модернизации экономики.

От акцентов в поддержку крупных инвестиционных проектов необходимо переходить к поддержке инвестиционной деятельности.

Для этих целей необходимо:

- расширение форм и механизмов перелива капитала в финансовом и реальном секторах, способствующих активизации экономической деятельности;
- поощрение инвестиционной деятельности в местах формирования доходов и инвестиционных ресурсов (вместо их концентрации и административного перераспределения);
- ориентирование института банкротства на оздоровление, а не на ликвидацию предприятий;
- ориентирование инвестиций, концентрируемых государством, на достижение целей бюджетной эффективности, стимулирование развития бизнеса в сопряженных сферах, развитие социальной сферы, реализацию проектов развития и НИОКР (RDD), смещение акцентов от проектов к программам;
- предоставление операторам, эксплуатирующим и развивающим объекты инфраструктуры, большей самостоятельности по утверждению и исполнению инвестиционных программ;
- ориентирование операторов, эксплуатирующих и развивающих объекты инфраструктуры, на увеличение мощностей для удовлетворения спроса, реконструкцию и модернизацию, удовлетворение требований по безопасности, экологии и др., повышение эффективности эксплуатации, внедрение новых технологий, повышение качества услуг, вывод из эксплуатации устаревшего оборудования;
- ориентирование регуляторов на формирование долгосрочных программ развития, бизнес-моделей инновационного развития, проведение структурных преобразований на рынке, благоприятной институциональной среды для инвесторов, создание определенности для инвестиционного климата вообще и для условий инвестирования в конкретные проекты в частности, создание условий для входа новых участников и повышения эффективности деятельности существующих.

## 5. Предложения по структурным реформам, основанным на конкурентных механизмах

*Нужна реанимация структурных реформ* в электроэнергетике, на железнодорожном транспорте, рынках нефти и нефтепродуктов, природного газа и в других секторах. Они должны быть ориентированы на повышение гибкости функционирования и развития этих сфер деятельности. Внимание должно быть уделено не только и не столько организационным или технологическим изменениям по цепочкам производственной деятельности, сколько достижению баланса интересов производителей и потребителей, обеспечению диверсификации деятельности, способности обеспечивать ее устойчивость в условиях локальных и глобальных вызовов (таких как пандемия коронавируса) или новых возможностей (таких как цифровизация).

Развитие должно осуществляться на основе расширения масштабов организованной (биржевой) торговли, не-

дискриминационного доступа к естественно-монопольным и инфраструктурным видам деятельности, наделения федеральных естественных монополий («Газпром», «ТрансНефть», РЖД, Россети и Системный оператор) статусом организаций коммерческой инфраструктуры в части функционала оператора товарной поставки и развития интеллектуальных сетей и систем, повышения роли коллективных институтов, обеспечивающих функционирование и развитие рынков.

Ниже дается краткий перечень мер по структурным реформам на рынках электроэнергии, газа, нефти и нефтепродуктов и железнодорожного транспорта [4].

**В электроэнергетике.** С 2012 г. работает механизм конкурентного отбора мощности (КОМ), позволяющий содержать и обновлять электрогенерирующие мощности. В 2015 г. был утвержден и запущен механизм конкурсного отбора проектов для строительства генерации в зонах локального дефицита мощности (КОМ НГО). Использование механизмов рыночного ценообразования позволяет генерирующим компаниям устойчиво и надежно обеспечивать электроэнергией российскую экономику и своевременно обновлять свои активы без дополнительного изъятия средств из экономики.

Вместе с ним используется нерыночный механизм договоров поставки мощности: ДПМ (новые мощности) и ДПМ-2 (модернизация ТЭС), который, по оценкам потребителей электроэнергии, ведет к изъятию за 20 лет порядка 10 трлн рублей из промышленности, значительно сократив ее возможности по реализации собственных инвестиционных проектов. Более половины предполагаемых платежей потребителей на «модернизацию» является доходностью генерирующих компаний и банков.

Необходимы корректировка механизмов ДПМ и ДПМ-2 и стимулирование перетекания инвестиционных ресурсов потребителей не только в объекты «большой» генерации, но и в распределенную энергетику.

Необходима доработка модели конкурентного ценообразования на электроэнергию и мощность (есть соответствующие наработки, но нет главного интересанта и (или) базового ведомства или организации). Ценообразование на электрическую энергию должно определяться не на шинах электростанций, а в точках (узлах) подключения потребителей к сетям (с учетом стоимости генерации, передачи (потерь)). Надежность должна не обеспечиваться за счет стоимостного «навеса» по поддержанию избыточных мощностей (порядка 40 ГВт), а определяться через покупку и оплату потребителем резервов по генерации и сетям. Именно под коммерчески востребованные потребителем уровни надежности энергоснабжения должны формироваться уровни резервов генерации и сетей. Сети должны не только предоставлять доступ к сети и оказывать услуги по транспорту электроэнергии по маршрутам «поставщик — покупатель», но также, работая в режиме интеллектуальной сети (smart grid), исполнять функционал Оператора товарной поставки.

Такие изменения позволят снизить стоимость электрической энергии для конечного потребителя и объемы

перекрестного субсидирования, обеспечить социально-экономическое развитие субъектов Российской Федерации, рост ВВП, развитие отраслей промышленности и экономики в целом в краткосрочной и долгосрочной перспективе.

**Газ.** Необходимо двигаться в направлении дерегулирования цен на газ на основе объективных биржевых и внебиржевых индикаторов. Требуется дальнейшее развитие коммерческой инфраструктуры биржевых торгов на газ, внедрение механизмов коммерческой балансировки.

Необходимо интенсифицировать проработку и заключение регуляторных контрактов с участием ФАС, Минэнерго (возможно, МЭР и Минстроя), органов власти субъектов РФ, «Газпрома» и других газоснабжающих организаций. Они позволяют обеспечить газификацию регионов на основе сокращения сроков присоединения к газовым сетям, оптимизацию топливо-энергоснабжения, экономию бюджетных средств, поддержку малообеспеченных слоев населения, ограничение темпов роста тарифов, расширение сферы применения рыночного ценообразования.

Цифровизацию в этой сфере не нужно рассматривать лишь в контексте вкладывания за счет тарифов средств в приборы учета. Она сама по себе является инструментом повышения эффективности деятельности организаций в газовой сфере применительно к различным, постоянно модифицируемым сферам деятельности (есть опыт Мосгаза, Мособлгаза, «МежрегионГазпоставки», «ГазпромНефтьАэро» и др.).

**Нефть и нефтепродукты.** Нужно пролонгировать (использовать) опыт заключения четырехсторонних соглашений ФАС, Ростехнадзора и Росстандарта с нефтяными компаниями (либо его модификаций в рамках Налогового кодекса), ориентируя меры экономического стимулирования не на объемы выпуска продукции, а на расширение линейки выпускаемой продукции, на достижение показателей экологичности.

На рынках нефтепродуктов биржевая торговля наличным товаром и производными инструментами с использованием надежных индикаторов цен показала свою эффективность. При уменьшении емкости рынка в целом (Минэнерго оценивал его по некоторым нефтепродуктам до 40—50%) объем торгов на бирже снизился намного меньше — лишь на 10—16%.

Не допускать в дальнейшем со стороны регуляторов (ФАС и Минэнерго) снижений параметров ликвидности (снижения доли поставки нефтепродуктов в режиме торгов с 10 до 5%), которые становятся фактором, повышающим цены. Нет необходимости и в увеличении этого порогового значения доли торгуемых на бирже наличных нефтепродуктов.

В условиях волатильности цен на мировых и внутреннем рынках востребованной оказалась и торговля производными финансовыми инструментами, как поставочными, так и расчетными. Соответственно, ликвидность торгов обеспечивается за счет расширения этого инструмента, а устойчивость ситуации — за счет взаимной увязки финансовых и товарных рынков.

Актуальные вопросы государственной антимонопольной политики России...

Необходимо интенсифицировать работу по формированию отечественного бенчмарка на нефть Urals и ВСТО, основанного на надежных индикаторах цен.

Необходимо расширить линейку регистрации внебиржевых цен на товары, которые торгуются на бирже, приняв соответствующее постановление правительства.

При выходе уровня цен на нефть на приемлемые уровни (выше 50 долларов за баррель) модифицировать систему налогообложения в части демпфера на нефтепродукты. Демпфирующим механизм налогообложения стал, но лишь для бюджета, являясь механизмом фискального перераспределения. Но он не играет демпфирующей роли для устойчивости рынка нефтепродуктов и наоборот — ведет к поддержанию высоких цен на внутреннем рынке при низкой внешней конъюнктуре, усиливает неравное положение его участников. Это является следствием рассмотрения, по сути, сектора нефтепродуктов как единого целого, как отрасли, тогда как это различные хозяйствующие субъекты, представленные в различных границах и на различных продуктовых рынках.

**Железнодорожный транспорт.** Основные достижения получены в секторах, которые инкорпорировали конкурентные механизмы (железнодорожные операторы, поездные формирования, скоростное пассажирское движение, электропоезда повышенной комфортности). Хотя нет законодательных ограничений на дальнейшее расширение применения конкурентных механизмов, структурная реформа пошла «вспять».

Как следствие, объем грузовых перевозок за период 2008—2019 гг. снизился, грузооборот увеличился. Это дало одновременное снижение приведенных доходов и увеличение приведенных расходов в ОАО «РЖД» по грузовым перевозкам. Снизилась операционная рентабельность грузовых перевозок. Возможностей использования механизмов тарифного коридора и иных оказалось недостаточно, чтобы за счет повышения гибкости увеличивать объемы перевозок. Грузы уходят на другие виды транспорта. Железнодорожный транспорт становится «узким местом» для развития экономики.

Нужны меры по развитию в этом секторе как технологической инфраструктуры, так и коммерческой инфраструктуры, обеспечивающей организацию работы в современных условиях и отвечающей современным требованиям, а также имеющимся угрозам и вызовам.

В рамках сложившей системы функционирования и регулирования рынка услуг инфраструктуры ОАО «РЖД», во-первых, не генерирует необходимого финансового потока для развития инфраструктуры, включая необходимые резервы, и, во-вторых, не получает достаточной коммерческой выгоды от реализации инфраструктурных проектов. Поэтому необходимо рассмотреть варианты организации специального института (инструмента) по развитию железнодорожной инфраструктуры в нашей стране за счет государственных и частных финансов.

В сфере перевозок большая эффективность обеспечивается в ориентированных на конкурентные механизмы сферах контейнерных поездов по согласованным расписаниям, перевозках грузов «грузовыми поездами», перевозках по схеме сервиса «Грузовой экспресс», перевозках грузов в зависимости от характеристики отправок (в частности, маршрутные, групповые, в вагонах различной грузоподъемности). В тех сегментах пассажирского транспорта, где применяется динамическое ценообразование, перевозки растут с двузначными темпами.

Сделать эту работу доступной для всех заинтересованных лиц, при сочетании перевозок грузов в регулярном организованном сообщении на условиях публичной оферты конкурирующих перевозчиков и перевозок грузов в традиционном формате по заявкам ГУ-12 возможно в рамках становления коммерческой инфраструктуры рынка перевозок грузов на основе имеющегося опыта организации электронных торгов перевозками (в том числе электронной торговой площадки ОАО «РЖД» и пилотного проекта АО «СПбМТСБ», РЖД и Ассоциации операторов подвижного состава).

Правила недискриминационного доступа на железнодорожном транспорте должны применяться не только в отношении сферы услуг инфраструктуры, но и в отношении сферы железнодорожных перевозок.

Динамическое ценообразование на пассажирском железнодорожном транспорте должно охватывать и плацкартные перевозки.

## **6. Развитие биржевой торговли в свете основных тенденций и направлений формирования биржевой экосистемы в экономике страны и создания на ее основе одного из мировых финансовых центров**

Биржевая торговля является многоплановым инструментом повышения эффективности деятельности экономики на основе увеличения прозрачности ценообразования, создания механизмов хеджирования рисков колебания цен, обеспечения перелива капитала между финансовым и реальным секторами, улучшения качества работы антимонопольных, тарифных, финансовых и налоговых органов, наведения порядка в тех секторах экономики, где сохраняется теневой оборот.

Необходимы обмен опытом и выстраивание совместной работы на национальном и наднациональном уровнях по вопросам развития коммерческой инфраструктуры, биржевой торговли, по совершенствованию законодательства, обеспечению функционирования общих рынков, в том числе рынков нефти, газа, электроэнергии, повышению конкурентоспособности евразийского экономического пространства в мире.

Имеет место разрыв между торговлей наличными товарами сырьевого сектора, в том числе экспортируемыми из России (нефть, газ, уголь, лес, удобрения и др.) и производными инструментами на эти базовые активы. Сырьевые товары, составляя значительную часть экспорта России, подвержены рискам ценовых манипуляций, формируемых за пределами страны индикаторов цен на рынках «бумажных» и физических контрактов на основ-

ных мировых торговых площадках, в том числе биржах. При этом именно вокруг «бумажных» контрактов возникает основная ликвидность и формируются финансовые потоки и капиталы, которые перенаправляются в сектора экономики за пределами российской юрисдикции. В результате, хотя имеются все предпосылки, тем не менее не обеспечивается необходимая устойчивость национальной финансовой системы, тормозится создание в Российской Федерации международного финансового центра.

Необходимо устранить этот разрыв между «бумажными» и физическими контрактами путем развития организованной (биржевой) торговли на рынках наличного товара (в том числе основных экспортируемых товаров сырьевого сектора), а также на рынках производных инструментов на эти базовые активы и перевода ликвидности этих финансовых потоков в Российскую Федерацию с целью повышения устойчивости национальной финансовой системы и создания в Российской Федерации одного из мировых финансовых центров. Такая работа ведется с 2010 г. совместно ФАС России, Банком России и ФНС России с участием заинтересованных организаций.

## 7. Необходима выработка совместно с бизнес-сообществом предложений по декриминализации регулирования и контроля экономических отношений как в целом, так и вопросов антимонопольной и тарифной политики

В принятых поправках в Конституцию РФ говорится о необходимости усиления поддержки предпринимательства. Опросы, выполненные по заказу уполномоченного по защите прав предпринимателей, о результатах которых он доложил Президенту РФ, говорят о том, что уголовные преследования в сфере экономической деятельности остаются реальной проблемой. Даже условия пандемии не отодвинули эту проблему на второй план.

Необходимость совершенствования уголовного законодательства в сфере экономической деятельности обусловлена осознанием предпринимателями, экспертами и общественностью, что сложившееся определение границ легального правопорядка в сфере экономики и практика применения уголовного закона ограничивают (могут ограничивать) конституционно гарантированную свободу экономической деятельности и тормозят экономическое развитие страны.

Декриминализация экономических преступлений позволит значительно повысить уровень ВВП и оздоровит финансовый климат [5]. Высокие риски привлечения предпринимателей к ответственности за экономические преступления повышают коррупцию в государственном аппарате и правоохранительных органах, поскольку предприниматели стремятся с помощью неформальных механизмов влияния снизить вероятность применения в отношении себя мер уголовно-репрессивного характера.

Важна не только **законотворческая работа по декриминализации экономических правонарушений**. В год

празднования 75-летия со дня Победы в Великой Отечественной войне нужна **масштабная экономическая амнистия**. Передняя линия фронта сегодня — это борьба за экономическое развитие на основе свободы предпринимательской деятельности. В условиях замедления темпов роста экономики, в условиях проблем с коронавирусной инфекцией важно вернуть к активной экономической жизни представителей предпринимательского сообщества, чьи экономические правонарушения (преступления) не носили насильственного характера.

## Актуальность вопросов гуманизации мер ответственности за совершение преступлений экономической направленности

В течение длительного времени одной из основ уголовной политики в РФ являлась гуманизация ответственности за совершение преступлений экономической направленности, одним из результатов которой стало включение в 2011 г. в УК РФ ст. 76<sup>1</sup> УК РФ.

Вместе с тем, как отмечают эксперты, процессы криминализации преобладают над декриминализацией, что не может иметь объяснения в рамках относительно стабильного государственного и общественно-политического устройства страны. Репрессивная направленность гл. 22 УК РФ вместо пользы может приносить вред вследствие несогласованности уголовного законодательства с гражданским, банковским, таможенным, валютным и иным законодательством в сфере экономики; внутренней противоречивости уголовного законодательства, результатом которой является разное понимание одних и тех же экономических отношений в разных нормах уголовного закона; криминализации тех деяний, которые представляют собой результаты правомерного экономического поведения, и, как следствие, велик риск привлечения к уголовной ответственности практически за любое поведение в экономической сфере [6].

Чаще всего (55,9%) предприниматели проходили по ст. 159 УК (мошенничество), в 15% случаев в совокупности с другими составами преступлений. Обсуждаются проблемы правоприменения ряда статей УК: ч. 1 ст. 194 (уклонение от уплаты таможенных платежей); ч. 1 ст. 180 (незаконное использование чужого товарного знака); ч. 1—4 ст. 171.1 (производство, приобретение, хранение, перевозка или сбыт товаров и продукции без маркировки), ст. 171 (незаконное предпринимательство); ч. 5 ст. 159 (мошенничество с преднамеренным неисполнением договорных обязательств); ч. 2 ст. 146 (нарушения авторского права в коммерческих целях). **Две трети до начала уголовного преследования вели бизнес более десяти лет**. 71,2% относились к представителям микро- и малого бизнеса.

Причиной возбуждения большинства уголовных дел предприниматели называют бизнес-конфликт (41%) и личный интерес силовиков или чиновников (36,7%). Для 45,2% опрошенных уголовное дело не завершилось приговором. Более половины опрошенных предприни-



Актуальные вопросы государственной антимонопольной политики России...

мателей рассказали об изъятии электронных носителей (60,9%) и оригиналов документов (74,5%). Только треть предпринимателей (33,7%) указали, что в ходе досудебного расследования у них не забирали используемое в бизнесе имущество. 84,3% предпринимателей в результате уголовного преследования *полностью или частично потеряли бизнес*, 73,8% следствием назвали потерю рабочих мест. В среднем на *одного предпринимателя, подвергавшегося уголовному преследованию, приходится 130 сотрудников, потерявших работу* [7].

Эксперты отмечают [8], что в последние годы была установлена ответственность за десятки новых видов преступлений, совершаемых участниками предпринимательской деятельности, и эта тенденция нарастает. Ситуацию не спасает то, что часть составов относится к так называемым спящим, то есть почти не применяемым на практике (например, ст. 191.1, 192, 193 УК РФ).

#### **Антимонопольное законодательство может быть декриминализировано**

Замена мер уголовной ответственности в виде лишения свободы за *неоднократное злоупотребление доминирующим положением на рынке* на увеличенные экономические санкции с одновременным принятием решений по развитию организованной (биржевой) торговли на рынках с олигопольной структурой привела к кардинальному улучшению правоприменения и оздоровлению экономических отношений. Так, биржевая торговля на рынках нефтепродуктов с появлением рыночного индикатора цен привела к многократному (на два порядка) снижению числа дел о нарушениях антимонопольного законодательства. Дерегулирование оптовых цен на СУГ с переходом на ценообразование на основе биржевого индикатора ликвидных торгов позволило устранить теневой сектор данного рынка. Торговля на бирже привела к росту отпускных цен на лесную продукцию в 4—5 раз при сохранении конечных цен, устранив возможность зарабатывать на непроизводительных перепродажах.

Но дальнейшие инициативы по торговле на бирже металлом, лесной продукцией, рыбными ресурсами, другими товарами и услугами, в которых, как считают эксперты, имеется теневой оборот, «вязнут» в дискуссиях с незаинтересованными сторонами и ведомствами.

Экспертное и бизнес-сообщество полагает, что *заключение картельных соглашений* также может быть полностью декриминализировано по совокупности причин. Они говорят о том, что декриминализация картельных соглашений находится в русле политики государства, тогда как ужесточение соответствующей ответственности при одновременном исключении ст. 178 УК РФ из ст. 76<sup>1</sup> УК РФ ей противоречит, создавая ситуацию правовой неопределенности для бизнеса, при которой то, что совсем недавно расценивалось как нейтральное, становится нежелательным, и наоборот. *Криминализация деяний и ужесточение ответственности не являются гарантией снижения уровня преступности*. Наилучший превентивный эффект дости-

гается в результате повышения эффективности работы правоохранительных органов, что должно отразиться на применении принципа неотвратимости наказания. Существенно переломить ситуацию в сфере заключения ограничивающих конкуренцию соглашений должны работа по изменению отношения гражданского общества к такому явлению, осознание последствий нарушения конкуренции и вреда, который оно приносит для экономики, а также совершенствование механизма административной ответственности<sup>24</sup>.

*Лицо, совершившее преступление в сфере экономических отношений, заключившее картельное соглашение, не представляет собой физической опасности, следовательно, не нуждается в изоляции от общества*, так как не совершало насильственных действий. В такой ситуации наказание оказывается несоразмерным деянию [9].

*Картель может существовать только тогда, когда он экономически выгоден, то есть приносит прибыль для компании и лиц, ее контролирующих*. При этом всегда оцениваются финансовые риски, связанные с возможным привлечением к ответственности. Наиболее эффективно снизить количество заключаемых картельных соглашений позволит неотвратимость наложения на бизнес существенных финансовых санкций, которые не просто будут способны сделать сговор между конкурентами нерентабельным для дальнейшего развития, но и в принципе будут угрожать самому существованию компании.

*Экономические санкции соответствуют характеру экономического преступления*, так как любой достаточно большой штраф может достичь того же уровня сдерживания, что и лишение свободы.

Так, А. М. Яковлев пишет, что «следует принимать в расчет ту социальную ценность, которой обладает сама по себе стабильность уголовного закона» [10]. С ним соглашается М. Д. Шаргородский, указывая: «для эффективности наказания большое значение имеют социальный климат и общественное мнение, отношение общества, тех, с кем считается конкретный субъект» [11].

Механизм привлечения к административной ответственности является более гибким и наилучшим образом отвечает целям воздействия государства на рассматриваемую сферу отношений. При этом сотрудники уполномоченного ведомства должны уметь проводить экспертизу высокого уровня для определения влияния сговора на конкуренцию, подсчета убытков, причиненных государству, организациям, гражданам-потребителям.

<sup>24</sup> Эти картельные сговоры, как правило, не происходят сами по себе, это не только и не столько сговоры на рынке между конкретными хозяйствующими субъектами; как правило, там замешаны и органы государственной власти. Это есть сращивание бизнеса и государства в полном смысле этого слова, с чем мы должны бороться и чего мы не должны допускать в нашей экономике, в нашей стране (Из выступления В. В. Путина 5 апреля 2018 г. на заседании Госсовета по вопросу развития конкуренции. <https://fas.gov.ru/news/24707>, дата обращения: 01.07.2020 ).



Как отмечает Н. А. Лопашенко: «Российский уголовный закон определяет в качестве преступлений ряд деяний (например, незаконное предпринимательство, нарушение антимонопольного законодательства), которые законодательство многих стран Европы относит к административным правонарушениям» [12].

*Многие страны, чьи экономики регулярно входят в число сильнейших, в том числе в БРИКС, декриминализовали заключение картельных соглашений.* Среди них Нидерланды, Бельгия, Финляндия, Швеция, Швейцария, Португалия, Латвия, Болгария, Китай, Индия, Сингапур, Гонконг, Индонезия, Малайзия, Новая Зеландия. Многие из перечисленных стран входят в рейтинг лучших юрисдикций для ведения бизнеса. В тех странах, где нормативно установлены сроки лишения свободы за заключение картельных соглашений, примерно в 1/3 случаев наказывают только за картели на торгах. При этом реальные сроки либо присуждаются редко, либо находятся на уровне, ближе к нижним нормативным срокам. Особенно контраст заметен на примере стран с наиболее жесткими санкциями [13].

Вместе с тем на сегодня уголовное законодательство всех государств — членов ЕАЭС сохраняет наказание в виде лишения свободы за отдельные нарушения антимонопольного законодательства, включая картели [2].

Тем не менее в повестке дня стоят вопросы декриминализации противодействия картелям. Речь не идет о полной отмене уголовного наказания за эти опасные для экономики правонарушения, а лишь о соразмерной замене лишения свободы усилением штрафных экономических санкций, о создании экономических и институциональных условий, предотвращающих картели.

*Процедуры тарифообразования* содержат необходимые, установленные законом условия для экспертной независимой коллегиальной публичной оценки уровней и динамики тарифов. В случае отклонения условий, положенных в основу принятия решения по тарифам, имеются процедуры их уточнения на следующий период регулирования. Существуют механизмы административного пересмотра решений регуляторов в уполномоченном федеральном антимонопольном органе, а также в гражданско-процессуальном порядке. В таких условиях мало оснований для квалификации в отношении принимаемых и публикуемых коллегиальными тарифными органами тарифных решений уголовных составов, в том числе в виде противоправных действий группы лиц по предварительному сговору.

Наряду с организованной (биржевой) торговлей в цифровую эру существует много возможностей для формирования объективных индикаторов цен, для создания необходимых условий объективизации *ценовых параметров в госконтрактах*, которые сужают возможности и экономические предпосылки для сговоров и других нарушений и преступлений в экономической сфере.

## 8. Необходимы концептуальные изменения в системе госзаказа с переходом от контроля процедур к контролю достижения результата с использованием объективных котировок стоимости товаров (работ, услуг)

Последние годы вал проблем с госзаказом нарастает. Хотя законодательство постоянно меняется, детализируется, тем не менее количество дел, рассматриваемых антимонопольными органами, постоянно и значительно возрастает. Территориальные органы ФАС половину своих ресурсов направляют на рассмотрение дел о нарушениях в сферах госзаказа.

Необходимые концептуальные изменения в системе госзаказа состоят в отказе от приоритета в оценке эффективности госзаказа по результатам контроля процедур размещения госзаказа с переходом на оценку эффективности размещения заказа (по аналогии с лучшей практикой частного сектора) на основе контроля достижения необходимого результата. При этом нужен контроль: целевого использования средств; эффективности деятельности заказчика и подрядчика на основе сопоставления цен размещаемых товаров (работ, услуг) с рыночными индикаторами; недопущения конфликта интересов заказчика и подрядчика; недопущения ограничения конкуренции в действиях органов власти (заказчиков) и подрядчиков.

Важнейшее достижение системы госзаказа в виде прозрачности условий размещения должно сохраниться. Кроме прочего, прозрачность позволяет обеспечить общественный контроль эффективности госзаказа. Что важно, цифровизация госзаказа позволяет на основе обработки огромных массивов экономической и иной информации по результатам заключенных и исполненных контрактов формировать и регулярно обновлять индикаторы цен госзаказа по основным сферам деятельности. Эти индикаторы должны соответствовать условиям представительности.

Также дополнительно должны быть использованы: индикаторы цен на аналогичные товары (работы, услуги), формируемые вне системы госзаказа в коммерческом секторе; биржевые и внебиржевые котировки; данные государственных информационных систем и данные агрегаторов (цифровых платформ). Массив данных ФНС также может быть использован как один из самых объективных и охватывающих все сферы экономической деятельности страны.

Соответственно, может меняться роль контролирующих органов — акцент смещается в сферы компетенции Минфина, ФНС, Росфинмониторинга, отраслевых министерств. Компетенция ФАС смещается в сферу контроля методологии ценообразования (совместно с МЭР), оценки параметров ликвидности торгов (совместно с Банком России), контроля соблюдения норм защиты конкуренции (а не процедур госзаказа).

Такая организация работы может *способствовать росту экономики* на основе: привлекательности госза-

Актуальные вопросы государственной антимонопольной политики России...

каза для тех, кто реально работает на рынках, а не для организаций, специализирующихся на участии в торгах; ориентирования госзаказа на достижение целей государственных программ и проектов; рационального использования бюджетных средств; снижения административного бремени и декриминализации отношений в области госзаказа. *Статус исполнителя госзаказа должен давать основание для гордости, а не для прекращающихся подозрений.* ■

## Литература [References]

1. Бердяев Н. Судьба России: Сочинения. М.: ЭКСМО-Пресс; Харьков: Фолио, 1998. 736 с. [Berdyayev N. The Fate Of Russia: Works. Moscow: EKSMO Press; Kharkiv: Folio, 1998. 736 p. (Russia).]
2. Максимов С. В., Утаров К. А. Картели: проблемы уголовной политики: евразийский опыт, перспективы. М.: Норма, 2020. С. 75—82. [Maksimov S.V., Utarov K.A. Cartels: problems of criminal policy: Eurasian experience, prospects. M.: Norma, 2020. P. 75—82 (Russia).]
3. Голомолзин А. Н. О значимости совместной работы стран — участниц СНГ для выработки антимонопольных мер в условиях пандемии и на будущее // <https://fas.gov.ru/news/29918> (Дата обращения: 06.06.2020). [Golomolzin A.N. On the importance of joint work of the CIS member countries for developing Antimonopoly measures in the context of the pandemic and for the future // <https://fas.gov.ru/news/29918> (Accessed: 06.06.2020).]
4. Голомолзин А. Н. Проконкурентное тарифное регулирование: опыт и перспективы // Российское конкурентное право и экономика. 2018. № 2 (14). С. 6—29. [Golomolzin A.N. Pro-Competitive tariff regulation: experience and prospects // Russian Competition Law and Economics. 2018. No. 2 (14). P. 6—29 (Russia).]
5. Постанюк В. Д. К проблеме декриминализации ответственности за преступления экономического характера // Евразийская адвокатура. 2019. № 2. С. 71—73. [Postanyuk V.D. On the Problem of Decriminalization of Responsibility for Economic Crimes // Eurasian Advocacy. 2019. No. 2. P. 71—73 (Russia).]
6. Мониторинг уголовно-правовой политики борьбы с преступлениями в сфере экономики (глава 15) // Мониторинг уголовной политики России: Монография. М.: Институт государства и права РАН, 2014. С. 229—265. [Monitoring of criminal law policy with crimes in the field of the economy (chapter 15) // Monitoring of the criminal policy of Russia: Monograph. M.: Institute of State and Law of the Russian Academy of Sciences, 2014. P. 229—265 (Russia).]
7. Бизнес в России становится все опаснее (материалы Ежегодного доклада Уполномоченного при Президенте России по защите прав предпринимателей о нарушении прав предпринимателей. Мнение экспертов о защите прав предпринимателей: результаты опроса ФСО России 2019 г. // <https://www.rbc.ru/newspaper/2019/05/28/5cebe7939a794754023bf449> (Дата обращения: 28.05.2019). [Business in Russia is becoming more dangerous (the materials of the Annual Report of the Presidential Commissioner for the Protection of the Rights of Entrepreneurs on the violation of the rights of entrepreneurs. Opinion of experts on the protection of the rights of entrepreneurs: results of a survey of the FSO of Russia 2019// <https://www.rbc.ru/newspaper/2019/05/28/5cebe7939a794754023bf449> (Circulation Date: 28.05.2019) (Russia).]
8. Кулешов Ю. И., Быков А. В. Некоторые тенденции декриминализации деяний в сфере экономической деятельности // Вестник Югорского государственного университета. 2018; 14 (2): 64—70. [Kuleshov Y.I., Bykov A.V. Some trends in the decriminalization of acts in the sphere of economic activity // Yugra State University Bulletin. 2018; 14 (2): 64—70 (Russia).]
9. Gregory J. Werden. Sanctioning cartel activity; Let the punishment it the crime European Competition Journal. 2009. April. P. 19—36.
10. Яковлев А. М. Социальная эффективность уголовного закона // Советское государство и право. 1967. № 10. С. 55—63. [Yakovlev A.M. Social efficiency of the criminal law // Soviet state and law. 1967. No. 10. P. 55—63 (Russia).]
11. Шаргородский М. Д. Избранные труды / Сост. и предисл.: Волженкин Б. В. СПб.: Юрид. центр Пресс, 2004. С. 358—376. [Shargorodsky M. D. Selected works / Comp. and Preface: Volzhenkin B.V. St. Petersburg: Yurid. center Press, 2004. P. 358—376 (Russia).]
12. Лопашенко Н. А. Уголовная политика России в отношении преступлений в сфере экономической деятельности (анализ на основе изменений уголовного законодательства) // Криминологический журнал Байкальского государственного университета экономики и права. 2010. № 4. С. 36—44. [Lopashenko N.A. Russian criminal policy regarding economic crimes (Analysis of criminal legislation changes) // Criminology Journal of Baikal National University of Economics and Law. 2010. No. 4. P. 36—44 (Russia).]
13. Акифьева А. А., Лысова Е. И. Ответственность за картельные соглашения, связанная с лишением свободы: зарубежный опыт // Закон. 2019. № 2. С. 157—174 [Akifyeva A.A., Lysova E.I. Imprisonmentfor cartel conduct: international practices // Zakon. 2019. No. 2. P. 157—174 (Russia).]

## Сведения об авторе

**Голомолзин Анатолий Николаевич:** кандидат технических наук, заместитель руководителя ФАС России  
E-mail: [delo@fas.gov.ru](mailto:delo@fas.gov.ru)