



Федеральная
Антимонопольная
Служба

30 ЛЕТ
АНТИМОНОПОЛЬНЫМ
ОРГАНАМ

Российское конкурентное право и экономика

Научно-практический журнал

№ 3 (23) 2020
ISSN: 2542-0259



№ 3 (23) 2020
№3 (23) 2020

ISSN: 2542-0259

Научно-практический журнал

Российское конкурентное право и экономика*

Scientific and Practical Journal

Russian Competition Law and Economy



Учебно-методический центр
ФАС России

Издательский дом

**ДЕЛОВОЙ
ЭКСПРЕСС**

Финансовый издательский дом
«Деловой экспресс»

* В соответствии с решением ВАК при Минобрнауки России от 13.07.2018 № 21/257 журнал «Российское конкурентное право и экономика» включен в Перечень рецензируемых научных изданий, рекомендуемых для опубликования результатов диссертационных исследований.

Редакционный совет:

Артемов Игорь Юрьевич (председатель)

к.б.н., зав. кафедрой экономического и антимонопольного регулирования МГИМО МИД России, зав. кафедрой ФАС России при ГУ ВШЭ, руководитель ФАС России

Максимов Сергей Васильевич (заместитель председателя редакционного совета)

д.ю.н., проф., помощник руководителя ФАС России

Салимзянов Булат Ильдарович

к.ю.н., директор ФГАУ «Учебно-методический центр» ФАС России

Шарков Андрей Валентинович

генеральный директор Акционерного общества «Финансовый издательский дом «Деловой экспресс»

Редакционная коллегия:

Максимов Сергей Васильевич (главный редактор)

д.ю.н., проф., главный научный сотрудник ИПРАН РАН

Осипова Елена Владимировна (зам. главного редактора)

начальник научно-методического отдела ФАС России

Лисицын-Светланов Андрей Геннадьевич (руководитель юридической секции)

академик РАН, д.ю.н., проф., сопредседатель Научного совета РАН по проблемам защиты и развития конкуренции

Блажеев Виктор Владимирович

к.ю.н., проф., ректор МГЮА им. О. Е. Кутафина, вице-президент Ассоциации юридического образования

Варламова Алла Николаевна

д.ю.н., доцент, проф. кафедры коммерческого права и основ правоведения юридического факультета МГУ им. М. В. Ломоносова

Губин Евгений Парфирьевич

д.ю.н., проф., зав. кафедрой предпринимательского права юрфака МГУ им. М. В. Ломоносова

Гуленков Михаил Сергеевич

к.ю.н., ст. преподаватель МПТ РЭУ им. Г. В. Плеханова, ФАС России

Егорова Мария Александровна

д.ю.н., доцент, проф. кафедры конкурентного права МГЮА им. О. Е. Кутафина

Кинев Александр Юрьевич

д.ю.н., проф., член Центральной избирательной комиссии

Кучеров Илья Ильич

д.ю.н., проф., зам. директора ИЗиСП при Правительстве РФ

Лопатин Владимир Николаевич

эксперт РАН, д.ю.н., проф., заслуженный деятель науки РФ, научный руководитель (директор) РНИИИС

Молчанов Артем Владимирович,

к.ю.н., преподаватель кафедры конкурентного права МГЮА им. О. Е. Кутафина

Новоселова Людмила Александровна

д.ю.н., проф., председатель Суда по интеллектуальным правам

Паращук Сергей Анатольевич

к.ю.н., доцент кафедры предпринимательского права, рук. магистерской программы «Конкурентное право» юрфака МГУ им. М. В. Ломоносова

Пузыревский Сергей Анатольевич

к.ю.н., доцент, зав. кафедрой конкурентного права МГЮА им. О. Е. Кутафина, ФАС России

Самолысов Павел Валерьевич

к.п.н., доцент, доцент кафедры организации финансово-экономического, материально-технического и медицинского обеспечения Академии управления МВД России

Тенишев Андрей Петрович

к.ю.н., заведующий кафедрой конкурентного права ИПиНБ РАНХиГС при Президенте РФ

Тесленко Антон Викторович

к.ю.н., зам. начальника Управления по борьбе с картелями, ФАС России

Тосунян Гарегин Ашотович

академик РАН, д.ю.н., проф., зав. сектором финансового, налогового, банковского и конкурентного права ИГП РАН

Федоров Александр Вячеславович

к.ю.н., проф., зам. Председателя СК России

Айджанов Алдаш Турдыкулович

к.э.н., президент АО «Центр развития и защиты конкурентной политики»

Башлаков-Николаев Игорь Васильевич

к.э.н., старший научный сотрудник РЭУ им. Плеханова, доцент кафедры антимонопольного регулирования МГОУ

Голобокова Галина Михайловна

д.э.н., проф., зав. научно-исследовательским отделом инновационных проблем интеллектуальной собственности РНИИИС

Джуквич Петар

профессор технологическо-металлургического факультета Университета в Белграде, Республика Сербия

Заварухин Владимир Петрович

к.э.н., директор ИПРАН РАН

Караганчу Анатолий Владимирович

д.э.н., проф., «Сибирский университет Лучиан Блага», г. Сибиу, Румыния

Кашеваров Андрей Борисович

к.э.н., зав. базовой кафедрой ФАС России ФГБОУ ВО «Финансовый университет при Правительстве РФ», ФАС России

Кириллова Оксана Юрьевна

д.э.н., доцент, проф. РЭУ им. Плеханова

Клеева Людмила Петровна

д.э.н., проф., зав. сектором мониторинга состояния научно-технического комплекса ИПРАН РАН

Князева Ирина Владимировна

д.э.н., проф., рук. научной лаборатории «Центр исследования конкурентной политики и экономики» СИУ — филиала РАНХиГС

Колесников Сергей Иванович

академик РАН, д.м.н., проф., засл. деятель науки РФ, советник Президиума РАН

Королев Виталий Геннадьевич

к.э.н., зав. базовой кафедрой РЭУ им. Г. В. Плеханова, ФАС России

Марголин Андрей Маркович

д.э.н., к.т.н., проф., заслуженный экономист РФ, проректор РАНХиГС при Президенте РФ

Овчинников Максим Александрович

к.э.н., первый заместитель генерального директора ГК «Роскосмос»

Сероштан Мария Васильевна

д.э.н., проф., действительный член РАЕН, проф. кафедры стратегического управления ИЭМ БГТУ им. Шухова, главный научный сотрудник РНИИИС

Стародубов Владимир Иванович

академик РАН, д.м.н., проф., заслуженный врач РФ, академик-секретарь отд. медицинских наук РАН, директор ФГБУ ЦНИИОИЗ Минздрава России

Сушкевич Алексей Геннадьевич

к.э.н., проф., заслуженный экономист РФ, директор Департамента антимонопольного регулирования ЕЭК, зам. зав. базовой кафедрой ФАС России НИУ ВШЭ

Цыганов Андрей Геннадьевич

к.э.н., заслуженный экономист РФ, ведущий научный сотрудник кафедры конкурентной и промышленной политики экономического факультета МГУ им. М. В. Ломоносова, ФАС России

Шульц Владимир Леопольдович

член-корр. РАН, д.ф.н., проф., заслуженный деятель науки РФ, директор ЦИПБ РАН, зам. председателя Президиума ВАК при Минобрнауки России

Содержание

Вступительное слово

- 4 Поздравление руководителя Федеральной антимонопольной службы И.Ю. Артемьева с 30-летием антимонопольных органов России

30 лет антимонопольным органам России

- 5 Команда профессионалов ФАС — это самое главное наше достижение за 30 лет
Артемьев И. Ю., руководитель Федеральной антимонопольной службы
- 11 Антимонопольные органы России (история создания и развития)
Цыганов А. Г., заместитель руководителя ФАС России, г. Москва

Государственная политика защиты и развития конкуренции

- 16 Актуальные вопросы государственной антимонопольной политики России (предложения к проекту Национального плана развития конкуренции на 2021—2025 гг.)
Голомолзин А. Н., ФАС России, г. Москва
- 36 О развитии конкуренции в России в условиях цифровой экономики
Свалова Ю. А., Коннов Г. Н., Санкт-Петербургский государственный университет, г. Санкт-Петербург

Контроль в сфере закупочной деятельности

- 44 Проблемы предоставления преференций малому и среднему бизнесу в сфере государственных закупок (в том числе в свете пандемии): зарубежный и российский опыт
Ионкина К. А., Институт конкурентной политики и регулирования рынков НИУ ВШЭ, г. Москва
Коновцев А. А., Институт конкурентной политики и регулирования рынков НИУ ВШЭ, ФАС России, г. Москва
Москвитин О. А., Институт конкурентной политики и регулирования рынков НИУ ВШЭ, Коллегия адвокатов «Муранов, Черняков и партнеры», г. Москва
- 50 Основные барьеры роста эффективности конкурсных государственных закупок научно-исследовательских работ (результаты выборочного опроса государственных заказчиков)
Осипова Е. В., Смирнова Т. Г., Институт проблем развития науки РАН, г. Москва
- 58 О закупках НИР отдельными видами юридических лиц, перечисленных в Федеральном законе от 18 июля 2011 г. № 223-ФЗ
Фролова Н. Д., Институт проблем развития науки Российской академии наук, г. Москва
- 69 Комментарий к статье Н. Д. Фроловой
Баилаков-Николаев И. В., Ассоциация антимонопольных экспертов, Московский государственный областной университет, г. Москва

Практика применения антимонопольного законодательства

- 72 Критерии определения рынка, на котором совершено административное правонарушение
Кадымов Ф. Ф., Московское УФАС России, г. Москва
Трубинова Е. И., Финансовый университет при Правительстве Российской Федерации, г. Москва

Нормативное правовое регулирование защиты и развития конкуренции

- 80 О некоторых проблемах правового регулирования розничного рынка лекарственных средств: понятие «аптечная сеть», специальные антимонопольные запреты и контроль
Варламова А. Н., МГУ им. М. В. Ломоносова, г. Москва

Государственная политика в сфере борьбы с картелями

- 88 Особенности квалификации действий хозяйствующих субъектов, входящих в одну группу лиц, по статье 11 Закона о защите конкуренции
Панарин Р. С., ФАС России, г. Москва

Тарифное регулирование

- 94 Процедурные вопросы государственного регулирования цен (тарифов) на уровне субъектов Российской Федерации
Волов И. П., Московский государственный университет им. О. Е. Кутафина (МГЮА), г. Москва
Юдина Ю. В., ФАС России, г. Москва

Обзор

- 102 Практика Апелляционной коллегии ФАС России (научный обзор наиболее значимых дел, рассмотренных во II квартале 2020 г.)
Матяшевская М. И., Сайдашев Р. З., ФАС России, г. Москва
- 106 Аналитический обзор судебных дел, рассмотренных с участием антимонопольного органа
Вовкивская Л. В., Финансовый университет при Правительстве РФ, ФАС России, г. Москва
Савостина Е. В., ФАС России, г. Москва

Обзор мероприятий

- 110 Наши ценности совпадают, или «За кулисами» антимонопольного ведомства. Круглый стол ОКЮР и ФАС России из цикла «Диалог с властью»

30 лет антимонопольным органам России

<https://doi.org/10.47361/2542-0259-2020-3-23-4-4>

ISSN: 2542-0259

© Российское конкурентное право
и экономика, 2020

Поздравление руководителя Федеральной антимонопольной службы И.Ю. Артемьева с 30-летием антимонопольных органов России

Congratulation of the Head of the Federal Antimonopoly Service I.Yu. Artemyev on the 30th Anniversary of Antitrust Organs of Russia

Уважаемые коллеги, друзья!

Поздравляю вас с 30-летием антимонопольных органов России! Хочу сердечно поблагодарить всех, кто создавал их в России. Как членов Правительства РФ, так и наших отцов-основателей, заслуженных ветеранов, продолжающих работать в сфере антимонопольного регулирования, а также тех, кто уже не работает в системе ФАС России, но продолжает сотрудничать с нами.

Очень многие российские предприниматели могли бы сказать в адрес ФАС России самые теплые слова благодарности, поскольку нам удалось спасти многие компании и сохранить десятки тысяч рабочих мест. Мы системно занимаемся поддержкой малого и среднего бизнеса в стране, защищаем его от лишнего административного давления со стороны органов власти и недобросовестной конкуренции со стороны конкурентов.

За 30 лет нам удалось добиться большого уважения как со стороны простых людей, так и со стороны больших компаний. Я не разделяю антимонопольные органы на Государственный комитет по антимонопольной политике и ФАС России. Для меня все это — единое целое, и я понимаю: все то, что на сегодня удалось создать, тесно связано с той подвижнической работой, которая началась еще в девяностые годы.

30-летний юбилей можно уверенно считать возрастом зрелости. За последние годы мы вошли в десятку лучших антимонопольных органов мира, и для меня принципиально важно, что в этом перечне указана не аббревиатура «ФАС», а именно «Россия». Ни один другой федеральный орган исполнительной власти не смог подняться так высоко в независимом международном рейтинге, и наша задача продвигнуться в нем как можно выше.

Российское антимонопольное законодательство признано экспертами Организации экономического сотрудничества и развития соответствующим лучшим мировым стандартам.



За 30 лет мы прошли путь, который многие регуляторы в мире, например, североамериканские, проходили более 100 лет. При этом отмечу, что на сегодня мы мало в чем им уступаем. И если раньше, в начале пути, мы учились у них борьбе с картелями, то сейчас ФАС ведет прецедентные дела в отношении IT-гигантов, которые внимательно изучаются и берутся на вооружение антимонопольными органами других стран.

От всей души желаю вам здоровья, счастья и благополучия! Впереди еще много всего интересного! ■



*Игорь Юрьевич Артемьев
Руководитель Федеральной
антимонопольной службы*

<https://doi.org/10.47361/2542-0259-2020-3-23-5-10>

ISSN: 2542-0259
© Российское конкурентное право
и экономика, 2020

Команда профессионалов ФАС — это самое главное наше достижение за 30 лет

Артемьев И.Ю.,
руководитель Федеральной
антимонопольной службы

The FAS Team of Professionals is Our Most Important Achievement in 30 Years

Igor Yu. Artemyev,
Head of the FAS Russia

Время команд

В XXI веке наступило время команд, когда один человек ничего сделать не может, не может объять необъятное. Тем более у нас такая служба, которая занимается контролем и надзором за соблюдением экономического законодательства на всех рынках и практически во всех сферах экономики. Это и здравоохранение, и финансовые рынки, и энергетика, и ТЭК, и промышленность, и торговля и многое другое. И это не только антимонопольное, но и тарифное регулирование. Контроль за рекламой и иностранными инвестициями, закупками органов власти, госкомпаний и естественных монополий, закупками в сфере гособоронзаказа.

Поэтому важно было подобрать таких людей, которым это было бы интересно, которых не надо уговаривать быть профессионалами в своем деле. У нас очень много молодых людей и тех, кто приходил сюда 16—20 лет назад, когда им было 25 лет и когда им давали большие, очень серьезные куски работы. Им сейчас за 40, и они уже не только быстры, как раньше, но уже и мудры, а это то, что надо, это оптимальное сочетание.

В ФАС работает много пассионариев, желающих что-то полезное сделать для своей страны. Таких людей не так много. И для меня огромное счастье, что они собрались в ФАС. Я горжусь нашей командой.

С чего все начиналось

В самом начале 1990-х, когда развалился Союз и мы начали строить новую Россию с рыночной экономикой, было принято решение о создании первого в нашей стране антимонопольного органа. Решение принималось при непосредственном участии моего друга и учителя Григория Явлинского, который тогда работал в Правительстве Силаева. В плановой экономике СССР такого органа власти не было. Мало кто знал тогда и понимал, чем должен заниматься антимонопольный орган, какую ценность представляет собой конкуренция.

В те годы перед антимонопольным органом стояло много других задач, они тогда не занимались правоприменением, как мы сейчас. Государственный антимонопольный комитет, который возглавлял Валерий Черногородский, должен был быстро создать сильную команду, провести все организационно-штатные мероприятия, написать закон, по



которому должны были жить компании в нашей стране. Они вынуждены были заниматься налаживанием хозяйственных связей между предприятиями, которых разбросало по разным странам — республикам бывшего Союза. И я рад, что в нашей команде до сих пор есть люди, которые работают в системе антимонопольных органов уже 30 лет. Например, мой заместитель Андрей Цыганов, которого мы в шутку называем «Андрей Первозванный».

Развитие антимонопольного законодательства

Когда я пришел в ФАС в 2004 г., с антимонопольным органом мало кто тогда считался. Штрафы за нарушения закона были такими мизерными, что компаниям было проще их выплачивать и продолжать нарушать. Максимально возможный штраф за злоупотребление доминирующим положением тогда составлял 500 тыс. руб. Ну что это для таких компаний, как Газпром? Слону дробина. В руках у антимонопольного органа в то время была «соломенная шпага», которой мы грозили нарушителям, а они не обращали на нас внимания.

Все изменилось в 2007 г., когда сначала мы написали новый закон «О защите конкуренции», а потом были приняты поправки в Кодекс об административных правонарушениях. Штрафы стали исчисляться от оборота ком-

пании. До 15% от оборота компании за год. И тогда нарушать стало невыгодно.

А когда появилась уголовная ответственность для участников картельных сговоров, многие компании стали создавать у себя внутри антимонопольные практики, изучать наш закон и стараться не ссориться с нами. Тогда же стали появляться антимонопольные практики в различных адвокатских бюро, потому что мы активно пресекали нарушения со стороны компаний на рынках, а они опротестовывали наши решения в суде. Но надо сказать, что мы до сих пор выигрываем в суде почти 90% дел в последней инстанции. Это показатель качества нашей работы.

Про противостояние с монополистами

По отношению к монополистам, полукриминальным структурам, которые в 1990-е и начале 2000-х уничтожали малый бизнес или грабили население за счет необоснованно высоких тарифов, должна была появиться сила, способная им противостоять. Такой силой стала ФАС. Мы провели серию дел в отношении нефтяных компаний, металлургических, химических, фармацевтических, строительных, IT-гигантов, выиграли эти дела в судах, собрали с компаний-нарушителей миллионные и миллиардные штрафы в бюджет страны. Все смирились

Команда профессионалов ФАС — это самое главное наше достижение за 30 лет

с тем, что мы такие же, как регуляторы в Европе и США, и с государством нужно считаться, наш закон надо выполнять.

При этом я хочу, чтобы ФАС продолжала оставаться гражданской организацией, без погон, без полномочий на ведение оперативно-розыскной деятельности. Наша задача не пополнить ряды правоохранительных органов, а наладить с ними эффективное взаимодействие, чтобы оперативно решать задачи защиты и развития конкуренции в стране.

Про опасность службы в ФАС

Все достаточно крупные дела ФАС начала 2000-х гг. сопровождалось как минимум очень грязной пиар-компанией. Для какой-нибудь компании заплатить миллион за дискредитацию ФАС было нетрудно, поэтому мы слышали про себя все что угодно. На это тоже надо было учиться реагировать, в некоторых случаях не замечать, в некоторых отвечать.

Были ситуации, когда к нам приходили следователи с вопросами, приходилось и им объяснять свои решения и действия.

У нас были разные ситуации, в наших сотрудников стреляли, было и такое. Это значит, что мы кому-то очень сильно мешаем, кому-то не дали отрезать лакомый кусок от бюджета. Это война. И надо понимать, что в ФАС работает более 64% женщин. И на их плечи ложится этот груз ведения антимонопольных дел в отношении полукриминальных структур где-то вдалеке от Москвы, в отношении губернаторов, некоторые из которых чувствуют себя царями на своей территории.

Мы получаем через СМИ поток лжи, грязи, провокаций. И если еще учесть зарплату, за которую наши сотрудники в территориальных органах на передовой работают, то можно сказать, что все они герои.

В основе коррупции — отсутствие конкуренции

Отличие ФАС от антимонопольных органов других стран в том, что она контролирует еще и деятельность самих органов власти. Каждый день мы накладываем по всей системе примерно 200 штрафов на чиновников. Поэтому нас многие не любят и пытаются с нами бороться. Отсутствие конкуренции лежит в основе коррупции. Там, где конкуренция, там всегда будет светло, там обязательно кто-то включит прожектор и расскажет, что его интересы ущемляют. Там есть кому бороться за свои права. А когда конкуренции нет, то в этой темноте чиновники, прежде всего, и крупные махинаторы чувствуют себя отлично. В этой ситуации мы должны помочь тому, кто включил свет, защититься. И мы сами должны пролить свет на все эти тайны, провести расследования, тайное сделать явным. Наказать экономически и пригласить правоохранителей, чтобы злостных нарушителей привлекли к уголовной ответственности.

Синергия полномочий

Кроме России еще две страны — Нидерланды и Австралия — пошли по пути объединения полномочий антимонопольного и тарифного регулирования в одном органе. Сегодня в мировой практике это признается правильной



Рис. 1. Сферы экономической деятельности с наибольшим числом нарушений ст. 11, 16 и 17 Федерального закона «О защите конкуренции» за 2019 г.



Рис. 2. Динамика числа выявленных нарушений по ст. 11 Федерального закона «О защите конкуренции» (2015—2019 гг.)

синергией, когда мы можем на монополиста посмотреть с точки зрения антимонопольного законодательства и увидеть, как он осуществляет свои закупки, как формируется его тариф. Раньше эта информация поступала в разные органы власти, между ними порой коммуникация была затруднена, и понять что-то, разобраться досконально в работе монополий было тяжело. Сейчас синергия полномочий дала вой результат. Это позволило нам ворваться в десятку рейтинга лучших антимонопольных практик мира, составляемого Global Competition Review.

Про телефонное право

Начиная с 2004 г., когда меня назначили на должность главы ФАС, было много звонков. Какой результат? Сейчас их почти нет.

Мы выдерживаем определенную линию, и эта линия очень дорогого стоит. Звонить нам можно. Мы за открытый диалог. Мы выслушаем, разберемся в ситуации и примем то решение, которое считаем правильным и законным. Многие из тех, кто звонил, оставались разочарованными.

Я никогда не скрываю свою позицию. Более того, если она в результате расследования тех или иных фактов меняется, то иногда я сам могу позвонить и сказать, да, наша позиция изменилась. Если бы служба не вела такой открытый диалог с бизнесом, властью и гражданами, то мы, думаю, долго здесь не проработали бы.

Монополизм цифровых компаний — это современная форма тоталитаризма

Мы сейчас видим последствия четвертой промышленной революции, IT-гигантов, которые злоупотребляют своим монопольным положением. Они чаще всего используют свою рыночную власть, делают то, что нельзя делать, навязывают услуги, искажают ценообразование.

Наша задача, чтобы этот огромный гигантский big data не «задавил» человечество. Информационные монополии — это современная форма тоталитаризма, когда мы услышим и увидим только то, что нам приказано будет

услышать и увидеть. Причем мы этого не поймем даже. Мы не должны этого допустить. Нужно пресекать такое «хулиганское» поведение цифровых гигантов. В нашем арсенале уже есть дела в отношении Майкрософт, Гугл, Эппл и др.

Про картели

Картели во всем мире считаются одним из самых опасных экономических преступлений. В Европе предусмотрены за них гигантские штрафы, в Америке — уголовная ответственность топ-менеджеров компаний.

Картели и иные ограничивающие конкуренцию соглашения в России представляют реальную угрозу экономической безопасности страны, наносят существенный вред бюджету государства и компаниям с государственным участием.

Ежегодно мы выявляем значительное количество картелей и иных ограничивающих конкуренцию соглашений. В 2019 г. мы возбудили 944 административных дела о заключении ограничивающих конкуренцию соглашений и запрещенных согласованных действиях, из них 424 дела о картелях, что на 15% больше, чем в 2018 г. При этом более 87% дел по картелям — сговоры на торгах.

Картели — это «паразиты», которые не создают дополнительных благ, а перекладывают деньги граждан и других компаний в свои карманы. Мы создали надежную систему законодательства и правоприменения, чтобы бороться с ними. Для борьбы с картелями на цифровых рынках, на торгах мы разработали даже специальную программу, которую называем «Большой цифровой кот».

О сотрудничестве с правоохранителями

Очень важно, что в доктрину национальной безопасности России попала тема картелей как угроза экономической безопасности и суверенитету РФ. Мы тесно работаем с силовиками для пресечения противоправной деятельности картелей. Правоохранители используют

Команда профессионалов ФАС — это самое главное наше достижение за 30 лет

свои оперативные методы, а мы смотрим экономическую и юридическую часть.

По нашим обращениям в МВД России и Следственный комитет Российской Федерации возбуждено 37 уголовных дел, из них 22 дела по ст. 178 УК РФ.

В прошлом году судом рассмотрены по существу и впервые за несколько лет вынесены обвинительные приговоры по четырем уголовным делам в Санкт-Петербурге, Самаре, Саратове и Новосибирске.

Для нас не является целью отправить предпринимателя за решетку, мы не хотим этого, но мы должны показать примеры, почему это осуждается обществом и государством, почему нельзя это делать.

Работа ФАС во время пандемии

Как и всем органам власти, нам пришлось учитывать в своей работе сложившуюся ситуацию с пандемией и мерами по борьбе с ней. С 1 апреля 2020 г. мы не проводим плановые проверки в отношении хозяйствующих субъектов, а также проверки субъектов малого и среднего предпринимательства. Внеплановые проверки осуществляются исключительно в случаях, когда основанием для них являются требования прокуратуры.

Территориальные органы ФАС снизили нагрузку на бизнес в виде запросов информации. С весны широко применяются механизмы отсрочки и рассрочки уплаты штрафов за нарушение антимонопольного законодательства.

Одновременно с этим мы усилили контроль на социально значимых рынках. Во время пандемии мы оперативно наладили ежедневный мониторинг цен на социально значимые продукты питания в торговых сетях, реагировали на все случаи необоснованного роста цен на продукты питания, выдавали предупреждения как производителям, так и поставщикам товаров и торговым сетям.

Мы провели анализ динамики изменения операторами мобильной связи тарифов (цен) на свои услуги и выявили превышение одним из операторов стоимости услуг в среднем на 10% без экономического обоснования. Поэтому мы выдали ему предупреждение о приведении тарифов на услуги связи к прежнему уровню.

В сфере закупок расширены возможности осуществления закупок у единственного поставщика в условиях режима повышенной готовности. У заказчиков появилась возможность изменять цены или срок контракта (аванса по контракту) из-за распространения коронавируса. Теперь они вправе не устанавливать требование об обеспечении контракта для закупок среди субъектов малого и среднего предпринимательства и др.

Совместно с Минфином и Казначейством мы внесли в Правительство Российской Федерации «оптимизационный» законопроект о внесении изменений в Закон о контрактной системе, предусматривающий комплексную оптимизацию процесса закупок, упрощение проводимых процедур, сокращение их сроков.

Про реформу унитарных предприятий

С 8 января 2020 г. действует общий запрет на создание и деятельность унитарных предприятий на конкурентных рынках, за исключением закрытого перечня случаев (в сфере обороны и безопасности страны, в сфере культуры, естественных монополий, в районах Крайнего Севера). В 2019 г. количество унитарных предприятий по сравнению с 2018 г. снизилось на 18%. Одни были преобразованы в более прозрачные формы собственности, другие ликвидированы.

Конкуренция возможна только при равных стартовых условиях. ГУПы и МУПы же обладают рядом преимуществ: получают имущество из казны на безвозмездной основе, финансовые преференции. Они занимают место рыночных структур в сфере ЖКХ, транспортных услуг, пассажирских перевозок, розничной торговли. Это все ограничивает развитие конкуренции на рынке, сокращает возможности выбора потребителем более качественных и дешевых услуг и товаров.

Унитарные предприятия часто создаются при конкретных губернаторах как «теневые кошельки». Поэтому многие регионы резко выступили против этого закона. И только благодаря прямой поддержке Президента России и Председателя Правительства в то время Дмитрия Анатольевича Медведева нам удалось провести этот закон через парламент.

Мне кажется, что с точки зрения функционала повысится качество предоставляемых услуг за счет усиления конкуренции, в том числе и в ЖКХ.

Национальный план развития конкуренции

Несмотря на то что по эффективности правоприменения ФАС входит в десятку лучших стран мира в рейтинге Всемирного обзора по конкуренции и наше законодательство признано ОЭСР соответствующим лучшим мировым практикам, ситуация с конкуренцией в России остается тяжелой.

Мы похожи на лягушку в кувшине, которая пытается взбить из молока масло и вылезти из кувшина. Поэтому мы всерьез задумались о необходимости перехода от защиты конкуренции к ее развитию.

В 2017 г. Президент России подписал Указ № 618, которым утвердил Национальный план развития конкуренции на три года. Это акт стратегического действия. Этот указ, как и Майские указы, — социальный, он про людей. Пока не будет конкуренции на рынках, у потребителей не будет выбора. Они будут получать некачественные коммунальные услуги, переплачивать за продукты питания и лекарства, тарифы будут только расти, если не будет конкуренции.

К сожалению, можно отметить, что на сегодня 40% мероприятий, заложенных в Нацплане, не исполнено.

В частности, в части принятия необходимых законов. До сих пор не приняты V антимонопольный пакет законов, закон о государственном регулировании тарифов, об отмене антимонопольных иммунитетов на результаты интеллектуальной деятельности, о принудительном лицензировании и о параллельном импорте.

К сожалению, и национальные проекты зачастую не только реализуются без учета целей развития конкуренции, предусмотренных Указом Президента РФ № 618, но и характеризуются большим количеством случаев ограничения конкуренции, включая сговоры между властными структурами и бизнесом.

Новый Национальный план развития конкуренции

Мы надеемся, что в конце 2020 г. Президент сочтет возможным утвердить новый Национальный план развития конкуренции на ближайшие пять лет. Определит, что нужно сделать в образовании и науке для конкуренции, что — в здравоохранении, IT-технологиях, тяжелом машиностроении и т. д.

Цели и задачи нового Нацплана сформулированы исходя из приоритета соблюдения и защиты прав и свобод граждан, а также стремления в условиях конкуренции улучшать их благосостояние и качество жизни.

Мероприятия Нацплана на следующие четыре года будут направлены на создание условий для инновационного развития, повышение предпринимательской и социальной активности, ликвидацию социального неравенства.

В частности, мы хотим добиться снижения доли организаций с государственным и муниципальным участием на конкурентных рынках в отраслях экономики, увеличить число субъектов малого и среднего предпринимательства, осуществляющих деятельность более трех лет, не менее чем на 20% к уровню 2020 г.

Одна из целей — снижение доли закупок по Федеральному закону № 223 в денежном выражении у единственного поставщика до 5%. Для развития малого и среднего предпринимательства мы предусмотрели в Нацплане льготные режимы и преференции для лиц, которые являются непосредственными приобретателями

государственного и (или) муниципального имущества, запрет на увеличение налогов, обеспечение стабильности кадастровой стоимости на такое имущество на долгосрочный период.

Мы предлагаем предоставить преимущественное право доступа к природным ресурсам субъектам малого и среднего бизнеса. Другая идея — определить перечень товаров, работ, услуг, закупка которых осуществляется только у субъектов малого предпринимательства по федеральным законам № 44 и 223.

Целый блок Нацплана будет посвящен теме эффективного и прозрачного управления государственной и муниципальной собственностью, в том числе вовлечению в хозяйственный оборот неиспользуемого и непрофильного государственного и муниципального имущества.

Об изменении ментальности

Сейчас я наблюдаю положительные тенденции: во власть и в управление крупными компаниями приходят молодые люди с другим типом мышления, более проконкурентным, более европейским, что ли. Они принимают другие решения, не такие, как «в старой доброй советской традиции». И ситуация с конкуренцией в стране тоже будет меняться к лучшему.

О специфике ФАС

Антимонопольный орган в 1990-е годы в России был чем-то необычным. Необычность его в том, что он не отраслевой. Любой отраслевой орган в России или в другой стране постепенно «смыкается» с отраслью, растворяется в ней и становится очень «заботящимся» об этой отрасли. Возникают различного рода интересы, бани, прогулки под луной и все остальное. Поэтому во многих странах мира происходит ротация государственных служащих, их переводят из министерства в министерства, чтобы они не сидели на прикормленном месте и не плодили коррупцию. А ФАС изначально не такая. Она внеотраслевая, подчиняющаяся только Правительству и Президенту России, ну и следующая своему предназначению. И вот в этом наша особенность. ■

<https://doi.org/10.47361/2542-0259-2020-3-23-11-15>

ISSN: 2542-0259

© Российское конкурентное право
и экономика, 2020

Антимонопольные органы России (история создания и развития)

Цыганов А.Г.,заместитель руководителя
ФАС России,
кандидат экономических наук,
заслуженный экономист
Российской Федерации,
г. Москва

Antitrust Authorities of Russia (History of Creation and Development)

Andrey G. Tsyganov,Deputy Head of the Federal
Antimonopoly Service of Russia
Candidate of Economic Sciences
Honored Economist of the
Russian Federation,
Moscow

30 лет назад, 14 июля 1990 г. Председатель Верховного Совета РСФСР Б.Н. Ельцин подписал Закон РСФСР «О республиканских министерствах и государственных комитетах РСФСР». В этом законодательном акте предусматривалось, что наряду с традиционными для любого суверенного государства органами власти, такими как, например, министерства внутренних дел, здравоохранения, образования, промышленности, транспорта, в составе республиканского Правительства должен быть создан Государственный комитет РСФСР по антимонопольной политике и поддержке новых экономических структур.

Отмечу, что идея создания в России антимонопольного органа родилась не на пустом месте. Во второй половине 1980-х гг. для многих отечественных экспертов уже было ясно, что монополия структура советской экономики является серьезным тормозом в обеспечении ее эффективного функционирования и развития. Необходимость демополизации демонстрировал практический опыт рыночных реформ в странах Центральной и Восточной Европы, таких как Польша и Венгрия, а также послевоенная история Японии и Германии. Более того, ряд исследований по этой тематике проводились по заказу государственных органов СССР (Государственной комиссии Совета Министров СССР по экономической реформе, Госснаба СССР), а их выводы и результаты широко использовались в дальнейшем при подготовке программ перехода к рынку («500 дней»). Были доступны, хотя и ограниченно, издания некоторых международных организаций и межгосударственных объединений по вопросам конкуренции, прежде всего ЮНКТАД и Европейской экономической комиссии.

Однако одно дело — это теоретически исследовать проблему, и совсем другое — создать эффективные институциональные условия для ее решения. Представляется, что в отношении задачи формирования и обеспечения функционирования институциональной системы защиты и развития конкуренции с этой задачей удалось успешно справиться, причем в условиях высокой степени неопределенности относительно сферы деятельности и функционала ведомства, необходимой нормативной правовой базы, отношений с другими органами власти РСФСР и Союза ССР, методологии работы,

кадрового состава. Постановлением Совета Министров РСФСР от 10 сентября 1990 г. было утверждено Временное положение о Государственном комитете РСФСР по антимонопольной политике и поддержке новых экономических структур (ГКАП), определены расходы на его содержание (чуть больше одного миллиона рублей на заработную плату) и установлена предельная численность работников аппарата в количестве 150 единиц¹. Председателем комитета был назначен В.П. Черногородский. Таким образом, Антимонопольный комитет приступил к практической деятельности.

Характерно, что уже первое положение о комитете предполагало его работу не как исключительно контрольно-надзорного органа, а как многофункционального государственного института, призванного обеспечить развитие конкуренции в российской экономике, эффективное функционирование товарных рынков, поддержку частного предпринимательства. В качестве главных задач Антимонопольного комитета были определены создание наиболее благоприятных условий для развития всех видов предпринимательства в различных сферах экономики, контроль за соблюдением антимонопольного законодательства, участие в формировании экономических, организационных и правовых условий, обеспечивающих развитие конкуренции на рынке товаров и услуг и пресечение злоупотреблений монопольным положением со стороны участников хозяйственного оборота, методическое руководство созданием всех видов новых экономических структур, основанных на разнообразных формах собственности, а также малых предприятий и оказание практической помощи в их деятельности.

Антимонопольный комитет незамедлительно приступил к решению одной из главных своих задач — созданию абсолютно новой для российской правовой системы законодательной базы проведения экономических реформ, развития предпринимательства, защиты рыночной конкуренции. Уже в декабре 1990 г. Верховный Совет РСФСР принимает законы «О собственности в РСФСР»², «О предприятиях и предпринимательской деятельности»³ (полностью подготовлен рабочей группой при ГКАП России), а Советом Министров РСФСР утверждено Положение об акционерных обществах⁴. Эти

правовые акты регулировали основы отношений собственности, предпринимательской деятельности и корпоративного управления вплоть до вступления в силу Гражданского кодекса Российской Федерации. Наконец, 22 марта 1991 г. был принят, а 26 апреля 1991 г. вступил в силу Закон РСФСР «О конкуренции и ограничении монополистической деятельности на товарных рынках» (далее — Закон о конкуренции)⁵, в полной мере отражавший представления специалистов ГКАП России, депутатов Верховного Совета РСФСР, экспертов о том, как должна реализовываться политика государства в сфере конкуренции и какими методами следует бороться с причинами, проявлениями и последствиями монополизма.

Не вдаваясь глубоко в содержание Закона о конкуренции (комментированию норм антимонопольного законодательства и анализу практики его применения посвящено огромное количество научных публикаций)⁶, необходимо отметить несколько его ключевых черт и особенностей конкурентной политики в целом, которые, развиваясь и модифицируясь, продолжают оставаться актуальными до настоящего времени и, кроме того, существенно отличают не только правовые нормы, но и всю российскую систему регулирования отношений конкуренции от зарубежных аналогов.

Запреты, установленные Законом о конкуренции, распространяются не только на действия и соглашения хозяйствующих субъектов, но и на акты, действия (бездействие), соглашения органов власти и управления. Первоначально разработчиками законопроекта предполагалось, что правовые нормы, касающиеся антиконкурентных действий органов государственной власти, будут носить временный характер, поскольку по мере развития рыночных отношений при ликвидации наследия административно-командной системы управления органы власти будут все более освобождаться от необходимости вмешательства в хозяйственную жизнь, а их деятельность будет носить проконкурентный характер. История антимонопольного правоприменения в нашей стране наглядно продемонстрировала ошибочность и некоторую наивность этих оптимистичных прогнозов. Дела в отношении органов государственной власти продолжают составлять значительную долю от общего числа дел антимонопольных органов практически по всем видам запрещенных практик, описанным в Законе о конкуренции 30 лет назад.

¹ См.: Постановление Совмина РСФСР от 10.09.1990 № 344 «Вопросы Государственного комитета РСФСР по антимонопольной политике и поддержке новых экономических структур» (вместе с Временным положением о Государственном комитете РСФСР по антимонопольной политике и поддержке новых экономических структур) // СП РСФСР. 1991. № 2. Ст. 12.

² См.: Закон РСФСР от 24.12.1990 № 443-1 (ред. от 24.06.1992, с изм. от 01.07.1994) «О собственности в РСФСР» // Ведомости СНД и ВС РСФСР. 1990. № 30. Ст. 416.

³ Закон РСФСР от 25.12.1990 № 445-1 (ред. от 30.11.1994) «О предприятиях и предпринимательской деятельности» // Ведомости СНД и ВС РСФСР. 27.12.1990. № 30. Ст. 418.

⁴ См.: СП СССР. 1990. № 15. Ст. 82.

⁵ Закон РСФСР от 22.03.1991 № 948-1 (ред. от 26.07.2006) «О конкуренции и ограничении монополистической деятельности на товарных рынках» // Ведомости СНД и ВС РСФСР. 18.04.1991. № 16. Ст. 499.

⁶ См., например: Комментарий к Закону РСФСР «О конкуренции и ограничении монополистической деятельности на товарных рынках» (постатейный) / Под ред. А.Н. Ткача. М.: Юстицинформ, 2005. 160 с.

Специфичность и четкая правовая регламентация процесса правоприменения с самого начала нашли свое отражение в Законе о конкуренции. Комиссионное очное публичное рассмотрение дел о нарушениях антимонопольного законодательства, возможность применения «правила разумного подхода» и оценки соотношения позитивных и негативных эффектов действий хозяйствующих субъектов на основе экономического анализа, исключительно судебный порядок обжалования административных решений антимонопольного органа позволили сформировать эффективную и результативную систему правоприменения, способную объективно и всесторонне рассматривать ежегодно десятки тысяч заявлений и тысячи дел без потери качества при соблюдении высоких стандартов доказывания и процессуальных норм, что подтверждается судебной статистикой.

Закон предполагает создание и функционирование в структуре высших органов исполнительной власти самостоятельного антимонопольного органа, основные полномочия которого прямо определены законодательными актами. К основным задачам антимонопольного органа относятся не только правоприменение (предупреждение, ограничение и пресечение монополистической деятельности и недобросовестной конкуренции, государственный контроль за соблюдением антимонопольного законодательства), но и «позитивная» активная политика по содействию формированию рыночных отношений на основе развития конкуренции и предпринимательства. На практике выражением такого подхода к определению сфер и направлений деятельности антимонопольного органа стали разработка и организация реализации нескольких государственных программ и «дорожных карт» по демополизации, развитию конкуренции и предпринимательства (уже в 1994 г. постановлением Правительства Российской Федерации от 9 марта 1994 г. №191 утверждена первая Государственная программа демополизации экономики и развития конкуренции на рынках Российской Федерации)⁷ и, наконец, Национальный план развития конкуренции как новая форма скоординированной проконкурентной государственной экономической политики.

Синергия полномочий антимонопольного органа на протяжении всей истории его деятельности помогала решать сложные задачи по развитию конкуренции и выбирать наиболее рациональный способ устранения имеющихся проблем. Уже к середине 1990-х гг. в рамках российского антимонопольного органа была сформирована эффективная система комплексного применения



норм экономического законодательства для развития конкуренции. Начиная с 1992 г. стали активно применяться нормы вновь принятого по инициативе Антимонопольного комитета Закона о защите прав потребителей⁸. К 1995 г. арсенал правоприменения пополнился Законом о рекламе, существенно обновленной редакцией Закона о конкуренции, Законом о естественных монополиях, Законом о государственной поддержке малого предпринимательства. К сожалению, для реализации двух последних законодательных актов, разработанных и с огромными усилиями доведенных до вступления в силу специалистами Антимонопольного комитета, были незамедлительно созданы новые федеральные органы исполнительной власти. Только через несколько лет, в 1998 г. функции регулирования естественных монополий в транспорте и связи и поддержки малого бизнеса вернулись на определенный период в сферу компетенции вновь образованного МАП России. В 1999 г. с вступлением в силу Закона о защите конкуренции на рынке финансовых услуг была окончательно определена сфера применения антимонопольного законодательства, и его действие распространилось на все без исключения виды предпринимательской деятельности и категории хозяйствующих субъектов. В дальнейшем к сфере ведения российского антимонопольного

⁷ Постановление Правительства РФ от 09.03.1994 № 191 (ред. от 04.09.1995) «О Государственной программе демополизации экономики и развития конкуренции на рынках Российской Федерации (основные направления и первоочередные меры)» (вместе с Положением о Межведомственной комиссии по конкурентной политике) // Собрание актов Президента и Правительства РФ. 04.04.1994. № 14. Ст. 1052.

⁸ Закон РФ от 07.02.1992 № 2300-1 (ред. от 24.04.2020) «О защите прав потребителей» // Ведомости СНД и ВС РФ. 09.04.1992. № 15. Ст. 766.

органа относились контроль и надзор за соблюдением федерального законодательства в разных сочетаниях (регулирование естественных монополий, поддержка малого предпринимательства, контроль деятельности товарных бирж, государственные закупки, ценообразование на отдельные группы товаров и тарифное регулирование, розничная торговля, иностранные инвестиции и др.), однако во всех случаях основной задачей оставалось проконкурентное развитие отношений в тех или иных сферах регулирования.

Уже первая редакция Закона о конкуренции предполагала создание в структуре Антимонопольного комитета его территориальных управлений, наделенных необходимыми полномочиями, в том числе правом самостоятельно принимать решения в пределах своей компетенции. Самостоятельность территориальных управлений в правоприменении, независимость их деятельности от региональных органов власти, прямая подотчетность федеральному антимонопольному органу позволили поддерживать в работоспособном состоянии эту сложную территориально распределенную систему, обеспечить ее управляемость и эффективность.

Ключевой ресурс любой организации, в особенности органа государственной власти, — это люди. От качества персонала, уровня подготовки сотрудников, их квалификации и мотивации зависят эффективность деятельности и способность решать задачи, поставленные перед органом власти руководством страны. Особенно острым кадровый вопрос оказывается в тех случаях, когда к тому или иному виду деятельности необходимо приступить «с чистого листа». Вполне естественно, что к 1990 г. в России не было специалистов в области конкурентного права и экономики, за исключением нескольких экспертов, работавших преимущественно в институтах Академии наук СССР (ИМЭМО, ИСКАН, ЦЭМИ, ВНИИСИ) и союзных органах власти экономического профиля (Госкомиссия по экономической реформе, Госплан СССР, Госснаб СССР). Имеющиеся познания в области отношений конкуренции, антимонопольной политики и правоприменения сводились, как правило, к критическому анализу экономических теорий и государственной политики капиталистических стран в сравнении с преимуществами социалистической плановой экономики, а также к сведениям о внутриотраслевой и межотраслевой конкуренции, почерпнутым из «Капитала» Карла Маркса. Научные исследования в этой области до 1987—1988 гг. не проводились (или их результаты не публиковались), информация о практической деятельности конкурентных ведомств зарубежных стран была практически недоступна.

В таких условиях удалось не только подготовить нормативную базу и создать институциональные основы деятельности российского антимонопольного органа, но и, что особенно важно, в кратчайшие сроки сформировать работоспособный коллектив ГКАП России из людей разных профессий с разной жизненной историей, кото-

рые до этого времени не имели никакого представления о том, чем и как им предстоит заниматься. Поэтому уже осенью 1990 г. в Антимонопольном комитете началось интенсивное обучение кадров. В 1991 г. эта работа была поставлена на регулярную плановую основу, поскольку в соответствии с нормами Закона о конкуренции на основании постановления Совета Министров РСФСР от 8 октября 1991 г. № 515 были образованы территориальные управления ГКАП России и, соответственно, работа по переподготовке и обучению кадров приобрела принципиально иные масштабы. Если первоначальная численность работников Антимонопольного комитета составляла 150 чел., то в соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 24 августа 1992 г. № 915 «О Государственном комитете Российской Федерации по антимонопольной политике и поддержке новых экономических структур»⁹ предельная численность работников комитета составляла 350 чел. в центральном аппарате и 2500 чел. в территориальных управлениях. Помимо учебных курсов для руководителей и специалистов центрального аппарата и территориальных управлений ГКАП России уже летом 1991 г. приказом ГКАП России были утверждены Правила рассмотрения дел о нарушениях антимонопольного законодательства и Правила рассмотрения ходатайств, а также был подготовлен и издан постатейный комментарий к Закону о конкуренции.

С 1992 г. начались интенсивные программы повышения квалификации работников ГКАП России, включавшие проведение серий региональных круглых столов и семинаров совместно с судьями арбитражных судов на основе заранее отобранных и прокомментированных российскими и зарубежными экспертами прецедентных дел центрального аппарата и территориальных управлений ГКАП России. В 1994 г. Президиум Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации впервые выпустил обзорный документ о практике рассмотрения споров, связанных с применением антимонопольного законодательства. К середине 1990-х гг. были методически отработаны основные вопросы, связанные с анализом товарных рынков, установлением доминирующего положения, определением монопольных цен, ведением Государственного реестра объединений и предприятий-монополистов, разработкой отраслевых и региональных программ демополизации. Благодаря наличию разнообразных программ технического содействия и развитию международных связей российского антимонопольного органа десятки специалистов получили возможность изучить лучшие мировые практики в области конкурентного права в ходе участия в международных мероприятиях

⁹ Указ Президента РФ от 24.08.1992 № 915 (ред. от 09.07.1997) «О Государственном комитете Российской Федерации по антимонопольной политике и поддержке новых экономических структур» // Собрание актов Президента и Правительства РФ. 31.08.1992. № 9. Ст. 593.

ОЭСР и ЮНКТАД, стажировок в Европейской экономической комиссии и национальных конкурентных ведомствах зарубежных стран. Целый ряд специалистов Антимонопольного комитета подготовили авторские учебные курсы по вопросам антимонопольной политики и права для российских высших учебных заведений. Появились первые учебные пособия по конкурентной проблематике.

Последовательное развитие программ подготовки и повышения квалификации кадров антимонопольных органов привело к серьезным результатам. В настоящее время в высших учебных заведениях России действует свыше 50 специализированных кафедр конкурентного права и экономики. Утвержден соответствующий образовательный стандарт. Вопросы антимонопольного и тарифного регулирования стали предметом серьезных научных и общественных дискуссий и многочисленных научных публикаций. Все это крайне необходимо для эффективной деятельности российского антимонопольного органа.

Российский антимонопольный орган задумывался как открытое и общественно контролируемое ведомство и даже как «единое окно», куда любой предприниматель, любой гражданин могли обратиться со своими проблемами, касающимися экономической деятельности. В Законе о конкуренции были установлены преимущественно заявительный порядок возбуждения дел о нарушениях законодательства и публичная процедура их рассмотрения. Предусматривалось создание экспертных советов при Антимонопольном комитете. Первый из них — Межведомственный научно-экспертный совет по вопросам демополизации и конкуренции — был сформирован еще до принятия Закона о конкуренции, в феврале 1991 г. Публичный характер деятельности Антимонопольного комитета обеспечивался регулярной подготовкой и изданием докладов по основным направлениям его деятельности. Так, в 1995 г. был опубликован доклад ГКАП России «О развитии конкуренции на рынках Российской Федерации на федеральном и региональном (местном) уровнях», в 1997 г. — доклад ГКАП России «О развитии конкуренции на товарных рынках Российской Федерации». Постановление Правительства Российской Федерации от 4 апреля 1994 г. № 287 предусматривало подготовку ежегодного государственного доклада по защите прав потребителей¹⁰. Первый Государственный доклад ГКАП России «Защита прав потребителей в Российской Федерации (1992—1993 гг.)» был опубликован в 1994 г.¹¹ Начиная с 1992 г. ГКАП России

организует всероссийские, а с 1995 г. международные конференции по основным направлениям своей деятельности.

Характерно, что все без исключения формы и направления обеспечения открытости деятельности антимонопольного органа сохранились и получили всестороннее развитие в современной практике. Публичный контроль за деятельностью конкурентного ведомства осуществляет Общественный совет при ФАС России. В структуре ФАС России действует около 30 экспертных советов. Подготовка и представление на заседании Правительства Российской Федерации ежегодного доклада о состоянии конкуренции является обязанностью ФАС России в соответствии с положениями Закона о защите конкуренции. На регулярной основе проводится большое количество региональных, отраслевых, общероссийских и международных конференций, семинаров, круглых столов по всем аспектам и направлениям деятельности ФАС России. Проекты нормативных правовых актов по вопросам, относящимся к компетенции ФАС России, проходят обязательную процедуру общественного и профессионального (через экспертные советы и профессиональные организации, занимающиеся антимонопольной проблематикой, такие как Ассоциация антимонопольных экспертов) обсуждения.

Составной частью информационной политики российского антимонопольного органа является организация деятельности соответствующих средств массовой информации. В эпоху «бумажных» СМИ это были информационный бюллетень «Антимонопольная политика, развитие конкуренции, защита прав потребителей и поддержка предпринимательства» (с 1993 г.) и информационное издание «Конкурент» ГКАП России (с 1995 г.), затем «Вестник Министерства Российской Федерации по антимонопольной политике и поддержке предпринимательства», выходивший 6 раз в год с 1998 по 2004 г., и журнал «Конкуренция и рынок», учрежденный Санкт-Петербургским территориальным управлением Государственного антимонопольного комитета Российской Федерации и издававшийся ежеквартально с 1998 г. (в настоящее время действует как электронное СМИ — информационно-аналитический и учебно-просветительский портал). Базовыми средствами массовой информации для Федеральной антимонопольной службы являются научно-практический журнал «Российское конкурентное право и экономика», издаваемый ежеквартально с 2011 г. (в электронном виде и на бумажном носителе) и, разумеется, официальный сайт ФАС России.

Кроме того, сегодня российский антимонопольный орган представлен практически во всех значимых социальных сетях, что позволяет своевременно представлять актуальную информацию о деятельности ФАС России широкой аудитории, обеспечивая тем самым высокую информационную открытость регулятора. ■

¹⁰ Постановление Правительства РФ от 04.04.1994 № 287 «О порядке разработки и распространения ежегодного государственного доклада по вопросам защиты прав потребителей» // Собрание актов Президента и Правительства РФ. 11.04.1994. № 15. Ст. 1184.

¹¹ Государственный доклад ГКАП РФ «Защита прав потребителей в Российской Федерации (1992—1993 гг.)» // <http://www.consultant.ru/law> (Дата обращения: 10.09.2020).

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

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.

¹ 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.²

² 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.

³ См.: Национальный план 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)³, 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 власти⁴.

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

⁴ 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 деятельности⁵.

А ценностные установки и приоритеты антимонопольной политики государства зафиксированы в указах Президента России⁶.

Закрепление прав и свобод в основных законах государства соотносится с положениями фундаментальных международных актов⁷. 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 самовыражения⁸ 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

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

⁶ 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.

⁷ 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.

⁸ 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.⁹

«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

⁹ 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 № 107¹⁰. 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. 174² «Особенности исчисления и уплаты налога при оказании иностранными организациями услуг в электронной форме»¹¹. 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-

¹⁰ 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.

¹¹ 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 деятельности¹². 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 конкуренции¹³.

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

¹² 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.

¹³ 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 России¹⁴.

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»¹⁵. Осуществляется подготовка проектов подзаконных актов, направленных на реализацию положений этого закона.

Цифровая экономика создает качественно новые возможности для развития экономики, вместе с тем недопустима 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

¹⁴ 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.

¹⁵ 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 логика¹⁶. 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 экономике¹⁷. 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 изменений¹⁸.

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»¹⁹ 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-

¹⁶ 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.)

¹⁷ 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.)

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

¹⁹ 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 организаций²⁰.

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 режима²¹.

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 центров²².

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.

²⁰ 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.

²¹ См.: Указ. ист.

²² 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-членов²³.

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-

²³ 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 заделы 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 распи-

саниям, перевозках грузов «грузовыми поездами», перевозках по схеме сервиса «Грузовой экспресс», перевозках грузов в зависимости от характеристики отправок (в частности, маршрутные, групповые, в вагонах различной грузопоместности). 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 охватить 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. 76¹ 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. 76¹ 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 ответственности²⁴.

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.

²⁴ 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-

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

УДК 338
<https://doi.org/10.47361/2542-0259-2020-3-23-36-43>

ISSN: 2542-0259
© Российское конкурентное право
и экономика, 2020

О развитии конкуренции в России в условиях цифровой экономики

Свалова Ю.А.,
Коннов Г.Н.*,
Санкт-Петербургский
государственный университет,
195124, Россия,
г. Санкт-Петербург,
ул. Смольного, 1/3

Аннотация

В статье рассмотрен ряд проблем и перспективы развития конкуренции в условиях растущей цифровизации российской экономики. Отмечено, что «цифровая экономика» становится относительно самостоятельной средой экономической жизни хозяйствующих субъектов. Вызванная пандемией коронавируса COVID-19 реакция государства, бизнеса и населения послужила катализатором ускорения цифровизации экономики.

В значительной степени это ускорение было обусловлено неэффективностью стандартных мер по борьбе с пандемией, заставившей пересмотреть «систему координат» развития экономики в целом, скорректировать традиционные подходы к антимонопольному регулированию.

По мнению авторов, современная экономическая политика России должна быть направлена на сохранение и развитие отечественного предпринимательства, заинтересованного в процветании национальной экономической среды, использовании прибыли для расширения внутренних рынков.

Такой подход создает предпосылки роста национального социально ответственного бизнеса, ориентированного на конкурентную борьбу на внешних рынках.

Для достижения данной цели необходимо обновить существующий правовой инструментарий (в том числе с использованием механизма, предусмотренного Национальным планом развития конкуренции в РФ) в сфере антимонопольного контроля, тарифного регулирования, госзакупок в целях обеспечения роста конкурентоспособности российских товаров (в том числе услуг) на внешних рынках.

Ключевые слова: конкуренция, цифровая экономика, антимонопольное регулирование, национальный социально ответственный бизнес, внешние рынки.

Для цитирования: Свалова Ю.А., Коннов Г.Н. О развитии конкуренции в России в условиях цифровой экономики // Российское конкурентное право и экономика. 2020. № 3 (23). С. 36–43, <https://doi.org/10.47361/2542-0259-2020-3-23-36-43>

Авторы заявляют об отсутствии конфликта интересов.

Development of Competition in Russia in the Digital Economy

Yuliya A. Svalova,

Gleb N. Konnov*,

St. Petersburg State University,
195124, Russia, St. Petersburg,
str. Smolny, 1/3

Abstract

The article discusses a number of problems and prospects for the development of competition in the context of the growing digitalization of the Russian economy. It is noted that the digital economy is becoming a relatively independent environment for the economic life of business entities. The reaction of the state, business and the population caused by the COVID-19 coronavirus pandemic served as a catalyst to accelerate the digitalization of the economy.

Largely, this acceleration was due to the ineffectiveness of standard measures to combat the pandemic, which made it necessary to revise the “frame of reference” for the development of the economy as a whole, to adjust the traditional approaches to antimonopoly regulation.

According to the authors, the modern economic policy of Russia should be aimed at preserving and developing domestic entrepreneurship interested in developing the national economic environment, using profits for the development of domestic markets.

This approach creates the preconditions for the growth of a national socially responsible business focused on competing in foreign markets.

To achieve this goal, it is necessary to update the existing legal instruments (including using the mechanism provided for by the National Plan for the Development of Competition in the Russian Federation) in the field of antimonopoly control, tariff regulation, public procurement in order to ensure the growth of the competitiveness of Russian goods (including services) in foreign markets.

Keywords: *competition, digital economy, antitrust regulation, national socially responsible business, foreign markets.*

For citation: Svalova Yu.A., Konnov G.N. Development of competition in Russia in the digital economy // Russian Competition Law and Economy. 2020. No. 3 (23). P. 36–43, <https://doi.org/10.47361/2542-0259-2020-3-23-36-43>

The authors declare no conflict of interest.

Развитие конкуренции в России до недавнего времени было ориентировано преимущественно на решение проблем роста традиционных товарных рынков. Этот факт нашел отражение и в Указе Президента РФ от 21 декабря 2017 г. № 618 «Об основных направлениях государственной политики по развитию конкуренции»¹, и в распоряжении Правительства РФ от 17 апреля 2019 г. № 768-р «Об утверждении стандарта развития конкуренции в субъектах Российской Федерации»².

Однако сегодня, в условиях разразившейся в Китае вспышки коронавируса, которая с начала 2020 г. затронула подавляющее число стран и получила статус пандемии,

¹ Указ Президента Российской Федерации от 21.12.2017 № 618 // Собрание законодательства РФ. 25.12.2017. № 52 (ч. I). Ст. 8111.

² СЗ РФ. 29.04.2019. № 17. Ст. 2145. Распоряжение Правительства РФ от 5 сентября 2015 г. № 1738-р «Об утверждении Стандарта развития конкуренции в субъектах Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 14.09.2015. № 37. Ст. 5176.

прежние, относительно оптимистичные сценарии развития мировой, а значит, и отечественной экономики не оправдываются.

Цель настоящей статьи — предложить новые подходы к развитию конкуренции в современных «цифровых» условиях. Для достижения указанной цели в статье решаются следующие задачи: 1) анализ текущей правовой и экономической ситуации; 2) рассмотрение направлений развития антимонопольного регулирования; 3) выработка рекомендаций и предложений по совершенствованию антимонопольного регулирования.

Современное состояние экономики

Согласно статистике Всемирного банка³, темпы роста экономик всех уровней снижались с 2016 г.⁴, а в условиях объявленной ВОЗ в 2020 г. пандемии прогнозы по показателям мировой экономики, в том числе российской, выглядят совсем неутешительными⁵. Таким образом, в нашей стране перспективы успешной реализации мер поддержки предпринимательства (в особенности малого и среднего), а также эффективность «дорожных карт», направленных на развитие конкуренции в регионах, которые разрабатывались в условиях «оптимистического сценария», могут оказаться под вопросом. Более того, состав и характер прописанных в них мер, вероятно, должны быть пересмотрены с учетом новой реальности.

Очевидно и то, что наблюдаемые в последние годы явления в мировой капиталистической экономике, описываемые как кризисные, многократно усилились и ускорились на фоне объявленной пандемии. При этом важно отметить, что, несмотря на общий крен мирового хозяйства в сторону рецессии, параллельно происходило достаточно бурное развитие его информационного (цифрового) сегмента, обеспечившего переход мирового хозяйственного уклада, базировавшегося последние полвека на росте потребления продукции как реального сектора товарного производства, так и сферы услуг (с 1970-х гг. этот рост обеспечивался во многом опережающей эмиссией денежной массы), в «цифровую экономику», основа которой — компьютерные технологии, обеспечивающие не только доставку до потребителя различного информационного контента, но и

значительно меняющие технологии производства и оборот традиционных видов товаров, приобретающих новые потребительские свойства. Такие разнонаправленные на первый взгляд процессы требуют переосмысления и внедрения новых подходов как при их анализе, так и в процессе выработки дальнейших решений.

На экспертном уровне вышеописанную картину комментируют по-разному, например, по мнению О.Н. Барабанова⁶, можно выделить два подхода к оценке происходящего. В соответствии с одним — человечество, как спрогнозировано Римским клубом еще в 1960-х гг., в связи с ресурсными ограничениями должно «отказаться от веры в прогресс как главного стимула для развития...». Позднее Организация Объединенных Наций на такой прогноз предложила концепцию устойчивого развития, которая подразумевала развитие, основанное на заботе об экологии, и предполагала добровольное снижение мирового потребления энергетических ресурсов, а значит, и уменьшение вредного воздействия на окружающую среду. Правда, в дальнейшем участники реализации этих мер столкнулись с тем, что лидеры мирового потребления и основные генераторы загрязняющих выбросов в окружающую среду (такие как США, Канада) не спешат подписывать международные соглашения о снижении выбросов и вводить режимы самоограничения.

Второй сценарий базируется на концепции глобального общества риска, суть которой заключается в том, что постоянное усложнение как технологических, так и социальных связей между людьми во всемирном масштабе практически неизбежно повышает уровень рисков, которые могут накапливаться и путем кумулятивного эффекта поставить всю стабильность глобальной системы под удар.

Многие эксперты откликнулись и начали размышлять о создании механизмов снижения глобальных рисков. Однако в рыночной экономике одним из самых крупных факторов риска являются несистемные, порой хаотичные меры вмешательства государства. Сегодня мы наблюдаем, как условия пандемии заставляют правительства многих государств совершать масштабные «антидогматические» вторжения в рыночные экономические отношения. Многие атрибуты и механизмы конкурентной экономики «сдаются» под натиском административных мер, призванных «спасти ситуацию в чрезвычайных условиях». И эти меры становятся уже не просто «корректирующим воздействием», они существенно ограничивают права и свободы граждан и предпринимателей. Логично предположить, что подобные кризисы и, соответственно, такая реакция (усиленное управ-

³ Перспективы мировой экономики, январь 2020 года: медленный рост, политические вызовы. URL: <https://www.vsemirnyjbank.org/ru/news/feature/2020/01/08/january-2020-global-economic-prospects-slow-growth-policy-challenges> (Дата обращения: 10.05.2020).

⁴ Крупнейшие экономики мира оказались в шаге от рецессии. Масштабы мирового кризиса превзошли все ожидания. URL: http://www.ng.ru/economics/2020-03-16/1_7818_recession.html?print=Y (Дата обращения: 15.05.2020).

⁵ Зубков И. Экономисты РАН дали прогноз на 2020 год. Российская газета — Федеральный выпуск № 61 (8115). URL: <https://rg.ru/2020/03/22/ekonomisty-ran-dali-prognoz-na-2020-god.html> (Дата обращения: 15.06.2020).

⁶ Барабанов О. Глобальное общество риска: когда катастрофы и эпидемии становятся нормой. URL: <https://ru.valdaiclub.com/a/highlights/globalnoe-obshchestvo-riska/> (Дата обращения: 10.05.2020). Он же. Ценности коронавирусной эпохи. Мир уже никогда не будет прежним? URL: <https://ru.valdaiclub.com/a/highlights/tsennosti-koronavirusnoy-epokhi/> (Дата обращения: 10.05.2020).

ляющее воздействие) на них со стороны властных структур государств в будущем будут происходить все чаще и чаще.

Но, на наш взгляд, такие точечные меры, применяемые в кризисный период, в долгосрочной перспективе являются все же малоэффективными попытками управления хозяйством со стороны органов власти и могут в итоге привести к дестабилизации общества (население, которое, с одной стороны, представляет собой выскательных потребителей товаров и услуг, но в то же время является субъектом выборного процесса в демократических странах).

На наш взгляд, и неоклассические воззрения на многие действующие в современной рыночной экономике законы в ближайшей перспективе также будут пересмотрены. Трансформируются, весьма вероятно, и взгляды на конкуренцию как одно из базовых понятий рыночной экономики, поскольку известно, что в реальной экономике у «состояния конкуренции» имеются и «побочные эффекты», вызванные ее институциональными недостатками. Например, неспособность решать многие социальные задачи, а также игнорирование отраслей, в которых отсутствует экономическая прибыль.

Поэтому, полагают авторы, давно назрела необходимость обратить внимание на альтернативные подходы при реализации властных полномочий, согласно которым управление социально-экономическими системами должно строиться на стратегических принципах (ориентированных на долгосрочную перспективу) и основываться на ином концептуальном теоретическом каркасе процесса управления, в том числе обладать готовностью к кризисным ситуациям (ситуационное управление), характеризующимся современным пониманием роли таких категорий, как «целеполагание», «функции управления», «информация», «логика» и др., в процессах принятия решений. Во многом залогом успешного применения подобных методов являются единообразие в понимании функций, целей, задач управления и, безусловно, единый терминологический и смысловой аппарат.

Например, такое объективно существующее явление, как «цифровая экономика», сегодня становится фактором, определяющим вектор развития, и требует адекватной оценки глубины влияния цифровых технологий на привычные хозяйственные отношения. К сожалению, на сегодня различные ведомства в своих нормативных и программных разработках склоняются к различным оценкам степени проникновения цифровых технологий в различные сферы жизни, а также разнятся и определение самого термина «цифровая экономика».

Так, например, согласно Стратегии развития информационного общества, утвержденной Указом Президента России от 09.05.2017 № 203, цифровая экономика — это хозяйственная деятельность, в которой ключевым фактором производства являются данные в цифровом виде, обработка больших объемов и использование результатов анализа которых по сравнению с традиционными формами

хозяйствования позволяют существенно повысить эффективность различных видов производства, технологий, обслуживания, хранения, продажи, доставки товаров и услуг.

В то же время в опубликованной несколько позже правительственной Программе развития цифровой экономики до 2035 г. содержится схожее, но более широкое определение: цифровая (электронная) экономика — совокупность общественных отношений, складывающихся при использовании электронных технологий, электронной инфраструктуры и услуг, технологий анализа больших объемов данных и прогнозирования в целях оптимизации производства, распределения, обмена, потребления и повышения уровня социально-экономического развития государств.

Подобные смысловые разночтения (одно определение характеризует некую статическую систему, а другое — явно динамическую) должны быть устранены для успешного выполнения управленческих задач, в том числе с применением логико-лингвистических моделей, построенных для систем управления рисками, давно созданных нашими учеными и уже апробированных отдельными компаниями из ряда регионов России [1].

Фундаментальные преобразования в экономике при сопутствующих системных изменениях основных способов хозяйствования, смене приоритетов и ценностных ориентиров субъектов экономики, а также изменении структуры потребления и логистики требуют от нас нового взгляда и на результаты таких изменений. Инновационную деятельность, являющуюся передовой в цифровой экономике, нельзя определить аналогично «натуральной», заменив слово «товар» на «данные». Товары и услуги существуют в новой экономике одновременно с данными. Эффекты перехода от одного уклада к другому базируются на глубоком преобразовании прежней модели экономических отношений. Традиционные товары и услуги дополняются, а иногда и полностью заменяются цифровыми, что обостряет конкурентную борьбу за передел старых товарных рынков и усиливает желания монополизировать возникающие новые, цифровые, рынки.

Конечно, многочисленные положительные результаты цифровизации — такие как оптимизация производственных процессов, уменьшение транзакционных издержек, высокая скорость распространения информации и пр. — это только некоторые явные проявления технологического прогресса. Вместе с тем исследователи обращают внимание на ряд серьезных проблем и наличие вероятных негативных последствий, имеющих место в цифровой экономике, среди которых выделяют новые угрозы, в частности, в сфере защиты интеллектуальной собственности (цифровое пиратство), а также в сфере защиты персональных данных (особенно важна проблема защиты генома человека) [2].

Для успешного преодоления обозначенных рисков и предотвращения угроз нет необходимости создавать некие новые институты, по нашему мнению, такими

управляющими структурами, ответственными за противодействие нарушениям в указанных сферах, могут оставаться сегодняшние контролирующие органы (ФАС России, Роскомнадзор, Роспотребнадзор и др.), однако ими должны применяться новые подходы и использоваться эффективный современный инструментарий, не только правовой, но и технический, а также информационно-аналитический, обладающий возможностями выявлять и предотвращать случаи ограничения конкуренции с помощью цифровых технологий.

Неудивительно, что в связи с переустройством модели оказания услуг и массовым уходом торговли в онлайн-сектор регулирование интернет-рынков становится критически важным. Уже упомянутый пятый антимонопольный пакет, включающий в себя комплекс поправок⁷ в Закон о защите конкуренции и иные законодательные акты Российской Федерации⁸, целью которого являлось регулирование экономики и поведения хозяйствующих субъектов в условиях протекания объективного процесса смены технологического уклада и цифровизации, частично отвечает на этот вызов среды. Данный пакет поправок, по задумке инициаторов и разработчиков, демонстрирует прогрессивный взгляд на экономику, предлагает учитывать сетевые эффекты, ценовые алгоритмы, цифровые платформы и прочие новшества последних лет как часть экономической среды, которая уже сложилась вокруг нас.

В то же время, согласно оценке декана экономического факультета МГУ им. Ломоносова д.э.н. А.А. Аузана [2], антимонопольная политика, применяемая в России сегодня, не является эффективной в условиях цифровой экономики и без существенной модернизации просто не сможет сдерживать процессы недобросовестной конкуренции и проявлений монополизма в пространственном поле цифровой экономики, даже при том, что, например, доминирующее положение массовых цифровых платформ было очевидно еще вчера. А сегодня, когда, например, Яндекс.Такси предлагает не только услуги перевозки пассажиров, но и диверсифицирует деятельность через курьерские доставки (продукты, вещи, документы), мы уже сталкиваемся с жесткой конкуренцией платформ между собой.

В этих условиях уместно процитировать антимонопольного эксперта, д.э.н. И.В. Князеву: «антимонопольные меры не должны преобладать в конкурентной политике, но необходимы как важный элемент регуляции» [4]. В своих работах она отмечала, что в связи с формированием новых тенденций в экономике помимо классической антимонопольной политики сейчас активно развивается политика защиты конкуренции.

Направления антимонопольного регулирования и их перспективы

Необходимость обеспечения устойчивости экономики в таких условиях требует развития новых институтов, развивающих конкурентные преимущества и опирающихся на интересы как отдельных субъектов экономической деятельности, так и целых отраслей и регионов. Таким образом, мы можем отметить, что для защиты конкуренции необходимо «формирование среды, правил и институтов правового обеспечения, государственного регулирования и политических механизмов, которые обеспечивают лидерство предприятий, добывающихся высокой производительности и инновационности в рамках добросовестной конкуренции» [4]. На данный момент формирование этой среды реализуется в достаточно мягкой форме: в рамках политики по развитию конкуренции.

Стоит отметить, что российская антимонопольная (конкурентная) политика уже достаточно давно идет именно по такому пути и выделяет два параллельных направления развития:

- разработка современных методов и подходов к регулированию экономики, антимонопольному контролю;
- развитие конкуренции как благоприятного для экономики состояния рынка.

В текущей ситуации новые способы ведения бизнеса появляются молниеносно. Например, условия пандемии COVID-19 выступают сильнейшим катализатором перехода потребления отдельных товаров в онлайн-формате, появления новых способов доставки физических продуктов, образования новых рынков. Географические границы потребления физических товаров сужаются, а онлайн-продукция получает значительное расширение круга потребителей, не заинтересованных в ней ранее. И этот факт еще раз подчеркивает важность и необходимость развития новых институциональных механизмов обеспечения конкуренции как условий среды, действующих в том числе без вмешательства антимонопольного органа.

Для первого направления — антимонопольного контроля — цифровая экономика создает достаточно много вызовов, отвечать на которые сегодня можно лишь с позиции применения передовых информационных технологий и регулирования отношений, возникающих в цифровом пространстве. К сожалению, законопроект о внесении изменений в Закон о защите конкуренции (V антимонопольный пакет), направленный в Государственную думу в 2018 г., на момент написания данной статьи еще не принят. Изучая процесс и сроки внесения в законодательство поправок, можно заметить, что между теоретическими разработками и их внедрением в практику порой проходят годы. При этом в условиях цифровой экономики направленные на жесткое регулирование и вмешательство в экономику меры (определения, подходы к анализу и пр.) устаревают, еще не вступив в силу.

⁷ Законопроект № 02/04/03-18/00079428 «О внесении изменений в Федеральный закон “О защите конкуренции” и иные законодательные акты Российской Федерации». Федеральный портал проектов нормативных правовых актов. URL: <https://regulation.gov.ru/projects#pra=79428> (Дата обращения: 10.04.2020).

⁸ Там же.

Применение уже существующих запретов также налагается на особенности цифровой экономики. Например, говоря о скрининге «больших данных» как методе выявления сговоров на торгах [5], практики указывают очевидный источник этих данных — Единую информационную систему zakupki.gov.ru, которая аккумулирует все данные о закупках и позволяет их обрабатывать в электронном виде. Однако реализация многочисленных сговоров при проведении торгов стала возможной именно после перевода закупок в электронный вид. Портал закупок стал средой для заключения антиконкурентных соглашений, и теперь одной из главных задач антимонопольных органов является разработка мер борьбы с ними. С учетом тенденции к переводу в электронный вид всех способов закупок борьба с картелями переходит в стадию «гонки вооружений», в которой регулятор пытается догнать нарушителей и наказать за злоупотребления, хотя уже давно сформулирован тезис о необходимости внедрения механизмов, предотвращающих саму возможность таких нарушений, в том числе созданы научно обоснованные модели автоматизированных систем, просчитывающих риски и снижающих вероятность появления факторов, способствующих нанесению ущерба, а также механизмы проектного подхода в управлении бизнес-процессами как при реализации отдельных задач, так и системных крупных преобразований, для чего, вероятно, потребуются изменение существующей системы контроля государственных закупок.

При перечислении сложностей, с которыми сталкивается современная экономика, не стоит забывать и об объективном всепоглощающем характере процесса цифровизации. Да, контролировать этот процесс сегодня практически невозможно. Но цифровая экономика достаточно гибкая и поэтому поддается внедрению таких органичных элементов, как саморегуляция, поддержка добросовестных практик, внедрение комплаенс-систем, адвокатирование конкуренции. В перспективе меры профилактики нарушений (такие как статья 9¹ Закона о защите конкуренции⁹, вступившая в силу 1 марта 2020 г.¹⁰), а также иные мероприятия по развитию конкуренции могут оказать более существенное воздействие, чем механизмы антимонопольного контроля.

Распространение современных технологий является значительным стимулом развития бизнеса и предпринимательства: снижаются барьеры входа на рынки, появляются возможности сокращения издержек. «Цифровая экономика» предоставляет массу приемов как для ценовой, так и неценовой конкуренции, а также иных форм ведения хозяйственно-предпринимательской де-

ятельности, обеспечивающей повышение эффективности с целью развития. Эффективность производства, предпочтения потребителей, реклама и продвижение, расширение товаров и услуг и многие другие аспекты предпринимательства встают на «цифровые рельсы». С учетом ситуации, когда запертые в режиме самоизоляции потребители массово вышли в Интернет, возможностей для рекламы и продвижения появилось гораздо больше. Конечно, эффективно воспользоваться этой возможностью может только тот бизнес, который может продолжить ведение своей деятельности или успел перестроиться, например розничная торговля товарами первой необходимости и организации питания, переориентированные на доставку.

Считается, что в условиях цифровой экономики развитию предпринимательства способствует обеспечение доступности и открытости информации. Национальный план развития конкуренции в Российской Федерации на 2018—2020 гг. указывает основные принципы политики по развитию конкуренции, среди которых можно выделить: 1) обеспечение открытости деятельности инфраструктурных монополий; 2) открытость антимонопольной политики; 3) открытость закупок.

Стандарт развития конкуренции в субъектах РФ, принятый ранее, содержал сходные положения, а также обращал внимание на следующее: 1) обеспечение равных условий доступа к информации о реализации государственного имущества, 2) информированность предпринимателей и потребителей о состоянии конкурентной среды и развитии конкуренции в регионе.

Цифровая экономика, аккумулируя большие объемы данных, делает открытость информации необходимым условием функционирования как хозяйствующих субъектов, так и контролирующих органов. Для преодоления сопротивления информационной открытости создаются стандарты раскрытия информации, а наполнение сайтов государственных органов находится под контролем. Таким образом, ликвидируются препятствия в распространении важной для хозяйствующих субъектов информации, снижаются административные барьеры, что является одним из важнейших условий развития конкуренции.

Совершенствование мер антимонопольного регулирования

Уже отмечалось, что в условиях пандемии доля цифровой экономики существенно возрастает. Соответственно, механизмы защиты и развития конкуренции на растущих рынках должны также совершенствоваться, при этом общее регулирующее воздействие должно быть нацелено на поддержку как всей экономики, с задачей удерживать реальный сектор производства, который необходимо целевым образом обеспечить оборотными средствами, а также социальной сферы, в которой необходимо поддерживать платежеспособный спрос.

⁹ СЗ РФ. 31.07.2006. №31 (ч. 1). Ст. 3434.

¹⁰ Федеральный закон от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» (ред. от 01.04.2020). URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_61763/ (Дата обращения: 10.04.2020).

А для этого жесткое антимонопольное регулирование будет уместным не только на товарных, но и на финансовых рынках, где строгому наказанию должны подвергаться валютные спекуляции, связанные с играми на курсовой разнице и незаконным выводом капиталов из реального сектора экономики в «тень» или иностранные юрисдикции, нарушения при кредитовании предпринимателей и граждан, а также злоупотребления доминирующим положением со стороны крупных банков, в том числе важнейшей является задача по взаимодействию с Центральным банком (Банком России), усилению информирования финансового регулятора о рынках и отраслях, которые нуждаются в финансовой поддержке (например, льготное и инвестиционное кредитование) [3].

Также при контроле в сфере закупок для государственных и муниципальных нужд учесть необходимость оперативного принятия мер антимонопольного реагирования. Например, уже активизировался мониторинг цен на медицинские маски, были инициированы расследования дел по признакам заключения антиконкурентных соглашений на этом рынке. Экстренные меры по предотвращению распространения инфекции начали действовать в конце февраля 2020 г., а по состоянию на 11 марта 2020 г. антимонопольными органами уже было возбуждено 3 дела по признакам заключения картельных сговоров на рынке продажи медицинских масок¹¹. Контроль отраслевых торгов и закупок, осуществляемых в соответствии с Федеральными законами 44-ФЗ и 223-ФЗ, перешел в формат видео-конференц-связи.

Меры по поддержке и развитию конкуренции реализуются в рамках целенаправленной политики, в мероприятиях которой задействован широкий круг лиц. Подавляющая часть этих мер должна проводиться в регионах, но при условии, что на федеральном уровне принимаются обобщенные, стратегические решения, расширяющие возможности субъектов Федерации.

С учетом глобальной экономической нестабильности помимо предложений о качественно новых подходах в развитии самого института конкуренции авторы настоящей статьи считают возможным обратить внимание на необходимость сбалансированного сочетания различных способов достижения общественных и частных благ, особенно в условиях кризиса. Не в последнюю очередь речь идет о поощрении и стимулировании новых способов экономического взаимодействия предпринимателей, основанных на сотрудничестве и саморегулировании, например таких почти забытых формах, как кооперация, коллаборация и др., формах совместного хозяйствования, конечно, при строгом соблюдении антимонопольных ограничений.

Также следует признать и необходимость внедрения общего долгосрочного стратегического планирования основных параметров социально-экономического развития, при котором сочетается принцип обеспечения непрерывной устойчивости системы и способность преодоления потенциальных кризисных явлений с выполнением текущих задач путем развития конкуренции в определенных отраслях, что сможет осуществляться путем внедрения непрерывного мониторинга и соотнесения потенциальных потребностей и возможностей на различных уровнях (корпораций, отраслей, регионов) в режиме реального времени на текущий момент, а также в перспективе нескольких лет [1].

Учитывая глобальные изменения и приведенный выше пример отсутствия единообразия явления «цифровая экономика» на понятийном уровне, авторы статьи считают крайне важным продолжение разработки и совершенствование документов стратегического планирования. В первую очередь для этого возникнет необходимость в проведении исследований и создании понятийно-терминологического аппарата, которые задали бы основу для систематизации накопленных знаний и дальнейшего их совершенствования. Применение в таких исследованиях средств семиотики и семантики, методов логики-лингвистики и контент-анализа, а также механизма обратного логического вывода создаст возможности для обработки больших массивов данных и позволит составить достойную методологическую базу для качественного перехода в антимонопольной практике к максимальной эффективности.

Для формирования актуальных, релевантных и достижимых задач развития конкуренции в регионах авторы считают возможным внедрение существующих систем комплексной оценки экономической устойчивости и рисков, включающих и оценку конкурентной среды на приоритетных для региона рынках. На данный момент, например, существуют рейтинги RAEX (РАЭК-Аналитика)¹² и Национального рейтингового агентства¹³, направленные в первую очередь на оценку привлекательности регионов и рисков инвестирования. Однако потенциальный инвестор и должностное лицо, принимающее решения стратегической важности, оценивают проявления одних и тех же факторов с разных сторон, поэтому для комплексной оценки рисков и прогноза изменений в экономике региона, отрасли, изменений на рынке, уровня развития конкуренции требуются экспертные системы, способные обеспечить эффективность принимаемых управленческих решений и выполнения задач.

¹¹ Возбуждено третье дело по признакам картеля на рынке продаж медицинских масок [Электронный ресурс]. URL: <https://fas.gov.ru/news/29560> (Дата обращения: 10.05.2020).

¹² РАЭК-Аналитика. URL: <https://raex-a.ru/ratings/regions/2019/att4> (Дата обращения: 15.05.2020).

¹³ Национальное рейтинговое агентство. URL: http://www.ranational.ru/sites/default/files/Obzor_Rating_Investment_Regions_VII_2020.pdf (Дата обращения: 10.06.2020).

Так, при составлении планов развития регионов необходимо учитывать и отражать в «дорожных картах» внешнюю и внутреннюю конкурентную среду, влияние транснациональных корпораций на экономику региона, уровень цифровизации. Это позволит точнее определить специализацию региона, а также возможности для кооперации предприятий региона.

Выводы

Цифровая экономика становится полноценной средой экономической жизни хозяйствующих субъектов. Изменения экономической ситуации вследствие действия факторов пандемии коронавируса COVID-19 послужили катализатором цифровизации отраслей и рынков, ранее затронутых информационными технологиями лишь отчасти. Цифровые гиганты, социальные сети, онлайн-платформы и сервисы оказывают влияние на товарные рынки во многом за счет развития способов доставки товаров потребителю. В результате часть услуг приобрела электронную форму. Однако существенная их доля по-прежнему требует наличия дорожной сети, транспортной инфраструктуры, и т. д., так как товары реального сектора производства, продукты питания и прочее, как и раньше, физически должны доставляться до потребителей, что подразумевает необходимость совершенствования сочетания мер физического и цифрового антимонопольного регулирования.

Рост цифровой экономики на фоне рецессии реальной экономики, ускорившейся в результате принятия неэффективных либо несвоевременных мер в борьбе с пандемией, заставляет пересмотреть систему координат развития экономики в целом, в том числе программные документы по развитию конкуренции.

Современная экономическая политика России должна быть направлена на сохранение и развитие отечественного предпринимательства, заинтересованного в процветании национальной экономической среды, использовании прибыли для расширения внутренних рынков. Такой подход создает предпосылку для роста национального социально ответственного бизнеса, ориентированного на конкурентную борьбу на внешних рынках. Для достижения данной цели необходимо обновить существующий правовой инструментарий в сфере антимонопольного контроля, тарифного регулирования, госзакупок (например, в рамках разрабатываемого сегодня Национального плана развития конкуренции в Российской Федерации на 2021—2025 годы) для обеспечения роста конкурентоспособности российских товаров (в том числе услуг) на внешних рынках. ■

Литература [References]

1. Кукор Б.Л., Пыткина А.Н., Клименкова Г.К. Основы стратегического управления в региональной экономике. М.: Экономика, 2006. [Kukor B.L., Pytkin A.N., Klimenkova G.K., Fundamentals of strategic management in the regional economy M., Economics, 2006 (Russia).]
2. Аузан А.А. Перспективы развития цифровой экономики в России // Аналитический вестник. 2017. № 31. С. 26—30. [Auzan A. A. Prospects for the development of the digital economy in Russia // Analytical Bulletin. 2017. No. 31. P. 26—30 (Russia).]
3. Глазьев С.Ю. Управление развитием экономики: курс лекций / С.Ю. Глазьев. М.: МГУ, Факультет государственного управления, 2019. [Glazyev S. Yu. Management of economic development: course of lectures / S. Y. Glazyev. Moscow: MSU, Faculty of public administration, 2019 (Russia).]
4. Князева И.В. Инновационные рынки в центре дискуссии об экономических основах и инструментальных изменениях конкурентной политики // Российское конкурентное право и экономика. 2017. № 1 (9). С. 36—42. [Knyazeva I.V. Markets of innovation at the center of discussion about the economic fundamentals and instrumental changes of competition policy // Russian Competition Law and Economy. 2017. No. 1 (9). P. 36—42 (Russia).]
5. Хамуков М.А. Скрининг «больших данных» как метод выявления картелей на торгах // Российское конкурентное право и экономика. 2017. № 4 (12). С. 28—33. [Khamukov M.A. Screening of the big data as a method of detecting bid-rigging // Russian Competition Law and Economy. 2017. No. 4 (12). P. 28—33 (Russia).]

Сведения об авторах

Свалова Юлия Александровна: ассистент кафедры правовой защиты экономической конкуренции СПбГУ, Санкт-Петербургский государственный университет
E-mail: juliasvalova@gmail.com

Коннов Глеб Николаевич: старший преподаватель кафедры правовой защиты экономической конкуренции СПбГУ, Санкт-Петербургский государственный университет
E-mail: moe_pochtenie@mail.ru

УДК 338.22.01, 338.22.021.2, 338.246.87
<https://doi.org/10.47361/2542-0259-2020-3-23-44-49>

ISSN: 2542-0259
© Российское конкурентное право
и экономика, 2020

Проблемы предоставления преференций малому и среднему бизнесу в сфере государственных закупок (в том числе в свете пандемии): зарубежный и российский опыт

Ионкина К. А.,
Институт конкурентной
политики и регулирования
рынков НИУ ВШЭ,
109028, Россия, г. Москва,
Покровский б-р, д. 11, каб. М205

Коновцев А. А.,
Институт конкурентной
политики и регулирования
рынков НИУ ВШЭ,
ФАС России,
109028, Россия, г. Москва,
Покровский б-р, д. 11,
каб. М205,
125993, Россия, г. Москва,
ул. Садовая-Кудринская, д. 11

Москвитин О. А.*,
Институт конкурентной
политики и регулирования
рынков НИУ ВШЭ,
Коллегия адвокатов «Муранов,
Черняков и партнеры»,
109028, Россия, г. Москва,
Покровский б-р, д. 11,
каб. М205,
105005, Россия, г. Москва,
Денисовский пер., д. 23, стр. 6

Аннотация

Одной из наиболее востребованных мер государственной поддержки бизнеса являются различного рода преференции малому бизнесу в рамках государственных закупок товаров и услуг. В связи с пандемией новой коронавирусной инфекции происходит активное обсуждение мер, связанных с поддержкой субъектов малого и среднего предпринимательства (далее — МСП) с использованием института государственных закупок. Однако принятие таких мер может быть сопряжено со значительными рисками, в том числе связанными с возможным или реальным ограничением конкуренции. В данной работе авторы рассматривают мировой опыт преференциальных программ для МСП через госзакупки, а также специфические особенности, характерные для российского правового порядка, которые могут иметь значение при внедрении соответствующих мер.

Ключевые слова: *субъекты малого и среднего предпринимательства, преференции, госзакупки.*

Для цитирования: Ионкина К. А., Коновцев А. А., Москвитин О. А. Проблемы предоставления преференций малому и среднему бизнесу в сфере государственных закупок (в том числе в свете пандемии): зарубежный и российский опыт // Российское конкурентное право и экономика. 2020. № 3 (23). С. 44–49, <https://doi.org/10.47361/2542-0259-2020-3-23-44-49>

Авторы заявляют об отсутствии конфликта интересов.

Problems of Providing Preferences to Small and Medium-Sized Businesses in the Field of Public procurement (Including in the Light of the Pandemic): Foreign and Russian Experience

Karina A. Ionkina,

Institute of the National Research University Higher School of Economics,
109028, Russia, Moscow,
Pokrovsky Boulevard, 11,
office M205

Alexey A. Konovtsev,

Institute of the National Research University Higher School of Economics,
FAS of Russia,
109028, Russia, Moscow,
Pokrovsky Boulevard, 11,
office M205,
125993, Russia, Moscow,
Sadovaya-Kudrinskaya str., 11

Oleg A. Moskvitin*,

Institute of the National Research University Higher School of Economics,
Muranov, Chernyakov & Partners Law Firm,
109028, Russia, Moscow,
Pokrovsky Boulevard, 11,
office M205,
105005, Russia, Moscow,
Denisovsky Lane, 23, bldg 6

Abstract

Among the most highly sought measures of public support of businesses are various preferences to small-scale businesses as part of the public procurement of goods and services. In light of the new coronavirus pandemic there is an active discussion of the measures related to supporting the small- and medium-scale business entities with the use of the public procurement institution. However, taking such measures may presuppose significant inherent risks, including those related to potential or real limitation of competition. In their work the authors analyze the global experience of preferential programs for small- and medium-scale business entities through public procurement, as well as specific features peculiar to the Russian legal order which may be of importance during introduction of the said measures.

Keywords: *small- and medium-scale business entities, preferences, public procurement.*

For citation: Ionkina K.A., Konovtsev A.A., Moskvitin O.A. Problems of providing preferences to small and medium-sized businesses in the field of public procurement (including in the light of the pandemic): foreign and Russian experience // Russian Competition Law and Economy. 2020. No. 3 (23). P. 44–49, <https://doi.org/10.47361/2542-0259-2020-3-23-44-49>

The authors declare no conflict of interest.

Преференциальные программы для МСП: исследование

В научной литературе, в том числе в отечественной, отсутствует консенсус относительно результативности политики благоприятствования определенной группе фирм-поставщиков (с точки зрения стоимости закупок и качества закупаемых товаров) [1, С. 24—27]. Одной из распространенных точек зрения является допустимость предоставления преференций в форме заключения контракта на закупку товара (услуги, работы) поставщиком из предпочитаемой группы, если ставка последнего выше на определенную величину самой низкой ставки, сделанной фирмой из группы, у которой нет привилегий [2]. В данном исследовании фактически проверяется то, как наличие системы предпочтений влияет на эффективность (в плане величины расходов, связанных с госзаказом). Так, используются данные о контрактах по строительству дорог в штате Калифорния (США), где малые предприятия имеют преференции в размере 5% по сравнению с большими, если в проекте используются средства из бюджета штата, но преференций нет в том случае, когда проекты осуществляются на средства

из федерального бюджета. Представленные результаты свидетельствуют о том, что в случае, когда есть преференции для малых фирм, затраты в рамках таких проектов в среднем оказываются выше на 3,8%. Кроме того, вероятность участия в отборе уменьшается для фирм, которые готовы осуществить проект с меньшими затратами, но не входят в группу с преференциями. Также показано, как наличие преференций влияет на распределение излишков между фирмами и государством: прибыль фирм уменьшается за счет того, что большие фирмы чаще отказываются участвовать в подобных аукционах. Эффект, связанный с отказом от участия в аукционах предприятиями, не входящими в группу с преференциями, приводит к росту стоимости закупки в среднем на 3,6%.

В другом исследовании рассматривается влияние преференциальных программ на общую стоимость закупок для госзаказчиков и на распределение прибыли между фирмами [4]. Эмпирический анализ также проводился на примере программы преференций для малого бизнеса штата Калифорния, где преференция составляла 5%. В частности, показано, что наличие программы преференций может оказывать влияние на решение фирм об участии в торгах. Обращено внимание на то, что решение фирмы о размере ставки в аукционе принимается на основе ее собственной оценки издержек по выполнению проекта, а также от оценки распределения издержек фирм-конкурентов; что программа привела к перераспределению от 5 до 12% прибыли от крупных к малым предприятиям, однако заданная цель — переход 25% контрактов к малым предприятиям — не была достигнута за счет данной программы. В работе делаются некоторые выводы для политики: при подготовке подобных программ важно учитывать асимметрию в издержках как больших, так и малых предприятий, действующих на рынке, которая оказывает значимое влияние на эффективность преференций в рамках отдельных проектов.

В то же время подобные программы могут приводить к экономии, если покупатель может идентифицировать группы поставщиков по их издержкам [2]. Без преференций фирмы с относительно невысокими издержками сталкиваются со слабой конкуренцией и получают более высокую ренту, чем фирмы с высокими издержками. В этом случае если действует программа преференций, то увеличивается эффективная конкуренция, с которой сталкиваются фирмы с низкими издержками, вынужденные теперь предлагать более низкую цену, что ведет к снижению выигрышной ставки [4].

Результаты, свидетельствующие о том, что преференциальные программы для МСП могут быть эффективными, были получены по Японии, где около половины бюджета на госзакупки в сфере строительства выделялось в пользу МСП [5]. Себестоимость для предприятий МСП оказалась в среднем выше на 1,2%, при этом МСП получили бы контракты примерно на 5,2% реже, чем другие

фирмы. Эти результаты позволяют сделать нетривиальные выводы относительно прибыльности разных участников торгов. В то же время около 40% МСП ушли бы с рынка закупок при отсутствии преференций. В то же время возникающее снижение уровня конкуренции увеличило бы стоимость государственных закупок таким образом, что этот негативный эффект в отсутствие МСП при отсутствии программы перевесил бы рост стоимости за счет более высоких издержек МСП.

Таким образом, исходя из проанализированного материала в случае с преференциальными программами можно выделить три основных механизма, которые могут приводить к росту стоимости контракта:

- наличие преференций позволяет привилегированным фирмам увеличить стоимость предложения;
- преференции перераспределяют некоторые контракты от фирм с низкими издержками к фирмам с более высокими издержками;
- наличие преференций может отрицательно сказаться на стимулах крупных фирм участвовать в таких закупках, что, в свою очередь, может привести к ослаблению конкуренции.

Поддержка МСП через госзакупки в России: риски и перспективы

При разработке мер поддержки МСП через государственные закупки необходимо принимать во внимание отраслевую структуру малого бизнеса в Российской Федерации.

Отраслевая структура малого бизнеса неравномерна, имеются ярко выраженные наиболее популярные у малого бизнеса отрасли: 34,8—36,2% — торговля оптовая и розничная и ремонт автотранспортных средств и мотоциклов, 12,5—12,7% — строительство, 7,6—7,8% — деятельность по операциям с недвижимым имуществом, 8,9—9% — деятельность профессиональная, научная и техническая. При этом доля компаний, занятых обрабатывающим производством, в общем числе малых предприятий составляет 8,2—8,4% [5].

Меры поддержки малого бизнеса путем проведения закупок только для малого бизнеса или иными методами, направленными на ограничение состава участников по части закупок, могут иметь негативные последствия для эффективности таких закупок из-за структуры малого бизнеса. Так, увеличение закупок продукции обрабатывающих производств у субъектов малого бизнеса путем ограничения на участие в таких закупках крупного бизнеса может привести к снижению закупок конечной продукции напрямую у крупных производителей и закупке этой же продукции у малых предприятий, занимающихся торговлей.

Таким образом, необходимо учитывать возможные последствия расширения механизма проведения закупок с ограничением на участие в них крупного бизнеса,

закрывающиеся в увеличении цепочки поставки и, соответственно, издержек для конечных государственных компаний. Различные крупные компании, являющиеся заказчиками по правилам Федерального закона от 18 июля 2011 г. № 223-ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц»¹, предоставляют товары и услуги как для большинства отраслей экономики, так и напрямую населению. Таким образом, возможен существенный мультипликативный эффект: структурные ограничения при проведении закупок данными государственными компаниями для создания преимуществ субъектам малого бизнеса могут увеличить издержки данных компаний, что, в свою очередь, увеличит стоимость их товаров и услуг как для населения, так и для субъектов малого бизнеса.

В условиях принятия ограничительных мер, связанных с пандемией, с падением спроса на конечные товары и услуги, а также с ростом издержек могут столкнуться большинство субъектов МСП. При этом госзаказ в текущих условиях может являться наиболее стабильным источником спроса на продукцию частного сектора. В таких условиях субъекты малого и среднего бизнеса, осуществляющие поставки по государственному заказу, вероятно, являются более защищенной категорией предпринимателей. При этом расширение мер, направленных на повышение участия малого и среднего бизнеса в государственных закупках, даст преимущества действующим участникам госзаказа ввиду высоких барьеров участия в государственном заказе (требуются знания законодательства, опыт подготовки документации, поиска обеспечения заказа, опыт непосредственного участия в государственных закупках)².

Кроме того, ряд обсуждаемых мер направлен на прямую поддержку действующих участников государственного заказа, в том числе на снижение ответственности малого бизнеса при исполнении госзаказа: например мораторий на включение субъектов МСП в реестр недобросовестных поставщиков и досрочное исключение из реестра ранее включенных субъектов МСП при условии нахождения в этом реестре не более одного года³. Принятие подобных мер, как уже отмечалось ранее, направлено, во-первых, на категорию предприятий, находящихся в ситуации меньших рисков, чем малый бизнес, не участвующий в исполнении госзаказа, во-вторых, подобные меры могут существенно подрывать стимулы

действующих участников госзаказа добросовестно и эффективно исполнять обязательства в рамках госзаказа.

В условиях принятия ограничительных мер имеет место не только шок спроса, но и шок предложения. В данных условиях снижение административных барьеров для участия в государственных закупках и повышение гибкости заказчика безотносительно к категории участника (малый или крупный бизнес) могут способствовать повышению конкурентности государственных закупок, ценовой эффективности, а также увеличению доступа к государственным закупкам именно для малого бизнеса, для которого административные барьеры, отмеченные выше, являются более тяжелыми для преодоления.

Кроме того, при принятии мер государственной поддержки малого и среднего бизнеса в период действия ограничительных мер, связанных с распространением новой коронавирусной инфекции, целесообразно принимать во внимание влияние последствия шока спроса и предложения на состояние конкуренции, опосредованное процессами слияний и поглощений. Так, например, принятие мер, направленных на поддержку исключительно действующих исполнителей госзаказа, может способствовать повышению уровня концентрации в сегменте МСП или поглощению «выбывших» субъектов МСП крупными компаниями. При этом действующее антимонопольное законодательство де-факто не позволяет блокировать сделки по приобретению малого и среднего бизнеса. Во-первых, поглощение субъектом МСП другого субъекта МСП в большинстве случаев не соответствует пороговым критериям суммы активов и размера выручки, необходимым для предварительного согласования сделки с антимонопольным органом. При этом, даже если сделка отвечает таким критериям и рассматривается ФАС России, правоприменительная и судебная практика такова, что антимонопольный орган, как правило, не может выдвигать требования по обеспечению конкуренции или блокировать сделку в случае, если суммарная рыночная доля объединенной компании не превышает 50% или если увеличение доли приобретателя не существенно. Таким образом, в случае поддержки «сильных» или наименее пострадавших субъектов малого и среднего предпринимательства могут существенно усилиться процессы роста экономической концентрации путем приобретения активов разоряющихся субъектов малого и среднего бизнеса «выжившими» представителями малого и среднего бизнеса или крупными компаниями.

С другой стороны, как отмечалось выше, поддержка наиболее пострадавших компаний может сопровождаться снижением стимулов эффективных компаний в условиях шоков спроса и предложения продолжать экономическую деятельность.

Решением проблемы могут служить фиксированные субсидии субъектам малого и среднего предпринимательства без привязки к результатам экономической деятельности. Так, если государство предложит

¹ СЗ РФ. 2011. № 30 (ч. 1). Ст. 4571.

² Антикризисные меры в сфере закупок не привлекут новых поставщиков, но поддержат существующих // Интерфакс. URL: <https://www.interfax.ru/business/703105> (Дата обращения: 28.04.2020).

³ Антикризисная рабочая группа по поддержке МСП в Москве начала работу // РИА Новости. URL: <https://ria.ru/20200408/1569770962.html> (Дата обращения: 10.04.2020).

фиксированную субсидию, то оно сможет покрыть издержки только тех компаний, чьи издержки ниже размера субсидии [7]. Данная мера, в отличие от поддержки наиболее пострадавших, не подрывает стимулов компаний снижать издержки, так как не зависит от результатов экономической деятельности, а значит, компаниям нет смысла снижать эффективность для получения субсидии (кроме, возможно, случаев субсидирования государством компаний в размере понесенных ими издержек). С другой стороны, данные меры ввиду их неизбирательности потребуют больших ресурсов со стороны государства для эффективного предотвращения ухода с рынка большинства субъектов малого и среднего бизнеса. Возможным вариантом решения данной проблемы может служить гибкая политика предоставления мер поддержки, основанная на «самоотборе» компаний и предоставлении им выбора вариантов финансовой поддержки. Так, представляется возможным использование кредитования на льготных условиях. Исследователями отмечается, что «если агент предпочитает кредит, значит, его потери превышают размер субсидии, но при этом он не станет получать кредит на сумму, превышающую его потери, что сохраняет для него стимулы прикладывать усилия, чтобы сократить издержки, связанные с кризисом» [7].

24 апреля 2020 г. Правительством РФ принято постановление № 576 «Об утверждении предоставления в 2020 году из федерального бюджета субсидий субъектам малого и среднего предпринимательства, ведущим деятельность в отраслях российской экономики, в наибольшей степени пострадавших в условиях ухудшения ситуации в результате распространения новой коронавирусной инфекции»⁴ (далее — Постановление).

Согласно правилам, утвержденным данным Постановлением, субсидии могут предоставляться субъектам МСП, которые были включены в реестр МСП по состоянию на 1 марта 2020 г., а также осуществляют деятельность в отраслях российской экономики, в наибольшей степени пострадавших в условиях ухудшения ситуации в результате распространения новой коронавирусной инфекции, перечень которых утверждается Правительством Российской Федерации. Примечательно, что получатель субсидии определяется по основному виду экономической деятельности, информация о котором содержится в ЕГРЮЛ (ЕГРИП) по состоянию на 1 марта 2020 г. При этом субсидии согласно Постановлению предоставляются в целях частичной компенсации затрат получателей субсидии, связанных с осуществлением ими деятельности в условиях ухудшения ситуации в результате распространения новой коронавирусной инфекции, в том числе на сохранение занятости и оплаты труда своих работников в апреле и мае 2020 г.

Выводы

Существующий зарубежный и российский опыт предоставления преференций малому и среднему бизнесу в сфере государственных закупок свидетельствует о широком распространении таких мер поддержки и большом количестве положительных эффектов для малого и среднего предпринимательства в целом. Вместе с тем возможны и негативные эффекты, в частности подрыв стимулов малых и средних предприятий к снижению издержек и снижение эффективности государственных закупок и, следовательно, государственных компаний.

В свете кризисных явлений в экономике поддержка малых и средних предприятий путем предоставления различных преференций в сфере государственных закупок может являться привлекательной альтернативой. Однако помимо относительной доступности таких мер поддержки и положительных эффектов следует также принимать во внимание существующую отраслевую структуру малого и среднего предпринимательства и риски снижения эффективности государственных закупок. ■

Литература [References]

1. Егорова М. А. Антимонопольное регулирование деятельности субъектов малого и среднего предпринимательства // Журнал предпринимательского и корпоративного права. 2018. № 2. С. 24—27. [Egorova M. A. Antimonopoly regulation of the activities of small and medium-sized business entities // Journal of entrepreneurship and corporate law. 2018. No. 2. P. 24—27 (Russia).]
2. Marion J. Are bid preferences benign? The effect of small business subsidies in highway procurement auctions // Journal of Public Economics. 2007. Vol. 91. No. 7. P. 1591—1624.
3. Krasnokutskaya E., Seim K. Bid preference programs and participation in highway procurement auctions // American Economic Review. 2011. Vol. 101. No. 6. P. 2653—2686.
4. McAfee R. P., McMillan J. Government procurement and international trade // International Economics. 1989. Vol. 26. P. 291—308.
5. Nakabayashi J. Empirical and Theoretical Analysis of Public Procurement Auctions: diss. The Ohio State University, 2009.
6. Малое и среднее предпринимательство в России. 2019: Стат. сб. / Росстат. М., 2019. URL: https://www.gks.ru/storage/mediabank/Mal-pred_2019.pdf (Дата обращения: 28.04.2020). [Small and medium-sized businesses in Russia. 2019: Stat. sat. / Rosstat. M., 2019. URL: https://www.gks.ru/storage/mediabank/Mal-pred_2019.pdf (Date of request: 28.04.2020)].

⁴ СЗ РФ. 2020. № 18. Ст. 2895.

7. Ионкина К., Маркова О., Морозов А. Инструменты промышленной политики в отраслях, смежных с пострадавшими в пандемию коронавирусной инфекции // Институт конкурентной политики и регулирования рынков НИУ ВШЭ. URL: <https://icpmr.hse.ru/news/358150254.html> (Дата обращения: 28.04.2020). [Ionkina K., Markova O., Morozov A. Tools of industrial policy in industries related to those affected by the coronavirus pandemic // Institute of competition policy and market regulation of the Higher School of Economics. URL: <https://icpmr.hse.ru/news/358150254.html> (Date accessed: 28.04.2020)].

Сведения об авторах

Ионкина Карина Александровна: менеджер Института конкурентной политики и регулирования рынков НИУ ВШЭ
E-mail: kionkina@hse.ru

Коновцев Алексей Александрович: главный эксперт Института конкурентной политики и регулирования рынков НИУ ВШЭ, начальник отдела металлургии и рудно-сырьевого комплекса Управления контроля промышленности ФАС России
E-mail: akonovcev@hse.ru

Москвитин Олег Андреевич: заместитель директора Института конкурентной политики и регулирования рынков НИУ ВШЭ, адвокат, партнер, руководитель антимонопольной и тарифной практик Коллегии адвокатов «Муранов, Черняков и партнеры», член Генерального совета Ассоциации антимонопольных экспертов
E-mail: omoskvitin@hse.ru

Основные барьеры роста эффективности конкурсных государственных закупок научно-исследовательских работ (результаты выборочного опроса государственных заказчиков)¹

Осипова Е. В.^{*},
Смирнова Т. Г.,
Институт проблем развития
науки РАН,
117218, Россия, г. Москва,
Нахимовский просп., д. 32

Аннотация

На основе анализа результатов опроса государственных заказчиков НИОКТР авторы выделяют объективные и субъективные факторы снижения эффективности государственных закупок НИОКТР, формулируют предложения по вовлечению в конкурсные закупки большего количества участников, в том числе за счет временных творческих коллективов и отдельных ученых.

Расширение круга участников конкурсов за счет физических лиц, осуществляющих научную деятельность, и их коллективов, по мнению авторов, позволит повысить эффективность государственных закупок НИОКТР путем качественного изменения характера состязательности за счет обеспечения приоритетности влияния научного опыта и потенциала конкретных ученых (научных коллективов) на оценку соответствия конкурсным требованиям.

Рост эффективности закупок НИОКТР невозможен без создания единого агрегатора таких закупок. Данная функция, по мнению авторов, вполне могла бы быть возложена на РАН или РФФИ.

Ключевые слова: конкуренция, дорожная карта, государственный заказ, научно-исследовательская работа, научная организация, лицо, осуществляющее научную деятельность.

Для цитирования: Осипова Е. В., Смирнова Т. Г. Основные барьеры роста эффективности конкурсных государственных закупок научно-исследовательских работ (результаты выборочного опроса государственных заказчиков) // Российское конкурентное право и экономика. 2020. № 3 (23). С. 50—57, <https://doi.org/10.47361/2542-0259-2020-3-23-50-57>

Авторы заявляют об отсутствии конфликта интересов.

¹ Статья подготовлена при поддержке РФФИ (грант № 20-010-00864-А «Разработка концепции развития конкуренции в сфере науки»).

The Main Barriers to Increasing the Effectiveness of Competitive Public Procurement of Research Research (Results of a Sample Survey of Government Customers)²

Elena V. Osipova*
Tatyana G. Smirnova

Institute of problems of science
development RAS,
117218, Russia, Moscow,
Nakhimovsky pr., 32

Abstract

The article authors emphasizes objective and subjective factors of public procurements efficiency reduction. This review are based on state customers for research and development survey results. The authors states the proposals for involving larger number of participants for competitive procurements including temporary creative teams and individual scientists.

According to authors, expanding the circle of tenders participants at scientific individuals and their teams expense can improve efficiency of research and development public procurements by qualitative shift of competitiveness nature with priority for influence of scientific experience and potential of individual scientists (research teams) tender specification conformity assessment.

Efficiency improvement for research and development tenders is impossible without creation of united aggregator for such tenders. According to authors, such united aggregator creation function can be assigned to Russian Academy of Sciences or The Russian Foundation for Basic Research.

Keywords: *competition, road map, state order, research and development, scientific organization, scientific individual.*

For citation: Osipova E.V., Smirnova T.G. The main barriers to increasing the effectiveness of competitive public procurement of research research (results of a sample survey of government customers) // Russian Competition Law and Economy. 2020. No. 3 (23). P. 50–57, <https://doi.org/10.47361/2542-0259-2020-3-23-50-57>

The authors declare no conflict of interest.

Согласно Стратегии научно-технологического развития Российской Федерации, утвержденной Указом Президента РФ от 7 мая 2018 г. № 204 (далее — Стратегия), к основополагающим принципам государственной политики в области научно-технологического развития России отнесена *свобода научного и технического творчества*, которая обеспечивается через предоставление возможности всем участникам исследований и разработок выбирать и сочетать направления, формы взаимодействия, методы решения исследовательских, технологических задач и одновременно повышением их ответственности за результативность своей деятельности и значимость полученных результатов для развития национальной экономики и общества³.

² The article was prepared with the support of RFFI (grant No. 20-010-00864-A “Development of the concept of the development of competition in the field of science”).

³ Указ Президента РФ от 7 мая 2018 г. № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития РФ на период до 2024 года» // СЗ РФ. 14.05.2018. № 20. Ст. 2817.

Одновременно Стратегия предусматривает *адресность поддержки и справедливую конкуренцию* через использование публичных механизмов для обеспечения доступа к государственным инфраструктурным, финансовым и нефинансовым ресурсам наиболее результативных исследовательских коллективов и иных субъектов научной, научно-технической и инновационной деятельности независимо от их организационно-правовой формы и формы собственности.

Вопросы эффективности конкуренции, развития науки как отрасли экономики, оценки эффективности научной деятельности сегодня входят в актуальную повестку не только научного сообщества, но и государства.

Так, по мнению руководителя ФАС России И. Ю. Артемьева, научное знание всегда было и останется подлинным базовым источником развития экономики. Набравшая «приличные» обороты цифровизация во многом, как показывают результаты публикуемых исследований, есть не что иное, как продукт коммерциализации научного знания [1].

Эффективность макроконкуренции, как полагают некоторые специалисты, можно оценить по динамике изменений в соотношении технологических укладов в экономике (сокращение в экономике доли низкотехнологических укладов будет свидетельствовать о высокой эффективности работы конкуренции) [2].

На необходимость совершенствования сложившейся системы госзакупок НИОКТР 1 ноября 2019 г. обратил внимание Научный совет РАН по проблемам защиты и развития конкуренции, предложив разработать не только общую дорожную карту по развитию конкуренции в сфере науки и образования, но и специальную дорожную карту по обеспечению доступа лиц, ведущих научную деятельность, и их временных коллективов к государственным закупкам НИОКТР (далее — *Дорожная карта обеспечения доступа ученых к госзакупкам НИОКТР*), идея разработки которой впервые была предложена сектором исследований проблем развития конкуренции ИПРАН РАН.

По мнению главного научного сотрудника ИПРАН РАН С. В. Максимова, «одной из ключевых проблем развития науки и образования является фактическая невозможность непосредственного участия в госзакупках НИОКТР физических лиц и их временных коллективов, т. е. тех, кто, собственно, и осуществляет научную деятельность. ...около 80—85% средств, выделяемых на выполнение НИР организациям — победителям закупок, возвращается в качестве налогов в бюджет и различные фонды, расходуется на бюрократические и хозяйственные нужды организаций»⁴.

Изначально Дорожную карту обеспечения доступа ученых к госзакупкам НИР планировалось разработать и внедрить в ходе реализации Указа Президента РФ от 21 декабря 2017 г. № 618 «Об основных направлениях государственной политики по развитию конкуренции» и утвержденного им Национального плана развития конкуренции на 2018—2020 гг.⁵ (далее — Указ № 618). Однако решение этой задачи потребовало проведения специального исследования, которое было поддержано РФФИ и ФАС России. В начале 2019 г. сотрудниками ФАС России с участием авторов настоящего исследования был проведен анонимный опрос руководителей организаций, выполняющих научные исследования и разработки [3].

В марте 2020 г. в целях уточнения ряда характеристик исследуемой сферы был проведен выборочный опрос федеральных органов власти — государственных заказчиков НИР. В выборку были включены респонденты, являющиеся получателями средств из федерального бюджета на закупку научных исследований. Одной из целей опроса было изучение отношения госзаказчиков к привлечению в качестве исполнителей НИР не только организаций, но и научных коллективов, а также отдельных научных работников. В выборку также были включены респонденты, являющиеся получателями средств на научные исследования из федерального бюджета.

Около трети опрошенных (32,5%) оценили объем выделяемых лимитов бюджетных обязательств (ЛБО) как достаточный, 35% — как недостаточный, еще около трети респондентов (32,5%) затруднились дать ответ.

По оценке респондентов, почти две трети (60%) заказываемых ими НИР относятся к техническим наукам, 43% — к общественным и гуманитарным, 24% — к естественным. Медицинские и сельскохозяйственные области наук оказались в «аутсайдерах», что, на наш взгляд, говорит не об отсутствии потребности в такого рода научных исследованиях, а о существующей отраслевой «специализации» не только научных организаций, но и государственных заказчиков, ограниченности их числа. Рынок доступа к государственным контрактам на выполнение НИР в сегментах медицинских и сельскохозяйственных наук, вероятно, можно считать менее конкурентным, чем в сегментах технических или общественных и гуманитарных наук.

Менее трети респондентов (32%) имеет возможность заказывать выполнение НИР как подведомственным научным организациям (с использованием государственного задания), так и через конкурсные процедуры в соответствии с Федеральным законом от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок това-

⁴ См.: Максимов С. В. Тезисы доклада // ФАС: после каждого этапа реализации национального плана нужно оценивать не только количественные, но и качественные показатели (fas.gov.ru/news/30165). (Дата обращения: 20.07.2020).

⁵ Указ Президента Российской Федерации от 21 декабря 2017 г. № 618 «Об основных направлениях государственной политики по развитию конкуренции» // СЗ РФ. 25.12.2017. № 52 (ч. I). Ст. 8111.

ров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» (далее — Закон № 44)⁶.

Только для двух респондентов госзадание подведомственных организаций оказалось единственной возможностью заказать выполнение НИР. В обоих случаях заказываемые НИР были отнесены респондентами к техническим наукам. 11% опрошенных отметили использование закрытого конкурса для заказа НИР (при этом респонденты отнесли заказываемые НИР к техническим наукам); еще 14% указали на использование иных способов, в том числе на осуществление закупок в соответствии с Федеральным законом от 18.07.2011 № 223-ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц»⁷ (далее — Закон № 223) и заказ исследований с использованием грантов научных фондов.

Учитывая, что к основным целям данного исследования относится разработка предложений по совершенствованию нормативного правового регулирования, которые должны войти в *Дорожная карта обеспечения доступа ученых к госзакупкам НИОКТР*, респондентам было предложено оценить по 5-балльной шкале наибольшие трудности, возникающие при размещении госзаказа на выполнение НИР (НИОКТР) (табл. 1).

Рассмотрим *четыре* основных трудности (барьера), с которыми сталкиваются госзаказчики при размещении заказа на выполнение НИОКТР.

Согласно данным табл. 1, наибольшую трудность для госзаказчика представляет *разработка технического задания* (ТЗ). При этом на целесообразность привлечения научных организаций для его разработки указала только половина респондентов из числа присвоивших этому показателю наибольший балл (40% из них при этом считают целесообразным объявление конкурса на разработку ТЗ на выполнение НИР). Еще 20% высказались в пользу привлечения *научных организаций* для целей разработки ТЗ (при соблюдении определенных условий).

В пользу привлечения научных организаций для разработки ТЗ для целей госзакупки НИР (НИОКТР) во всех случаях высказались 58% ответивших, в некоторых случаях — 14%, против — 28%. Никто из опрошенных не выбрал ответ «затрудняюсь ответить», что указывает на наличие у респондентов сложившегося мнения по этому вопросу. При этом 28% ответивших сочли целесообразным проведение конкурса на разработку ТЗ на выполнение НИР, 53% сочли это нецелесообразным. Около 20% затруднились с ответом.

Оценка качества представленного госзаказчику результата НИР лишь немного уступает по трудности разработке ТЗ (3,31 балла из 5 возможных). Для снижения остроты этой проблемы многие госзаказчики обращаются к помощи экспертов. Внешних экспертов при этом

привлекают только 30% опрошенных (в основном для проведения экспертизы отчетных материалов по завершению госконтрактам на предмет их соответствия требованиям (условиям) контракта и возможности принятия результатов работ — 73% ответивших из числа тех, кто привлекает экспертов). Помимо этого 18% госзаказчиков обращаются к помощи экспертов в случае необходимости оценки стоимости выполнения работы и 9% — для экспертизы ТЗ. При этом важно учитывать, что единого реестра экспертов и единой системы их отбора (в том числе для нужд, связанных с проведением госзакупок НИР) не существует [4].

Другим способом решения данной проблемы могло бы стать создание «квалифицированного заказчика». Создание института «квалифицированного заказчика» предусмотрено упоминавшейся ранее Стратегией (подп. «б», «в» п. 34). При этом под «квалифицированным государственным заказчиком» — понимается как *совокупность организаций*, осуществляющих предварительную концептуальную разработку программы исследовательских проектов (в том числе технических заданий) и последующую квалифицированную оценку результатов их реализации за счет средств государственного бюджета, так и *отдельно взятая* научная организация. На наш взгляд, такой организацией могла выступить Российская академия наук или Российский фонд фундаментальных исследований, наработавший значительный опыт не только в области разработки и реализации конкурсных процедур отбора заявок (ТЗ) на проведение фундаментальных НИР, но и в области проведения ориентированных исследований.

Таблица 1. Оценка госзаказчиком затруднений, с которыми он сталкивается при размещении заказа на конкурсное выполнение НИР (в баллах от 1 до 5; наибольшие затруднения — 5 баллов)

Table 1. Evaluation by state customers of difficulties they facing in realization of public procurement of research and development

Основные трудности	Оценка (средняя арифметическая величина)
Разработка технического задания (ТЗ)	3,40
Оценка качества представленного результата НИР	3,31
Разработка критериев оценки для конкурсной документации	3,23
Определение стоимости НИР	2,93
Определение круга потенциальных исполнителей (для целей определения НМЦК)	2,72
Определение адекватного срока для выполнения НИР	2,48

⁶ См.: СЗ РФ. 08.04.2013. № 14. Ст. 1652.

⁷ См.: СЗ РФ. 25.07.2011. № 30 (ч. 1), Ст. 4571.

Несмотря на множество трудностей, с которыми сталкиваются госзаказчики НИР, опрос выявил высокую степень удовлетворенности представителей госзаказчиков качеством представляемых результатов научных исследований: **6,4%** полностью удовлетворены (работа принимается с первого раза); **83,3%** в основном удовлетворены (как правило, доработка полученных результатов не требуется); **10,3%** ответили, что решение о необходимости доработки принимается чаще, чем хотелось бы.

К этим результатам, на наш взгляд, следует относиться с высокой степенью критичности, поскольку иные ответы означали бы опровержение официальной отчетности тех же госзаказчиков, которые при неудовлетворенности результатами НИР (НИОКТР) не должны были их принимать.

Этот вывод подтверждается также практикой включения исполнителя НИР (НИОКТР) в реестр недобросовестных поставщиков (РНП): 76% опрошенных не применяли такой практики; 5% указали на единичные случаи; 14% затруднились с ответом.

Разработка критериев оценки для конкурсной документации как проблема, с которой сталкиваются госзаказчики НИР, «набрала» 3,23 балла из 5 возможных при оценке представителями госзаказчиков сложности отдельных действий, выполняемых при конкурсных закупках НИР (см. табл. 1).

Критерии, которые было бы целесообразно использовать для сравнения опыта выполнения научных исследований, по мнению респондентов, распределились следующим образом: 60% высказались за сравнение *количества публикаций ключевых исполнителей* по теме НИОКТР; 54% — *за сравнение количества выполненных работ*, 49% — *за сравнение стоимости выпол-*

ненных работ. Каждый десятый из числа респондентов (11%) назвал иные критерии: срок существования исполнителя, деловая репутация; период выполнения работ сопоставимого предмету лота характера; актуальность и научная обоснованность тем проведенных НИР.

При этом большинство госзаказчиков отдает приоритет сопоставлению опыта выполнения НИОКТР по госконтрактам (86,5% опрошенных). Учитывать опыт выполнения НИОКТР по муниципальным контрактам готовы 35,1%, по грантам российских фондов поддержки научной, научно-технической и инновационной деятельности — 35,1%; по грантам зарубежных фондов — 18,9%; по иным договорам, заключенным с хозяйствующими субъектами, — 29,7%. Основные причины недоверия к иному (помимо выполнения НИОКТР по госконтрактам) исследовательскому опыту исполнителей: 1) различия в подходах к приемке результатов работ; 2) неуверенность в тщательности проверки результатов исследований другими заказчиками; 3) отсутствие возможности проверки достоверности предоставленной исполнителем информации.

Респондентам было также предложено оценить целесообразность (возможность) учета опыта выполнения НИР для зарубежных заказчиков при определении победителей конкурса (табл. 2).

Анализ полученных результатов позволяет заключить, что для большинства госзаказчиков границы рынка научно-исследовательских работ не ограничиваются территорией России.

При этом доля *респондентов, готовых учитывать опыт выполнения НИОКТР для зарубежных заказчиков*, превышает почти на 10% долю тех, кто готов учитывать опыт выполнения НИОКТР для муниципальных заказчиков или по грантам российских фондов поддержки научной, научно-технической и инновационной деятельности, и почти на 16% долю тех, кто готов учитывать опыт выполнения НИОКТР для хозяйствующих субъектов.

По мнению авторов, данный подход дополнительно ограничивает число потенциальных участников конкурса. Снижаются шансы относительно небольших государственных научных организаций, работающих в основном по госзаданиям, негосударственных, не имеющих в своем портфеле заметного количества крупных государственных контрактов, региональных исполнителей, имеющих в основном опыт выполнения работ по муниципальному заказу и в меньшей степени — по государственному.

Вместе с тем проблема региональных диспропорций размещения научных организаций и вузов в стране достаточно остра. В выступлении на совместном заседании президиума Госсовета и Совета по науке и образованию при Президенте РФ 6 февраля 2020 г. В.В. Путин отметил сохраняющуюся сверхконцентрацию образовательных ресурсов в Москве и Санкт-Петербурге, где действует более двухсот высших учебных заведений — свыше

Таблица 2. Оценка госзаказчиками НИР (НИОКТР) целесообразности учета при определении победителя закупки опыта выполнения исполнителями исследований для нужд зарубежных заказчиков

Table 2. Evaluation by state customers of research and development (R&D) of the feasibility of taking into account when determining the winner of the procurement the contractor experience in performing research for the needs of foreign customers

Варианты ответов	В % к числу опрошенных
Целесообразно	46,0
Целесообразно лишь применительно к выполнению исследований для государств — членов ЕАЭС	13,5
Целесообразно лишь применительно к выполнению исследований для заказчиков Белоруссии как члена Союзного государства	43,2
Нецелесообразно	2,7

четверти всех вузов страны. Подобная концентрация приобрела явно гипертрофированные формы, в том числе из-за общих социально-экономических диспропорций в стране на рубеже XXI в. Сейчас это серьезный вызов для сбалансированного развития всего пространства России. Далеко не все вузы в регионах в состоянии конкурировать со столичными по качеству подготовки студентов, по квалификации преподавателей и тем более по уровню оснащения⁸.

Сказанное справедливо и для научных организаций. Организационная оптимизация в научной сфере, которая проводилась с 2014 г. Федеральным агентством научных организаций, лишь способствовала росту столичной концентрации НИИ и усилению региональных диспропорций в размещении научных кадров.

По мнению авторов, нельзя не обратить внимания на выраженное стремление государственных заказчиков к работе преимущественно с «крупными» исполнителями. В частности, это проявилось в оценке сравнения значимости опыта участника закупки (юридического лица) и опыта научного руководителя заказываемой НИОКТР. По мнению 46% респондентов, большее значение имеет опыт участника конкурса (по сути, бюрократический, хозяйственный опыт). Опыт научного руководителя заказываемой НИР сочли для себя приоритетным критерием для определения победителя соответствующего конкурса лишь 14% респондентов.

Такой подход, наш взгляд, является серьезным барьером для развития конкуренции в сфере госзакупок НИОКТР, который объективно ориентирован на укрупнение госзакупок НИОКТР и рост бюрократических расходов по так называемому административному сопровождению выполнения НИОКТР, когда львиная доля средств госконтракта уходит не на оплату труда ученых, а на скрытые выплаты администрации организации.

Готовность, а точнее — неготовность представителей госзаказчиков более широко привлекать к участию в конкурсе физических лиц можно проиллюстрировать ответами на вопрос: «Как сопоставлять опыт участников конкурса в случае необходимости сравнения опыта физического и юридического лица?» Более половины респондентов (57%) сочли целесообразным сравнивать *количество выполненных НИОКТР* (в т.ч. 5% — стоимость выполненных работ), а 19% высказались за сравнение количества публикаций. Два респондента отметили важность сравнения квалификации и деловой репутации, 1 — наличие ресурсов, необходимых для выполнения работ.

Лишь 14% опрошенных категорически указали на невозможность такого сравнения и нецелесообразность заказа выполнения НИР физическому лицу.

Таким образом, очевидно, что предлагаемые критерии являются заведомо проигрышными для физических лиц, как и для временных творческих коллективов и не больших научных организаций, которые не могут быть сопоставлены с крупными игроками ни по стоимости выполненных контрактов, ни по их числу.

Ряд исследователей отмечает, что в России сформировался «госсектор» госзаказа (G2G), в котором как заказчиками, так и поставщиками являются организации сектора госуправления [5].

В секторе G2G значительна доля контрактов, заключаемых либо с единственным поставщиком, либо по итогам несостоявшихся торгов. Огосударствление госзаказа деформирует конкурентные отношения между участниками рынка и прямо затрагивает интересы производителей [6].

В среднем финальная цена контракта, заключенного с поставщиком госсектора, оказывается на 8% выше, чем финальная цена контракта с поставщиком частного сектора. Как отмечает О. В. Анчишкина, виды деятельности крупнейших заказчиков и крупнейших поставщиков в сегменте G2G схожи. В ряде сфер экономики можно предположить наличие устойчивых государственных контрактных цепочек и альянсов. В частности, они присутствуют в сфере науки. По некоторым оценкам, из-за более низкого уровня конкуренции и более низкого уровня снижения НМЦК при заключении контракта с поставщиком из госсектора бюджет теряет около 3% от общего объема ассигнований, направляемых на госзакупку. Также следует учитывать и необоснованные расходы бюджета (и поставщиков) на имитацию контрактных отношений в упомянутых государственных производственных цепочках [7].

Как уже отмечалось, четвертым по значимости барьером, с которым сталкиваются госзаказчики НИР (НИОКТР), является **определение стоимости НИР** (2,93 балла из 5). Неправильное определение стоимости работы ведет к неэффективному расходованию бюджетных средств (в случае завышения начальной максимальной цены контракта — НМЦК) или срывом закупки (при необоснованно низкой цене исполнитель на конкурс не придет).

Правила определения НМЦК установлены ч. 1 ст. 22 Закона № 44. Приказом Минэкономразвития России от 2 октября 2013 г. № 567 (далее — Приказ № 567) утверждены Методические рекомендации по применению методов определения начальной (максимальной) цены контракта, цены контракта, заключаемого с единственным поставщиком (подрядчиком, исполнителем)⁹.

⁸ См.: <http://kremlin.ru/events/councils/by-council/6/62744>. (Дата обращения: 07.08.2020).

⁹ Приказ Минэкономразвития России от 2 октября 2013 г. № 567 «Об утверждении Методических рекомендаций по применению методов определения начальной (максимальной) цены контракта, цены контракта, заключаемого с единственным поставщиком (подрядчиком, исполнителем)» // Журнал руководителя и главного бухгалтера ЖКХ, № 1, январь 2014 (часть II), № 2, февраль, 2014 (часть II). Консультант. (Дата обращения: 12.08.2020).

Более трети опрошенных нами респондентов (35%) считают целесообразным использовать метод анализа рынка, 24% — затратный метод, 13,5% высказались в целом о достаточности методов, предусмотренных действующими правилами.

Вместе с тем проведенный опрос показал, что в случае закупки НИОКТР, принимая во внимание творческий характер этой работы и невозможность заранее однозначно определить результат исследования, определение НМЦК в соответствии с Приказом № 567 *не всегда дает адекватный результат*.

Так, один из респондентов отметил, что «ни один из существующих способов не позволяет адекватно определить НМЦК НИР, возможно применение смешанного способа: анализ рынка + затратный метод. При этом ключевой проблематикой является *механизм определения трудоемкости работ*, от которой рассчитываются все показатели в структуре себестоимости НИР. Определение трудоемкости выполнения НИР, по мнению респондентов, требует дополнительного регулирования.

Также частью респондентов предложено определять стоимость НИОКТР в соответствии с методиками расчета, в которых должны быть учтены, в том числе, виды выполняемых работ, их сложность, уровень проработки, масштаб, а также применены различные коэффициенты, связанные со сложностью работ, их новизной, масштабностью, ценностью получаемых результатов. Данные методики необходимо разработать по основным ключевым направлениям НИОКТР. При этом определение стоимости может осуществляться разными методами: метод аналогов, метод отраслевых методик, метод, учитывающий типовые работы.

Высказывалось и более радикальное предложение по решению проблемы: *возложить обязанность по определению НМЦК на определенный орган исполнительной власти*.

В этой связи показательным можно считать отношение госзаказчиков к проведению аукционов. Только 8% респондентов сочли возможным при закупках НИР использовать этот механизм, *а 76% высказались против*. Условие допустимости аукциона названо четкое, однозначно трактуемое описание конкретного результата (например, промышленного образца с заданными техническими параметрами). Однако такое условие, по мнению авторов, может устанавливаться лишь для опытно-конструкторских работ и является скорее исключением, чем правилом.

Основные выводы

1. Эффективному участию ученых в закупках НИОКТР для государственных нужд препятствует ряд объективных и субъективных факторов. К объективным факторам следует отнести фактическую невозможность участия в госзакупках физических лиц (за исключением инди-

видуальных предпринимателей) и их временных коллективов, т. е. тех, кто, собственно, и осуществляет научную деятельность. К субъективным факторам следует, в частности, отнести неготовность значительной части лиц, осуществляющих научную деятельность, впрямь (на будущее) разбираться в правовых нюансах участия в государственных закупках в качестве исполнителей.

2. К числу основных барьеров, препятствующих эффективной организации и проведению госзакупок НИОКТР государственными заказчиками, относятся следующие:

а) разработка технических заданий на выполнение НИОКТР предполагает владение специальными познаниями в области организации и проведения научных исследований;

б) до объявления госзакупки НИОКТР необходимо предварительно разработать критерии оценки качества соответствующей работы, а после выполнения НИР оценить ее эффективность;

в) объективная предрасположенность государственных заказчиков к работе с юридическими лицами — исполнителями НИОКТР с целью облегчения контроля их деятельности;

г) сложность определения стоимости НИОКТР, обусловленная отсутствием надежных методик определения трудоемкости данного вида работ.

3. Приоритетным направлением исследований проблем совершенствования организационно-правового механизма госзакупок НИОКТР должны стать создание и внедрение в практику оценки государственными заказчиками уровня квалификации исполнителей НИОКТР.

4. Расширение круга участников конкурсов за счет физических лиц, осуществляющих научную деятельность, и их коллективов позволит повысить эффективность государственных закупок НИОКТР путем качественного изменения характера состязательности за счет обеспечения приоритетности влияния научного опыта и потенциала конкретных ученых (научных коллективов) на оценку соответствия конкурсным требованиям.

5. Качественные изменения необходимы в процедурах и критериях отбора победителей при проведении конкурсных процедур. Ключевым моментом, по мнению авторов, является обеспечение сравнимости сопоставляемых характеристик физических лиц, осуществляющих научную деятельность, и юридических лиц, одновременно участвующих в конкурсах на выполнение НИОКТР. Эти меры должны сопровождаться повышением заинтересованности заказчика в заключении контракта на выполнение НИОКТР с физическими лицами, а также устранением барьеров в виде высоких размеров обеспечения заявки и контракта применительно к физическим лицам.

6. Значительный рост эффективности закупок НИОКТР невозможен без создания единого агрегатора таких закупок. Данная функция, на наш взгляд, вполне могла бы быть возложена на РАН или РФФИ.

Концентрация на едином ресурсе информации о закупках научных исследований, разработка человеко-машинного интерфейса подготовки заявки, элементы автоматизации проверки количественных параметров оценки не только помогут снизить трудоемкость оценки заявок, но и позволят участникам конкурса повысить качество подготовки соответствующего пакета документов. ■

Литература [References]

1. Артемьев И.Ю. Развитие и защита конкуренции: новые вызовы для государства и науки // Право интеллектуальной собственности. 2019. № 2. С. 21—24. [Artemyev I.Yu. Development and protection of competition: new challenges for the state and science // Intellectual property right. 2019. No. 2. P. 21—24 (Russia).]
2. Тарануха Ю.В. Три эффекта конкуренции // Вестник Томского государственного университета. Экономика. 2020. № 49. С. 10—27. [Taranukha Yu.V. Three effects of competition // Bulletin of Tomsk State University. Economy. 2020. No. 49. P. 10—27 (Russia).]
3. Осипова Е. В., Смирнова Т. Г. Конкуренция в науке как предмет антимонопольного регулирования (предварительные результаты эмпирического исследования) // Российское конкурентное право и экономика. 2019. № 4. С. 22—29. [Osipova E.V., Smirnova T.G. Competition in science as a subject of antimonopoly regulation (preliminary results of empirical research) // Russian Competition Law and Economy. 2019. No. 4. P. 22—29 (Russia).]
4. Финансовое обеспечение развития научно-технической сферы / Под общей редакцией чл.-корр. РАН Л. Э. Миндели. М.: Институт проблем развития науки РАН, 2018. С. 78. [Financing of Science and Technology (Editor-in-chief L. Mindeli. Moscow: Institute for the Study of Science of RAS, 2018. P. 78 (Russia).]
5. Смотрицкая И. И. Развитие института публичных закупок (к формированию новой модели контрактной системы закупок) / И. И. Смотрицкая, С. С. Шува-лов // Экономические и социальные перемены: факты, тенденции, прогноз. 2017. Т. 10. № 5. С. 99—114 [Smotritskaya I.I., Shuvalov S.S. Development of the government procurement institution (toward the formation of a new model for the contract procurement system). Economic and Social Changes: Facts, Trends, Forecast, 2017. Vol. 10. No. 5. P. 99—114 (Russia).] DOI: 10.15838/esc/2017.5.53.7
6. Анчишкина О. В. Стратегические цели и приоритетные задачи реформы института публичных закупок // Институт управления публичными закупками: новый этап стратегических реформ: Сб. науч. трудов. М.: ИЭ РАН, 2018. С. 92—105. [Anchishkina O.V. Strategic aims and priority tasks for reforming public system: new stage of strategic reforms. Collection of Scientific Works. Moscow. Institute of Scientific Works. Moscow. Institute of Economy of RAS. 2018. P. 92—105 (Russia).]
7. Анчишкина О. В. Экономические и правовые особенности контрактных отношений как особого института российской экономики // Вестник Института экономики Российской академии наук. 2018. № 3. С. 61—67. [Anchishkina O.V. Economic and legal features of contractual relations as a special institution of the russian economy // The Bulletin of the Institute of Economics of the Russian Academy of Sciences. 2018. No. 3. P. 61—67 (Russia).] DOI: 10.24411/2073-6487-2018-00046

Сведения об авторах

Осипова Елена Владимировна: научный сотрудник ИПРАН РАН

E-mail: osipova@fas.gov.ru

Смирнова Татьяна Георгиевна: кандидат юридических наук, и. о. заведующего сектором исследования проблем развития конкуренции ИПРАН РАН

E-mail: T.Smirnova@issras.ru

УДК: 334.02
<https://doi.org/10.47361/2542-0259-2020-3-23-58-68>

ISSN: 2542-0259
© Российское конкурентное право
и экономика, 2020

О закупках НИР отдельными видами юридических лиц, перечисленных в Федеральном законе от 18 июля 2011 г. № 223-ФЗ¹

Фролова Н. Д.,

Институт проблем развития
науки Российской академии
наук,
117218, Россия, г. Москва,
Нахимовский просп., д. 32

Аннотация

В статье представлены краткий обзор общего состояния и структуры российского рынка регулируемых закупок и анализ рынка регулируемых закупок научно-исследовательских работ отдельными видами юридических лиц, перечисленных в Федеральном законе от 18 июля 2011 г. № 223-ФЗ. На основе анализа статистической информации о количестве закупок НИР, их эффективности и структуре сделан вывод о крайне слабом развитии конкуренции на данном сегменте рынка регулируемых закупок: наибольшая часть договоров на проведение НИР заключается с помощью закупки у единственного поставщика, эффективность конкурентных процедур крайне низкая: в зависимости от способов проведения в среднем в более чем половине случаев они признаются несостоявшимися. В статье представлены наиболее вероятные, по мнению автора, причины сложившейся структуры рынка регулируемых закупок НИР.

Ключевые слова: *регулируемые закупки, конкуренция в науке, общественные закупки, научно-исследовательские работы, Федеральный закон № 223-ФЗ.*

Для цитирования: Фролова Н. Д. О закупках НИР отдельными видами юридических лиц, перечисленных в Федеральном законе от 18 июля 2011 г. № 223-ФЗ // Российское конкурентное право и экономика. 2020. № 3 (23). С. 58–68, <https://doi.org/10.47361/2542-0259-2020-3-23-58-68>

Автор заявляет об отсутствии конфликта интересов.

¹ Статья подготовлена при финансовой поддержке РФФИ (проект № 19-010-00864).

R&D Procurement by Certain Types of Legal Entities Listed in the Federal Law of July 18, 2011 No. 223-FZ²

Nadezda D. Frolova,

The Institute for the Study of Science of the Russian Academy of Sciences
117218, Russia, Moscow, Nakhimovsky pr., 32

Abstract

The article provides a brief overview of the general state and structure of the Russian public (regulated) procurement market and the analysis of the public procurement market of R&D by certain types of legal entities listed in the Federal Law of July 18, 2011 No. 223-FZ. Based on the analysis of statistical information on the amount of R&D procurement, their efficiency and structure, it has been concluded that competition in this segment of the regulated procurement market is extremely low: the most part of R&D contracts are concluded through procurement from a single supplier, the efficiency of competitive procedures is extremely low: there are more than a half failed procurements depending on the methods of carrying out in the total volume of purchases. The article presents the most feasible in the author's opinion the reasons for the existing structure of public R&D procurement market.

Keywords: *regulated procurement, public procurement, research and development, R&D, competition in science, Federal Law No. 223-FZ.*

For citation: Frolova N.D. R&D procurement by certain types of legal entities listed in the Federal Law of July 18, 2011 No. 223-FZ // Russian Competition Law and Economy. 2020. No. 3 (23). P. 58–68, <https://doi.org/10.47361/2542-0259-2020-3-23-58-68>

The author declare no conflict of interest.

Введение

В текущих условиях мировой рецессии особенно актуальной становится задача государственной поддержки экономики, эффективным инструментом которой могут быть расходы органов государственной власти и контролируемых государством компаний. Данные расходы направлены на удовлетворение общественных потребностей, например, обеспечение национальной безопасности и обороноспособности страны, реализация федеральных, региональных социально-экономических программ и социально-экономических функций государства, развитие целевых отраслей промышленности, повышение производительности труда и т. д. [1, 2]. Для удовлетворения этих потребностей государство и контролируемые государством компании осуществляют закупки товаров, работ, услуг (общественные закупки), которые регламентируются следующими законами: Федеральным законом от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» и Федеральным законом от 18 июля 2011 г. № 223-ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц» (далее 44-ФЗ и 223-ФЗ).

² This article was prepared with the financial support of the Russian Foundation for Basic Research (Project No. 19-010-00864).

Зарубежными исследователями отмечается, что государственный спрос в целом и система общественных закупок в частности могут выступать эффективным механизмом стимулирования инноваций и способствовать улучшению общей инновационной динамики в национальной экономике [3]. Уровень инновационного развития национальной экономики во многом определяется долей предприятий — стратегических новаторов, эффективно внедряющих инновационные решения. Принимая во внимание масштаб государственного сектора экономики, а также тот факт, что российский частный сектор не принимает активного участия в реализации инноваций, ключевым стратегическим новатором в России должно выступить государство через контролируемые им компании. Закупки научно-исследовательских работ направлены на трансформацию результатов научно-исследовательской деятельности в конечных продуктах, таким образом, они способствуют преодолению разрыва инновационного цикла и гармонично дополняют прямое государственное финансирование затрат на НИР.

Разработка и внедрение инноваций — это сложный многоступенчатый процесс, важнейшими этапами которого являются научно-исследовательские работы. В рамках данной статьи будет рассмотрен рынок регулируемых закупок научно-исследовательских работ (НИР) отдельными видами юридических лиц, т. е. закупок, осуществляемых государственными корпорациями и компаниями, субъектами естественных монополий, государственными и муниципальными унитарными предприятиями, автономными учреждениями, хозяйственными обществами с участием государства (субъектов РФ или муниципальных образований) с капиталом, равным или превышающим 50% (далее — компании, контролируемые государством). Данные закупки регулируются 223-ФЗ.

Регулируемые закупки отдельных видов юридических лиц (далее — РЗОВЮЛ): общее состояние.

Россия относится к экономикам с масштабным государственным сектором, что определяет объемы РЗОВЮЛ. В 2019 г. их объем в стоимостном выражении составил 21,42 трлн руб., что составляет 19,45% ВВП России, динамика данного показателя представлена на рис. 1.

Принимая во внимание, что РЗОВЮЛ являются столь существенным сегментом спроса на товары, работы и услуги, они могут стать ключевым ресурсом инновационного развития российской экономики. Стоит отметить, что контрактная система в целом и РЗОВЮЛ как ее существенная часть (в 2019 г. РЗОВЮЛ составили 72% от общего объема закупок в рамках 44-ФЗ и 223-ФЗ) приобретают все большее значение как в российской, так и в мировой экономике, в странах с инновационной конкурентной экономикой «контрактная система выступает институтом государственного хозяйствования, механизмом управления экономикой, регулируя широкий круг контрактных (договорных) отношений, в том числе в рамках проектов государственно-частного партнерства и управления государственным имуществом» [5].

Система регулируемых закупок активно развивается в России с момента принятия 223-ФЗ в 2011 г., установившего принципы информационной открытости и прозрачности, способствующие развитию института общественного контроля. Целями регулирования 223-ФЗ признаются:

- обеспечение единства экономического пространства;
- создание условий для своевременного и полного удовлетворения потребностей компаний, контролируемых государством, в товарах, работах, услугах, в том числе для целей коммерческого использования;
- эффективное использование денежных средств;
- расширение возможностей участия юридических и физических лиц в регулируемых закупках и стимулирование такого участия;

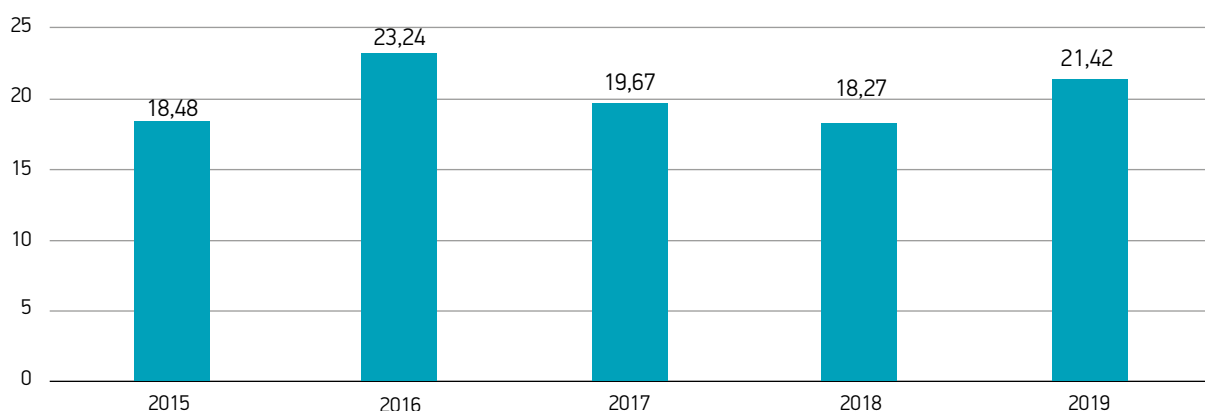


Рис. 1. Объемы РЗОВЮЛ в период с 2015 по 2019 г., трлн руб. [4]

Figure 1. Amount of procurement of certain types of legal entities listed in the Federal Law of July 18, 2011 No. 223-FZ, in the period from 2015 to 2019, billion rubles

О закупках НИР отдельными видами юридических лиц, перечисленных в Федеральном законе...

- развитие добросовестной конкуренции;
- обеспечение гласности и прозрачности закупок;
- предотвращение коррупции и других злоупотреблений (ст. 1).

223-ФЗ предусматриваются конкурентные и неконкурентные закупки, при этом законом строго не регламентируются процедуры закупок, устанавливаются лишь сроки и объем обязательной к размещению информации. Виды и способы закупок определяют сами хозяйствующие общества в соответствующих Положениях о закупках. Обязательными для включения в данный документ являются конкурс и аукцион, кроме того, заказчик может устанавливать собственные процедуры закупок и, соответственно, собственные наименования способов их осуществления. По данным [6], в Единой информационной системе в сфере закупок (ЕИС) за 2019 г. и начало 2020 г. было указано 4510 уникальных наименований способов проведения закупки, при этом анализ положений о закупках заказчиков выявил лишь 257 уникальных способов, что почти в 20 раз меньше наименований способов проведения закупки (определения поставщика), указанных в ЕИС. Гибкость 223-ФЗ предусматривает различные подходы к организации закупочной деятельности, в том числе к определению способов проведения закупок, чтобы обеспечить максимальную эффективность закупочной деятельности различных хозяйствующих субъектов с учетом их отраслевой специфики, однако такое явное несоответствие количества предусмотренных положениями о закупках отдельных заказчиков способов проведения закупок (определения поставщика) фактическому числу уникальных способов, зарегистрированных в ЕИС, свидетельствует о недобросовестных действиях заказчиков при размещении информации о закупках в ЕИС. Наиболее очевидными последствиями таких недобросовестных действий являются затруднение государствен-

ного и общественного контроля регулируемых закупок и ограничение числа участников в конкурсных процедурах из-за сложности поиска закупок в ЕИС, что противоречит основным принципам регулирования, заявленным в 223-ФЗ, — развитию добросовестной конкуренции и обеспечению открытости системы закупок.

В целом можно выделить следующие способы осуществления закупок, регулируемых 223-ФЗ:

- 1) аукцион/редукцион (открытый, закрытый, в электронной форме);
- 2) конкурс (открытый, закрытый, в электронной форме);
- 3) тендер;
- 4) запрос котировок/цен/мониторинг цен (закрытый и в электронной форме);
- 5) запрос предложений/оферт (закрытый и в электронной форме);
- 6) предварительный выбор поставщика;
- 7) конкурентные переговоры;
- 8) мелкая закупка;
- 9) закупки у единственного поставщика;
- 10) другие.

В 2019 г. 45,13% от общего числа договоров на поставку товаров, работ, услуг компаниям, контролируемым государством, было заключено с помощью проведения закупки у единственного поставщика, что в стоимостном выражении составляет 11,78 трлн руб., или 55,52% от совокупной стоимости договоров, заключенных в системе регулируемых закупок. На такие способы закупок, как аукцион и конкурс, пришлось лишь 7,48 и 3,01% соответственно от общего числа договоров. Подробнее структура рынка РЗОВЮЛ представлена в табл. 1. Преобладание закупок у единственного поставщика свидетельствует о крайне низком уровне конкуренции на рынке регулируемых закупок, что подтверждается также низким значением показателя «среднее количество заявок» (рис. 2), которое свидетельствует о недостаточном

Таблица 1. Рынок РЗОВЮЛ в разрезе по способам проведения закупки (определения поставщика)

Table 1. Market of procurement of certain types of legal entities listed in the Federal Law of July 18, 2011 No. 223-FZ in the framework of procurement methods

Способ закупки	2017				2018				2019			
	1	2	3	4	1	2	3	4	1	2	3	4
Закупка у ед. поставщика	494,4	43,0	8,4	42,8	562,2	44,1	9,0	49,6	686,5	45,1	11,8	55,5
Конкурс	15,1	1,3	0,8	4,2	23,5	1,8	1,2	6,3	45,8	3,0	1,9	8,9
Аукцион	51,1	4,4	0,5	2,8	54,2	4,3	0,6	3,2	113,8	7,5	0,9	4,4
Запрос предложений	5,2	0,5	0,0	0,2	7,3	0,6	0,1	0,4	55,9	3,7	0,3	1,2
Запрос котировок	95,4	8,3	0,1	0,7	101,2	7,9	0,2	0,8	183,4	12,1	0,4	1,8
Иной способ	488,9	42,5	9,7	49,3	525,1	41,2	7,2	39,7	435,7	28,6	6,0	28,1
Итого	1150,0		19,7		1273,6		18,2		1521,1		21,2	

Наименование столбцов: 1 — количество договоров (тыс. шт.); 2 — доля в общем количестве заключенных договоров (%); 3 — общая стоимость контрактов (трлн руб.); 4 — доля в общей стоимости всех контрактов [4]

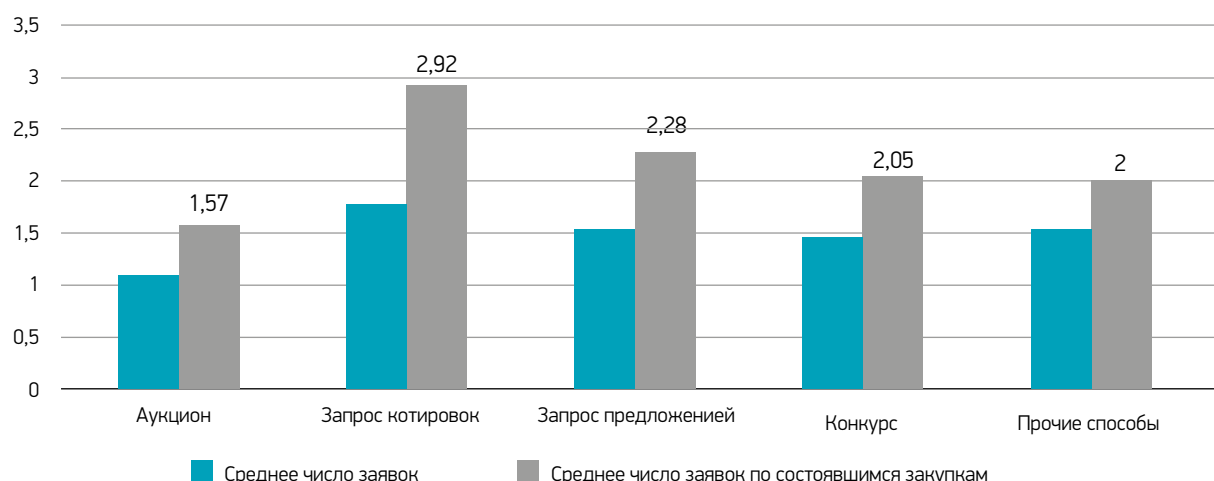


Рис. 2. Среднее число заявок по РЗОВЮЛ в 2019 г. [6]

Figure 2. Average number of requests by market of procurement of certain types of legal entities listed in the Federal Law of July 18, 2019

интересе потенциальных поставщиков товаров, работ, услуг к рынку регулируемых закупок.

О низкой эффективности российской системы регулируемых закупок свидетельствует также доля несостоявшихся регулируемых закупок, которая в 2019 г. составила 29% от общего количества закупок, при этом если рассматривать закупки, проводимые с помощью конкурса, аукциона, запроса предложений (те способы, с помощью которых осуществляются большинство конкурентных закупок), то там доля несостоявшихся закупок будет достигать 50% и выше. Наиболее распространенной причиной, по которой регулируемые закупки признаются несостоявшимися, является отсутствие заявок или поступление только одной заявки, что подтверждает тезис о слабом интересе потенциальных поставщиков к системе регулируемых закупок. Эксперты объясняют данное явление установлением заказчиком избыточных требований в документации о закупке, не связанных напрямую с предметом закупки (например, наличие сертификатов) [7]. Однако, на наш взгляд, ключевой причиной слабого интереса бизнес-сообщества, да и, как показал представленный далее анализ, научного сообщества к системе регулируемых закупок является закрытый характер данной системы. Компании, ведущие свою деятельность на протяжении продолжительного периода времени, уже сформировали связи с поставщиками, выработали удобный формат взаимодействия и урегулирования споров в досудебном порядке, длительные партнерские отношения между контрагентами в большинстве случаев взаимовыгодны, при этом выгода может выражаться не столько в стоимостном факторе, сколько в обеспечении необходимого уровня качества поставляемых товаров, работ, услуг, между тем заключение контракта с новым поставщиком всегда сопровождается дополнительными рисками. По результатам исследования ИАПР НИУ

ВШЭ, в марте 2020 г. среди заказчиков и поставщиков, действующих в соответствии с ФЗ-44, средняя доля заказчиков, при проведении конкурентных процедур ориентированных на заключение договора с конкретным поставщиком, составляет от 41% (по оценке группы респондентов-заказчиков) до 51% (по оценке группы респондентов-поставщиков) [доклад ВШЭ, с. 7], при этом основной причиной манипулирования условиями конкурсных процедур, направленного на обеспечение выигрыша конкретного желаемого поставщика, является стремление заказчика обеспечить исполнение договора как таковое или же стремление обеспечить качественное выполнение работ или услуг/поставку качественного товара. По структуре рынка, представленной в табл. 2, можно предположить, что ориентация на конкретного поставщика распространена также и среди заказчиков, действующих в соответствии с 223-ФЗ.

На наш взгляд, сложившаяся ситуация обусловлена тем, что в рамках конкурсных процедур достаточно сложно в полной мере учесть нестоимостные характеристики объекта закупок, что особенно актуально при закупке сложной, инновационной продукции, НИР, интеллектуальных услуг и т. д. Исследованию системы контрактных отношений в целом, а также проблем закупки научно-исследовательских работ посвящен ряд исследований [8—16], однако отдельные вопросы, в том числе детальный сбор и анализ статистической информации о данном сегменте рынка, заслуживают дополнительного внимания.

Российский рынок регулируемых закупок НИР: особенности и тенденции. В 2019 г. по данным мониторинга применения 223-ФЗ, проводимого Министерством финансов РФ [6], были заключены договоры на проведение научно-исследовательских и опытно-конструкторских разработок на общую сумму 190 млрд руб., что составляет менее 1% от общего объема регулируемых

О закупках НИР отдельными видами юридических лиц, перечисленных в Федеральном законе...

Таблица 2. Динамика рынка регулируемых закупок НИР (состоявшиеся закупки)

Table 2. Market dynamic of R&D procurement of certain types of legal entities listed in the Federal Law of July 18, 2011 No. 223-FZf (accomplished purchases)

Период наблюдений	2017		2018		2019		2020
	1-е п/г	2-е п/г	1-е п/г	2-е п/г	1-е п/г	2-е п/г	1-е п/г
Завершенные закупки НИР, млрд руб.	3,537	5,259	4,391	7,889	4,953	7,098	3,793
	8,796		12,281		12,051		
Количество завершенных закупок, ед.	768	1334	901	1228	813	1457	860
	2101		2129		2370		

Источник (здесь и далее): статистические материалы [17], расчеты автора.

Таблица 3. Доля несостоявшихся регулируемых закупок НИР

Table 3. Ratio of failed R&D procurement of certain types of legal entities listed in the Federal Law of July 18, 2011 No. 223-FZf

Период наблюдений	2017		2018		2019		2020
	1-е п/г	2-е п/г	1-е п/г	2-е п/г	1-е п/г	2-е п/г	1-е п/г
Количество несостоявшихся закупок НИР, ед.	63	119	96	142	99	176	87
Доля в общем числе закупок, %	7,58	8,18	9,63	10,36	10,82	10,78	9,17
	7,96		10,05		10,79		
Всего закупок, ед.	831	1454	997	1370	915	1633	949
	2285		2367		2548		
Несостоявшиеся закупки, млрд руб.	0,529	0,635	0,338	0,908	0,695	0,934	1,261
Доля в общем объеме закупок, %	13,01	10,77	7,15	10,32	12,31	11,63	24,95
	11,69		9,21		11,91		

закупок, при этом непосредственно к категории научно-исследовательских работ (НИР) относятся 2370 договоров на общую сумму в размере 12,051 млрд руб., что на 1,87% меньше объема регулируемых закупок НИР, совершенных в 2018 г. Примечательно, что при сокращении совокупной стоимости заключенных контрактов произошло увеличение числа успешно проведенных сделок на 11,32%, таким образом, в 2019 г. снизилась средняя стоимость НИР. В первом полугодии 2020 г. также сохраняется тенденция к сокращению объема затрат на НИР, осуществляемых через систему регулируемых закупок, на 23,42% по отношению к первому полугодью 2019 г. и на 13,62% по отношению к аналогичному периоду 2018 г., при этом сокращения числа завершенных сделок за первое полугодие 2020 г. по отношению к аналогичному показателю 2019 г. не произошло (подробнее см. табл. 2).

Количество успешно завершенных сделок и их стоимостное выражение в первом полугодии в среднем ниже аналогичных показателей второго полугодия в 1,5 раза, это обусловлено особенностями финансирования компаний с государственным участием, которое нередко осуществляется с задержкой. Наиболее вероятно, что сокращение объема закупок НИР в первом полугодии

2020 г. объясняется последствиями влияния пандемии COVID-19 на российскую экономику.

Эффективность проведения регулируемых закупок НИР можно оценивать как по структуре рынка (по способам закупок³), так и по доле завершенных и несостоявшихся закупок. В первом полугодии 2020 г. доля несостоявшихся закупок в общем числе объявленных закупок составила 9,17%, что ниже уровня первого полугодия 2019 г. и итогового показателя за 2019-й в целом, однако по объему доля несостоявшихся закупок НИР существенно увеличилась в 2020 г., достигнув рекордного за рассматриваемый период значения в 24,95% (табл. 3).

В общей структуре рынка регулируемых закупок НИР доминирует способ закупки у единственного поставщика: 787 закупка из 949 объявленных, т. е. 90,35% от общего числа и 63,25% от общего объема проводимых (объявленных) регулируемых закупок НИР в первом полугодии

³ Под структурой рынка закупок понимается способ закупок, предусмотренных законом о контрактной системе, применяемых в определяемых внешними обстоятельствами случаях, призванных обеспечивать наиболее рациональное использование бюджетных средств [18, с. 12].

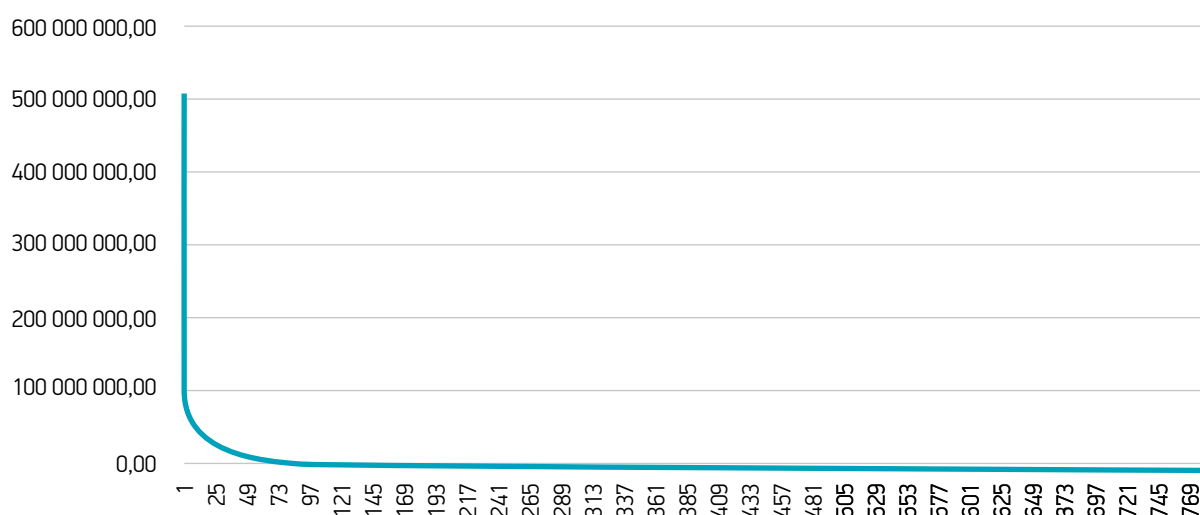


Рис. 3. Регулируемые закупки НИР в первом полугодии 2020 г. (по вертикальной оси НМЦ — начальная максимальная цена, по горизонтальной — порядковый номер закупки)

Figure 3. R&D purchases of certain types of legal entities listed in the Federal Law of July 18, 2011 No. 223-FZ in the first half of 2020 ("Y" axis — the initial maximum price, "X" — purchase sequence number)

2020 г. было осуществлено указанным способом. Лишь 9 из них признаны несостоявшимися по нераскрытым причинам. Средняя стоимость⁴ одной закупки, проведенной у единственного поставщика в 2020 г., составила 5,423 млн руб., при этом значение медианы выборки всего 0,562 млн руб., т. е. в общем объеме закупок у единственного поставщика преобладают не крупные закупки. Если отсортировать все закупки у единственного поставщика по НМЦ за рассматриваемый период, то на графике они будут располагаться следующим образом (рис. 3).

В табл. 4 представлены наиболее крупные регулируемые закупки НИР у единственного поставщика, данные исследования относятся к техническим наукам, включающим исследования в области вооружений.

Среди регулируемых закупок НИР у единственного поставщика встречаются закупки у физических лиц, например: закупки № 32009005792, № 32009005859, № 32009179521, № 87801002274200005260000. Примечательно, что в описании отдельных закупок у физических лиц сразу прописано включение в НМЦ суммы на уплату страховых взносов в государственные внебюджетные фонды (заявки № 32009068064, № 32009068085, № 32009123286, № 32009123242).

С помощью регулируемых закупок НИР проводят также исследования во исполнение обязательств

по грантам Российского научного фонда (РНФ) (закупки № 32009026750, № 32009245243, № 32008984749, № 32009068064, № 32009068085 и др.) и Русского географического общества (закупка № 32008978734), что, на наш взгляд, нарушает основной принцип адресности грантового финансирования, предполагающего, что исследователи непосредственно участвовали в конкурсе на получение гранта, разрабатывали программу исследований и самостоятельно будут проводить эти исследования. Однако возможность такого расходования средств гранта предусматривается политикой РНФ при условии предоставления организацией-соисполнителем (хотя, на наш взгляд, корректней было бы назвать такую организацию субподрядчиком, соисполнение все-таки подразумевает совместную работу по гранту, а значит, и совместное участие в конкурсе на получение гранта) отчета о НИР и указании в публикуемых работах по результатам исследования ссылки на финансирование за счет средств РНФ [19]. Такое допущение привлекать сторонние организации к выполнению исследовательских работ по грантам может привести к следующей ситуации, весьма распространенной в других сферах российской экономики: конкурс будет выигрывать организация со сложившейся репутацией, но исследования она будет закупать у других организаций, которые не имеют, например, длительного опыта работы в данном направлении или настолько квалифицированных специалистов, как грантополучатель, и потому не могли самостоятельно принять участие в конкурсе. В таком случае грантополучатель будет выступать лишь посредником в проведении исследований, что может отрицательно сказаться на качестве исследований, а также снижает эффективность использования средств. В отдельных случаях субподряд на исследование может быть целесообразным,

⁴ Под стоимостью в данном контексте понимается начальная максимальная цена закупки (НМЦ), теоретически она может быть скорректирована в меньшую сторону в процессе переговоров заказчика и поставщиков, однако, как показало детальное рассмотрение более половины всех регулируемых закупок НИР у единственного поставщика, снижение цены, как правило, не происходит.

О закупках НИР отдельными видами юридических лиц, перечисленных в Федеральном законе...

Таблица 4. Крупнейшие регулируемые закупки НИР у единственного поставщика в первом полугодии 2020 г.

Table 4. The largest R&D purchases of certain types of legal entities listed in the Federal Law of July 18, 2011 No. 223-FZ from a sole supplier in the first half of 2020

Номер	Заказчик	Тема исследования/Название закупки при отсутствии темы	НМЦ, руб.
64007017378200000430000	Акционерное общество «Калужский научно-исследовательский радиотехнический институт»	1406-2019-00530. Выполнение научно-исследовательской работы	508 599 614
85040136208200000050000	Федеральное государственное бюджетное учреждение «Национальный исследовательский центр "Институт имени Н. Е. Жуковского"»	«Разработка технологий и рекомендаций для создания перспективной силовой установки СГС в рамках КНТП разработки НТЗ в обеспечение создания СГС», шифр «СГС-Т1/ЦИАМ»	135 000 000
32008821850	Акционерное общество «Научно-исследовательский институт "Экран"»	1407-2020-00175. Выполнение составной части научно-исследовательской работы, шифр «Целеустремленность-РС»	100 000 000
56319169796200000560000	Акционерное общество «Научно-исследовательский институт "Экран"»	1407-2020-00112. Выполнение составной части научно-исследовательской работы, шифр «Целеустремленность-ГИПО»	85 000 000
32009272847	Федеральное государственное автономное образовательное учреждение высшего образования «Национальный исследовательский Нижегородский государственный университет им. Н. И. Лобачевского»	«Создание автоматизированной системы (методические, программно-аппаратные средства; автоматизированный банк данных), обеспечение вычислительных комплексов 3d-инженерного анализа физико-механическими характеристиками конструкционных материалов»	82 000 000

например, если компания-субподрядчик обладает дорогостоящим оборудованием, необходимым для проведения части исследования, а грантополучатель таким оборудованием не располагает. При условии, что дальнейшей потребности в данном оборудовании не возникнет, более рациональным может оказаться привлечение сторонней научно-исследовательской организации, обладающей необходимым оборудованием, к данному этапу исследования, чем приобретение оборудования и обучение исследователей работать с ним. Однако вопрос привлечения к исследованиям организаций, не участвовавших изначально в конкурсе на получение гранта, на наш взгляд, должен решаться с привлечением экспертов фонда, финансиру-

ющего исследования, во избежание снижения качества проводимых исследований, а также недопущения возникновения коррупционных схем.

Несмотря на то что в общем объеме регулируемых закупок НИР преобладают закупки у единственного поставщика, отдельные крупные закупки проводятся с помощью конкурса. Средний размер состоявшейся закупки, проведенной с помощью конкурса, в первом полугодии 2020 г. составил 6,232 млн руб., значение медианы — 1,5 млн руб., что ощутимо выше аналогичного показателя по выборке закупок у единственного поставщика. Подробнее структура рынка регулируемых закупок НИР представлена в табл. 5.

Таблица 5. Структура рынка регулируемых закупок (объявленных) по способу проведения закупки НИР

Table 5. Structure of the R&D procurement market of certain types of legal entities listed in the Federal Law of July 18, 2011 No. 223-FZ

Способы закупок	2019				2020	
	1-е п/г (ед.)	Доля, %	2-е п/г (ед.)	Доля, %	1-е п/г (ед.)	Доля, %
Закупка у единственного поставщика	711	77,70	1313	89,36	787	90,35
Аукцион, в т. ч. в электронной форме	12	1,31	17	0,21	7	0,12
Запрос котировок/цен, в т. ч. в электронной форме	32	3,50	73	1,10	21	0,58
Запрос предложений/оферт, в т. ч. в электронной форме	76	8,31	130	4,39	54	2,91
Конкурс, в т. ч. в электронной форме/конкурентный отбор	55	6,01	62	2,47	46	2,21
Иной способ закупки	29	3,17	38	1,24	34	1,40

Таблица 6. Несостоявшиеся закупки в структуре рынка регулируемых закупок НИР

Table 6. Failed purchases in the market structure of the R&D procurement of certain types of legal entities listed in the Federal Law of July 18, 2011 No. 223-FZ

Способы закупок	2019				2020	
	1-е п/г (ед.)	Доля несост. закупок, %	2-е п/г (ед.)	Доля несостоявшихся закупок, %	1-е п/г (ед.)	Доля несост. закупок, %
Закупка у единственного поставщика	711	0,70	1313	0,91	787	1,14
Аукцион, в т. ч. в электронной форме	12	75,00	17	82,35	7	85,71
Запрос котировок/цен, в т. ч. в электронной форме	32	84,38	73	78,08	21	76,19
Запрос предложений/оферт, в т. ч. в электронной форме	76	35,53	130	50,77	54	53,70
Конкурс, в т. ч. в электронной форме/ конкурентный отбор	55	54,55	62	41,94	46	54,35
Иной способ закупки	29	24,14	38	2,63	34	5,88

Наименее эффективными в первом полугодии 2020 г. были закупки, проводимые с помощью аукциона: 86% закупок (6 из 7) признаны несостоявшимися, запрос котировок/цен не состоялся в 76% случаях, а конкурс и запрос предложений — в 54% случаев. Основная причина, по которой закупки признаются несостоявшимися, — это недостаточное число участников (поступает только одна заявка или заявки не поступают вообще), подробнее сведения о несостоявшихся закупках в разбивке по способам проведения закупок представлены в табл. 6.

Закключение

Статистический анализ рынка регулируемых закупок НИР отдельными видами юридических лиц, перечисленных в Федеральном законе от 18 июля 2011 г. № 223-ФЗ, свидетельствует о том, что конкуренция на данном рынке практически не развита, большая часть закупок (86—90%) проводится неконкурентным способом. Эффективность конкурентных процедур крайне низкая: закупки, которые проводятся конкурентными способами, в 40—86% случаев в зависимости от способа проведения признаются несостоявшимися по причине недостаточного числа участников, что свидетельствует о недостаточном интересе со стороны исследователей и представляемых ими научных организаций к рынку регулируемых закупок НИР, отсутствию необходимых взаимосвязей между бизнес-сообществом и научными организациями, а также о том, что темы закупок НИР весьма узконаправлены и на текущий момент на рынке не представлено большого числа организаций, которые смогли бы провести исследование по необходимой теме на соответствующем требованиям заказчика уровне, что является естественным следствием проводимой государством политики

«оптимизации» расходов на НИОКР, направленной в том числе на недопущение дублирования направлений исследования различными научными организациями. Возможной причиной слабого интереса научного сообщества к рынкам регулируемых закупок может выступать неэффективное ценообразование на проведение НИР, отталкивающее потенциальных исполнителей, однако это лишь следствие слабого взаимодействия бизнеса, и естественным следствием данного решения является практически полное отсутствие конкуренции на рынке регулируемых закупок НИР.

Примечательно, что ни одна из несостоявшихся исследуемых конкурентных закупок не требовала предоставления обеспечения, таким образом, можно сделать вывод, что причины слабого интереса научного сообщества к данному рынку не объясняются барьером в виде необходимости предоставления обеспечения для участия в закупках, однако не следует недооценивать другие издержки, которые несут участники закупок.

Как отмечалось исследователями ранее [14], одна из основных причин проведения закупок отдельными видами юридических лиц, перечисленных в Федеральном законе от 18 июля 2011 г. № 223-ФЗ, у единственного поставщика даже при наличии на рынке НИР организаций/исследователей, потенциально способных выполнить требуемую НИР, — это желание получить качественный результат у проверенного контрагента. На основании анализа представленного статистического материала, а также обобщения результатов предыдущих исследований в данной области можно сделать вывод о том, что развивать конкуренцию на рынке закупок необходимо в первую очередь с помощью повышения качества проводимых в стране НИР, расширения направлений исследований и налаживания взаимосвязей между научными организациями и бизнесом. ■

Литература [References]

1. Институт общественных закупок в современной российской экономике: Монография / Под ред. И. И. Смотрицкой, С. И. Черных. М., 2016. 280 с. [The institute of public procurement in the morden russian economy: Monography / Edited by I.I. Smotritskaya, S.I. Chernykh. M., 2016. 280 p. (Russia).]
2. Регламентированные закупки в России: как повысить стимулирующую роль расходов бюджетов и регулируемых компаний: Доклад НИУ ВШЭ / Под ред. С. Б. Авдашевой [Электронный ресурс]. URL: <https://www.hse.ru/mirror/pubs/share/359161936.pdf> (Дата обращения: 10.08.2020). [Regulated purchases in Russia: how to increase the stimulating role of budget expenditures and regulated companies: Report of the Higher School of Economics / Edited by S.B. Avdasheva. Available at: <https://www.hse.ru/mirror/pubs/share/359161936.pdf> (Accessed: 10.08.2020) (Russia).]
3. Edler J., Georgbiou L. Public procurement and innovation — resurrecting the demand side // Research policy. 2007. No. 3. P. 949—963.
4. Единая информационная система в сфере закупок [Электронный ресурс]. URL: <https://zakupki.gov.ru> (Дата обращения: 03.08.2020). [Unified information system in the procurement sphere, Available at: <https://zakupki.gov.ru> (Accessed: 03.08.2020) (Russia).]
5. Смотрицкая И. И., Черных С. И. Контрактная парадигма. Нобелевская премия по экономике-2016 // Вестник Института экономики РАН. 2016. № 6. С. 91—96. [Smotritskaya I.I., Chernykh S.I. Contract Paradigm. Nobel Prize in Economics 2016 // The Bulletin of the Institute of Economics of the Russian Academy of Sciences. 2016. No. 6. P. 91—96 (Russia).]
6. Мониторинг применения Федерального закона от 18 июля 2011 г. № 223-ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц» в 2019 году // Министерство финансов РФ [Электронный ресурс]. URL: <https://minfin.gov.ru/ru/performance/contracts/purchases/> (Дата обращения: 10.08.2020). [Monitoring of the application of Federal law No. 223-FZ of July 18, 2011 "About purchases of goods, works, and services by certain types of legal entities" in the first half of 2020. Available at: <https://minfin.gov.ru/ru/performance/contracts/purchases/> (Accessed: 10.08.2020) (Russia).]
7. Отчет о результатах экспертно-аналитического мероприятия «Мониторинг развития системы государственных и корпоративных закупок в Российской Федерации за 2018 год», утвержден Коллегией Счетной палаты Российской Федерации 02.04.2019 [Электронный ресурс]. www.ach.gov.ru/activities/control (Дата обращения: 09.08.2020). [The expert analytic results report "Monitoring the development of the state-public and corporate procurement in the Russian Federation, 2018", approved by the Accounting Chamber Board of the Russian Federation 02.04.2019. Available at: www.ach.gov.ru/activities/control (Accessed: 09.08.2020) (Russia).]
8. Смотрицкая И. И., Анчишкина О. В., Черных С. И. Проблемы и стратегические задачи развития института общественных закупок // Проблемы прогнозирования. 2017. № 5 (164). С. 70—78. [Smotritskaya I.I., Anchishkina O.V., Chernykh S.I. Problems and Strategic Objectives for the Development of a Public Purchasing Institution // Studies on Russian Economic Development. 2017. No. 5 (164). P. 70—78 (Russia).]
9. Смотрицкая И. И. Контрактная система закупок в контексте российских реформ // Вестник Института экономики Российской академии наук. 2019. № 6. С. 9—25. [Smotritskaya I.I. Contract Procurement System in the Context of Russian Reforms // The Bulletin of the Institute of Economics of the Russian Academy of Sciences. 2019. No. 6. P. 9—25 (Russia).] DOI: 10.24411/2073-6487-2019-10067
10. Смотрицкая И. И., Черных С. И. Общественные закупки как стратегический инструмент научно-технологического развития российской экономики // Инновации. 2017. № 4 (222). С. 30—36. [Smotritskaya I.I., Chernykh S.I. Public procurement as a strategic instrument for research and technological development of the Russian economy // Innovations. 2017. No. 4 (222). P. 30—36 (Russia).]
11. Шувалов С. С. Контрактная система как механизм государственного регулирования экономики: Монография. М.: ИЭ РАН, 2017. 224 с. [Shuvalov S.S. Public procurement as a tool of the government regulation of the economy: Monography. M.: Institute of Economy, RAS, 2017. 224 p. (Russia).]
12. Смотрицкая И. И. Общественные потребности как стратегический потенциал для стабилизации и роста российской экономики // Вестник Института экономики Российской академии наук. 2015. № 5. С. 55—66. [Smotritskaya I.I. Public Needs as a Strategic Potential for Stabilization and Growth of the Russian Economy // The Bulletin of the Institute of Economics of the Russian Academy of Sciences. 2015. No. 5. P. 55—56 (Russia).]
13. Смотрицкая И. И., Черных С. И. Роль общественных закупок в решении задач стабилизации и развития российской экономики // Общество и экономика. 2015. № 4—5. С. 125—136. [Smotritskaya I.I., Chernykh S.I. The Role of Public Procurement in Solving Problems of Stabilization and Development of the Russian Economy // Society And Economy. 2015. No. 4—5. P. 125—136 (Russia).]
14. Черных С. И., Кошкарева О. А. Реалии системы общественных закупок в научно-технологической сфере // Инновации. 2019. № 7 (249). С. 9—15. [Chernykh S.I.,

- Koshkareva O.A. The Realities of the System of Public Procurement of Scientific and Technological Products // *Innovations*. 2019. No. 7 (249). P. 9—15 (Russia).]
15. Максимов С.В., Осипова Е.В. Дуализм рынка государственных закупок научных результатов и перспективы его регулирования // *Российское конкурентное право и экономика*. 2019. № 2 (18). С. 36—43. [Maksimov S. V., Osipova E. V. Dualism of the public procurement market of scientific results and prospects of its regulation // *Russian Competition Law and Economy*. 2019. No. 2 (18). P. 36—43 (Russia).]
 16. Новиков С.В. Совершенствование организации закупок сложной инновационной продукции // *Инновационное развитие экономики*. 2018. № 3 (45). С. 70—76. [Novikov S.V. Enhancing the organization of purchases of holistic innovative products // *Innovative development of the economy*. 2018. No. 3 (45). P. 70—76 (Russia).]
 17. СКБ Контур [Электронный ресурс]. URL: <https://zakupki.kontur.ru> (Дата обращения: 20.07.2020). [SKB Kontur. Available at: <https://zakupki.kontur.ru> (Accessed: 20.07.2020) (Russia).]
 18. Юзвович Л.И., Исакова Н.Ю., Истомина Ю.В. и др. Система государственных закупок: теоретический и практический аспекты: Монография / Под ред. Л.И. Юзвович, Н.Ю. Исаковой. Екатеринбург: Изд-во Урал. ун-та, 2019. 233 с. [Yuzvovich L.I., Isakova N.Yu., Istomina Yu.V. et al. System of public procurement: theoretical and practical aspects: Monograph / Edited by L.I. Yuzvovich, N.Yu. Isakova. Yekaterinburg: Ural University publishing House, 2019, 233 p. (Russia).]
 19. Комментарии по вопросам целевого использования средств грантов Российского научного фонда // РНФ [Электронный ресурс]. URL: https://www.rscf.ru/fondfiles/faq-page/Kommentarii_netselevoe.pdf (Дата обращения: 10.08.2020). [Comments on the targeted use of grant funds from the Russian Science Foundation // RSF. Available at: https://www.rscf.ru/fondfiles/faq-page/Kommentarii_netselevoe.pdf (Accessed: 10.08.2020) (Russia).]

Сведения об авторе

Фролова Надежда Дмитриевна: научный сотрудник Института проблем развития науки РАН (ИПРАН РАН)
E-mail: nrasskazikhina@yandex.ru

<https://doi.org/10.47361/2542-0259-2020-3-23-69-71>

ISSN: 2542-0259
© Российское конкурентное право
и экономика, 2020

Комментарий к статье Н.Д. Фроловой «О закупках НИР отдельными видами юридических лиц, перечисленных в Федеральном законе от 18 июля 2011 г. № 223-ФЗ»

Башлаков-Николаев И.В.,

член Ассоциации
антимонопольных экспертов,
доцент кафедры
антимонопольного
регулирования Московского
государственного областного
университета, г. Москва

Commentary to Article by N.D. Frolova “R&D Procurement by Certain Types of Legal Entities Listed in the Federal Law of July 18, 2011 No. 223-FZ”

Igor V. Bashlakov-Nikolaev,

Member of the Association of
Antitrust Experts,
Associate Professor of
Antimonopoly Regulation,
Moscow State Regional
University, Moscow

Исследование Н.Д. Фроловой представляется весьма актуальным в связи с тем, что система закупок, предусмотренная Федеральным законом от 18 июля 2011 г. № 223-ФЗ (ред. от 31.07.2020) «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц» (с изм. и доп., вступ. в силу с 31.08.2020)¹ (далее — Федеральный закон № 223), затрагивает интересы большого числа хозяйствующих субъектов, влияет на характер их деятельности, эффективность отдельных предприятий и целых отраслей экономики.

Автор рассматривает закупки, регламентированные Федеральным законом № 223, с точки зрения общественного блага, выражающегося в стимулировании развития науки посредством процедур, регламентированных названным Законом, а также с точки зре-

¹ См.: СЗ РФ. 25.07.2011. № 30 (ч. 1). Ст. 4571.

ния защиты интересов конкуренции, которая проявляется в стимулировании роста числа участников закупок НИР, проводимых хозяйствующими субъектами по соответствующим процедурам.

При этом автор не рассматривает вопросы развития системы закупок, предусмотренной Федеральным законом № 223, с точки зрения ее влияния на эффективность деятельности самих хозяйствующих субъектов и их способность к осуществлению инноваций, что не позволяет достаточно полно оценить воздействие правил закупки НИР в соответствии с Федеральным законом № 223 на экономику, инновации и реализацию общественных интересов, поскольку последние зависят не столько от эффективности системы закупок, сколько от эффективности самих субъектов системы закупок, предусмотренных Федеральным законом № 223.

По мнению автора, общественно-политические и экономические интересы в экономике являются основными целями как принятия Федерального закона № 223, так и деятельности субъектов указанного закона по осуществлению закупок в соответствии с процедурами, регламентируемыми данным законом.

Необходимо заметить, что Федеральный закон № 223 непосредственно влияет лишь на условия закупки НИР соответствующими категориями субъектов, а опосредованно (через процедуры расходования средств) — на приоритетность и эффективность таких закупок.

Вместе с тем закупки НИР по правилам, предусмотренным Федеральным законом № 223, можно рассматривать как с точки зрения общественного блага, так и с точки зрения достижения целей, которые ставят перед собой субъекты системы закупок, предусмотренных Федеральным законом № 223.

В статье автор рассматривает принципы информационной открытости и прозрачности, способствующие развитию института общественного контроля, и указывает на цели регулирования Федеральным законом № 223, только одна из которых (т. е. 1 из 7) направлена на соблюдение интересов регулируемых субъектов, а остальные — преследуют «общественные» интересы. Интересам субъектов соответствующей системы закупок непосредственно отвечает лишь цель создания условий для своевременного и полного удовлетворения потребностей компаний в товарах, работах, услугах, в том числе для целей коммерческого использования.

Возможно, именно из-за такого дисбаланса целей регулирования субъекты системы закупок, предусмотренных Федеральным законом № 223, рассматривают ее как бремя, усложняющее их деятельность и увеличивающее издержки.

Если принять во внимание то обстоятельство, что значительная часть субъектов системы закупок, предусмотренных Федеральным законом № 223, являются частью организационных и функциональных структур (холдингов, госкорпораций и т. д.), эффективность кото-

рых по определению должна достигаться посредством производственно-сбытовой кооперации внутри самих таких структур, то может оказаться, что данная система закупок лишает многих участников системы соответствующих преимуществ. Указанные противоречия вынужденно разрешаются либо уклонением от использования соответствующих правил (как отмечает автор, в 2019 г. 45,13% от общего числа договоров на поставку товаров было заключено у единственного поставщика), либо «игрой» в конкурентные закупки.

При этом автор указывает на то, что преобладание закупок у единственного поставщика свидетельствует о крайне низком уровне конкуренции на рынке регулируемых закупок, что, по ее мнению, подтверждается также низким значением показателя среднего числа заявок, свидетельствующим о недостаточном интересе потенциальных поставщиков товаров к рынку регулируемых закупок.

Вместе с тем необходимо отметить, что указанные выводы о низком уровне конкуренции на рынке регулируемых закупок, на наш взгляд, являются лишь иллюстрацией доминирующего механизма действия норм, закрепленных в Федеральном законе № 223, в основе которого, к сожалению, лежит принцип «приведи с собой другого, чтобы торги состоялись» (аналогичная проблема с некоторыми особенностями характерна и для применения Федерального закона от 05.04.2013 № 44-ФЗ (ред. от 31.07.2020) «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.09.2020)² (далее — Федеральный закон 44-ФЗ)).

Наличие формальной конкуренции заявок, на наш взгляд, далеко не во всех случаях лучше узкого круга профессиональных поставщиков или единственного профессионального поставщика, поскольку такая конкуренция провоцирует рост числа «паразитных» победителей, единственной специализацией которых является перепродажа результатов торгов.

Если единственной целью Федерального закона № 223 применительно к закупкам НИР рассматривать стимулирование роста числа организаций, выполняющих НИР, а не повышение эффективности существующих научных организаций и ученых, то число «конкурентных» закупок НИР должно все время расти. Так ли это?

На низкую эффективность российской системы регулируемых в соответствии с Федеральным законом № 223 закупок НИР, по мнению Н. Д. Фроловой, указывает высокая доля несостоявшихся закупок (29% в 2019 г.), что обусловлено избыточностью требований к документации о закупке, не связанных с предметом закупки. При этом автор приводит не вполне корректный, на наш взгляд,

² СЗ РФ. 08.04.2013. № 14. Ст. 1652.

Комментарий к статье Н. Д. Фроловой «О закупках НИР отдельными видами юридических лиц...»

пример со ссылкой на практику применения Федерального закона № 44, связанный с ориентацией на конкретного поставщика.

Эта некорректность вызвана различиями в целях и существе предмета регулирования федеральных законов № 44 и № 223, а также тем, что такое сравнение исключает из цепочки рассуждений самого заказчика, интерес которого заключается не только в обеспечении справедливой победы, но, прежде всего, в получении максимального экономического эффекта от закупки.

Гиперболизация публичного интереса участников системы корпоративных закупок, на наш взгляд, игнорирует тот факт, что данные субъекты сами являются участниками экономического соперничества, заинтересованными в повышении экономической эффективности своей деятельности. В этом смысле субъекты системы закупок, регламентированной Федеральным законом № 223, *не отчуждены* от результатов своих закупок и от результатов своей деятельности.

Что же касается особенностей закупок такого специфического продукта, как НИОКТР, то они в еще большей степени требуют не просто формального соблюдения правил отбора победителей, отвечающих формальным требованиям, а достоверного знания заказчика о квалификации подрядчика и понимания его действительной способности выполнить конкретные НИОКТР, так как результатом выполнения работ, согласно нормам ГК РФ, может быть вывод о невозможности получения запланированного полезного результата работы.

В связи с этим авторский тезис, основанный на других исследованиях, о том, что целевой выбор исполнителя НИР — это желание получить качественный результат у проверенного контрагента, подтверждается еще и нормативным обоснованием, поскольку при допустимости недостижения ожидаемого результата НИОКТР по ГК РФ условие о доверии к подрядчику и его квалификации является наиболее значимым при выборе подрядчика.

В этой ситуации рост числа участников закупки не гарантирует роста вероятности получения ожидаемого результата исследования. Конкуренция между участниками закупки за право заключения договора на проведение НИОКТР, а не между участниками товарного рынка определенных исследований, в случае НИОКТР, вообще может выступать в качестве негативного фактора, отдаляющего заказчика от достижения результатов исследования, определяемого в соответствии с техническим заданием на НИОКТР.

Между тем весьма интересными и требующими дальнейшего рассмотрения представляются предложенные автором тезисы, связанные с закупками НИР у физиче-

ских лиц, закупками НИР во исполнение обязательств по грантам РФ и Русского географического общества, вопросы допустимости субподряда при выполнении НИР и критерии такой допустимости (например, наличие специального оборудования и др.).

Заслуживающим внимания и углубленного исследования являются данные автора о том, что при закупке НИОКТР наименее эффективными в первом полугодии 2020 г. были закупки, проведенные с помощью аукциона, 86% из которых признаны несостоявшимися, запрос котировок (цен) не состоялся в 76% случаев, а конкурс и запрос предложений в 54% случаев по причине непоступления или поступления одной заявки.

Автор, кроме того, указывает на то, что статистический анализ рынка регулируемых закупок НИОКТР, проводимых в соответствии с Федеральным законом № 223, свидетельствует о том, что конкуренция на данном рынке практически не развита, а большая часть закупок (86—90%) осуществляется неконкурентным способом при условии того, что закупки организуются все же конкурентным способом.

Между тем автор указывает на возможные причины незначительного интереса научного сообщества к рынкам регулируемых закупок, связывая его с неэффективным ценообразованием на НИОКТР, отталкивающим потенциальных исполнителей и приводящим к практически полному отсутствию конкуренции на рынке регулируемых закупок НИОКТР.

Чтобы быть более точным (конкуренция на рынке и определенное количество участников закупок продукции (низкое, высокое и др.), обращаемой на рынке, не тождественны), отсутствие конкурентных закупок НИОКТР, проводимых в соответствии с Федеральным законом № 223, следует рассматривать не как отсутствие конкуренции на рынке НИОКТР в соответствии с Федеральным законом от 26 июля 2006 г. № 135-ФЗ «О защите конкуренции», а как отсутствие активности участников НИОКТР в соответствующих закупках и анализировать ситуацию с низким числом участников закупок.

Вывод

Выполненное Н. Д. Фроловой исследование позволяет заключить, что посредством внесения изменений в Федеральный закон № 223 повысить эффективность закупок НИОКТР не представляется возможным, поскольку решение находится не в плоскости совершенствования процедур закупок, а в плоскости стимулирования интереса бизнеса к развитию фундаментальной и прикладной науки, коммерциализации РИД, кооперации бизнеса, научных организаций и ученых. ■

УДК 342.95, 342.97, 346.54
<https://doi.org/10.47361/2542-0259-2020-3-23-72-79>

ISSN: 2542-0259
© Российское конкурентное право
и экономика, 2020

Критерии определения рынка, на котором совершено административное правонарушение

Кадымов Ф. Ф.*,
Московское УФАС России,
107078, Россия, г. Москва,
Мясницкий пр., д. 4, стр. 1

Трубинова Е. И.,
Финансовый университет
при Правительстве
Российской Федерации,
125993, Россия, г. Москва,
Ленинградский просп., д. 49

Аннотация

Достижение постулируемых антимонопольным законодательством целей защиты конкуренции и создания условий для эффективного функционирования товарных рынков возможно исключительно при условии определения ответственности, соразмерной совершенному правонарушению. Одной из наиболее действенных мер, обеспечивающих предупреждение совершения новых правонарушений, является привлечение нарушителя к административной ответственности в виде «оборотного штрафа». Вместе с тем при применении указанной меры одной из базовых проблем является проблема расчета административного штрафа, а именно определения того товарного рынка, на котором совершено нарушение. В статье представлены критерии такого товарного рынка, а также разрешен вопрос о соотношении терминов антимонопольного законодательства и законодательства об административных правонарушениях.

Ключевые слова: *товарный рынок, рынок, на котором совершено административное правонарушение, анализ рынка, оборотный штраф, антимонопольное законодательство.*

Для цитирования: Кадымов Ф. Ф., Трубинова Е. И. Критерии определения рынка, на котором совершено административное правонарушение // Российское конкурентное право и экономика. 2020. № 3 (23). С. 72—79, <https://doi.org/10.47361/2542-0259-2020-3-23-72-79>

Авторы заявляют об отсутствии конфликта интересов.

The Market where Was Committed an Antimonopoly Administrative Offence: Criterias for Determination

Filipp F. Kadymov*,

Department of Federal
Antimonopoly Service in Moscow,
107078, Russia, Moscow,
Myasniitsky Passage, 4, bldg 1

Ekaterina I. Trubinova,

Financial University under the
Government of the Russian
Federation,
125993, Russia, Moscow,
Leningradsky pr., 49

Abstract

The achieving goals of competition protection and creation of conditions for effective market dynamics, as postulated by antimonopoly legislation, can only be achieved if the liability is determined in proportion to the committed offence. One of the most effective measures to prevent new offences is to held a law-breaker liable to a turnover-based fine. However, when applying this measure, one of the basic problems is the problem of calculating an administrative fine, namely, the question of determination the market, where was committed an administrative offence. The article presents the criteria for such a goods market, and also resolves the question of a balance between terms of antimonopoly legislation and administrative offences legislation.

Keywords: *goods market, market where was committed an administrative offence, market research, turnover-based fine, antimonopoly legislation.*

For citation: Kadymov F.F., Trubinova E.I. The Market Where was Committed an Antimonopoly Administrative Offence: Criterias for Determination // Russian Competition Law and Economy. 2020. No. 3 (23). P. 72–79, <https://doi.org/10.47361/2542-0259-2020-3-23-72-79>

The authors declare no conflict of interest.

О значимости корректного определения рынка, на котором совершено административное правонарушение

Административный штраф, рассчитываемый от выручки на том товарном рынке, на котором совершено нарушение, имеет прямую зависимость от (1) доли нарушителя на товарном рынке, (2) объема товарного рынка, что также свидетельствует о (3) характере и степени общественной опасности совершенного правонарушения.

Соответственно, административный штраф, обладающий, как отмечается в литературе [1—3], свойствами размерности, пропорциональности и дифференцированности, предполагает реализацию публично-правовой ответственности в том размере, который соотносим со степенью опасности совершенного правонарушения, и при этом лишает такое нарушение экономического смысла и эффективности. В этой связи принципиально важным является произведение корректного расчета административного штрафа.

Расчет «оборотного штрафа» за нарушение антимонопольного законодательства основывается на понятии «рынок, на котором совершено административное правонарушение». Положения ст. 14.31—14.33 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях (далее — КоАП РФ)¹, содержащие большое количество отсылочных норм к антимонопольному законодательству, не предполагают каких-либо ссылок на

¹ Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях: Федеральный закон от 30.12.2001 № 195-ФЗ (ред. от 01.03.2020) // СЗ РФ. 07.01.2002. № 1 (ч. 1). Ст. 1.

него при упоминании о рынке, на котором совершено административное правонарушение, что порождает ряд проблем в правоприменении и ставит вопрос о том, как соотносится товарный рынок, установленный при рассмотрении дела о нарушении антимонопольного законодательства, и рынок, на котором совершено административное правонарушение, каким образом и когда определяется последний.

Считая подход законодателя в этой части не вполне определенным, ряд хозяйствующих субъектов обращался с жалобами в Конституционный Суд Российской Федерации (далее — КС РФ), который, отказывая в передаче на рассмотрение поступивших жалоб, отмечал, что проверка законности правоприменительных решений по делу не относится к его компетенции². Разделяя выводы КС РФ, считаем необходимым однозначно решить вопрос о том, что такое рынок, на котором совершено административное правонарушение, как и когда он определяется.

I. Рынок, на котором совершено административное правонарушение, и товарный рынок, анализ которого проведен в рамках дела о нарушении антимонопольного законодательства: аспекты соотношения

Злоупотребление доминирующим положением. Статьей 10 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» (далее — Закон о защите конкуренции)³ установлен запрет на злоупотребление доминирующим положением. При этом существенным условием для квалификации действий хозяйствующего субъекта по данной статье является наличие доминиру-

ющего положения на соответствующем рынке. Для установления доминирующего положения хозяйствующего субъекта антимонопольный орган должен провести анализ состояния конкуренции на рассматриваемом рынке.

Установленному решением антимонопольного органа факту злоупотребления доминирующим положением коррелирует административная ответственность, предусмотренная ст. 14.31 КоАП РФ, санкция которой в данном случае зависит от последствий совершенного нарушения, а также наличия либо отсутствия статуса естественного монополиста.

В случае если действия нарушителя приводят (либо могут привести) к ущемлению интересов хозяйствующего субъекта либо неопределенного круга лиц, то размер штрафа рассчитывается исходя из предельных значений, установленных положениями ч. 1 ст. 14.31 КоАП РФ в соответствии с порядком, закрепленным примечанием 4 к данной статье.

Если последствием злоупотребления доминирующим положением является негативное влияние на конкурентную среду рассматриваемого рынка либо если незаконные действия совершены монополистом, действующим на рынке, находящемся в состоянии естественной монополии, то на нарушителя антимонопольного законодательства в соответствии с ч. 2 ст. 14.31 КоАП РФ накладывается «оборотный штраф», расчет которого производится на основании данных о размере выручки хозяйствующего субъекта.

Из санкции названной статьи следует, что размер штрафа для юридических лиц определяется от суммы выручки правонарушителя от реализации товара (работы, услуги), именно на рынке которого совершено административное правонарушение, либо размера суммы расходов правонарушителя на приобретение товара (работы, услуги), на рынке которого совершено административное правонарушение.

При этом именно размер выручки, принимаемой законодателем в качестве критерия определения размера штрафа, является критерием степени (размера) ответственности, которую должен понести нарушитель за противоправное деяние.

Следовательно, для целей определения размера штрафа существенное значение имеет рассматриваемый антимонопольным органом рынок правонарушения.

Анализ практики антимонопольных органов, а также практики применения судами антимонопольного и административного законодательства свидетельствует о том, что рынок, на котором совершено административное правонарушение, выражающееся в злоупотреблении доминирующим положением, — это тот товарный рынок, на котором в рамках дела о нарушении антимонопольного законодательства установлено доминирующее положение правонарушителя вне зависимости от того, на каком сегменте товарного рынка/товарном рынке наступили негативные последствия от действий нарушителя.

² Определение Конституционного Суда Российской Федерации «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы общероссийской общественной организации «Всероссийское добровольное пожарное общество» на нарушение конституционных прав и свобод п. 4 ст. 4, п. 2 ч. 1 ст. 11, ч. 1 и 2 ст. 40, ст. 45–45.2 Федерального закона «О защите конкуренции», а также положениями ст. 14.32 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях» от 26.11.2018 № 3063-О [Электронный ресурс]. Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс». Дата обращения: 25.08.2020; Определение Конституционного Суда Российской Федерации «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы открытого акционерного общества «Российские железные дороги» на нарушение конституционных прав и свобод положениями ч. 2 ст. 14.31, ч. 1 и п. 1 ч. 2 ст. 23.48 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях» от 06.11.2014 № 2530-О [Электронный ресурс]. Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс». Дата обращения: 25.08.2020.

³ Федеральный закон «О защите конкуренции» от 26.07.2006 № 135-ФЗ (ред. от 01.03.2020) // Российская газета. 27.07.2006. № 162.

Критерии определения рынка, на котором совершено административное правонарушение

Объективная сторона административного правонарушения, вменяемого постановлением административного органа, соответствует нарушению, отраженному в решении антимонопольного органа, и в силу положений ст. 14.31, 28.1 КоАП РФ иной быть не может. Так, в рамках спора энергетического монополиста на рынке по передаче электрической энергии и Московского УФАС России арбитражный суд подтвердил обоснованность определения административным органом границ товарного рынка как при рассмотрении антимонопольного дела, так и при определении выручки монополиста в рамках дела об административном правонарушении⁴.

Соответственно, товарный рынок, на котором совершено правонарушение, определяется не в рамках дела об административном правонарушении, а в рамках дела о нарушении антимонопольного законодательства. При этом границы рынка, на котором совершено правонарушение, должны совпадать с определенными в рамках антимонопольного дела границами рынка, на котором субъект занимает доминирующее положение.

Данная позиция подтверждается обширной правоприменительной практикой⁵.

В частности, Арбитражный суд Московского округа, рассмотрев кассационную жалобу хозяйствующего субъекта в рамках дела № А40-8241/2019, пришел к выводу о том, что товарный рынок, на котором совершено нарушение, и, в частности, его географические границы определяются именно в рамках дела о нарушении антимонопольного законодательства. Указанный факт, по мнению суда, свидетельствует о необоснованности притязаний компании об определении товарного рынка в рамках дела об административном правонарушении⁶. К аналогичным выводам суд кассационной инстанции

пришел в рамках рассмотрения еще одного судебного спора (дело № А40-87860/2019) между транспортным монополистом и столичным антимонопольным органом⁷.

Иной подход к определению рынка, а равно произвольное расширение либо сужение его продуктовых и географических границ в рамках дела об административном правонарушении могут приводить к правовой неопределенности, что не соответствует целям антимонопольного регулирования.

Наконец, вывод о том, что при привлечении лица к административной ответственности штраф необходимо исчислять из выручки на том рынке, как он определен решением по делу о нарушении антимонопольного законодательства и аналитическим отчетом по результатам анализа состояния конкуренции на товарном рынке, представлен также в Обзоре судебной практики ФАС России за апрель-май 2019 г.⁸

Антиконкурентные соглашения. В рамках дел, возбужденных по признакам заключения и реализации антиконкурентных соглашений, анализ состояния конкуренции на товарном рынке проводится в объеме, определенном п. 1.3 Порядка проведения анализа состояния конкуренции на товарном рынке (далее — Порядок), утвержденном приказом ФАС России от 28.04.2010 № 220⁹.

В этой связи рынок, на котором совершено административное правонарушение, выражающееся в заключении и реализации горизонтальных и вертикальных антиконкурентных соглашений, — это тот товарный рынок, который является предметом соглашения, что также находит подтверждение в правоприменительной практике¹⁰.

В случае если соглашение заключено в связи с реализацией нескольких товаров на разных товарных рынках, то и рынков, на которых совершено административное правонарушение, также несколько.

Рынки, на которых совершено административное правонарушение, выражающееся в заключении и реализации конгломератных соглашений, — это товарные рынки, участниками которых являются также участники

⁴ Постановление 9ААС Московского округа от 13.09.2019 по делу № А40-47910/2019 [Электронный ресурс]. Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс». Дата обращения: 25.08.2020.

⁵ Постановление АС Московского округа от 18.06.2019 по делу № А40-195107/2018 [Электронный ресурс]. Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс». Дата обращения: 25.08.2020; постановление АС Западно-Сибирского округа от 28.11.2018 по делу № А27-22329/2017 [Электронный ресурс]. Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс». Дата обращения: 26.08.2020; постановление АС Уральского округа от 29.05.2017 по делу № А60-39988/2016 [Электронный ресурс]. Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс». Дата обращения: 26.08.2020; постановление АС Поволжского округа от 30.09.2015 по делу № А12-47431/2014 [Электронный ресурс]. Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс». Дата обращения: 26.08.2020.

⁶ Постановление АС Московского округа от 28.11.2019 по делу № А40-8241/2019 [Электронный ресурс]. Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс». Дата обращения: 26.08.2020.

⁷ Постановление АС Московского округа от 25.12.2019 по делу № А40-87860/2019 [Электронный ресурс]. Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс». Дата обращения: 26.08.2020.

⁸ Постановление АС Северо-Западного округа от 23.05.2019 по делу № А56-81850/2018 (Обзор судебной практики ФАС России за апрель-май 2019 г.). URL: <https://fas.gov.ru/news/27919>. Дата обращения: 26.08.2020.

⁹ Порядок проведения анализа состояния конкуренции на товарном рынке: приказ ФАС России от 28.04.2010 № 220 (ред. от 20.07.2016) // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 23.08.2010. № 34.

¹⁰ Постановление АС Поволжского округа от 22.05.2019 по делу № А55-31341/2017 [Электронный ресурс]. Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс». Дата обращения: 26.08.2020.

обозначенных конгломератных соглашений. Очевидно, что в отсутствие статуса и рыночной власти участников конгломератных соглашений на соответствующих товарных рынках негативных последствий для состояния конкуренции от заключения таких соглашений наступить бы не могло, что в силу ч. 4 ст. 11 Закона о защите конкуренции исключило бы возможность признания их незаконными.

В связи с этим представляет интерес дело № А41-77752/2017, в рамках которого оценивалась законность расчета административного штрафа за реализацию соглашения, заключенного между страховой организацией, действующей на рынке оказания услуг ОСАГО, и индивидуальным предпринимателем, оказывающим услуги по техническому осмотру транспортных средств¹¹.

Суд отметил направленность соглашения на ограничение конкуренции как на рынке оказания услуг ОСАГО, так и на рынке технического осмотра, что свидетельствует о наличии двух рынков, на которых совершено административное правонарушение.

Поскольку страховая организация не является участником рынка технического осмотра, то антимонопольным органом расчет штрафа правомерно произведен исходя из выручки нарушителя — страховой организации на рынке оказания услуг ОСАГО.

Недобросовестная конкуренция. Административная ответственность в виде «оборотного штрафа» предусмотрена ч. 2 ст. 14.33 КоАП РФ только за недобросовестную конкуренцию, выразившуюся во введении в оборот товара с незаконным использованием результатов интеллектуальной деятельности (далее — РИД) и приравненных к ним средств индивидуализации (далее — СИ).

Стоит отметить, что п. 10.6 Порядка не предусматривает каких-либо особенностей проведения анализа состояния конкуренции на товарном рынке именно при оценке актов недобросовестной конкуренции, связанных с введением в оборот товара с незаконным использованием РИД и СИ. Так, продуктовые границы рынка могут определяться в том числе исходя из предмета договоров, заключаемых хозяйствующим субъектом по поводу предлагаемого к продаже товара.

Как отмечают И. Ю. Артемьев и И. В. Панова, ранее антимонопольный орган исходил из того, что при расчете административного штрафа по ч. 2 ст. 14.33 КоАП РФ необходимо учитывать сумму выручки от аналогичных или взаимозаменяемых товаров, введение в гражданский оборот которых было признано актом недобросовестной конкуренции [4].

Поскольку ч. 2 ст. 14.33 КоАП РФ устанавливает ответственность за недобросовестную конкуренцию, связанную именно с незаконным использованием РИД и СИ, то рынком, на котором совершено правонарушение, является только рынок реализации товара с незаконным использованием РИД и СИ¹².

К примеру, при привлечении к административной ответственности за недобросовестную конкуренцию, связанную с введением в оборот минеральной воды с использованием наименования, сходного до степени смешения с фирменным наименованием добросовестного конкурента, рынком, на котором совершено нарушение, является только рынок реализации недобросовестным конкурентом минеральной воды с использованием соответствующего наименования¹³.

II. Рынок, на котором совершено административное правонарушение: пределы оценки

Рассмотрим пределы оценки товарного рынка арбитражным судом при обжаловании постановления антимонопольного органа о наложении на нарушителя «оборотного штрафа».

В данном случае закономерно проанализировать правоприменительную практику при наличии вступивших в законную силу судебных актов, которыми подтверждена законность решения антимонопольного органа, а также в отсутствие таковых.

При наличии вступивших в законную силу судебных актов, подтверждающих законность решения антимонопольного органа. Статьей 16 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации (далее — АПК РФ)¹⁴ закреплён принцип обязательности судебных актов.

В силу ч. 2 ст. 69 АПК РФ обстоятельства, установленные судебными актами об обжаловании решений антимонопольного органа, имеют преюдициальное значение и не доказываются вновь при рассмотрении арбитражным судом дела при обжаловании размера обоснованности административного штрафа, налагаемого на нарушителя антимонопольного законодательства.

¹¹ Постановление АС Московского округа от 24.01.2019 по делу № А41-77752/2017 [Электронный ресурс]. Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс». Дата обращения: 26.08.2020.

¹² Постановление Пленума ВАС РФ «О некоторых вопросах применения Особенной части Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях» от 17.02.2011 № 11 (ред. от 25.01.2013) // Вестник ВАС РФ. 2011. № 5.

¹³ Постановление 1ААС от 07.09.2015 по делу № А43-24809/2014 [Электронный ресурс]. Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс». Дата обращения: 26.08.2020.

¹⁴ Арбитражный процессуальный кодекс Российской Федерации: Федеральный закон от 24.07.2002 № 95-ФЗ (ред. от 02.12.2019) // Российская газета. 27.07.2002. № 137.

Критерии определения рынка, на котором совершено административное правонарушение

Вывод о невозможности изменения товарных и географических характеристик границ рынка при расчете административного штрафа подтверждается обширной судебной практикой¹⁵.

При этом зачастую при оспаривании «оборотных штрафов» хозяйствующие субъекты изыскивают способы уклонения от административной ответственности, в том числе указывая на необоснованность определения продуктовых границ рынка при расчете размера штрафа.

Арбитражные суды сделали определяющие выводы по результатам рассмотрения дел об обжаловании размеров штрафов транспортными монополистами, сформировали прецедентную практику в части невозможности изменения продуктовых границ рынка, на котором совершено нарушение.

Так, вступившим в законную силу решением Арбитражного суда города Москвы от 07.03.2018 по делу № А40-145509/2017 установлено, что нарушение антимонопольного законодательства, послужившее основанием для привлечения общества к административной ответственности, совершено на рынке железнодорожных перевозок грузов.

В связи с этим арбитражным судом кассационной инстанции в рамках дела № А40-170514/2018 были отклонены доводы монополиста относительно возможности выделения в качестве самостоятельного товарного рынка, на котором совершено нарушение антимонопольного законодательства, именно рынка услуг по охране и сопровождению грузов. Арбитражный суд Московского округа, отменяя акты судов нижестоящих инстанций, обоснованно указал на то, что пересмотр в рамках дела об обжаловании постановления административного органа содержания и границ рынка вступает в противоречие с принципами преюдициальности и обязательности судебных актов, с принципом правовой определенности.

Соответственно, назначенный административным органом размер штрафа подлежал проверке судами на предмет соответствия требованиям КоАП РФ исходя из того, что упомянутое административное правонарушение совершено обществом на рынке железнодорожных перевозок грузов.

С учетом изложенного определение размера выручки от оказания иной услуги хозяйствующим субъектом не является нормативно обоснованным, поскольку, как следует из ст. 14.31 КоАП РФ, размер административного штрафа рассчитывается строго на основании выручки,

полученной субъектом на том товарном рынке, на котором установлено нарушение, а не на основании выручки за оказание определенной услуги в рамках такого товарного рынка.

К аналогичным выводам о невозможности изменения продуктовых границ рынка пришел Арбитражный суд Северо-Западного округа при рассмотрении дела № А13-16559/2016 по заявлению оператора услуг местной телефонной связи о признании незаконным постановления о наложении на него «оборотного штрафа»¹⁶. Так, хозяйствующий субъект утверждал, что поскольку решением антимонопольного органа установлен факт злоупотребления им доминирующим положением при ограничении доступа к сети связи общего пользования только двум абонентам — юридическим лицам, то расчет штрафа следует производить исключительно от выручки, полученной им от оказания услуг местной телефонной связи юридическим лицам.

Суд кассационной инстанции, отменяя судебные акты нижестоящих судов, отметил, что поскольку при рассмотрении дела № А13-15704/2016, которым подтверждена законность решения антимонопольного органа о признании общества нарушившим антимонопольное законодательство, было установлено, что хозяйствующий субъект занимает доминирующее положение именно на рынке услуг местной телефонной связи в г. Вологде, то законная сила судебных актов по «антимонопольному делу» исключает какие-либо разночтения и искажения критериев (признаков) упомянутого товарного рынка по делу об оценке законности постановления о наложении штрафа.

Также нередки случаи, при которых, обжалуя постановления антимонопольных органов, хозяйствующие субъекты заявляют доводы о неверном определении последними географических границ.

В данном случае при наличии подтвержденного судебными актами решения антимонопольного органа позиция судов также является принципиальной.

К примеру, арбитражные суды при рассмотрении дел № А40-195107/2018¹⁷, А40-47910/2019¹⁸ указали на невозможность сужения географических границ рынка в рамках рассмотрения дела об административном правонарушении.

¹⁵ Постановление АС Московского округа от 06.05.2019 по делу № А40-170514/2018 [Электронный ресурс]. Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс». Дата обращения: 26.08.2020; постановление АС Московского округа от 26.04.2018 по делу № А41-68812/2017 [Электронный ресурс]. Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс». Дата обращения: 26.08.2020.

¹⁶ Постановление АС Северо-Западного округа от 15.02.2019 по делу № А13-16559/2016 [Электронный ресурс]. Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс». Дата обращения: 26.08.2020.

¹⁷ Постановление АС Московского округа от 18.06.2019 по делу № А40-195107/2018 [Электронный ресурс]. Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс». Дата обращения: 26.08.2020.

¹⁸ Постановление 9ААС от 13.09.2019 по делу № А40-47910/2019 [Электронный ресурс]. Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс». Дата обращения: 26.08.2020.

Таким образом, при наличии подтвержденных судами фактов нарушения антимонопольного законодательства пределы оценки товарного рынка, на котором совершено административное правонарушение, существенно ограничены с учетом положений ст. 16, 69 АПК РФ.

При этом следует отметить, что предусмотренные нормами КоАП РФ «оборотные штрафы» за антимонопольные правонарушения направлены на эффективное воздействие на нарушителей и предупреждение совершения новых нарушений антимонопольного законодательства, преследуют цель формирования честных обычаев в предпринимательской деятельности и создания нормального функционирования рыночной экономики.

В отсутствие судебного подтверждения законности решения антимонопольного органа. При судебной оценке законности постановления по делу об административном правонарушении в отсутствие судебного подтверждения законности решения антимонопольного органа, которое в силу ч. 1.2 ст. 28.1 КоАП РФ является поводом к возбуждению дела, возникает вопрос: входит ли оценка законности квалификации действий хозяйствующего субъекта как нарушения антимонопольного законодательства, правильности определения товарного рынка в предмет рассмотрения?

К примеру, в рамках дела № А37-263/2019 при оценке законности постановления по делу об административном правонарушении рассматривался исключительно вопрос наличия либо отсутствия в действиях хозяйствующего субъекта нарушения ч. 2 ст. 14.31 КоАП РФ и, соответственно, п. 5 ч. 1 ст. 10 Закона о защите конкуренции, а именно исследовался вопрос, была ли у нарушителя техническая возможность оказания услуги по перевалке авиационного керосина в морском порту Магадан¹⁹.

Представляется, что при наличии неоспоренного решения антимонопольного органа, которым в действиях хозяйствующего субъекта установлен факт нарушения антимонопольного законодательства, в предмет судебной оценки не должно входить повторное исследование вопроса о том, действительно ли хозяйствующим субъектом было нарушено антимонопольное законодательство. Хозяйствующий субъект, отказавшись от оспаривания решения антимонопольного органа, должен осознавать последствия своих действий и нести риск наступления негативных процессуальных последствий²⁰.

В этой связи само по себе отсутствие в протоколе по делу об административном правонарушении, предусмотренном ст. 14.31—14.33 КоАП РФ, информации, содержащейся в решении комиссии антимонопольного органа, которым установлен факт нарушения антимонопольного законодательства Российской Федерации, при наличии в протоколе ссылки на это решение и обоснования вины нарушителя не является существенным нарушением²¹.

Иной подход означал бы подмену производства по делу о нарушении антимонопольного законодательства делом об административном правонарушении, что, очевидно, не согласуется ни со сроками, ни с порядком производства по данным делам, а также с требованиями обеспечения баланса частных и публичных интересов. Повторное не вполне обоснованное возложение на антимонопольный орган бремени доказывания факта нарушения хозяйствующим субъектом антимонопольного законодательства именно в рамках производства по делу об административном правонарушении приведет к отмечаемой в литературе избыточности административных процедур и возложению на судебную систему «двойной нагрузки» [5].

Соответственно, в случае, если хозяйствующий субъект не реализовал свое право на обжалование решения по делу о нарушении антимонопольного законодательства, не оспаривал изложенные в нем выводы, в том числе в части товарного рынка, то в рамках дела об административном правонарушении указанные выводы пересмотру подлежать также не должны, поскольку они устанавливались не при производстве по делу об административном правонарушении, а в рамках самостоятельной длительной процедуры — рассмотрения дела о нарушении антимонопольного законодательства.

Выводы и рекомендации по изменению законодательства

В целях согласования понятийного инструментария антимонопольного законодательства и законодательства об административных правонарушениях представляется целесообразным инкорпорировать в последнее отсылочную норму, определяющую, что рынок, на котором совершено правонарушение, определяется в соответствии с антимонопольным законодательством в рамках дела о нарушении антимонопольного законодательства.

Безусловно, привлечение нарушителей к административной ответственности не является и не может являться

¹⁹ Постановление АС Дальневосточного округа от 06.03.2020 по делу № А37-263/2019 [Электронный ресурс]. Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс». Дата обращения: 26.08.2020.

²⁰ Постановление 15ААС от 18.05.2012 по делу № А32-26093/2010 [Электронный ресурс]. Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс». Дата обращения: 26.08.2020.

²¹ О некоторых вопросах, возникающих в связи с применением арбитражными судами антимонопольного законодательства: постановление Пленума ВАС РФ от 30.06.2008 № 30 (ред. от 14.10.2010) // Вестник ВАС РФ. 2008. № 8.

Критерии определения рынка, на котором совершено административное правонарушение

самоцелью, это лишь средство для предупреждения совершения новых правонарушений. В этой связи уместно замечание Н. М. Коркунова: «Применение юридических норм должно быть направлено на восстановление справедливости, но при этом должны быть выяснены причины совершения правонарушения» [6, с. 171].

Только при выявлении и предупреждении причин и условий, способствующих нарушению антимонопольного законодательства, а также при применении мер ответственности, соразмерных совершенному правонарушению, можно обеспечить развитие добросовестной конкуренции. ■

Литература [References]

1. Максимов И. В. Административные наказания. М.: Норма, 2009. 464 с. [Maximov I. V. Administrative Punishments. M.: Norma, 2009. 464 p. (Russia).]
2. Архипов С. В. Индивидуализация административного наказания юридических лиц // Административное и муниципальное право. 2015. № 9. С. 921—924. [Archipov S. V. Individualization of administrative punishment of legal persons // Administrative and municipal law. 2015. No. 9. P. 921—924 (Russia).] DOI: 10.7256/1999-2807.2015.9.14803
3. Жеребцов А. Н., Вертинская А. Н. Дифференциация административной ответственности: понятие, критерии, значение // Современное право. 2018. № 9. С. 24—29. [Zherebtsov A. N., Vertinskaia A. N. Differentiation of Administrative Responsibility: Concept, Criteria, Significance // Modern law. 2018. No. 9. P. 24—29 (Russia).]
4. Артемьев И. Ю., Панова И. В. Некоторые вопросы применения административной ответственности за нарушение антимонопольного законодательства // Вестник ВАС РФ. 2012. № 4. С. 110—121. [Artemyev I. Yu., Panova I. V. Some issues of application of administrative responsibility for violation of antitrust laws // Bulletin of the Supreme Court of the Russian Federation. 2012. No. 4. P. 110—121 (Russia).]
5. Башлаков-Николаев И. В. О проблемах применения повода к возбуждению дел об административных правонарушениях по статьям 14.9, 14.31—14.33 КоАП России // Законы России: опыт, анализ, практика. 2016. № 1. С. 48—51. [Bashlakov-Nikolaev I. N. On difficult issues in applying grounds for initiating prosecution for administrative offences under articles 14-9, 14-31—14-33 of the administrative offences code of the Russian Federation // Laws of Russia: experience, analysis, practice. 2016. No. 1. P. 48—51 (Russia).]
6. Коркунов Н. М. Лекции по общей теории права. СПб.: Юридический центр «Пресс», 2003. 456 с. [Korkunov N. M. Lectures on the General Theory of Law. SPb.: Law Center “Press”, 2003. 456 p. (Russia).]

Сведения об авторах

Кадымов Филипп Фуадович: начальник отдела контроля за соблюдением антимонопольного законодательства хозяйствующими субъектами Московского УФАС России
E-mail: to77-kadymov@fas.gov.ru

Трубинова Екатерина Ивановна: кандидат юридических наук, доцент кафедры федеральной антимонопольной службы Финансового университета при Правительстве Российской Федерации
E-mail: ElTrubanova@fa.ru

УДК 34
<https://doi.org/10.47361/2542-0259-2020-3-23-80-86>

ISSN: 2542-0259
© Российское конкурентное право
и экономика, 2020

О некоторых проблемах правового регулирования розничного рынка лекарственных средств: понятие «аптечная сеть», специальные антимонопольные запреты и контроль

Варламова А. Н.,
МГУ им. М. В. Ломоносова,
119991, Россия, г. Москва,
Ленинские Горы, д. 1

Аннотация

Конкуренция на рынке лекарственных средств является необходимым фактором, обеспечивающим гражданам возможность приобретать качественные товары по приемлемым ценам. Регулирование конкурентных отношений на рассматриваемом рынке может и должно иметь свои особенности. Противодействие монополизации розничного рынка аптечными сетями, установление «разумных» цен, преференции российским производителям при продвижении товаров — вот те вопросы, на которые должен обратить внимание законодатель при совершенствовании регулирования данного отраслевого товарного рынка.

Ключевые слова: конкуренция, конкурентное право, антимонопольное законодательство, отраслевые товарные рынки, рынок лекарственных средств, аптечные сети, аптечные организации, ценообразование, государственное финансирование.

Для цитирования: Варламова А. Н. О некоторых проблемах правового регулирования розничного рынка лекарственных средств: понятие «аптечная сеть», специальные антимонопольные запреты и контроль // Российское конкурентное право и экономика. 2020. № 3 (23). С. 80—86, <https://doi.org/10.47361/2542-0259-2020-3-23-80-86>

Автор заявляет об отсутствии конфликта интересов.

On Some Issues of Legal Regulation of the Pharmaceutical Retail Market: the Concept of “Pharmacy Chains”, Special Antitrust Laws and Control Mechanisms

Alla N. Varlamova,
Lomonosov Moscow State
University,
119991, Russia, Moscow,
Leninskie Gory, 1

Abstract

Competition in the pharmaceutical market is a necessary factor providing an opportunity for citizens to purchase quality goods at affordable prices. Regulation of competitive relations in the market in question can and should have its own characteristics. Opposing monopolization of the retail market by pharmacy chains, setting “reasonable” prices, providing preferential treatment for Russian manufacturers in the promotion of goods are the issues that the legislator should pay attention to when improving regulation of this industry product market.

Keywords: *competition, competition law, antitrust laws, industry product markets, pharmaceuticals, pharmaceuticals market, pharmacy chains, pricing, government financing.*

For citation: Varlamova A.N. On some issues of legal regulation of the pharmaceutical retail market: the concept of “pharmacy chains”, special antitrust laws and control mechanisms // Russian Competition Law and Economy. 2020. No. 3 (23). P. 80–86, <https://doi.org/10.47361/2542-0259-2020-3-23-80-86>

The author declare no conflict of interest.

Применительно к рынку лекарственных средств особое значение имеет так называемый *публичный интерес* [2]. Он проявляется непосредственно в самой цели функционирования данного рынка — обеспечение здоровья населения. Поэтому любые правовые нормы, регулирующие рынок лекарственных средств, в конечном счете напрямую затрагивают интересы граждан и должны приводить к созданию условий для комплексного и стабильного обеспечения граждан необходимыми лекарственными препаратами [6].

Право на охрану здоровья и медицинскую помощь гарантируется ст. 41 Конституции РФ¹.

Право на охрану здоровья прописано и в Федеральном законе от 21 ноября 2011 г. № 323-ФЗ «Об охране здоровья граждан в Российской Федерации»². Данное право обеспечивается, в частности, производством и реализацией безопасных и доступных лекарственных препаратов, предоставлением медицинской помощи, основанной на аналогичных критериях.

¹ Конституция Российской Федерации // СЗ РФ. 4 августа 2014 г. № 31. Ст. 4398.

² Российская газета. 2011. 23 ноября.

В Национальном плане развития конкуренции на 2018—2020 гг.³ применительно к здравоохранению отмечается важность повышения доступности лекарственных средств для граждан путем понижения их стоимости.

Розничный рынок лекарственных средств особо значим, так как именно здесь происходит процесс приобретения гражданами лекарственных средств⁴. Именно на рознице наглядно видно, соответствует ли цена товара качеству, есть ли возможность выбора между зарубежным и российским товаром, насколько велики господдержка и бюджетное финансирование данной сферы.

Необходимость в специальном регулировании розничного рынка и, прежде всего, деятельности аптек сетей назрела уже давно. С одной стороны, именно аптечные организации непосредственно взаимодействуют с покупателями лекарственных средств. С другой стороны, аптечные сети, проводя определенную конкурентную стратегию, оказывают влияние на деятельность своих конкурентов, масштаб деятельности которых значительно меньше. При проведении данной конкурентной стратегии, которая, без сомнения, должна учитывать интересы самих сетей, не должно происходить «выдавливание с рынка» независимых субъектов розничной торговли, также нежелательно наличие на полках независимых аптечных организаций исключительно дорогостоящих лекарственных средств или в целом отсутствие необходимых потребителю препаратов.

Именно аптечные сети непосредственно взаимодействуют как с производителями, так и с оптовыми продавцами лекарственных препаратов и, обладая определенной «рыночной силой», имеют возможность получать дополнительные финансовые бонусы.

На настоящий момент разработан законопроект «О внесении изменений в Федеральный закон “Об обращении лекарственных средств”», которым предусматривается наложение ограничений на деятельность аптек сетей⁵. Основная цель данных изменений — формирование конкурентной среды на фармрынке. Цель очень важная и актуальная. Под «конкурентной средой», на наш взгляд, подразумевается очень многое. Конечно, прежде всего, — наличие в аптечных организациях лекарственных средств как зарубежных, так и российских производителей, как дорогостоящих средств, так и пре-

паратов с более низкой ценой. В целом это *проконкурентное сосуществование аптечных сетей с независимыми аптечными организациями*.

Здесь уместно вспомнить, что одной из основных задач фармацевтического рынка РФ согласно проекту Распоряжения Правительства РФ «Об утверждении Стратегии развития фармацевтической промышленности Российской Федерации на период до 2030 года»⁶ является создание экспортно ориентированного потенциала фармацевтической промышленности и конкурентоспособной фармацевтической отрасли на мировом уровне [5].

Проблем на рынке лекарственных средств в части конкурентных отношений много. Ряд этих проблем вытекает напрямую из неурегулированности деятельности аптек сетей. Очень хорошо данная проблема освещена в статье С. И. Колесникова и И. Н. Дындикова [1]. Авторы отмечают, что розничный рынок лекарственных препаратов все более монополизирован. Несмотря на то что уровень концентрации не высок, это не мешает крупным игрокам поглощать мелких и средних. При этом аптечные сети имеют возможность диктовать условия поставки как российским, так и зарубежным поставщикам и производителям лекарственных средств.

Не ставя под сомнение необходимость изменений на фармрынке, попытаемся определить, что конкретно и как необходимо менять в законодательстве.

Сама категория «сеть» невольно отсылает нас к регулированию торговых сетей. А так как большинство норм в Федеральном законе от 28 декабря 2010 г. № 381-ФЗ «Об основах государственного регулирования торговой деятельности в Российской Федерации» (далее — Закон о торговле)⁷ применяются непосредственно к продовольственным товарам, то и категория «торговая сеть» ассоциируется с продовольственными товарами.

Должно ли регулирование деятельности аптек сетей быть аналогичным регулированию «продовольственных торговых сетей»? Или оно может и должно иметь свою специфику?

На наш взгляд, у продовольственных и аптек сетей, без сомнения, много общего, и это общее, прежде всего, касается взаимодействия с производителями товаров. Хотя уже здесь сложно не заметить и специфику рынка лекарственных средств, которая проявляется в различии механизмов продвижения рецептурных и безрецептурных лекарственных средств. Что же касается взаимодействия с поставщиками товаров (дистри-

³ См.: Указ Президента Российской Федерации от 21 декабря 2017 г. № 618 «Об основных направлениях государственной политики по развитию конкуренции» // СЗ РФ. 25.12.2017. № 52 (ч. I). Ст. 8111.

⁴ В настоящей статье понятия «лекарственное средство» и «лекарственный препарат» используются как идентичные. — *Прим. авт.*

⁵ См.: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/912246-7> (Дата обращения: 01.07.2020).

⁶ Проект Стратегии развития фармацевтической промышленности Российской Федерации на период до 2030 года // [Государственная автоматизированная информационная система «Управление» (<http://gasu.gov.ru/stratpassport>) (Дата обращения: 01.07.2020).

⁷ Федеральный закон от 28 декабря 2010 г. № 381-ФЗ «Об основах государственного регулирования торговой деятельности в Российской Федерации» (с изм. и доп., вступ. в силу с 15.07.2016) // СЗ РФ. 2010. № 1. Ст. 2.

О некоторых проблемах правового регулирования розничного рынка лекарственных средств...

бьюторами), то общее проглядывается, на наш взгляд, скорее при сравнении фармрынка с рынком бытовой и оргтехники. И на том, и на другом значительна роль и сила дистрибьюторов, так как круг производителей достаточно ограничен, и они работают исключительно с собственной товаропроводящей сетью.

О понятии «сеть»

Впервые понятие «торговая сеть» в российском законодательстве появилось в Законе о торговле. На настоящий момент это основной акт, регламентирующий специфику конкуренции на рынке продовольственных товаров.

В Законе о торговле торговая сеть определяется как совокупность двух и более торговых объектов, которые принадлежат на законном основании хозяйствующему субъекту или нескольким хозяйствующим субъектам, входящим в одну группу лиц, или совокупность двух и более торговых объектов, которые используются под единым коммерческим обозначением или иным средством индивидуализации.

Таким образом, первое, что указывает на специфику регулирования конкурентных отношений, — это определение субъекта-правонарушителя. Это не субъект, занимающий доминирующее положение, а торговая сеть. Вне зависимости от того, какую долю рынка занимает та или иная торговая сеть, на нее налагаются определенные ограничения.

В рассматриваемом проекте федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон “Об обращении лекарственных средств”» дается по сути аналогичное определение сети на фармрынке:

«Аптечная сеть» — совокупность двух или более аптечных организаций (ее обособленных подразделений), входящих в одну группу лиц, или совокупность двух или более аптечных организаций (ее обособленных подразделений), которые используются под единым коммерческим обозначением или средством индивидуализации»⁸.

Схожесть понятий торговой сети и аптечной сети обоснована теми преимуществами, которые имеют обе сети, а именно:

1. Наличие развитой логистической инфраструктуры, которая дает возможность обеспечивать надлежащие условия хранения и транспортировки товаров. Подобная инфраструктура позволяет устанавливать договорные связи напрямую с производителями товаров, что дает ряд преимуществ сети перед независимыми торговыми организациями. Наличие логистической инфраструктуры также дает возможность оперативно закупать новые товары взамен реализованных.

Здесь особенно хочется обратить внимание на такое безусловное преимущество аптечных сетей, как возможность напрямую закупать товар у производителей и оперативно приобретать новые товары.

2. Применительно к сетям имеет место эффект масштаба, который достигается за счет количества торговых (аптечных) объектов. Сеть централизует контроль и управление торговыми точками (аптеками), что позволяет эффективно управлять расходами на рекламу, персоналом, внедрять новые технологии и т. д. Следовательно, в рамках сетевого формата торговой деятельности за счет многочисленности торговых объектов обеспечивается рост прибыли и одновременно оптимизируются расходы предприятия.

3. Торговые (аптечные) сети имеют возможность уделять значительное внимание рекламе своей организации, созданию бренда и его узнаваемости.

Таким образом, в целом схожесть в определении «аптечных» и «торговых» сетей вполне логична. Однако, на наш взгляд, должны учитываться и особенности.

При определении «аптечных сетей» аналогично «торговым сетям» вводятся два признака формирования сети: вхождение в группу лиц и использование единого коммерческого обозначения или средства индивидуализации. Полагаем, что этого недостаточно для решения проблем.

При таком подходе у аптечной сети остаются лазейки для антиконкурентного поведения. Как отмечают в своей статье С. И. Колесников и И. Н. Дындилов, через определенные «закупочные ассоциации» возможно осуществление такой же незаконной конкурентной стратегии, которая осуществляется внутри самой аптечной сети.

Решить данную проблему эксперты предлагают путем наложения на «аптечные объединения» ограничений, аналогичных ограничениям, налагаемым на «аптечные сети». По нашему мнению, данную проблему возможно решить также при более широком понимании самой аптечной сети, если при ее определении использовать большее количество критериев, не ограничиваясь группой лиц и коммерческим обозначением.

Требуется внимания еще один аспект, о котором автор настоящей статьи не раз писал ранее. На наш взгляд, было бы правильным ввести в законодательство минимальную долю, которую занимают на рынке аптечные организации (или торговые сети), входящие в одну группу лиц или выступающие под единым коммерческим обозначением, когда речь идет о «сети», на деятельность которой законодатель накладывает ограничения. Наличие на рынке, к примеру, двух аптек, входящих в одну группу лиц, при их незначительной доле вряд ли может свидетельствовать о влиянии на рынок и требовать дополнительных ограничений. Таковые необходимы, на наш взгляд, только при наличии у сетей реальной рыночной силы и соответственно возможности влиять на деятельность независимых субъектов.

⁸ См.: Законопроект «О внесении изменений в Федеральный закон “Об обращении лекарственных средств”» // <https://sozd.duma.gov.ru/bill/912246-7> (Дата обращения: 01.07.2020).

Услуги по продвижению товаров

Еще один немаловажный вопрос, который, на наш взгляд, должен быть более детально решен в Федеральном законе от 12 апреля 2010 г. № 61-ФЗ «Об обращении лекарственных средств»⁹.

В части услуг по продвижению товаров речь идет в числе прочего об использовании рекламы рецептурных и безрецептурных лекарственных средств. Если каналы сбыта безрецептурных лекарственных средств можно сравнивать с каналами сбыта продовольственных товаров, то каналы сбыта рецептурных лекарственных средств весьма специфичны.

Применительно к безрецептурным лекарственным средствам основным средством продвижения является реклама, которую можно рассматривать и как основное средство продвижения продовольственных товаров. Применительно же к рецептурным средствам использование рекламы запрещено (ее применение ограничивается местами проведения медицинских мероприятий или специализированными печатными изданиями, предназначенными для медработников).

При этом согласно предложенной в данном законопроекте редакции ст. 35³ указанного выше Закона, в которой дается перечень услуг, относящихся к услугам по продвижению лекарственных препаратов, к таковым в первую очередь относится рекламирование лекарственных средств для медицинского применения. Помимо этого, к услугам по продвижению относятся осуществление специальной выкладки товаров, исследование потребительского спроса. Полагаем, что специальная выкладка для рецептурных препаратов также не является реальным средством продвижения. Более того, применительно к отдельным лекарственным средствам требуется такое специальное расположение лекарственных препаратов, которое делает их невидимыми для посетителей аптек.

В связи с этим полагаем, что в Законе должны быть более детально прописаны услуги по продвижению лекарственных препаратов для медицинского применения отдельно для рецептурных и безрецептурных.

Введение ограничения в части размера вознаграждения по договорам возмездного оказания услуг по продвижению лекарственных препаратов для медицинского применения вполне обоснованно, как и наличие такого ограничения на рынке продовольственных товаров. Однако должна быть ясность в том, что представляют собой данные услуги применительно к рецептурным и безрецептурным средствам. Иначе могут возникнуть необоснованные ограничения на пути продвижения товаров,

мешающие осуществлению вполне законных конкурентных стратегий.

Еще один аспект, связанный с продвижением товаров. Аналогично продовольственным товарам предлагается запретить следующие дополнительные платежи:

- взимание платы либо внесение платы за право поставок лекарственных препаратов для медицинского применения в аптечные организации;
- взимание платы либо внесение платы за изменение ассортимента лекарственных препаратов для медицинского применения;
- возмещение расходов в связи с утратой или повреждением лекарственных препаратов после перехода права собственности на такие товары;
- возмещение расходов, не связанных с исполнением договоров поставки лекарственных препаратов для медицинского применения и последующей продажей конкретной партии таких товаров.

Вызывает сомнение актуальность большинства из перечисленных выше ограничений применительно к рынку лекарственных средств. Полагаем, что в данной сфере большее значение имеет наличие различных, в ряде случаев весьма значительных скидок за объем, предоставляемых аптечным сетям.

До настоящего времени в законодательстве о регулировании российского рынка лекарственных средств практически отсутствуют механизмы по продвижению товаров российских производителей. По сути на уровне законодательства поддержка российских игроков ограничивается весьма неоднозначным Постановлением Правительства РФ, которое известно в отрасли как «третий лишний»¹⁰. Полагаем, что розничный рынок — это та сфера, где поддержка товаров российского производства при закупке и продвижении товаров должна учитываться в первую очередь, так как именно в аптечных организациях потребитель часто сталкивается с ситуацией отсутствия альтернативы дорогостоящим препаратам зарубежных производителей.

Специальные меры антимонопольного регулирования и контроля

Хочется обратить внимание на следующий важный аспект в части регулирования розничного рынка — речь идет о специальном антимонопольном регулировании на рынках оптовой и розничной торговли лекар-

⁹ См.: СЗ РФ. 19.04.2010. № 16. Ст. 1815.

¹⁰ Постановление Правительства РФ от 30 ноября 2015 г. № 1289 «Об ограничениях и условиях допуска происходящих из иностранных государств лекарственных препаратов, включенных в перечень жизненно необходимых и важнейших лекарственных препаратов, для целей осуществления закупок для обеспечения государственных и муниципальных нужд» // СЗ РФ. 07.12.2015. № 49. Ст. 6981.

О некоторых проблемах правового регулирования розничного рынка лекарственных средств...

ственными средствами. Без сомнения, само наличие такого специального регулирования — идея абсолютно правильная, так как конкурентные отношения на данном рынке весьма специфичны.

Однако что мы видим в законопроекте? В части специфики регулирования якобы для развития конкуренции предлагается вновь ограничение, аналогичное ограничению на рынке продовольственных товаров. Накладываются ограничения на хозяйствующего субъекта (который осуществляет торговлю лекарственными препаратами и медицинскими изделиями), обладающего долей рынка выше 20% объема всех реализованных товаров в границах субъекта Российской Федерации. Такой субъект не вправе приобретать (арендовать) дополнительную площадь для осуществления розничной торговли лекарственными препаратами и медицинскими изделиями.

Данное ограничение в целом, на наш взгляд, нуждается в некоторой корректировке. Правильно ли налагать одинаковые ограничения на торговые сети, значительно отличающиеся по сущностным критериям, в том числе по количеству реальных и потенциальных конкурентов на рынке, по величине оборота, по территориальному расположению, наконец, по количеству аптек, входящих в торговую сеть, — вопрос весьма спорный.

И последнее. Предлагаемая в рассматриваемом законопроекте новая редакция ст. 57² Закона о защите конкуренции имеет название не просто «антимонопольное регулирование», а «антимонопольное регулирование и контроль». Однако в части контроля в предложенной новелле урегулировано лишь утверждение Правительством РФ методики расчета объема всех реализованных товаров в денежном выражении в границах субъектов Российской Федерации.

Здесь следует вернуться к Закону о торговле, в котором достаточно внимания уделено вопросам контроля за ценообразованием на рынке продовольственных товаров (ст. 8 и 9). Несмотря на то что данные статьи Закона о торговле не относятся к антимонопольному регулированию, они однозначно входят в круг отношений, регулируемых конкурентным правом.

В связи с тем что при регулировании цен устраняется важнейшая составляющая конкурентной борьбы — конкуренция по цене, — цели, основания введения государственного регулирования цен, а также процедурные моменты способны оказать определяющее влияние на ситуацию на рынке, а значит, и на конкуренцию. Поэтому нормы о государственном регулировании цен, на наш взгляд, имеют непосредственное отношение к регулированию конкурентных отношений.

Вопросы ценообразования применительно к деятельности аптечных сетей весьма актуальны на настоящий момент. О большом значении контроля над ценами лекарственных средств говорится и в пояснительной

записке к законопроекту. Однако в самом законопроекте этому вопросу уделяется недостаточно внимания.

В целом регулирование цен и контроль за ценами на настоящий момент прямо связаны с льготным лекарственным обеспечением¹¹. Контроль затрат на лекарственные средства осуществляется посредством бюджетного финансирования и системы компенсаций.

Бюджетное финансирование во многих странах, в том числе в Российской Федерации, основывается на составлении списков лекарственных препаратов, субсидируемых из бюджета:

а) положительный список, в который включаются проверенные лекарственные средства по заранее установленным ценам, возмещаемым полностью или в части. Для России это перечень жизненно необходимых и важнейших лекарственных препаратов¹²;

б) отрицательный список, в котором перечисляются виды лекарственных средств, не предусматривающих возмещения в рамках национальной политики. Примером могут являться инновационные и (или) фирменные лекарственные препараты при наличии взаимозаменяемых препаратов — дженериков.

В ряде стран с целью снижения затрат применяется система референтных цен [4]. Это средство определения максимальной цены на конкретный лекарственный препарат [7], по которой государство впоследствии будет оплачивать его стоимость в рамках государственных закупок (возмещения затрат на лекарственное средство) для указанных групп взаимозаменяемых лекарственных средств. При этом разница референтной цены с фактической стоимостью лекарственного средства покрывается из личных средств пациента.

Вывод

По мнению автора, в российском законодательстве следует закрепить положение об обязательной замене назначенного врачом лекарственного препарата на наименее дорогостоящий аналог¹³. Это приведет к тому, что компании, производящие оригинальные лекарственные средства, будут снижать цены на свои товары для сохранения доли рынка. ■

¹¹ См.: Федеральный закон от 17.07.1999 № 178-ФЗ (ред. от 01.03.2020) «О государственной социальной помощи» // СЗ РФ. 19.07.1999. № 29. Ст. 3699.

¹² Постановление Правительства РФ от 29.10.2010 № 865 (ред. от 16.12.2019) «О государственном регулировании цен на лекарственные препараты, включенные в перечень жизненно необходимых и важнейших лекарственных препаратов» // СЗ РФ. 08.11.2010. № 45. Ст. 5851.

¹³ Как это закреплено, например, в законодательстве Испании. — *Прим. авт.*

Литература [References]

1. Колесников С. И., Дындигов И. Н. Прогноз последствий принятия законопроекта №912246-7 о внесении изменений в законодательство об обращении лекарственных средств и о здравоохранении для российского фармрынка // Российское конкурентное право и экономика. 2020. № 2. С. 72—81. [Kolesnikov S.I., Dyndikov I.N. Forecast of the consequences of the adoption draft bill No. 912246-7 on amendments to the legislation on the circulation of medicines and health care for the Russian pharmaceutical market // Russian Competition Law and Economy. 2020. No. 2. P. 72—81 (Russia).]
2. Варламова А. Н. Конкурентное право и отраслевые товарные рынки: рынок лекарственных средств // Конкурентное право. 2018. № 4. С. 3—7. [Varlamova A.N. Competition Law and Industrial Commodity Markets: the Medicinal Product Market // Competition Law. 2018. No. 4. P. 3—7 (Russia).]
3. Варламова А. Н. Публичные службы и публичный интерес в конкурентном праве // Конкурентное право. 2017. № 4. С. 2—3. [Varlamova A.N. Public Services and Public Interest in Competition Law Competition Law. 2017. No. 4. P. 2—3 (Russia).]
4. Гильдеева Г. Н., Старых Д. А. Референтное ценообразование на лекарственные препараты в странах Европы // Проблемы социальной гигиены, здравоохранения и истории медицины. 2013. № 3. С. 45—49. [Gildeeva G.H., Staryh D.A. Reference pricing for medicines in European countries // Problemy Sotsialnoi Gigieny i Istorii Meditsiny. 2013. No. 3. P. 45—49 (Russia).]
5. Звездина П., Дубравицкая О. Лекарства на случай войны // Ежедневная деловая газета «РБК». 03.04.2019. (<https://www.rbc.ru/society/03/04/2019/5ca32d1f9a7947e6a19984a4>) (Дата обращения: 01.07.2020). [Zvezdina P., Dubravitskaya O. Medicines in case of war // Daily business newspaper “RBC”. Date of application: 01.07.2020 (Russia).]
6. Севрюк С. А. Гражданско-правовое регулирование фармацевтической деятельности в Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.03. Волгоград, 2006. С. 11. [Sevryuk S.A. Civil-legal regulation of pharmaceutical activities in the Russian Federation: dissertation of the candidate of legal sciences: 12.00.03. Volgograd, 2006. P. 11 (Russia).]
7. Jacobzone S. Pharmaceutical policies in OECD: reconciling social and industrial goals // OECD Labour Market and Social Policy Occasional Papers. 2000. No. 40.

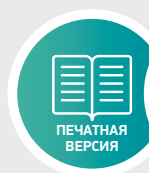
Сведения об авторе

Варламова Алла Николаевна: доктор юридических наук, профессор кафедры коммерческого права и основ правоведения юридического факультета МГУ им. М. В. Ломоносова
E-mail: allavarlamova@mail.ru



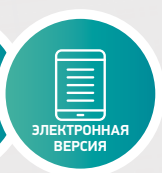
Федеральная
Антимонопольная
Служба

**Журнал
выпускается
ежеквартально
в двух форматах**



ПЕЧАТНАЯ
ВЕРСИЯ

Тираж
3000 экз.



ЭЛЕКТРОННАЯ
ВЕРСИЯ

Рекомендован ВАК

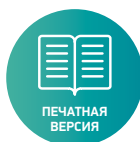


Издательский дом
**ДЕЛОВОЙ
ЭКСПРЕСС**
+7 (495) 787-52-26

Подписаться на журнал

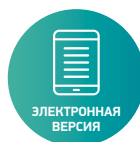
Практическое применение антимонопольного законодательства и развитие конкурентного права

- Экспертные мнения ведущих специалистов ФАС
- ГЧП и закупочная деятельность
- Государственная политика по развитию конкуренции
- Антимонопольный комплаенс
- Картели. Монополии
- Концессионные соглашения
- Регулирование рекламной деятельности
- Интеллектуальная собственность



ПЕЧАТНАЯ
ВЕРСИЯ

6 МЕСЯЦЕВ
1 800 ₽
12 МЕСЯЦЕВ
2 200 ₽



ЭЛЕКТРОННАЯ
ВЕРСИЯ

6 МЕСЯЦЕВ
1 200 ₽
12 МЕСЯЦЕВ
1 400 ₽

Стать автором журнала

**У вас есть возможность выразить
свое мнение по решениям ФАС,
опубликовав научно-практические
материалы и обзоры на страницах журнала**

БЕСПЛАТНО

Плата за публикацию
рукописей не взимается

УДК 346
<https://doi.org/10.47361/2542-0259-2020-3-23-88-92>

ISSN: 2542-0259
© Российское конкурентное право
и экономика, 2020

Особенности квалификации действий хозяйствующих субъектов, входящих в одну группу лиц, по статье 11 Закона о защите конкуренции

Панарин Р. С.,
ФАС России,
125993, Россия, г. Москва,
ул. Садовая-Кудринская, д. 11

Аннотация

В статье рассматриваются отдельные вопросы правовой квалификации антиконкурентных соглашений, заключаемых участниками одной группы лиц. На примере конкретных антимонопольных дел рассматривается возможность применения антимонопольного иммунитета к антиконкурентным соглашениям хозяйствующих субъектов. Исследуется проблема установления подконтрольности между участниками соглашения.

Сделан вывод о том, что, несмотря на наличие в правоприменительной практике случаев применения иммунитета к ограничивающим конкуренцию соглашениям хозяйствующих субъектов, входящих в одну группу лиц, в отсутствие отношений подконтрольности между ними, указанный иммунитет должен применяться только при наличии оснований, предусмотренных законом.

Авторская позиция может не совпадать с официальной позицией ФАС России.

Ключевые слова: подконтрольная группа лиц, квалификация правонарушений, картель, антиконкурентное соглашение.

Для цитирования: Панарин Р. С. Особенности квалификации действий хозяйствующих субъектов, входящих в одну группу лиц, по статье 11 Закона о защите конкуренции // Российское конкурентное право и экономика. 2020. № 3 (23). С. 88—92, <https://doi.org/10.47361/2542-0259-2020-3-23-88-92>

Автор заявляет об отсутствии конфликта интересов.

Features of Actions Qualification of Economic Entities Belonging to the Same Group of Entities under Article 11 of the Law on Competition Protection

Roman S. Panarin,

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

Abstract

The article deals with certain features of legal qualification of anti-competitive agreements concluded by participants of one group of entities. The author considers the possibility of applying antitrust immunity to anti-competitive agreements concluded between economic entities, including the problem of establishing control between the parties of the agreement on the example of specific antitrust cases.

It is concluded that, despite the existence in law enforcement practice of cases of application of immunity to agreements restricting competition between economic entities belonging to the same group of persons, in the absence of a relationship of control between them, this immunity should be applied only if there are grounds provided for by law.

The author's position may not coincide with the official position of the FAS Russia.

Keywords: *controlled group of entities, offense qualification, cartel, anti-competitive agreement.*

For citation: Panarin R.S. Features of actions qualification of economic entities belonging to the same group of entities under Article 11 of the Law on Competition Protection // Russian Competition Law and Economy. 2020. No. 3 (23). P. 88–92, <https://doi.org/10.47361/2542-0259-2020-3-23-88-92>

The author declare no conflict of interest.

О существление крупным бизнесом предпринимательской деятельности через создание одного юридического лица (корпорации) постепенно уходит в прошлое, что обусловлено в том числе усложнением способов экономического взаимодействия и налоговой оптимизацией. Именно поэтому современный бизнес зачастую представляет собой сложно структурированную связь множества юридических лиц, находящихся под контролем одного или нескольких физических и (или) юридических лиц. Отношения контроля могут быть построены как на определенных законом основаниях, так и в их отсутствие в случае, когда одно лицо имеет реальную (фактическую) власть над другим лицом, тем самым определяя его решения без установленных законом оснований. В последнем случае хозяйствующие субъекты обязаны безусловно соблюдать запреты, установленные антимонопольным законодательством, и в том числе запрет на заключение картелей — одних из самых опасных правонарушений в сфере экономики [3, с. 7]. Иная ситуация складывается в случае, когда отношения контроля строятся на определенных законом основаниях.

Как известно, группа лиц является одним из ключевых понятий антимонопольного законодательства, однако Федеральный закон от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» (далее — Закон о защите конкуренции)¹ не содержит полного определения

¹ См.: СЗ РФ. 31.07.2006. № 31 (1 ч.). Ст. 3434.

понятия группы лиц, а лишь закрепляет признаки, на основании которых совокупность физических и (или) юридических лиц образует одну группу. Вместе с тем судебная практика определяет группу лиц как совокупность хозяйствующих субъектов, действующих на определенном товарном рынке в едином экономическом интересе и в силу особых связей (имущественных, родственных, управленческих и иных) способных оказывать ощутимое влияние на соответствующую экономическую деятельность².

Также судебной практикой сформирован подход, согласно которому группа лиц рассматривается как единый хозяйствующий субъект, действующий на рынке³. В этой связи, как пишет К.Ю. Тотьев, «зависимые участники группы лиц не свободны в определении своего поведения на рынке, поскольку действуют под контролем со стороны другого субъекта» [4, с. 10—15].

Несмотря на все изложенное выше, на отношения между хозяйствующими субъектами, входящими в одну группу лиц, распространяется запрет на заключение ограничивающих конкуренцию соглашений. Представляется, что распространение данного запрета обусловлено наличием ограничительных последствий на соответствующем товарном рынке в целом, а не внутри группы взаимосвязанных субъектов, в рамках которой не может существовать конкурентных отношений.

Тем не менее исключением является так называемая подконтрольная группа лиц [5]. Иммунитет для соглашений, заключаемых между хозяйствующими субъектами, входящими в подконтрольную группу лиц, закреплен ч. 7 и 8 ст. 11 Закона о защите конкуренции. Так, согласно ч. 7 ст. 11 Закона о защите конкуренции положения данной статьи не распространяются на соглашения между хозяйствующими субъектами, входящими в одну группу лиц, если одним из таких хозяйствующих субъектов в отношении другого хозяйствующего субъекта установлен контроль либо если такие хозяйствующие субъекты находятся под контролем одного лица, за исключением соглашений между хозяйствующими субъектами, осуществляющими виды деятельности, одновременное выполнение которых одним хозяйствующим субъектом не допускается в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Следует отметить, что антимонопольным органом разработан законопроект, одним из положений которого является исключение возможности применения иммунитета к соглашениям, заключаемым хозяйствующими субъектами — конкурентами на торгах⁴. Необходимость изменения существующей нормы обусловлена тем, что на протяжении длительного периода участники подконтрольной группы лиц могли законно реализовывать различные антиконкурентные стратегии при проведении конкурентных процедур, поскольку данные действия формально не относятся к ограничивающим конкуренцию соглашениям.

Согласно ч. 8 ст. 11 Закона о защите конкуренции под контролем понимается возможность физического или юридического лица прямо или косвенно (через юридическое лицо или через несколько юридических лиц) определять решения, принимаемые другим юридическим лицом, посредством одного или нескольких следующих действий: 1) распоряжение более чем пятьюдесятью процентами общего количества голосов, принадлежащих на голосующие акции (доли), составляющие уставный (складочный) капитал юридического лица; 2) осуществление функций исполнительного органа юридического лица.

Установленный ч. 8 ст. 11 Закона о защите конкуренции перечень действий, позволяющих физическому или юридическому лицу определять решения, принимаемые другим юридическим лицом, является закрытым. Однако в правоприменительной практике существуют попытки расширительного толкования указанной нормы.

В ряде судебных дел об обжаловании решений антимонопольного органа ответчиками предпринята попытка доказать наличие подконтрольной группы лиц путем заключения между ними договоров доверительного управления (об этом, в частности, пишет М. А. Хамуков) [6], с помощью которого в целом возможно установление контроля над бизнесом, однако у контролирующего лица (доверительного управляющего) отсутствует ключевой элемент права собственности, а именно право распоряжения акциями (долями), что в итоге и не позволяет признать иммунитет.

Например, Арбитражным судом Московского округа в Постановлении от 01.12.2015 № Ф05-11080/2015 по делу № А40-22931/14 прямо установлено, что передача имущества в доверительное управление не влечет перехода права собственности на него к доверительному управляющему, а следовательно, у доверительного управляющего отсутствует право распоряжаться более чем пятьюдесятью процентами общего количества голосов, принадлежащих на доли, составляющие уставный

² Постановления ФАС ЗСО от 14 ноября 2011 г. по делу № А46-1741/2011, от 17 сентября 2009 г. по делу № А75-1832/2009; от 10 октября 2008 г. по делу № А66-1947/2008, ФАС УО от 11 октября 2012 г. по делу № А60-56160/11; от 7 сентября 2012 г. по делу № А60-48658/2011 // СПС «КонсультантПлюс» (Дата обращения: 24.08.2020).

³ Информационное письмо Президиума ВАС РФ от 30.03.1998 № 32 «Обзор практики разрешения споров, связанных с применением антимонопольного законодательства» // СПС «КонсультантПлюс» (Дата обращения: 24.08.2020).

⁴ Проект Федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон “О защите конкуренции”» (не внесен в ГД ФС РФ, текст по состоянию на 20.06.2019) // СПС «КонсультантПлюс» (Дата обращения: 24.08.2020).

капитал юридического лица, что не позволяет образовывать подконтрольную группу лиц⁵.

Также не рассматривается в качестве достаточного основания для образования подконтрольности наличие доверенности, а также одновременное исполнение физическим лицом обязанностей директора одного общества и заместителя директора другого общества⁶.

Необходимо отметить, что в законодательстве Евразийского экономического союза содержится более широкий перечень действий, позволяющих физическому или юридическому лицу определять решения, принимаемые другим юридическим лицом⁷. Так, одним из указанных действий признается получение права определять условия ведения предпринимательской деятельности юридического лица. Данное право, к примеру, может быть получено на основании договоров, заключаемых между основными и дочерними хозяйственными обществами, акционерных соглашений, договоров об осуществлении прав участников общества с ограниченной ответственностью и иных аналогичных договоров, на основании которых одно лицо получает право давать другому хозяйствующему субъекту обязательные для исполнения указания в отношении ведения таким хозяйствующим субъектом предпринимательской деятельности [1, с. 675].

Также недопустимым является расширительное толкование положения ч. 8 ст. 11 Закона о защите конкуренции при наличии родственных связей (на что, в частности, обращает внимание М. А. Егорова [2, с. 39—46]) между учредителями, акционерами или единоличными исполнительными органами хозяйствующих субъектов⁸.

Буквальное толкование ч. 8 ст. 11 Закона о защите конкуренции не позволяет применить иммунитет к соглашениям, заключаемым юридическими лицами, подконтрольными членам одной семьи, однако до принятия антимонопольным органом соответствующего разъяснения правоприменительная практика не давала возможности однозначно ответить на данный вопрос.

Так, при рассмотрении одного из дел комиссия, установив наличие родственных связей между учредителями хозяйственных обществ, являющихся ответчиками по данному делу, пришла к выводу о невозможности квалификации действий ответчиков как нарушения запрета на заключение ограничивающего конкуренцию соглашения на торгах⁹.

Кроме того, еще до вынесения указанного решения Президиум ФАС России при проведении проверки решения другого территориального органа на соответствие единообразию применения норм антимонопольного законодательства отметил, что в связи с тем, что ответчики по делу находятся под контролем семьи (одного лица, объединенного в группу по основанию родственных связей), в силу ч. 7 ст. 11 Закона о защите конкуренции положения данной статьи на них не распространяются¹⁰.

Несмотря на то что правоприменительной практике известны подобные случаи, необходимо отметить, что еще до принятия антимонопольным органом вышеуказанного разъяснения наличие родственных связей не рассматривалось в качестве безусловного основания для применения иммунитета. В судебных решениях неоднократно подтверждалась позиция, что для признания соглашения между хозяйствующими субъектами, входящими в группу лиц по основанию, предусмотренному п. 7 ст. 9 Закона о защите конкуренции, также необходимо выполнение одного или нескольких действий, предусмотренных ч. 8 ст. 11 Закона о защите конкуренции.

Представляется важным отметить, что, хотя наличие родственных отношений не рассматривается в качестве безусловного основания для невозможности применения запрета на заключение ограничивающих конкуренцию соглашений между хозяйствующими субъектами, по мнению автора, действия данных лиц не должны рассматриваться в качестве уголовно наказуемого деяния, поскольку являются скорее общественно вредными, нежели общественно опасными.

Вывод

Несмотря на наличие в правоприменительной практике случаев применения иммунитета к ограничивающим конкуренцию соглашениям между хозяйствующими субъектами, входящими в одну группу лиц, в отсутствие отношений подконтрольности между ними, указанный иммунитет должен применяться только при наличии оснований, предусмотренных законом, поскольку данная норма является императивной и не подлежит

⁵ Постановление Арбитражного суда Московского округа от 01.12.2015 № Ф05-11080/2015 по делу № А40-22931/14 (Определением ВС РФ от 24 марта 2016 г. № 305-КГ16-1421 отказано в передаче дела на рассмотрение судебной коллегии) // СПС «КонсультантПлюс» (Дата обращения: 24.08.2020).

⁶ Постановление Арбитражного суда Уральского округа от 15.11.2019 № Ф09-6635/19 по делу № А07-30554/2018 // СПС «КонсультантПлюс» (Дата обращения: 24.08.2020).

⁷ См. подп. 11, 16 п. 2 и п. 7 Протокола об общих принципах и правилах конкуренции (Приложение № 19 к Договору о Евразийском экономическом союзе (подписан в г. Астане 29 мая 2014 г.) (ред. от 11 апреля 2017 г.) // СПС «КонсультантПлюс» (Дата обращения: 24.08.2020).

⁸ Данный подход в окончательном виде сформирован с принятием Разъяснения Президиума ФАС России № 16 «О применении частей 7, 8 статьи 11 Закона о защите конкуренции» // <https://fas.gov.ru/documents/684870> (Дата обращения: 24.08.2020).

⁹ Решение Челябинского УФАС России от 05.04.2018 по делу № 7-04/17 // СПС «КонсультантПлюс» (Дата обращения: 24.08.2020).

¹⁰ Решение ФАС России от 24.05.2017 № 17-9-2/3 по делу № 05-15/32-16 // СПС «КонсультантПлюс» (Дата обращения: 24.08.2020).

расширительному толкованию. Вместе с тем наличие единого экономического интереса, а также ограниченность свободы в определении своего поведения на рынке с высокой долей вероятности способствуют увеличению риска потенциального нарушения антимонопольного законодательства. Одним из эффективных способов, направленных на минимизацию возникновения указанных рисков, является внедрение и распространение антимонопольного комплаенса на всех участников группы лиц. ■

Литература [References]

1. Научно-практический комментарий к Федеральному закону «О защите конкуренции» (постатейный) / К. Н. Алешин, И. Ю. Артемьев, Е. А. Большаков и др.; отв. ред. И. Ю. Артемьев. 2-е изд., перераб. и доп. М.: Статут, 2016. 1024 с. [A Scientific and Practical Commentary to the Federal Law On the Protection of Competition / Otv. red. I. Yu. Artemev. 2-e izd., pererab. i dop. Moskva: Statut [Moscow: Statute], 2016. 1024 pp. (Russia).]
2. Егорова М. А. Родственные отношения как критерий формирования группы лиц // Предпринимательское право. 2014. № 1. С. 39—46. [Egorova M.A. Ancestral relationships as a criterion of formation of the group of persons // Entrepreneurial Law. 2014. No. 1. P. 39—46 (Russia).]
3. Кинев А. Ю., Тенишев А. П. Об уголовной ответственности за картели // Юрист. 2017. № 1. С. 7—13. [Kinev A. Yu., Tenishev A. P. Criminal Liability for Cartels // Jurist. 2017. No. 1. P. 7—13 (Russia).]
4. Тотьев К. Ю. Легитимация субъектов предпринимательской деятельности // Законность. 2002. № 12. С. 10—15. [Tot'ev K. U. Legitimization of business entities // Zakonnost'. 2002. No. 12. P. 10—15 (Russia).]
5. Франскевич О. П. Проблемы применения иммунитетов для подконтрольной группы лиц в антимонопольном законодательстве // СПС Консультант-Плюс. 2017. [Franskevich O. P. Problems of application of immunities for a controlled group of persons in antitrust legislation // SPS ConsultantPlus. 2017].
6. Хамуков М. А. Договор доверительного управления не образует подконтрольную группу лиц в понимании Закона о защите конкуренции // СПС «КонсультантПлюс». 2016. [Khamukov M. A. The Trust Agreement does not constitute a controlled group of persons within the meaning of the Competition Protection Act // SPS ConsultantPlus. 2016.]

Сведения об авторе

Панарин Роман Сергеевич: аспирант юридического факультета им. М. М. Сперанского Института права и национальной безопасности Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации, заместитель начальника отдела цифровых расследований Управления по борьбе с картелями Федеральной антимонопольной службы
E-mail: panarin@fas.gov.ru



г. Москва 30 октября 2020 года

МЕЖДУНАРОДНЫЕ ДНИ ИНТЕЛЛЕКТУАЛЬНОЙ СОБСТВЕННОСТИ ПОД ЭГИДОЙ ООН

В рамках Международных Дней интеллектуальной собственности под эгидой ООН 30 октября 2020 года в Москве на базе Московского государственного юридического университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА) состоится XII Международный Форум «Инновационное развитие через рынок интеллектуальной собственности».

Международный Форум проводится на ежегодной основе и неизменно собирает делегации из всех стран ЕАЭС и СНГ. Форум предусматривает очное участие представителей образовательных, научных организаций, корпораций и предприятий, органов власти из регионов России, стран ЕАЭС и СНГ, делегации стран Европы, Африки и арабского мира, где результатом публичного обсуждения станут проекты национальных и межгосударственных стандартов и выработка практических рекомендаций для ВОИС, ВТО, ИСО, ШОС, СНГ, ЕАЭС, Союзного государства, Совета Европы и ЕК ЕС, национальных парламентов и правительств стран на евразийском пространстве.

Программа XII Форума предусматривает пленарное заседание на тему: «Евразийский рынок интеллектуальной собственности: приоритеты и перспективы - 2030» с презентацией ежегодного доклада «О состоянии правовой охраны, использования и защиты интеллектуальной собственности в странах ЕАЭС и СНГ в 2019 году» и восемь сессионных заседаний, в рамках которых планируется обсуждение следующих тем.

Сессия №1. «Рынок интеллектуальной собственности и конкурентоспособность в цифровой экономике (на национальном и региональном уровнях)»

Сессия №2. «Интеллектуальная собственность и финансовый рынок ЕАЭС - 2025 (кредитный, страховой, фондовый)»

Сессия №3. «Интеллектуальная собственность и конкурентоспособность предприятий» (отраслевой и корпоративный уровень)

Сессия №4. «Интеллектуальная собственность и противодействие коррупции при госзакупках в сфере НИОКР»

Сессия №5. «Интеллектуальная собственность и защита от недобросовестной конкуренции при международном сотрудничестве»

Сессия №6. «Контрафакт и таможенная защита интеллектуальной собственности»

Сессия №7. «Искусственный интеллект и кадры для рынка интеллектуальной собственности»

Сессия №8. «Система управления интеллектуальной собственностью и ключевые показатели эффективности»

Каждому участнику выдается сертификат. Рабочий язык форума – русский. По итогам форума издается сборник докладов и материалов форума (на русском и английском языках), а также специальный выпуск журнала (гриф ВАК) «Право интеллектуальной собственности».

Информационные партнеры Форума: Телекомпания «Мир», Информационное агентство «Национальная служба новостей» (НСН), Издательская группа «Юрист», журналы «Право интеллектуальной собственности», «Информационное право», «Российское конкурентное право и экономика».

«Считаю тему вашей встречи важной и востребованной, ведь формирование современного цивилизованного рынка интеллектуальной собственности, обеспечение эффективной и надежной защиты прав всех его участников является, без сомнения, одним из ключевых условий инновационного развития и комплексной модернизации экономики России и других государств СНГ».

Из приветствия В.В. Путина участникам Форума

«Убеден, что итоги форума станут значимым вкладом в дальнейшее развитие международного сотрудничества в сфере интеллектуальной собственности, будут способствовать построению и развитию инновационного пространства Содружества Независимых Государств».

Председатель Исполнительного комитета - Исполнительный секретарь СНГ Лебедев С.Н.

В соответствии со Стратегией развития ШОС до 2025 года перед государствами-членами поставлены задачи по содействию развитию взаимовыгодного сотрудничества в инновационной сфере. Темы дискуссий, предложенные к обсуждению в рамках Форума, весьма актуальны и масштабны. Формирование устойчивого рынка интеллектуальной собственности органично отвечает требованиям современного сотрудничества стран в области цифровизации и новых технологий».

Генеральный секретарь Шанхайской организации сотрудничества Норов В. И.

«Уверен, что продуктивные дискуссии и обмен опытом позволят участникам Форума разработать практические рекомендации по преодолению наиболее актуальных проблем в сфере правовой охраны, использования и защиты интеллектуальной собственности, трансфера новых технологий и укрепления экономического взаимодействия».

Государственный секретарь Союзного государства Рапова Г. А.

«Международный Форум зарекомендовал себя в качестве авторитетной международной площадки для выработки предложений и рекомендаций по повышению эффективности евразийского рынка интеллектуальной собственности, а также знаковым событием не только в рамках ежегодных международных дней интеллектуальной собственности под эгидой ООН, но и общепризнанным мероприятием на пространстве СНГ и Евразийского экономического Союза».

Член Коллегии (министр) по экономике и финансовой политике Евразийской экономической комиссии Т.М. Жаксылыков

«Вопросы, изложенные в рекомендациях Форума, будут детально проработаны ГКНТ и заинтересованными республиканскими органами государственного управления и при их целесообразности учтены при разработке и корректировке в рамках гармонизации законодательства ЕАЭС, а также в рамках выполнения стратегии РБ в сфере интеллектуальной собственности на 2012-2020 годы».

Председатель Государственного комитета по науке и технологиям Республики Беларусь А.Г. Шумилин

«Только развивая инновации, можно получить новые продукты, товары и услуги, которые удовлетворят рыночный спрос и реализуются с извлечением прибыли. Свободный рынок едва ли может существовать без сильной и эффективной системы охраны интеллектуальной собственности».

Председатель Государственной службы интеллектуальной собственности и инноваций при Правительстве Кыргызской Республики (Кыргызпатент) Молдошева Д.А.

«По мнению Минобороны России, Международный Форум, а также выработанные его участниками рекомендации представляют несомненный интерес как для МО РФ, так и для инновационного развития России в целом».

Председатель Военно-научного комитета Вооруженных Сил РФ, заместитель начальника Генштаба Вооруженных Сил РФ И.Ю. Макушев

Постоянные сопредседатели:

Жаксылыков Тимур Мокшевич – член Коллегии (министр) по экономике и финансовой политике Евразийской экономической комиссии,

Лебедев Сергей Николаевич – Председатель Исполкома СНГ, Исполнительный секретарь СНГ,

Лопатин Владимир Николаевич – научный руководитель РНИИС, председатель межгосударственного комитета по стандартизации «Интеллектуальная собственность» (МТК 550) (руководитель дирекции Форума),

Молдошева Динара Автандиловна – Председатель Государственной службы интеллектуальной собственности и инноваций при Правительстве Кыргызской Республики (Кыргызпатент),

Степанов Сергей Вадимович – Сопредседатель Ассоциации юристов России, Председатель Наблюдательного Совета РНИИС,

Султанов Тимур Муратович – Заместитель Руководителя Администрации Президента Республики Казахстан,

Тарасян Эмиль Самвелович – Руководитель Администрации Президента Республики Армения,

Шумилин Александр Геннадьевич – Председатель Государственного комитета по науке и технологиям Республики Беларусь.

Оформить заявку на участие и получить подробную информацию о программе и условиях участия можно в дирекции Форума: РНИИС, г. Москва, ул. Б.Татарская, д. 35с3; тел. +7 (495) 369-40-08, email: forum@miiis.ru, сайт: www.miiis.ru

УДК 346.61
<https://doi.org/10.47361/2542-0259-2020-3-23-94-101>

ISSN: 2542-0259
© Российское конкурентное право
и экономика, 2020

Процедурные вопросы государственного регулирования цен (тарифов) на уровне субъектов Российской Федерации

Волов И. П.,
Московский государственный
университет им. О. Е. Кутафина
(МГЮА),
125993, Россия, г. Москва,
ул. Садовая-Кудринская, д. 9

Юдина Ю. В. *,
ФАС России,
125993, Россия, г. Москва,
ул. Садовая-Кудринская, д. 11

Аннотация

Тема модернизации системы государственного регулирования цен (тарифов) на услуги субъектов естественной монополии в Российской Федерации в последние годы находится на пике актуальности. Эффективному тарифному регулированию во многом препятствуют несовершенство процедуры установления регулируемых цен (тарифов), отсутствие требований к надлежащему мотивированию решений в данной сфере. В данной статье сделана попытка осветить указанные проблемы и предложить пути их разрешения.

Ключевые слова: естественные монополии, законодательство о естественных монополиях, законодательство о государственном регулировании цен (тарифов), процедурные проблемы государственного регулирования ценообразования.

Для цитирования: Волов И. П., Юдина Ю. В. Процедурные вопросы государственного регулирования цен (тарифов) на уровне субъектов Российской Федерации // Российское конкурентное право и экономика. 2020. № 3 (23). С. 94—101, <https://doi.org/10.47361/2542-0259-2020-3-23-94-101>

Авторы заявляют об отсутствии конфликта интересов.

Procedural Issues of State Regulation of Prices (Tariffs) at the Level of the Subjects of the Russian Federation

Ivan P. Volov,

Kutafin Moscow State Law University (MSAL),
125993, Russia, Moscow,
Sadovaya-Kudrinskaya str., 9

Yulia V. Yudina*,

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

Abstract

The topic of modernization of the system of state regulation of prices (tariffs) for services of natural monopoly entities in the Russian Federation has been at the peak of relevance in recent years. Effective tariff regulation is largely hindered by the imperfect procedure for setting regulated prices (tariffs), and the lack of requirements for proper motivation of decisions in this area. This article attempts to highlight these problems and suggest ways to solve them.

Keywords: *natural monopolies, legislation on natural monopolies, legislation on state regulation of prices (tariffs), procedural problems of state regulation of pricing.*

For citation: Volov I.P., Yudina Yu.V. Procedural issues of state regulation of prices (tariffs) at the level of the subjects of the Russian Federation // Russian Competition Law and Economy. 2020. No. 3 (23). P. 94–101, <https://doi.org/10.47361/2542-0259-2020-3-23-94-101>

The authors declare no conflict of interest.

Введение

Решения об установлении регулируемых цен (тарифов) в сферах водоснабжения, водоотведения, теплоснабжения, электроэнергетики — важнейшие нормативные правовые акты, оказывающие существенное влияние на социально-экономическое положение в регионах Российской Федерации. Данные услуги являются жизненно необходимыми как для бизнеса, так и для простых граждан — потребителей.

Высокая значимость тарифных решений должна обуславливать не менее высокие требования к их проработке. Однако анализ статистики контрольно-надзорного органа в сфере государственного регулирования цен (тарифов) свидетельствует об обратном. Так, только за 2018 г. по итогам 18 проверок органов исполнительной власти субъектов РФ в сфере государственного регулирования цен (тарифов) (далее — региональные органы регулирования) проверено более 3000 регулируемых цен (тарифов), выявлено более 1000 нарушений. По итогам контрольно-надзорных мероприятий из регулируемых цен (тарифов) исключены экономически необоснованные финансовые средства на сумму более 17,5 млрд руб.¹

Данная негативная статистика обусловлена рядом причин, среди которых безусловное лидирующее место занимают несовершенство действующей процедуры государственного регулирования цен (тарифов), отсутствие детальных требований к форме и содержанию решений об установлении регулируемых цен (тарифов)

¹ По информации официального сайта ФАС России: <https://fas.gov.ru/news/28955>. Дата обращения: 01.03.2020.

и обоснованию принимаемых в составе таких цен (тарифов) величин. Анализ актов реагирования (решений, предписаний)² федерального контрольно-надзорного органа за 2017—2019 гг. показывает, что предметом почти 90% актов были процедурные нарушения.

В настоящий момент в соответствии с Национальным планом развития конкуренции в Российской Федерации на 2018—2020 гг.³ активно реализуется масштабная реформа системы государственного регулирования цен (тарифов) в нашей стране. ФАС России разработаны проекты федеральных законов «О признании утратившим силу Федерального закона “О естественных монополиях” и внесении изменений в Федеральный закон “О защите конкуренции”»⁴ и «Об основах государственного регулирования цен (тарифов)»⁵. Первый проект предусматривает концептуальную переработку понятия и признаков естественной монополии, дерегулирование отдельных сфер деятельности естественных монополий, существенно корректирует отдельные механизмы регулирования естественных монополий. Второй унифицирует основные подходы к регулированию цен (тарифов), определяет единые принципы, способы и методы государственного тарифного регулирования, а также устанавливает порядок контроля (надзора) за соблюдением законодательства о государственном регулировании цен (тарифов).

Также отдельные изменения законодательства о естественных монополиях подготовлены Минэкономразвития России⁶. Законопроект Минэкономразвития России направлен на определение единого порядка утверждения, согласования и контроля за инвестиционными программами естественных монополий.

Перечисленные проекты законодательных актов, в случае их принятия, могут кардинально изменить действующую систему тарифного регулирования. При этом следует отметить, что вопросы, регулируемые ими, касаются «глобальных» концептуальных положений законодательства о государственном регулировании цен (тарифов) и не затрагивают существенных «низовых» вопросов данной сферы. Можно предположить, что эти вопросы планируется урегулировать подзаконными нормативными правовыми актами на уровне актов Правительства РФ или даже ведомственных актов. Тем не

менее в настоящий момент такие потенциальные проекты недоступны для общественного обозрения и обсуждения⁷.

В связи с этим, поскольку данная тема находится на пике актуальности в последние годы, предлагается рассмотреть ряд проблем действующей системы нормативно-правового регулирования порядка ценообразования в части процедуры принятия решений об установлении регулируемых цен (тарифов) и требований к их содержанию и предложить способы их решения.

В качестве предмета исследования настоящей статьи избраны сферы государственного регулирования цен (тарифов), регулирование которых осуществляется региональными органами: водоснабжение, водоотведение, теплоснабжение и передача электрической энергии (далее — региональные сферы регулирования). Этот выбор обусловлен тем, что нормативная правовая база данных сфер является наиболее массивной, а правоотношения — регламентированными, а также ввиду огромного количества и разнообразия хозяйствующих субъектов, осуществляющих в них деятельность.

О проблемах мотивировки решений об установлении регулируемых цен (тарифов)

Решение об установлении регулируемых цен (тарифов) является уникальным в своем роде нормативным правовым актом, отличительной особенностью которого является то, что его содержание основано на определенных фактических обстоятельствах, а именно из данных о имеющихся плановых и фактических расходах того или иного лица. Оспаривание таких актов часто осуществляется путем опровержения, в том числе посредством проведения экспертизы, тех или иных показателей (фактических обстоятельств), которые легли в основу тарифа. Таким образом, опровергается его экономическая обоснованность⁸.

Поэтому для оценки законности тарифного решения регионального органа регулирования необходимо определить, на исследовании каких документов оно основано, правильно ли проведен порядок расчетов, все ли источники о ценах исследованы и иные фактические обстоятельства.

Вместе с тем нормативные правовые акты в области государственного регулирования цен (тарифов) в региональных сферах регулирования определяют форму решения об установлении тарифов, которая не содержит

² При проведении анализа использована База решений ФАС России, размещенная по адресу: <https://br.fas.gov.ru>. (Дата обращения: 01.03.2020).

³ Утвержден Указом Президента Российской Федерации от 21 декабря 2017 г. № 618. (Дата обращения: 01.03.2020).

⁴ По информации сайта: <https://cljournal.ru/news/15234>. (Дата обращения: 01.03.2020).

⁵ По информации официального сайта ФАС России: <https://fas.gov.ru/documents/684286>. (Дата обращения: 01.03.2020).

⁶ По информации официального сайта Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/50224-7>. (Дата обращения: 01.03.2020).

⁷ По информации федерального портала опубликования проектов нормативных правовых актов: <https://regulation.gov.ru>. (Дата обращения: 01.03.2020).

⁸ Справка к заседанию Научно-консультативного совета при ВАС РФ ((подготовлена Управлением публичного права и процесса, Управлением частного права ВАС РФ) // <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=ARB&n=320763#01634971604969382>. (Дата обращения: 01.03.2020).

Процедурные вопросы государственного регулирования цен (тарифов) на уровне субъектов...

мотивировочной части, а лишь устанавливает результат анализа, проведенного органом регулирования⁹. Раскрытие проведенного анализа содержится в ином документе — экспертном заключении регионального органа регулирования.

Экспертное заключение регионального органа регулирования — документ с весьма специфическим правовым статусом. С одной стороны, нормативными правовыми актами предусмотрено, что в ходе рассмотрения дела об установлении регулируемых цен (тарифов) орган регулирования проводит экспертизу предложений и документов регулируемой организации, результаты которой отражаются в экспертном заключении. Кроме того, установлены общие требования к содержанию экспертного заключения. Таким образом, экспертное заключение органа регулирования является процедурным документом, содержание которого должно мотивировать принимаемое органом регулирования решение об установлении регулируемых цен (тарифов).

С другой стороны, нормативные правовые акты в области государственного регулирования цен (тарифов) не содержат норм, устанавливающих прямую императивную взаимосвязь между содержанием экспертного заключения и решением органа регулирования об установлении (изменении) регулируемых цен (тарифов). Экспертное заключение органа регулирования является лишь одним из доказательств по делу об установлении регулируемых цен (тарифов), помимо которого в материалах дела об установлении (изменении) регулируемых цен (тарифов) должны содержаться предложения об установлении (изменении) регулируемых цен (тарифов) регулируемых организаций и расчеты регулируемой организации экономически обоснованной величины регулируемых цен (тарифов). Кроме того, регулируемая организация, потребители, а также иные заинтересованные лица могут представлять в орган регулирования свои экспертные заключения в инициативном порядке¹⁰.

Выводы, сделанные в экспертном заключении органа регулирования, наравне с предложениями

регулируемой организации, а также иными экспертными заключениями, становятся предметом рассмотрения коллегиального органа регионального органа регулирования при принятии им решений об установлении регулируемых цен (тарифов). При этом формально члены коллегиального органа регионального органа регулирования не связаны содержанием экспертного заключения регионального органа регулирования и при принятии решения могут руководствоваться иными доказательствами. В таком случае указанные обстоятельства отражаются в протоколе заседания коллегиального органа.

Кроме того, экспертное заключение органа регулирования в соответствии с нормативными правовыми актами в области государственного регулирования цен (тарифов) не подлежит официальному опубликованию, что в значительной мере затрудняет возможность общественного контроля и анализа данных решений.

В связи с изложенным можно сделать вывод о том, что экспертное заключение органа регулирования нельзя однозначно охарактеризовать как мотивировочную часть решения об установлении (изменении) регулируемых цен (тарифов) и, как следствие, заключить, что у решения об установлении (изменении) регулируемых цен (тарифов) отсутствует надлежащая мотивировка.

Отсутствие надлежащей мотивировки принятия решений об установлении регулируемых цен (тарифов) противоречит одному из основных принципов данной сферы, а именно принципу экономической обоснованности регулируемых цен (тарифов), так как реализация указанного принципа тарифного регулирования требует от органа регулирования детального обоснования того, на основании каких норм законодательства и каких подтверждающих документов в состав регулируемых цен (тарифов) включаются те или иные расходы, а также обоснования величины расходов по каждой статье затрат.

Отсутствие надлежащей мотивировки решений об установлении (изменении) регулируемых цен (тарифов) является причиной значительного количества проблем в правоприменительной практике, служит основанием для отмены решений органов регулирования об установлении (изменении) регулируемых цен (тарифов)¹¹.

⁹ В соответствии с п. 31 Правил регулирования цен (тарифов) в сфере теплоснабжения, утвержденных постановлением Правительства РФ от 22.10.2012 № 1075, п. 28 Правил регулирования тарифов в сфере водоснабжения и водоотведения, утвержденных постановлением Правительства РФ от 13.05.2013 № 406, п. 27 Правил государственного регулирования (пересмотра, применения) цен (тарифов) в электроэнергетике, утвержденных постановлением Правительства РФ от 29.12.2011 № 1178.

¹⁰ В соответствии с п. 31 Правил регулирования цен (тарифов) в сфере теплоснабжения, утвержденных постановлением Правительства РФ от 22.10.2012 № 1075, п. 25 Правил регулирования тарифов в сфере водоснабжения и водоотведения, утвержденных постановлением Правительства РФ от 13.05.2013 № 406, п. 22 Правил государственного регулирования (пересмотра, применения) цен (тарифов) в электроэнергетике, утвержденных постановлением Правительства РФ от 29.12.2011 № 1178.

¹¹ Например, Верховный Суд Российской Федерации указывал на ненадлежащее обоснование органом регулирования решения об установлении регулируемых цен (тарифов) в Апелляционном определении Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда Российской Федерации от 20.11.2019 № 75-АПА19-21, Апелляционном определении Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда Российской Федерации от 13.02.2020 № 22-АПА19-4, Апелляционном определении Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда Российской Федерации от 10.10.2019 № 81-АПА19-19, Апелляционном определении Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда РФ от 10.10.2018 № 81-АПГ18-12 и т. д.

Также следует отметить, что отсутствие надлежащего обоснования решений об установлении регулируемых цен (тарифов) практически исключает возможность потребителей, как юридических лиц, так и населения, осуществлять общественный контроль экономической обоснованности цен (тарифов), установленных в отношении потребляемых ими услуг. Потребители, заинтересованные в снижении регулируемых цен (тарифов), фактически лишены возможности ознакомиться с обоснованием включения в состав регулируемых цен (тарифов) тех или иных расходов и ввиду этого не могут обеспечить квалифицированную и аргументированную защиту своих прав в органах исполнительной власти, осуществляющих контроль (надзор) в области государственного регулирования ценообразования, и в судебных органах.

Преодоление данных проблем нормативно-правового регулирования возможно путем изменения требований к содержанию решений об установлении регулируемых цен (тарифов). Так, предлагается включить в перечень требований к решению об установлении регулируемых цен (тарифов) мотивировочную часть, которая должна содержать ссылки на положения нормативных правовых актов, на основании которых те или иные расходы регулируемой организации подлежат учету в составе регулируемых цен (тарифов), предложения регулируемой организации по величине расходов по каждой статье затрат со ссылкой на подтверждающие документы, анализ экономической обоснованности расходов регулируемой организации по каждой статье затрат с расчетами конечных сумм, проведенный органом регулирования.

О недостаточной регламентации требований к анализу экономической обоснованности расходов, включаемых в состав регулируемых цен (тарифов)

Данная проблема тесно связана с проблемой, рассмотренной в предыдущем разделе статьи. Действующие нормативные правовые акты в сфере государственного регулирования цен (тарифов) характеризуются низкой степенью регламентации требований к содержанию, форме и глубине анализа экономической обоснованности расходов, проведение которого возложено на орган регулирования в ходе рассмотрения дела об установлении (изменении) регулируемых цен (тарифов). Так, правила государственного регулирования цен (тарифов) в электроэнергетике, теплоснабжении, водоснабжении и водоотведении содержат положения, в соответствии с которыми экспертное заключение органа регулирования должно содержать анализ экономической обоснованности расходов по отдельным статьям (группам расходов), но вместе с тем не

раскрывают, что конкретно должен включать такой анализ¹².

Сложившаяся практика правоприменения лишь отчасти закрывает данный правовой пробел. Федеральный орган исполнительной власти, уполномоченный осуществлять нормативно-правовое регулирование и контроль в сфере государственного регулирования цен (тарифов) — ФАС России, в актах правоприменительной практики указывает, что экспертное заключение органа регулирования должно содержать комплексный юридический и экономический анализ обоснованности формирования отдельных элементов решения об установлении регулируемых цен (тарифов), таких как размер экономически обоснованных финансовых средств, необходимых регулируемой организации для осуществления регулируемого вида деятельности в течение расчетного периода регулирования (далее — НВВ) с разбивкой по статьям затрат и объем полезного отпуска тепловой энергии (мощности) регулируемой организации. При этом под анализом экономической обоснованности НВВ следует понимать:

- анализ и указание на положения нормативных правовых актов, подлежащих применению при расчете расходов по каждой статье затрат регулируемой организации;
- указание на документы, анализируемые органом регулирования при подготовке экспертного заключения и подтверждающие экономическую обоснованность учета отдельных расходов регулируемой организации;
- мотивированные выводы органа регулирования об учете или отказе в учете отдельных расходов регулируемой организации в НВВ при установлении регулируемых цен (тарифов)¹³.

С указанным расширением требований к анализу экономической обоснованности затрат, проведенному ФАС России, можно согласиться, однако в отсутствие нормативного закрепления данных требований возникают и будут неизбежно возникать проблемы в правоприменении. Так, судебные органы, особенно суды общей юрисдикции, не во всех случаях соглашались с «расширенными» требованиями к анализу экономической обоснованности, сформулированными антимонопольным органом. Например, в Апелляционном определении от 14.02.2020 по делу № 66а-113/2020 Четвертый апелляционный суд общей юрисдикции отметил,

¹² В соответствии с п. 29 Правил регулирования цен (тарифов) в сфере теплоснабжения, утвержденных постановлением Правительства РФ от 22.10.2012 № 1075, п. 26 Правил регулирования тарифов в сфере водоснабжения и водоотведения, утвержденных постановлением Правительства РФ от 13.05.2013 № 406, п. 23 Правил государственного регулирования (пересмотра, применения) цен (тарифов) в электроэнергетике, утвержденных постановлением Правительства РФ от 29.12.2011 № 1178.

¹³ Требования определены на основании анализа Базы решений ФАС России: <https://br.fas.gov.ru>. (Дата обращения: 01.03.2020).

Процедурные вопросы государственного регулирования цен (тарифов) на уровне субъектов...

что требования к анализу стоимости транспортировки твердых коммунальных отходов, предъявляемые ФАС России, чрезмерны, так как договор на транспортировку заключен по результатам конкурентных процедур — торгов.

Не соглашаясь с позицией антимонопольного органа, суды зачастую стремятся исключить правовую неопределенность и не допустить необоснованного расширения обязательных требований. Вместе с тем это не отменяет обоснованного мнения о том, что требования к анализу экономической обоснованности следует расширить, детально регламентировать и в целях недопущения правовой неопределенности закрепить в нормативных правовых актах в сфере государственного регулирования цен (тарифов).

Ввиду вышеизложенного предлагается установить, что анализ экономической обоснованности расходов должен содержать:

- указание на нормативные правовые акты, в соответствии с которыми проводится анализ;
- указание на документы, представленные регулируемой организацией в подтверждение расчета экономически обоснованной величины расходов отдельно по каждой статье затрат (с указанием на тома и листы дела об установлении (изменении) регулируемых цен (тарифов), где содержатся указанные документы);
- указание на документы, содержащие информацию об объеме экономически обоснованной величины расходов регулируемой организацией, полученные органом регулирования из иных источников, отдельно по каждой статье затрат (с указанием на тома и листы дела об установлении (изменении) регулируемых цен (тарифов), где содержатся указанные документы);
- расчет обоснованной величины расходов регулируемой организации отдельно по каждой статье затрат, проведенный органом регулирования;
- указание на документы, принятые органом регулирования в расчет конкретных сумм отдельно по каждой статье затрат (с указанием наименования, реквизитов документов, а также указанием на тома и листы дела об установлении (изменении) регулируемых цен (тарифов), где содержатся указанные документы);
- анализ экономической обоснованности величины цен, содержащихся в документах, принятых органом регулирования, с указанием источников получения информации о ценах в соответствии с Основами ценообразования;
- обоснование причин и ссылки на нормативные правовые акты и подтверждающие документы, на основании которых орган регулирования принимает решение о величине расходов регулируемой организации на уровне, отличном от предложений регулируемой организации, а также указание на документы (с указанием наименования, реквизитов документов, а также указанием на тома и листы дела об установлении (из-

менении) регулируемых цен (тарифов), где содержатся указанные документы), которые не были приняты органом регулирования с указанием причин в расчет конкретных сумм отдельно по каждой статье затрат;

- информацию о динамике расходов регулируемой организации по каждой статье затрат за предшествующие периоды регулирования.

О чрезмерном размыивании ответственности при принятии решений об установлении (изменении) регулируемых цен (тарифов)

Рассмотрение дел и принятие решения об установлении регулируемых цен (тарифов) имеют еще одну специфическую черту, которая отличает данную процедуру от большинства иных процедур принятия государственных решений. Такой особенностью является чрезмерное деление ответственности.

Так, в соответствии с нормативными правовыми актами, регулирующими данную сферу, в ходе рассмотрения дела об установлении (изменении) регулируемых цен (тарифов) руководителем органа регулирования назначается эксперт, в функции которого входят оценка предложений регулируемой организации и иных материалов и подготовка экспертного заключения органа регулирования, которое должно содержать анализ экономически обоснованного тарифа. Как правило, такой эксперт назначается из числа сотрудников органа регулирования, однако в отдельных сферах¹⁴ допускается подготовка экспертного заключения органа регулирования сторонними организациями и даже физическими лицами.

После завершения анализа и подготовки экспертного заключения, подписываемого экспертом, который проводил анализ, руководителем органа регулирования решается вопрос о проведении заседания коллегиального органа.

Коллегиальные органы создаются при региональных органах регулирования для целей принятия решений об установлении регулируемых цен (тарифов). Таким образом, решения в сфере государственного регулирования цен (тарифов) принимаются коллегиально на заседании правления (коллегиального органа) с приглашением представителей регулируемой организации, в отношении которой рассматривается вопрос об установлении регулируемых цен (тарифов). Вместе с тем окончательное решение об установлении (изменении) регулируемых цен (тарифов) после заседания правления единолично подписывает руководитель органа регулирования.

При формировании описанной выше процедуры принятия тарифных решений предполагалось, что

¹⁴ Например, в сфере электроэнергетики в соответствии с п. 22 Правил государственного регулирования (пересмотра, применения) цен (тарифов) в электроэнергетике, утвержденных постановлением Правительства РФ от 29.12.2011 № 1178.

коллегиальный характер сделает процесс тарифного регулирования объективным и независимым. Кроме того, процедура принятия решений на заседании коллегиального органа должна была позволить оценить все доводы регулируемой организации, для того чтобы исключить нарушение ее прав. Однако указанные цели не были достигнуты ввиду следующих дефектов указанной модели.

Во-первых, в состав правления регионального органа входит не более восьми членов (в сфере электроэнергетики не более девяти). Из указанных восьми членов семь являются сотрудниками регионального органа регулирования. Председателем коллегиального органа является руководитель регионального органа регулирования. Также в состав правления входит представитель территориального органа федерального органа регулирования, но лишь с правом совещательного голоса. Таким образом, все члены коллегиального органа, уполномоченные участвовать в принятии решений, находятся в прямой служебной зависимости от председателя коллегиального органа, который одновременно является руководителем регионального органа регулирования¹⁵.

Во-вторых, члены коллегиального органа в большинстве случаев объективно не могут проверить правильность анализа, проведенного экспертом, ввиду сложности вопросов в сфере государственного регулирования, которые требуют трудоемких и кропотливых расчетов и исследования огромного объема документов. Также проверка правильности экспертного анализа затрудняется отсутствием надлежащей мотивировки решения об установлении регулируемых цен (тарифов).

В-третьих, нормативными правовыми актами в сфере государственного регулирования цен (тарифов) не предусмотрена возможность указывать «особое мнение» по вопросам, рассматриваемым правлением, в процессуальных документах (протокол, решение и т. д.);

В-четвертых, участие в заседании коллегиального органа регулируемой организации в большинстве случаев является формальным, так как доводы и дополнительные обосновывающие документы, заявленные и представленные регулируемой организацией на правлении, как правило, не учитываются органом регулирования ввиду того, что анализ экономической обоснованности тарифа уже произведен и экспертное заключение подготовлено.

Таким образом, указанная модель регулирования не обеспечивает независимости и объективности принятия решений и не позволяет всесторонне проанализировать мнение регулируемой организации. При этом в настоящий момент данная модель решает иные, не соответствующие публичным интересам и принципам задачи,

а именно размывает ответственность за принятие решений об установлении регулируемых цен (тарифов).

Несмотря на то что федеральный орган регулирования и иные надзорные органы при установлении лиц, ответственных за принятие неправомерных решений в сфере государственного регулирования цен (тарифов), исходят из того, что ответственность в полной мере несет руководитель органа регулирования, данная позиция поддерживается судебными органами не во всех случаях.

Например, Приморский краевой суд¹⁶, отменяя постановление ФАС России о назначении административного наказания за неисполнение законного предписания в отношении руководителя регионального органа регулирования, указал, что отсутствует состав правонарушения, поскольку решение об установлении регулируемых цен (тарифов), утвержденное с нарушением предписания, принималось коллегиально в установленном законодательством порядке. В связи с этим, поскольку у руководителя регионального органа регулирования отсутствует возможность единолично оказать решающее влияние на принятие решения об установлении регулируемых цен (тарифов), в его действиях отсутствует вина.

В связи с вышеизложенным в целях устранения необоснованного размывания ответственности при принятии решений об установлении регулируемых цен (тарифов), а также исключения формального подхода к участию регулируемой организации в процессе установления регулируемых цен (тарифов), целесообразно пересмотреть процедуру принятия решений следующим образом:

- отменить коллегиальный характер принятия решений об установлении регулируемых цен (тарифов), решение принимает и единолично подписывает руководитель регионального органа регулирования;
- процедуру заседания коллегиального органа заменить процедурой предварительных слушаний, которая должна проводиться не менее чем за три недели до окончания срока рассмотрения дела об установлении регулируемых цен (тарифов). Перед данной процедурой необходимо ознакомить регулируемую организацию с проектом решения (экспертным заключением органа регулирования) по делу об установлении регулируемых цен (тарифов), а непосредственно на предварительных слушаниях предоставить регулируемой организации возможность высказать возражение к проекту, а также документально подтвердить свою позицию. Кроме того, на предварительные слушания могут приглашаться представители советов потребителей услуг регулируемой организации для обеспечения баланса интересов обеих сторон.

¹⁵ В сфере электроэнергетики в состав коллегиального органа включается единственное независимое лицо — представитель ассоциации НП «Совет рынка».

¹⁶ Решение Приморского краевого суда от 19 апреля 2017 г. по делу № 7-21-379.

Выводы

Описанные в данной статье проблемы являются лишь малой долей проблемных вопросов нормативно-правового регулирования ценообразования и не затрагивают глобальных институтов данной сферы, таких как принципы, методы и способы регулирования цен (тарифов). Однако это не уменьшает значения этих вопросов для практики правоприменения. Ведь даже самый совершенный и продуманный метод регулирования цен (тарифов) будет неэффективен, если подходить к его использованию формально в отсутствие детально регламентированной процедуры применения.

Достойное урегулирование процедурных вопросов может стать важным шагом к кардинальному изменению системы государственного регулирования цен (тарифов) в Российской Федерации, сделать ее прозрачной, открытой и минимизировать субъективизм при принятии регуляторных решений, ведь «преодоление трудного начинается с легкого, осуществление великого начинается с малого, ибо в мире трудное образуется из легкого, а великое из малого» [1]. ■

Литература [References]

1. Лао-Цзы. «Дао Дэ Цзин», Книга пути и благодати: сборник / Пер. Л. Е. Померанцевой, Хин-шун Ян. [Lao-Tzu, "Dao De Jing", Book of Path and Grace: collection / Translation by Pomerantseva L.E., Hing-shun Yang]. Source: <https://www.litmir.me/br/?b=165285&p=6>. Date of application] Источник: <https://www.litmir.me/br/?b=165285&p=6>. (Дата обращения: 01.03.2020).

Сведения об авторах

Волов Иван Павлович: аспирант кафедры конкурентного права Московского государственного университета им. О. Е. Кутафина (МГЮА)
E-mail: ivolov@fas.gov.ru

Юдина Юлия Викторовна: начальник Управления регионального тарифного регулирования ФАС России
E-mail: delo@fas.gov.ru

Уважаемые читатели «Российского конкурентного права и экономики»! Следуя традиции, журнал публикует аналитический обзор наиболее важных дел, рассмотренных Апелляционной коллегией ФАС России во втором квартале 2020 года. Решения коллегии оказывают существенное влияние на формирование единообразной правоприменительной практики антимонопольных органов по делам о нарушении антимонопольного законодательства.

<https://doi.org/10.47361/2542-0259-2020-3-23-102-105>

ISSN: 2542-0259
© Российское конкурентное право
и экономика, 2020

Практика Апелляционной коллегии ФАС России

(научный обзор наиболее значимых дел,
рассмотренных во II квартале 2020 г.)

**Матяшевская М. И.*,
Сайдашев Р. З.,**
ФАС России,
125993, Россия, г. Москва,
ул. Садовая-Кудринская, д. 11

Practice of the Appeals Board of the Federal Antimonopoly Service of Russia

(scientific review of the most significant cases
considered in the 2nd quarter of 2020)

**Maryana I. Matyashevskaya*,
Renat Z. Saydashev,**
FAS Russia,
125993, Russia, Moscow,
Sadovaya-Kudrinskaya str., 11

Первое из приведенных в настоящем обзоре решений Апелляционной коллегии ФАС России касается определения нахождения хозяйствующих субъектов в одной подконтрольной группе лиц и имеет важное значение для рассмотрения дел о нарушении антимонопольного законодательства по признакам нарушения ст. 11 Федерального закона от 26 июля 2006 г. № 135-ФЗ «О защите конкуренции»¹ (далее — Закон о защите конкуренции). Так, действие от имени юридического лица по доверен-

¹ См.: СЗ РФ. 31.07.2006. № 31 (ч. I). Ст. 3434.

ности, выданной таким лицом, не может являться осуществлением функций (полномочий) единоличного исполнительного органа данного юридического лица.

Решение Апелляционной коллегии ФАС России от 23.06.2020 по делу № 078/01/11-75/2020

Дело № 078/01/11-75/2020 было возбуждено территориальным органом ФАС России в связи с обнаружением по итогам рассмотрения обращения заявителя признаков нарушения рядом обществ п. 2 ч. 1 ст. 11 Закона о защите конкуренции при участии в электронных торгах на поставку расходных материалов медицинского назначения в бюджетные учреждения на территории города Санкт-Петербурга.

По итогам рассмотрения указанного дела производство по нему было прекращено в связи с тем, что, по мнению территориального органа ФАС России, ответчики по делу находились в подконтрольной одному физическому лицу группе лиц, ввиду того что указанное лицо имело доверенности, позволяющие ему осуществлять функции единоличного исполнительного органа ответчиков по делу.

Отменяя решение соответствующего территориального антимонопольного органа по рассматриваемому делу, а также возвратив дело на новое рассмотрение, Апелляционная коллегия ФАС России отметила следующее.

Согласно Разъяснению ФАС России № 16 «О применении ч. 7, 8 ст. 11 Закона о защите конкуренции», утвержденному протоколом Президиума ФАС России от 13.03.2019 № 2, ч. 8 ст. 11 Закона о защите конкуренции является специальной по отношению к ст. 9 названного Закона; приведенный в данной норме перечень критериев отнесения хозяйствующих субъектов к подконтрольной группе лиц, при которых допускается заключение соглашения между хозяйствующими субъектами — конкурентами, является исчерпывающим и расширительному толкованию не подлежит².

Арбитражный суд Западно-Сибирского округа в постановлении от 29.05.2019 по делу № А45-12373/2018, поддержанном определением Верховного Суда Российской Федерации от 19.08.2019 № 304-ЭС19-14085, отметил, что вхождение в группу лиц по основаниям, отличным от указанных в ч. 8 ст. 11 Закона о защите конкуренции, в том числе корпоративное, экономическое, территориальное и структурное единство, не освобождает хозяйствующих субъектов от соблюдения запретов, установленных ч. 1 ст. 11 Закона о защите конкуренции³.

Кроме того, Апелляционная коллегия полагает, что осуществление одним физическим лицом различных действий от имени ряда юридических лиц на основании доверенностей не может быть приравнено к осуществлению функций единоличного исполнительного органа таких юридических лиц.

Так, порядок функционирования юридических лиц, в том числе полномочия органов управления юридических лиц, составляющие корпоративные отношения, регламентируется гл. 4 Гражданского кодекса Российской Федерации (далее — ГК РФ) — «Юридические лица», тогда как положения о доверенности регламентированы гл. 10 ГК РФ — «Представительство. Доверенность» и относятся к отношениям представительства.

С учетом изложенного Апелляционная коллегия пришла к выводу, что действие от имени общества с ограниченной ответственностью по доверенности, выданной таким обществом, не может являться осуществлением функций (полномочий) единоличного исполнительного органа данного общества в том числе в связи с тем, что корпоративные отношения, возникающие при осуществлении органами управления юридического лица своих полномочий, и представительские отношения, возникающие в том числе на основе доверенности, имеют разную правовую природу и не могут быть заменены друг другом.

Следующее решение Апелляционной коллегии касается дел о нарушении антимонопольного законодательства путем недобросовестной конкуренции. Важными для единообразия практики применения антимонопольного законодательства являются выводы Апелляционной коллегии о квалификации действий хозяйствующих субъектов по приданию соответствия внешнего вида своего товара товарам хозяйствующих субъектов, не являющихся конкурентами, по ст. 148 Закона о защите конкуренции, в случае, когда такие действия причиняют убытки непосредственно конкурентам.

Решение Апелляционной коллегии ФАС России от 21 мая 2020 г. по делу № 058/01/14.6-234/2019

Дело № 058/01/14.6-234/2019 было возбуждено территориальным органом ФАС России на основании заявления АО «П» о недобросовестной конкуренции со стороны ООО «Ф», связанной с копированием внешнего вида продукции заявителя.

По результатам рассмотрения дела антимонопольный орган пришел к выводу, что лекарственный препарат производства АО «П» и биологически активная добавка производства ООО «Ф» не являются взаимозаменяемыми товарами и обращаются на разных товарных рынках, в связи с чем заявитель и ООО «Ф» не являются хозяйствующими субъектами — конкурентами в рассматриваемой ситуации.

² См.: <https://fas.gov.ru/documents/684870>

³ См.: <https://kad.arbitr.ru/Card/47da43d7-d05f-446d-986a-0294c8cea9c3>

На основании изложенного территориальным органом ФАС России рассмотрение дела о нарушении антимонопольного законодательства № 058/01/14.6-234/2019 было прекращено.

Апелляционная коллегия отказала в удовлетворении жалобы на решение по делу № 058/01/14.6-234/2019, одновременно отметив следующее.

Согласно методическим рекомендациям ФАС России от 28 апреля 2017 г. № АК/44651/17 «О практике доказывания нарушений, квалифицируемых в соответствии с п. 2 ст. 14⁶ Закона о защите конкуренции», одним из обстоятельств, подлежащих установлению и доказыванию в рамках рассмотрения дела, возбужденного по признакам нарушения п. 2 ст. 14⁶ Закона о защите конкуренции, является наличие конкурентных отношений между хозяйствующими субъектами (факт введения в оборот товаров на одном и том же рынке)⁴.

При этом п. 4 ст. 4 Федерального закона от 12 апреля 2010 г. № 61-ФЗ «Об обращении лекарственных средств» установлено, что лекарственные препараты — это лекарственные средства в виде лекарственных форм, применяемые для профилактики, диагностики, лечения заболевания, реабилитации, для сохранения, предотвращения или прерывания беременности⁵.

В соответствии со ст. 1 Федерального закона от 2 января 2000 г. № 29-ФЗ «О качестве и безопасности пищевых продуктов» биологически активные добавки являются пищевыми продуктами и представляют собой природные (идентичные природным) биологически активные вещества, предназначенные для употребления одновременно с пищей или введения в состав пищевых продуктов⁶.

Исходя из изложенного, лекарственные препараты не являются и не могут быть взаимозаменяемыми товарами с биологически активными добавками к пище, в том числе вследствие различий в составе действующих веществ, показаниях, требованиях к производству, качеству, эффективности и безопасности указанных товаров, в связи с чем Апелляционная коллегия ФАС России в своем решении согласилась с выводом территориального органа ФАС России о том, что ООО «Ф», производя и реализуя биологически активные добавки к пище, не может являться в рассмотренном в деле случае хозяйствующим субъектом — конкурентом АО «П», осуществляющим производство и реализацию лекарственного препарата «Полисорб».

При этом Апелляционная коллегия ФАС России указала, что реализация ООО «Ф» биологически активной добавки в упаковке, сходной до степени смешения с упаковкой лекарственного препарата АО «П», могла

причинить убытки другим хозяйствующим субъектам — конкурентам, реализующим взаимозаменяемые биологически активные добавки на соответствующем товарном рынке, что могло содержать в себе признаки нарушения статьи 14⁸ Закона о защите конкуренции.

Несмотря на возможность квалификации рассмотренных в деле действий по ст. 14⁸ Закона о защите конкуренции, Апелляционной коллегией ФАС России не было принято решение об отмене решения по делу № 058/01/14.6-234/2019 в связи с тем, что, как было установлено при рассмотрении жалобы, действия по выпуску ООО «Ф» продукции с использованием оформления упаковки, сходной до степени смешения с оформлением продукции АО «П», на момент принятия обжалуемого решения были прекращены, ввиду чего отсутствие квалификации указанных действий по ст. 14⁸ Закона о защите конкуренции не влияет на выводы, изложенные в решении по делу № 058/01/14.6-234/2019.

В решении, завершающем настоящий обзор, Апелляционной коллегией ФАС России было рассмотрено дело, в рамках которого территориальным органом ФАС России было установлено нарушение требований Федерального закона от 28 декабря 2009 г. № 381-ФЗ «Об основах государственного регулирования торговой деятельности в Российской Федерации»⁷ (далее — Закон о торговле). Следует обратить внимание на вывод Апелляционной коллегии ФАС России о том, что в случае если выручка хозяйствующего субъекта от реализации товаров за предыдущий календарный год превышает четыреста миллионов рублей, то такой хозяйствующий субъект на основании п. 5 ч. 1 ст. 13 Закона о торговле в течение следующего календарного года не вправе заключать и (или) исполнять (реализовывать) посреднические договоры (например, агентские договоры, договоры комиссии и т. п.), даже если такой хозяйствующий субъект является учреждением уголовно-исправительной системы.

Решение Апелляционной коллегии ФАС России от 23 мая 2020 г. по делу № 012/01/13-529/2019

В рамках контроля за соблюдением хозяйствующими субъектами положений Закона о торговле территориальным органом ФАС России было установлено, что на территории исправительных учреждений ФГУП «К» (является учреждением уголовно-исправительной системы) осуществляет деятельность по розничной продаже продуктов и предметов первой необходимости для нужд осужденных, находящихся в местах лишения свободы, с признаками нарушения п. 5 ч. 1 ст. 13 Закона о торговле.

В рамках рассмотрения дела было установлено, что ФГУП «К» (агент) заключило несколько агентских дого-

⁴ См.: <https://fas.gov.ru/documents/681067>

⁵ См.: СЗ РФ. 10.01.2000. № 2. Ст. 150.

⁶ См.: СЗ РФ. 19.04.2010. № 16. Ст. 1815.

⁷ См.: СЗ РФ. 04.01.2010. № 1. Ст. 2.

воров по организации торговой деятельности и реализации продуктов питания и предметов первой необходимости в магазинах исправительных учреждений с поставщиками продовольственных товаров (принципалы).

Согласно п. 1.1 указанных агентских договоров ФГУП «К», выступая по договорам агентом, было обязано от своего имени, но за счет принципала совершить юридические и иные действия, направленные на продажу товара принципала, в том числе оказывало услуги розничной продажи товара третьим лицам, оказывало услуги определенной категории покупателей для нужд заключенных и лиц, находящихся под следствием.

В соответствии с п. 5.1 указанных агентских договоров товар, поступавший в ФГУП «К» от принципалов для совершения оговоренных в договоре сделок, являлся собственностью принципалов.

При этом согласно п. 5 ч. 1 ст. 13 Закона о торговле хозяйствующим субъектам, осуществляющим торговую деятельность по продаже продовольственных товаров посредством организации торговой сети, и хозяйствующим субъектам, осуществляющим поставки продовольственных товаров в торговые сети, запрещается заключать между собой для осуществления торговой деятельности договор, по которому товар передается для реализации третьему лицу без перехода к такому лицу права собственности на товар, в том числе договор комиссий, договор поручения, агентский договор или смешанный договор, содержащий элементы одного или всех указанных договоров внутри одной группы лиц, определяемой в соответствии с Законом о защите конкуренции, и (или) заключения указанных договоров между хозяйствующими субъектами, образующими торговую сеть, либо исполнять (реализовывать) такие договоры.

На основании изложенного Марийское УФАС России пришло к выводу о наличии в рассмотренных действиях ФГУП «К» нарушения п. 5 ч. 1 ст. 13 Закона о торговле.

По итогам рассмотрения жалобы на решение по делу № 012/01/13-529/2019 Апелляционная коллегия оставила жалобу без удовлетворения, при этом сделав следующие важные для формирования единообразия практики применения антимонопольного законодательства выводы.

В силу ч. 4¹ ст. 1 Закона о торговле положения ст. 13 данного Федерального закона не распространяются на хозяйствующие субъекты, осуществляющих торговую деятельность, хозяйствующих субъектов, осуществляющих поставки продовольственных товаров, выручка которых (из группы лиц, определяемой в соответствии с антимо-

нопольным законодательством) от реализации товаров за последний календарный год не превышает четыреста миллионов рублей, а также хозяйствующих субъектов, осуществляющих торговую деятельность посредством организации торговой сети, совокупная выручка от реализации товаров которых в рамках одной торговой сети за последний календарный год не превышает четыреста миллионов рублей.

Учитывая, что антимонопольным органом в деле было установлено, что выручка ФГУП «К» за год, предшествующий году, в котором были совершены рассматриваемые действия, превысила четыреста миллионов рублей, выводы территориального органа о наличии в указанных действиях нарушения положений п. 5 ч. 1 ст. 13 Закона о торговле правомерны.

Так, вывод о том, что учреждения уголовно-исполнительной системы, осуществляющие торговую деятельность посредством организации торговой сети, не вправе заключать и (или) реализовывать посреднические договоры в подобных рассмотренному в деле случаях, подтверждается судебными актами по делам № А65-13659/2018, № А47-10774/2017.

При этом важное значение для рассмотрения подобной категории дел имеет также сделанный Апелляционной коллегией вывод о том, что учреждения уголовно-исполнительной системы, и в частности ФГУП «К» являются хозяйствующими субъектами, осуществляющими торговую деятельность посредством организации торговой сети, в связи с чем их торговая деятельность должна осуществляться в том числе в рамках положений Закона о торговле (подтверждается судебной практикой, например, решениями судов по делу № А65-13659/2018)⁸. ■

Сведения об авторах

Матяшевская Марьяна Игоревна: заместитель начальника Правового управления ФАС России
E-mail: matyashevskaya@fas.gov.ru

Сайдашев Ренат Захитович: аспирант кафедры конкурентного права Московского государственного юридического университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), заместитель начальника отдела административной апелляции и методологии Правового управления ФАС России
E-mail: saydashev@fas.gov.ru

⁸ См.: <https://kad.arbitr.ru/Card/49eee383-a017-4b95-9721-985c8abcb7c>

Аналитический обзор судебных дел, рассмотренных с участием антимонопольного органа

Вовкивская Л. В.*,

Финансовый университет при
Правительстве РФ, ФАС России,
125993, Россия, г. Москва,
Ленинградский пр-т, д. 49,
125993, Россия, г. Москва,
ул. Садовая-Кудринская, д. 11

Савостина Е. В.,

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

Аннотация

Анализ правовых позиций арбитражных судов по делам о нарушении антимонопольного законодательства в части рассмотрения вопросов: о возможности взыскания в качестве убытков расходов на представительство в антимонопольном органе; полномочия антимонопольного органа по контролю за действиями участников биржевых торгов; выручка в расчете размера административного штрафа; подходы к доказыванию картельных соглашений.

Цель: формирование единообразных подходов в правоприменительной практике по делам о нарушении антимонопольного законодательства.

Ключевые слова: антимонопольное законодательство, взыскание убытков, злоупотребление доминирующим положением, биржевые торги, картельные соглашения, административный штраф.

Для цитирования: Вовкивская Л. В., Савостина Е. В. Аналитический обзор судебных дел, рассмотренных с участием антимонопольного органа // Российское конкурентное право и экономика. 2020. № 3 (23). С. 106—109, <https://doi.org/10.47361/2542-0259-2020-3-23-106-109>

Авторы заявляют об отсутствии конфликта интересов.

Analytical Review of Judicial Cases Considered with the Participation of Antimonopoly Bodies

Larisa V. Vovkivskay*,

Financial University under the
Government of the Russian
Federation, FAS of Russia,
125993, Russia, Moscow,
Leningradsky Prospekt, 49,
125993, Russia, Moscow,
Sadovaya-Kudrinskaya str., 11

Elena V. Savostina,

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

Abstract

The review provides an analysis of the legal positions of arbitration courts in cases of violations of antitrust laws committed by abuse of a dominant position, setting a monopolistically high price, and entering into anticompetitive agreements between bidders and customers; claims of the antimonopoly authority; practice reducing the size of the administrative fine for violations of antitrust laws.

Purpose: the formation of uniform approaches in law enforcement practice in cases of violation of antitrust laws.

Keywords: antitrust laws, abuse of dominant position, monopolistically high price, refusal to conclude an agreement, anti-competitive agreements, procurement documentation, funeral services, sole contractor, exceptional circumstances.

For citation: Vovkivskay L. V., Savostina E. V. Analytical review of judicial cases considered with the participation of antimonopoly bodies // Russian Competition Law and Economy. 2020. No. 3 (23). P. 106—109, <https://doi.org/10.47361/2542-0259-2020-3-23-106-109>

The authors declare no conflict of interest.

1. Верховным Судом Российской Федерации разрешен вопрос о возможности взыскания в качестве убытков расходов на представительство в антимонопольном органе, понесенных лицом, привлеченным к участию в деле о нарушении антимонопольного законодательства в качестве ответчика.

Решением антимонопольного органа общество признано нарушившим п. 1 ч. 1 ст. 17 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» (далее — Закон о защите конкуренции)¹. Впоследствии принятое решение было признано недействительным в судебном порядке. С учетом этого общество обратилось с иском о взыскании с антимонопольного органа убытков, которые представляли собой его расходы на обеспечение участия его представителей в заседаниях комиссии по рассмотрению дела о нарушении антимонопольного законодательства.

Судебные инстанции различно отнеслись к заявленным требованиям: если суды первой и кассационной инстанций указали на возможность взыскания убытков, поскольку решение признано недействительным, то суд апелляционной инстанции исходил из недоказанности противоправности действий ввиду отсутствия судебного решения в отношении приказа о возбуждении дела о нарушении антимонопольного законодательства.

Спор был разрешен Судебной коллегией по экономическим спорам Верховного Суда Российской Федерации, которая указала, что одного только факта признания решения недействительным недостаточно для взыскания убытков.

Верховный Суд Российской Федерации отметил, что в силу взаимосвязанных положений ст. 22, 39, 44 Закона о защите конкуренции предоставленный антимонопольным органам объем полномочий предполагает наличие у них соответствующей обязанности по проверке поступивших материалов (обращений, заявлений) на наличие признаков нарушения антимонопольного законодательства. При этом на стадии возбуждения дела не устанавливается наличие или отсутствие факта нарушения антимонопольного законодательства, а проверяется достаточность имеющихся признаков для возникновения подозрений в совершении нарушения.

Следовательно, тот факт, что законные действия по проведению антимонопольным органом проверки и рассмотрению дела о нарушении антимонопольного законодательства имели для соответствующего субъекта неблагоприятные имущественные последствия, не свидетельствует о противоправности поведения антимонопольного органа и не является достаточным основанием для возмещения им вреда.

С учетом этого высшая судебная инстанция пришла к выводу, что в ситуации, когда приказ о возбуждении

дела о нарушении антимонопольного законодательства не был оспорен, а в судебных актах о признании недействительным принятого по результатам рассмотрения дела решения отсутствуют выводы о незаконности возбуждения дела, убытки не могут быть взысканы².

2. ФАС России было возбуждено дело в отношении участников биржевых торгов нефтепродуктами по признакам нарушения п. 1 и 2 ч. 1 ст. 11 Закона о защите конкуренции.

Приказ о возбуждении дела оспорен в судебном порядке, и две инстанции признали его недействительным, при этом мотивы для такого решения у судов были различными.

Так, суд первой инстанции исходил из отсутствия полномочий антимонопольного органа по контролю за действиями участников биржевых торгов, поскольку установление составов нарушения на бирже отнесено к полномочиям Банка России.

Суд апелляционной инстанции не согласился с таким выводом, но отметил, что дело не могло быть возбуждено, поскольку участники биржевых торгов по отношению друг к другу выступают как продавец и покупатель и поэтому не являются конкурентами.

Судом кассационной инстанции принятые нижестоящими инстанциями акты отменены и сделаны следующие выводы в обоснование законности возбуждения дела о картельном соглашении на биржевых торгах.

ФАС России является уполномоченным органом по осуществлению контроля за действиями хозяйствующих субъектов на предмет соблюдения последними антимонопольного законодательства при участии на торгах. При обнаружении признаков нарушения антимонопольного законодательства в рамках указанных действий ФАС России вправе принять решение о возбуждении дела о нарушении антимонопольного законодательства. Законодательством не предусмотрено, что организованные торги в части неправомерного поведения, нарушающего нормы антимонопольного законодательства, участвующих в них хозяйствующих субъектов изъяты как из-под сферы действия Закона о защите конкуренции, так и из полномочий антимонопольного органа по контролю за соблюдением норм антимонопольного законодательства, в том числе при организации и проведении указанного вида торгов.

При этом нарушения антимонопольного законодательства в части ограничений, установленных ст. 11 Закона о конкуренции, не исключают возможности одновременной квалификации соответствующих действий хозяйствующих субъектов в качестве нарушений, установление которых отнесено к полномочиям Банка России.

¹ Федеральный закон от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» // СЗ РФ. 31.07.2006. № 31 (ч. 1). Ст. 3434.

² Определение Верховного Суда Российской Федерации от 20.07.2020 по делу № А53-32431/2018. <http://kad.arbitr.ru> (Дата обращения: 31.08.2020).

Также суд кассационной инстанции опроверг вывод апелляции о том, что участники биржевых торгов не являются конкурентами, обратив внимание, что лица, подавшие заявку на участие в торгах и участвующие в них, могут быть признаны участниками антиконкурентного соглашения, запрещенного п. 2 ч. 1 ст. 11 Закона о защите конкуренции.

Также судом указано на пределы судебной проверки приказа о возбуждении дела о картелях. Сославшись на положения ч. 51 ст. 45 Закона о защите конкуренции, суд кассационной инстанции отметил, что факт наличия конкурентных отношений устанавливается антимонопольным органом при проведении анализа состояния конкуренции, т. е. при рассмотрении дела о нарушении антимонопольного законодательства, а не до его возбуждения.

С учетом данных обстоятельств суд согласился с законностью приказа о возбуждении дела.

Стоит отметить, что на время судебного разбирательства производство по делу о нарушении антимонопольного законодательства было приостановлено и возобновлено после принятия постановления Арбитражного суда Московского округа. По результатам его рассмотрения принято решение о признании факта нарушения п. 1 и 2 ч. 1 ст. 11 Закона о защите конкуренции³.

3. Предметом проверки по данному делу являлось предупреждение ФАС России, выданное по признакам нарушения п. 3 ч. 1 ст. 10 Закона о защите конкуренции.

Так, организация почтовой связи ограничила возможность оплаты услуги по пересылке уведомления о вручении отправлений почтовыми марками. Поскольку общество оказывает услуги общедоступной почтовой связи и потому имеет статус субъекта естественной монополии, ФАС России пришла к выводу о наличии доминирующего положения и необходимости выдачи предупреждения.

Общество оспорило предупреждение, полагая, что его положение необходимо оценивать на рынке пересылки уведомлений, который не является естественно-монопольным.

С данной позицией не согласились судебные инстанции. Судами принято во внимание, что оказание услуги по пересылке уведомлений о вручении внутренних регистрируемых почтовых отправлений не может быть осуществлено в отрыве от оказания услуг отправки, пересылки и доставки почтового отправления.

Следовательно, уведомление о доставке является частью почтовой услуги, поскольку пересылка почтового отправления является единым процессом, состоящим

из комплекса самостоятельных, однако неразрывно связанных между собой действий (услуг), придающих завершение процессу отправки абонентам письма до его доставки адресату, в том числе с уведомлением отправителя.

Таким образом, суды пришли к выводу, что в том случае, когда услуга хоть и оплачивается потребителем отдельно, но покупается исключительно в дополнение к другой услуге и не имеет самостоятельной потребительской ценности, то доминирующее положение необходимо устанавливать на рынке той услуги, в дополнение к которой приобретается еще одна.

Также суды отметили, что действия хозяйствующего субъекта, занимающего доминирующее положение, по одностороннему изменению способа оплаты при отсутствии законодательного запрета на иные способы оплаты, нежели денежными средствами, являются невыгодными для потребителей и потому содержат признаки нарушения п. 3 ч. 1 ст. 10 Закона о защите конкуренции⁴.

4. Антимонопольным органом было установлено нарушение п. 9 ч. 1 ст. 10 Закона о защите конкуренции обществом, занимающим доминирующее положение в порту, которое привело к ограничению конкуренции на рынке буксировочных услуг. За данное нарушение общество было привлечено к административной ответственности с назначением оборотного штрафа, который оспорен в рамках настоящего дела.

Суд апелляционной инстанции поддержал позицию общества о том, что поскольку допущенное им нарушение привело к ограничению конкуренции на рынке буксировки, то для расчета размера административного штрафа должна приниматься выручка именно с этого рынка.

Такой подход признан ошибочным судом кассационной инстанции, который обратил внимание на следующие особенности применения ч. 2 ст. 14.31 КоАП РФ⁵.

Поскольку ответственность предусмотрена именно за злоупотребление доминирующим положением, то рынком нарушения, применительно к которому исходя из требований ч. 14.31 КоАП РФ должен быть рассчитан размер административного штрафа, будет являться тот рынок, на котором привлекаемое к ответственности лицо занимает доминирующее положение.

Границы этого рынка устанавливаются при рассмотрении дела о нарушении антимонопольного законода-

³ Постановление Арбитражного суда Московского округа от 16.06.2020 по делу № А40-118508/2019. <http://kad.arbitr.ru> (Дата обращения: 31.08.2020).

⁴ Постановление Арбитражного суда Московского округа от 10.08.2020 по делу № А40-179352/2019. <http://kad.arbitr.ru> (Дата обращения: 31.08.2020).

⁵ Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ (ред. от 07.04.2020) // СЗ РФ. 07.01.2002. № 1 (ч. 1). Ст. 1.

тельства, отражаются как в аналитическом отчете, так и в принятом по делу решении.

Кроме того, учитывая, что решение антимонопольного органа проходило судебную проверку и судами были сделаны выводы в отношении правильности установления доминирующего положения, переоценка границ рынка при рассмотрении постановления о привлечении к административной ответственности недопустима⁶.

5. Судами завершено рассмотрение дела в отношении решения ФАС России по самому крупному картелю (90 участников) в пользу антимонопольного органа.

Суд кассационной инстанции согласился с подходами ФАС России к доказыванию картельных соглашений, реализация которых осуществляется на нескольких аукционах различным составом участников.

Тот факт, что участники антиконкурентного соглашения не являлись участниками каждого из 18 рассматриваемых аукционов, не свидетельствует об отсутствии единого антиконкурентного соглашения. По смыслу ст. 11 Закона о защите конкуренции антиконкурентное соглашение не предполагает обязательное согласование его участниками конкретных торгов, участие в которых предполагается, обязательную определенность относительно их формы (способа проведения торгов), количества, места и времени их проведения, а также выбор заранее той или иной стратегии поведения. Антиконкурентное соглашение при необязательности письменной формы допускает устную согласованность действий его участников по факту оценки конкретной ситуации на торгах, конкретного состава участников, который заранее не известен никому. При этом для сторон антиконкурентного соглашения может быть исключена потребность в каждом конкретном случае (по каждому торгам) дополнительно согласовывать участие в них в том или ином составе и (или) в полном составе. Общее антиконкурентное соглашение на относительную перспективу не требует дополнительных соглашений и само по себе является «рамочным», но при этом более противоправным и посягающим на охраняемую законом конкурентную среду.

Суд отметил, что консолидация и кооперация, то есть осведомленность о совместных действиях и раздел лотов между несколькими участниками, позволяет извлечь выгоду от антиконкурентного соглашения: взаимная до-

говоренность ведет к незначительному снижению цен, обеспечивая неконкурентные преимущества в виде экономии денежных средств, что невозможно при конкурентной борьбе. При этом экономическая рентабельность участия в антиконкурентном соглашении в предмет доказывания по делу не входит.

Одним из доказательств соглашения являлась полученная в ходе внеплановой проверки переписка с адреса электронной почты, доказательства принадлежности которой определенному лицу отсутствовали. Суд отметил допустимость данного доказательства, указав, что к доказательствам, полученным при проведении внеплановой проверки по признакам нарушения ст. 11 Закона о защите конкуренции, требования материальных законов применяются в определенных законом случаях, а их оценка должна производиться исходя из соблюдения процессуальных требований к их получению или установленному порядку их изъятия.

Переписка по электронной почте подлежала оценке наряду с другими, в том числе косвенными, доказательствами в их взаимосвязи и совокупности. О достоверности представленных ФАС России документов и материалов (в том числе сведений, находящихся в такой переписке) свидетельствует совпадение их содержания с другими подтвержденными по делу обстоятельствами.

Кроме того, получение или отправка сообщения с использованием адреса электронной почты, известного как почта самого лица или служебная почта его компетентного сотрудника, свидетельствуют о совершении этих действий самим лицом, пока им не доказано обратное (при установлении соблюдения порядка проведения проверки и изъятия доказательств)⁷. ■

Сведения об авторах

Вовкивская Лариса Валерьевна: старший преподаватель базовой кафедры Федеральной антимонопольной службы Финансового университета при Правительстве РФ, начальник Управления контроля агропромышленного комплекса ФАС России
E-mail: vovkivskay@fas.gov.ru

Савостина Елена Викторовна: заместитель начальника Правового управления ФАС России
E-mail: savostina@fas.gov.ru

⁶ Постановление Арбитражного суда Северо-Западного округа от 06.07.2020 по делу № А56-36452/2019. <http://kad.arbitr.ru> (Дата обращения: 31.08.2020).

⁷ Постановление Арбитражного суда Московского округа от 20.07.2020 по делу № А40-175855/2016. <http://kad.arbitr.ru> (Дата обращения: 31.08.2020).

Наши ценности совпадают, или «За кулисами» антимонопольного ведомства.

Круглый стол ОКЮР и ФАС России из цикла «Диалог с властью»

25 августа 2020 г. тенденции антимонопольного регулирования в условиях современных реалий обсудили члены Объединения Корпоративных Юристов и представители Федеральной антимонопольной службы.

Александра Нестеренко, президент ОКЮР, подчеркнула, что ценности антимонопольного ведомства — открытость, сотрудничество, эффективность — совпадают с ценностями бизнеса. Своими действиями ФАС России защищает добросовестных предпринимателей от недобросовестных и тем самым развивает конкуренцию в экономике.

Модератор круглого стола **Николай Вознесенский**, партнер, руководитель антимонопольной практики Bryan Cave Leighton Paisner (Russia) LLP, представил спектр вопросов для обсуждения на круглом столе: «цифра», онлайн-торговля, селективная дистрибуция, защита конкуренции и декриминализация бизнеса на примере конкретных кейсов.

Об основных направлениях работы ФАС России в части антимонопольных проверок

Андрей Тенишев, начальник Управления по борьбе с картелями ФАС России, затронул важный аспект, связанный с реализацией на практике постановления Правительства РФ о снижении количества проверок бизнеса в условиях пандемии. Так, в сфере антимонопольного контроля количество проверок после принятия указанного постановления меньше не стало, что не в последнюю очередь было связано с активной работой органов прокуратуры по выдаче обязательных к рассмотрению требований о проведении внеплановых проверок.

В дискуссии по вопросу уточнения полномочий ФАС России при проведении выездных проверок участники спорили о целесообразности предоставления антимонопольному органу правомочия по изъятию (выемке) документов.

А. Тенишев высказал позицию о необходимости дальнейшего развития процессуальных норм, направленных на совершенствование процедуры передачи ФАС России результатов оперативно-розыскных мероприятий.

О перспективе декриминализации картельных соглашений (ст. 178 УК РФ)

Начальник Управления по борьбе с картелями отметил, что антимонопольные санкции в виде штрафа не всегда останавливают бизнес от совершения противоправных действий, а зачастую используются недобросовестными участниками рынка как оправдание для их продолжения в целях «отработки» назначенного им штрафа. Риск наступления уголовной ответственности, по мнению А. Тенишева, может выступить серьезным сдерживающим фактором для бизнеса.

Анатолий Голомолзин, эксперт высокого уровня в сфере антимонопольного регулирования, заместитель руководителя ФАС России (до 27.07.2020), обратил внимание на недавний доклад бизнес-омбудсмена главе государства в части проблем избыточного уголовного преследования бизнеса. Даже условия пандемии не отодвинули эти проблемы на второй план. По мнению экспертов и представителей бизнес-сообщества,

Наши ценности совпадают, или «За кулисами» антимонопольного ведомства...



Андрей Тенишев, начальник
Управления по борьбе с картелями
ФАС России



Елена Заева, начальник
Управления регулирования связи и
информационных технологий ФАС
России



Николай Вознесенский, партнер,
руководитель антимонопольной
практики Bryan Cave Leighton Paisner
[Russia] (ранее в России Goltsblat BLP)

сложившееся определение границ легального право-порядка в сфере экономики и практика применения уголовного закона ограничивают (могут ограничивать) конституционно гарантированную свободу экономической деятельности и тормозят экономическое развитие страны.

А. Голомолзин считает, что нужен поиск и возможностей для более эффективного антимонопольного контроля. Он полагает, что отменять уголовную ответственность за картели пока рано, поскольку это одно из самых опасных нарушений антимонопольного законодательства. Однако уже есть предпосылки для установления соразмерных масштабам и характеру экономических преступлений, ответственность за которые предусмотрена ст. 178 УК РФ, санкций не в виде лишения свободы, а в виде значимых экономических штрафов. Докладчик напомнил, что ранее было принято решение об отказе от уголовной ответственности в виде лишения свободы за неоднократное злоупотребление доминирующим положением. Взамен были введены оборотные штрафы, которые лишили стимула нарушать закон. А кроме того, стала развиваться в значительных масштабах биржевая торговля на тех рынках, где ранее рассматривалось наибольшее количество нарушений. Ежегодный оборот на рынках сырьевых товаров составляет около 1 трлн рублей, а годовой оборот на рынке производных инструментов на эти товарные базовые активы составляет около 20 трлн рублей. В результате количество нарушений антимонопольного законодательства на этих рынках сократилось примерно в 100 раз! Произошло оздоровление экономических отношений на этих рынках не за счет устрашения бизнеса, а на основе прозрачных индикаторов цен и прозрачных «правил игры». Аналогичным образом были декриминализованы вертикальные соглашения. По мнению экспертного и бизнес-сообщества, санкции за горизонтальные картельные сговоры также

должны носить экономический характер. Большинство картелей, более 90%, фиксируется на торгах в рамках госзаказа. Это еще одна из причин кардинальных изменений в сфере государственных закупок.

«Нам, можно сказать, удалось побывать “за кулисами” антимонопольного ведомства», — отметил Николай Вознесенский по итогам острой дискуссии, вызванной данным вопросом.

О противоправной координации экономической деятельности (ч. 5 ст. 11 Закона о защите конкуренции)

Андрей Тенишев сообщил, что дел по координации немного, так как антимонопольный орган взвешенно подходит к их рассмотрению, оценивая наличие/отсутствие факта контроля за исполнением указаний со стороны координатора, установление координатором санкций за неисполнение указаний и иных обстоятельств. Пятый антимонопольный пакет предусматривает положения о допустимости координации в определенных случаях, что имеет особое значение для цифровых платформ.

Переходя к вопросу о деятельности цифровых рынков, Елена Заева, начальник Управления регулирования связи и информационных технологий ФАС России, акцентировала внимание на необходимости оценки наличия положительных эффектов для потребителей при анализе поведения хозяйствующих субъектов. Прогнозирование последствий принятия антимонопольным органом соответствующих мер реагирования помогает в правильной оценке текущей ситуации на рынке.

Участники обсудили с регулятором сегодняшнюю практику на примере кейсов HeadHunter, Google, Shopping и Booking.com.

В частности, по словам Николая Вознесенского, дело HeadHunter, касающееся рынка услуг по обеспечению



Анатолий Голомолзин, ведущий эксперт в сфере антимонопольного регулирования, заместитель руководителя ФАС России (до 27.07.2020)



Александра Нестеренко, президент Ассоциации «НП «ОКЮР»»



Виктор Топадзе, директор по юридическим вопросам, КЕХ еКоммерц (Авито)

информационного взаимодействия при поиске работы/сотрудников, имеет очень важное значение для отрасли, ведь при его рассмотрении был затронут широкий круг вопросов: интеллектуальная собственность, порядок определения границ рынка, определение ключевой инфраструктуры.

Елена Заева согласилась, что при рассмотрении данного кейса антимонопольный орган впервые сформулировал, что такое ключевая инфраструктура на цифровом рынке, что представляет собой недискриминационный доступ к такой инфраструктуре и как этот доступ должен быть организован, чтобы сохранить работоспособность и безопасность самого объекта инфраструктуры.

Несомненна важность для столь динамичных рынков, как цифровые, своевременности мер, принимаемых антимонопольным органом. *«Затягивание в таких кейсах губительно как для конкурентов, так и для потребителей. Может быть пройдена точка невозврата»*, — предупреждает Елена Заева.

О селективной дистрибуции

Участники дискуссии сошлись во мнении, что у бизнеса существует потребность в разъяснениях по вопросу применения селективной дистрибуции.

«При оценке допустимости селективной дистрибуции и вопроса наличия или отсутствия признаков незаконной координации зачастую упускается из виду очень важный принцип: если межбрендовая конкуренция хорошо развита, то производитель соответствующего товара вправе ограничивать внутрибрендовую конкуренцию», — считает **Виталий Дианов**, партнер антимонопольной практики Bryan Cave Leighton Paisner (Russia) LLP. В том числе путем сокращения числа дистрибью-

торов и повышения требований к ним, а также контроля ценообразования в дистрибьюторском канале. *«В условиях конкуренции производитель самостоятельно определяет стратегию продвижения своего товара. Если производитель ошибется сегодня, то уже завтра потребители от него отвернутся. Это и есть конкурентная борьба»*, — прокомментировал эксперт.

Участие в обсуждении приняли Наталия Дмитрук, директор по управлению судебной-арбитражной и антимонопольной практиками, ВымпелКом; Андрей Пьяных, директор департамента судебной и административной практики, МТС; Денис Сергиенко, директор юридического департамента, НР; Светлана Сидельникова, руководитель департамента корпоративных отношений и антимонопольного комплаенса, ИНТЕРРАО; Оксана Токарева, руководитель направления по работе с государственными органами, ТехноНИКОЛЬ; Виктор Топадзе, директор по юридическим вопросам, КЕХ еКоммерц (Авито); Наталия Феоктистова, заместитель директора департамента правового обеспечения, Ростелеком, и др.

Анатолий Голомолзин призвал участников круглого стола — корпоративных юристов активно включиться в обсуждение проекта Указа Президента «Об основных направлениях конкурентной политики на 2021—2025 гг.». Этот документ будет определять перспективы развития бизнеса на предстоящие пять лет. Указ Президента ввиду значимости решений, принимаемых на таком уровне, должен быть ориентирован на решение важнейших государственных задач, требующих новой организации совместной работы всех ветвей и уровней власти. Он должен отвечать чаяниям, насущным потребностям бизнеса, потребителей, общества. Чтобы решать подобного рода проблемы, возможна смена

Наши ценности совпадают, или «За кулисами» антимонопольного ведомства...



Андрей Пьяных, директор департамента судебной и административной практики, МТС



Оксана Токарева, руководитель направления по работе с государственными органами ППК ТехноНИКОЛЬ, член Ассоциации «НП "ОКЮР"»



Денис Сергиенко, директор юридического департамента, НП

подходов, концепций, парадигм. Эти вопросы и проект Указа должны обсуждаться публично.

Спикер рассказал о своем понимании вопросов, на которые необходимо обратить особое внимание при выработке долгосрочной антимонопольной политики. Предлагаемые изменения в формировании и проведении конкурентной политики А. Голомолзин описал в своей планируемой к публикации статье «О предложениях по актуальным вопросам государственной антимонопольной политики на период 2021—2025 гг.», ставшей предметом заинтересованной дискуссии на круглом столе.

А. Голомолзин отметил: «Нам кажется, что происходящие изменения на рынках имеют принципиальный характер и должны быть в фокусе нашего внимания. Это, в частности, глобализация, многосторонность рынков, наличие сетевых эффектов, динамизм изменения ситуации и др. Да, это так. Об этом говорит практика рассмотрения дел о нарушениях антимонопольного законодательства, это понимание закреплено в поправках в V антимонопольном пакете. Но мало обращается внимания на то, что новая ситуация на рынках и в жизни начинает проверять на прочность основы нашего понимания хозяйственных и человеческих отношений. Ключевым из них является то, что в основе хозяйственных отношений стоит человек, а не простой оборот товара. А человек, его права и свободы являются высшей ценностью. Между тем формирование и проведение конкурентной политики должно быть увязано с истинной системой ценностей, способствующей устойчивому экономическому развитию. Должны меняться парадигма и стандарты экономической логики: защита предпринимателей как общий стандарт благосостояния должна в равной мере сопутствовать стандарту благосостояния потребителей, защите прав и законных интересов потребителей.

Нужно осознавать базовые установки экономической деятельности и уметь адекватно реагировать на меняющиеся условия, выстраивать систему интеллектуального антимонопольного регулирования, стимулирующую инновационное развитие. Такое регулирование, в частности, включает создание равных условий деятельности российских и иностранных участников рынков, в том числе интернет-торговли, исключение из антимонопольного законодательства изъятий в части прав интеллектуальной собственности и разработка за рубежом особенностей применения антимонопольного законодательства в этих сферах, расширение сфер применения проконкурентного тарифного регулирования, создание в России одного из мировых финансовых центров на основе развития биржевой торговли наличными товарами и производными инструментами, сужение сфер уголовной ответственности за экономические преступления, либерализацию антимонопольного законодательства, в том числе путем применения экономических санкций за картельные сговоры, изменения в системе госзаказа на основе смещения акцентов от контроля процедур размещения госзаказа на контроль достижения результата и применение индикаторов рыночных цен (биржевых котировок, цифровых платформ и иное)».

В жарких спорах участники пришли к консенсусу. «Если подобное согласие власти и бизнеса найдет свое отражение в практических шагах по реализации Национального плана развития конкуренции на 2021—2025 гг., нас ждет замечательное будущее», — завершила Александра Нестеренко. ■

Материал подготовлен юристом юридической фирмы Bryan Cave Leighton Paisner (Russia) LLP Яной Кравец и пресс-службой ОКЮР

Инструкция для авторов

1. Общие требования к предъявлению статьи

Журнал «Российское конкурентное право и экономика» публикует актуальные материалы, посвященные вопросам антимонопольного регулирования и защиты конкуренции, результаты научных исследований в области конкурентного права и связанных с ним экономических вопросов. Особое внимание журнал уделяет практической применимости публикуемых материалов.

Представляемая в редакцию статья должна соответствовать тематике журнала, быть написана на русском языке (титulusный лист представляется на русском и английском языках), быть оригинальной, ранее не опубликованной и не представленной к публикации в другом издании.

Авторы несут ответственность за достоверность приведенных сведений, отсутствие данных, не подлежащих открытой публикации, и точность информации по цитируемой литературе.

Все представленные в редакцию журнала рукописи авторам не возвращаются.

2. Порядок представления рукописи

Первоначальное представление статьи в редакцию журнала осуществляется в электронном виде одним из следующих способов:

- с помощью электронной почты на e-mail: osipova@fas.gov.ru или journal@dex.ru;
- на CD-диске по почте;
- непосредственно в редакцию журнала на любом электронном носителе.

В наименовании электронного файла должны быть указаны: первый автор статьи, сокращенное название статьи, дата представления (например, «Иванов_Конкуренция на рынке_120111»).

На обложке CD-диска или в теме сообщения, посланного на электронный ящик редакции, должно быть указано наименование файла статьи.

Статья будет направлена на рецензирование одному или двум экспертам. Возможно, потребуется доработка или переработка статьи по результатам рецензирования до принятия решения о ее опубликовании.

После принятия решения об опубликовании статьи авторы должны представить в редакцию окончательный подписанный вариант рукописи, а также электронную версию статьи, приложив их к рукописи на CD-диске или передав на электронный почтовый ящик редакции (osipova@fas.gov.ru; journal@dex.ru). Редакция оставляет за собой право дальнейшей редакционной и корректорской правки статьи. Корректуре автору в обязательном порядке не высылается, с ней можно ознакомиться в редакции.

Если статья не принимается к печати, автору высылается отказ по электронной почте.

3. Лицензионный договор

Если принято решение об опубликовании статьи, в соответствии с требованиями Гражданского кодекса РФ между авторами и журналом заключается лицензионный договор с приложением к нему акта приема-передачи произведения. С лицензионным договором и актом приема-передачи произведения можно ознакомиться на сайте www.dex.ru в разделе «Инструкция для авторов». Данные документы, подписанные со стороны авторов, должны быть переданы в редакцию вместе с окончательным подписанным вариантом рукописи.

4. Общие требования к рукописи

Электронный файл рукописи должен быть сформирован с использованием стандартных пакетов редакторских программ (например, MS Word, WordPad).

Формат страниц: А4, рекомендуемые отступы от краев листа: сверху и снизу — 3 см, слева и справа — 2 см, рекомендуемый шрифт Times New Roman, 12 пт, междустрочный интервал — одинарный или полуторный. Страницы должны быть пронумерованы.

Файл со статьей должен содержать:

- 1) титульный лист (на русском и английском языках);
- 2) текст статьи (введение, структурированные разделы статьи, заключение);
- 3) литературу (последовательный перечень цитируемой литературы);
- 4) сведения об авторах.

5. Титульный лист

Представляется на русском и английском языках и должен включать:

- УДК;
- краткое информативно-смысловое название;
- инициалы, фамилию;
- краткое (по возможности) наименование организации (при указании организации не допускается приводить только аббревиатуру), располагается после фамилии автора;
- город;
- аннотацию: должна быть краткой (не более 200 слов), информативной и отражать основные положения и выводы представляемой к публикации статьи;
- ключевые слова (не более 15) должны способствовать индексации и классификации.

6. Текст статьи

Основной текст статьи должен содержать:

- введение;
- структурированные разделы статьи;
- заключение;
- литературу.

Введение должно содержать четкое обозначение целей и задач работы. В нем могут даваться ссылки на ключевые работы в области исследования, но введение не должно быть литературным или историческим обзором.

Структурированные разделы статьи должны содержать четкое и последовательное изложение материала работы. Заголовки разделов основной части могут иметь нумерацию (1, 2, 3 и т.д.). Допускается в каждом разделе создавать подзаголовки разделов.

Заключение должно включать основные выводы, обсуждение спорных моментов, значимость теоретических положений, их ограничения; место и роль в разрезе предыдущих исследований, возможностей практических приложений.

7. Требования к таблицам, рисункам и формулам

Таблицы и рисунки

Таблицы и рисунки рекомендуется располагать внутри текста после первого указания на них. Размер таблиц и рисунков не должен выходить за рамки формата текста. Все таблицы и рисунки должны быть последовательно пронумерованы и иметь краткое название (название таблиц дается над таблицей, рисунков — под ними). Таблицы и рисунки должны быть понятными безотносительно к объяснению в тексте. Пояснения к таблицам и рисункам должны быть краткими. Пояснения к таблицам должны располагаться внизу таблицы и иметь указатели с использованием надстрочной буквенной или цифровой индексации (меньшего размера относительно текста). Пояснения к рисункам должны располагаться под названием рисунков с использованием шрифта меньшего размера относительно текста названия рисунков.

Таблицы представляются в стандартном редакторе MS Office, например MS Word или MS Excel.

Рисунки должны быть высокого качества. Графики должны предоставляться преимущественно в формате MS Excel. Схемы и карты предоставляются в векторных форматах eps, cdr. Фотографии и другие иллюстративные материалы, предоставляемые в виде растровых изображений, должны иметь разрешение 300 dpi (при размере на формат издания) и быть в форматах TIFF или JPEG (без сжатия). На растровых рисунках должны хорошо прочитываться текст и все значимые элементы.

Формулы

Отдельно стоящие формулы должны быть набраны с использованием стандартных средств MathType или Equation.

Переменные величины и элементы формул, располагаемые внутри текста, набираются по возможности с использованием текстовых выделений (нижний, верхний регистры, курсив, греческие буквы и т.д.).

Формулы и буквенные обозначения должны быть тщательно выверены автором, который несет за них полную ответственность.

8. Литература

Библиографические ссылки в статье рекомендуется осуществлять как затекстовые ссылки и обозначать номерами в порядке цитирования в квадратных скобках, например [1] или [2—5], при необходимости с указанием страниц. Ссылки на неопубликованные работы недопустимы. Список литературы должен размещаться в конце статьи и составляется в соответствии с ГОСТ Р 7.0.5-2008 «Библиографическая ссылка».

Порядок составления списка следующий:

— для книг: фамилия и инициалы автора (авторов), полное название, место и год издания, издательство, общее количество страниц;

— для глав в книгах и статей в сборниках: фамилия и инициалы автора (авторов), полное название статьи, полное название книги, фамилия и инициалы редактора (редакторов), место и год издания, издательство, номера первой и последней страниц;

— для журнальных статей: фамилия и инициалы автора (авторов), полное название статьи, название журнала, том издания, номер, номера первой и последней страниц. Если число авторов больше трех, вначале пишется название статьи, затем все авторы и далее название журнала, том издания, номер, номера первой и последней страниц;

— для диссертаций: фамилия и инициалы автора, докторская или кандидатская, полное название работы, год и место издания.

Ссылки на литературу в статьях, представленных для публикации зарубежными авторами, могут производиться с использованием международного стандарта.

Авторы самостоятельно несут ответственность за точность информации по цитируемой литературе.

9. Сведения об авторах

Сведения об авторах должны включать:

- фамилию, имя и отчество (полностью);
- степень, звание и занимаемую должность, полное и краткое наименование организации;
- число публикаций, в том числе монографий, учебных изданий;
- область научных интересов;
- контактную информацию: почтовый адрес (рабочий), телефон, факс, e-mail, моб. телефон (для связи с редакцией).

10. Заключение лицензионного договора

В соответствии с требованиями Гражданского кодекса РФ между авторами и журналом должен быть заключен лицензионный договор с приложением к нему акта приема-передачи произведения. Эти документы редакция направляет авторам статьи для подписи по эл. почте или по факсу с последующей отправкой оригиналов документов по почте.

Научно-практический журнал

Российское конкурентное право и экономика

Учредители:

- Федеральное государственное автономное учреждение «Учебно-методический центр» Федеральной антимонопольной службы» (г. Казань)
- Акционерное общество «Финансовый издательский дом «Деловой экспресс»

Журнал включен в перечень ведущих рецензируемых научных журналов и изданий, рекомендованных Высшей аттестационной комиссией Минобрнауки России (ВАК) для опубликования основных научных результатов диссертаций на соискание ученых степеней доктора и кандидата наук

Плата за публикацию рукописей не взимается

При перепечатке и цитировании ссылка на журнал «Российское конкурентное право и экономика» обязательна

Присланные в редакцию материалы рецензируются и не возвращаются

Статьи, не оформленные в соответствии с Инструкцией для авторов, к рассмотрению не принимаются

Ответственность за достоверность фактов, изложенных в материалах номера, несут их авторы

Мнение членов редколлегии и редсовета может не совпадать с точкой зрения авторов

Редакция не имеет возможности вести переписку с читателями (не считая ответов в виде журнальных публикаций)

Журнал издается с 2011 года

Периодичность: ежеквартально

© Российское конкурентное право и экономика, 2020

Свидетельство о регистрации средства массовой информации
ПИ № ФС77-66313 от 01.07.2016

Формат 60 × 84 1/8. Объем 10 печ. л. Печать офсетная

Тираж 3000 экз.

Подписано в печать 22.09.2020

Редакция:

Главный редактор

Максимов Сергей Васильевич
E-mail: osipova@fas.gov.ru, journal@dex.ru

Ответственный секретарь

Виноградова Лилия Владимировна
E-mail: journal@dex.ru

Отдел подписки

Тел.: +7 (495) 787-52-26
E-mail: journal@dex.ru

Верстка:

Луговой Александр Вячеславович,
Столбова Марина Сергеевна,
Королева Светлана Ивановна

Корректур:

Легостаева Инна Леонидовна,
Синаюк Рива Моисеевна,
Шольчева Янина Геннадьевна

Адрес редакции:

125167, г. Москва, ул. Восьмого Марта 4-я, д. 6А
АО ФИД «Деловой экспресс»
Тел.: +7 (495) 787-52-26

Издание, распространение и реклама —

АО ФИД «Деловой экспресс»,
125167, г. Москва, ул. Восьмого Марта 4-я, д. 6А
Тел.: +7 (495) 787-52-26
E-mail: journal@dex.ru
<http://www.dex.ru>

Альтернативная подписка

«Пресса России», индекс 43225