

№ 2 (26) 2021  
No 2 (26) 2021

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.

# Научно-практический журнал

## Российское конкурентное право и экономика

### Учредители:

- Федеральное государственное автономное учреждение дополнительного профессионального образования «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, 2021

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 22.06.2021

### Редакция:

#### Главный редактор

Максимов Сергей Васильевич  
E-mail: [osipova@fas.gov.ru](mailto:osipova@fas.gov.ru), [journal@dex.ru](mailto:journal@dex.ru)

#### Ответственный секретарь

Виноградова Лилия Владимировна  
E-mail: [journal@dex.ru](mailto:journal@dex.ru)

#### Отдел подписки

Тел.: +7 (495) 787-52-26  
E-mail: [journal@dex.ru](mailto: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](mailto:journal@dex.ru)  
<http://www.dex.ru>

#### Альтернативная подписка

«Пресса России», индекс 43225

## Редакционный совет:

### Артемьев Игорь Юрьевич (председатель)

к.б.н., заслуженный экономист РФ, зав. кафедрой экономического и антимонопольного регулирования МГИМО МИД России, зав. кафедрой ФАС России при ГУ ВШЭ, помощник Председателя Правительства РФ, г. Москва, Россия

### Максимов Сергей Васильевич (заместитель председателя редакционного совета)

д.ю.н., проф., главный научный сотрудник ИПРАН РАН, советник руководителя ФАС России, г. Москва, Россия

### Салимзянов Булат Ильдарович

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

### Шарков Андрей Валентинович

генеральный директор Акционерного общества «Финансовый издательский дом «Деловой экспресс», г. Москва, Россия

## Редакционная коллегия:

### Максимов Сергей Васильевич (главный редактор)

д.ю.н., проф., главный научный сотрудник ИПРАН РАН, г. Москва, Россия

### Осипова Елена Владимировна (зам. главного редактора)

начальник научно-методического отдела ФАС России, г. Москва, Россия

### Лисицын-Светланов Андрей Геннадьевич (руководитель юридической секции)

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

### Блажеев Виктор Владимирович

к.ю.н., заслуженный юрист РФ, проф., ректор МГЮА им. О. Е. Кутафина, вице-президент Ассоциации юридического образования, г. Москва, Россия

### Варламова Алла Николаевна

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

### Васин Юрий Геннадьевич

к.ю.н., ректор, Институт актуального образования «ЮрИнфоР-МГУ», г. Москва, Россия

### Губин Евгений Парфирьевич

д.ю.н., заслуженный юрист РФ, проф., зав. кафедрой предпринимательского права юрфака МГУ им. М. В. Ломоносова, г. Москва, Россия

### Гуленков Михаил Сергеевич

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

### Егорова Мария Александровна

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

### Кинев Александр Юрьевич

д.ю.н., проф., член Центральной избирательной комиссии, г. Москва, Россия

### Кучеров Илья Ильич

д.ю.н., заслуженный юрист РФ, проф., зам. директора ИЗиСП при Правительстве РФ, г. Москва, Россия

### Лопатин Владимир Николаевич

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

### Молчанов Артем Владимирович,

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

### Новоселова Людмила Александровна

д.ю.н., заслуженный юрист РФ, проф., председатель Суда по интеллектуальным правам, г. Москва, Россия

### Паращук Сергей Анатольевич

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

### Пузыревский Сергей Анатольевич

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

### Самолысов Павел Валерьевич

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

### Тенишев Андрей Петрович

к.ю.н., заведующий кафедрой конкурентного права ИПИНБ РАНХиГС при Президенте РФ, г. Москва, Россия

### Тесленко Антон Викторович

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

### Тосунян Гарегин Ашотович

академик РАН, заслуженный деятель науки РФ, д.ю.н., проф., зав. сектором финансового, налогового, банковского и конкурентного права ИГП РАН, г. Москва, Россия

### Федоров Александр Вячеславович

к.ю.н., проф., зам. Председателя СК России, г. Москва, Россия

### Некипелов Александр Дмитриевич (руководитель экономической секции)

академик РАН, д.э.н., профессор директор, Московской школы экономики МГУ им. М. В. Ломоносова, г. Москва, Россия

### Агапова Елена Викторовна

к.э.н., доцент, заведующий кафедрой «Теория и практика конкурентных отношений» Центра развития конкурентной политики и государственного заказа, г. Москва, Россия

### Айтжанов Алдаш Турдыкулович

к.э.н., президент АО «Центр развития и защиты конкурентной политики», г. Нур-Султан, Казахстан

### Башлаков-Николаев Игорь Васильевич

к.э.н., доцент Института государственной службы и управления РАНХиГС при Президенте РФ, г. Москва, Россия

### Голобокова Галина Михайловна

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

### Заварухин Владимир Петрович

к.э.н., директор ИПРАН РАН, г. Москва, Россия

### Караганчу Анатолий Владимирович

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

### Кашеваров Андрей Борисович

к.э.н., заслуженный экономист РФ, зав. базовой кафедрой ФАС России ФГБОУ ВО «Финансовый университет при Правительстве РФ», ФАС России, г. Москва, Россия

### Кириллова Оксана Юрьевна

д.э.н., доцент, проф. РЭУ им. Плеханова, г. Москва, Россия

### Клеева Людмила Петровна

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

### Князева Ирина Владимировна

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

### Колесников Сергей Иванович

академик РАН, д.м.н., заслуженный деятель науки РФ, проф., советник Президиума РАН, г. Москва, Россия

### Королев Виталий Геннадьевич

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

### Марголин Андрей Маркович

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

### Сероштан Мария Васильевна

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

### Стародубов Владимир Иванович

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

### Сушкевич Алексей Геннадьевич

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

### 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, г. Москва, Россия

### Шульц Владимир Леопольдович

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

# Content

## Opening Speech

---

- 6 The Main Priorities of the FAS Russia are “Promoting the Creation of New Jobs, Attracting Investments, Developing Competition”  
*Editorial Board*

## Antitrust Compliance

---

- 8 Antitrust Compliance: System Standardization Issues  
*Vadim V. Soloviev, Sergey V. Yushkin, Compliance Managers Associations, Moscow, Russia*  
*Sergey V. Maksimov, FAS Russia, Institute for the Study of Science of Russian Academy of Sciences, Moscow, Russia*

## Antitrust Practice

---

- 18 The Internal Appeal of the FAS Russia: Procedure and Practice  
*Andrey B. Kashevarov, Financial University under the Government of the Russian Federation, FAS Russia, Moscow, Russia*  
*Irina V. Akimova, Financial University under the Government of the Russian Federation, BGP Litigation Law Office, Moscow, Russia*  
*Ksenia B. Simakova, BGP Litigation Law Office, Moscow, Russia*

## State Cartel Policy

---

- 26 Export Cartels: the Problem of Antitrust Regulation  
*Alexey. G. Sushkevich, Veronika S. Sokur, Eurasian Economic Commission, Moscow, Russia*
- 33 Commentary on the Article “Export Cartels: the Problem of Antitrust Regulation”  
*Muhammed A. Khamukov, FAS Russia, Lomonosov Moscow State University, Moscow, Russia*

## Competition Law Theory

---

- 36 Influence of the Principle of Exhaustion of Exclusive Rights on the State of Competition in Commodity Markets  
*Renat Z. Saydashev, Kutafin Moscow State Law University (MSAL), FAS Russia, Moscow, Russia*
- 42 Common Interest as a Sign of Related Party  
*Maksim V. Kamenkov, Institute of Competition Development and Antimonopoly Regulation of St. Petersburg State University, St. Petersburg, Russia*

## Unfair Competition

---

- 50 Principles of Tax Competition in the Field of Budget Revenue Administration: Concept, Types and Methodology  
*Svetlana N. Belova, Academy of Management of the Ministry of Internal Affairs of Russia, Moscow, Russia*
- 62 The Phenomenon of Corruption As a Type of Anti-Competitive Conduct Model  
*Dmitry Yu. Fedotov, Baikal State University, Irkutsk, Russia*
- 73 Commentary on the Article “The Phenomenon of Corruption As a Type of Anti-Competitive Conduct Model”  
*Yury G. Vasin, Institute of Actual Education “JurInfoR-MGU”, Moscow, Russia*

## State Procurements

---

- 76 The Concept of Development of the Contract System of the Ministry of Internal Affairs of Russia as a Tool for Effective use of Budget Funds and Ensuring Competition in the State Procurement Market  
*Anna A. Tsviliy-Buklanova, Academy of Management of the Ministry of Internal Affairs of Russia, Moscow, Russia*

## Legal Regulation of Protection and Development of Competition Abroad

---

- 88 Legal Aspects of Defining Market’ Boundaries where Digital Platforms’ Owners Participate: Amex Case  
*Anton O. Maslov, Kutafin Moscow State Law University (MSAL), Moscow, Russia*

## Reviews of Activities

---

- 98 Open Doors of the Federal Antimonopoly Service of Russia and the Eurasian Economic Commission

# Содержание

## Вступительное слово

---

- 6 Основные приоритеты ФАС России — «содействие созданию новых рабочих мест, привлечению инвестиций, развитие конкуренции»  
*Редакционная коллегия*

## Антимонопольный комплаенс

---

- 8 Антимонопольный комплаенс: проблемы стандартизации системы  
*Соловьев В.В., Юшкин С.В., Ассоциация комплаенс-менеджеров, г. Москва, Россия*  
*Максимов С.В., ФАС России, Институт проблем развития науки РАН, г. Москва, Россия*

## Практика применения антимонопольного законодательства

---

- 18 Ведомственная апелляция ФАС России: процедура и практика  
*Кашиеваров А.Б., Финансовый университет при Правительстве Российской Федерации, ФАС России, г. Москва, Россия*  
*Акимова И.В., Финансовый университет при Правительстве Российской Федерации, Адвокатское Бюро BGP Litigation, г. Москва, Россия*  
*Симакова К.Б., Адвокатское Бюро BGP Litigation, г. Москва, Россия*

## Государственная политика в сфере борьбы с картелями

---

- 26 Экспортные картели: проблема антимонопольного регулирования  
*Сушкевич А.Г., Сокур В.С., Евразийская экономическая комиссия, г. Москва, Россия*
- 33 Комментарий к статье «Экспортные картели: проблема антимонопольного регулирования»  
*Хамуков М.А., ФАС России, МГУ имени М.В. Ломоносова, г. Москва, Россия*

## Теория конкурентного права

---

- 36 Влияние принципа исчерпания исключительного права на товарный знак на состояние конкуренции на товарных рынках  
*Сайдашев Р.З., Московский государственный юридический университет имени О.Е. Кутафина (МГЮА), ФАС России, г. Москва, Россия*
- 42 Общий интерес как признак группы лиц  
*Каменков М.В., Институт развития конкуренции и антимонопольного регулирования Санкт-Петербургского государственного университета, г. Санкт-Петербург, Россия*

## Недобросовестная конкуренция

---

- 50 Принципы налоговой конкуренции в сфере администрирования доходов бюджетов: понятие, виды и методология  
*Белова С.Н., Академия управления МВД России, г. Москва, Россия*
- 62 Феномен коррупции как разновидность антиконкурентной модели поведения  
*Федотов Д.Ю., Байкальский государственный университет, г. Иркутск, Россия*
- 73 Комментарий к статье «Феномен коррупции как разновидность антиконкурентной модели поведения»  
*Васин Ю.Г., Институт актуального образования «ЮрИнфоР-МГУ», г. Москва, Россия*

## Госзакупки

---

- 76 Концепция развития Контрактной системы МВД России как инструмент эффективного использования бюджетных средств и обеспечения конкуренции на рынке государственных закупок  
*Цвилий-Букланова А.А., Академия управления МВД России, г. Москва, Россия*

## Правовое регулирование защиты и развития конкуренции за рубежом

---

- 88 Правовые аспекты определения границ товарных рынков, участниками которых являются владельцы цифровых платформ: дело Amex  
*Маслов А.О., Московский государственный юридический университет имени О.Е. Кутафина (МГЮА), г. Москва, Россия*

## Обзоры мероприятий

---

- 98 Открытые двери ФАС России и ЕЭК

<https://doi.org/10.47361/2542-0259-2021-2-26-6-7>

ISSN: 2542-0259

© Российское конкурентное право  
и экономика, 2021

## Основные приоритеты ФАС России — «содействие созданию новых рабочих мест, привлечению инвестиций, развитие конкуренции»

## The Main Priorities of the FAS Russia are “Promoting the Creation of New Jobs, Attracting Investments, Developing Competition”

### Дорогие читатели!

**В**торой номер журнала «Российское конкурентное право и экономика» выходит в свет после только что завершившегося 24-го Петербургского международно-го экономического форума (ПМЭФ-2021). Одну из тем всех состоявшихся ПМЭФ традиционно составляли вопросы антимонопольного регулирования. Последний форум не стал исключением.

В своем выступлении на пленарной сессии *Президент России В.В. Путин* подчеркнул, что *«именно конкуренция является главным драйвером развития экономики»*. Одновременно глава государства выступил с инициативами отмены согласования с антимонопольными органами сделок по слиянию и поглощению на сумму менее 800 млн руб. и повышения с 400 млн руб. до 800 млн руб. порога годовой выручки, с достижением которой компании могут подвергаться плановым проверкам ФАС России (<https://www.kommersant.ru/doc/4847034>).

С учетом этих поручений Президента России Федеральная антимонопольная служба уже приступила к подготовке соответствующего законопроекта.

Как отметил *руководитель ФАС России М.А. Шаскольский*: *«Наша задача не штрафовать нарушителей, а предотвратить нарушение, мы уходим от “палочной системы”. Основные приоритеты в работе ведомства — содействие созданию новых рабочих мест, привлечению инвестиций, развитие конкуренции»* (<https://fas.gov.ru/publications/22978>).

Теми же приоритетами с момента выхода в свет в 2011 г. первого номера журнала руководствуется и «Российское конкурентное право и экономика».

Текущий выпуск открывается статьей, посвященной теме антимонопольного комплаенса, активное внедрение которого в практику хозяйствования и государственного управления в современной России началось с подписания в конце 2017 г. Указа Президента РФ № 618 «Об основных направлениях государственной политики по развитию конкуренции». Принятыми во исполнение этого указа 1 марта 2020 г. поправками к Закону о защите конкуренции были созданы общие предпосылки для добровольного внедрения организациями и индивидуальными предпринимателями систем антимонопольного комплаенса, ориентированных на эффективное предупреждение нарушений антимонопольного законодательства.

В этой связи инициативу Ассоциации комплаенс-менеджеров, возглавляемой В.В. Соловьевым, по разработке национального стандарта систем антимонопольного комплаенса для организаций нужно воспринимать, прежде всего, как важный и необходимый шаг на пути к отказу от «палочной системы».

Приоритет профилактики нарушений антимонопольного законодательства перед мерами ответственности за них не только не отменяет, но и, напротив, лишь подчеркивает необходимость совершенствования правоприменительной практики ФАС России, одним из ключевых инструментов которого является ведомственная апелляция. Проблемам практической реализации этого важного

института посвящена статья А.Б. Кашеварова, И.В. Акимовой и К.Б. Симаковой.

Среди публикаций «РКПиЭ», посвященных традиционному для антимонопольного регулятора предмету повышенного внимания — картелям, нельзя не выделить работу А.Г. Сушкевича и В.С. Сокур, раскрывающую тему экспортных картелей применительно к условиям новых вызовов для России и других государств — членов ЕАЭС.

Следуя своим традициям, журнал публикует статьи, затрагивающие наиболее актуальные в современных условиях вопросы антимонопольного регулирования: от контроля публичных закупок (А.А. Цвилий-Букланова) до особенностей конкурентной политики в отношении цифровых платформ (Р.З. Сайдашев).

Редакционная коллегия намерена и впредь придерживаться этой традиции.

В связи с этим ключевой темой следующего выпуска журнала мы планируем объявить тему «дорожной карты» развития конкуренции в сфере науки и образования, работу над проектом которой в настоящее время ведет ФАС России совместно с Минобрнауки России, РАН и широким экспертным сообществом.

Этим своим выбором мы решили внести свой вклад в повестку объявленного Президентом России Года науки и технологий в нашей стране. ■

*Редакционная коллегия*

УДК 342.97

<https://doi.org/10.47361/2542-0259-2021-2-26-8-16>

ISSN: 2542-0259

© Российское конкурентное право  
и экономика, 2021

# Антимонопольный комплаенс: проблемы стандартизации системы

**Соловьев В.В.,****Юшкин С.В.,**Ассоциация  
комплаенс-менеджеров,  
127006, Россия, г. Москва,  
Воротниковский пер., д. 11,  
стр. 2**Максимов С.В.\***,ФАС России,  
125993, Россия, г. Москва,  
ул. Садовая-Кудринская, д. 11,  
Институт проблем развития  
науки РАН,  
117218, Россия, г. Москва,  
Нахимовский пр-т, д. 32

## Аннотация

В статье рассматриваются этимология и предыстория внедрения института антимонопольного комплаенса в российскую хозяйственную практику, соотношение данного института с институтом общего комплаенса. Рассмотрено определение понятия антимонопольного комплаенса, закрепленное в новой ст. 9<sup>1</sup> Федерального закона «О защите конкуренции».

Авторы предлагают собственную дефиницию понятия антимонопольного комплаенса как деятельности хозяйствующего субъекта, направленной на обеспечение соблюдения антимонопольного законодательства сотрудниками хозяйствующего субъекта и хозяйствующим субъектом в целом путем предупреждения и пресечения нарушений требований такого законодательства и основанных на нем нормативных правовых и правоприменительных актов.

Авторы также обосновывают целесообразность разработки специального национального стандарта ГОСТ Р «Система внутреннего обеспечения соответствия требованиям антимонопольного законодательства (система антимонопольного комплаенса) хозяйствующего субъекта».

Отмечено, что эффективность системы антимонопольного комплаенса будет зависеть не только от способности того или иного хозяйствующего субъекта сформировать на основе соответствующего национального стандарта систему антимонопольного комплаенса, но и от способности государства определить и гарантировать эффективные стимулы к соблюдению антимонопольного законодательства.

Авторы обосновывают целесообразность дополнения КоАП РФ положениями, предусматривающими обязательность и пределы снижения размера наказания или замены наказания более мягким в случае совершения антиконкурентного административного правонарушения лицом, которое внедрило эффективную систему антимонопольного комплаенса.

**Ключевые слова:** антимонопольный комплаенс, система антимонопольного комплаенса, риск-ориентированный подход, нарушение антимонопольного законодательства, национальный стандарт Российской Федерации.

**Для цитирования:** Соловьев В.В., Юшкин С.В., Максимов С.В. Антимонопольный комплаенс: проблемы стандартизации системы // Российское конкурентное право и экономика. 2021. № 2 (26). С. 8—16, <https://doi.org/10.47361/2542-0259-2021-2-26-8-16>

Авторы заявляют об отсутствии конфликта интересов.

# Antitrust Compliance: System Standardization Issues

**Vadim V. Soloviev,**  
**Sergey V. Yushkin,**  
Compliance Managers  
Associations,  
Vorotnikovskiy Lane, 11, bldg 2,  
Moscow, 117218, Russia

**Sergey V. Maksimov\*,**  
FAS Russia,  
Sadovaya-Kudrinskaya str., 11,  
Moscow, 125993, Russia,  
Institute for the Study of Science  
of Russian Academy of Sciences,  
Nakhimovskiy Av., 32, Moscow,  
127006, Russia

## Abstract

The article examines the etymology and prehistory of the introduction of the institution of antimonopoly compliance in Russian business practice, the relationship of this institution with the institution of general compliance. The article considers the definition of the concept of antimonopoly compliance, enshrined in the new article 9<sup>1</sup> of the Federal Law "On Protection of Competition".

The authors propose their own definition of the concept of antimonopoly compliance as an activity of an economic entity aimed at ensuring compliance with antimonopoly legislation by employees of an economic entity and an economic entity as a whole by preventing and suppressing violations of the requirements of such legislation and regulatory legal and law enforcement acts based on it.

The authors also substantiate the advisability of developing a special national standard GOST R "System of internal compliance with the requirements of antimonopoly legislation (antimonopoly compliance system) of an economic entity".

It is noted that the effectiveness of the antimonopoly compliance system will depend not only on the ability of an economic entity to form an antimonopoly compliance system on the basis of an appropriate national standard, but also on the state's ability to determine and guarantee effective incentives to comply with antimonopoly legislation.

The authors substantiate the advisability of supplementing the Code of Administrative Offenses of the Russian Federation with provisions that provide for the obligation and limits to reduce the amount of punishment or replace the punishment with a softer one in the event of an anticompetitive administrative offense by a person who has implemented an effective system of antimonopoly compliance.

**Keywords:** *antitrust compliance, antitrust compliance system, risk-based approach, violation of antimonopoly legislation, national standard of the Russian Federation.*

**For citation:** Soloviev V.V., Yushkin S.V., Maksimov S.V. Antitrust compliance: system standardization issues // Russian Competition Law and Economy. 2021. No. 2 (26). P. 8–16, <https://doi.org/10.47361/2542-0259-2021-2-26-8-16>

The authors declare no conflict of interest.

**П**онятие «*антимонопольный комплаенс*» (от англ. compliance — согласие, соответствие), под которым обычно понимается *деятельность хозяйствующего субъекта, направленная на обеспечение соблюдения антимонопольного законодательства сотрудниками хозяйствующего субъекта и хозяйствующим субъектом в целом путем предупреждения и пресечения нарушений требований такого законодательства и основанных на нем нормативных правовых актов и актов правоприменения*, сравнительно недавно вошло в российскую хозяйственную практику и правоприменительную практику [1] и научный оборот [2—4], а с 2020 г. — в законодательство (хотя и без использования словосочетания «антимонопольный комплаенс») и иные нормативные правовые акты<sup>1</sup>.

Сегодня антимонопольный комплаенс рассматривается ФАС России как один из основных инструментов снижения числа нарушений антимонопольного законодательства [5].

Изначально идея комплаенса как особой формы самоконтроля хозяйствующего субъекта, по-видимому, возникла из-за естественного стремления собственника компании (каковым, разумеется, может быть и государство) минимизировать различные издержки, связанные с возможными нарушениями обязательных нормативных требований (ограничений и запретов) к субъектам хозяйственной деятельности на фоне ослабления духовных и нравственных регуляторов поведения людей.

То, с чем на Руси в начале XI в. «справлялись» одна Русская правда и православная церковь, в современной России (июнь 2021 г.) мы пытаемся регулировать с помощью более 12,3 млн нормативных правовых актов<sup>2</sup>.

Хотя к непосредственному регулированию экономических отношений можно отнести не более десятой части этих актов, число норм и нормативных правовых актов, которыми должны руководствоваться те, кто осуществляет хозяйственную деятельность (от самозанятого гражданина до федерального министра и руководителя высшего органа государственной власти), останется слишком большим для того, чтобы быть уверенным, что никакие правовые нормы не нарушаются. При этом риск совершения таких нарушений, по-видимому, продолжает увеличиваться вместе с ростом числа и сложности регулирующих правил.

К сожалению, эту глобальную тенденцию до настоящего времени переломить не удалось и вряд ли удастся в обозримом будущем. Все развитые в экономическом и правовом отношении государства в этом смысле мало чем отличаются, с той лишь оговоркой, что в странах с сохраняющейся (хотя и модифицированной) прецедентной системой права (например, в Великобритании, в меньшей степени в США) эта ситуация, по-видимому, еще хуже.

Помимо попыток дерегулирования некоторых видов хозяйственной жизни (как правило, ограниченных несколькими годами, в лучшем случае десятилетиями) и кодификации (в том числе в форме международных договоров)<sup>3</sup> отдельных отраслей (реже групп отраслей) экономического законодательства, ведущей к упорядочиванию и уменьшению объема нормативного материала, сокращению числа нормативных правовых актов, у любого государства сегодня не так много инструментов, которые позволяют рассчитывать на приемлемый (прежде всего, с точки зрения достижения целей социально-го развития и обеспечения национальной безопасности) уровень законопослушности участников хозяйственных отношений.

К числу таких инструментов относится и комплаенс как важный элемент механизма управления хозяйствующим субъектом (прежде всего, организацией, имеющей наемный персонал), призванный обеспечить соответствие деятельности хозяйствующего субъекта, действий его собственников и персонала (в том числе руководства) любым обязательным требованиям законодательства (прежде всего, тех требований, нарушение которых влечет критически значимые негативные последствия).

Принятый в апреле 2014 г. Международной организацией по стандартизации (International Organization for Standardization — ISO) международный стандарт ISO 19600:2014 Системы управления соответствием. Руководящие указания<sup>4</sup> (заменен в 2021 г. ISO 37301:2021 Системы комплаенс-менеджмента. Требования с руководством по применению) [6] был подготовлен на основе принятого Австралией в 1998 г. национального стандарта AS 3806 — Программы соответствия (пересмотрен в 2006 г.), который базировался

<sup>1</sup> Приказ ФАС России от 18.03.2020 № 289/20 (ред. от 05.03.2021) «Об утверждении Плана мероприятий по реализации Стратегии развития конкуренции и антимонопольного регулирования в Российской Федерации на период до 2030 года (I этап — 2020—2024 годы)» // <https://docs.cntd.ru/document/564979885> (Дата обращения: 06.06. 2021).

<sup>2</sup> См.: Банк нормативных правовых актов в Российской Федерации // <http://pravosearch.minjust.ru:8080/bigs/portal.html> (Дата обращения: 04.06.2021).

<sup>3</sup> См., например: Таможенный кодекс Евразийского экономического союза (приложение к Договору о Таможенном кодексе Евразийского экономического союза, подписанный в г. Москве 11 апреля 2017 г. Вступил в силу, в том числе для Российской Федерации, 1 января 2018 г. // Официальный интернет-портал правовой информации ([www.pravo.gov.ru](http://www.pravo.gov.ru)) 2018. 9 янв.

<sup>4</sup> See: ISO 19600:2014 Compliance management systems — Guidelines // <https://www.iso.org/ru/standard/62342.html> (Дата обращения: 04.06.2021).

на риск-ориентированном подходе и был ориентирован на финансовую сферу<sup>5</sup>.

Аналогичный по сути подход был использован в Положении Банка России от 16 декабря 2003 г. № 242-П (ред. от 04.10.2017) «Об организации внутреннего контроля в кредитных организациях и банковских группах»<sup>6</sup>.

В Европе к этому периоду уже созрело понимание того, что внедрение комплаенс-систем для некоторых категорий хозяйствующих субъектов должно стать обязательным. Несмотря на то, что законодательство ФРГ в начале XXI в. обязывало вводить комплаенс-системы в банковской и страховой сферах, рядом (в частности, У. Шнайдером) исследователей была высказана мысль, что комплаенс-систему компания обязана вводить вне зависимости от тех или иных факторов для обеспечения исполнения сотрудниками таких компаний обязательных требований закона [7].

Согласно п. 3.17 ISO 19600:2014 комплаенс определяется как *деятельность по обеспечению юридическим лицом соблюдения обязательных требований путем воздействия на поведение работников и формирования корпоративной культуры*.

Как показывает анализ, ключевые идеи общего комплаенса организации (в частности, использование риск-ориентированного подхода) оказали заметное влияние на разработку в 2013 г. Международной торговой палатой (ICC) Практического пособия ICC по антимонопольному комплаенсу [8], которое стало важным стимулом для глобального внедрения этого инструмента в хозяйственную практику.

Росту интереса российского бизнеса и государства к теме антимонопольного комплаенса способствовала позиция ФАС России, которая была сформирована по результатам дискуссии, предложенной некоммерческим партнерством «Содействие развитию конкуренции» (ныне — Ассоциация антимонопольных экспертов) 13 марта 2015 г. [9].

При этом, конечно, не стоит забывать, что теория и практика предупреждения правонарушений (в том числе в экономической сфере) в нашей стране и в СССР в целом *была хорошо развита уже к началу 1970-х гг.*, когда едва ли не каждый орган власти, учреждение и предприятие ежегодно разрабатывали и принимали планы профилактики правонарушений в своей деятельности, ориентированные на специфику такой деятельности.

Именно в этот период была выдвинута идея принятия Основ законодательства Союза ССР и союзных респу-

блик по профилактике преступлений [10, с. 97], которая была реализована лишь в 2016 г. в форме Федерального закона от 23 июня 2016 г. № 182-ФЗ «Об основах системы профилактики правонарушений в Российской Федерации»<sup>7</sup> (далее – Федеральный закон о профилактике правонарушений).

Предложенное в данном Законе определение понятия *системы профилактики правонарушений* как совокупности «*субъектов профилактики правонарушений, лиц, участвующих в профилактике правонарушений, и принимаемых ими мер профилактики правонарушений, а также основ координации деятельности и мониторинга в сфере профилактики правонарушений*» (ст. 2 Федерального закона о профилактике правонарушений) вполне могло выступить как основа для разработки проекта соответствующего государственного стандарта и соответствующих отраслевых стандартов.

Важный шаг для реализации Федерального закона о профилактике правонарушений был сделан при разработке в рамках основного направления стратегического развития РФ «Реформа контрольной и надзорной деятельности»<sup>8</sup> *Стандарта комплексной профилактики нарушений обязательных требований*, утвержденного соответствующим проектным комитетом в сентябре 2017 г.<sup>9</sup>, который до настоящего времени не реализован в качестве ГОСТ Р, но, по-видимому, повлиял на принятие Постановления Правительства РФ от 30 декабря 2016 г. № 1564, которым были утверждены Правила проведения субъектами профилактики правонарушений мониторинга в сфере профилактики правонарушений<sup>10</sup>.

Вместе с тем следует подчеркнуть, что поскольку Федеральный закон о профилактике правонарушений относит к субъектам профилактики лишь органы государственной власти (за исключением органов законодательной и судебной власти, Президента Российской Федерации и некоторых других государственных

<sup>7</sup> См.: СЗ РФ. 27.06.2016. № 26 (ч. I). Ст. 3851.

<sup>8</sup> См.: Паспорт приоритетной программы «Реформа контрольной и надзорной деятельности» (утв. президиумом Совета при Президенте Российской Федерации по стратегическому развитию и приоритетным проектам, протокол от 21 декабря 2016 г. № 12) (с изменениями и дополнениями) <https://base.garant.ru/71682144/> (Дата обращения: 04.06.2021).

<sup>9</sup> См.: Стандарт комплексной профилактики нарушений обязательных требований (утв. Протоколом заседания проектного комитета по основному направлению стратегического развития Российской Федерации «Реформа контрольной и надзорной деятельности» от 12.09.2017 № 61(11)) // [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_282091/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_282091/) (Дата обращения: 04.06.2021).

<sup>10</sup> См.: Постановление Правительства Российской Федерации от 30.12.2016 № 1564 «О проведении субъектами профилактики правонарушений мониторинга в сфере профилактики правонарушений в Российской Федерации» // <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001201701030007?index=0&rangeSize=1> (Дата обращения: 04.06.2021).

<sup>5</sup> See: AS 3806—2006 Australian Standard. Compliance programs (Prepared by Committee QR-014, Compliance Systems. Published on 9 March 2006) // <https://www.saiglobal.com/PDFTemp/Previews/OSH/as/as3000/3800/3806-2006.pdf> (Дата обращения: 04.06.2021).

<sup>6</sup> См.: Вестник Банка России. 04.02.2004. № 7.

ных органов) и местного самоуправления (ст. 5), то соответствующее постановление не распространяется на организации и граждан, которые согласно ст. 13 указанного Закона *вправе добровольно участвовать в профилактике правонарушений* по правилам, предусмотренным данным законом.

Данное положение основного нормативного правового акта в области профилактики любых видов правонарушений в нашей стране, каковым является Федеральный закон о профилактике правонарушений 2016 г., несомненно, имеет важное методологическое значение для разработки проекта ГОСТ Р, посвященного стандартизации системы антимонопольного комплаенса.

Развитие и внедрение в российскую хозяйственную практику системы антимонопольного комплаенса как инструмента предупреждения нарушений антимонопольного законодательства является важным элементом реализации государственной политики не только в области защиты, но развития конкуренции в целях обеспечения роста экономики России, повышения качества жизни граждан нашей страны.

В соответствии с подп. «л» п. 2 принятого 21 декабря 2017 г. Указа Президента Российской Федерации «Об основных направлениях государственной политики по развитию конкуренции» № 618 (далее — Указ Президента РФ № 618) *«стимулирование хозяйствующих субъектов, в том числе занимающих доминирующее положение на товарных рынках, внедряющих систему внутреннего обеспечения соответствия требованиям антимонопольного законодательства»*<sup>11</sup> признано одним из основополагающих принципов государственной политики по развитию конкуренции.

Согласно утвержденному тем же Указом Президента РФ Национальному плану развития конкуренции в Российской Федерации на 2018—2020 гг. (далее — Национальный план по развитию конкуренции) Правительству РФ было рекомендовано в срок до 1 января 2019 г. внести в Государственную Думу Федерального Собрания РФ проект федерального закона, предусматривающего правовое регулирование системы внутреннего обеспечения соответствия требованиям антимонопольного законодательства (подп. «ж» п. 4).

Данное положение Национального плана по развитию конкуренции было реализовано в Федеральном законе от 1 марта 2020 г. № 33-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О защите конкуренции».

Указанным Законом ст. 4 Федерального закона от 26 июля 2006 г. № 135-ФЗ «О защите конкуренции» (далее — Закон о защите конкуренции) была дополнена новым п. 24, в котором дана следующая дефиниция по-

нятия антимонопольного комплаенса (без его непосредственного использования): *«система внутреннего обеспечения соответствия требованиям антимонопольного законодательства — совокупность правовых и организационных мер, предусмотренных внутренним актом (внутренними актами) хозяйствующего субъекта либо другого лица из числа лиц, входящих в одну группу лиц с этим хозяйствующим субъектом, если такой внутренний акт (внутренние акты) распространяется на этого хозяйствующего субъекта, и направленных на соблюдение им требований антимонопольного законодательства и предупреждение его нарушения»*<sup>12</sup>.

Одним из недостатков данного определения, на наш взгляд, является отсутствие такой задачи комплаенса, как пресечение нарушений антимонопольного законодательства, предупреждение и пресечение основанных на нем нормативных правовых актов и актов правоприменения.

Этот пробел, на наш взгляд, может быть устранен путем внесения в ст. 4 и 9<sup>1</sup> Закона о защите конкуренции соответствующих изменений.

Одновременно с внесением изменений в ст. 4 Закон о защите конкуренции был дополнен новой ст. 9<sup>1</sup>, согласно которой любой хозяйствующий субъект (организация или их группа, а также гражданин) вправе организовать систему антимонопольного комплаенса в целях соблюдения антимонопольного законодательства и предупреждения нарушения данного законодательства (ч. 1).

Закрепленный данной нормой принцип *добровольности создания хозяйствующим субъектом системы антимонопольного комплаенса*, по сути, который, согласно Дж. Наю, есть «мягкая сила», позволяющая добиваться желаемого эффекта без принуждения [11], предопределил наиболее целесообразную форму внедрения этой системы на основе такой формы «мягкого права» как национальный стандарт. Общие требования к национальным стандартам, правила их разработки и легализации установлены Федеральным законом от 29 июня 2015 г. № 162-ФЗ «О стандартизации в Российской Федерации»<sup>13</sup>.

При этом необходимо подчеркнуть, что принцип добровольности создания хозяйствующим субъектом системы антимонопольного комплаенса не распространяется на органы власти, что в полной мере соответствует ранее рассмотренной ст. 5 Федерального закона о профилактике правонарушений.

Статьей 9<sup>1</sup> Закона о защите конкуренции также закреплены рекомендации к содержанию внутренних актов хозяйствующих субъектов, формирующих основу системы антимонопольного комплаенса, которая вклю-

<sup>11</sup> См.: Указ Президента РФ от 21 декабря 2017 г. № 618 «Об основных направлениях государственной политики по развитию конкуренции» // СЗ РФ. 25.12.2017. № 52 (ч. I). Ст. 8111.

<sup>12</sup> См.: Рос. газета. 2006. 27 июля.

<sup>13</sup> См.: СЗ РФ. 06.07.2015. № 27. Ст. 3953.

чает: 1) регламентацию порядка проведения оценки рисков нарушения антимонопольного законодательства, связанных с осуществлением хозяйствующим субъектом своей деятельности; 2) меры, нацеленные на снижение рисков нарушения антимонопольного законодательства, связанных с осуществлением хозяйствующим субъектом своей деятельности; 3) меры по контролю за функционированием в хозяйствующем субъекте системы внутреннего обеспечения соответствия требованиям антимонопольного законодательства; 4) регламентацию порядка ознакомления работников хозяйствующего субъекта с соответствующими внутренними актами; 5) наличие должностного лица, ответственного за функционирование системы внутреннего обеспечения соответствия требованиям антимонопольного законодательства (ч. 2).

Очевидно, что, поскольку приведенные выше положения являются для хозяйствующего субъекта рекомендацией, последний вправе самостоятельно решать вопрос о том, каким именно субъектным составом будет обеспечиваться функционирование системы антимонопольного комплаенса: а) специально выделенным сотрудником организации (уполномоченным по антимонопольному комплаенсу, комплаенс-менеджером, комплаенс-офисером) или б) сотрудником, которому данная функция вменена наряду с иными сходными функциями (антикоррупционный комплаенс, налоговый комплаенс, контрактный комплаенс и др.); в) специальным подразделением по общему комплаенсу или антимонопольному комплаенсу; г) организацией или гражданином, нанятыми на основе гражданско-правового договора.

Для индивидуальных предпринимателей и иных граждан, осуществляющих хозяйственную деятельность, которые, как правило, лишены возможности полноценно самостоятельно осуществлять функции антимонопольного комплаенса, объективно возникает потребность во вступлении или в создании локальных, региональных и федеральных ассоциаций антимонопольного комплаенса, способных на приемлемых для участников условиях обеспечить реализацию соответствующей функции.

Выбор хозяйствующим субъектом той или иной модели организации системы антимонопольного комплаенса в значительной степени будет зависеть не только от особенностей его организационно-правовой формы и управления, но и от специфики основных видов деятельности такого хозяйствующего субъекта, рынка, на котором он действует, и его положения на таком рынке.

Вместе с тем любой конкретной системе антимонопольного комплаенса любого хозяйствующего субъекта свойственны общие цели, терминология, принципы, структура, процедуры и методология построения (организации) и функционирования.

Стандартизацию этих элементов, на наш взгляд, нужно рассматривать в качестве первоочередной задачи реализации новых возможностей в области профилактики и пресечения нарушений антимонопольного зако-

нодательства в деятельности хозяйствующих субъектов, которые открылись в связи со вступлением в силу Федерального закона от 1 марта 2020 г. №33-ФЗ.

В связи с этим авторы считают целесообразным *предложить разработку и внедрение в хозяйственную практику нового национального стандарта Российской Федерации ГОСТ Р «Система внутреннего обеспечения соответствия требованиям антимонопольного законодательства (система антимонопольного комплаенса) хозяйствующего субъекта»* (далее — Национальный стандарт антимонопольного комплаенса), ориентированного, прежде всего, на организации и индивидуальных предпринимателей. Именно эти категории хозяйствующих субъектов включают подавляющее большинство правопользователей в области антимонопольного регулирования.

Важно отметить, что набор инструментов, который может быть закреплен предлагаемым Национальным стандартом антимонопольного комплаенса, способен создавать лишь предпосылки для организации хозяйствующими субъектами единообразных (т.е. сравнимых) потенциально эффективных систем комплаенс-контроля, ориентированных на предупреждение и пресечение нарушений антимонопольного законодательства.

Реальная же эффективность таких систем, проявляющаяся, прежде всего, в снижении невынужденных издержек хозяйствующего субъекта, обусловленных совершением нарушений антимонопольного законодательства хозяйствующим субъектом, его собственниками (сособственниками) или работниками (в том числе лицами, выполняющими управленческие функции), будет зависеть не только от 1) заинтересованности и способности того или иного хозяйствующего субъекта сформировать на основе общих подходов такую систему антимонопольного комплаенса, которая в максимально возможной степени отвечала бы специфике основной деятельности того рынка (или рынков), участником которого он является, и 2) способности государства ясно сформулировать и гарантировать стимулы к соблюдению антимонопольного законодательства, но и от, как справедливо замечают И.В. Князева и К.В. Дозмаров, адаптивного включения системы антимонопольного комплаенса «в содержательный концепт менеджмента организации» и выведения «ее на такой уровень, чтобы поведенческая политика, предусмотренная программой, стала частью конкурентной культуры компании» [12, с. 128].

Перечисленными условиями, однако, не ограничен круг наиболее существенных факторов эффективности системы антимонопольного комплаенса.

К таким факторам, на наш взгляд, следует отнести возможности интеграции антимонопольного и иных видов комплаенса, призванного обеспечивать соблюдение запретов и ограничений, установленных смежным законодательством.

Примером такой интеграции может служить система *сводного комплаенса*, которая получила закрепление в Методических рекомендациях по внедрению внутреннего контроля соблюдения антимонопольного законодательства, законодательства о государственном оборонном заказе и законодательства, регулирующего закупочную деятельность, утвержденных распоряжением Правительства Российской Федерации от 26 апреля 2017 г. № 795-р<sup>14</sup> для организаций, осуществляющих деятельность в сфере оборонно-промышленного комплекса и (или) являющихся головными исполнителями (исполнителями) государственного оборонного заказа (далее — Методические рекомендации по сводному комплаенсу в сфере ОПК-ГОЗ; Методические рекомендации).

Основными целями принятия Методических рекомендаций по сводному комплаенсу в сфере ОПК-ГОЗ стало:

1) формирование у соответствующих хозяйствующих субъектов *«единого подхода к организации внутреннего контроля соблюдения требований федеральных законов “О защите конкуренции”, “О государственном оборонном заказе”, “О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд” и “О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц” (далее — сводное законодательство)»*;

2) предупреждение совершения ими нарушений сводного законодательства.

Анализ указанных выше Методических рекомендаций позволяет заключить, что, принимая их, Правительство Российской Федерации рассчитывало на оптимизацию бюджетных затрат, связанных с внедрением соответствующего сводного комплаенса, достижение синергического эффекта в предупреждении взаимосвязанных нарушений не только антимонопольного и закупочного законодательства, но и административного и уголовного законодательства, устанавливающего ответственность за указанные выше нарушения.

Основанием для такого вывода служит то обстоятельство, что разработчик Методических рекомендаций к наиболее типичным регулируемым рискам отнес также антиконкурентные, в том числе картельные, соглашения, за которые предусмотрена не только административная, но и уголовная ответственность (п. 5 Методики выявления и оценки регулируемых рисков, приложение № 1 к Методическим рекомендациям).

Помимо организаций ОПК на сегодня рядом крупных российских компаний, деятельность которых связана со значительными рисками нарушения антимонопольного законодательства и уплаты крупных «оборотных» штра-

фов (в частности, ГК «Сибур»<sup>15</sup>, ПАО «ГМК «Норильский никель», ГК «Российские автомобильные дороги», ПАО «МТС», ПАО «Россети» и др.), накоплен значительный опыт по разработке и внедрению систем антимонопольного комплаенса.

Попытка обобщить этот опыт была предпринята Ассоциацией комплаенс-менеджеров в рамках разработанного совместно с участием специалистов НИУ «Высшая школа экономики» проекта Стандарта системы внутреннего обеспечения соответствия требованиям антимонопольного законодательства (системы антимонопольного комплаенса), который включает не только минимальные требования к содержанию внутренних актов хозяйствующих субъектов, установленные Федеральным законом от 01.03.2020 № 33-ФЗ, но и поэтапный алгоритм разработки и внедрения системы антимонопольного комплаенса, включающий: 1) подготовительный этап; 2) этап разработки плана мероприятий «Дорожной карты по разработке и внедрению системы предупреждения антимонопольных рисков»; 3) этап разработки антимонопольной политики хозяйствующего субъекта; 4) этап формирования органа антимонопольного комплаенса; 5) этап определения механизмов выявления, анализа и оценки рисков нарушения антимонопольного законодательства; 6) этап внедрения антимонопольного комплаенса, предусматривающий: а) проведение тренингов, целевых инструктажей, повышение квалификации работников; б) осуществление мониторинга функционирования внедренной системы антимонопольного комплаенса; в) корректировку действий по устранению выявленных несоответствий и внесение изменений в систему антимонопольного комплаенса.

Данный опыт, на наш взгляд, вполне может быть использован при разработке проекта национального стандарта Российской Федерации ГОСТ Р «Система внутреннего обеспечения соответствия требованиям антимонопольного законодательства (система антимонопольного комплаенса) хозяйствующего субъекта»<sup>16</sup>.

## Выводы

1. Закрепленный Федеральным законом от 1 марта 2020 г. № 33-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О защите конкуренции» принцип добровольности

<sup>15</sup> См., например: Сибур. Антимонопольная политика // [https://www.sibur.ru/antimonopoly\\_policy/](https://www.sibur.ru/antimonopoly_policy/) (Дата обращения: 06.06.2021).

<sup>16</sup> Для разработки проекта указанного национального стандарта Ассоциация комплаенс-менеджеров планирует привлечь Республиканский научно-исследовательский институт интеллектуальной собственности (РНИИС), который ранее уже выступил в качестве разработчика ГОСТ Р 58223-2018 «Интеллектуальная собственность. Антимонопольное регулирование и защита от недобросовестной конкуренции», вступивший в силу 1 декабря 2018 г. См.: <https://fas.gov.ru/news/26106> (Дата обращения: 04.06.2021).

<sup>14</sup> См.: <https://fas.gov.ru/documents/561689> (Дата обращения: 04.06.2021).

создания хозяйствующим субъектом системы антимонопольного комплаенса, в сущности, предопределил наиболее целесообразную форму широкого внедрения данной системы в хозяйственную практику на основе такой формы «мягкого» права как национальный стандарт.

2. Хотя ГОСТ Р является документом добровольного применения хозяйствующими субъектами — участниками правоотношений, возникающих в связи с организацией и функционированием систем антимонопольного комплаенса, антимонопольный регулятор вправе рекомендовать хозяйствующим субъектам руководствоваться данным актом, подобно тому как Правительство РФ своим распоряжением от 26 апреля 2017 г. № 795-р ввело для организаций, осуществляющих деятельность в сфере ОПК и (или) являющихся головными исполнителями (исполнителями) ГОЗ, ввело Методические рекомендации по внедрению внутреннего контроля соблюдения антимонопольного и закупочного законодательства.

3. Применение разрабатываемого в настоящее время по инициативе Ассоциации Комплаенс-менеджеров проекта ГОСТ Р «Система внутреннего обеспечения соответствия требованиям антимонопольного законодательства (система антимонопольного комплаенса) хозяйствующего субъекта» может стать обязательным в результате использования ФАС России и (или) Центрального Банка России так называемого правила нормативной ссылки, которое закреплено в ст. 27 Федерального закона «О стандартизации в Российской Федерации». Реализация данного правила может быть осуществлена путем издания нормативного правового акта (приказа), в котором содержится ссылка на необходимость для контролируемых лиц руководствоваться положениями соответствующего ГОСТ Р.

4. Эффективность проектируемого ГОСТ Р «Система внутреннего обеспечения соответствия требованиям антимонопольного законодательства (система антимонопольного комплаенса) хозяйствующего субъекта» будет зависеть не только от способности того или иного хозяйствующего субъекта сформировать на основе соответствующего национального стандарта систему антимонопольного комплаенса, которая будет наиболее полно отвечать специфике основной деятельности хозяйствующего субъекта, но и от способности государства определить и гарантировать эффективные стимулы к соблюдению антимонопольного законодательства.

5. Существование на сегодня такого стимула к соблюдению антимонопольного законодательства, как отнесение организации или индивидуального предпринимателя, внедрившего эффективную систему антимонопольного комплаенса, к категории хозяйствующих субъектов с низким риском нарушения антимонопольного законодательства при осуществлении государственного контроля за соблюдением антимонопольного законодательства РФ и, соответственно, не подлежащих плановым про-

веркам со стороны антимонопольного регулятора, по мнению авторов, для большинства контролируемых является *недостаточным побудительным мотивом для добровольного внедрения системы антимонопольного комплаенса в их деятельность*.

Изначально основным разработчиком проекта Федерального закона от 01.03.2020 № 33-ФЗ, как пишет А.В. Молчанов, «в целях стимулирования развития механизма комплаенса в России» [1, с. 14], предлагалось дополнить Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях (КоАП РФ) новым смягчающим обстоятельством, позволяющим при определенных условиях назначать более мягкое наказание за нарушение антимонопольного законодательства в случае наличия у хозяйствующего субъекта действующей системы антимонопольного комплаенса. Как известно, законодатель не поддержал эту идею в предложенном виде, что, однако, на наш взгляд не является причиной для того, чтобы отказаться от поиска лучшего решения.

Для решения данной задачи в качестве одного из возможных вариантов предлагается рассмотреть возможность дополнения не только ст. 4.1, 4.11 и 4.2 КоАП РФ положениями, предусматривающими обязательность и пределы снижения размера наказания или замены наказания более мягким в случае совершения антиконкурентного административного правонарушения юридическим или физическим лицом, которое внедрило эффективную систему антимонопольного комплаенса, но и статей КоАП РФ, предусматривающих ответственность за нарушения антимонопольного законодательства, положениями об условиях освобождения от ответственности при наличии эффективной системы антимонопольного комплаенса. ■

## Литература [References]

1. Антимонопольный комплаенс: текущая практика и перспективы развития (Аналитический доклад Аналитического центра при Правительстве РФ). 2015. Декабрь. URL: <http://ac.gov.ru/files/publication/a/7838.pdf> (Дата обращения: 31.05.2021). [Antimonopoly compliance: current practice and development prospects (Analytical report of the Analytical Center under the Government of the Russian Federation). 2015. December. URL: <http://ac.gov.ru/files/publication/a/7838.pdf> (Accessed: 31.05.2021) (In Russ.)]
2. Молчанов А.В. Антимонопольный комплаенс: значение и перспективы правового регулирования // Юрист. 2017. № 17. С. 11—14. [Molchanov A.V. Anti-Monopoly Compliance: Significance and Legal Regulation Perspectives // Jurist. 2017. № 17. P. 11—14 (In Russ.)]
3. Пружанский В.Е., Суббот А.В. Антимонопольный комплаенс: цена вопроса // Закон. 2017. № 12. С. 38—43.

- [Pruzhansky V.E., Subbot A.V. Antitrust compliance: what's at stake // *Zakon*. 2017. № 12. P. 38—43 (In Russ.)]
4. Варламова А.Н. Правовые средства осуществления антимонопольного комплаенса // *Конкурентное право*. 2019. № 1. С. 3—7. [Varlamova A.N. Legal Means of Performance of Antimonopoly Compliance // *Competition Law*. 2019. № 1. P. 3—7 (In Russ.)]
  5. Максим Шаскольский: одна из задач ФАС — через комплаенс снизить количество нарушений антимонопольного законодательства. URL: <https://fas.gov.ru/news/31143> (Дата обращения: 18.02. 2021). [Maxim Shaskolsky: one of the tasks of the FAS is to reduce the number of violations of antitrust laws through compliance. URL: <https://fas.gov.ru/news/31143> (Accessed: 18.02. 2021) (In Russ.)]
  6. Клэр Наден. Новый стандарт управления соответствием делает всех победителями. URL: <https://www.iso.org/ru/news/ref2656.html>. 2021. April, 14th (Дата обращения: 05.06.2021). [Clare Naden. New standard for compliance management makes everyone a winner. URL: <https://www.iso.org/ru/news/ref2656.html>. 2021. April, 14th (Accessed: 05.06.2021) (In Russ.)]
  7. Schneider U. Compliance als Aufgabe der Unternehmensleitung // *ZIP*. 2003. P. 649—650.
  8. Практическое пособие ICC по антимонопольному комплаенсу). URL: <http://www.iccwbo.ru> (Дата обращения: 05.06.2021). [Practical antitrust tools for SMEs and larger companies. URL: <http://www.iccwbo.ru> (Accessed: 05.06.2021)]
  9. Игорь Артемьев: Мы уже ввели институты предупреждения и предостережения, теперь самое время вводить комплаенс. URL: <https://fas.gov.ru/news/6046> (Дата обращения: 04.06.2021). [Igor Artemyev: We have already introduced warning and warning institutions, now is the time to introduce compliance. URL: <https://fas.gov.ru/news/6046> (Accessed: 04.06.2021) (In Russ.)]
  10. Максимов С.В., Валуйсков Н.В. Новый закон об основах профилактики правонарушений: некоторые концептуальные недостатки и пути их устранения // *Аграрное и земельное право*. 2016. № 9 (141). С. 96—102. [Maksimov S.V., Valuyskov N.V. New law on the basis of prevention of offences: some conceptual faults and ways of their solution // *Agrarian and land law*. 2016. № 9 (141). P. 96—102 (In Russ.)]
  11. Nye J.S. *Soft Power. The Means to success in world politics*. New York: Public Affairs, 2004. 192 p.
  12. Князева И.В., Дозмаров К.В. Антимонопольный комплаенс — профилактика компаниями рисков нарушения конкурентного законодательства // *ЭКО*. 2020. № 4 (550). С. 110—129. DOI: 10.30680/EC00131-7652-2020-4-110-129 [Knyazeva I.V., Dozmarov K.V. Antitrust compliance programme — prevention of risks of violation of competition law by the company // *ECO*. 2020. № 4 (550). P. 110—129 (In Russ.) DOI: 10.30680/EC00131-7652-2020-4-110-129]

### Сведения об авторах

**Соловьев Вадим Владимирович:** председатель правления Ассоциации комплаенс-менеджеров

**Юшкин Сергей Васильевич:** кандидат юридических наук, заслуженный юрист Удмуртской Республики, член Ассоциации комплаенс-менеджеров  
E-mail: [yushkin888@yandex.ru](mailto:yushkin888@yandex.ru)

**Максимов Сергей Васильевич:** доктор юридических наук, профессор, советник руководителя ФАС России, главный научный сотрудник Института проблем развития науки РАН  
E-mail: [sergeymax2006@yandex.ru](mailto:sergeymax2006@yandex.ru)

Статья поступила в редакцию: 04.05.2021  
Принята к публикации: 07.06.2021  
Дата публикации: 29.06.2021

The paper was submitted: 04.05.2021  
Accepted for publication: 07.06.2021  
Date of publication: 29.06.2021



Федеральная  
Антимонопольная  
Служба



Учебно-методический центр  
ФАС России

## ОБУЧЕНИЕ АНТИМОНОПОЛЬНОМУ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВУ, ГОСУДАРСТВЕННЫМ И КОРПОРАТИВНЫМ ЗАКУПКАМ

**Для бизнеса и органов власти. По всей России**

### АКТУАЛЬНЫЕ ПРОГРАММЫ

Антимонопольный комплаенс, государственные и корпоративные закупки, реклама и торговля, ЖКХ и тарифное регулирование

### ЭКСПЕРТНОСТЬ

Расскажем все о законах с позиции контролирующего органа

### КОРПОРАТИВНОЕ ОБУЧЕНИЕ

Разработаем и обучим по индивидуальной программе

### ЛЮБЫЕ ФОРМАТЫ

Курсы повышения квалификации. Семинары. Вебинары.  
Очно и онлайн

*Узнайте, как применить лучшие антимонопольные практики,  
чтобы сократить издержки и снизить административные риски*



**+7 (843) 558 - 00 - 27**



**emc-fas.ru**

Лицензия от 17 марта 2021 г. № 10599



РЕКЛАМА

УДК 34.096

<https://doi.org/10.47361/2542-0259-2021-2-26-18-25>

ISSN: 2542-0259

© Российское конкурентное право  
и экономика, 2021

# Ведомственная апелляция ФАС России: процедура и практика

**Кашеваров А.Б.\***

Финансовый университет при  
Правительстве Российской  
Федерации,  
125993, Россия, г. Москва,  
Ленинградский пр-т, д. 49,  
ФАС России,  
125993, Россия, г. Москва,  
ул. Садовая-Кудринская, д. 11

**Акимова И.В.,**

Финансовый университет при  
Правительстве Российской  
Федерации,  
125993, Россия, г. Москва,  
Ленинградский пр-т, д. 49,  
Адвокатское Бюро BGP  
Litigation,  
123112, Россия, г. Москва,  
Пресненская наб., д. 6, стр. 2,  
ДЦ «Империя»

**Симакова К.Б.,**

Адвокатское Бюро BGP  
Litigation,  
123112, Россия, г. Москва,  
Пресненская наб., д. 6, стр. 2,  
ДЦ «Империя»

## Аннотация

В ФАС России более пяти лет функционирует институт ведомственной апелляции, позволяющий пересматривать некоторые виды решений территориальных антимонопольных органов во внесудебном порядке. Одновременно Правовым управлением ФАС России с участием Ассоциации антимонопольных экспертов была сформирована практика подготовки и опубликования в журнале «Российское конкурентное право и экономика» ежеквартальных обзоров наиболее важных решений коллегиальных органов ФАС России.

За это время был накоплен ценный опыт по рассмотрению жалоб на решения территориальных антимонопольных органов и сформированы единообразные подходы к решению ряда ключевых вопросов антимонопольного правоприменения.

В статье рассмотрены важные проблемы ведомственной апелляции ФАС России, связанные с определением оснований и порядком обращения в коллегиальные органы с жалобами на решения территориальных антимонопольных органов. Дана оценка наиболее важным достоинствам и недостаткам данного института, сформулированы рекомендации по оптимизации практики защиты прав и законных интересов хозяйствующих субъектов при обжаловании решений (предписаний) территориальных антимонопольных органов.

**Ключевые слова:** ведомственная апелляция, дело о нарушении антимонопольного законодательства, решения и предписания, территориальные органы.

**Для цитирования:** Кашеваров А.Б., Акимова И.В., Симакова К.Б. Ведомственная апелляция ФАС России: процедура и практика // Российское конкурентное право и экономика. 2021. № 2 (26). С. 18–25, <https://doi.org/10.47361/2542-0259-2021-2-26-18-25>

Авторы заявляют об отсутствии конфликта интересов.

# The Internal Appeal of the FAS Russia: Procedure and Practice

**Andrey B. Kashevarov\***

Financial University under the Government of the Russian Federation,  
Leningradsky Prospekt, 49,  
Moscow, 125993, Russia,  
FAS Russia,  
Sadovaya-Kudrinskaya str., 11,  
Moscow, 125993, Russia

**Irina V. Akimova,**

Financial University under the Government of the Russian Federation,  
Leningradsky Prospekt, 49,  
Moscow, 125993, Russia,  
BGP Litigation Law Office,  
Imperia Tower Business Center,  
Presnenskaya emb., 6, bldg 2,  
Moscow, 123112, Russia

**Ksenia B. Simakova,**

BGP Litigation Law Office,  
Imperia Tower Business Center,  
Presnenskaya emb., 6, bldg 2,  
Moscow, 123112, Russia

**Abstract**

For more than five years, the FAS Russia has been operating the institute of Internal appeal, which makes it possible to review certain types of decisions of territorial antimonopoly bodies out of court. At the same time, the Legal Department of the FAS Russia with the participation of the Association of Antimonopoly Experts formed the practice of preparing and publishing in the journal "Russian Competition Law and Economics" quarterly reviews of the most important decisions of the collegial bodies of the FAS Russia.

During this time, valuable experience has been accumulated in the consideration of complaints against decisions of territorial antimonopoly bodies and uniform approaches to solving a number of key issues of antimonopoly law enforcement have been formed.

The article discusses the important problems of Internal appeal of the FAS Russia related to the specification of grounds and the procedure for applying to the collegial bodies of the FAS Russia on complaints against decisions of territorial antimonopoly bodies.

An assessment of the most important advantages and disadvantages of this institution is given, recommendations are formulated for optimizing the practice of protecting the rights and legitimate interests of economic entities when appealing decisions (orders) of territorial antimonopoly bodies.

**Keywords:** *Internal appeal, case on violation of antimonopoly legislation, decisions and orders, territorial bodies.*

**For citation:** Kashevarov A.B., Akimova I.V., Simakova K.B. The internal appeal of the FAS Russia: procedure and practice // Russian Competition Law and Economy. 2021. No. 2 (26). P. 18–25, <https://doi.org/10.47361/2542-0259-2021-2-26-18-25>

The authors declare no conflict of interest.

**Введение**

Актуальность выбранной темы, по мнению авторов, связана с возрастающей популярностью института Ведомственной апелляции ФАС России среди хозяйствующих субъектов.

Процедура Ведомственной апелляции ФАС России была введена в январе 2016 г. Федеральным законом от 05.10.2015 № 275-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О защите конкуренции» и отдельные законодательные акты Российской Федерации»<sup>1</sup>. То есть процесс рассмотрения дела о нарушении антимонопольного законодательства был дополнен еще одной стадией: пересмотром решения (предписания) территориального антимонопольного органа (далее — территориальный орган) на основании жалобы в центральном аппарате Федеральной антимонопольной службы [1].

<sup>1</sup> См.: СЗ РФ. 31.07.2006. № 31 (ч. 1). Ст. 3434.

Целью авторов является проведение анализа существующей процедуры рассмотрения жалоб на решения и (или) предписания территориальных органов, а также систематизация источников правового регулирования при обращении с жалобами в коллегиальные органы ФАС России.

Следует отметить, что процедура Ведомственной апелляции не является новшеством российского законодательства в сфере контрольно-надзорной деятельности [2].

Если говорить в целом об институте досудебного (внесудебного) обжалования решений и действий (бездействия) органов и организаций, предоставляющих государственные и муниципальные услуги, то данный институт стал развиваться в рамках административной реформы и оптимизации предоставления государственных услуг и исполнения государственных функций [3]. Так, в соответствии с Федеральным законом от 27.07.2010 № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг»<sup>2</sup> основаниями досудебного (внесудебного) обжалования являются нарушение сроков предоставления услуги (либо совершения отдельных действий в этом процессе), предъявление необоснованных требований к заявителю, необоснованные отказы в предоставлении услуги (либо отказы выполнения отдельных действий в процессе предоставления услуги)<sup>3</sup>.

При этом задолго до 2016 г. и вступления в силу Федерального закона от 05.10.2015 № 275-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О защите конкуренции» и отдельные законодательные акты Российской Федерации» механизм досудебного обжалования, аналогичный, в той или иной мере, институту Ведомственной апелляции, был введен в налоговых органах. В настоящее время решение налогового органа о привлечении к ответственности может быть обжаловано в суд только в том случае, если сначала оно было обжаловано в вышестоящий налоговый орган.

Более того, Правительством Российской Федерации определено 62 вида государственного контроля для обязательного досудебного обжалования<sup>4</sup>. Данное требование вступает в силу с 01.07.2021.

В связи с этим, по мнению авторов, можно говорить о том, что в настоящее время в системе государственного управления все более активно применяется принцип автокоррекции. Иными словами, законодатель стремится наделить органы власти полномочиями по пересмотру и исправлению своих собственных решений.

Таким образом, существующие в антимонопольном законодательстве процедуры досудебного обжалования решений (предписаний) представляют особый интерес для рассмотрения и анализа.

## Правовые основы

Положения о так называемом механизме Ведомственной апелляции закреплены в ч. 3—16 ст. 23 Федерального закона от 26 июля 2006 г. № 135-ФЗ «О защите конкуренции» (далее — Закон о защите конкуренции).

Согласно указанным выше нормам в ФАС России созданы коллегиальные органы, в полномочия которых входит в том числе пересмотр решений и (или) предписаний территориальных органов по делам о нарушении антимонопольного законодательства<sup>5</sup>. В настоящее время под коллегиальными органами понимаются Апелляционная коллегия и Президиум ФАС России [4].

Вопросы по пересмотру решений (предписаний) территориальных органов в большинстве своем выносятся именно на рассмотрение Апелляционной коллегии ФАС России. Критериев, по которым жалобы направляются в Президиум ФАС России, не выработано, в связи с этим определение важности дела отдается на внутреннее усмотрение коллегиальных органов ФАС России [5]. Исходя из практики, на рассмотрение Президиума ФАС России попадают только наиболее значимые решения (предписания) по делам о нарушении антимонопольного законодательства, которые способны повлиять на дальнейшее правоприменение тех или иных норм антимонопольного законодательства и по которым существуют неоднозначные правовые подходы, в том числе и в судебной практике.

## Основания для отмены и (или) изменения решений (предписаний) территориальных органов

В коллегиальных органах подлежат обжалованию решения и (или) предписания территориальных органов по делам о нарушении антимонопольного законодательства. Исходя из п. 2 ч. 4 ст. 23 Закона о защите конкуренции, основанием для пересмотра коллегиальными органами решений и (или) предписаний территориальных органов является нарушение единообразия в применении антимонопольными органами норм антимонопольного законодательства.

<sup>2</sup> См.: СЗ РФ. 02.08.2010. № 31. Ст. 4179.

<sup>3</sup> Пешкова (Белогорцева) Х.В., Баранов И.В., Беляев М.А., Бондарева Э.С., Воробьев Н.И., Воробьева Л.В., Ротко С.В., Чернущ Н.Ю., Тимошенко Д.А. Комментарий к Федеральному закону от 27 июля 2010 г. № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» (постатейный) // СПС КонсультантПлюс. 2020.

<sup>4</sup> См.: Федеральный закон от 31.07.2020 № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» (ч. 13 ст. 98) // СЗ РФ. 03.08.2020. № 31 (ч. 1). Ст. 5007.

<sup>5</sup> См.: СЗ РФ, 31.07.2006. № 31 (ч. 1). Ст. 3434.

Таким образом, Законом о защите конкуренции предусмотрено одно основание для изменения или отмены решения (предписания) территориального антимонопольного органа.

В связи с этим коллегиальные органы могут отказать в принятии жалобы на решение (предписание) территориального органа к рассмотрению или рассмотреть ее частично в случае, если в качестве основания для отмены или изменения такого решения (предписания) указаны иные нарушения, не связанные с единообразием практики применения норм антимонопольного законодательства. Например, при рассмотрении жалобы на решение и предписания Управления Федеральной антимонопольной службы по Республике Татарстан по делу № 05-435/2015 Апелляционная коллегия ФАС России указала, что часть доводов не подлежит рассмотрению в порядке, предусмотренном ст. 23 Закона о защите конкуренции, поскольку данные доводы связаны с нарушением процедуры возбуждения и рассмотрения дела, что выходит за пределы рассмотрения коллегиальным органом<sup>6</sup>.

Вместе с тем отсутствие у территориального органа полномочий на рассмотрение дела о нарушении антимонопольного законодательства, например, совершенном на территории нескольких субъектов Российской Федерации или другого субъекта, может явиться основанием для отмены вынесенных по делу актов. Так, одним из оснований для отмены Президиумом ФАС России решения Управления Федеральной антимонопольной службы по Республике Татарстан по делу № 08-1/2018 явилось несоблюдение правил подведомственности, предусмотренных Административным регламентом Федеральной антимонопольной службы по исполнению государственной функции по возбуждению и рассмотрению дел о нарушениях антимонопольного законодательства Российской Федерации, утвержденным приказом Федеральной антимонопольной службы от 25.05.2012 № 339<sup>7, 8</sup>. Аналогичный подход от-

ражен и в одном из решений Апелляционной коллегии ФАС России<sup>9</sup>.

Вместе с тем, по мнению авторов, необходимо обратить внимание, что принятое коллегиальным органом на основании ч. 10 ст. 23 Закона о защите конкуренции решение об отмене решения и (или) предписания территориального органа (в том числе ввиду рассмотрения дела о нарушении антимонопольного законодательства территориальным органом, который в соответствии с указанным регламентом не имел на это полномочий) не исключает возможность возобновления рассмотрения дела о нарушении антимонопольного законодательства соответствующим антимонопольным органом<sup>10</sup>. То есть фактически надлежащий территориальный орган может возбудить и рассмотреть дело о нарушении антимонопольного законодательства в случае, если отсутствуют основания для прекращения рассмотрения данного дела, предусмотренные ст. 48 Закона о защите конкуренции или не истек срок давности рассмотрения дела, установленный ст. 411 указанного закона. Вместе с тем, поскольку приведенная формулировка постановления Верховного Суда Российской Федерации не является закрытой, представляется, что такой подход может быть распространен и на иные случаи отмены решений (предписаний) территориальных органов на основании выявленных процедурных нарушений.

### Направление дела территориального органа на новое рассмотрение

Необходимо отметить, что в настоящее время все чаще встречается практика, когда Апелляционной коллегией ФАС России по итогам рассмотрения жалобы принимается решение не об отмене или изменении решения (предписания) территориального органа, а о направлении дела на новое рассмотрение.

Представляется, что возможность направить дело на новое рассмотрение предоставляет территориальному органу право повторно рассмотреть обстоятельства дела и вынести более обстоятельное и обоснованное решение по делу о нарушении антимонопольного законодательства.

Такая процедура позволяет минимизировать риск необоснованного признания действий ответчика нарушением или же, наоборот, прекратить дело в отношении

<sup>6</sup> См.: Решение Апелляционной коллегии ФАС России от 02.09.2016 // Официальный сайт ФАС России. URL: <https://fas.gov.ru/documents/472004> (Дата обращения: 19.03.2021).

<sup>7</sup> См.: пункты 3.12—3.15 Административного регламента Федеральной антимонопольной службы по исполнению государственной функции по возбуждению и рассмотрению дел о нарушениях антимонопольного законодательства Российской Федерации, утвержденного приказом ФАС России от 25.05.2012 № 339 // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти, № 8, 2013.

<sup>8</sup> Решение Президиума ФАС России от 30.01.2019 // База решений и правовых актов ФАС России. URL: <https://br.fas.gov.ru/ca/pravovoe-upravlenie/12713045-36d8-448b-8137-0ed1305c0d1f?query=19-1/2-3> (Дата обращения: 19.03.2021).

<sup>9</sup> Решение Апелляционной коллегии ФАС России от 15.08.2018 // База решений и правовых актов ФАС России. URL: <https://br.fas.gov.ru/ca/pravovoe-upravlenie/167-04/> (Дата обращения: 19.03.2021).

<sup>10</sup> См.: пункт 49 Постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 04.03.2021 № 2 «О некоторых вопросах, возникающих в связи с применением судами антимонопольного законодательства» // URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_378656/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_378656/) (Дата обращения: 19.03.2021).

нарушителя. При этом направление дела на новое рассмотрение дает возможность участникам дела представить новые доказательства в обоснование своей позиции, что несомненно способствует более полному анализу ситуации со стороны антимонопольного органа.

Примером такой практики является дело № 078/01/11-75/2020 о нарушении антимонопольного законодательства, которое было возбуждено в связи с обнаружением признаков нарушения обществами 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. Вместе с тем производство по данному делу было прекращено, так как территориальный орган пришел к выводу, что ответчики по делу находились в подконтрольной одному физическому лицу группе лиц. Отменяя решение территориального органа, Апелляционная коллегия ФАС России возвратила данное дело на новое рассмотрение, указав, что ч. 8 ст. 11 Закона о защите конкуренции является специальной по отношению к ст. 9 указанного закона и перечень критериев отнесения хозяйствующих субъектов к подконтрольной группе лиц, при которых допускается заключение соглашения между хозяйствующими субъектами — конкурентами, является исчерпывающим<sup>11</sup>.

Можно также привести и другой пример направления дела о нарушении антимонопольного законодательства на новое рассмотрение. Так, Апелляционная коллегия ФАС России, рассмотрев жалобу на решение Управления Федеральной антимонопольной службы по Ростовской области о прекращении рассмотрения дела № 167/04 в связи с отсутствием нарушения ст. 14<sup>6</sup> Закона о защите конкуренции, отменила решение территориального органа, направив дело на новое рассмотрение. Апелляционная коллегия ФАС России указала на то, что в решении территориального органа отсутствует какая-либо оценка элементов сходства/различия противопоставленных товаров, а также выводы относительно различительной способности используемых упаковок<sup>12</sup>.

Исходя из приведенных практических примеров представляется, что коллегиальный орган принимает решение о направлении дела о нарушении антимонопольного законодательства на новое рассмотрение в случае, если усматривает признаки нарушения, но при этом этих признаков недостаточно для того, чтобы сделать однозначный вывод в наличии нарушения.

Законом о защите конкуренции формально не предусмотрена возможность вынесения подобного решения коллегиальными органами, поскольку согласно ч. 10 ст. 23 указанного закона по итогам рассмотрения жалобы коллегиальный орган вправе исключительно:

- 1) оставить жалобу без удовлетворения;
- 2) отменить решение и (или) предписание территориального антимонопольного органа;
- 3) изменить решение и (или) предписание территориального антимонопольного органа.

На первый взгляд, приведенный перечень является закрытым и не подлежит расширительному толкованию. Вместе с тем Закон о защите конкуренции не содержит запретов на принятие подобного решения и не указывает, что единственным последствием отмены актов территориального органа является принятие окончательного решения коллегиальными органами по рассматриваемому делу [6].

Таким образом, представляется, что решение Ведомственной апелляции об отмене актов территориального органа и возврате дела на новое рассмотрение является обоснованным, логичным продолжением тенденции сближения норм внесудебных порядков защиты прав и законных интересов лиц, участвующих в делах о нарушении антимонопольного законодательства, и общих принципов процессуального законодательства.

### Доказательства нарушения единообразия практики применения антимонопольного законодательства

Ввиду специфики рассматриваемой процедуры заявителю по жалобе на решение (предписание) территориального органа следует при подготовке жалобы обращать внимание на то, каким образом можно доказать нарушение единообразия в применении антимонопольными органами норм антимонопольного законодательства.

Складывающаяся практика рассмотрения жалоб на решения (предписания) территориальных органов коллегиальными органами позволяет сделать вывод о том, каким образом заявители могут усилить свою позицию при подготовке жалобы на нарушение единообразия практики правоприменения в коллегиальные органы. Зачастую в качестве доказательств используются решения территориальных органов и коллегиальных органов по аналогичным вопросам, разъяснения ФАС России, а также судебная практика<sup>13</sup>. Авторы выделяют четыре основных источника доказательств, которые могут использоваться

<sup>11</sup> Решение Апелляционной коллегии ФАС России от 23.06.2020 // База решений и правовых актов ФАС России. URL: <https://br.fas.gov.ru/ca/pravovoe-upravlenie/b75079de-675d-4e06-8774-0bcb6600ac6d/> (Дата обращения: 19.03.2021).

<sup>12</sup> Решение Апелляционной коллегии ФАС России от 15.08.2018 // База решений и правовых актов ФАС России. URL: <https://br.fas.gov.ru/ca/pravovoe-upravlenie/167-04/> (Дата обращения: 19.03.2021).

<sup>13</sup> Обзор практики применения антимонопольного законодательства коллегиальными органами ФАС России (за период с 1 июля 2018 г. по 1 июля 2019 г.), утв. протоколом Президиума ФАС России // Официальный сайт ФАС России. URL: <https://fas.gov.ru/documents/685926> (Дата обращения: 10.02.2021).

для подтверждения нарушения единообразия практики применения антимонопольного законодательства, среди которых:

**1) решения территориальных органов**

Представляется, что данный вид доказательств является наиболее распространенным в делах по пересмотру решений (предписаний) территориальных органов, так как именно совокупность уже принятых решений по аналогичному вопросу формирует существующую практику применения антимонопольного законодательства. При этом чем больше таких решений было принято, тем больше оснований у коллегиального органа для принятия решения в пользу заявителя.

Как пример использования решений территориальных органов ФАС России доказательств можно привести решение Президиума ФАС России по жалобе на решение Управления Федеральной антимонопольной службы по г. Москве по делу № 1-10-1918/77-15, в мотивировочной части которого приведены ссылки на решения других территориальных органов с указанием их позиции по рассматриваемому вопросу<sup>14</sup>;

**2) решения коллегиальных органов**

Апелляционная коллегия и Президиум ФАС России в качестве доказательств единообразия практики применения антимонопольного законодательства используют ранее принятые коллегиальными органами акты. По мнению авторов, данный вид доказательств все более широко применяется в рамках пересмотра решений (предписаний) территориальных органов по делам о нарушении антимонопольного законодательства. Одним из примеров использования такого вида доказательств является решение Апелляционной коллегии по делу № 12-ФАС22-НК/10-18, в рамках которого коллегиальный орган для подтверждения своей позиции ссылался на другое решение Апелляционной коллегии о необходимости включения представителей Центрального Банка Российской Федерации в состав комиссии антимонопольного органа при рассмотрении дел о нарушении антимонопольного законодательства финансовыми организациями<sup>15</sup>;

**3) разъяснения и письма ФАС России**

Разъяснения ФАС России, в случае их наличия по спорному вопросу, могут также существенно усилить позицию заявителя о допущенном нарушении единообразия правоприменительной практики.

Например, в решении по жалобе на решение Управления Федеральной антимонопольной службы по Красно-

дарскому краю по делу № 88/2016 Апелляционная коллегия ФАС России ссылается на несколько писем и разъяснений ФАС России, обосновывая сделанный вывод о необходимости изменения решения территориального органа<sup>16</sup>;

**4) судебная практика**

Зачастую коллегиальные органы в рамках рассмотрения жалоб на решения (предписания) территориальных органов по делам о нарушении антимонопольного законодательства также основывают свою позицию на практике, сформированной арбитражными судами. Например, в своем решении по делу № 021-05/12-18 Апелляционная коллегия ФАС России на основании позиции суда пришла к выводу, что факт заключения хозяйствующими субъектами ограничивающего соглашения может быть доказан только с использованием совокупности доказательств, в том числе включая фактическое поведение хозяйствующих субъектов<sup>17</sup>. Коллегиальный орган подтвердил свои выводы ссылкой на постановление Арбитражного суда Московского округа от 25.12.2019 № Ф05-19097/2019 по делу № А40-258627/18-92-2830, в котором было указано, что соглашение (исходя из п. 18 ст. 4 Закона о защите конкуренции) является согласованным волеизъявлением двух или более участников.

Вместе с тем обжалуемые решения территориальных органов могут быть оценены Ведомственной апелляцией на предмет соответствия единообразию практики применения антимонопольного законодательства и иными способами<sup>18</sup>.

## Ведомственная апелляция ФАС России или судебное обжалование

Исходя из положений Закона о защите конкуренции и формирующейся правоприменительной практики Ведомственная апелляция является сугубо положительным инструментом, поскольку дает дополнительную возможность лицу обжаловать решение (предписание) территориального органа без потери прав на дальнейшее судебное обжалование.

Однако представляется, что ввиду определенной специфики обжалования решений (предписаний) территориальных органов в коллегиальные органы ФАС России не все так однозначно.

<sup>14</sup> Решение Президиума ФАС России от 11.10.2016 // Официальный сайт ФАС России. URL: <https://fas.gov.ru/documents/479588> (Дата обращения: 19.03.2021).

<sup>15</sup> Решение Апелляционной коллегии ФАС России от 17.03.2020 // База решений и правовых актов ФАС России. URL: <https://br.fas.gov.ru/ca/pravovoe-upravlenie/38282ecd-bf6f-479c-bd8b-c8b0fc1be775/> (Дата обращения: 19.03.2021).

<sup>16</sup> Решение Апелляционной коллегии ФАС России от 16.12.2016 // Официальный сайт ФАС России. URL: <https://fas.gov.ru/documents/502538> (Дата обращения: 19.03.2021).

<sup>17</sup> Решение Апелляционной коллегии ФАС России от 26.05.2020 // База решений и правовых актов ФАС России. URL: <https://br.fas.gov.ru/ca/pravovoe-upravlenie/96be3c72-1d40-43c5-b2ee-ba46d06607a9/> (Дата обращения: 19.03.2021).

<sup>18</sup> Подгузова К. «Ведомственная апелляция» ФАС России: процедура и итоги // Российская правовая газета ЭЖ-Юрист. 2017. № 35 (986). С. 4—5.

Во-первых, антимонопольный орган вправе по собственной инициативе возбудить дело на основании полученных материалов, если обнаружит в них иные признаки нарушения антимонопольного законодательства. Таким образом, обращаясь в коллегиальные органы ФАС России, необходимо четко понимать, что рассматриваемые действия хозяйствующего субъекта не содержат в себе признаков иного нарушения антимонопольного законодательства.

Во-вторых, обжалование решения (предписания) по делу о нарушении антимонопольного законодательства в коллегиальные органы не приостанавливает исполнение предписания. Это означает, что даже в период рассмотрения жалобы коллегиальным органом лицо обязано исполнить предписание в установленный срок или же ходатайствовать о продлении срока исправления выданного предписания. В связи с этим, подавая жалобу в коллегиальные органы ФАС России, необходимо обращать особое внимание на сроки исполнения предписания, выданного территориальным органом.

В-третьих, срок обжалования в коллегиальный орган составляет один месяц, что значительно меньше срока, который дается на подготовку заявления в суд.

Вместе с тем следует отметить, что в настоящее время на основании постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 04.03.2021 № 2 «О некоторых вопросах, возникающих в связи с применением судами антимонопольного законодательства» (п. 49), срок обжалования, решения и (или) предписания территориального органа, установленный ч. 6 ст. 23 Закона о защите конкуренции, может быть восстановлен, в случае если такой срок был пропущен по уважительным причинам, по аналогии с ч. 4 ст. 198 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации<sup>19</sup>. Представляется, что данный подход весьма логичен и отвечает принципам процессуального права. Таким образом, в рамках правоприменительной практики коллегиальных органов будут выработаны новые подходы к срокам подачи жалоб на решения и (или) предписания территориальных органов.

## Выводы

Апелляционная коллегия и Президиум ФАС России, пересматривая решения (предписания) территориальных органов, зачастую выражая правовые позиции по отдельным, в том числе спорным вопросам применения антимонопольного законодательства, во многих случаях встают на сторону заявителя [6]. Так, в 2019 г. в коллегиальные органы поступило 65 жалоб на решения и (или) предписания территориальных органов, рассмотрено по существу 59 жалоб. Из них в 27 случаях принято решение

об отмене или изменении решения и (или) предписания территориального органа ФАС России<sup>20</sup>.

Об эффективности принимаемых коллегиальными органами решений свидетельствует низкий процент отмененных в судебном порядке актов — менее 0,5% за все время существования института Ведомственной апелляции ФАС России.

Вместе с тем при принятии решения об обжаловании актов территориальных органов необходимо очень внимательно подходить к оценке обстоятельств дела о нарушении антимонопольного законодательства и в каждом отдельно взятом случае взвешивать плюсы и минусы судебного обжалования в сравнении с обжалованием в Ведомственную апелляцию в каждом отдельно взятом случае.

В рамках развития института Ведомственной апелляции, по мнению авторов, следует предусмотреть в Законе о защите конкуренции или подзаконных нормативных правовых актах более точные и ясные пределы полномочий коллегиальных органов, связанных, в частности, с восстановлением сроков подачи жалобы и направлением дела о нарушении антимонопольного законодательства на новое рассмотрение.

При этом, в связи с введением обязательного для ряда органов власти института досудебного обжалования решений, действий (бездействия), которые приводят к нарушению прав и законных интересов хозяйствующих субъектов, представляется, что и антимонопольному органу целесообразно рассмотреть возможность расширения полномочий коллегиальных органов в части оснований обращения и обязательности досудебного рассмотрения жалоб на решения (предписания) территориальных органов. ■

## Литература [References]

1. Право и экономическое развитие: проблемы государственного регулирования экономики / В.К. Андреев, Л.В. Андреева, К.М. Арсланов [и др.]; Московский государственный университет им. М.В. Ломоносова, Московское отделение Ассоциации юристов России. Москва: Юридический Дом «Юстицинформ», 2017. 432 с. ISBN 9785720513672. [Law and Economic Development: Problems of State Regulation of the Economy / V.K. Andreev, L.V. Andreeva, K.M. Arslanov [et al.]; Lomonosov Moscow State University, Association of Lawyers of Russia. Moscow: Yuridicheskiy Dom "Yustitsinform", 2017. 432 p. ISBN 9785720513672 (In Russ.)]
2. Процедуры в конкурентном праве / Ю.И. Абакумова, О.Р. Афанасьева, А.В. Борисов [и др.]. Москва:

<sup>19</sup> См.: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_378656/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_378656/) (Дата обращения: 19.03.2021).

<sup>20</sup> Доклад о состоянии конкуренции в Российской Федерации за 2019 год // Официальный сайт ФАС России. URL: <https://fas.gov.ru/documents/687048> (Дата обращения: 10.02.2021).

- Общество с ограниченной ответственностью «Проспект», 2019. 296 с. ISBN 9785392284818. DOI 10.31085/9785392284818-2019-296 [Procedures in competition law / Y.I. Abakumova, O.R. Afanasyeva, A.V. Borisov [et al.] Moscow: Limited Liability Company Prospekt, 2019. 296 p. ISBN 9785392284818. DOI 10.31085/9785392284818-2019-296 (In Russ.)]
3. Административная реформа в России: научно-практическое пособие / Ин-т законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации [Хабриева Т.Я. и др.]; Под ред. С.Е. Нарышкина, Т.Я. Хабриевой. М.: ИНФРА-М, 2006. 341 с. ISBN 5-98209-013-1 [Administrative reform in Russia: scientific and practical manual/In-t of legislation and comparative law under the Government of the Russian Federation [Khabrieva T.Ya., et al.]; ed. S.E. Naryshkin, T.Ya. Khabrieva. Moscow: INFRA-M, 2016. 341p. ISBN 5-98209-013-1 (In Russ.)]
  4. Научно-практический комментарий к Федеральному закону «О защите конкуренции» / К.Н. Алешин, Е.А. Большаков, В.В. Владимиров [и др.]; Московский государственный институт международных отношений (Университет) МИД России, Федеральная антимонопольная служба. 2-е издание, переработанное и дополненное. Москва: ООО «Издательство «СТАТУТ», 2016. 1024 с. ISBN 9785835412877. [Scientific and practical commentary on the Federal Law “On the Protection of Competition” / K.N. Aleshin, E.A. Bolshakov, V.V. Vladimirov [et al.]; Moscow State Institute of International Relations (University) of the Ministry of Foreign Affairs of Russia, Federal Antimonopoly Service. 2nd edition, revised and supplemented. Moscow: Statut Publishing. 2016. 1024 p. ISBN 9785835412877 (In Russ.)]
  5. Соколовская Е., Кожина К. Новый способ обжалования: pro et contra // Конкуренция и право. 2016. № 5. С. 10—15. [Sokolovskaya E., Kozhina K. New method of appealing decisions: for and against // Competition and Law. 2016. № 5. P. 10—15 (In Russ.)]
  6. Москвитин О.А., Бочинин И.П. Ведомственная апелляция ФАС России: роль правовых позиций в формировании единообразия правоприменительной практики // Российское конкурентное право и экономика. 2019. № 3 (19). С. 78—83. [Moskvitin O.A., Bochinin I.P. The interior appeal of the FAS of Russia: the role of legal positions in the development of uniformity of law enforcement practice // Russian Competition Law and Economy. 2019. No. 3 (19). P. 78—83 (In Russ.)]
- ### Сведения об авторах
- Кашеваров Андрей Борисович:** кандидат экономических наук, заведующий кафедрой Финансового университета при Правительстве Российской Федерации, заместитель Руководителя ФАС России
- Акимова Ирина Владимировна:** доцент кафедры «Федеральная антимонопольная служба» Финансового университета при Правительстве Российской Федерации, партнер Адвокатского Бюро BGP Litigation, руководитель практики антимонопольного/конкурентного права, адвокат, член Ассоциации антимонопольных экспертов  
E-mail: Irina.Akimova@bgplaw.com
- Симакова Ксения Борисовна:** старший юрист антимонопольного/конкурентного права Адвокатского бюро BGP Litigation, член Ассоциации антимонопольных экспертов  
E-mail: Ksenia.Simakova@bgplaw.com

УДК: 346.546.4

<https://doi.org/10.47361/2542-0259-2021-2-26-26-32>

ISSN: 2542-0259

© Российское конкурентное право  
и экономика, 2021

# Экспортные картели: проблема антимонопольного регулирования

Сушкевич А.Г.,  
Сокур В.С.\*,

Евразийская экономическая  
комиссия,  
115114, Россия, г. Москва,  
ул. Летниковская, д. 2, стр. 1,  
стр. 2

## Аннотация

Правовая оценка экспортных картелей на сегодня является одной из наиболее острых проблем в сфере антимонопольного регулирования, в том числе применительно к транснациональным рынкам. Авторы анализируют сущность феномена экспортного картеля, судебную и иную правоприменительную практику по делам об экспортных картелях, выявляют его характерные признаки и предлагают пути решения проблемы, в том числе применительно к Евразийскому экономическому союзу.

**Ключевые слова:** антимонопольное регулирование, картельные соглашения, экспортные картели, международные картели.

**Для цитирования:** Сушкевич А.Г., Сокур В.С. Экспортные картели: проблема антимонопольного регулирования // Российское конкурентное право и экономика. 2021. № 2 (26). С. 26—32, <https://doi.org/10.47361/2542-0259-2021-2-26-26-32>

Авторы заявляют об отсутствии конфликта интересов .

## Export Cartels: the Problem of Antitrust Regulation

Alexey G. Sushkevich,  
Veronika S. Sokur\*,

Eurasian Economic Commission,  
Letnikovskaya str., 2, bldg 1-2,  
Moscow, 115114, Russia

## Abstract

The legal assessment of export cartels today is one of the most pressing problems in the field of antitrust regulation, including in relation to transnational markets. The authors analyze the essence of the export cartel phenomenon, judicial and other law enforcement practice in cases of export cartels, identify its characteristic features and propose ways to solve the problem, including in relation to the Eurasian Economic Union.

**Keywords:** antimonopoly regulation, cartel agreements, export cartels, international cartels.

**For citation:** Sushkevich A.G., Sokur V.S. Export cartels: the problem of antitrust regulation // Russian Competition Law and Economy. 2021. No. 2 (26). P. 26—32, <https://doi.org/10.47361/2542-0259-2021-2-26-26-32>

The authors declare no conflict of interest.

## Введение

**П**роблема антимонопольного регулирования экспортных картелей на сегодняшний день является одной из наиболее существенных — как для национального, так и для глобального рынка. Пробелы в нормативном регулировании позволяют хозяйствующим субъектам, заключающим подобные соглашения, избегать ответственности, и экспортные картели зачастую оказываются ненаказуемыми как в стране происхождения их участников, так и в той юрисдикции, где совершается правонарушение. Для выработки однозначного подхода к пресечению и преследованию экспортных картелей необходимо увеличить степень согласованности антимонопольного регулирования, в том числе на наднациональном уровне. В рамках настоящей статьи мы рассмотрим понятие экспортных картелей, сущность проблемы их пресечения и предложим возможные варианты регулирования экспортных картелей.

## Подходы к пониманию сущности экспортного картеля

Подходы к пониманию сущности экспортного картеля и к его оценке начали формироваться в рамках правоприменительной практики. Как антимонопольными органами, так и судами был рассмотрен ряд дел, касающихся заключения экспортных картельных соглашений. Наиболее известным из них стал «витаминный картель»<sup>1</sup>, в рамках которого участники соглашения поддерживали цены на витамины в Канаде, Австралии, Южной Корее, Великобритании и Украине. Были выявлено существование экспортных картелей на рынках лизина<sup>2</sup>, лимонной кислоты<sup>3</sup>, глюконата натрия<sup>4</sup>. Исследователи спорят, что стало причиной значительного повышения интереса к проблеме экспортных картелей — вряд ли это был резкий рост числа подобных соглашений, скорее, причина кроется в продолжающейся глобализации рынков.

Экспортный картель не упоминается в качестве отдельного вида антиконкурентного соглашения в нормативных правовых актах, а само понятие не введено в антимонопольное законодательство (в частности, в антимонопольном законодательстве государств-участников ОЭСР упоминание о нем отсутствует). Равным образом отсутствует такой термин в Договоре о функционировании ЕС и иных актах, составляющих корпус европейского законодательства о конкуренции. Как можно догадаться, определение понятия экспортного картеля не предусмотрено в Федеральном законе от 26 июля 2006 г. № 135-ФЗ «О защите конкуренции»<sup>5</sup> (далее — Закон о защите конкуренции) и не используется в Договоре о Евразийском экономическом союзе. Определение экспортного картеля, впрочем, предложено в глоссарии ОЭСР (в данном документе экспортный картель определен как соглашение или договоренность между компаниями, предметом которой является установление определенной цены на экспортируемый товар и (или) раздел экспортных рынков) [3], а также в доктрине [9].

В научной литературе выделяются различные виды экспортных картелей. Так, Ф. Женни подразделяет экспортные картели на чистые и смешанные [5]. Термин «чистый частный экспортный картель» (pure private export cartel) относится к картельным соглашениям, в которых участвуют производители, происходящие из одного государства и действующие исключительно на зарубежных рынках. Термином «смешанный частный экспортный картель» (mixed private export cartel) принято называть экспортный картель, оказывающий определенное влияние на национальный рынок. Под управляемым или спонсируемым государством экспортным картелем Женни понимает соглашение, которое либо санкционировано, либо спонсируется или иным образом поддерживается государством. Международный картель — это картель производителей, стремящихся создать антиконкурентное объединение как на внешнем, так и на внутреннем рынках, а международный экспортный картель объединяет экспортеров из двух и более государств и касается исключительно экспорта. В части последней классификации доктрина оперирует различными позициями — так, М. Мартынишин указывает, что экспортные картели могут быть разделены на национальные и международные по составу участников [6], а Б. Суини противопоставляет экспортные картели международным [11].

Учитывая все вышеизложенное, можно определить экспортный картель как особую разновидность антиконкурентных действий хозяйствующих субъектов-конкурентов из одной либо нескольких юрисдикций, результатом которых является установление или поддержание цен либо раздел рынка третьего государства.

<sup>1</sup> F. Hoffmann-La Roche Ltd. v. Empagran S.A. (03-724) 542 U.S. 155 (2004) 315 F.3d 338. URL: <https://www.law.cornell.edu/supct/html/03-724.ZO.html> (Дата обращения: 09.04.2021).

<sup>2</sup> 2001/418/EC: Commission Decision of 7 June 2000 relating to a proceeding pursuant to Article 81 of the EC Treaty and Article 53 of the EEA Agreement (Case COMP/36.545/F3 — Amino Acids). URL: <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2001:152:0024:0072:EN:PDF> (Дата обращения: 09.04.2021).

<sup>3</sup> 2002/742/EC: Commission Decision of 5 December 2001 relating to a proceeding pursuant to Article 81 of the EC Treaty and Article 53 of the EEA Agreement (Case COMP/E-1/36 604 — Citric acid). URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32002D0742&from=EN> (Дата обращения: 09.04.2021).

<sup>4</sup> Entscheidung der Kommission vom 29.09.2004 in einem Verfahren nach Artikel 81 EG-Vertrag und Artikel 53 EWR-Abkommen. URL: [https://ec.europa.eu/competition/antitrust/cases/dec\\_docs/36756/36756\\_68\\_16.pdf](https://ec.europa.eu/competition/antitrust/cases/dec_docs/36756/36756_68_16.pdf) (Дата обращения: 09.04.2021).

<sup>5</sup> См.: СЗ РФ. 2006. № 31. Ст. 3434.

В то же время экспортный картель может быть рассмотрен не только в узком смысле специфического состава нарушения антимонопольного законодательства, но и сквозь призму международного экономического права. Так, М. Ристаними определяет экспортные картели как особую практику, целью которой является предоставление экспортерам конкретного государства преимущества в международной торговле за счет освобождения от ответственности [7]. Данное определение, на наш взгляд, хотя и является широким, указывает на важную особенность экспортных картелей — их участники, получая преимущество перед конкурентами (так или иначе), освобождаются государством от ответственности за свои действия.

Если «величайшее зло антитраста — сговор между конкурентами»<sup>6</sup>, тогда экспортные картели как особая разновидность такого сговора являются «величайшим злом в квадрате» [2]. Традиционным аргументом в пользу запрета соглашений между конкурентами является то, что картели наносят ущерб экономическому благосостоянию путем повышения и поддержания цен выше конкурентных и снижения объемов производства. При этом размер ущерба, который наносится хозяйствующим субъектам в результате функционирования экспортного картеля, может значительно превышать ущерб, являющийся следствием создания обычного картеля — к примеру, пострадавшие от действий участников «витаминного картеля» оценили убытки, возникшие в результате повышения цен на витамины, в 8 млрд долларов<sup>7</sup>.

В экономической литературе указывается, что заключение экспортных картельных соглашений может приводить к возникновению негативных экстерналий, которые, хотя и не ведут к уменьшению благосостояния экономики страны происхождения участников картеля, ограничивают глобальное благосостояние и негативно влияют на экономику в целом [9]. К примеру, Э. Клеворик и А. Сайкс подчеркивают, что глобальная экономика является закрытой системой, вследствие чего подвержена ущербу от экспортных картельных соглашений [1]. Следует учитывать, что значительный ущерб в результате действий участников экспортного картеля может быть нанесен национальным интересам государств с развивающейся экономикой [4]. Так, одним из последствий экспортного картеля для таких рынков может являться дискриминация в форме установления различных цен или отказа от поставок сырья либо раздел рынка, что может особенно негативно сказаться на благосостоянии потребителей.

## Проблема правового регулирования экспортных картелей

Антимонопольное законодательство, по общему правилу, применяется к действиям национальных и иностранных субъектов, если такие действия: 1) представляют собой монополистическую деятельность или недобросовестную конкуренцию, 2) оказывают влияние на состояние конкуренции на национальном рынке (причем влияние должно соответствовать определенным критериям — в частности, причинять существенный вред). Нормы о запрете антиконкурентного поведения могут применяться к соглашениям, которые были достигнуты вне территории конкретного государства, и участниками которых являются в числе прочих иностранные лица. Принцип экстерриториальности применения норм введен в законодательство о конкуренции большинства развитых государств.

Указанные положения, на первый взгляд, иллюстрируют идиллическую ситуацию полного урегулирования нормами антимонопольного законодательства потенциальных злоупотреблений. Однако подобная конструкция норм не позволяет распространять их на случаи заключения картельных соглашений между иностранными лицами, вред от которых причинен глобальным или региональным рынкам, а негативные последствия для национального рынка отсутствуют или являются недостаточно существенными. При этом следует отметить, что привлечение участников экспортных картелей к ответственности значительно усложняется, поскольку доказательства, необходимые для установления наличия (или отсутствия) нарушения, находятся в различных юрисдикциях и их истребование сопряжено со значительными трудностями для антимонопольных органов (кооперация между которыми зачастую и так затруднена). В рамках судебного механизма защиты права доказывание наличия причинно-следственной связи между нарушением и причиненными убытками становится камнем преткновения уже для истца.

Исследователи выделяют две модели нормативного регулирования экспортных картельных соглашений: прямо предусмотренные изъятия (явные исключения) и непрямые (подразумеваемые) изъятия их из сферы применения законодательства о конкуренции. Так, прямо исключено применение к экспортным картелям антимонопольного законодательства в Китае<sup>8</sup>. Американский закон FTAIA (Foreign Trade Antitrust Improvements Act of 1982) предусматривает исключение действий в рамках внешней торговли из сферы действия Акта Шермана при соблюдении определенных условий. Также необходимо

<sup>6</sup> См. Особое мнение судьи А. Скалиа в *Verizon Communications Inc. v. Law Offices Of Curtis V. Trinko, LLP* (02-682) 540 U.S. 398 (2004) 305 F.3d 89. URL: <https://supreme.justia.com/cases/federal/us/540/02-682/> (Дата обращения: 09.04.2021).

<sup>7</sup> *F. Hoffmann-La Roche Ltd. v. Empagran S.A.* URL: <https://www.law.cornell.edu/supct/html/03-724.ZO.html> (Дата обращения: 09.04.2021).

<sup>8</sup> Article 15(6) Anti-monopoly Law of the People's Republic of China (2008). URL: [https://www.icao.int/sustainability/Documents/Compendium\\_FairCompetition/China/Anti-monopoly-Law\\_China.pdf](https://www.icao.int/sustainability/Documents/Compendium_FairCompetition/China/Anti-monopoly-Law_China.pdf) (Дата обращения: 09.04.2021).

отметить, что в некоторых странах предусмотрена регистрация участников экспортного картеля, однако в большинстве государств она отсутствует, что также не способствует выявлению таких соглашений и привлечения к ответственности их участников<sup>9</sup>.

Соответственно, экспортные картели не преследуются в странах происхождения их участников в силу прямых указаний на то в законе (как, к примеру, в США) или наличия ограничений, прямо не предусмотренных нормами права, но выводимых из них путем толкования (подобный вариант избран в законодательстве большинства государств — членов ЕС). Решению проблемы экспортных картелей (и восстановлению нарушенных прав хозяйствующих субъектов и потребителей), в отличие от не всегда удачного нормативного регулирования и строгого порядка пресечения нарушения антимонопольного законодательства административными органами, могло бы способствовать судебное правоприменение.

Так, Европейским судом были разработаны три доктрины, позволяющие распространить полномочия Комиссии на пресечение экспортных картелей: 1) единого хозяйствующего субъекта (в соответствии с ней ответственность за совершение противоправных действий, совершенных дочерними компаниями на общем рынке, может быть возложена на материнскую компанию)<sup>10</sup>, 2) имплементации (реализация неевропейскими хозяйствующими субъектами соглашения, заключенного вне ЕС, путем продажи товаров потребителям внутри ЕС)<sup>11</sup>, доктрина последствий (последствия антиконкурентного 3) соглашения должны быть существенными и предвидимыми на момент его заключения, между нарушением и последствиями должна иметься непосредственная причинно-следственная связь)<sup>12</sup>. Верховным Судом США в результате рассмотрения нескольких дел об экспортных картелях была сформулирована аналогичная по содержанию доктрина последствий, а также уникальный подход в применении принципа comity.

Так, в деле *Empagran v. Hoffman La Roche* суды рассмотрели требование о взыскании убытков, предъявленное иностранными и американскими фирмами, которые приобрели витамины за пределами США у ответчиков

(участников картеля). Участники витаминного картеля устанавливали цены на витамины на зарубежных рынках и разделяли их по территориальному принципу. Негативное влияние на зарубежные рынки, возникшее в результате их действий, стало причиной возникновения убытков у истцов, для взыскания которых они обратились в Окружной суд округа Колумбия. В итоге дело попало на рассмотрение Верховного Суда, который отказал в удовлетворении требований.

Согласно FTAIA, применение Акта Шермана к торговле с иностранными государствами возможно при наличии 2 критериев — 1) негативных последствий для национального рынка (effects condition) и 2) прямой причинно-следственной связи между возникшими убытками и действиями ответчиков (claim condition)<sup>13</sup>. Верховный Суд установил, что антиконкурентные действия в виде поддержания цен, которые большей частью были совершены в иностранных юрисдикциях, явились причиной возникновения части убытков на территории США. В то же время убытки, причиненные истцам за пределами США, были охарактеризованы судом как «независимые» (independent foreign injury) по причине того, что они не являлись прямым следствием влияния поведения ответчиков на рынок США. Недоказанность наличия прямого, существенного и разумно предвидимого влияния на американский рынок действий ответчиков за рубежом и стала одной из причин отклонения требования истцов. Хотя Верховный Суд и высказал мнение о необходимости исследования дополнительного аргумента истцов об основаниях возникновения убытков, и передал дело на рассмотрение в Апелляционный суд округа Колумбия, требование при последующем рассмотрении все равно было отклонено — истцы не представили достаточных доказательств причинно-следственной связи между действиями ответчиков и возникновением убытков. Таким образом, суд ответил на вопрос о возможности применения антимонопольного законодательства США для возмещения убытков, понесенных за пределами США, отрицательно. Указанная позиция находит обоснованную критику в рамках научной литературы — поскольку «независимость» поведения ответчиков (и отсутствие взаимозависимости между национальным и глобальным рынком витаминов) весьма сомнительна [1].

Важной особенностью дела *Empagran* явился тот факт, что Верховный Суд США впервые применил к оценке подобной ситуации принцип международной вежливости (comity), в соответствии с которым различия в способах защиты права и привлечения к ответственности в соответствии с иностранными законами обуславливают нерациональность применения

<sup>9</sup> 15 USC Chapter 2, Subchapter II: Promotion of Export Trade. URL: <https://uscode.house.gov/view.xhtml?req=granuleid%3AUSC-prelim-title15-chapter2-subchapter2&edition=prelim> (Дата обращения: 09.04.2021).

<sup>10</sup> Case 48/69, ICI v Commission (Dyestuffs), [1972] ECR 619. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:61969CJ0048&from=EN> (Дата обращения: 09.04.2021).

<sup>11</sup> A. Ahlström Osakeyhtio and Others v Commission (Woodpulp-I), [1988] ECR 5193. URL: [https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:5ed612ae-790c-4091-bf05-0a6d7cbd9142.0002.06/DOC\\_1&format=PDF](https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:5ed612ae-790c-4091-bf05-0a6d7cbd9142.0002.06/DOC_1&format=PDF) (Дата обращения: 09.04.2021).

<sup>12</sup> Case T-102/96 Gencor Ltd v Commission [1999] 4 CMLR 971. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:61996TJ0102&from=EN> (Дата обращения: 09.04.2021).

<sup>13</sup> 15 U.S. Code. Section 6a — Conduct involving trade or commerce with foreign nations. URL: <https://www.law.cornell.edu/uscode/text/15/6a> (Дата обращения: 09.04.2021).

к спорным отношениям американского законодательства — поскольку каждое государство должно иметь возможность самостоятельно регулировать общественные отношения в сфере национальной экономики. Этот аргумент суда, с одной стороны, представляется обоснованным, но с другой — не вносит ясности в решение проблемы экспортных картелей.

Принцип международной вежливости, по мнению суда, способствует гармонии, но на самом деле его применение, скорее, вызвано необходимостью обеспечения взаимности в межгосударственных отношениях, ведь любому государству с экономической точки зрения невыгодно пресечение экспортных картелей с участием его хозяйствующих субъектов. Исследователи указывают, что применение данного критерия могло бы создать неравенство в допуске к правосудию — требования истцов из юрисдикций с развитым антимонопольным законодательством (и существенными мерами ответственности за его нарушение) суд бы отклонял на основании уважения к нормам иностранного государства, а иски лиц из стран с развивающейся экономикой и законодательством о конкуренции принимал бы к рассмотрению [10]. Кроме того, как отмечают Э. Клеворик и А. Сайкс, это негативным образом сказалось бы на механизме административного правоприменения, и, в конечном счете, подорвало бы доверие к нему [1]. На наш взгляд, отсутствие такого установления открыло бы широкие горизонты для антимонопольного *forum shopping* и являлось бы безусловно спорным с точки зрения справедливости получаемого возмещения и назначаемого наказания.

### Перспективы регулирования экспортных картелей

Как отмечалось, существование и функционирование экспортного картеля не всегда наносит вред экономике страны происхождения его участников, поэтому поддержание активности экспортных картелей зачастую является выгодным для государства. Экспортные картели увеличивают благосостояние страны происхождения участников картеля, поскольку все негативные эффекты от его функционирования несут участники иностранных рынков и иностранные потребители. В связи с этим основная проблема регулирования экспортных картелей заключается в наличии своеобразного «конфликта интересов» у государства: с одной стороны, как участника системы международных экономических отношений, с другой — как законодателя, устанавливающего режим правового регулирования предпринимательской деятельности в пределах конкретной территории. Необходимость создания эффективного режима пресечения экспортных картелей, таким образом, сталкивается со стремлением каждого государства обеспечить наиболее благоприятные условия деятельности для своих хозяй-

ствующих субъектов. Этим, по мнению многих исследователей, и объясняется политика «разорения соседа» (*beggar-thy-neighbour*), в рамках которой государства (в частности, США и Китай) различными способами обеспечивают неприкосновенность экспортеров-нарушителей — чаще всего это происходит путем установления исключений в нормативных актах либо создания соответствующих прецедентов [1].

Попытки правового регулирования экспортных картелей предпринимаются, прежде всего, на национальном уровне. Однако компетенция административного органа ограничена расследованием и рассмотрением дела о картельном соглашении, сопряженного со значительными затруднениями в процессе сбора и получения доказательств (особенно доказательств негативного влияния антиконкурентных действий на национальный рынок). Взыскание убытков в суде, в свою очередь, предполагает необходимость доказывания их наличия и причинно-следственной связи с нарушением, что может являться для истца затруднительным, как и обеспечение исполнения судебного решения в иностранной юрисдикции — а обращение в иностранный суд всегда сопряжено со значительными издержками и, скорее всего, закончится отказом по причине пресловутого отсутствия негативного влияния экспортного картеля на внутренний рынок.

Международная кооперация в рамках борьбы с картелями происходит на площадках МКС, ОЭСР, ЮНКТАД и в соответствии с заключенными между государствами двусторонними соглашениями. Региональная кооперация происходит в рамках наднациональных объединений, в частности, Европейского союза и Европейской конкурентной сети. Однако попытки правового регулирования экспортных картелей на международном уровне являются несистематизированными, а единообразный подход к правовой форме их регулирования на настоящий момент отсутствует.

Так, выдвигалось мнение о возможности непосредственного применения к пресечению экспортных картелей соглашений в рамках права ВТО и международного торгового права. В то же время исследователи отмечают, что указанные международные акты, хотя и содержат положения о конкуренции, не могут применяться к отношениям по защите конкуренции непосредственно [6]. Принятие международной конвенции или многостороннего соглашения по вопросу борьбы с экспортными картелями, хотя и, с одной стороны, находит активную поддержку среди членов профессионального сообщества, с другой стороны, не находит реальной поддержки от государств. Развитые страны не желают лишиться выгоды от существования экспортных картелей, поэтому проект подобного соглашения или конвенции вполне может постигнуть печальная участь Гаванской хартии 1948 г., которая так и не была ратифицирована [8].

Как отмечают исследователи, решению проблемы экспортных картелей могла бы поспособствовать

гармонизация антимонопольного законодательства. Однако, хотя и определенное сближение режимов антимонопольного регулирования имеет место (в том числе в рамках наднациональных объединений — в частности, ЕС и ЕАЭС), этого недостаточно, поскольку антимонопольное законодательство остается преимущественно национальным, а вопрос о пределах сближения правовых режимов является дискуссионным.

Таким образом, основная надежда возлагается на нормативное и ненормативное регулирование в рамках межгосударственных объединений — ЕС и ЕАЭС.

В рамках Регламента ЕС 1/2003 предусмотрено разграничение полномочий между Европейской комиссией и национальными антимонопольными органами по критерию того, на каком рынке совершается нарушение: к компетенции Комиссии отнесено пресечение нарушений на общем рынке Союза, национальные антимонопольные органы обладают полномочиями в отношении пресечения антиконкурентных действий на национальных рынках<sup>14</sup>. При этом Европейская комиссия может принять к рассмотрению дело в случаях: 1) если нарушение существенным образом затрагивает три государства — члена Союза, 2) если Комиссия (по сравнению с национальными антимонопольными органами) может применить право ЕС более эффективно, либо 3) в случае, когда требуется принятие решения Комиссии для наиболее полного обеспечения интересов европейского сообщества при отсутствии в правоприменительной практике похожих случаев или для обеспечения эффективного правоприменения<sup>15</sup>.

В рамках европейского права конкуренции предусмотрен четкий механизм разграничения полномочий между наднациональным регулятором в сфере конкуренции и национальными антимонопольными органами. Нормы Регламента наделяют Еврокомиссию широкими полномочиями в части проведения расследований на общем рынке — Комиссия вправе не только запрашивать информацию у хозяйствующих субъектов, но и самостоятельно проводить проверки. Таким образом, наличие у Еврокомиссии: 1) права принять любое важное для общего рынка дело к рассмотрению, а также 2) широкого спектра полномочий по расследованию нарушений обеспечивает высокую степень эффективности правоприменения в рамках ЕС.

Эффективность мер, имеющих на настоящий момент в евразийском праве конкуренции, вызывает сомнения как в части возможности использования их для целей пресечения и привлечения к ответственности участников экспортных картелей, так и в части обмена информацией между антимонопольными органами. Евразийская экономическая комиссия не обладает полномочиями по расследованию и рассмотрению заявлений и дел в отношении хозяйствующих субъектов, не зарегистрированных на территории одного из государств — членов ЕАЭС. Помимо этого, компетенция ЕЭК ограничена трансграничным рынком (в терминологии права Союза — это рынок, охватывающий территории двух и более государств — членов Союза<sup>16</sup>), вне трансграничных рынков какие бы то ни было полномочия Комиссии отсутствуют. Кроме того, пресечение антиконкурентных соглашений (в том числе картелей) осуществляется Комиссией в тех случаях, когда нарушители зарегистрированы на территориях разных государств — членов ЕАЭС. Даже в пределах трансграничного рынка в ходе применения общих правил конкуренции Комиссия (и Суд ЕАЭС) сталкиваются с теми же препятствиями, с которыми столкнулся Верховный Суд США в деле *Empagran* в виде конфликтующих интересов государств-членов<sup>17</sup>. В данной связи было бы разумным предпринять попытку частичного решения проблемы путем: 1) расширения полномочий Комиссии в отношении субъектов из государств, не являющихся членами ЕАЭС, а также 2) создания Евразийской конкурентной сети для целей укрепления сотрудничества между антимонопольными органами и упрощения процесса взаимодействия в части сбора доказательств.

## Заключение

Как правовой феномен, экспортный картель всегда затрагивает несколько юрисдикций. По-видимому, полноценное пресечение экспортного картеля может быть осуществлено только таким публичным органом, который осуществляет свои полномочия «поверх» национальных юрисдикций, обладает полномочиями выявлять антиконкурентные соглашения

<sup>14</sup> Статья 3 Регламента Совета ЕС № 1/2003 от 16 декабря 2002 г. о применении правил конкуренции, изложенных в статьях 81 и 82 Договора о функционировании Европейского союза. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32003R0001&from=EN> (Дата обращения: 09.04.2021).

<sup>15</sup> Par. 19. Joint Statement of the Council and the Commission on the functioning of the Network of Competition Authorities. URL: [https://ec.europa.eu/competition/ecr/joint\\_statement\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/competition/ecr/joint_statement_en.pdf) (Дата обращения: 09.04.2021).

<sup>16</sup> Пункт 2 Критериев отнесения рынка к трансграничному (утв. Решением Высшего Евразийского экономического совета от 19.12.2012 № 29 (ред. от 26.12.2016) // Справочно-правовая система КонсультантПлюс.

<sup>17</sup> См., в частности, Решение Коллегии Евразийской экономической комиссии от 26 сентября 2017 г. № 130 «Об установлении факта нарушения статьи 76 Договора о Евразийском экономическом союзе от 29 мая 2014 года по делу о нарушении правил конкуренции на трансграничном рынке № 22-АС-01», Решение Коллегии Евразийской экономической комиссии «О прекращении дела о нарушении правил конкуренции на трансграничном рынке № 22-АС-01 и признании утратившим силу Решения Коллегии Евразийской экономической комиссии от 26 сентября 2017 г. № 130» (принято в г. Москве 11.08.2020).

и преследовать нарушения, совершаемые их участниками. Антимонопольные органы интеграционных образований — наиболее подходящий кандидат на эту роль. Именно поэтому авторы считают актуальной теоретической и практической задачей дальнейший анализ достаточности полномочий Евразийской экономической комиссии как антимонопольного регулятора, а также «сопряженности» полномочий ЕЭК с полномочиями национальных органов государств-членов, на которых возложены функции административного преследования и исполнения решений. ■

### Литература [Referencse]

1. Antitrust stories (ed. by Eleanor M. Fox, Daniel A. Crane). Foundation Press, 2007. 405 p. / Chapter 13. United States courts and the optimal deterrence of international cartels: a welfarist perspective on Empragan (авторы главы 13 — Alvin K. Klevorick и Alan O. Sykes).
2. Gal, Michal, Free Movement of Judgments: Increasing Deterrence of International Cartels Though Jurisdictional Reliance (October 29, 2008). Virginia Journal of International Law, Vol. 51(1), 57, 2010, NYU Law and Economics Research Paper No. 08-44, Available at SSRN: <https://ssrn.com/abstract=1291844> or <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.1291844>
3. Glossary of Industrial Organization Economics and Competition Law (compiled by R.S. Khemani and D.M. Shapiro, commissioned by the Directorate for Financial, Fiscal and Enterprise Affairs, OECD), 1993. URL: <http://www.oecd.org/regreform/sectors/2376087.pdf> (Дата обращения / Accessed: 09.04.2021).
4. Encyclopedia of world problems & human potential. Export cartels. URL: <http://encyclopedia.uia.org/en/problem/134189> (Дата обращения / Accessed: 09.04.2021).
5. Jenny, Frederic, Export Cartels in Primary Products: The Potash Case in Perspective (February 15, 2012). TRADE, COMPETITION, AND THE PRICING OF COMMODITIES, p. 99, Simon J. Evenett and Frédéric Jenny, eds., February 2012, Available at SSRN: <https://ssrn.com/abstract=2064686>
6. Marek Martyniszyn, Export Cartels: Is it Legal to Target your Neighbour? Analysis in Light of Recent Case Law, Journal of International Economic Law, Volume 15, Issue 1, March 2012, Pages 181—222, <https://doi.org/10.1093/jiel/jgs003>
7. M. Ristaniemi. Export Cartels And The Case For Global Welfare. URL: <http://www.icc.qmul.ac.uk/media/icc/gar/gar2017/5.Michael.pdf> (Дата обращения / Accessed: 09.04.2021).
8. Oxford Public International Law. Havana Charter. URL: <https://opil.ouplaw.com/view/10.1093/law:epil/9780199231690/law-9780199231690-e1529> (Дата обращения / Accessed: 09.04.2021).
9. D. Daniel Sokol, What Do We Really Know About Export Cartels and What is the Appropriate Solution?, 4 J. Comp. L. & Econ. 967 (2008), URL: <https://scholarship.law.ufl.edu/facultypub/569/> (Дата обращения: 09.04.2021).
10. C. Springman. Fix Prices Globally, Get Sued Locally? U.S. Jurisdiction over International Cartels. URL: <https://core.ac.uk/download/pdf/234131191.pdf> (Дата обращения / Accessed: 09.04.2021).
11. Brendan Sweeney, Export Cartels: Is there a need for Global Rules?, Journal of International Economic Law, Volume 10, Issue 1, March 2007, Pages 87—115, <https://doi.org/10.1093/jiel/jgl038>

### Сведения об авторах

**Сушкевич Алексей Геннадьевич:** кандидат экономических наук, заслуженный экономист РФ, директор Департамента антимонопольного регулирования Евразийской экономической комиссии  
E-mail: [sushkevich@eecommission.org](mailto:sushkevich@eecommission.org)

**Сокур Вероника Сергеевна:** специалист-эксперт Департамента антимонопольного регулирования Евразийской экономической комиссии  
E-mail: [v.sokur@eecommission.org](mailto:v.sokur@eecommission.org)

Статья поступила в редакцию: 09.04.2021  
Принята к публикации: 13.05.2021  
Дата публикации: 29.06.2021

The paper was submitted: 09.04.2021  
Accepted for publication: 13.05.2021  
Date of publication: 29.06.2021

<https://doi.org/10.47361/2542-0259-2021-2-26-33-35>

ISSN: 2542-0259

© Российское конкурентное право  
и экономика, 2021

## Комментарий к статье «Экспортные картели: проблема антимонопольного регулирования»

**Хамуков М.А.,**

ФАС России,  
125993, Россия, г. Москва,  
ул. Садовая-Кудринская, д. 11,  
МГУ имени М.В. Ломоносова,  
119991, Россия, г. Москва,  
Ленинские горы, д. 1

**Для цитирования:** Хамуков М.А. Комментарий к статье «Экспортные картели: проблема антимонопольного регулирования» // Российское конкурентное право и экономика. 2021. № 2 (26). С. 33–35, <https://doi.org/10.47361/2542-0259-2021-2-26-33-35>

## Commentary on the Article "Export Cartels: the Problem of Antitrust Regulation"

**Muhammed A. Khamukov,**

FAS Russia,  
Sadovaya-Kudrinskaya str., 11,  
Moscow, 125993, Russia,  
Lomonosov Moscow State  
University,  
Leninskie Gory, 1, Moscow,  
119991, Russia

**For citation:** Khamukov M.A. Commentary on the article "Export Cartels: the Problem of Antitrust Regulation" // Russian Competition Law and Economy. 2021. No. 2 (26). P. 33–35, <https://doi.org/10.47361/2542-0259-2021-2-26-33-35>

**К**артели считаются одним из наиболее опасных нарушений антимонопольного законодательства во всем мире. По данным Организации экономического сотрудничества и развития (OECD, ОЭСР), картели способствуют росту цен на товары и услуги в странах ОЭСР на 10–15%<sup>1</sup>. В России научная оценка выявила среднее завышение цен на товарных рынках вследствие влияния картелей и иных форм сговоров на 11,1%<sup>2</sup>.

Особую опасность представляют международные картели. Наценка товаров и услуг, вызванных их действиями в среднем составляет 31,0% (в два раза больше, чем от действий национальных картелей)<sup>3</sup>, а вероятность их пресечения кратно ниже национальных. На рынках, где преобладают международные картели, а тем более отсутствуют национальные игроки, потребитель оказывается почти в полной зависимости от их «благосклонности».

Противодействие международным, в том числе трансграничным<sup>4</sup>, картелям является одним из приоритетных направлений работы ФАС России, что нашло отражение в разработке проекта международной Конвенции «О борьбе с картелями» [1]. Заявление глав правительств государств — участников СНГ о консолидации усилий мирового сообщества для эффективного противодействия международным картелям принято в качестве офи-

<sup>1</sup> Guide for helping competition authorities assess the expected impact of their activities. OECD. April 2014. P. 6.

<sup>2</sup> Подробнее см.: Уровень латентности картелей, их доход и оценка причиняемого ущерба (пресс-конференция в ФАС России) // <http://pressmia.ru/pressclub/20201029/952947832.html> (Дата обращения: 11.05.2021).

<sup>3</sup> See: Connor J.M. Price-Fixing overcharges. 3rd Edition. Washington, 2014.

<sup>4</sup> Не всегда международный картель является трансграничным по территории действия, и, наоборот, не всегда трансграничный картель является международным по составу участников. В отдельных случаях один картель может быть международным и трансграничным.

циального документа 72-й сессии Генеральной Ассамблеи ООН. Кроме этого, по инициативе ФАС России в Резолюцию 8-й Конференции ООН по конкуренции в 2020 году в качестве одной из четырех приоритетных областей работы ЮНКТАД на ближайшие пять лет включена тема борьбы с трансграничными картелями<sup>5</sup>.

Хотя международное сообщество солидарно в негативных оценках национальных и международных, в том числе трансграничных, картелей, до настоящего времени нет единого мнения о вреде и пользе *экспортных картелей*, что обусловлено в основном объективными противоречиями национальных и глобальных интересов.

А.Г. Сушкевичем и В.С. Сокур проведено подробное исследование правоприменительной практики в различных юрисдикциях, представлены примеры контроля и регулирования экспортных картелей. В настоящих комментариях будет изложено авторское мнение (дополнение) в контексте национального регулирования обозначенной проблемы.

Представляется, что формирование отношения национальных регуляторов к экспортным картелям требует взвешенных экономических и правовых оценок, учитывающих характеристики и состав картеля, специфику товарного рынка (товара) в каждом конкретном случае.

Особенно важно разграничивать «чистые экспортные картели», деятельность которых не затрагивает национальные рынки (*pure private export cartel*), и «смешанные экспортные картели» (*mixed private export cartel*), осуществляющие одновременно деятельность на внешних и внутренних рынках.

Российское законодательство не раскрывает определение «экспортного картеля», однако картели как таковые признаются наиболее опасным нарушением антимонопольного законодательства<sup>6</sup>. Впервые в современном национальном регулировании возможность взаимодействия хозяйствующих субъектов — конкурентов при экспорте продукции была рассмотрена в постановлении Правительства Российской Федерации от 16.04.2020 № 522 «О случаях допустимости соглашений между хозяйствующими субъектами, осуществляющими производство и (или) реализацию сахара белого и (или) свекловичного сахара-сырца, предметом которых является экспорт сахара белого и (или) свекловичного сахара-сырца за пределы таможенной территории Евразийского экономического союза» (далее — Постановление)<sup>7</sup>.

Постановление определяет общие исключения из Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» и условия, при соблюдении которых производители и (или) продавцы сахара белого и (или)

свекловичного сахара-сырца могут осуществлять совместный экспорт товара за пределы таможенной территории Евразийского экономического союза. Совместная хозяйственная деятельность конкурентов требует предварительного согласования Министерства сельского хозяйства России и ФАС России. Постановление было принято по инициативе сахаро-свекловичной отрасли после многолетнего профицита товарного рынка. Предполагалось направлять все переходящие излишки на экспорт.

Рассматриваемые совместные действия хозяйствующих субъектов можно классифицировать как «смешанный экспортный картель», так как его участники одновременно планируют осуществлять деятельность на внутренних и внешних рынках.

Рассматриваемое Постановление *не освобождает представителей сахарной отрасли от соблюдения требований антимонопольного законодательства в Российской Федерации*. При этом оценка их действий национальным регулятором за пределами страны не предполагается.

Вместе с этим сложившаяся продовольственная ситуация в 2020—2021 гг., связанная с пандемией Covid-19, внесла совершенно противоположные тенденции в функционирование отрасли и в целом в аграрный сектор. На фоне существенного изменения курса национальной валюты и иных мер поддержки аграрного сектора экспорт товара стал существенно выгоден для реализации на внутреннем рынке. Это привело к изъятию участниками отдельных рынков существенного объема товаров на экспорт и росту внутренних цен (сахар, крупы, зерно, подсолнечное масло).

В частности, значительный рост внутренних цен на сахар и временные перебои с поставками стали причиной мер Правительства Российской Федерации по стабилизации цен<sup>8</sup>, а также временному снижению ввозных пошлин для насыщения внутреннего рынка по доступным ценам. Соответственно, при таких обстоятельствах представители отрасли за согласованием взаимодействия при экспорте в государственные органы официально не обращались. На примере сахарной отрасли возможно рассмотреть отдельные риски «смешанных экспортных картелей» для внутреннего рынка.

*Существенные факторы и возможные риски при рассмотрении вопроса об исключениях антимонопольного законодательства для национальных экспортных картелей.*

1. Важно разделять отношение к «чистым экспортным картелям» (*pure private export cartel*) и «смешанным экспортным картелям» (*mixed private export cartel*). «Чистый экспортный картель» представляется более по-

<sup>5</sup> См.: <https://fas.gov.ru/news/30707> (Дата обращения: 11.05.2021).

<sup>6</sup> Картель — это единственное нарушение российского антимонопольного законодательства, корреспондирующее с уголовным законодательством и предусматривающее уголовную ответственность. Подробнее см.: Федеральный закон от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» (ч. 1 ст. 11); Уголовный кодекс Российской Федерации (ст. 178). — *Прим. авт.*

<sup>7</sup> Указанное Постановление действует до 2025 года. — *Прим. авт.*

<sup>8</sup> Постановление Правительства РФ от 14.12.2020 № 2094 «О соглашениях между федеральными органами исполнительной власти и хозяйствующими субъектами о снижении и поддержании цен на отдельные виды социально значимых продовольственных товаров первой необходимости». Официальный интернет-портал правовой информации <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001202012150045> (Дата обращения: 11.05.2021).

зитивной экономической системой [2] для страны происхождения, нежели «смешанный экспортный картель».

2. Правительства многих развитых стран зачастую решают в той или иной форме «чистые экспортные картели» (либо бездействуют в отношении таких объединений)<sup>9</sup>, так как они приносят выгоду национальным компаниям и способствуют экспансии внешних рынков, однако крайне негативно относятся к «давлению» экспортных картелей на свои рынки и всячески пресекают их деятельность, о чем в статье представлен обзор ряда зарубежных дел о нарушении антимонопольного законодательства.

3. Цель любого картеля делает необходимой жесткую определенность (согласованность) предпринимательской деятельности участников, в том числе ценовой политики, объемов реализации и распределения клиентов. В противном случае механизм картельной экономической системы функционировать не будет. Таким образом, участники «смешанного экспортного картеля» должны соблюдать национальные запреты о защите конкуренции и одновременно действовать в целях картеля<sup>10</sup>. Это достаточно сложная дилемма.

4. Возможный перекося продаж хозяйствующих субъектов, одновременно действующих на внутренних и внешних рынках, в сторону экспорта может нарушить национальный баланс спроса-предложения, привести к дефициту товара и росту цен на внутреннем рынке. Неконтролируемая деятельность «смешанного экспортного картеля» в погоне за максимизацией прибыли будет схожа с описанным выше эффектом, наблюдавшимся на продовольственных рынках в 2020—2021 гг.

5. «Смешанный экспортный картель» в целях поддержания (повышения) внутренних цен может изымать товар на внутреннем рынке и осуществлять реализацию товара существенно дешевле зарубежным потребителям, нежели национальным (срабатывает принцип сообщающихся сосудов). Данный фактор было бы неправильно рассматривать исключительно как морально-

этический, так как имеется экономический контекст. Могут наступить негативные последствия для внутренних прямых потребителей и внутренних смежных рынков, которые зависимы от данного товара. Это приведет к неконкурентоспособности смежной продукции на внешних и внутренних рынках (например, можно рассмотреть взаимосвязь сахарной и кондитерской промышленности).

6. Нотификация экспортного картеля (вне зависимости от вида — «чистый» или «смешанный») в стране происхождения товара не освобождает его от антимонопольного или уголовного преследования в других юрисдикциях. Документы о нотификации деятельности экспортного картеля в юрисдикции происхождения в числе прочих доказательств могут быть положены в основу обвинения в противоправном поведении в другой юрисдикции.

В заключение необходимо отметить высокую актуальность, практическую и научную значимость исследования А.Г. Сушкевича, В.С. Сокур и поддержать авторов в стремлении продолжить важную дискуссию на тему проблем регулирования деятельности экспортных картелей [3], в том числе на евразийском пространстве, и выработать единой позиции на международном уровне. ■

## Литература [References]

1. Тенишев А.П., Хамуков М.А. Правовые инструменты для противодействия международным картелям // Российское конкурентное право и экономика. 2016. № 2 (6). С. 18—21 [Tenishev A.P., Khamukov M.A. Legal tools for combating international cartels // Russian Competition Law and Economy. 2016. No. 2 (6). P. 18—21 (In Russ.)]
2. Хамуков М.А. Развитие инструментария антикартельного управления в российской промышленности: дис. ...кандидата экономических наук: 08.00.05 / Хамуков М.А. М.: Моск. гос. ун-т им. М.В. Ломоносова, 2018. С. 19—20 [Khamukov M.A. Development of tools for anti-cartel management in the Russian industry: dis. ...Candidate of Economic Sciences: 08.00.05/Khamukov M. A. M.: Mosk. gos. un named after M.V. Lomonosov, 2018. P. 19—20 (In Russ.)]
3. Лисицын-Светланов А.Г. и др. Картелизация российской экономики: основные причины, последствия и пути их устранения // Вестник Российской академии наук. 2020. Т. 90. № 10. С. 903—913. DOI: 10.31857/S0869587320100072 [Lisitsyn-Svetlanov A.G. et al. Cartelization of the Russian economy: the main causes, consequences and ways to eliminate them // Vestnik Rossijskoj Akademii Nauk. 2020. Vol. 90. № 10. P. 903—913 (In Russ.) DOI: 10.31857/S0869587320100072]

## Сведения об авторе

**Хамуков Мухамед Анатольевич:** заместитель начальника Управления по борьбе с картелями ФАС России, кандидат экономических наук МГУ имени М.В. Ломоносова

<sup>9</sup> В Канаде, Франции и Голландии «чистые экспортные картели» не требуют нотификации в государственных органах. США, Великобритания, Япония и Германия допускают антимонопольные изъятия, при этом требуют их нотификации. *Изъятия из общих требований антимонопольного законодательства предоставляются лишь при условии ненарушения конкуренции на внутреннем рынке.* Например, США предусматривает выдачу экспортным ассоциациям сертификатов, допускающих изъятия из антимонопольного законодательства, только в том случае, если их деятельность: не ведет к существенному ослаблению конкуренции на территории США и не ограничивает экспортной деятельности других конкурентов; не оказывает воздействия на цены аналогичных товаров на территории США; не предоставляет возможности для нечестной конкуренции; не включает операций по продажам для потребления на внутреннем рынке США. — *Прим. авт.*

<sup>10</sup> Во Франции крупнейшие национальные производители телефонного кабеля, участвовавшие в международном картеле и распределявшие заказы от иностранных клиентов, были признаны нарушителями, поскольку внутренний рынок зависел от экспорта, и это неизбежно оказывало влияние на конкуренцию на внутреннем рынке. — *Прим. авт.*

УДК 347.772

<https://doi.org/10.47361/2542-0259-2021-2-26-36-41>

ISSN: 2542-0259

© Российское конкурентное право  
и экономика, 2021

# Влияние принципа исчерпания исключительного права на товарный знак на состояние конкуренции на товарных рынках

**Сайдашев Р. З.,**

Московский государственный  
юридический университет  
имени О.Е. Кутафина (МГЮА),  
125993, Россия, г. Москва,  
ул. Садовая-Кудринская, д. 9,  
ФАС России,  
125993, Россия, г. Москва,  
ул. Садовая-Кудринская, д. 11

## Аннотация

В статье рассматривается дискуссия по вопросу о правовом значении принципа исчерпания исключительного права на товарный знак, в том числе с точки зрения его влияния на состояние конкуренции на товарных рынках. Проводится анализ правовой природы принципа исчерпания исключительного права на товарный знак, определяется его сущностное и функциональное значение. Исследовано фактическое применение указанного принципа, в том числе российским антимонопольным органом по делам о недобросовестной конкуренции со стороны правообладателей, запрещающих «параллельный» импорт своей продукции. Изучена судебная практика по вопросам правомерности «параллельного» импорта. Рассмотрена проблема баланса интересов правообладателей, «параллельных» импортеров и потребителей, оценены плюсы и минусы закрепления в законодательстве национального и регионального принципов исчерпания исключительного права на товарный знак.

**Ключевые слова:** *исключительное право, «параллельный» импорт, конкуренция, товарный рынок, правообладатель, импортер, интеллектуальная собственность, контрафакт, хозяйствующий субъект, инвестиции, легализация.*

**Для цитирования:** Сайдашев Р.З. Влияние принципа исчерпания исключительного права на товарный знак на состояние конкуренции на товарных рынках // Российское конкурентное право и экономика. 2021. № 2 (26). С. 36—41, <https://doi.org/10.47361/2542-0259-2021-2-26-36-41>

Автор заявляет об отсутствии конфликта интересов.

# Influence of the Principle of Exhaustion of Exclusive Rights on the State of Competition in Commodity Markets

**Renat Z. Saydashev,**  
Kutafin Moscow State Law  
University (MSAL),  
Sadovaya-Kudrinskaya str., 9,  
Moscow, 125993, Russia,  
FAS Russia,  
Sadovaya-Kudrinskaya str., 11,  
Moscow, 125993, Russia

## Abstract

The article about the discussion on the legal meaning of the principle of exhaustion of the exclusive right to a trademark, including from the point of view of its impact on the state of competition in the commodity markets. The analysis of the legal nature of the principle of exhaustion of the exclusive right to a trademark is carried out, its essential and functional significance is determined. The actual application of this principle has been investigated, including practice of the Russian antimonopoly body in cases of unfair competition on the part of rightholders who prohibit the parallel import of their products. Studied judicial practice on the legality of parallel imports. The problem of the balance of interests of copyright holders, “parallel” importers and consumers is considered, the “pluses” and “minuses” of consolidation in the legislation of the national and regional principles of the exhaustion of the exclusive right to a trademark are assessed.

**Keywords:** *exclusive right, “parallel” import, competition, commodity market, copyright holder, importer, intellectual property, counterfeit, business entity, investment, legalization.*

**For citation:** Saydashev R.Z. Influence of the principle of exhaustion of exclusive rights on the state of competition in commodity markets // Russian Competition Law and Economy. 2021. No. 2 (26). P. 36—41, <https://doi.org/10.47361/2542-0259-2021-2-26-36-41>

The author declare no conflict of interest.

Одной из проблем взаимосвязи права интеллектуальной собственности и права на свободную конкуренцию является конфликт между правоохраняемыми интересами зарубежных правообладателей и российских импортеров, использующих механизм «параллельной» поставки товаров.

В 2006 г. в ст. 1487 Гражданского кодекса Российской Федерации<sup>1</sup> (далее также — ГК РФ) был закреплен национальный принцип исчерпания исключительного права на товарный знак, в соответствии с которым не является нарушением исключительного права на товарный знак использование этого товарного знака другими лицами в отношении товаров, которые были введены в гражданский оборот на территории Российской Федерации непосредственно правообладателем или с его согласия.

Позднее п. 16 раздела V «Принцип исчерпания исключительного права на товарный знак, товарный знак Союза» Протокола об охране и защите прав на объекты интеллектуальной собственности, являющегося приложением № 26 к Договору о Евразийском экономическом союзе, ратифицированному Федеральным законом от 3 октября 2014 г. № 279-ФЗ<sup>2</sup> (далее также — Протокол № 26 к Договору ЕАЭС), для государств участников

<sup>1</sup> СЗ РФ. 25.12.2006. № 52 (ч. 1). Ст. 5496.

<sup>2</sup> См.: <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001201501160013?index=1005&rangeSize=1> (Дата обращения: 10.12.2020).

указанного договора был установлен региональный принцип исчерпания исключительного права на товарный знак.

В настоящее время, по нашему мнению, сформировался значительный массив как доктринальных позиций по вопросу о принципе исчерпания исключительного права на товарный знак, так и практики применения указанного принципа. Вместе с тем отсутствует единая позиция относительно того, необходим ли данный принцип как таковой и в какой форме он должен функционировать.

Национальный принцип исчерпания исключительного права на товарный знак является важным фактором, влияющим на состояние конкуренции на различных товарных рынках. На основании изложенного важным является определить правовую природу и функциональное значение принципа исчерпания исключительного права на товарный знак, а также выявить его реальное практическое влияние, в том числе на состояние конкуренции.

По нашему мнению, в первую очередь необходимо проанализировать правовую природу и сущностное значение включения в законодательство принципа исчерпания исключительного права на товарный знак, в связи с чем важно проанализировать имеющуюся в Гражданском кодексе Российской Федерации формулировку положения, закрепляющего указанный принцип, в том числе с точки зрения его нахождения в системе иных норм Гражданского кодекса Российской Федерации, относящихся к определению исключительного права и также товарного знака.

### Правовое закрепление принципа исчерпания исключительного права на товарный знак в Российской Федерации и его сущностное значение

В соответствии со ст. 1229 ГК РФ правообладатель вправе по своему усмотрению использовать товарный знак любым не запрещенным Законом способом (абзац первый п. 1 ст. 1229 ГК РФ). При этом любое использование товарного знака иными лицами может быть осуществлено только с согласия и по прямо выраженному волеизъявлению правообладателя, поскольку отсутствие запрета на использование товарного знака не является согласием (абзац второй п. 1 ст. 1229 ГК РФ).

Одновременно законом установлено, что в ГК РФ могут быть предусмотрены исключения из общего правила о необходимости получения согласия правообладателя для использования товарного знака (абз. 3 п. 1 ст. 1229 ГК РФ).

Одним из таких исключений по факту и является положение, закрепленное в ст. 1487 ГК РФ, на формулировку которого следует обратить внимание: «Не является нарушением исключительного права на товарный знак использование этого товарного знака другими лицами в отношении товаров, которые были введены в гражданский оборот на территории Российской Федерации непосредственно правообладателем или с его согласия».

По сути, законодатель устанавливает принцип исчерпания исключительного права на товарный знак методом «от

обратного», то есть не устанавливая ограничение, а, напротив, предусмотрев исключение из общего запрета [1, с. 21].

В чем же суть данного исключения, или же оно в определенной степени является ограничением, для этого следует разобраться в вопросе о том, что следует понимать под использованием товарного знака.

Пункт 1 ст. 1484 ГК РФ устанавливает возможность использования правообладателем товарного знака, в том числе способами, установленными п. 2 указанной статьи, согласно которому исключительное право на товарный знак может быть осуществлено для индивидуализации товаров, работ или услуг, в отношении которых товарный знак зарегистрирован, в частности, путем размещения товарного знака, в том числе одним из способов, указанных в подп. 1—5 п. 2 ст. 1484 ГК РФ.

Таким образом, использованием товарного знака по смыслу п. 2 ст. 1484 ГК РФ является осуществление индивидуализации товаров, работ или услуг посредством их введения в гражданский оборот на территории Российской Федерации. Использование товарного знака без введения товаров, работ или услуг в гражданский оборот использованием по смыслу п. 2 ст. 1484 ГК РФ не признается [2, с. 72]. Указанная позиция закреплена в Обзоре судебной практики по делам, связанным с разрешением споров о защите интеллектуальных прав, утвержденном Президиумом Верховного Суда Российской Федерации от 23.09.2015<sup>3</sup>.

Систематическое толкование п. 1 и 2 ст. 1484 ГК РФ позволяет сделать вывод о том, что под использованием товарного знака следует понимать применение товарного знака с целью индивидуализации товаров, работ или услуг. Такое понимание использования товарного знака соответствует сущности и цели товарного знака как правовой категории — быть средством индивидуализации товаров, работ или услуг.

Если действия в отношении товара, на который нанесен товарный знак, не связаны с использованием товарного знака, то они могут производиться даже при отсутствии условий, указанных в ст. 1487 ГК РФ.

Таким образом, на первый взгляд, закрепленный в Российской Федерации принцип исчерпания исключительного права на товарный знак в определенной степени ограничивает исключительное право на него, давая возможность его использования третьими лицами без специального разрешения правообладателя, если товарный знак используется в отношении товаров, которые уже введены в оборот на территории Российской Федерации правообладателем либо по его специальному разрешению [3, с. 7].

При этом возникает спорная ситуация относительно того, будет ли считаться нарушением исключительного права на товарный знак ситуация, когда ввоз и реализация на территории Российской Федерации товара были осуществлены без отдельного разрешения правообладателя, при условии, что ранее такой товар был введен в оборот самим

<sup>3</sup> Бюллетень Верховного Суда Российской Федерации, № 11, ноябрь, 2015.

правообладателем товарного знака на территории иностранного государства, не входящего в ЕАЭС.

Исходя из буквального толкования ст. 1487 ГК РФ, указанная ситуация не подпадает под предусмотренное указанной статьей исключение, поскольку соответствующий товар введен в оборот не на территории Российской Федерации, а если следовать положениям Протокола № 26 к Договору ЕАЭС, — то не на территории государства, входящего в ЕАЭС.

При этом следует учитывать неразрывную связь принципа исчерпания исключительного права на товарный знак и товара (вещи), путем введения которой в оборот исключительное право становится исчерпанным [4, с. 105]. Так, по нашему мнению, если, например, товар вводится правообладателем в оборот на территории иностранного государства, где действует международный принцип исчерпания исключительного права на товарный знак, по сути, правообладатель данными действиями соглашается с тем фактом, что для последующей перепродажи соответствующей единицы товара на территории иных государств третьим лицам не потребуются получения специального разрешения на такую перепродажу от правообладателя.

Можно ли в такой ситуации утверждать, что правообладатель, предъявляя претензии к лицу, перепродающему товар на территории иного государства, чем то, где данный товар изначально был введен в оборот правообладателем, злоупотребляет своим правом или действует недобросовестно.

Следует отметить, что противники «параллельного» импорта отмечают в том числе следующие негативные последствия международного принципа исключительного права на товарный знак:

- снижение инвестиционной привлекательности государств — членов Таможенного союза/России;
- падение внутреннего производства;
- значительный экономический ущерб государствам от «серой» продукции, включая непосредственно параллельный импорт [5, с. 17].

Вместе с тем, по нашему мнению, необходимо отметить, что с точки зрения влияния на конкуренцию возможность правообладателя ограничивать или запрещать «параллельный» импорт товаров, ранее введенных самим правообладателем на территории иного государства, негативно сказывается на конкуренции и даже может служить инструментом для совершения антиконкурентных действий, в частности, может повлечь искусственный дефицит соответствующего товара, а также предоставляет правообладателю возможность искусственного регулирования обращения товара на товарном рынке либо возможность навязывать невыгодные условия контрагентам, что в конечном итоге негативно сказывается на интересах потребителей соответствующих товаров<sup>4</sup>. Именное указанное в конеч-

ном итоге может повлечь вышеописанные последствия, указываемые противниками «параллельного» импорта, а не «параллельный» импорт сам по себе.

### Действие принципа исчерпания исключительного права на товарный знак на практике и основные тенденции его применения

Важный вывод по вопросу «параллельного» импорта сделал Конституционный Суд РФ, который хотя и признал ст. 1487 ГК РФ соответствующей Конституции РФ, но при этом разграничил вопросы ответственности при «параллельном» импорте.

Согласно Постановлению Конституционного Суда РФ от 13 февраля 2018 г. № 8-П<sup>5</sup> не предполагается применение при ввозе без согласия правообладателя товарного знака на территорию Российской Федерации товара, на котором товарный знак размещен самим правообладателем или по его прямому разрешению, таких же по размеру (тяжести последствий) мер гражданско-правовой ответственности, как и при ввозе контрафактного товара, если по фактическим обстоятельствам, имеющим место в конкретной ситуации, это не повлечет для правообладателя убытков, сопоставимых с убытками, которые бы он понес при параллельном введении в оборот контрафактного товара.

Товары, введенные в оборот самим правообладателем или с его согласия за рубежом, но ввезенные на территорию Российской Федерации без согласия правообладателя, могут быть изъяты из оборота и уничтожены в порядке применения последствий нарушения исключительного права на товарный знак только в том случае, когда они являются товарами ненадлежащего качества и (или) для обеспечения безопасности, защиты жизни и здоровья людей, охраны природы и культурных ценностей.

Таким образом, Конституционный Суд РФ, признав конституционность положений ст. 1487 ГК РФ, указал при этом на необходимость оценки каждого конкретного случая «параллельного» импорта на предмет соразмерности применения той или иной меры ответственности, исходя в первую очередь из оценки факта наличия или отсутствия ущерба от «параллельного» импорта общественным интересам. Следует отметить, что конкуренция, по нашему мнению, является общественным интересом, закрепленным в ст. 8 и 34 Конституции Российской Федерации<sup>6</sup>.

Учитывая изложенное, важно рассмотреть развитие правоприменительной практики по вопросам параллельного импорта после закрепления соответствующих

<sup>4</sup> Пузыревский С.А. Выступление на сессии Ассоциации Европейского бизнеса (АЕБ) 18.05.2018 // <https://fas.gov.ru/news/24964> (Дата обращения: 10.12.2020).

<sup>5</sup> Постановление Конституционного Суда РФ от 13.02.2018 № 8-П // <http://doc.ksrf.ru/decision/KSRFDecision315752.pdf> (Дата обращения: 10.12.2020).

<sup>6</sup> Конституция Российской Федерации // <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001202007040001> (Дата обращения: 10.12.2020).

позиций в вышеизложенном определении Конституционного Суда РФ, в частности, в практике российского антимонопольного органа.

Так, в 2020 г. ФАС России было рассмотрено дело о нарушении антимонопольного законодательства № 1-14-163/00-08-18 в отношении Компании Даймлер А.Г. по признакам нарушения ст. 14<sup>8</sup> Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» (далее — Закон о защите конкуренции)<sup>7</sup>.

В рамках рассмотрения указанного дела ФАС России было установлено, что ООО «ТМР импорт», ООО «АВТО-логистика» (далее также — Заявители) в рамках своей предпринимательской деятельности предпринимали попытки переговоров с Компанией Даймлер А.Г. (далее также — Ответчик) о получении разрешения на ввоз на территорию Российской Федерации товаров, маркированных товарными знаками указанной компании, в том числе путем направления писем правообладателю, однако ответа на письма не поступало.

При указанных обстоятельствах Заявители ссылались на необоснованность бездействия Ответчика, выражающуюся в нерассмотрении обращений о получении согласия на ввоз товаров, маркированных товарными знаками Ответчика, так как поставка на территорию Российской Федерации товаров производства Даймлер А.Г. исключительно в рамках правоотношений между Даймлер А.Г. и АО «Мерседес-Бенц Рус» ограничивает конкуренцию и возможности доступа потребителей к широкому ассортименту товаров указанного производителя в кратчайшие сроки.

По результатам рассмотрения указанного антимонопольного дела ФАС России было принято решение о признании действий Компании Даймлер А.Г. по необоснованному ограничению ввоза оригинальных товаров, маркированных товарными знаками Компании Даймлер А.Г., приобретенных за пределами территории Российской Федерации, нарушающими ст. 14.8 Закона «О защите конкуренции»<sup>8</sup>.

Таким образом, в настоящее время с учетом позиции Конституционного Суда РФ антимонопольный орган смог применить положения антимонопольного законодательства и выработать модель защиты конкуренции от недобросовестных действий правообладателей товарных знаков.

При этом, на наш взгляд, ситуация остается неоднозначной, поскольку зачастую действия правообладателя по запрету или неразрешению какому-либо хозяйствующему субъекту распространять товары правообладателя, ввезенные на территорию РФ из-за границы, могут быть вызваны, например, антиконкурентным соглаше-

нием об эксклюзивности продажи конкретным хозяйствующим субъектом товаров правообладателя под соответствующим товарным знаком [6, с. 34]. Учитывая, что формально указанные действия правообладателя соответствуют и даже «продиктованы» положениями ст. 1487 ГК РФ, представляется, что признание их нарушающими антимонопольное законодательство возможно только в качестве недобросовестной конкуренции, подразумевающей, что действия нарушителя могут соответствовать положениям закона, но при этом противоречить обычаям делового оборота, требованиям добропорядочности и справедливости.

На основании изложенного, несмотря на то, что проблема регулирования «параллельного» импорта с точки зрения защиты конкуренции начинает определенным образом разрешаться на практике, данный вопрос требует корректировки именно путем внесения изменений в закон.

Так, вопрос легализации «параллельного» импорта уже несколько лет обсуждается на площадке Евразийской экономической комиссии. Распоряжением Евразийского межправительственного совета от 13.04.2016 № 6 Евразийской экономической комиссии<sup>9</sup> (далее — ЕЭК) поручено разработать проект Протокола о внесении изменений в Договор о Евразийском экономическом союзе от 29.05.2014, в котором предусмотрены положения о наделении Евразийского межправительственного совета полномочиями по установлению в отношении отдельных видов товаров исключений из применения принципа исчерпания исключительного права на товарный знак<sup>10</sup>.

Данный проект Протокола разработан ЕЭК и направлен на согласование в страны, являющиеся членами Евразийского экономического союза, в том числе в Правительство Российской Федерации.

Несмотря на то, что указанный проект Протокола был направлен на согласование в государства — члены Евразийского экономического союза в мае 2016 г., на сегодня изменения в Договор о ЕАЭС так и не внесены.

Однако без разрешения данного вопроса на международном уровне едва ли можно говорить о правовой определенности в вопросах «параллельного» импорта в отношении ввезенных и реализуемых на территории Российской Федерации товаров.

Следует также отметить, что весьма разумной представляется позиция о применении международного принципа исчерпания исключительного права на товарный знак исходя из экономической целесообразности в конкретных обстоятельствах, например, во время эпидемий или иных чрезвычайных ситуаций [7, с. 48].

<sup>7</sup> СЗ РФ. 31.07.2006, № 31 (ч. 1). Ст. 3434.

<sup>8</sup> Решение ФАС России по делу о нарушении антимонопольного законодательства № 1-14-163/00-08-18 // <https://br.fas.gov.ru/ca/upravlenie-kontrolya-reklamy-i-nedobrosovestnoy-konkurentsii/d15f1a64-a63b-4209-b593-3594d2dfd13c/> (Дата обращения: 10.12.2020).

<sup>9</sup> См.: [https://docs.eaeunion.org/docs/ru-ru/01410048/ico\\_14042016\\_6](https://docs.eaeunion.org/docs/ru-ru/01410048/ico_14042016_6) (Дата обращения: 12.04.2021).

<sup>10</sup> Доклад по правоприменительной практике, статистике типовых и массовых нарушений обязательных требований с разъяснением» (ФАС России) // <https://fas.gov.ru/documents/590333> (Дата обращения: 12.04.2021).

Вышеуказанный подход весьма логично соотносится с изменениями, внесенными Федеральным законом от 30.04.2021 № 107-ФЗ<sup>11</sup> в ст. 1360 Гражданского кодекса Российской Федерации, согласно которым Правительство Российской Федерации получило право в случае крайней необходимости, связанной в том числе с охраной жизни и здоровья граждан, принять решение об использовании изобретения, полезной модели или промышленного образца без согласия патентообладателя.

## Вывод

При сохраняющемся на территории государств, входящих в ЕАЭС, региональном принципе исчерпания исключительного права на товарный знак, важно обеспечить баланс интересов правообладателей, защищающих свои товарные знаки, и публичного интереса, выраженного в потребности эффективной защиты конкуренции, в том числе от недобросовестных действий правообладателей, использующих запрет на «параллельный» импорт соответствующего товара для получения преимуществ в предпринимательской деятельности, а не для защиты своих товарных знаков.

В этой связи целесообразно устранить правовую неопределенность в регулировании «параллельного» импорта с точки зрения интересов защиты конкуренции путем законодательного ограничения на запрет правообладателем «параллельного» импорта соответствующего товара вне целей, связанных с использованием исключительного права на товарный знак для его защиты от незаконного использования. ■

## Литература [Referencse]

1. Чернышов Г.П. Принцип исчерпания исключительного права на товарный знак в законодательстве и судебной практике // Вестник Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации. № 7. 2011. С. 16—34. [Chernyshov G.P. The principle of the exhaustion of the exceptional trademark rights in law and judicial practice // Bulletin of the Higher of the Arbitration Court of the Russian Federation. № 7. 2011. P. 16—34 (In Russ.)]
2. Новоселова Л.А., Рожкова М.А., Голофаев В.В., Гринь Е.С., Корнеев В.А., Михайлов С.В., Оганесян А.Н., Орлова Е.Д., Уколов С.М., Афанасьев Д.В., Ворожеевич А.С., Рассомагина Н.Л. Права на товарный

знак: Монография (отв. ред. Л.А. Новоселова). М.: Норма, ИНФРА-М, 2017. 144 с. [Novoselova L.A., Rozhkova M.A., Golofaev V.V., Grin E.S., Korneev V.A., Mikhailov S.V., Oganessian A.N., Orlova E.D., Ukolov S.M., Afanasyev D.V., Vorozhevich A.S., Rassomagina N.L. Rights to commodity sign: Monograph (editor-in-chief L.A. Novoselov). M.: Norma, INFRA-M, 2017. 144 p. (In Russ.)]

3. Пирогова В.В. Исчерпание исключительных прав и параллельный импорт. М., Статут, 2008. 155 с. [Pirogova V.V. Exhaustion of exclusive rights and parallel imports. M., Statut, 2008. 155 p. (In Russ.)]
4. Мозолин В.П. Современная доктрина и гражданское законодательство // М.: Юстицинформ, 2008. 176 с. [Mozolin V.P. Modern doctrine and civil legislation // M.: Yustitsinform, 2008. 176 p. (In Russ.)]
5. Скларова Я., Шауфф Ф., Каширин М., Павлова Е., Радченко Т., Орлова В., Нестеренко А., Онищук А., Жигулин В., Юков А., Суббот А., Семенов А., Елаев А., Будылин С. Перспективы легализации параллельного импорта в России // Закон. 2014. № 7. С. 14—30. [Sklyarova Y., Schauff F., Kashirin M., Pavlova E., Radchenko T., Orlova V., Nesterenko A., Onischuk A., Zhigulin V., Yukov A., Subbot A., Semenov A., Elaev A., Budylin S. Prospects for the legalization of parallel import in Russia // Zakon. 2014. № 7. P. 14—30 (In Russ.)]
6. Гаврилов Д.А. Правовая защита от недобросовестной конкуренции в сфере исключительных прав на средства индивидуализации и иные объекты промышленной собственности: монография. М.: Норма, ИНФРА-М, 2014. 192 с. [Gavrilov D.A. Legal protection against unfair competition in the field of exclusive rights to means of individualization and other objects industrial property: monograph. M.: Norma, INFRA-M, 2014. 192 p. (In Russ.)]
7. Прищепова Е.Е. Гибкий подход к применению международного принципа исчерпания права на товарный знак // Интеллектуальная собственность. Промышленная собственность. 2020. № 9. С. 41—48. [Prishchepova E.E. Flexible approach to using the global principle of trademark right exhaustion // IP. Industrial Property. 2020. № 9. P. 41—48 (In Russ.)]

## Сведения об авторе

**Сайдашев Ренат Захитович:** аспирант кафедры конкурентного права Московского государственного юридического университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), начальник отдела административной апелляции и методологии Правового управления Федеральной антимонопольной службы

E-mail: saydashev@fas.gov.ru

УДК 346.546.7

<https://doi.org/10.47361/2542-0259-2021-2-26-42-48>

ISSN: 2542-0259

© Российское конкурентное право  
и экономика, 2021

## Общий интерес как признак группы лиц

**Каменков М.В.,**

Институт развития конкуренции  
и антимонопольного  
регулирования Санкт-  
Петербургского  
государственного университета,  
199034, Россия,  
г. Санкт-Петербург,  
Университетская наб., д. 7/9

### Аннотация

Верховный Суд Российской Федерации предлагает рассматривать группу лиц в качестве единого хозяйствующего субъекта, участники которого действуют в общем экономическом интересе группы в отношении третьих лиц (иных участников рынка). При этом предлагается дать возможность заинтересованным лицам доказывать, что к хозяйствующему субъекту, формально вошедшему в группу лиц согласно ст. 9 Федерального закона «О защите конкуренции», не должен применяться правовой режим этой группы, если в действительности данный субъект автономен в своем поведении, например, когда другие участники группы не имеют достаточных правовых (договорных, корпоративных) и организационных (управленческих) средств влияния на его поведение. Соотношение признаков наличия общего экономического интереса у участников группы лиц и достаточных средств влияния на экономическое поведение хозяйствующего субъекта применительно к группе лиц Верховный Суд России не разъясняет. Автор выбрал указанное выше соотношение в качестве основного предмета исследования. По мнению автора, наличие общего экономического интереса не является достаточным для признания совокупности хозяйствующих субъектов группой лиц в отсутствие реальной связи между ними.

**Ключевые слова:** группа лиц, аффилированные лица, интерес, общий интерес, общий интерес группы лиц, контроль, отношения связанности, влияние.

**Для цитирования:** Каменков М.В. Общий интерес как признак группы лиц // Российское конкурентное право и экономика. 2021. № 2 (26). С. 42—48, <https://doi.org/10.47361/2542-0259-2021-2-26-42-48>

Автор заявляет об отсутствии конфликта интересов.

# Common Interest as a Sign of Related Party

**Maksim V. Kamenkov,**  
Institute of Competition  
Development and Antimonopoly  
Regulation of St. Petersburg  
State University,  
Universitetskaya Emb.,  
7/9, St. Petersburg, 199034,  
Russia

## Abstract

The Supreme Court of the Russian Federation proposes to consider a group of persons as a single economic entity, the participants of which act in the common economic interest of the group in relation to third parties (other market participants). At the same time, it is proposed to give an opportunity to interested parties to prove that an economic entity that is formally included in a group of persons in accordance with Article 9 of the Federal Law “On Protection of Competition” should not be subject to the legal regime of this group, if in reality this entity is autonomous in its behavior, for example when other group members do not have sufficient legal (contractual, corporate) and organizational (managerial) means of influencing his behavior.

The Supreme Court of Russia does not clarify the correlation between the signs of a general economic interest among members of a group of persons and sufficient means of influencing the economic behavior of an economic entity in relation to a group of persons. The author chose the above ratio as the main subject of his research. According to the author, the presence of a general economic interest of economic interest is not sufficient for the recognition of the totality of economic entities as a group of persons in the absence of a real connection between them.

**Keywords:** *group of persons, affiliated persons, interest, common interest, common interest of related party, control, connections, influence.*

**For citation:** Kamenkov M.V. Common interest as a sign of related party // Russian Competition Law and Economy. 2021. No. 2 (26). P. 42–48, <https://doi.org/10.47361/2542-0259-2021-2-26-42-48>

The author declare no conflict of interest.

## Введение

В соответствии с подходом, закрепленном в п. 7 постановления Пленума Верховного Суда РФ от 4 марта 2021 г. № 2 «О некоторых вопросах, возникающих в связи с применением судами антимонопольного законодательства» (далее — постановление Пленума ВС РФ от 4 марта 2021 г. № 2)<sup>1</sup>, группу лиц предложено рассматривать в качестве *единого хозяйствующего субъекта* (субъекта рынка), чьи участники действуют в *общем экономическом интересе* группы в отношении третьих лиц (иных участников рынка).

В то же время ВС РФ указывает, что заинтересованные лица вправе доказывать, что к хозяйствующему субъекту, формально вошедшему в группу лиц, согласно ст. 9 Федерального закона от 26 июля 2006 г. № 135-ФЗ (ред. от 17.02.2021) «О защите конкуренции»<sup>2</sup> (далее — Закон о защите конкуренции), не должен применяться правовой режим этой группы, если в действительности данный субъект *автономен в своем поведении*, например, когда другие участники группы не имеют достаточных правовых (договорных, корпоративных) и организационных (управленческих) средств влияния на его поведение.

Не составит труда заметить, что, предлагая рассматривать группу формально независимых субъектов права в качестве единого субъекта и определяя общий экономический интерес связующим признаком, ВС РФ в то же время допускает возможность оспари-

<sup>1</sup> См.: <https://www.vsr.ru/documents/own/29742/> (Дата обращения: 30.04.2021).

<sup>2</sup> См.: СЗ РФ. 31.07.2006. № 31 (ч. 1). Ст. 3434.

вания наличия группы лиц при формальном соответствии отношений между ними положениям ст. 9 Закона о защите конкуренции при отсутствии иного качественного признака — неавтономного поведения. Закономерно возникает несколько взаимосвязанных вопросов: 1) является ли зависимость поведения таким же сущностным признаком наравне с общим интересом; 2) может ли существовать группа неавтономных лиц без единого интереса; 3) может ли существовать группа лиц по ст. 9 Закона о защите конкуренции только на основе единого интереса без наличия признака связанности поведения. Соответственно, достаточно ли выявить общий интерес у группы совместно действующих лиц для установления факта наличия группы лиц по ст. 9 Закона о защите конкуренции или необходимо также установить неавтономность действий участников такой группы, либо можно ограничиться любым из указанных признаков, исходя из того, что второй из них либо не имеет юридического значения, либо в любом случае присутствует при наличии первого, но в конкретных обстоятельствах не может быть выявлен.

### 1. Проблемы определения сущностных признаков понятия группы лиц

Стоит отметить, что ст. 9 Закона о защите конкуренции не содержит дефиниции общего понятия, которое бы определяло группу лиц как совокупность лиц, участники которой имеют «правовые (договорные, корпоративные) и организационные (управленческие) средства влияния» на поведение друг друга. Данная норма содержит перечень различных юридических признаков связанности с весьма разнообразной, даже отчасти неоднозначной степенью возможности одного лица влиять на поведение другого. Так, родственники могут находиться в конфликтных отношениях между собой, и решение одного из них может не только не определять действия другого родственника, но даже быть иррациональным основанием для противодействия ему. Однако же совмещение должности генерального директора в двух организациях позволяет нам наиболее вероятно говорить о подконтрольности действий обеих таких организаций одному лицу, фактически руководящему деятельностью таких организаций. Необходимо отметить, что ВС РФ в том же пункте постановления Пленума ВС РФ от 4 марта 2021 г. № 2 обращает внимание на необходимость учета данной особенности понятия группы лиц, указывая, что «при оценке вхождения организаций в группу лиц по основаниям, предусмотренным пп. 7—8 ст. 9 Закона, суд вправе учесть, что личные отношения между гражданами фактически (содержательно) отсутствуют и организации, участниками которых являются данные физические лица, ведут не связанные между собой виды деятельности на разных товарных рынках».

В свою очередь, в ст. 4 Закона РСФСР от 22 марта 1991 г. № 948-1 «О конкуренции и ограничении моно-

полистической деятельности на товарных рынках»<sup>3</sup> (далее — Закон об ограничении монополистической деятельности) в абзаце 3 под аффилированными лицами предлагается понимать физические и юридические лица, способные оказывать влияние на деятельность юридических и (или) физических лиц, осуществляющих предпринимательскую деятельность. Однако понятие аффилированных лиц шире, чем «группа лиц», которое является частным случаем аффилированности (абз. 6, 11 указанной статьи). Поэтому общий признак способности аффилированного лица оказывать влияние на деятельность другого также может быть и в группе лиц.

Между тем, что понимается под «влиянием на деятельность», Закон не раскрывает. А.В. Калинина, например, отождествляет данное понятие с контролем [6], аналогичного подхода придерживается А.В. Габов [2]. Л.Д. Эбралидзе видит в таком влиянии фактическую возможность напрямую или опосредованно определять решения и действия юридического лица [9]. А.И. Бычков в аффилированности видит в первую очередь связанность одних лиц с другими по различным критериям: за счет преобладающего участия в уставном капитале, осуществления функций корпоративного управления, отношений родства и иных признаков, которые позволяют одному лицу оказывать влияние на предпринимательскую деятельность другого [1].

Однако в той же ст. 4 Закона об ограничении монополистической деятельности в качестве аффилированного лица организации названо лицо, обладающее более чем 20 процентами уставного капитала. Владение капиталом организации обычно не связано с возможностью принятия хозяйственных решений — это компетенция генерального директора. Возможность же в любое время прекратить полномочия такого лица либо принять участие в решении этого вопроса — само по себе не есть определение условий ведения деятельности [8]. Тем более что размер пакета в 20 процентов в конкретной хозяйственной ситуации вообще может не давать никакого реального влияния даже на вопрос принятия решения о назначении на руководящие должности компании.

В этой связи заслуживает внимания мнение, что через понятие аффилированности «законодатель пытается описать потенциально конфликтогенную связь двух и более субъектов, которая может повлиять на отношения одного из субъектов такой «связанности» с третьими лицами, с которыми, в свою очередь, связан другой субъект «связанности», на права и обязанности таких третьих лиц» [7]. И устанавливая порог для выявления аффилированности в 20 процентов уставного капитала в частности, законодатель вряд ли ограничивается исключительно ситуацией контроля одного лица другим. Важное правовое значение приобретает сама потенциальная возможность поведения лиц, между которыми имеются особые отношения, отличного от поведения

<sup>3</sup> См.: Ведомости СНД и ВС РСФСР. 18.04.1991. № 16. Ст. 499.

лиц, в отношениях которых нет таких особенностей. Поэтому контроль как таковой является частным случаем аффилированности, но не ее фундаментальным признаком. Более того, относя к группе лиц родственные отношения, законодатель явно не предполагал, что родственники априори находятся под контролем друг друга.

Следовательно, для аффилированных лиц одним из конституирующих признаков является наличие между лицами отношений, в рамках которых одно лицо *потенциально* имеет возможность влиять на деятельность другого. Без указанного признака аффилированных лиц быть не может. В то же время между независимыми субъектами оборота также складываются отношения, в которых участники так или иначе влияют друг на друга (покупатель желает приобрести товар по наименьшей цене, продавец — продать по наибольшей, в процессе переговоров стороны влияют на те условия, по которым будет реализован товар и дальнейшие действия друг друга. Разовость сделки не является в данном случае маркером, исключающим приведенный пример, — отношения могут быть длительными, например, при систематических поставках продукции торговой сети). В связи с этим неслучайно ВС РФ, допуская для заинтересованного лица возможность доказывания, что к хозяйствующему субъекту, формально вошедшему в группу лиц согласно ст. 9 Закона, не должен применяться правовой режим этой группы, говорит о необходимости обоснования отсутствия *достаточных* средств влияния на его поведение другим лицом (лицами). Но что необходимо понимать под «достаточностью» и «средствами влияния», ВС РФ не поясняет. Отсутствует данное указание и в Законе. Состояние контроля, в свою очередь, является лишь частным случаем особых отношений влияния. Раз ВС РФ делает акцент на общем интересе, возможно, именно таковой мог бы выступить данным связующим фактором.

## 2. Единый интерес как доказательство наличия связанности между лицами

Надо отметить, что идею единого интереса для доказывания наличия факта аффилированности ВС РФ последовательно высказывает уже несколько лет<sup>4</sup>: по смыслу абзаца 3 ст. 4 Закона об ограничении монополистической деятельности, считает ВС РФ, не исключается доказывание заинтересованности даже в тех случаях, когда структура корпоративного участия и управления искусственно позволяет избежать формального критерия группы лиц, однако сохраняется возможность оказывать влияние на принятие решений в сфере ведения предпринимательской деятельности. О наличии такого рода аффилированности может свидетельствовать поведение лиц в хозяйственном обороте, в частности, заключение между собой сделок

и последующее их исполнение на условиях, недоступных обычным (независимым) участникам рынка.

Нижестоящие судебные инстанции в целом восприняли идею ВС РФ о том, что «аффилированность предполагает наличие взаимного интереса или взаимной зависимости между юридическими лицами или их участниками, органами управления и т. п., а также свидетельствует о единстве интересов, целей принятия и реализации отдельных решений»<sup>5</sup>, что может быть установлено также через факты заключения и исполнения сделок на недоступных для независимых участников рынка условиях<sup>6</sup>. Однако в различных случаях существование данных единых интересов считалось судами доказанным при разном и неоднородном наборе фактических обстоятельств.

При этом суды главным образом сосредоточились не на изучении качественных особенностей связей между лицами, которые позволили бы говорить о том, что именно при таких-то признаках или особенностях отношений одно лицо имеет возможность влиять на деятельность другого. В большинстве случаев суды ограничивались выявлением на основе имеющихся в материалах дела доказательств тех или иных фактов взаимодействия между лицами (родственные связи<sup>7</sup>, представительство по доверенности<sup>8</sup>, прежние или действующие трудовые отношения<sup>9</sup>, осуществление экономической деятельности разными организациями по одному и тому же адресу, в одном и том же здании (помещении), наличие одинакового штата сотрудников<sup>10</sup> и др.) и формировали мнение о всей цепочке взаимосвязей группы лиц как фактически аффилированной. При этом общий интерес такой группы лиц предполагался ввиду сделанного вывода о фактической аффилиро-

<sup>5</sup> Постановление Арбитражного суда Уральского округа от 02.07.2020 по делу № А76-16041/2019//КонсультантПлюс.

<sup>6</sup> Постановление Арбитражного суда Московского округа от 25.09.2020 по делу № А40-192927/17//КонсультантПлюс.

<sup>7</sup> См., например: Постановление Арбитражного суда Восточно-Сибирского округа от 17.08.2020 по делу № А19-455/2019, Постановление Арбитражного суда Северо-Кавказского округа от 07.09.2016 по делу № А53-15833/2015, Постановление Арбитражного суда Северо-Западного округа от 18.06.2020 по делу № А56-116159/2018, Постановление Арбитражного суда Северо-Западного округа от 30.06.2020 по делу № А56-22745/2019//КонсультантПлюс.

<sup>8</sup> Постановление Арбитражного суда Западно-Сибирского округа от 20.07.2020 по делу № А03-5289/2017, Постановление Арбитражного суда Западно-Сибирского округа от 10.09.2020 по делу № А02-54/2015, Постановление Арбитражного суда Северо-Западного округа от 22.05.2020 по делу № А66-7128/2019//КонсультантПлюс.

<sup>9</sup> Постановление Арбитражного суда Уральского округа от 27.11.2019 по делу № А76-8896/2019, оставленное в силе Определением судьи ВС РФ от 02.03.2020 № 309-ЭС20-626, Постановление Арбитражного суда Поволжского округа от 20.08.2020 по делу № А55-35520/2018//КонсультантПлюс.

<sup>10</sup> Постановление Арбитражного суда Западно-Сибирского округа от 22.07.2020 по делу № А46-15586/2016, Постановление Арбитражного суда Поволжского округа от 31.08.2020 по делу № А55-27273/2017//КонсультантПлюс.

<sup>4</sup> Определения Судебной коллегии по экономическим спорам Верховного Суда РФ от 15.06.2016 № 308-ЭС16-1475, от 26.05.2017 № 306-ЭС16-20056(6), от 24.12.2018 № 305-ЭС18-15086(3), от 08.06.2020 № 307-ЭС16-7958 //КонсультантПлюс.

ванности либо считался выявленным судом ввиду внешней синхронности/взаимообусловленности действий данных лиц<sup>11</sup>. В чем такой интерес заключается, в судебных актах не разъясняется. Встречаются лишь обобщенные выводы о том, что, например, заключение ряда взаимосвязанных сделок объединяется общей хозяйственной целью в виде получения прибыли от предпринимательской деятельности<sup>12</sup>; договоры поручительства, одобренные на внеочередном общем собрании акционеров, имели целью обеспечение текущей производственно-коммерческой деятельности группы (изготовление и сбыт железнодорожных вагонов)<sup>13</sup>.

### 3. Понятие интереса

В гражданском праве понятие интереса не имеет единого определения. Часть исследователей, ссылаясь на понятия психологии, рассматривают интерес как определенное отношение личности к объектам и явлениям, как избирательную, целеустремленную направленность человека на приобретение тех или иных знаний, на выполнение определенной деятельности [12]. Так, В.И. Хохлов считает, что юридически значимый интерес в гражданском праве — это признаваемый нормативными актами или договором особо оформленный (текстом, в конклюдентных действиях и т. п.) результат осознанных субъектом потребностей, объявленная личная цель в правовой ситуации [8]. Другие рассматривают интерес как объективное явление: интерес существует независимо от субъекта, представляет собой нечто существующее вне человека и определяющее его поведение в обществе. По мнению С.В. Михайлова, интерес по форме является общественным отношением, содержание которого состоит в социальной потребности субъекта [4]. Однако имеется и третье мнение, что интерес — это и есть объективная потребность, принявшая форму сознательного побуждения и проявляющаяся в виде желаний, намерений, стремлений, а в конечном счете в тех отношениях, в которые вступают люди в процессе своей деятельности [3].

Исследований же понятий общего интереса в настоящее время практически не имеется. Основные выводы по данной проблеме сделаны применительно к вопросу разграничения интереса юридического лица и его участников, которые также не имеют единства. Например, по мнению Д.И. Степанова, «юридическое лицо как правовая

абстракция, смысловая фикция, лишенная физического существования, никаких собственных интересов — так, как они понимаются применительно к субъектам, имеющим собственную волю, — не имеет и иметь не может» [13]. В соответствии с другим мнением, наличие собственного интереса у юридического лица признано в первую очередь законодателем посредством наделения юридического лица правосубъектностью, т. е. признания его самостоятельным субъектом гражданских правоотношений. При этом напрямую об интересе юридического лица говорит ряд законодательных норм, например, п. 3 ст. 53, пп. 1, 3 ст. 53.1, п. 1 ст. 55 Гражданского кодекса РФ (далее — ГК РФ), п. 1 ст. 44 Федерального закон «Об обществах с ограниченной ответственностью» (далее — Закон об ООО), п. 1 ст. 71 Федерального закона «Об акционерных обществах» и др. [11]. Это позволяет выделить две группы корпоративных интересов, а именно корпоративные интересы участников (членов) корпорации и самой корпорации в целом. Под корпоративными интересами участника (члена) корпорации понимаются имущественные и неимущественные потребности, удовлетворение которых происходит в результате его участия в деятельности корпорации. В свою очередь, корпоративные интересы корпорации — это потребности, обусловленные целями ее деятельности, закрепленными в учредительных документах, удовлетворение которых происходит посредством осуществления такой деятельности [10].

Однако корпоративные отношения — это лишь один из срезов отношений аффилированности, ими данная категория не ограничивается. Поэтому найти ответ на вопрос о том, что же необходимо понимать под общим экономическим интересом группы компаний, компаний и физических лиц или группы физических лиц, в особенностях взаимоотношений, интересов юридического лица и его участников, не представляется возможным.

### 4. Общий интерес как предпосылка существования группы лиц

В свою очередь, понимание общего экономического интереса как некой объективной категории существующих вне человека и его коллективов нужд не позволит нам отграничить аффилированность от других экономических отношений, в которые формально и фактически независимые друг от друга субъекты вступают в целях удовлетворения таких объективно существующих потребностей. Юридически незначимым в данном смысле является то, идет ли речь о благах одного лица или нескольких. Например, благоустройство вокруг бизнес-центра является общим благом, поскольку положительно влияет также на имидж расположенных в здании компаний, но само по себе это не предопределяет возможность какой-либо компании оказывать влияние на деятельность другой. В данном случае в отношениях сособственников/пользователей бизнес-центра отсутствует критерий, который бы позволил нам сделать вывод о наличии особой связи

<sup>11</sup> См., например: Постановление Тринадцатого арбитражного апелляционного суда от 12 февраля 2020 г. по делу № А33-10809/2018к5, Постановление Арбитражного суда Дальневосточного округа от 20.08.2020 по делу № А51-30192/2017, Постановление Арбитражного суда Московского округа от 26.06.2020 по делу № А40-151918/2015//КонсультантПлюс.

<sup>12</sup> Постановление Арбитражного суда Западно-Сибирского округа от 23.01.2018 по делу № А27-471/2017//КонсультантПлюс.

<sup>13</sup> Постановление Девятого арбитражного апелляционного суда от 29.11.2018 по делу № А40-99921/18, оставлено без изменения Постановлением Арбитражного суда Московского округа от 18.04.2019 по тому же делу//КонсультантПлюс.

между лицами или их группы. Ситуативно эти лица могли бы объединиться для решения одной конкретной задачи, но вне рамок ее реализации они существуют и действуют совершенно независимо друг от друга.

Столь же ненадежным для наших целей является понимание интереса как субъективных психологических эмоций и отражения реальности в сознании, поскольку: 1) участие физических лиц в группе может объясняться различными психосоциальными причинами (например, участие в договоре о совместной деятельности хотя и предполагает достижение общего интереса, но каждый из участвующих в первую очередь стремится к получению собственной выгоды, причем она может как иметь денежную оценку, так и предоставлять коммерческие или даже политические преимущества); 2) юридическое лицо хотя и имеет собственную формальную волю, но не способно рефлексировать реальность как физическое лицо.

Наконец, синтез объективного и субъективного понятия интереса все равно не позволяет нам обосновать особый характер отношений, складывающихся между аффилированными участниками. Объективная потребность, принявшая форму сознательного побуждения и проявляющаяся в виде совместных действий, несомненно, присутствует либо у участников группы аффилированных лиц, либо у создателей такой группы (например, при создании холдинговой структуры владения). Но она проявляется также и в отношениях независимых субъектов. Деятельности ради деятельности не существует — участники оборота всегда стремятся к удовлетворению каких-либо нужд.

Таким образом, категория общего экономического интереса в объективном или субъективном смысле в отрыве от отношений, складывающихся между лицами, не представляет какой-либо возможности обосновать как наличие аффилированных лиц, так и группы лиц. Следовательно, даже если при исследовании той или иной хозяйственной ситуации можно было бы предположить наличие некоего объективно существующего интереса, характерного для схожих обстоятельств (например, выдача займа между коммерческими организациями наиболее вероятно преследует цель вернуть займ и дополнительно получить проценты), или же вероятного субъективного интереса в конкретной ситуации, это не может стать единственным основанием для вывода о наличии группы лиц без исследования подробностей отношений между ее участниками. Аффилированность не является самоцелью, а только лишь средством или же объективно сложившимся обстоятельством.

В связи с этим единство интересов (в том числе экономических) не существует в отрыве от особых отношений аффилированных лиц или группы лиц, а предопределено этими особенностями. В отсутствие таких особенностей не существует и единства интересов. Как следствие, достаточность влияния одного лица на деятельность другого во взаимосвязи с единым экономическим интересом в предлагаемом ВС РФ подходе проявляется в том, что в отсутствие такого достаточного влияния реализация общего

интереса невозможна. Однако в таком случае совершенно неясно, почему ВС РФ делает такой акцент на признаке наличия общего экономического интереса. Он неразделим с самими отношениями, особенности которых и позволяют достигать такой общий экономический интерес.

Стоит отметить, что п. 7 окончательной редакции постановления Пленума ВС РФ от 4 марта 2021 г. № 2, который был в проекте данного постановления п. 6, приобрел небольшое дополнение, которое позволило сместить центр внимания при выявлении группы лиц с общего экономического интереса к существу складывающихся между ними отношений. Так, согласно абз. 2 п. 7 при установлении нарушений антимонопольного законодательства следует исходить из оценки допустимости поведения действующей в общем экономическом интересе группы лиц в отношении третьих лиц (иных участников рынка), если иное не установлено специальными положениями Закона о защите конкуренции, *не вытекает из характера связей участников группы* и не противоречит существу соответствующего антимонопольного запрета.

На наш взгляд, такое скромное по размеру, но важное дополнение, возникшее в результате продолжительного осмысления проблемы, позволяет говорить в настоящее время о том, что единый экономический интерес не является формообразующим признаком группы лиц как таковым и на практике не должен приобретать решающего значения без исследования качественных связей между лицами.

## Заключение

При рассмотрении вопроса о наличии или отсутствии группы лиц (аффилированных лиц) в первую очередь подлежат исследованию указанные в постановлении Пленума ВС РФ от 4 марта 2021 г. № 2 юридические и управленческие средства влияния. И только при установлении таких особенностей должен подниматься вопрос о том, для каких целей или какого результата совершались действия лиц, состоящих в особых отношениях. Самостоятельное же выявление некоего общего экономического интереса, объективно вменяемого или субъективно предполагаемого правоприменителем, без исследования особенностей взаимоотношений между участниками группы противоречит сущности института как группы лиц, так и аффилированных лиц. Ядро отношений аффилированности/понятия группы лиц составляют отношения связанности, особый характер которых позволяет отличить их от иных отношений независимых субъектов, которые могли бы ситуативно действовать для достижения общей цели.

С учетом изложенного, группу лиц допустимо рассматривать в качестве единого экономического субъекта, участники которого обладают необходимыми или достаточными для достижения общих экономических интересов правовыми (договорными, корпоративными) и/или организационными (управленческими) средствами влияния на поведение друг друга или одного из них

на поведение другого и/или других участников. Соответственно, заинтересованные лица вправе доказывать, что к хозяйствующему субъекту, формально вошедшему в группу лиц согласно ст. 9 Закона о защите конкуренции, не должен применяться правовой режим этой группы, если в действительности данный субъект автономен в своем поведении — например, когда другие участники группы не имеют правовых (договорных, корпоративных) и организационных (управленческих) средств влияния на его поведение, необходимых или достаточных для достижения общих экономических интересов. ■

## Литература [References]

1. Бычков А.И. Актуальные проблемы судебного разбирательства. М.: Инфотропик Медиа, 2016 480 с. [Bychkov A.I. Actual problems of trial proceedings. Moscow: Infotropik Media, 2016. 480 p. (In Russ.)]
2. Государство и бизнес в системе правовых координат: Монография / Отв. ред. А.В. Габов. М.: ИЗиСП; ИНФРА-М, 2014. 320 с. [State and business in the system of legal coordinates: Monograph / Ed. by A.V. Gabov. M.: IZiSP; INFRA-M, 2014. 320 p. (In Russ.)]
3. Грибанов В.П. Осуществление и защита гражданских прав. М.: Статут, 2001. 411 с. [Gribanov V.P. Implementation and protection of civil rights. Moscow: Statute, 2001. 411 p. (In Russ.)]
4. Михайлов С.В. Категория интереса в российском гражданском праве. М.: Статут, 2002. 205 с. [Mikhailov S.V. The category of interest in Russian civil law. Moscow: Statute, 2002. 205 p. (In Russ.)]
5. Осипенко О.В. Российские холдинги. Экспертные проблемы формирования и обеспечения развития. М., 2008, 368 с. [Osipenko O.V. Russian Holdings. Expert problems of formation and development. Moscow, 2008, 368 p. (In Russ.)]
6. Калинина А.В. Аффилированные лица как особый субъект правоотношений (вопросы теории и практики): Автореф. дис. ... к. ю. н. Саратов, 2010, 25 с. [Kalinina A.V. Affiliated persons as a special subject of legal relations (questions of theory and practice): Abstract of the thesis ... ph. D. Saratov, 2010, 25 p. (In Russ.)]
7. Координация экономической деятельности в российском правовом пространстве: Монография / Беликова К.М., Габов А.В., Гаврилов Д.А. и др.; Отв. ред. М.А. Егорова. М.: Юстицинформ, 2015. 656 с. [Coordination of economic activity in the Russian legislation: Monograph // Belikova K. M., Gabov A.V., Gavrilov D.A., et al.; Ed. by M. A. Egorov, Moscow: Justinform, 2015. 656 p. (In Russ.)]
8. Хохлов В.А. Гражданско-правовая ответственность за нарушение договора: Автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. Саратов, 1998. 41 с. [Khokhlov V.A. Civil-legal liability for violation of the contract: Author's abstract. dis. ... ph. D. sciences'. Saratov, 1998. 41 p. (In Russ.)]
9. Эбралидзе Л.Д. Аффилированные лица как правовой институт и правовое средство разрешения конфликта интересов в сфере предпринимательской деятельности. Автореф. дис. ... к. ю. н. Казань, 2014. 26 с. [Ebralidze L.D. Affiliated persons as a legal institution and a legal means of resolving conflicts of interests in the field of entrepreneurial activity. Autoref. dis. ... Ph. D. Kazan, 2014. 26 p. (In Russ.)]
10. Корпоративное право: Учебник / Габов А.В., Губин Е.П., Карелина С.А. и др.; Отв. ред. И.С. Шиткина. М.: Статут, 2019. 735 с. [Corporate law: Textbook / Gabov A.V., Gubin E.P., Karelina S.A., et al.; Ed. by I.S. Shitkin. M.: Statute, 2019. 735 p. (In Russ.)]
11. Андреева А.М. Соотношение интересов юридического лица и его участников: вопросы правоприменения и влияния на институты корпоративного права // Приложение к журналу Предпринимательское право. 2020. № 3. С. 54—60. [Andreeva A.A. The correlation of interests of a legal entity and its members: issues of law enforcement and influence on corporate law institutions // Entrepreneurial Law — Application. 2020. No. 3. P. 54—60 (In Russ.)]
12. Иванов В.Г. Основные положения теории интереса в свете проблемы отношений человека // Ученые записки ЛГУ № 214. Серия философских наук. Вып. 9. Психология и педагогика. 1956. С. 116—128. [Ivanov V.G. The main provisions of the theory of interest in the light of the problem of human relations // Scientific Notes of LSU No. 214. Philosophical Sciences Series. Issue 9. Psychology and pedagogy. 1956. P. 116—128 (In Russ.)]
13. Степанов Д.И. Интересы юридического лица и его участников // Вестник экономического правосудия Российской Федерации. 2015. № 1. С. 29—83. [Stepanov D.I. Interests of corporation and its shareholders // Herald of Economic Justice Russian Federation. 2015. No. 1. P. 29—83 (In Russ.)]

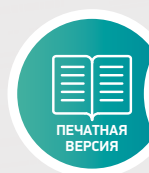
## Сведения об авторе

**Каменков Максим Валерьевич:** кандидат юридических наук, старший преподаватель Института развития конкуренции и антимонопольного регулирования Санкт-Петербургского государственного университета  
E-mail: Kamenski.max@yandex.ru



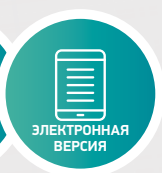
Федеральная  
Антимонопольная  
Служба

**Журнал  
выпускается  
ежеквартально  
в двух форматах**



ПЕЧАТНАЯ  
ВЕРСИЯ

Тираж  
3000 экз.



ЭЛЕКТРОННАЯ  
ВЕРСИЯ

Рекомендован ВАК

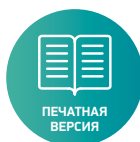


Издательский дом  
**ДЕЛОВОЙ  
ЭКСПРЕСС**  
+7 (495) 787-52-26

Подписаться на журнал

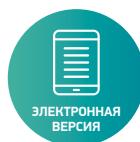
## Практическое применение антимонопольного законодательства и развитие конкурентного права

- 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  
**1 900 ₽**  
12 МЕСЯЦЕВ  
**3 600 ₽**



ЭЛЕКТРОННАЯ  
ВЕРСИЯ

6 МЕСЯЦЕВ  
**1 300 ₽**  
12 МЕСЯЦЕВ  
**2 400 ₽**

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 336.2

<https://doi.org/10.47361/2542-0259-2021-2-26-50-60>

ISSN: 2542-0259

© Российское конкурентное право  
и экономика, 2021

# Принципы налоговой конкуренции в сфере администрирования доходов бюджетов: понятие, виды и методология

**Белова С.Н.,**

Академия управления МВД  
России,  
125171, Россия, г. Москва,  
ул. Зои и Александра  
Космодемьянских, д. 8

## Аннотация

В статье исследуется институт принципов налоговой конкуренции в сфере администрирования доходов бюджетов бюджетной системы Российской Федерации. Рассмотрены вопросы сущности понятия «принципы налоговой конкуренции в сфере администрирования доходов бюджетов», его содержание, соотношение имеющихся принципов в законодательстве РФ: БК РФ, НК РФ, о конкуренции в РФ. На основе проведенного анализа имеющихся в науке и законодательстве РФ определений автором предложено определение понятия принципов налоговой конкуренции в сфере администрирования доходов бюджетов и разделение указанных принципов на две группы: общие (общеправовые) и специальные (отраслевые). Выявлены и рассмотрены факторы, оказывающие влияние на налоговую конкуренцию в сфере администрирования доходов бюджетов бюджетной системы РФ.

**Ключевые слова:** налоговая конкуренция, конкурентное право, финансовое право, администрирование доходов бюджетов, принципы налоговой конкуренции, принципы налоговой конкуренции в сфере администрирования доходов бюджетов, повышение качества государственных услуг.

**Для цитирования:** Белова С.Н. Принципы налоговой конкуренции в сфере администрирования доходов бюджетов: понятие, виды и методология // Российское конкурентное право и экономика. 2021. № 2 (26). С. 50—60, <https://doi.org/10.47361/2542-0259-2021-2-26-50-60>

Автор заявляет об отсутствии конфликта интересов.

# Principles of Tax Competition in the Field of Budget Revenue Administration: Concept, Types and Methodology

**Svetlana N. Belova,**  
Academy of Management  
of the Ministry of Internal Affairs  
of Russia,  
Zoya and Alexander  
Kosmodemyanskikh str., 8,  
Moscow, 125171, Russia

## Abstract

The article examines the institute of principles of tax competition in the administration of budget revenues of the budget system of the Russian Federation. The article considers the issues of the essence of the term “principles of tax competition in the field of budget revenue administration”, its content, and the correlation of the existing principles in the legislation of the Russian Federation: the BC of the Russian Federation, the Tax Code of the Russian Federation, on competition in the Russian Federation. Based on the analysis of the definitions available in science and legislation of the Russian Federation, the author proposes the concept of the term “principles of tax competition in the administration of budget revenues” and their division into two groups: general (general legal) and special (industry). Based on the proposed principles, the factors influencing tax competition in the administration of budget revenues of the budget system of the Russian Federation are identified.

**Keywords:** *tax competition, competition law, financial law, administration of budget revenues, principles of tax competition, principles of tax competition in the field of budget revenue administration, improving the quality of public services.*

**For citation:** Belova S.N. Principles of tax competition in the field of budget revenue administration: concept, types and methodology // Russian Competition Law and Economy. 2021. No. 2 (26). P. 50—60, <https://doi.org/10.47361/2542-0259-2021-2-26-50-60>

The author declare no conflict of interest.

## Введение

В условиях ограниченности бюджетных ресурсов возрастает актуальность разработки и реализации системы мер по повышению эффективности деятельности государственных организаций, а также по модернизации системы управления общественными финансами, в т. ч. в сфере повышения эффективности налоговой конкуренции хозяйствующих субъектов в части оказания государственных услуг.

Стратегией развития конкуренции и антимонопольного регулирования в Российской Федерации на период до 2030 г. одним из основных приоритетов в деятельности ФАС России предусмотрено в т. ч. «обеспечение реализации целей, задач и основополагающих принципов государственной политики по развитию конкуренции при реализации Национальных проектов»<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> Об утверждении Плана мероприятий по реализации Стратегии развития конкуренции и антимонопольного регулирования в Российской Федерации на период до 2030 г. (I этап — 2020—2024 гг.): приказ Федеральной антимонопольной службы от 18 марта 2020 г. № 289/20 (с изменениями и дополнениями) / СПС КонсультантПлюс (Дата обращения: 21.04.2021).

Для правильного представления и осознания значений такой экономической категории, как принципы налоговой конкуренции в сфере администрирования доходов бюджетов, необходимо определить ее составляющие и методологию.

### О сущности принципов налоговой конкуренции в сфере администрирования доходов бюджетов

Теоретические основы конкуренции начали закладываться еще в период докапиталистических формаций. Однако первые наиболее целостные теоретические положения о конкурентной борьбе и ее движущих силах появились только в середине XVIII в. Огромная заслуга в этом принадлежит представителям классической политической экономии А. Смиту, Д. Рикардо. В последующие периоды значительное развитие теория конкуренции получила благодаря трудам А. Маршалла, Дж. Кейнса, Й. Шумпетера, П. Сраффы, М. Портера и др.

В работе «Исследование о богатствах народов» А. Смит одним из первых постарался внести ясность в определение конкуренции. Он писал о том, что «конкуренция сейчас же начнется среди покупателей, если произойдет сокращение предложения, что повлечет за собой повышение цен», но, когда предложение слишком велико, цена будет падать тем ниже, чем больше конкуренция между продавцами, «или, смотря по тому, насколько окажется для них быстрее сбыть этот товар» [1, с. 58].

В классической форме принципы налогообложения впервые также сформулировал А. Смит [2, с. 72—73]. Четыре основополагающих его принципа налогообложения, получившие известность как «максимы (основы) налогообложения»: принципы справедливости, определенности, удобства плательщика при уплате налога, экономии, состоят в следующем. Подданные государства должны участвовать в содержании правительства соответственно своему доходу; налог, уплачиваемый субъектом налога, должен быть точно определен; каждый налог должен взиматься в то время и тем способом, когда и как это удобно плательщику; каждый налог должен быть разработан с учетом того, что может заплатить налогоплательщик [3, с. 47—48].

Й. Шумпетер в качестве отличительного критерия конкурентного рынка выделяет его способность инициировать новые достижения научно-технического прогресса [4].

Термин «конкуренция» — (от лат. «concurrentia» — сталкиваться) означает состязание между производителями (продавцами) товаров, а в общем случае — между любыми экономическими, рыночными субъектами; борьбу за рынки сбыта товаров с целью получения более высоких доходов, прибыли, других выгод. Конкуренция представляет собой цивилизованную, легализованную форму борьбы за существование и один из наиболее

действенных механизмов отбора и регулирования в рыночной экономике [5, с. 162].

Легальное определение термина «конкуренция» дано в Федеральном законе Российской Федерации «О защите конкуренции» (далее — Федеральный закон № 135-ФЗ) как соперничество хозяйствующих субъектов, при котором самостоятельными действиями каждого из них исключается или ограничивается возможность каждого из них в одностороннем порядке воздействовать на общие условия обращения товаров на соответствующем товарном рынке<sup>2</sup>.

На основании имеющегося понятийного аппарата в сфере налоговой конкуренции в целом налоговая конкуренция в сфере администрирования доходов бюджетов бюджетной системы РФ представляет собой состязательность публично-правовых образований (субъектов РФ) посредством оптимизации их налоговых систем, снижения налоговой нагрузки, установления дополнительных налоговых льгот и административных преференций с целью формирования новых источников налоговых поступлений и пополнения доходной части бюджета бюджетной системы РФ [6, с. 38].

На наш взгляд, понятие налоговой конкуренции в сфере администрирования доходов бюджетов включает в свой состав следующие составляющие, корреспондирующие с реализацией принципов государственной политики по развитию конкуренции, установленных в Указе Президента Российской Федерации «Об основных направлениях государственной политики по развитию конкуренции в Российской Федерации»<sup>3</sup>: институциональную, административно-правовую; организационно-структурную; информационно-аналитическую.

Внедрение в правоприменительную практику принципов налоговой конкуренции в сфере администрирования доходов бюджетов, по мнению автора, относится к наиболее перспективным направлениям эффективного управления государственными и муниципальными финансами.

Под термином «принцип» (лат. principium — начало, основа, происхождение, первопричина), как правило, понимают основное, исходное положение какой-нибудь теории, учения, мировоззрения, теоретической программы; убеждение, взгляд на вещи; основную особенность в устройстве чего-нибудь [7].

В научной и учебной литературе в особенную часть финансового права включают следующие подотрасли:

<sup>2</sup> См: Федеральный закон от 26 июля 2006 г. № 135-ФЗ (ред. от 17.02.2021) «О защите конкуренции» // СЗ РФ. 31.07.2006. № 31 (ч. 1). Ст. 3434.

<sup>3</sup> Указ Президента Российской Федерации от 21 декабря 2017 г. № 618 «Об основных направлениях государственной политики по развитию конкуренции в Российской Федерации» / Доступ из СПС КонсультантПлюс.

бюджетное право; налоговое право; правовые институты: институт правового регулирования государственных и местных доходов, институт правового регулирования государственных и местных расходов и т. д. [8].

Вопросы определения понятия, содержания и системы принципов финансового права, в т. ч. в налоговой и бюджетной сфере, остаются до настоящего времени дискуссионными. Сущность принципов налоговой конкуренции в сфере администрирования доходов бюджетов в научных трудах до настоящего времени не исследовалась.

На наш взгляд, указанная сфера исследования является междисциплинарной в связи с тем, что налоговая конкуренция в сфере администрирования доходов бюджетов является одновременно одним из институтов финансового права (бюджетного права и налогового права) и конкурентного права, создавая при этом необходимые условия для результативного применения правовых норм. Согласимся с мнением ряда авторов [9] о том, что правоотношения конкурентного права могут рассматриваться как пределы осуществления своих прав управомоченным лицом в правоотношении иной отраслевой принадлежности.

В законодательстве Российской Федерации содержится ряд основных положений, касающихся налого-

вой конкуренции в сфере администрирования доходов бюджетов, которые сведены нами в единую таблицу (см. таблицу).

Таким образом, БК РФ утверждено 13 принципов бюджетной системы РФ, НК РФ содержит семь основополагающих начал законодательства о налогах и сборах, а Федеральный закон № 135-ФЗ — предмет и цели указанного закона. Отметим, что в законодательстве РФ в исследуемой сфере термин «принципы» применяется не во всех случаях. Так, в настоящее время основные принципы российской налоговой системы, вошедшей в себя мировой опыт, закреплены в Конституции РФ и в ч. 1 НК РФ. В ст. 3 НК РФ вместо термина «принципы» употребляется понятие «основные начала законодательства о налогах и сборах», определяющее по своему содержанию принципы налогового права. На основании п. «и» ч. 1 ст. 72 Конституции РФ установление общих принципов налогообложения находится в совместном ведении РФ и ее субъектов. При этом Конституционный Суд РФ указал, что общие принципы налогообложения и сборов относятся к основным гарантиям, установление которых федеральным законом обеспечивает реализацию и соблюдение конституционного строя, основных прав и свобод человека и гражданина, принципов федерализма в Российской Федерации<sup>4</sup>.

**Таблица. Законодательные основы налоговой конкуренции в сфере администрирования доходов бюджетов в Российской Федерации**

**Table. Legislative bases of tax competition in the field of budget revenue administration in the Russian Federation**

| Наименование принципов (основных начал, предмета, цели)                                            |                                                                                                                                                                                                                                                                           |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Бюджетная система Российской Федерации основана на следующих принципах (ст. 28 БК РФ) <sup>5</sup> | Основные начала законодательства о налогах и сборах (ст. 3 НК РФ) <sup>6</sup>                                                                                                                                                                                            | Предмет и цели федерального закона (ст. 1 Федерального закона № 135-ФЗ)                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        |
| Принцип единства бюджетной системы Российской Федерации                                            | Каждое лицо должно уплачивать законно установленные налоги и сборы. Законодательство о налогах и сборах основывается на признании всеобщности и равенства налогообложения. При установлении налогов учитывается фактическая способность налогоплательщика к уплате налога | Предупреждение и пресечение: <ul style="list-style-type: none"> <li>■ монополистической деятельности и недобросовестной конкуренции;</li> <li>■ недопущения, ограничения, устранения конкуренции федеральными органами исполнительной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, иными осуществляющими функции указанных органов органами или организациями, а также государственными внебюджетными фондами, Центральным банком Российской Федерации</li> </ul> |

<sup>4</sup> Постановление Конституционного Суда РФ от 21 марта 1997 г. № 5-П «По делу о проверке конституционности п. 2 ст. 18 и ст. 20 Закона Российской Федерации от 27 декабря 1991 г. «Об основах налоговой системы Российской Федерации» // СЗ РФ. 1997. № 13. Ст. 1602.

<sup>5</sup> См. СЗ РФ 1998. № 31. Ст. 3823.

<sup>6</sup> См. СЗ РФ 1998. № 31. Ст. 3824.

Окончание таблицы

| Наименование принципов (основных начал, предмета, цели)                                                                               |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   |                                                                                                                                                                                                                                      |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Бюджетная система Российской Федерации основана на следующих принципах (ст. 28 БК РФ) <sup>5</sup>                                    | Основные начала законодательства о налогах и сборах (ст. 3 НК РФ) <sup>6</sup>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                    | Предмет и цели федерального закона (ст. 1 Федерального закона № 135-ФЗ)                                                                                                                                                              |
| Разграничение доходов, расходов и источников финансирования дефицитов бюджетов между бюджетами бюджетной системы Российской Федерации | Налоги и сборы не могут иметь дискриминационный характер и различно применяться исходя из социальных, расовых, национальных, религиозных и иных подобных критериев. Не допускается устанавливать дифференцированные ставки налогов и сборов, налоговые льготы в зависимости от формы собственности, гражданства физических лиц или места происхождения капитала                                                   | Обеспечение единства экономического пространства, свободного перемещения товаров, свободы экономической деятельности в Российской Федерации, защиты конкуренции и создание условий для эффективного функционирования товарных рынков |
| Принцип самостоятельности бюджетов                                                                                                    | Налоги и сборы должны иметь экономическое основание и не могут быть произвольными. Недопустимы налоги и сборы, препятствующие реализации гражданами своих конституционных прав                                                                                                                                                                                                                                    |                                                                                                                                                                                                                                      |
| Принцип равенства бюджетных прав субъектов Российской Федерации, муниципальных образований                                            | Не допускается устанавливать налоги и сборы, нарушающие единое экономическое пространство Российской Федерации и, в частности, прямо или косвенно ограничивающие свободное перемещение в пределах территории Российской Федерации товаров (работ, услуг) или финансовых средств, либо иначе ограничивать или создавать препятствия не запрещенной законом экономической деятельности физических лиц и организаций |                                                                                                                                                                                                                                      |
| Принцип полноты отражения доходов, расходов и источников финансирования дефицитов бюджетов                                            | Ни на кого не может быть возложена обязанность уплачивать налоги и сборы, а также иные взносы и платежи, обладающие установленными настоящим Кодексом признаками налогов или сборов, не предусмотренные настоящим Кодексом либо установленные в ином порядке, чем это определено настоящим Кодексом                                                                                                               |                                                                                                                                                                                                                                      |
| Принцип сбалансированности бюджета                                                                                                    | При установлении налогов должны быть определены все элементы налогообложения. Акты законодательства о налогах и сборах должны быть сформулированы таким образом, чтобы каждый точно знал, какие налоги (сборы, страховые взносы), когда и в каком порядке он должен платить                                                                                                                                       |                                                                                                                                                                                                                                      |
| Принцип эффективности использования бюджетных средств                                                                                 | Все неустраняемые сомнения, противоречия и неясности актов законодательства о налогах и сборах толкуются в пользу налогоплательщика (плательщика сбора, плательщика страховых взносов, налогового агента)                                                                                                                                                                                                         |                                                                                                                                                                                                                                      |
| Принцип общего (совокупного) покрытия расходов бюджетов                                                                               |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   |                                                                                                                                                                                                                                      |
| Принцип прозрачности (открытости)                                                                                                     |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   |                                                                                                                                                                                                                                      |
| Принцип достоверности бюджета                                                                                                         |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   |                                                                                                                                                                                                                                      |
| Принцип адресности и целевого характера бюджетных средств                                                                             |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   |                                                                                                                                                                                                                                      |
| Принцип подведомственности расходов бюджетов                                                                                          |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   |                                                                                                                                                                                                                                      |
| Принцип единства кассы                                                                                                                |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   |                                                                                                                                                                                                                                      |

На сегодня выполнен ряд научных исследований понятия «принципы» в финансовом праве, в т. ч. в области налогообложения, а также в конкурентном праве.

По мнению С.Г. Пепеляева, «принципы налогообложения — это направления поиска компромиссов между противоположными интересами налогоплательщиков (сохранить сбережения) и государства (сформировать бюджет)» [10, с. 178].

Согласимся с рядом авторов [11], что к принципам, положенным в основу налогообложения, следует отнести:

- однократность обложения объектов;
- всеобщность охвата налогообложением или обязательность уплаты налога;
- безвозмездность отчисления (изъятия) части дохода у субъекта налога в соответствующий бюджет;
- добровольность уплаты и исчисления налога;
- возвратность налога;
- территориальность налогообложения;
- равномерность распределения налогов;
- социальная справедливость налогообложения;
- пропорциональность взимания налога;
- дифференцированность взимания налога;
- сбалансированность финансовых интересов государства и налогоплательщика.

Под принципами конкурентного права понимают основные положения, отражающие сущность системы норм конкурентного права и политику государства в сфере поддержки конкуренции. Согласимся, что к принципам конкурентного права можно отнести:

- принцип свободного перемещения товаров;
- принцип развития конкуренции;
- принцип запрета нарушения конкуренции;
- принцип свободы экономической деятельности;
- принцип единства интересов [9, с. 16—18].

Таким образом, анализ имеющихся в законодательстве РФ и научных трудах в области финансового и конкурентного права определений принципов, касающихся исследуемой сферы налоговой конкуренции, позволяет сформулировать следующее определение *принципов налоговой конкуренции в сфере администрирования доходов бюджетов* — как основных положений, отражающих сущность системы норм финансового и конкурентного права, заключающуюся в состязательности публично-правовых образований (субъектов РФ) посредством оптимизации их налоговых и бюджетных систем, снижения налоговой нагрузки, установления дополнительных налоговых льгот и административных преференций с целью формирования новых источников налоговых поступлений и пополнения доходной части бюджета бюджетной системы РФ, а также повышения качества оказания государственных услуг.

### *О систематизации принципов налоговой конкуренции в сфере администрирования доходов бюджетов*

В науке налогового права неоднократно предпринимаются попытки систематизации принципов налогообложения. Так, А.В. Брызгалин выделяет экономические, юридические и организационные принципы [12, с. 66]. Н.П. Кучерявенко полагает, что существуют принципы: налогового права, построения налоговой системы, налога или налогообложения, налогового закона [13, с. 53—55]. А.Н. Козырин подразделяет принципы налогообложения на юридические, социально-экономические и технические [14, с. 77—80]. С.Г. Пепеляев, в зависимости от направленности действия и смысла решаемых задач, основные принципы налогообложения и сборов подразделяет на три группы: принципы, обеспечивающие реализацию и соблюдение основ конституционного строя; принципы, обеспечивающие реализацию и соблюдение основных прав и свобод налогоплательщика; принципы, обеспечивающие реализацию и соблюдение начал федерализма [15, с. 63—91].

Исследование теоретических основ государственного антимонопольного контроля в разрезе основных принципов его осуществления приведены в работе П.В. Самолысова [16]. Автор выделяет принципы: независимости осуществления полномочий, гласности, приоритета превенции, презумпции невиновности, обязательной ответственности и универсальной антимонопольной юрисдикции.

При существующем многообразии научных трудов о классификации принципов в налоговой и конкурентной сфере в настоящее время имеется недостаточное их количество в части принципов налоговой конкуренции.

Поскольку в ст. 6 Бюджетного кодекса РФ под бюджетом понимается форма образования и расходования денежных средств, предназначенных для финансового обеспечения задач и функций государства и местного самоуправления, поэтому и принципы налоговой конкуренции в сфере администрирования доходов бюджетов следует рассматривать в двух аспектах: непосредственно во взаимосвязи с администрированием доходов (аккумулятированием законодательно утвержденных администраторами доходов бюджетов поступлений денежных средств), так и во взаимосвязи с исполнением расходной части бюджетов.

Предлагается принципы налоговой конкуренции в сфере администрирования доходов бюджетов бюджетной системы Российской Федерации разделить (классифицировать) на общие (общеправовые) — присущие для всех администраторов доходов бюджетов, и специальные (отраслевые) — присущие для отдельных администраторов доходов бюджетов в соответствии с направлением деятельности министерства, ведомства и т. п.

1. К общим (общеправовым) принципам налоговой конкуренции в сфере администрирования доходов бюджетов можно отнести:

1. *Принцип законодательного определения единых основных налоговых и бюджетных терминов и их сущности, используемых в налоговом и бюджетном законодательстве РФ*, — предполагает, на наш взгляд, создание конкурентного кодекса РФ. Согласимся с мнением С.В. Максимова о том, что «наличие неофициальных «цифровых» сводов нормативных правовых актов, фактических прецедентов правоприменения и доктринальных толкований создает хорошие предпосылки для разработки математической модели кодификации правил конкурентного поведения хозяйствующих субъектов, которые составляют важную часть правил экономического поведения» [17, с. 5].

Интересным является тот факт, что ФНС России (п. 6.3 Положения)<sup>7</sup>, ФАС России (п. 6.3 Положения)<sup>8</sup> с целью реализации полномочий в установленной сфере деятельности имеют право давать разъяснения по вопросам, отнесенным к установленной сфере деятельности в пределах своих полномочий. При этом Минфином России (согласно п. 11.8 Регламента)<sup>9</sup> не осуществляется разъяснение законодательства Российской Федерации, практики его применения, практики применения нормативных правовых актов Минфина России, а также толкование норм, терминов и понятий, за исключением случаев, если на него возложена соответствующая обязанность или если это необходимо для обоснования решения, принятого по обращению.

Согласно п. 1 ст. 30 НК РФ, ст. 1 и 2 Закона Российской Федерации от 21 марта 1991 г. № 943-1 «О налоговых органах Российской Федерации»<sup>10</sup>, налоговые органы составляют единую централизованную систему контроля за соблюдением законодательства о налогах и сборах, состоящую из федерального органа исполнительной власти, уполномоченного по контролю и надзору в области налогов и сборов, и его территориальных органов.

Законодательно закрепленное единство системы налоговых органов предполагает ведомственную субординацию территориальных налоговых органов — нало-

говых инспекций по отношению к федеральному органу исполнительной власти, уполномоченному по контролю и надзору в области налогов и сборов, — Федеральной налоговой службе. В Постановлении Конституционного Суда Российской Федерации от 31 марта 2015 г. № 6-П отмечено, что тем самым не исключается право Федеральной налоговой службы принимать акты информационно-разъяснительного характера, с тем чтобы обеспечить единообразное применение налогового законодательства налоговыми органами на всей территории Российской Федерации<sup>11</sup>.

2. *Принцип определения порядка обжалования решений и действий органов, осуществляющих администрирование налоговых и неналоговых доходов бюджетной системы Российской Федерации*. Ст. 6 НК РФ установлено, что признание нормативного правового акта не соответствующим НК РФ осуществляется в судебном порядке, если иное не предусмотрено НК РФ. Например, вследствие того, что Дорохин О.В., подавший жалобу на решение судьи Василеостровского районного суда г. Санкт-Петербурга от 23 августа 2018 г., не является руководителем Комитета государственного финансового контроля Санкт-Петербурга, поэтому, в силу ч. 6 ст. 30.9 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, он не имеет права обжалования названного судебного акта, принятого по решению Верховного суда Российской Федерации от 1 ноября 2019 г. № 78-ААД19-37<sup>12</sup>.

3. *Принцип прозрачной системы налоговой конкуренции в части автоматизации сбора информации, необходимой для эффективного управления государственными финансами в Российской Федерации* (в т. ч. использование системы «электронного правительства» и цифровизации экономики) — включает в себя разработку автоматизированной электронной системы, обеспечивающей успешное выполнение вышеуказанных целей, применяющей непрерывное отслеживание критических индикаторов выполнения планов и оперативную их коррекцию в субъектах Российской Федерации. В части цифровизации системы государственного управления и бюджетного процесса, например, только внедрение систем прослеживаемости (контроля за производством и оборотом) посредством подключения к ЕГАИС оптового и розничного звена алкогольного рынка в 2017 г. позволило увеличить сумму поступивших акцизов на этиловый спирт, алкогольную и спирто-содержащую продукцию за 2017 г. на 10,8% (до 362,8

<sup>7</sup> Об утверждении Положения о Федеральной налоговой службе: Постановление Правительства Российской Федерации от 30 сентября 2004 г. № 506 / Доступ из СПС КонсультантПлюс.

<sup>8</sup> Об утверждении Положения о Федеральной антимонопольной службе: Постановление Правительства РФ от 30 июня 2004 г. № 331 / Доступ из СПС КонсультантПлюс.

<sup>9</sup> Об утверждении Регламента Министерства финансов Российской Федерации: приказ Минфина России от 14 сентября 2018 г. № 194н / Доступ из СПС КонсультантПлюс.

<sup>10</sup> О налоговых органах Российской Федерации: Закон Российской Федерации от 21 марта 1991 г. № 943-1 / Доступ из СПС КонсультантПлюс.

<sup>11</sup> Определение Верховного Суда Российской Федерации от 14 ноября 2019 г. № 305-ЭС19-14421 // СПС КонсультантПлюс (Дата обращения: 21.04.2021).

<sup>12</sup> Решение Верховного Суда Российской Федерации от 1 ноября 2019 г. № 78-ААД19-37 // СПС КонсультантПлюс (Дата обращения: 21.04.2021).

млрд руб.) по сравнению с 2016 г. Повышение эффективности и качества оказания государственных услуг в социальной сфере Концепции способствует в т. ч.:

- созданию равных условий налогообложения при оказании государственных (муниципальных) услуг;
- постепенной переориентации внутреннего государственного финансового контроля на упреждающий контроль с применением автоматизированных механизмов выявления признаков нарушений (это подразумевает кардинальное сокращение временного разрыва между моментом совершения нарушений и моментом их выявления, пресечения и устранения), а также информированию о них объектов контроля и контролирующих органов;
- совершенствованию системы государственных программ и внедрению принципов проектного управления: установлению в государственной программе не более 5 конкретных и измеримых целей, декомпозируемых на индикаторы непосредственных (промежуточных) результатов на уровне конкретных проектов и процессов.

В 2017—2018 гг. применялся принцип «фискальной нейтральности» бюджетной политики — все расходные обязательства финансировались не в ущерб макроэкономической стабильности и предсказуемости (то есть не за счет конъюнктурных доходов — «бюджетные правила») и в рамках текущей — не низкой для добросовестных налогоплательщиков — налоговой нагрузки.

**II. К специальным (отраслевым) принципам налоговой конкуренции в сфере администрирования доходов бюджетов**, на наш взгляд, можно отнести:

1. *Принцип правомочий органов власти в участии и регулировании налоговых и бюджетных отношений в субъектах РФ.* Например, в части налоговых полномочий ст. 12 НК РФ устанавливает виды налогов и сборов в Российской Федерации, а также полномочия законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации и представительных органов муниципальных образований по установлению налогов и сборов. При этом бюджетные полномочия субъектов РФ утверждены ст. 8 БК РФ, в т. ч. касающиеся исследуемой сферы в части установления нормативов отчислений доходов в местные бюджеты от федеральных налогов и сборов.

Необходимо отметить, что применяемые в настоящее время эффективные процедуры планирования и современные технологии исполнения бюджета (как в доходной, так и в расходной частях бюджета), проводимые во исполнение Концепции повышения эффективности бюджетных расходов в 2019—2024 гг.<sup>13</sup> (далее — Кон-

цепция), сформировали на федеральном уровне единую систему. Данная система включает в себя, с одной стороны, обобщенные сведения об объемах планируемых доходов и расходов на уровне соответствующих главных распорядителей бюджетных средств (далее — ГРБС) и распорядителей бюджетных средств (далее — РБС), а с другой — детализированные, основанные на утвержденных нормах расчеты (обоснования) бюджетных смет получателей бюджетных средств (далее — ПБС), которые подведомственны данным ГРБС и РБС. Например, в МВД России в сфере закупок в настоящее время действует распоряжение МВД России № 1/14287 от 17 декабря 2020 г. «Об утверждении нормативных затрат на обеспечение функций МВД России и подведомственных казенных учреждений в части закупок товаров, работ, услуг».

2. *Принцип утверждения процедур планирования и совершенствования налогового и бюджетного (государственного финансового) контроля и аудита эффективности управления финансами в соответствующих субъектах РФ* — означает обеспечение подотчетности (подконтрольности) бюджетных расходов, включает развитие системы внутреннего финансового контроля и внутреннего финансового аудита с внедрением эффективных процедур планирования и прогнозирования, современных технологий исполнения бюджета, в т. ч. определение последовательности (приоритетности) рассмотрения заявок на дополнительное финансовое обеспечение.

3. *Принцип определения меры ответственности за налоговые и бюджетные правонарушения и преступления в части полномочий главных администраторов (администраторов) доходов бюджетов бюджетной системы Российской Федерации в соответствующих субъектах РФ.* Согласно ст. 20 Федерального закона от 3 июля 2016 г. № 250-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу отдельных законодательных актов (положений законодательных актов) Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «О внесении изменений в части первую и вторую Налогового кодекса Российской Федерации в связи с передачей налоговым органам полномочий по администрированию страховых взносов на обязательное пенсионное, социальное и медицинское страхование» контроль за正确ностью исчисления, полнотой и своевременностью уплаты (перечисления) страховых взносов в государственные внебюджетные фонды, подлежащих уплате за отчетные (расчетные) периоды, истекшие до 1 января 2017 г., осуществляется соответствующими органами Пенсионного фонда Российской Федерации, Фонда социального страхования Российской Федерации в порядке,

<sup>13</sup> Об утверждении Концепции повышения эффективности бюджетных расходов в 2019–2024 гг.: распоряжение Правительства РФ от 31 января 2019 г. № 117-п / Доступ из СПС КонсультантПлюс.

действовавшем до дня вступления в силу указанного закона<sup>14</sup>.

Обеспечение подотчетности (подконтрольности) бюджетных расходов — открытость бюджетного процесса и вовлечение в него институтов гражданского общества — расширение охвата и развитие практик вовлечения граждан в бюджетный процесс (инициативного бюджетирования) в субъектах Российской Федерации и муниципальных образованиях.

**4. Принцип повышения качества долгосрочного и краткосрочного оптимальных прогнозов неналоговых поступлений и планирования налоговых доходов бюджетов бюджетной системы Российской Федерации в соответствующих субъектах РФ** корреспондирует с одним из основных направлений Концепции, означающим долгосрочную сбалансированность и устойчивость бюджетов бюджетной системы Российской Федерации в части:

- во-первых, распространения практики применения «бюджетных правил» на субъекты РФ, доходная составляющая бюджета которых зависит от конъюнктурных доходов, что позволит таким регионам нивелировать влияние флуктуации цен на мировых рынках на их внутренние макроэкономические условия;
- во-вторых, внедрения усовершенствованной системы оценки долговой устойчивости субъектов РФ и муниципальных образований (ранжирование регионов);
- в-третьих, развития нормативного и методического регулирования вопросов содержания бюджетного прогноза и процедур его разработки.

**5. Принцип повышения уровня собираемости неналоговых поступлений и налоговых доходов бюджетов бюджетной системы Российской Федерации в субъектах Российской Федерации.** В соответствии со ст. 26.3 Федерального закона от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», например, вопросы обеспечения лекарственными препаратами для медицинского применения, специализированными продуктами лечебного питания, медицинскими изделиями, средствами для дезинфекции, дезинсекции и дератизации при оказании медицинской помощи относятся к полномочиям органов государственной власти субъектов Российской Федерации, осуществляемым

данными органами самостоятельно за счет средств соответствующих бюджетов.

Органы государственной власти субъектов Российской Федерации наделены правом и обязанностью самостоятельно осуществлять бюджетный процесс, обеспечивая при этом сбалансированность бюджетов субъектов Российской Федерации, а также вправе самостоятельно определять направления расходов с учетом имеющихся доходных источников. Расходы государственных учреждений субъекта Российской Федерации на обеспечение лекарственными препаратами для медицинского применения и медицинскими изделиями должны обеспечиваться за счет собственных доходов бюджета региона и средств фонда обязательного медицинского страхования<sup>15</sup>.

**6. Принцип снижения бюджетных и налоговых правонарушений и преступлений в субъектах Российской Федерации.** В соответствии с Положением о Федеральной антимонопольной службе, утвержденным постановлением Правительства Российской Федерации от 30 июня 2004 г. № 331, ФАС России является уполномоченным федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции в т. ч. по контролю за соблюдением законодательства в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд. В части Концепции Обзоры бюджетных расходов как основа повышения их эффективности — систематический анализ базовых (постоянных) расходов бюджета, направленный на определение и сравнение различных вариантов экономии бюджетных средств, выбор и практическую реализацию наиболее приемлемого из них.

**7. Принцип постоянного выявления недопоступлений неналоговых и налоговых доходов бюджетов бюджетной системы РФ по субъектам РФ,** который согласно Концепции означает формирование системы управления налоговыми расходами в части выпадающих доходов бюджетов бюджетной системы РФ, обусловленных налоговыми льготами, освобождениями и иными преференциями по налогам, сборам, таможенным платежам, страховым взносам на обязательное социальное страхование, предусмотренными в качестве мер государственной (муниципальной) поддержки в соответствии с целями государственных (муниципальных) программ и (или) целями социально-экономической политики, не относящимися к государственным (муниципальным) программам.

<sup>14</sup> О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу отдельных законодательных актов (положений законодательных актов) Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «О внесении изменений в части первую и вторую Налогового кодекса Российской Федерации в связи с передачей налоговым органам полномочий по администрированию страховых взносов на обязательное пенсионное, социальное и медицинское страхование»: Федеральный закон от 3 июля 2016 г. № 250-ФЗ / Доступ из СПС КонсультантПлюс.

<sup>15</sup> О финансовом обеспечении расходов учреждений субъекта РФ на закупку лекарственных препаратов и медицинских изделий, оплате контракта и ответственности заказчика за нарушение ее порядка и срока: письмо Минфина России от 29 апреля 2020 г. № 24-03-08/35153 / Доступ СПС КонсультантПлюс (Дата обращения: 21.04.2021).

Например, по мнению Суда<sup>16</sup>, налог на имущество физических лиц исчисляется налоговыми органами на основании сведений, представленных органами, осуществляющими кадастровый учет, ведение государственного кадастра недвижимости и государственный технический учет (ст. 5 Закона РФ от 9 декабря 1991 г. № 2003-1 «О налогах на имущество физических лиц»). В случае несвоевременного представления в налоговый орган указанных сведений он лишен возможности исчислить сумму подлежащего уплате налога на имущество физических лиц и своевременно направить налогоплательщику соответствующее уведомление. Установленный Законом порядок исчисления налоговыми органами налога на имущество физических лиц не освобождает лиц, имеющих в собственности имущество, признаваемое объектами налогообложения, от обязанности по уплате налога в отношении этих объектов.

## Выводы

Предложенное автором определение понятия принципов налоговой конкуренции в сфере администрирования доходов бюджетов и их классификации позволяет выделить следующую систему основных факторов, оказывающих влияние на состояние налоговой конкуренции в исследуемой сфере:

- вид ответственности по уплате обязательных налоговых и неналоговых платежей, как со стороны физических, так и юридических лиц, в стране и отдельном регионе;
- стабильность и устойчивость налогообложения в стране и отдельном регионе;
- способность к самосовершенствованию и развитию, что очень важно в современном динамическом росте, т. к. предполагает модернизацию методов налогообложения и бюджетирования, повышение уровня культуры плательщиков, профессиональных знаний и навыков участников администрирования доходов (администраторов доходов бюджетов, кредитных учреждений, Федерального казначейства, судебных органов и др.);
- наличие эффективных мер по совершенствованию методов управления государственными финансами, снижение доли государственного и муниципального участия в сфере налогового администрирования доходов бюджетов;
- практико-ориентированный подход механизмов стимулирования государственных органов власти и органов местного самоуправления к достижению показателей развития конкуренции в сфере налогового администрирования доходов бюджетов (анали-

за и оценки степени достижения показателей экспертами);

- применение эффективного финансового мониторинга развития налоговой конкуренции в сфере администрирования доходов бюджетов (повышение информационной доступности и открытости);
- эффективная реализация планов мероприятий («дорожных карт»), обеспечивающих достижение ключевых показателей развития конкуренции, внедрение Стандарта развития конкуренции в субъектах Российской Федерации.

При этом одним из основных направлений налоговой конкуренции в сфере администрирования доходов бюджетов, наряду с повышением уровня собираемости налоговых и неналоговых поступлений, является, по мнению автора, повышение качества оказания государственных услуг в процессе, а также использование в практической деятельности субъектами аккумулирования налогов в РФ результатов апробированных научных исследований, подготовленных на основе современных цифровых технологий. ■

## Литература [References]

1. Смит А. Исследование о богатствах народов. М.: Ось-89, 1997. [Smith A. Research on the wealth of peoples. Moscow: Os-89, 1997 (In Russ.)]
2. Аронов А.В. Налоги и налогообложение: Учеб. пособие / Аронов А. В., Кашин В. А., 2-е изд., перераб. и доп. М.: Магистр, НИЦ ИНФРА-М, 2015. 576 с. [Taxes and taxation: Textbook / A.V. Aronov, V.A. Kashin. 2nd ed., reprint. and additional M.: Master; SIC "INFRA-M", 2015. 576 p. (In Russ.)]
3. Малис Н.И., Анисимов С.А., Данилькевич М.А. История налогообложения: Учеб. пособ. / Под ред. Н.И. Малис. М.: Магистр; НИЦ «Инфра-М», 2012. С. 47—48. [N.I. Malis, A.S. Anisimov, M.A. Danilevich. The history of taxation: Proc. manual. ed. And. Malis. M.: Master; SIC "Infra-M", 2012. P. 47—48 (In Russ.)]
4. Шумпетер Й. Теория экономического развития (Исследование предпринимательской прибыли, капитала, кредита, процента и цикла конъюнктуры) / Пер. с англ. М.: Прогресс, 1982. 455 с. [Schumpeter J.A. Theory of economic development (The study of entrepreneurial profit, capital, credit, interest and the cycle of conjuncture) / Trans. from English. M.: Progress, 1982. 455 p. (In Russ.)]
5. Райзберг Б.А., Лозовский Л.Ш., Стародубцева Е.Б. Современный экономический словарь. 2-е изд., исправ. М.: ИНФРА-М, 1999. [Raizberg B.A., Lozovsky L.Sh., Starodubtseva E.B. Modern economic dictionary-2nd ed., ed. — M.: INFRA-M, 1999 (In Russ.)]
6. Белова С.Н. Налоговая конкуренция в сфере администрирования доходов бюджетов как фактор стимулирования экономического соперничества

<sup>16</sup> Решение ВС РФ от 22 июня 2012 г. № АКПИ12-782 // СПС КонсультантПлюс (Дата обращения: 21.04.2021).

- хозяйствующих субъектов // Российское конкурентное право и экономика. 2020. № 4 (24). С. 36—43. <https://doi.org/10.47361/2542-0259-2020-4-24-36-43> [Belova S.N. Tax competition in the administration of budget revenues as a factor in stimulating economic rivalry between business entities // Russian Competition Law and Economy. 2020. No. 4 (24). P. 36—43 (In Russ.), <https://doi.org/10.47361/2542-0259-2020-4-24-36-43>]
7. Толковый словарь Ожегова. С.И. Ожегов, Н.Ю. Шведова. 1949—1992. [Ozhegov's explanatory dictionary. S. I. Ozhegov, N. Yu. Shvedova. 1949—1992 (In Russ.)]
  8. Ильин А.Ю. и др. Финансовое право: Учебник / Под ред. И. И. Кучерова. М.: Эксмо, 2011. 590 с.; 21. [Financial law: textbook / [A. Y. Ilyin et al.]; edited by I.I. Kucherov. Moscow: Eksmo, 2011. 590 p.; 21 (In Russ.)]
  9. Алешин К.Н. и др. Конкурентное право: Учебник / Под общ. ред. М.А. Егоровой, А.Ю. Кинева. М.: Юстицинформ, 2018. Доступ из СПС Консультант-Плюс. [Aleshin K.N. et al. Competition law: textbook / Under the general. Ed. M.A. Egorova, A.Yu. Kineva. M.: Justicinform, 2018. Access from ConsultantPlus (In Russ.)]
  10. Пепеляев С.Г. Основные положения теории налогового права // Финансовое право: Учебник / Отв. ред. Е.Ю. Грачева, Г.П. Толстопятенко. М.: ТК Велби; Проспект, 2004. С. 178—187. [Pepelyaev S.G. Basic provisions of the theory of tax law // Financial law: Textbook / Otv. ed. E.Yu. Gracheva, G.P. Tolstopyatenko. M.: TK Velby; Prospect, 2004. P. 178—187 (In Russ.)]
  11. Щепотьев А.В., Яшин С.А. Налоги и налогообложение: Учеб. пособ. Тула: НОО ВПО НП «Тульский институт экономики и информатики», 2011. 161 с. [Shchepot'ev A.V., Yashin S. A. Taxes and taxation: Textbook. Tula: NOO VPO NP "Tula Institute of Economics and Informatics", 2011. 161 p. (In Russ.)]
  12. Берник В.Р., Брызгалин А.В., Головкин А.Н. и др. Налоги и налоговое право. Учеб. пособие / Под ред. А.В. Брызгалина. М.: Аналитика-пресс, 1997. 600 с. [Bernik V. R., Bryzgalin A.V., Golovkin A. N., etc. Taxes and tax law. Study guide / Edited by A.V. Bryzgalin. Moscow: Analitika-press, 1997. 600 p. (In Russ.)]
  13. Кучерявенко Н.П. Теоретические проблемы правового регулирования налогов и сборов в Украине. Харьков: Консум, 1997. 257 с. [Kucheryavenko N.P. Theoretical problems of legal regulation of taxes and fees in Ukraine. Kharkiv: Consum, 1997. 257 p. (In Russ.)]
  14. Козырин А.Н. Налоговое право зарубежных стран: вопросы теории и практики. М.: Манускрипт, 1993. 112 с. [Kozyrin A. N. Tax law of foreign countries: questions of theory and practice. Moscow: Manuscript, 1993. 112 p. (In Russ.)]
  15. Налоговое право: Учебник / Под ред. С.Г. Пепеляева (автор главы С.Г. Пепеляев). М., 2004. С. 63—91. [Tax law: Textbook / Edited by S. G. Pepelyaev (author of the chapter S. G. Pepelyaev). M., 2004. P. 63—91 (In Russ.)]
  16. Самолысов П.В. Принципы государственного антимонопольного контроля // Журнал предпринимательского и корпоративного права. 2019. № 2 (14). С. 42—48. [Samolysov P. V. Principles of state antimonopoly control // Journal of entrepreneurship and corporate law. 2019. № 2 (14). P. 42—48 (In Russ.)]
  17. Максимов С.В. О пользе кодификации правил экономического поведения и цифровом конкурентном кодексе. Российское конкурентное право и экономика. 2019. № 3 (19). С. 4—5. [Maksimov S.V. On the benefits of codifying rules of economic behavior and digital competition code // Russian Competition Law and Economy. 2019. No. 3 (19). P. 4—5 (In Russ.)]

### Сведения об авторе

**Белова Светлана Николаевна:** кандидат экономических наук, доцент кафедры организации финансово-экономического, материально-технического и медицинского обеспечения Академии управления МВД России  
E-mail: cweta@inbox.ru

Статья поступила в редакцию: 07.04.2021  
Принята к публикации: 22.04.2021  
Дата публикации: 29.06.2021

The paper was submitted: 07.04.2021  
Accepted for publication: 22.04.2021  
Date of publication: 29.06.2021



ДЕЛОВОЙ  
ЭКСПРЕСС

Финансовый  
издательский дом  
«Деловой экспресс»



ФГБУ ВНИИ ГОЧС  
МЧС России

Журнал  
выпускается  
1 раз в 2 месяца  
в двух форматах



## Подписаться на журнал

# Концепция научного журнала основывается на представлении всего спектра исследований риска

На страницах журнала публикуются статьи фундаментального и прикладного характера, как правило, междисциплинарные и многоплановые, посвященные проблемам анализа и управления рисками различного происхождения и характера

## Стать автором журнала



Онлайн-  
подписка  
**DEX.RU**

УДК 339.137.2  
<https://doi.org/10.47361/2542-0259-2021-2-26-62-72>

ISSN: 2542-0259  
© Российское конкурентное право  
и экономика, 2021

# Феномен коррупции как разновидность антиконкурентной модели поведения<sup>1</sup>

**Федотов Д.Ю.,**

Байкальский государственный  
университет,  
664003, Россия, г. Иркутск,  
ул. Ленина, д. 11

## Аннотация

В статье исследуется генезис коррупции как социального и экономического явления, обладающего стойкостью в обществе. Целью исследования является выявление причин коррупции и экономических факторов, оказывающих на нее влияние. Установлено, что коррупция существовала во все эпохи человеческого общества и во всех странах мира независимо от уровня их экономического развития и политического устройства. Сделан вывод о том, что коррупция как обыденное явление происходит из обычного для человека стремления получить привилегии в обществе, но с применением незаконных способов. Выявлено, что кроме случаев коррупции стремление получить привилегированное положение наблюдается и в случаях применения экономическими субъектами антиконкурентной модели поведения в отношениях с иными участниками рынка. Это позволило сделать вывод о взаимно подавляющем влиянии конкуренции и коррупции друг на друга: чем больше в стране развита конкуренция, тем ниже в ней уровень коррупции. В настоящей работе с помощью эконометрических методов проведен корреляционный анализ взаимосвязи конкуренции и коррупции в 140 странах мира. Полученные результаты позволяют сделать вывод о том, что повышение уровня конкуренции в экономике будет сокращать масштабы коррупции в стране.

**Ключевые слова:** конкуренция, коррупция, привилегия, монополия, Индекс восприятия коррупции, корреляционный анализ.

**Для цитирования:** Федотов Д.Ю. Феномен коррупции как разновидность антиконкурентной модели поведения // Российское конкурентное право и экономика. 2021. № 2 (26). С. 62–72, <https://doi.org/10.47361/2542-0259-2021-2-26-62-72>

Автор заявляет об отсутствии конфликта интересов.

<sup>1</sup> Исследование выполнено при финансовой поддержке РФФИ в рамках научно-исследовательского проекта № 19-010-00365А «Теневая экономика и ее отраслевые особенности как фактор, сдерживающий технологическое развитие».

# The Phenomenon of Corruption As a Type of Anti-Competitive Conduct Model<sup>2</sup>

Dmitry Yu. Fedotov,  
Baikal State University,  
Lenin str., 11, Irkutsk, 664003,  
Russia

## Abstract

The article examines the origin of corruption as a social and economic phenomenon that is persistent in society. The purpose of the study is to identify the causes of corruption and the economic factors that influence it. It is revealed that corruption existed in all epochs of human society and in all countries of the world, regardless of their level of economic development and political structure. It is concluded that corruption, as a common phenomenon, comes from the usual human desire to obtain privileges in society, but with the use of illegal methods. It is revealed that in addition to cases of corruption, the desire to obtain a privileged position is also observed in cases where economic entities use an anti-competitive model of conduct in relations with other market participants. This led to a conclusion about the mutually overwhelming influence of competition and corruption on each other — the more competition is developed in a country, the lower the level of corruption in it. In this paper, using econometric methods, a correlation analysis of the relationship between competition and corruption in 140 countries of the world is carried out. The results obtained suggest that increasing the level of competition in the economy will reduce the scale of corruption in the country.

**Keywords:** *competition, corruption, privilege, monopoly, Corruption Perception Index, correlation analysis.*

**For citation:** Fedotov D.Yu. The phenomenon of corruption as a type of anti-competitive conduct model // Russian Competition Law and Economy. 2021. No. 2 (26). P. 62–72, <https://doi.org/10.47361/2542-0259-2021-2-26-62-72>

The author declare no conflict of interest.

## Введение

Для исследования зависимости между коррупцией и конкуренцией в России имеется ряд веских причин. Во-первых, коррупционные отношения получили широкое распространение в нашей стране с 90-х гг. XX в. во время перехода к рыночной модели экономики, основанной на формировании конкурентной среды. Во-вторых, по оценкам многих исследователей, коррупция и конкуренция оказывают взаимно подавляющее влияние друг на друга — чем выше уровень конкуренции в стране, тем меньше масштабы коррупции, и наоборот. В-третьих, коррупция в России стала важнейшим фактором, сдерживающим экономическое развитие страны, препятствующим реализации экономического потенциала хозяйствующих субъектов. Для многих предприятий важнейшим условием победы в конкурентной борьбе с другими участниками рынка становятся не конкурентные преимущества, основанные на более высоком качестве товаров или их более низкой цене, а наличие коррупционных связей с представителями

<sup>2</sup> The study was carried out with the financial support of the Russian Federation within the framework of the research project No. 19-010-00365A “Shadow economy and its sectoral features as a factor limiting technological development”.

органов власти, которые контролируют доступ к рынку либо осуществляют закупки для государственных и муниципальных нужд.

Исходной гипотезой данного исследования является предположение о том, что к настоящему времени коррупция стала традиционным, обыденным явлением во всех странах мира и ее невозможно полностью искоренить ни правовыми, ни карательными, ни экономическими методами. В то же время низкий уровень развития конкурентной среды в стране является благодатной почвой для функционирования и расширения коррупционных отношений. Поэтому развитие конкурентной среды в России можно рассматривать в качестве метода борьбы с коррупцией. В связи с этим были поставлены следующие задачи исследования: выявить причины коррупции; провести анализ уровня коррупции; исследовать привилегии, являющиеся целью как коррупционного, так и антиконкурентного поведения; проанализировать эволюцию взглядов на конкуренцию, ее роль в экономическом положении страны; оценить влияние конкуренции на снижение уровня коррупции.

## 1. Исследование состояния и генезиса коррупции

Размышляя о феномене коррупции, удивляешься живучести этого явления во все эпохи человеческого общества. Примеры коррупционных явлений отражены в литературных памятниках с древнейших времен. Библия содержит примеры коррупционного поведения и антикоррупционные наставления: «Нечестивый берет подарок из пазухи, чтобы извратить пути правосудия» (Книга притчей Соломона 17:23), «Даров не принимай, ибо дары слепыми делают зрячих и превращают дело правых» (Исход 23:8) [6, с. 82, 653]. В Коране приведен следующий антикоррупционный наказ: «Не пожирайте незаконно между собой своего имущества и не подкупайте судей, чтобы пожирать часть имущества людей, сознательно совершая грех» (2:188) [4, с. 214]. Древнеиндийский политический и экономический трактат IV в. до н. э. «Артхашастра» безапелляционно утверждает: «Подобно тому, как нельзя не воспринять мед или яд, если они находятся на языке, так и имущество царя не может быть, хотя бы и в малости, присвоено ведающим (этим) имуществом» [3, с. 75].

В период античности коррупция была широко распространённым явлением, а в некоторых странах стала практически официальным элементом государственной системы управления. Так, в Древнем Китае в эпоху Западного Чжоу (XII—VIII вв. до н. э.) дары чиновников вышестоящим начальникам носили обязательный характер и практически не были отделены от регулярного налогообложения [1, с. 57]. Вместе с тем уже во времена античности ученые осознавали ущерб, наносимый коррупцией государству. Аристотель следующим образом осуждает коррупционное поведение чиновников: «Плохо

обстоит дело с эйфорией. Эта власть ведаёт важнейшими отраслями управления; пополняется же она из среды всего гражданского населения, так что в состав правительства попадают зачастую люди совсем бедные, которых вследствие их необеспеченности легко можно подкупить». И далее: «Самое главное при всяком государственном строе — это посредством законов и остального распорядка устроить дело так, чтобы должностным лицам невозможно было наживаться» [2, с. 431, 547].

Проблема коррупции не утратила своей актуальности и в наше время. Об этом свидетельствуют представленные на рис. 1 данные о величине Индекса восприятия коррупции (Corruption Perception Index), ежегодно составляемого неправительственной международной организацией Transparency International на основе социологических опросов, проводимых в различных странах мира. Чем не терпимее в стране относятся к коррупции, тем выше значение индекса, однако Transparency International никогда не фиксирует нулевой уровень коррупции ни в одной стране мира, чему должен соответствовать индекс на уровне 100 баллов. В 2019 г. наиболее низкий уровень коррупции был зафиксирован в Новой Зеландии и в Дании, хотя, по мнению местных экспертов, коррупционные явления происходят и в этих странах. Россия, согласно оценкам Transparency International, относится к странам с высоким уровнем коррупции — в 2019 г.

Выяснив то, что коррупция существовала всегда на протяжении истории человечества и во всех странах, невольно задаешься вопросом — можно ли ее изжить и стоит ли с нею бороться? Если гражданам страны выгодно совершать коррупционные поступки и они считают допустимыми коррупционные действия, несмотря на их незаконность, то, возможно, коррупция является нормальным поведением человека, стремящегося достичь поставленных им целей? Коррупционер избирает коррупционное поведение, несмотря на когнитивный диссонанс его сознания: ему известно, что коррупционные действия являются незаконными и аморальными, но он все равно их совершает, смирившись с аморальностью своего поступка и с тем, что он становится преступником, хоть и не пойманным. Для выявления побудительных мотивов лиц, совершающих коррупционные поступки, рассмотрим феномен коррупции в социально-политическом аспекте.

Термин коррупция происходит от латинских слов *corrumpere* (растлевать), *corruptio* (порча, разложение). По своей этимологии термин коррупция означает порчу и разложение общества, государства. Аналогичный подход к исследованию феномена коррупции как болезни единого государственного социального организма использовал Гегель. Он метафорично изображает гражданское общество. Гегель приводит примеры, когда один орган человека пытается получить себе преимущества и какие-то выгоды за счет другого органа, не понимая, что тем самым наносит ущерб самому себе: например, правое легкое отнимает часть жизненного пространства

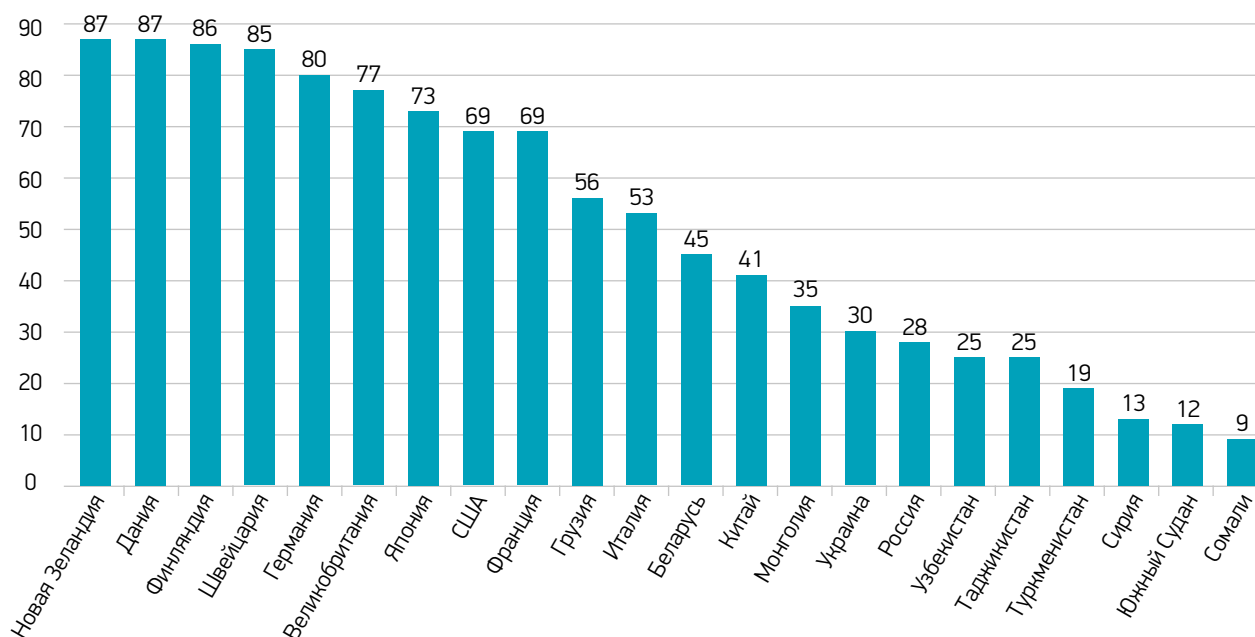


Рис. 1. Индекс восприятия коррупции в отдельных странах мира в 2019 г., составленный Transparency International  
 Figure 1. The Corruption Perceptions Index in selected countries in 2019, compiled by Transparency International

Рисунок составлен автором на основе данных официального сайта Transparency International (<https://www.transparency.org>).

у печени. После этого страдают или погибают все органы единого организма: «Государство есть организм, включающий различные власти, их функции и сферы деятельности, посредством которых всеобщее беспрестанно порождает и сохраняет себя. Природа организма такова, что если не все его части переходят в тождество, если одна из них полагает себя самостоятельной, то погибнуть должны все» [7, с. 293].

Возможно, для кого-то антропоморфная концепция государства (встречаемая у Платона в «Государстве», у Гоббса в «Левиафане») выглядит несколько наивно. Но это не просто отвлеченная философская абстракция. В современном мире отдельный человек ради сиюминутной выгоды готов забыть о том, что он является органичной частью гражданского общества. Такой человек надеется, что его не затронет ущерб от коррупционных деяний, которые он сам и совершил. И с ним не произойдут негативные события, спровоцированные его коррупционными поступками, такие как: дал взятку сотруднику ДПС, чтобы он не наказывал за нарушение правил дорожного движения, а потом сам пострадал от такого же водителя-нарушителя, отпущенного сотрудником ДПС за очередную взятку; дал взятку нечестному судье для решения дела в свою пользу, а этот судья за взятку отпустил преступника, который ограбил самого взяточника; за взятку принял экзамен у студента-медика и тот незаслуженно получил диплом врача, а потом сам попал к нему на операцию, которая закончилась неудачно из-за низкой квалификации

врача; отдав за вознаграждение свой голос политику, избиратель рискует получить нечестного мэра или губернатора, от чьих действий потом сам будет страдать. И в целом, участник коррупционной сделки предполагает, что получаемая им сиюминутная выгода принесет ему больше выгоды, чем некоторое общее снижение качества жизни в коррумпированной стране.

Можно сказать, что человечество сумело сжиться с коррупцией, как вполне может жить отдельный человек с раковой опухолью. Если обратиться к данным, приведенным на рис. 1, то можно сказать, что в мире нет ни одной страны с совершенно здоровым и чистым от коррупции социальным организмом. Но степень болезни и переносимых страданий различаются у разных больных. Так же различаются страны по уровню коррупции и величине ущерба, приносимого ею. В каких-то странах коррупция купируется на уровне простуды, в других переходит в бронхит, а в третьих — перерастает в хроническую астму.

При совершении коррупционных поступков проявляется естественное стремление человека получить преимущество перед окружающими его людьми. Предприниматель соперничает с другими предпринимателями за получение государственного заказа на выполнение работ или поставку услуг; истец и ответчик соперничают друг с другом в суде; посетители поликлиники соперничают между собой в очереди к врачу. Каждая из сторон склонна получить преимущества в этом соперничестве. Но преимущества можно получить и законным образом:

лучше выполняя условия поставки товаров и выполнения работ, предоставив более веские доказательства своей правоты в суде, раньше встав в очередь к врачу; либо выиграть соперничество незаконным образом — подкупив лицо, которое принимает решение о победителе соперничества или определяет порядок распределения общественных благ.

## 2. Привилегии, являющиеся целью коррупционного и антиконкурентного поведения

Наиболее подходящим термином, характеризующим преимущества, получаемые как законным, так и незаконным образом, является привилегия. Привилегия — это, согласно Социологическому энциклопедическому словарию, «исключительное право, преимущество, предоставленное кому-либо, льгота» [13, с. 261]. Афанасьева В.И. приводит следующее юридическое определение привилегии: «Привилегии — юридические преимущества, направленные на более полное удовлетворение интересов и потребностей субъектов права путем предоставления дополнительного права, либо освобождение от соответствующих обязанностей» [5, с. 21].

Пользование привилегиями может носить как законный, так и незаконный характер. В настоящее время на законной основе применяются привилегии на право пользования изобретениями, предоставляемые согласно патентному праву лицам, совершившим эти изобретения или приобретшим права на них, например, на основе лицензии. Тем самым защищаются авторские права и объекты интеллектуальной собственности. Широко распространены привилегии на осуществление определенных видов деятельности организациями и гражданами, отвечающими установленным требованиям для выполнения этой деятельности. Только лица, получившие специальное разрешение (обычно в виде лицензии), получают право торговли, обучения, лечения, охранной деятельности, добычи полезных ископаемых и т. п. Эти лица находятся в привилегированном положении по сравнению с аналогичными субъектами, которые обладают схожими производственными возможностями, кадровым составом и иными характеристиками, но не имеют специального разрешения на определенный вид деятельности. Дипломатические привилегии, дающие преимущества сотрудникам посольств и консульств при пересечении государственной границы и в период нахождения на территории иностранного государства, предоставляются странами в международных отношениях. Такого рода привилегии следует признать вполне целесообразными.

В современной Индии до сих пор сохраняются тысячелетние кастовые привилегии: каста вайшьев имеет привилегии перед кастой шудр, обе в свою очередь ограничены в правах перед кастой кшатриев, и перед всеми кастами имеет привилегии каста брахманов. Представители всех четырех индийских каст обладают большими

привилегиями перед лицами, не включенными в четыре касты и относимыми к неприкасаемым.

В процессе эволюции человеческого общества менялись представления о законности использования определенных привилегий, менялись социальные нормы их применения. Расовые привилегии были распространены в колониальных странах, и достаточно долго они сохранялись в США. Национальные привилегии присваивали себе государства в период военной оккупации другой страны, на теории привилегированного положения арийской расы строилась идеология фашистской Германии. В России до 1861 г. сохранялись привилегии помещиков перед крепостными крестьянами, которые находились у них в юридической и экономической зависимости. В большинстве стран мира постепенно ликвидируются гендерные привилегии, связанные с наличием у мужчин преимуществ перед женщинами в различных сферах, например, при приеме на работу. Из перечисленных привилегий, признанных в настоящее время незаконными или в значительной степени уже ликвидированных, наиболее стойко сохранялись сословные привилегии. В большинстве стран мира на протяжении многих веков (до закрепления в конституциях равенства прав граждан) представители духовенства и дворянства обладали большим перечнем исключительных прав и льгот по сравнению с иными гражданами, например они освобождались от всеобщей воинской повинности, подушевого налогового обложения и т. п.

Отношение к отдельным коррупционным деяниям, квалифицируемым так с современной точки зрения, также эволюционировало на протяжении человеческой истории — отдельные виды коррупции в современном понимании раньше не воспринимались как коррупционные (например, обязательное подношение подарков вышестоящему начальнику в Древнем Китае); к некоторым видам коррупции относились мягче, чем в настоящее время (в разные эпохи и в разных странах без осуждения относились к фаворитизму, кумовству (непотизму), мздоимству); еще в XX в. не считалась уголовно наказуемым преступлением в развитых государствах дача гражданином этой страны взятки коррумпированному чиновнику развивающихся стран для продвижения экономических интересов своей компании или получения государственного заказа в чужой стране, расходы на взятки эта компания официально включала в расходы по своей деятельности.

На протяжении всей человеческой истории менялись перечень законно установленных привилегий, перечень лиц, обладающих правом пользования ими, но неизменным оставалось стремление получить эти привилегии как законным образом, так и незаконным. Человек, стремясь достичь своей цели, словно альпинист, взбирается к вершине. И, как осторожный горовосходитель, на удобных участках своего пути он вбивает в покоряемую гору крепления для страховки в виде привилегий, помогающих ему держаться и продолжать свой путь. Такая страховка дает некоторое спокойствие этому лицу в борьбе за

достижение своей цели. И для некоторых целеустремленных людей нет разницы, каким образом они получают привилегии — законным или незаконным. Незаконный способ получения привилегии представляет собой коррупционное действие, в ходе которого распорядитель прав (обычно государственное лицо) за вознаграждение предоставляет какое-либо право иному лицу либо сам присваивает это право в нарушение законодательно установленного порядка предоставления этих прав. Тем самым посредством коррупции появляются привилегии там, где их не должно быть, либо исключительное право (привилегия) предоставляется не тому лицу, которое должно было получить его на законных основаниях, либо условия предоставления исключительных прав отличаются от законодательно установленных.

### 3. Исследование эволюции взглядов на конкуренцию и ее роль в экономическом положении страны

С целью раскрытия экономических особенностей коррупционных отношений проведем сопоставление этой незаконно полученной привилегии с экономической привилегией, которую обычно получают на законных основаниях или естественным путем — с монополиями. Монополия в нашем исследовании рассматривается не как организация, которая осуществляет контроль над ценой и объемом предложения товаров и услуг на рынке (такое определение наиболее распространено в научных словарях), а как наличие у экономического субъекта эксклюзивных прав на рынке, дающих ему преимущества перед другими участниками рынка при продаже, покупке товара или каким-либо иным образом. По распространенному мнению монополия является прямым антиподом конкуренции. Если не принимать во внимание промежуточные формы несовершенной конкуренции (олигополия, олигопсония и т. п.), то монополия и конкуренция обычно рассматриваются как полярные понятия. А в стремлении получить коррупционным путем какие-либо привилегии прослеживается желание получить монопольные преимущества в конкурентной борьбе, свойственные большинству экономических субъектов. В наибольшей степени антиконкурентное поведение характерно для участника коррупционной сделки, получающего за вознаграждение чиновнику какое-либо благо незаконным образом. На наш взгляд, изложенные условия позволяют рассматривать монополию как экономическую модель, направленную на получение и закрепление привилегий (как законным, так и незаконным образом), а конкуренцию — как антипривилегированную экономическую модель, стремящуюся максимально ликвидировать различия прав участников экономической системы, ряд подтверждений чему мы находим в исследованиях, посвященных конкуренции и монополии.

Конкуренция находилась в фокусе внимания ученых со времен классиков экономической науки. А. Смит рас-

сматривал конкуренцию как важнейший элемент действия своей знаменитой так называемой невидимой руки (*invisible hand*), способствующей саморегуляции свободного рынка. По его мнению, экономические субъекты, вступая между собой в конкурентную борьбу, устраняя с рынка слабых и неэффективных участников, сами собой находят оптимальную структуру производства, потребления и цены производимых товаров, обеспечивая тем самым устойчивость экономической системы. В связи с этим А. Смит считал, что «ограничение конкуренции всегда должно идти вразрез с интересами общества и может только давать торговцам возможность путем повышения их прибыли сверх естественного ее уровня взимать в свою личную пользу чрезмерную подать с остальных своих сограждан» [16, с. 282]. Из трудов А. Смита видно, что он был ярым сторонником конкуренции, лишенной каких-либо ограничений, и противником монополии в любой ее форме. Однако, как известно, Смит писал свое «Исследование о природе и причинах богатства народов» до появления первых кризисов в условиях развитого капиталистического производства и не знал случаев, когда экономическая система была неспособна сама себя регулировать и оздоравливать. Поэтому, на наш взгляд, не следует рассматривать конкуренцию в качестве универсального инструмента обеспечения устойчивости экономической системы.

К. Маркс раскрыл диалектическое единство противоположных форм организации экономических отношений участников рынка: конкуренции и монополии. Конкурирующие капиталисты поглощают друг друга либо вступают в сговор, тем самым монополизуют определенный рынок в ущерб потребителям и наемным работникам, которым они в таких привилегированных условиях способны диктовать высокие цены на товары и услуги, а также устанавливать низкую заработную плату. По мнению К. Маркса, «монополии возникают из самого капиталистического способа производства» [11, с. 233]. Маркс в своих исследованиях выделял три вида монополий: случайную (возникшую из случайного соотношения спроса и предложения), капиталистическую (создаваемую преднамеренно, рассмотренными выше путями) и естественную. Он подчеркивал пагубное влияние на экономическую систему монополий первых двух видов и допускал целесообразным сохранение только естественных монополий, возникающих естественным образом в тех сферах деятельности, где появление конкурентов является экономически нерациональным в силу технологических особенностей производства. Например, экономически невыгодно строить параллельно две железные дороги, принадлежащие двум разным собственникам, либо прокладывать в один город две одинаковые системы водоснабжения от разных конкурентов.

Исходя из вышеизложенного можно предположить, что, по мнению Маркса, каждый капиталист (а в наше время бизнесмен и предприниматель) стремится закрепить за собой достигнутые преимущества в своей сфере

экономической деятельности за счет монополизации определенной доли рынка в виде привилегии не допускать на закрепленную долю рынка конкурентов. Более того, К. Маркс был рад наличию у капитализма внутренне заложенных монополистических устремлений — они позволили Марксу сформулировать политическую концепцию краха капитализма. По его мнению острая конкуренция между капиталистами, уничтожающими друг друга, приводящая к монополизации рынков, естественным образом закончится крахом капиталистической системы: «Монополия капитала становится оковами того способа производства, который вырос при ней и под ней. Централизация средств производства и обобществление труда достигают такого пункта, когда они становятся несовместимыми с их капиталистической оболочкой. Она взрывается. Бьет час капиталистической частной собственности. Экспроприаторов экспроприируют» [10, с. 740]. Вместе с тем всем известно, что после К. Маркса капиталистическая система сумела приспособиться к условиям монополистического производства, трансформировавшись в рыночную экономику, сохранив и расширив при этом свои монополии и за пределы национальных границ. Это свидетельствует об устойчивости такой привилегированной формы организации экономических отношений, препятствующей конкурентам свободно совершать экономические сделки, как монополия.

А. Маршалл выделял два вида конкуренции — созидательную и разрушительную. Первый вид необходим «для поддержания энергии и самодвижения, и прекращение ее действия может нарушить стабильность общественного благосостояния» [12, с. 64]. Разрушительный характер конкуренции проявляется тогда, когда экономические субъекты, приходящие на новые рынки, нарушают сложившееся там экономическое равновесие: «торговцы или производители, обнаруживающие, что их конкурент предлагает товары по более низкой цене, которая не принесет им высокую прибыль, возмущаются его вторжением на рынок и жалуются на нанесенный им ущерб» [12, с. 64]. В связи с этим Маршалл противопоставляет конкуренции (борьбе между товаропроизводителями, поставщиками, продавцами за лидерство на рынке) сотрудничество между экономическими субъектами, входящими в сговор и создающими для участников сотрудничества привилегированное положение, избавляющее их от излишнего конкурентного давления со стороны иных участников рынка, не входящих в сотрудничество. Тем самым сотрудничество, в том виде как его понимал Маршалл, преследует те же цели и использует те же инструменты, что и коррупция.

Йозеф Шумпетер, исследуя закономерности функционирования экономических процессов, выявил двойственную роль конкуренции в экономическом развитии. С одной стороны, влияние конкуренции позитивно — она способствует снижению цен на реализуемые товары и повышает их качество, от чего выигрывают потреби-

тели; конкуренция стимулирует внедрение инноваций и новых технологий, которые становятся залогом успеха в конкурентной борьбе. С другой стороны, конкуренция наносит вред устойчивости экономической системы, подрывает стабильность работы отдельных предприятий, является причиной увольнения работников предприятий, проигрывающих в конкурентной борьбе. Симбиозом положительных и отрицательных качеств конкуренции становится «созидательное разрушение», которое, по мнению Й. Шумпетера, одновременно и стимулирует развитие экономической системы, и дестабилизирует ее: «Открытие новых рынков и развитие экономической организации, от ремесленной мастерской и фабрики до концернов, иллюстрируют все тот же процесс экономической мутации, который непрерывно революционизирует экономическую структуру изнутри, разрушая старую и создавая новую. Этот процесс «созидательного разрушения» является самой сущностью капитализма» [17, с. 461].

Раскрытие Й. Шумпетером процесса «созидательного разрушения» позволило ему выдвинуть революционный для классической экономической науки тезис о том, что конкуренция зачастую не несет столько пользы, как на этом настаивали предшествующие исследователи, и что она во многом уступает в эффективности монопольной форме организации производства. Главный довод Шумпетера в пользу монопольной формы организации производства — это способность крупных фирм накопить значительные ресурсы, в том числе за счет завышения цен благодаря доминирующему положению на рынке, за счет которых данные фирмы проводят модернизацию производства, внедряют инновации. Внедрение революционных технологий требует больших издержек, простоев оборудования и персонала. Покрывать эти издержки, с точки зрения Шумпетера, способны только фирмы, занимающие на рынке монопольное положение и избавленные от конкурентной борьбы. В связи с этим ученый считал не только допустимым, но и необходимым для экономического развития предоставление отдельным фирмам монопольных привилегий: «приобретение привилегий, противоречащих общественному чувству справедливости, например, льготные железнодорожные тарифы, предстают перед нами в новом свете постольку, поскольку речь идет об их долговременном влиянии на объем производства: они могут устранять препятствия, которые институт частной собственности ставит на пути прогресса» [17, с. 466].

Современные теории конкуренции во многом основываются на взглядах американского ученого Майкла Портера. В своих исследованиях Портер расширил сферу действия конкурентной борьбы в современных условиях, включив в нее помимо традиционных субъектов — организаций, производящих аналогичные товары и оказывающих аналогичные услуги, давление со стороны еще четырех экономических сил: поставщиков ресурсов,

потребителей готовой продукции, потенциальных новых конкурентов и производителей товаров-заменителей. Тем самым, по мнению Портера, современный экономический субъект находится под постоянным давлением во всех своих экономических сделках — и заключая контракты с поставщиками материалов и полуфабрикатов, которые могут предпочесть сбывать свою продукцию иным контрагентам; и с покупателями, которые могут выдвигать избыточные требования и сбивать цены на продукцию под угрозой перехода к другому продавцу; и с компаниями из других отраслей экономики, которые пристально следят за уровнем рентабельности в иных отраслях и в любой момент готовы переключиться на чужой рынок, если он становится более привлекательным. Поэтому менеджеры современных компаний постоянно находятся в стрессовой ситуации под прессингом конкурентного давления, заставляя и компанию, и ее менеджмент быть конкурентоспособными. Если компания проигрывает в конкурентной борьбе, то она реструктуризируется или банкротится, а менеджмент компании увольняют.

В то же время острая конкурентная борьба снижает возможности для компаний получить высокие финансовые результаты — в условиях отсутствия ограничений для конкуренции компании в борьбе за покупателя снижают цены на свою продукцию до уровня, близкого к издержкам производства, внедряют новые технологии, способные снизить себестоимость своих товаров и привлечь покупателей новыми потребительскими свойствами. Такая стратегия приводит к сокращению прибыли до минимального уровня: «В отраслях с «совершенной конкуренцией», где попытки игроков всеми средствами добиться выгодного положения не пресекаются, проникнуть в отрасль несложно. При таком типе отраслевой структуры возможности для извлечения прибыли в долгосрочной перспективе наихудшие. Чем слабее в совокупности силы конкуренции, тем больше возможностей для сверхприбыльной деятельности» [14, с. 44].

Вместе с тем компаниям вполне по силам сохранить свои позиции на рынке и одержать победу в конкурентной борьбе, в полной мере реализуя свои конкурентные преимущества. М. Портер для удобства восприятия визуализировал эти преимущества в ставшем известным и популярным «Ромбе конкурентных преимуществ», вершины которого содержат четыре фактора конкурентоспособности: условия для факторов производства; состояние внутреннего спроса; наличие родственных и поддерживающих отраслей; наличие стратегии компании, устойчивой структуры отрасли и конкурентоспособных соперников. В зависимости от того, насколько компании удастся реализовать каждое из четырех конкурентных преимуществ, настолько она и будет конкурентоспособна.

Тесным образом с теорией конкуренции у Майкла Портера связана теория кластеров, которая по сути является органическим элементом общей концепции конкурентоспособности. Кластер в понимании Портера — это «скон-

центрированные по географическому признаку группы взаимосвязанных компаний, специализированных поставщиков, поставщиков услуг, фирм в родственных отраслях, а также связанных с их деятельностью организаций (например, университетов, агентств по стандартизации, торговых объединений) в определенных областях, конкурирующих, но при этом ведущих совместную работу» [14, с. 256]. Кластер неоднороден по своему составу и включает в себя большое количество разрозненных предприятий из разных отраслей, объединенных единой производственной цепочкой. Кластерный подход позволяет по-иному взглянуть на процесс конкуренции, не так как ее воспринимали классики экономической науки — в форме непримиримой борьбы экономических противников, не гнушающихся любыми приемами, лишь бы победить своих конкурентов и выдать их с рынка. В теории кластеров Портера конкуренты — это не противники, а соперники в честной борьбе, делающие друг друга сильнее и богаче за счет «закаливания» в конкурентной борьбе. Сильный кластер мощно противостоит иностранным (экзогенным) конкурентам, которым они бы проиграли, находясь в «тепличных» условиях под защитой протекционистских антиконкурентных мер государства.

Эту ситуацию хорошо иллюстрирует пример конкурентной борьбы из живой природы, развернувшейся на глазах Ч. Дарвина. Освоение европейцами Австралии и островов Океании привело к исчезновению множества местных представителей флоры и фауны. Растения и животные, находясь на ограниченной территории и не испытывая давления от экзогенных конкурентов, оказались не приспособленными к конкурентной борьбе с организмами, завезенными из Европы и Азии: «обитатели менее обширного континента Австралии не выдерживают напора теснящих их выходцев из более обширной европейско-азиатской области. На маленьком острове состязание за жизнь было менее ожесточенно, изменчивость и истребление не так сильны... Утконосы и лепидосиры — аномальные формы, которые могут быть названы живыми ископаемыми; они уцелели до сих пор, потому что жили в тесной области и подвергались менее разнообразной и, следовательно, менее ожесточенной конкуренции» [9, с. 193—194]. В связи с этим теория кластеров для обеспечения экономического роста требует не ограничивать иностранную конкуренцию, а, наоборот, парадоксальным образом настаивает на стимулировании импорта для повышения конкурентоспособности и производительности внутренних компаний: «Вместо того чтобы рекомендовать какие-либо ограничения для иностранных фирм, теория кластеров призывает поощрять их. Иностранные фирмы усиливают внешние связи кластера и способствуют повышению производительности. Вместо того чтобы работать на блокирование импорта, теория кластеров делает упор на своевременном и устойчивом открытии местного рынка для импорта. Это способствует повышению эффективности

функционирования местной экономики, обеспечивает нужные поступления, совершенствует условия местного спроса и стимулирует конкурентную борьбу» [14, с. 318].

В целом, согласно теории М. Портера, конкуренция — это основополагающий фактор экономического роста в современной рыночной экономике, она является залогом процветания и развития страны. Однако открытой конкуренции стремятся противодействовать многие силы — отечественные компании, стремящиеся получить себе привилегии на внутренних рынках товаров и услуг, правительства стран, стремящиеся защитить отдельные отрасли экономики: «экономическому обновлению противодействуют мощные силы, возникающие вследствие устаревших взглядов на конкурентоспособность и устоявшихся интересов, формируемых на основе существующей ситуации» [14, с. 314]. Менеджеры компаний, находясь в стрессовой ситуации под давлением конкурентных сил, стремятся приобрести душевное спокойствие, предлагая чиновникам из органов власти удобные способы защиты компаний от конкурентов за счет получения привилегий на рынке, ограничивающих конкурентную борьбу. Если представители органов власти соглашаются на простые антиконкурентные решения, то и менеджеры, и чиновники стремятся получить душевное спокойствие на несколько лет, несмотря на то, что в это время будут стагнировать производительные силы страны.

Обзор исследований конкуренции, проведенных видными представителями экономической науки, выявил многообразие взглядов на сущность данного явления, на ее роль в экономических процессах и ее соотношение с альтернативной формой организации экономических отношений — монополией. Пестрота мнений о данных явлениях не говорит о непостоянстве и противоречивости мнений, высказываемых в экономических исследованиях. Скорее, она свидетельствует об эволюции суждений ученых под влиянием изменений экономических отношений и способов организации производственных связей на протяжении нескольких веков. В своих работах исследователи раскрывали обнаруженные ими закономерности конкурентных отношений и особенности функционирования монополий. Представленные в обзоре авторы вполне могли ошибаться в своих симпатиях к той или иной форме организации экономических отношений, но это не означает, что за конкуренцией или монополией (антиконкуренцией) навсегда должны закрепиться ярлыки их полезности или вредности для экономики. Важно подчеркнуть, что во все рассматриваемые эпохи экономические субъекты как стремились к снятию всех ограничений в конкурентной борьбе и получению наиболее равных условий экономических отношений со своими экономическими соперниками, так и пытались получить себе привилегии по сравнению со своими конкурентами. Конкуренция и привилегии в равной степени привлекали участников экономических отношений. Западные теории конкуренции эволюционировали, и в концепции кластеров конкуренты уже не рассматри-

ваются как враги, ожесточенно борющиеся между собой за потребителей на ограниченном рынке, что было свойственно меркантилистам. Концепция кластеров раскрывает ущерб наличия монопольных привилегий в экономической системе как для самих монополистов, так и для иных участников рынка.

Вопросы конкуренции активно рассматриваются и современными исследователями. Однако мы в своем обзоре остановимся на публикациях, в которых конкуренция и антиконкурентные меры исследуются во взаимодействии с коррупционными проявлениями. Большая часть исследователей считает, что коррупция снижает уровень конкуренции в стране, а также конкурентоспособность страны в целом. В частности, И.Н. Протопопова утверждает: «Негативное влияние на конкуренцию оказывает коррупция, повышая инвестиционные риски» [15, с. 296]. М.С. Даллакян считает, что между коррупцией и конкуренцией существует устойчивая обратная взаимозависимость — там, где выше одно явление, там ниже масштабы другого: «Коррупция — это всегда несправедливость, конкуренция же — всегда все по справедливости. Эти два понятия находятся в обратной корреляции. Конкуренция и коррупция — явления несовместимые: одно уничтожает другое, побеждает всегда то, что шире и больше» [8, с. 97].

#### 4. Корреляционный анализ взаимосвязи между коррупцией и конкуренцией

Взаимозависимость между уровнем коррупции и конкуренции иллюстрируют статистические данные, приведенные на рис. 2, на котором представлены значения Индекса восприятия коррупции, его расчет производит международная организация Transparency International, и Рейтинга глобальной конкурентоспособности (The Global Competitiveness Report), составляемого Всемирным экономическим форумом (World Economic Forum) по 140 странам мира. Сопоставление величины коррупции в каждой стране и уровня развития конкуренции в ее экономике выявило тесную обратную связь между данными явлениями — обычно в странах с высокой конкуренцией наблюдается низкий уровень коррупции. Коэффициент линейной корреляции между Индексом восприятия коррупции и Рейтингом глобальной конкурентоспособности по 140 странам мира имеет высокое значение, близкое к 1, в 2019 г. он составил 0,8445, что свидетельствует о высокой взаимосвязи между конкуренцией и коррупцией.

Тесная связь между конкуренцией и коррупцией в большинстве случаев сохраняется независимо от выборки стран по какому-либо географическому или политическому критерию. Наиболее высокая взаимосвязь между данными показателями была выявлена в группе стран Европейского Союза (ЕС) — коэффициент корреляции составил 0,9243. В странах ЕС сложилось устойчивое разделение государств на подгруппы: вос-

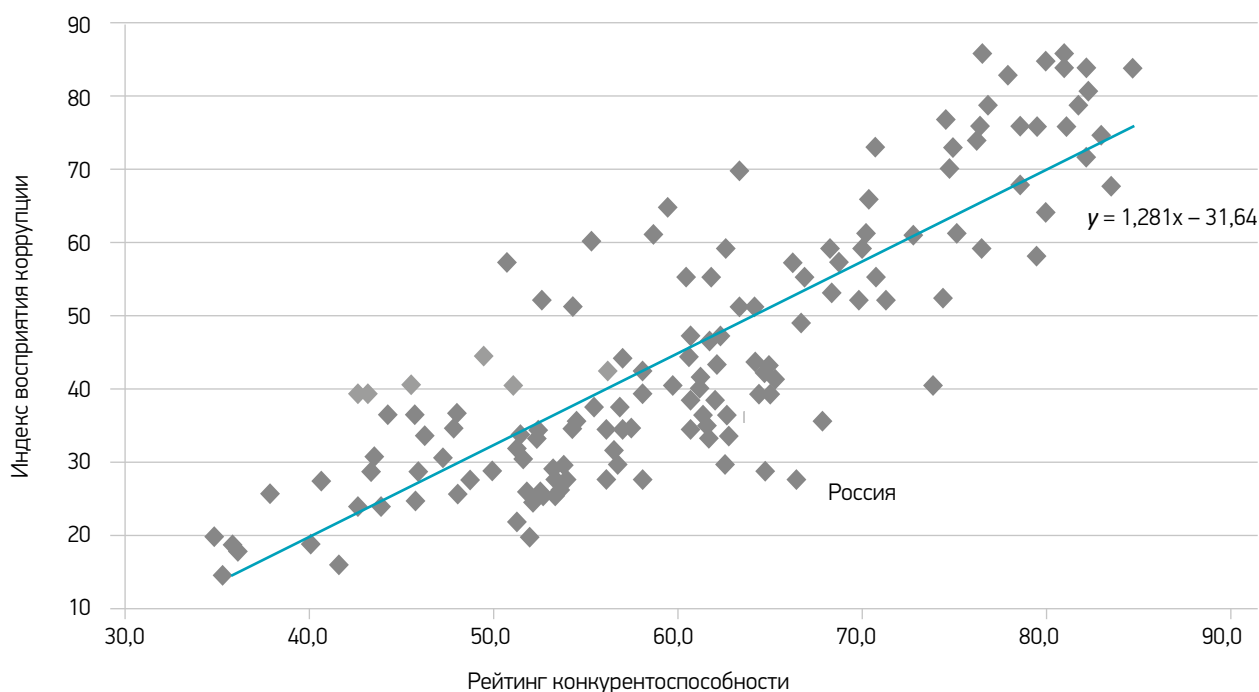


Рис. 2. Сравнение Индекса восприятия коррупции с Рейтингом глобальной конкурентоспособности по 140 странам мира в 2019 г.  
Figure 2. The Comparison of the Corruption Perception Index with the Global Competitiveness Rating for 140 countries in 2019

Рисунок составлен автором на основе данных официального сайта Transparency International (<https://www.transparency.org>) и The Global Competitiveness Report 2019 [18, Р. xiii].

точноевропейских стран со средним рейтингом конкурентоспособности и средним уровнем коррупции (таких как Румыния, Венгрия, Болгария) и подгруппу скандинавских и западноевропейских стран с высоким рейтингом конкурентоспособности и низким уровнем коррупции (таких как Дания, Нидерланды). Чуть менее тесная зависимость между конкуренцией и коррупцией наблюдается в азиатских странах (коэффициент корреляции — 0,8747), в странах Большой двадцатки G-20 (0,8560) и странах ОЭСР (0,8389).

## Закключение

Проведенное исследование раскрыло коррупцию как обыденное явление, свойственное любому государству независимо от уровня его экономического развития и политического устройства. В феномене коррупции проявляется обычное, свойственное любому человеку, стремление получить привилегии в обществе, хоть и с применением незаконных способов. Обыденностью во многом можно объяснить живучесть данного явления. Ущерб государству приносит не стремление человека обойти других конкурентов в ходе состязания за какие-либо ресурсы, блага и т.п. Ущерб возникает из применения незаконных способов этой борьбы, разрушающих наиболее эффективные формы экономических и социальных отношений в обществе, из-за того, что коррупционная модель поведения

становится образцом эффективного хозяйствования и победы в конкурентной борьбе.

По своей сути получение посредством коррупции незаконных привилегий приносит коррупционерам душевное спокойствие, дает им уверенность в своем будущем и будущем своих детей. Но стоит ли душевное спокойствие некоторой группы лиц (в т. ч. облеченных властью) благополучия всей страны?

Полученные в ходе научного исследования результаты позволяют сделать вывод о тесной зависимости между конкуренцией и коррупцией — они взаимно подавляют друг друга. Коррупция, являясь способом незаконного получения привилегии, основывается на антиконкурентной модели поведения экономического субъекта (как любая деятельность, направленная на получение привилегии). Поэтому чем больше в стране развита конкуренция, тем меньше в этой стране возможностей для совершения коррупционных поступков. Меры по расширению конкурентных условий в стране сокращают возможности для получения любых привилегий, в т. ч. и незаконным образом — посредством коррупции. В связи с этим полученные результаты могут быть использованы в дальнейших исследованиях и поиске путей борьбы с коррупцией посредством внедрения в нашей стране механизмов, повышающих уровень конкуренции в России, которые в свою очередь будут сокращать масштабы коррупции в стране. ■

## Литература [References]

1. Адамчик В.В. и др. История Китая. М.: АСТ; Минск: Харвест, 2005. 736 с. [Adamchik V.V. et al. History of China. Moscow. Publ. AST; Minsk. Publ. Harvest. 2005. 736 p. (In Russ.)]
2. Аристотель. Сочинения: в 4-х т. Т. 4. — М.: Мысль, 1984. 840 с. [Aristotle. Selected works. In 4 vols. Vol. 4. Moscow. Publ. Mysl. 1984. 840 p. (In Russ.)]
3. Артахаштра или наука политики. Москва, Ленинград: Изд-во Академии наук СССР. 1959. 796 с. [Arthashastra or the science of politics. Moscow, Leningrad: Publishing house of the USSR Academy of Sciences. 1959. 796 p. (In Russ.)]
4. Ас-Саади, Абд ар-Рахман бин Насир. Толкование Священного Корана «Облегчение от Великодушного и Милостивого»: Смысловой перевод Корана на русский язык с комментариями Абд ар-Рахмана ас-Саади : в 3 т. Т. 1 / 2-е изд., испр. — М.: Умма, 2012. 1152 с. [Al-Saadi, Abd ar-Rahman bin Nasir. Interpretation of the Holy Quran "Relief from the Magnanimous and merciful": Semantic translation of the Quran into Russian with comments by Abd ar-Rahman al-Saadi. In 3 vols. Vol. 4. Moscow. Publ. Umma. Vol. 1. 2012. 1152 p. (In Russ.)]
5. Афанасьева В.И. Привилегия как источник исключительного права в процессе становления и развития патентного права России X—XIX вв. (историко-правовое исследование): дис... д-ра юрид. наук: 12.00.01. М., 2007. 310 с. [Afanasyeva V.I. Privilege as a source of exclusive right in the process of formation and development of patent law in Russia in the X—XIX centuries (historical and legal research). Unpublished manuscript. Moscow: Academy of management of the MIA of Russia. 2007. 310 p. (In Russ.)]
6. Библия. Минск. New Life Campus Crusade For Christ International. 1993. 1336 с. [The Bible. Minsk. Publ. New Life Campus Crusade For Christ International. 1993. 1336 p. (In Russ.)]
7. Гегель Г.В.Ф. Философия права. М.: Мысль, 1990. 524 с. [Hegel. Die Philosophie des Rechts. Moscow. Publ. Mysl. 1990. 524 p. (In Russ.)]
8. Даллакян М.С. Коррупция и конкуренция: размышления о связи и последствиях // Экономика: теория и практика. 2015. № 2 (38). С. 88—98. [Dallakyan M.S. Corruption and competition: reflection about links and effects // Economics: theory and practice. 2015 No. 2 (38), P. 88—98 (In Russ.)]
9. Дарвин Ч. Происхождение видов путем естественного отбора: В 2 кн. Кн. 1. М.: ТЕРРА-Книжный клуб, 2009. 320 с. [Darwin Ch. The origin of species by means of natural selection. In 2 vols. Moscow. Publ. TERRA-Book club. Vol. 1. 2009, 320 p. (In Russ.)]
10. Маркс К. Капитал: критика политической экономии. Том I. М.: Эксмо, 2011. 1200 с. [Marx K. Das Kapital: Kritik der politischen Oekonomie. In 3 vols. Moscow. Publ. Eksmo. Vol. 1. 2011. 1200 p. (In Russ.)]
11. Маркс К. Капитал: критика политической экономии. Том III. М.: Эксмо, 2011. 1200 с. [Marx K. Das Kapital: Kritik der politischen Oekonomie. In 3 vols. Moscow. Publ. Eksmo. Vol. 3. 2011. 1200 p. (In Russ.)]
12. Маршалл А. Основы экономической науки. М.: Эксмо, 2007. 832 с. [Marshall A. Principles of Economics. Moscow. Publ. Eksmo. 2007. 832 p. (In Russ.)]
13. Осипова Г.В. и др. Социологический энциклопедический словарь. М.: Издательская группа ИНФРАМ-НОРМА. 1998. 488 с. [Osipova G.V. et al. Sociological encyclopedia. Moscow. Publ. INFRAM-NORMA Publishing group. 1998. 488 p. (In Russ.)]
14. Портер М.Э. Конкуренция. М.: Издательский дом «Вильямс», 2005. 608 с. [Porter M.E. On Competition. Moscow: Publishing house "Williams". 2005. 608 p. (In Russ.)]
15. Протопопова И.Н. К вопросу о противодействии коррупции и развитии конкуренции в деятельности российского государства и гражданского общества // Научные горизонты. 2018. № 11-1 (15). С. 294—299. [Protopopova I.N. To the question of counteraction of corruption and the development of competition in the activity of the russian state and civil society // Scientific horizons. 2018. No. 11-1 (15). P. 294—299 (In Russ.)]
16. Смит А. Исследование о природе и причинах богатства народов. М.: Эксмо, 2007. 960 с. [Smith A. Inquiry into the nature and causes of the wealth of nations. Moscow. Publ. Eksmo. 2007. 960 p. (In Russ.)]
17. Шумпетер Й.А. Теория экономического развития. Капитализм, социализм и демократия. М.: Эксмо, 2007. 864 с. [Schumpeter J.A. Theorie der wirtschaftlichen Entwicklung. Capitalism, Socialism and Democracy. Moscow. Publ. Eksmo. 2007. 864 p. (In Russ.)]
18. WEF. The Global competitiveness report 2019. Geneva. Publ. World Economic Forum. 2019. 662 p.

## Сведения об авторе

**Федотов Дмитрий Юрьевич:** доктор экономических наук, доцент, профессор кафедры международных отношений и таможенного дела Байкальского государственного университета (ФГБОУ ВО «БГУ») E-mail: fdy@inbox.ru

УДК 343.9; 303.09  
<https://doi.org/10.47361/2542-0259-2021-2-26-73-75>

ISSN: 2542-0259  
© Российское конкурентное право  
и экономика, 2021

## Комментарий к статье «Феномен коррупции как разновидность антиконкурентной модели поведения»

**Васин Ю.Г.**,  
Институт актуального  
образования «ЮрИнфоР-МГУ»,  
119435, Россия, г. Москва,  
ул. Малая Пироговская, д. 5,  
оф. 37

**Для цитирования:** Васин Ю.Г. Комментарий к статье «Феномен коррупции как разновидность антиконкурентной модели поведения» // Российское конкурентное право и экономика. 2021. № 2 (26). С. 73—75, <https://doi.org/10.47361/2542-0259-2021-2-26-73-75>

## Commentary on the Article “The Phenomenon of Corruption As a Type of Anti-Competitive Conduct Model”

**Yury G. Vasin**,  
Institute of Actual Education  
“JurInfoR-MGU”,  
Malaya Pirogovskaya str., 5,  
of. 37, Moscow, 119435, Russia

**For citation:** Vasin Yu. G. Commentary on the article of “The phenomenon of corruption as a type of anti-competitive conduct model” // Russian Competition Law and Economy. 2021. No. 2 (26). P. 73—75, <https://doi.org/10.47361/2542-0259-2021-2-26-73-75>

Статья Д.Ю. Федотова «Феномен коррупции как разновидность антиконкурентной модели поведения» посвящена проблематике, актуальность которой, к сожалению, в последние десятилетия не только не снижается, но и наоборот, приобретает новые, не менее угрожающие черты и свойства. Причем такое положение характерно не только для Российской Федерации, но и для большинства стран мирового сообщества [1, 2]. Рассматривались в научной литературе и институциональные аспекты коррупции [3, 4].

Вызывает интерес подход автора к рассматриваемой проблеме с позиций, свойственных наукам экономического цикла, с акцентом на общественные отношения, складывающиеся при формировании конкурентной хозяйственной среды.

При этом подчеркивается дискуссионное отношение экономистов к построению монополистических структур и обеспечению принципов равной конкуренции. Приведена аргументация различных подходов к указанным экономическим феноменам в различных социально-экономических формациях.

Попытки сопоставить экономические закономерности с пороками формирования системы общественных отношений, подпадающими под действие законодательных запретов и ограничений, заслуживают безусловной поддержки, тем более что

в отечественной науке применение такого подхода является позитивной и результативной традицией [5].

С учетом того, что коррупция все более отчетливо приобретает соответствующие современным тенденциям «цифровые» черты, вызывает интерес обращение автора к методам точных наук, заложивших основу эпохи «цифровых технологий».

Вместе с тем хотелось бы высказать ряд соображений, которые, возможно, могут помочь взглянуть на рассматриваемую проблематику с несколько других позиций, основанных на методах точных наук и криминологических подходах к противодействию коррупции.

Хотелось бы отметить, что коррупция в качестве негативного социально-правового явления могла поразить наше общество гораздо раньше обозначенного автором момента — 90-х гг. XX в., связанного с переходом к рыночным символам формирования экономических отношений [6]. Поэтому однозначно и функционально связывать смену экономической парадигмы и формирование системных коррупционных схем вряд ли целесообразно. Связь, безусловно, присутствует, но она имеет нелинейный характер, обусловленный ее корреляционной природой. Поэтому ее количественные (цифровые) проявления представляется более правильным искать в математических приложениях теории вероятностей, что уже было опробовано в криминологических исследованиях [7].

При этом индекс восприятия коррупции (англ. Corruption Perceptions Index, CPI), рассчитываемый международной организацией Transparency International, в силу своего преимущественно субъективного характера вряд ли может претендовать на безусловный количественный ориентир, характеризующий коррупционную пораженность общества. На эту роль может, скорее, претендовать цифровая матрица, состоящая из трех основных количественных компонентов. Это могут быть, например, статистические показатели противодействия коррупционной преступности, объема обращенных в доход государства коррупционно приобретенных финансовых средств и результатов проверки декларационных отчетов. Одновременно следует делать поправку на индекс латентности коррупции, учитывая при этом его гетерогенность.

Аналогичный подход (по вопросам формирования показателя) в плане перспектив цифровизации применим и к упомянутому в работе рейтингу глобальной конкурентоспособности (The Global Competitiveness Report). Таким образом, надо учитывать определенную системную (инструментальную) погрешность, которая будет мультиплицироваться в процессе корреляционного анализа и в дальнейшем потребует применения мер верификации и формирования итеративных систем.

Разделяя стремление автора к рассмотрению содержательных аспектов коррупции как явления, следует

обратить внимание на важность использования признаков легального определения понятия коррупции, содержащегося в ст. 1 Федерального закона «О противодействии коррупции»<sup>1</sup>. Такой подход поможет формулированию правильных операциональных определений данного явления, что является необходимой компонентой в процессах «цифровизации» социальных явлений.

Автор рассматриваемой статьи сформулировал реальную и важную для профилактики антиконкурентного поведения закономерность, а именно взаимовлияние условий конкуренции и коррупции. Данная связь, несомненно, должна стать приоритетным объектом научного анализа именно в «цифровом» ее измерении, что откроет более широкие перспективы для моделирования экономически обусловленных явлений, внедрения инновационных цифровых методик в практику защиты конкуренции. ■

## Литература [References]

1. Противодействие коррупции: новые вызовы: монография / С.Б. Иванов, Т.Я. Хабриева, Ю.А. Чиханчин [и др.]; отв. ред. Т.Я. Хабриева. М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации: ИНФРА-М, 2016. 384 с. [www.dx.doi.org/10.12737/21335](http://www.dx.doi.org/10.12737/21335). [Combating Corruption: New Challenges: monograph / S.B. Ivanov, T.Y. Khabrieva, Yu.A. Tchikhantchin [et al]; managing editor T.Y. Khabrieva. M.: The Institute of Legislation and Comparative Law under the Government of the Russian Federation: INFRA-M.376 p. (In Russ.), [www.dx.doi.org/10.12737/21335](http://www.dx.doi.org/10.12737/21335)]
2. Neudorfer N. (2015). Development, democracy and corruption: How poverty and lack of political rights encourage corruption. *Journal of Public Policy*, 35(3), 421—457. doi:10.1017/S0143814X14000282
3. Максимов С.В. Коррупция. Закон. Ответственность. 2-изд., перераб. и дополн. М.: ЮрИнфоР, 2008. 254 с. [Maximov S.V. Corruption. The law. Responsibility. 2-ed., Rework. and additional. M.: YurInfoR, 2008. 254 pp. (In Russ.)]
4. Dennis F. Thompson. Theories of Institutional Corruption // *Annual Review of Political Science* 2018 21:1, 495—513. <https://doi.org/10.1146/annurev-polisci-120117-110316>
5. Государственная политика противодействия коррупции и теневой экономике в России / С.С. Сулакшин, С.В. Максимов, И.Р. Ахметзянова [и др.]. М.: Научный эксперт, 2008. 464 с. ISBN 9785912900044. [State policy against corruption and the shadow

<sup>1</sup> Федеральный закон от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» // Собрание законодательства РФ. 29.12.2008. № 52 (ч. 1). Ст. 6228.

economy in Russia / S.S. Sulakshin, S.V. Maksimov, I.R. Akhmetzyanova [et al]. M.: Publishing House "Scientific Expert", 2008. 464 pp. ISBN 9785912900044 (In Russ.)]

6. Лунеев В.В. Преступность XX века. Мировые, региональные и российские тенденции: Мировой криминологический анализ. М.: Норма, 1997. 497 с. [Luneev V.V. Crime of the twentieth century. World, regional and Russian trends: World criminological analysis. M.: Norma, 1997. 497 pp. (In Russ.)]
7. Максимов С.В. Цифровизация уголовной политики как инструмент преодоления ее асистемности / С.В. Максимов, Ю.Г. Васин, Н.В. Валуйсков, К.А. Утаров // Всероссийский криминологический журнал. 2019. Т. 13,

№ 3. С. 395—407. DOI: 10.17150/2500-4255.2019.13(3).3 [Maksimov S.V., Vasin Yu.G., Valuyskov N.V., Utarov K.A. The digitization of criminal policy as a tool of overcoming its unsystematicity. Vserossiiskii kriminologicheskii zhurnal / Russian Journal of Criminology, 2019, vol. 13, no. 3, pp. 395—407. DOI: 10.17150/2500-4255.2019.13(3).395—407 (In Russ.)]

### Сведения об авторе

**Васин Юрий Геннадьевич:** кандидат юридических наук, ректор Института актуального образования «ЮрИнфоР-МГУ»  
E-mail: vasin65@mail.ru

УДК 34, 347.73

<https://doi.org/10.47361/2542-0259-2021-2-26-76-87>

ISSN: 2542-0259

© Российское конкурентное право  
и экономика, 2021

# Концепция развития Контрактной системы МВД России как инструмент эффективного использования бюджетных средств и обеспечения конкуренции на рынке государственных закупок

**Цвилий-Букланова А.А.,**Академия управления МВД  
России,  
125171, Россия, г. Москва,  
ул. Зои и Александра  
Космодемьянских, д. 8

## Аннотация

Статья посвящена актуальности разработки и принятия Концепции развития Контрактной системы МВД России в целях повышения эффективности использования бюджетных средств и исключения коррупционных рисков при реализации государственных закупок. Рассмотрены нормативная основа федерального и ведомственного уровня, уделено внимание практическим аспектам закупок товаров, работ и услуг для нужд органов внутренних дел, отражены вопросы регулирования и контроля. Предлагаются структурные элементы Концепции, пути совершенствования Контрактной системы МВД России.

**Ключевые слова:** государственные закупки, Концепция развития Контрактной системы МВД России, конкуренция, эффективность использования бюджетных средств, ведомственный финансовый контроль.

**Для цитирования:** Цвилий-Букланова А.А. Концепция развития Контрактной системы МВД России как инструмент эффективного использования бюджетных средств и обеспечения конкуренции на рынке государственных закупок // Российское конкурентное право и экономика. 2021. № 2 (26). С. 76–87, <https://doi.org/10.47361/2542-0259-2021-2-26-76-87>

Автор заявляет об отсутствии конфликта интересов.

# The Concept of Development of the Contract System of the Ministry of Internal Affairs of Russia as a Tool for Effective use of Budget Funds and Ensuring Competition in the State Procurement Market

**Anna A. Tsviliy-Buklanova,**

Academy of Management of the  
Ministry of Internal Affairs of  
Russia,  
Zoya and Alexander  
Kosmodemyanskikh str., 8,  
Moscow, 125171, Russia

## Abstract

The article is devoted to the relevance of the development and adoption of the Concept for the development of the Contract System of the Ministry of Internal Affairs of Russia in order to increase the efficiency of using budget funds and eliminate corruption risks in the implementation of public procurement. The regulatory framework of federal and departmental level was considered, attention was paid to practical aspects of procurement of goods, works and services for the needs of internal affairs bodies, issues of regulation and control are reflected. Structural elements of the Concept, ways to improve the Contract System of the Ministry of Internal Affairs of Russia are proposed.

**Keywords:** *public procurement, the concept of development of the contract system of the Ministry of Internal Affairs of Russia, competition, efficiency of using budget funds, departmental financial control.*

**For citation:** Tsviliy-Buklanova A.A. The concept of development of the Contract System of the Ministry of Internal Affairs of Russia as a tool for effective use of budget funds and ensuring competition in the state procurement market // Russian Competition Law and Economy. 2021. No. 2 (26). P. 76—87, <https://doi.org/10.47361/2542-0259-2021-2-26-76-87>

The author declare no conflict of interest.

## Введение

Вопросы организации и правового регулирования контрактной системы в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд имеют первостепенное значение для успешного функционирования рыночной экономики России, обеспечения конкуренции, предупреждения неэффективного использования бюджетных средств.

В 2019 г. распоряжением Правительства Российской Федерации была утверждена Концепция повышения эффективности бюджетных расходов в 2019—2024 гг. (далее — Концепция), содержащая перечень мер по разработке новых и модернизации существующих инструментов и механизмов повышения эффективности бюджетных расходов, устранения неэффективного и нецелевого расходования бюджетных средств<sup>1</sup>. Особое внимание в данной Концепции уделено направлениям совершенствования системы закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных (муниципальных) нужд. Анализируя

<sup>1</sup> Распоряжение Правительства РФ от 31 января 2019 г. № 117-р «Об утверждении Концепции повышения эффективности бюджетных расходов в 2019—2024 годах» // Доступ из справ.-правовой системы КонсультантПлюс (Дата обращения: 10.02.2021).

положения принятого документа, нельзя не согласиться с позицией законодателя, что «несмотря на реализованные в 2013—2018 гг. меры, в целом возможности контрактной системы реализованы далеко не полностью, что приводит к снижению эффективности и прозрачности закупок, ограничению конкуренции, завышению цен накупаемые товары, работы, услуги, а также коррупционным проявлениям» (раздел VII Концепции).

Мониторинг развития системы государственных и корпоративных закупок, проведенный Счетной палатой, показал, что с 2014 по 2019 г. удельный вес государственных и корпоративных закупок в среднем составлял 31% ВВП, однако потенциал контрактной системы в полном объеме пока не раскрыт<sup>2</sup>. Во время как применение конкурентных способов определения поставщиков (подрядчиков, исполнителей) не только стимулирует производство конкурентоспособных товаров, но и направлено на предупреждение фактов коррупции, рост экономии и эффективности использования государственных бюджетных средств, в том числе органами внутренних дел Российской Федерации, выступающими в роли государственных заказчиков.

Функционирование и выполнение возложенных государством на органы внутренних дел Российской Федерации задач осуществляется в условиях непростой экономической ситуации в государстве, оптимизации бюджетных расходов, действия санкций в отношении Российской Федерации, пандемии нового типа коронавируса (COVID-19), нестабильности курса доллара и евро и, как следствие, значительного повышения цен. В условиях сложившихся объективных финансовых ограничений принимаются необходимые меры по повышению эффективности использования бюджетных средств. Одним из основополагающих показателей, позволяющих оценить готовность органа внутренних дел выполнять возложенные задачи, является средний уровень обеспеченности основными видами материально-технических средств, приобретение которых основано на положениях Федерального закона от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд»<sup>3</sup>.

Опыт многолетней работы по осуществлению ведомственного контроля доказал его необходимость

как весомого инструмента профилактической работы, позволяющего поддерживать деятельность подведомственных заказчиков по организации государственных закупок строго в рамках законодательства Российской Федерации, что во многом минимизирует вероятность совершения в дальнейшем финансовых нарушений и возникновения неоправданных потерь [10].

Вместе с тем многие проблемы в организации и осуществлении закупочной деятельности остаются пока нерешенными [3; 4]. Так, в 2019 г. Контрольно-ревизионным управлением МВД России в рамках ревизий и проверок финансово-хозяйственной деятельности органов, организаций и учреждений МВД России 9% всех нарушений (на сумму 2,6 млрд руб.) допущено при финансировании расходов на закупку товаров (работ, услуг).

В условиях приоритетов, определенных Минфином России в Основных направлениях бюджетной, налоговой и таможенно-тарифной политики на 2021 г. и на плановый период 2022 и 2023 гг.<sup>4</sup>, масштабной работы по формированию Стратегии развития финансового рынка до 2030 г.<sup>5</sup>, решение вопросов контрактной системы в сфере закупок для нужд органов внутренних дел Российской Федерации видится в концептуальном аспекте [6].

Концепция — система взглядов, то или иное понимание явлений, процессов; единый, определяющий замысел [9].

Концепция развития Контрактной системы МВД России должна определяться бюджетной политикой страны, быть ориентированной на стабилизацию финансовых отношений, максимальное достижение ежегодно поставленных целей функционирования ведомства, повышение эффективности использования имеющихся финансовых ресурсов, рассмотрение практики размещения государственных заказов как одного из способов экономии бюджетных средств, сокращения времени поставки необходимого имущества и предотвращения фактов коррупции.

Отмеченное выше предопределяет актуальность рассмотрения вопросов о принятии Концепций развития Контрактной системы в сфере закупок товаров, работ и услуг для нужд правоохранительных органов (на примере МВД России).

<sup>2</sup> Счетная палата: потенциал контрактной системы раскрыть пока не удалось URL: <https://ach.gov.ru/checks/schetnaya-palata-potentsial-kontraktnoy-sistemy-raskryt-poka-ne-udalos> (Дата обращения: 12.01.2021).

<sup>3</sup> Федеральный закон от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» (в ред. Федерального закона от 24 февраля 2021 г. № 20-ФЗ) // Доступ из справ.-правовой системы КонсультантПлюс (Дата обращения: 27.02.2021).

<sup>4</sup> «Основные направления бюджетной, налоговой и таможенно-тарифной политики на 2021 год и на плановый период 2022 и 2023 годов». URL: <https://minfin.gov.ru/ru/> (Дата обращения: 09.01.2021).

<sup>5</sup> Осман Кабалоев: Стратегия развития финрынка до 2030 года повысит предсказуемость госполитики для бизнеса. URL: [https://minfin.gov.ru/ru/press-center/?id\\_4=37422-osman\\_kabaloev\\_strategiya\\_razvitiya\\_finrynka\\_do\\_2030\\_goda\\_povysit\\_predskazuemost\\_gospolitiki\\_dlya\\_biznesa](https://minfin.gov.ru/ru/press-center/?id_4=37422-osman_kabaloev_strategiya_razvitiya_finrynka_do_2030_goda_povysit_predskazuemost_gospolitiki_dlya_biznesa) (Дата обращения: 27.03.2021).

## Вопросы регулирования государственных закупок для нужд МВД России

Действующий механизм осуществления закупок товаров, работ и услуг для нужд МВД России в настоящее время имеет ряд несовершенств. Контрактная служба МВД России функционирует в соответствии с приказом МВД России от 26 марта 2014 г. № 177<sup>6</sup> (далее — Приказ № 177). Приказ № 177 утверждает Положение о контрактной службе МВД России, а п. 1 также устанавливает, что функции и полномочия контрактной службы возложены на Департамент по материально-техническому и медицинскому обеспечению МВД России (далее — ДТ МВД России).

Однако контрактная служба осуществляет далеко не весь объем закупок товаров, работ и услуг, который необходим для функционирования подразделений системы МВД России<sup>7</sup>.

Приказ МВД России от 5 марта 2014 г. № 137 «Об организации закупок товаров, работ, услуг для нужд МВД России»<sup>8</sup> (далее — Приказ № 137) предусматривает возможность создания контрактных служб в каждом подразделении или организации МВД России, совокупный годовой объем закупок которых превышает сто миллионов рублей, а в случае, если годовой объем закупок менее ста миллионов рублей, возможно как создание контрактной службы, так и назначение ответственных за осуществление закупок должностных лиц (контрактных управляющих). Этим же Приказом № 137 предусматривается создание в каждом таком подразделении комиссий по осуществлению закупок, а также определяется ряд подразделений, уполномоченных самостоятельно определять поставщиков для собственных нужд.

Исходя из изложенного, можно заключить, что с момента издания Приказа № 137 подразумевалось, что контрактная служба МВД России не будет единственной контрактной службой, а ДТ МВД России не будет единственным подразделением, осуществляющим закупки для нужд всех подразделений центрального ап-

парата МВД России и подведомственных учреждений и организаций [12].

В результате более десяти подразделений центрального аппарата МВД России (без учета подведомственных учреждений и организаций) в настоящее время осуществляют самостоятельные закупки как для собственных нужд, так и для МВД России в целом. При этом указанное количество субъектов является приблизительным, так как отдельные подразделения отказываются от осуществления собственных закупок, поскольку закупки через контрактную службу представляются более рациональными, но теоретически эти функции могут осуществляться ими самостоятельно.

Так, в настоящее время на постоянной основе осуществляют самостоятельные закупки для собственных нужд Главное управление на транспорте МВД России, Департамент информационных технологий, связи и защиты информации МВД России, Бюро специальных технических мероприятий МВД России, Следственный департамент МВД России, Центр специального назначения в области обеспечения безопасности дорожного движения МВД России, Национальное центральное бюро Интерпола, а также Федеральное государственное казенное учреждение «Экспертно-криминалистический центр Министерства внутренних дел Российской Федерации», Федеральное казенное учреждение «Научно-производственное объединение «Специальная техника и связь» Министерства внутренних дел Российской Федерации, Федеральное казенное учреждение «Центр кинологического обеспечения Министерства внутренних дел Российской Федерации», образовательные, санаторно-курортные, культурные учреждения МВД России и т. д.

При этом каждое из указанных подразделений или подведомственных учреждений является распорядителем бюджетных средств. Следовательно, каждое из них самостоятельно планирует свои закупки в рамках выделенных лимитов бюджетных обязательств. Эти планы согласовываются с контрактной службой МВД России, как правило, в части продукции, закупаемой в рамках государственного оборонного заказа, и только в части утвержденной номенклатуры, что может приводить к закупкам одних и тех же товаров и услуг у разных поставщиков по различным ценам.

Следует учитывать, что в настоящее время в МВД России отсутствует системный подход к определению критериев того, какие непосредственно контракты, на закупку каких именно товаров, работ или услуг могут заключаться тем или иным подразделением.

Таким образом, к сожалению, следует признать, что закупки МВД России носят несколько бессистемный характер, когда каждое из уполномоченных подразделений или подведомственных учреждений осуществляет закупки на свое усмотрение в рамках отведенных ему полномочий и лимитов бюджетных обязательств. Причем как требования к закупаемым товарам и услугам, так

<sup>6</sup> Приказ МВД России от 26 марта 2014 г. № 177 «О контрактной службе» (в ред. Приказа МВД России от 14 декабря 2016 г. № 841) // Доступ из справ.-правовой системы КонсультантПлюс (Дата обращения: 15.03.2021).

<sup>7</sup> Здесь и далее по тексту под понятием «подразделения системы МВД России» понимаем подразделения центрального аппарата МВД России, территориальные органы МВД России, образовательные, научные, медицинские (в том числе санаторно-курортные) организации системы МВД России, а также иные организации и подразделения, созданные для выполнения задач и осуществления полномочий, возложенных на органы внутренних дел Российской Федерации.

<sup>8</sup> Приказ МВД России от 5 марта 2014 г. № 137 «Об организации закупок товаров, работ, услуг для нужд МВД России» // Доступ из СТРАС «Юрист» (Дата обращения: 15.03.2021).

**Таблица 1. Закупка легковых автомобилей отечественного производства (Lada Vesta) окружными управлениями материально-технического снабжения МВД России, 2020 г.**

**Table 1. Purchase of domestic cars (Lada Vesta) by the regional departments of logistics of the Ministry of Internal Affairs of the Russian Federation in 2020**

| Организатор торгов                                                                   | Цена за единицу товара (тыс. руб.) | Количество | Сумма (тыс. руб.) |
|--------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------|------------|-------------------|
| Центральное окружное управление материально-технического снабжения МВД России        | 677,13                             | 139        | 94 121, 98        |
| Северо-Западное окружное управление материально-технического снабжения МВД России    | 653,00                             | 63         | 41 139, 00        |
| Северо-Кавказское окружное управление материально-технического снабжения МВД России  | 689,40                             | 253        | 174 418,20        |
| Приволжское окружное управление материально-технического снабжения МВД России        | 667,97                             | 60         | 40 078,76         |
| Сибирское окружное управление материально-технического снабжения МВД России          | 689,96                             | 80         | 55 197,33         |
| Восточно-Сибирское окружное управление материально-технического снабжения МВД России | 694,19                             | 68         | 47 205,56         |
| Дальневосточное окружное управление материально-технического снабжения МВД России    | 671,21                             | 1          | 671,22            |

и цены на одни и те же товары и услуги могут отличаться в зависимости от того, кто выступал в качестве исполнителя (поставщика) по государственному контракту.

Такое многообразие закупающих подразделений может приводить к злоупотреблениям коррупционного характера и отсутствию полноценного контроля ценообразования на закупаемую продукцию. Кроме того, осуществление эффективного ведомственного контроля в сфере закупок в сложившейся ситуации также затруднено.

Исходя из сложившейся практики, возникает потребность в объединении функций по осуществлению закупок для нужд МВД России преимущественно в одном подразделении (за исключением ряда специальных изделий, закупаемых узкопрофильными подразделениями) как на уровне центрального аппарата МВД России, так и на межрегиональном и региональном уровнях. Предложенные изменения могут способствовать созданию полноценной контрактной системы МВД России, состоящей из объединенных в единые контрактные службы (сегменты) закупающих подразделений на каждом уровне системы.

Отдельно следует отметить отсутствие в действующем порядке осуществления закупок МВД России полноценного контроля за ценообразованием на закупаемые товары и услуги, в первую очередь, на закупки, осуществляемые в рамках государственного оборонного заказа, а также на отсутствие эффективного ведомственного контроля в сфере закупок в МВД России.

Государственное регулирование цен на продукцию, закупаемую в сфере государственного оборонного заказа, осуществляется в отношении вооружения и военной техники, а также иной продукции, включенной в перечни продукции по государственному оборонному заказу или

включенной в «Реестр российских вооружений и военной техники, которые не имеют российских аналогов и производство которых осуществляется единственными производителями (единственными поставщиками)», либо иной продукции, указанной в п. 6 «Положения о государственном регулировании цен на продукцию, поставляемую по государственному оборонному заказу», утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 2 декабря 2017 г. № 1465<sup>9</sup>.

На указанные виды продукции контроль ценообразования осуществляется в том числе путем выдачи заключения о цене, которое в МВД России уполномочено выдавать только Управление представителей заказчика ДТ МВД России. В этом подразделении данная работа осуществляется нерегулярно, по мере появления продукции, заключение о цене на которую не было выдано военными представительствами Министерства обороны Российской Федерации (далее — Минобороны) или Федеральной службой безопасности Российской Федерации (далее — ФСБ России).

Однако в отношении около 90% продукции, закупаемой МВД России в рамках государственного

<sup>9</sup> Постановление Правительства Российской Федерации от 2 декабря 2017 г. № 1465 «О государственном регулировании цен на продукцию, поставляемую по государственному оборонному заказу, а также о внесении изменений и признании утратившими силу некоторых актов Правительства Российской Федерации» (вместе с «Положением о государственном регулировании цен на продукцию, поставляемую по государственному оборонному заказу») (в ред. Постановления Правительства Российской Федерации от 16 марта 2021 г. № 390) // Доступ из справ.-правовой системы КонсультантПлюс (Дата обращения: 16.03.2021).

оборонного заказа, государственное регулирование цен не осуществляется. Цена закупки определяется на торгах. Поскольку большинство торгов признаются несостоявшимися, государственные контракты, как правило, заключаются по начальным (максимальным) ценам (далее — Н(М)ЦК).

В то же время «комиссия по определению начальной (максимальной) цены контракта (цены лота) и состава лота при организации закупок товаров, работ, услуг для централизованного обеспечения МВД России» создана только в контрактной службе МВД России из сотрудников ДТ МВД России. Данная комиссия проверяет, в первую очередь, соблюдение порядка формирования Н(М)ЦК, установленного действующим законодательством о закупках. Сам по себе размер цены, ее обоснованность не могут быть проверены имеющимися средствами.

Актуальной является проблема формирования цены за счет анализа коммерческих предложений потенциальных участников торгов, которые на самом деле не являются конкурентами, так как закупка в действительности осуществляется у единственного поставщика. Это приводит к закупке по цене, искусственно завышенной поставщиком, где коммерческие предложения «конкурентов» направлены только на формирование Н(М)ЦК на комфортном для поставщика уровне [1, 2].

Объединение лиц, ответственных за осуществление всех этапов закупки, в одну комиссию позволит более эффективно отслеживать такие закупки и своевременно инициировать включение поставщиков, фактически являющихся монополистами в производстве отдельных видов продукции, в Реестр. Для этих целей следует наделить контрактные службы каждого уровня полномочиями по определению поставщиков закупаемых МВД России изделий, в первую очередь из числа стоящих на снабжении или вооружении, для направления соответствующему заказчику предложений о включении такого производителя в Реестр. Также необходимо установить срок рассмотрения предложения о включении в Реестр и исчерпывающий перечень оснований для отказа в таком включении. Возможно, рассмотрение таких предложений потребует регламентации в качестве отдельной функции, осуществляемой контрактной службой. В этом случае целесообразно предусмотреть в таком регламенте исчерпывающий перечень оснований для отказа во включении поставщика в Реестр.

Широкое применение процедуры включения поставщиков закупаемой продукции в Реестр приведет к увеличению числа изделий, цены на которые прошли государственную регистрацию, то есть были рассчитаны исходя из себестоимости их производства. На часть номенклатуры указанных изделий заключение о цене может быть получено у военных представительств Минобороны и ФСБ России. Однако данные военные представительства осуществляют контроль ценообразования только тех изделий, производство которых осуществляется под контролем военных представительств, а также

если конструкторская документация на такие изделия принадлежит заказчику.

Доля продукции, закупаемой МВД России в рамках государственного оборонного заказа, заключение о цене на которую может быть выдано и приемка товара может быть осуществлена военными представительствами Минобороны и ФСБ России, очень мала (по итогам 2019 г. порядка 3,5% от общего количества закупаемых наименований продукции).

В настоящее время проверку расчетно-калькуляционных материалов и выдачу заключений о цене на изделия, закупаемые МВД России по ценам, подлежащим государственной регистрации, осуществляет Управление представителей заказчика ДТ МВД России. Эта работа производится указанным подразделением нерегулярно, по мере возникновения такой необходимости. В случае расширения практики включения поставщиков продукции в Реестр потребуются создание отделения, ответственного за эту работу, либо в составе одного из отделов, входящего в контрактную службу первого уровня, либо в составе одного из подразделений центрального аппарата МВД России.

В случае разработки и принятия Концепции развития Контрактной системы МВД России в составе контрактных служб каждого уровня должны быть созданы отделы по организации приемки закупаемой продукции. Однако данные отделы смогут осуществлять приемку только той продукции, проверку которой по качеству и комплектности могут осуществлять сами грузополучатели, то есть той продукции, которая не входит сейчас в номенклатуру изделий, приемку которых осуществляют военные представительства или Управление представителей заказчика ДТ МВД России. Следовательно, в случае реализации Концепции основной функцией представителей заказчика МВД России станет проверка расчетно-калькуляционных материалов и выдача заключений о цене.

Таким образом, в рамках разработки Концепции создания Контрактной системы МВД России следует предусмотреть контрактные службы нескольких (трех) уровней, что позволит:

- обеспечить единую систему планирования и контроля ценообразования закупок в системе МВД России в целом;
- избежать дублирования закупок и повысить эффективность эксплуатации закупаемых изделий, товаров и услуг;
- сократить количество подразделений, осуществляющих самостоятельные закупки, что позволит одновременно оптимизировать штатную численность в части отделов, выполняющих указанные функции;
- повысить прозрачность закупок для поставщиков, так как потенциальный поставщик будет заранее знать, на каком уровне Контрактной системы МВД России с ним может быть заключен государственный контракт;
- повысить прозрачность ценообразования на закупаемую продукцию, в первую очередь в части продукции,

закупаемой в рамках государственного оборонного заказа у единственных поставщиков, усовершенствовав порядок включения таких поставщиков в Реестр;

- обеспечить осуществление каждой закупки комиссий, состоящей из преимущественно неизменного числа специалистов, отвечающих за осуществление закупки на всех ее этапах;
- повысить эффективность ведомственного контроля в сфере закупок путем индивидуального закрепления каждой контрактной службы (и всех ее закупок) за инспектором, осуществляющим контроль на всех этапах.

Все перечисленные меры неизбежно приведут к предупреждению реальной угрозы, снижению фактов коррупции при осуществлении закупок и повышению эффективности реализации бюджетных средств в органах МВД России.

Разработка Концепции неизбежно привнесет ряд принципиальных отличий в структурах и функционале создаваемых контрактных служб различных уровней [11]. Неизбежно потребуются внесения изменений или полная переработка ряда ведомственных нормативных правовых актов<sup>10</sup>.

Кроме того, потребуется внесение изменений в Положения о территориальных органах внутренних дел и Уставы федеральных казенных учреждений (в т. ч. образовательных и медицинских учреждений), а также ряд других нормативных правовых актов, точный перечень которых будет определен в ходе подготовительных (апробационных) мероприятий по внедрению после принятия Концепции.

Обязательным элементом Концепции следует рассмотреть срок действия, который целесообразно установить на период действия Федерального закона от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд».

При этом после утверждения Концепции предполагается установить апробационный период в течение

1,5—2 лет для урегулирования нормативной базы с созданием Единой контрактной службы МВД России (первого уровня Контрактной системы) и привлечением в качестве пилотных Контрактной службы одного из окружных управлений материально-технического снабжения (второго уровня Контрактной системы) с прикрепленными на снабжение территориальными органами, учреждениями и организациями МВД России (третьего уровня Контрактной системы).

Мониторинг организации закупочной деятельности и контроль изменения ее эффективности целесообразно осуществлять в системе ведомственного контроля за тыловой деятельностью территориальных органов МВД России в соответствии с Методикой сравнительной оценки деятельности подразделений тылового обеспечения территориальных органов МВД России на региональном уровне, утвержденной распоряжением МВД России от 14 июля 2020 г. № 1/7597, а также по итогам инспектирования, контрольных и целевых проверок деятельности органов внутренних дел после внесения соответствующих изменений в приказ МВД России от 3 февраля 2012 г. № 77 «Об основах организации ведомственного контроля за деятельностью органов внутренних дел Российской Федерации»<sup>11</sup>.

### Концепция создания Контрактной системы МВД России

Концепция создания Контрактной системы МВД России должна быть направлена на создание единой системы планирования, размещения закупок, заключения и исполнения государственных контрактов всеми подразделениями МВД России в целях обеспечения прозрачности, конкуренции на рынке государственных закупок и неукоснительного соблюдения законности при осуществлении закупочной деятельности для нужд подразделений МВД России [5].

С учетом положений федерального и ведомственного законодательства в части реализации закупок для нужд органов внутренних дел Российской Федерации Контрактная система МВД России функционирует на принципах: прозрачности и верифицируемости ценообразования; обеспечения добросовестной конкуренции на торгах; экономии и рационального расходования бюджетных средств; системности распределения, заключения и исполнения государственных контрактов; непрерывности осуществления материально-технического обеспечения всех подразделений МВД России; контроля и сопровождения закупок вышестоящим элементом контрактной системы на всем протяжении ее осуществления; равного и свободного доступа к информации

<sup>10</sup> Приказ МВД России от 05 марта 2014 г. № 137 «Об организации закупок товаров, работ, услуг для нужд МВД России»; приказ МВД России от 26 марта 2014 г. № 177 «Об утверждении Положения о контрактной службе МВД России»; приказ МВД России от 03 февраля 2012 г. № 77 «Об основах организации ведомственного контроля за деятельностью органов внутренних дел Российской Федерации»; приказ МВД России от 16 мая 2016 г. № 247 «Об утверждении Регламента проведения Министерством внутренних дел Российской Федерации ведомственного контроля в сфере закупок для обеспечения федеральных нужд»; приказ МВД России от 24 июня 2011 г. № 722 «Об утверждении Положения о Департаменте по материально-техническому и медицинскому обеспечению Министерства внутренних дел Российской Федерации»; приказ МВД России от 05 марта 2014 г. № 135 «Об организации материально-технического обеспечения в системе Министерства внутренних дел Российской Федерации»; приказ МВД России от 30 апреля 2011 г. № 333 «О некоторых организационных вопросах и структурном построении территориальных органов МВД России».

<sup>11</sup> Приказ МВД России от 3 февраля 2012 г. № 77 «Об основах организации ведомственного контроля за деятельностью органов внутренних дел Российской Федерации» (в ред. Приказа МВД России от 29 июня 2018 г. № 414, с изм. от 1 июля 2019 г.).

об осуществляемых закупках для всех потенциальных поставщиков, соответствующих требованиям действующего законодательства, в том числе предъявляемым к поставщикам по государственным контрактам на поставку отдельных видов товаров, работ и услуг; минимизации коррупционных рисков при реализации закупок за счет сокращения количества ведомственных заказчиков, что позволит более эффективно контролировать проведение закупочных процедур и, как следствие, экономно расходовать бюджетные средства [7; 8].

**Структура** Контрактной системы МВД России. Обязательным элементом Контрактной системы МВД России должна выступить контрактная служба определенного уровня подразделений, учреждений, органов и организаций, входящих в МВД России (далее — КС). Иерархически структура Контрактной системы может быть представлена службами трех уровней.

**Первый уровень.** Единая контрактная служба МВД России (далее — ЕКС МВД России) (в штатной структуре ФКУ «Центральное окружное управление материально-технического снабжения МВД России»), собственные контрактные службы отдельных подразделений системы МВД России, которые имеют статус самостоятельных заказчиков (наличие собственных контрактных служб для закупки товаров и услуг, которые не могут быть закуплены ЕКС МВД России). При этом закупки могут осуществляться указанными заказчиками силами существующих у них закупочных подразделений. Создание штатных структурных подразделений, аналогичных ЕКС МВД России, в учреждениях, сохраняющих статус самостоятельных заказчиков, не требуется. Такой статус на первом уровне сохраняют участники КС, осуществляющие самостоятельные закупки для собственных нужд (данные субъекты упоминались в статье выше).

Указанные подразделения центрального аппарата МВД России наряду с правом самостоятельно закупать товары и услуги для собственных нужд могут передать часть своих закупок в контрактную службу соответствующего уровня (в зависимости от того, к чьей номенклатуре относится указанный товар), которая не вправе отказать от такой передачи полномочий.

При этом услуги естественных монополистов, закупаемые у единственного поставщика (например, водоснабжение, отопление, электроэнергия), должны закупаться в существующем порядке.

**Второй уровень.** Контрактные службы окружных управлений материально-технического снабжения, за исключением ФКУ «Центральное окружное управление материально-технического снабжения МВД России»<sup>12</sup>.

**Третий уровень.** Контрактные службы МВД, ГУ(У) МВД России по субъектам Российской Федерации, ГУ

МВД России по СКФО, УТ МВД России по федеральным округам, ЛУ МВД России на железнодорожном, воздушном и водном транспорте, а также контрактные службы медицинских и санаторно-курортных учреждений МВД России.

Основным критерием определения уровня иерархии контрактной службы может стать именно номенклатура товаров, работ и услуг, закупаемых контрактными службами.

Товары и услуги, не вошедшие ни в одну из позиций номенклатур КС какого-либо уровня, закупается КС того уровня, которая осуществляет закупку товаров, наиболее близко соответствующих по своим функциональным и потребительским характеристикам товарам и услугам, закупаемым указанной КС в соответствии с ее номенклатурой.

Для успешного функционирования контрактной системы ведомственного уровня и реализации концептуальных основ важно структурировать и четко описать порядок взаимодействия контрактных служб (всех уровней) и единых комиссий по осуществлению закупок товаров, работ, услуг для обеспечения МВД России с подразделениями МВД России (функциональными заказчиками системы МВД России).

Обмен информацией, необходимой для осуществления контрактной службой и подразделениями МВД России полномочий, предусмотренных в рамках осуществления закупок, должен производиться в соответствии с требованиями Инструкции по делопроизводству в органах внутренних дел Российской Федерации<sup>13</sup>.

Далее, контрактная система МВД России функционирует в условиях полного и всеобъемлющего планирования и контроля всех осуществляемых закупок вышестоящим контролирующим подразделением. В связи с этим планированию закупок для нужд правоохранительных органов необходимо уделить особое внимание.

Для подразделений, закупки которых осуществляются КС третьего уровня, контроль планирования и согласование планов закупок должны проводиться отделом ведомственного контроля в сфере закупок окружного управления материально-технического снабжения (далее — ОУМТС). Планы закупок КС третьего уровня, согласованные отделом ведомственного контроля в сфере закупок ОУМТС, а также планы закупок КС первого и второго уровней, поступают на согласование в планово-аналитический отдел организации закупок ДТ МВД России, в функции которого входят:

- учет и контроль всех закупок, проводимых в МВД России контрактными службами всех уровней;
- согласование планируемых закупок КС первого и второго уровней;

<sup>12</sup> Центральное окружное управление материально-технического снабжения МВД России осуществляет функции КС первого и второго уровня одновременно.

<sup>13</sup> Приказ МВД России от 20 июня 2012 г. № 615 «Об утверждении Инструкции по делопроизводству в органах внутренних дел Российской Федерации» (с изм. от 23 декабря 2020 г.) // Доступ из справ.-правовой системы КонсультантПлюс (Дата обращения: 10.03.2021).

Таблица 2. Примеры номенклатуры закупок контрактными службами (КС) МВД России первого, второго и третьего уровней

Table 2. Examples of procurement nomenclature by contract services (CS) of the Ministry of Internal Affairs of Russia of the first, second and third levels

| Номенклатура закупок                                                                                                                                                                                                                                                                            |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  |                                                                                                                       |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| КС первого уровня                                                                                                                                                                                                                                                                               | КС второго уровня                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                | КС третьего уровня <sup>14</sup>                                                                                      |
| Светозумовые средства, средства индивидуальной защиты (респираторы, индивидуальные противохимические пакеты), тактические фонари, оптические приборы (электронные аукционы)                                                                                                                     | Поисковое и досмотровое оборудование, принятое на снабжение органов внутренних дел (закупка малого объема по заявкам не более 3 ОУМТС МВД России)                                                                                                                                                                                                                                                                | Запасные части для автомобильной техники и плавсредств                                                                |
| Специализированная автомобильная техника, принятая на снабжение органов внутренних дел, закупаемая у единственного поставщика, в т. ч.: автомобили патрульные, автомобили дежурной части, автомобили для перевозки лиц заключенных под стражу, вахтовые автомобили, кинологовические автомобили | Расходных материалов, строительных и ремонтных работ, медицинских препаратов и оборудования, средств защиты и спасения людей, а также иных материальных ресурсов, необходимых для ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций в случае объявления в связи с указанными событиями режима ЧС или объявления определенной территории зоной бедствия или карантина, а также объявления режима повышенной готовности | Авиационно-техническое имущество и запасные части к нему                                                              |
| Специальные технические средства                                                                                                                                                                                                                                                                | Медицинское оборудование в рамках ГОЗ, однотипное, не требующее монтажных работ                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  | Парко-гаражное имущество и инструмент                                                                                 |
| Поисковое и досмотровое оборудование, принятое на снабжение органов внутренних дел                                                                                                                                                                                                              | Медицинское оборудование в рамках ГОЗ, в т. ч. с осуществлением монтажных работ                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  | Расходные материалы, обслуживание оборудования и средств связи                                                        |
| Защищенная от подделок полиграфическая продукция                                                                                                                                                                                                                                                | Оперативная техника, принятая на снабжение органов внутренних дел                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                | Услуги по проведению ремонта оборудования и средств связи                                                             |
| Поисковое и досмотровое оборудование, принятое на снабжение органов внутренних дел                                                                                                                                                                                                              | Вычислительная и организационная техника                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         | Ремонт имущества производственно-технического и хозяйственного назначения в рамках государственного оборонного заказа |
| Закупка учебных и научных изданий МВД России                                                                                                                                                                                                                                                    | Криминалистическое оборудование и материалы                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                      | Размещение заданий на ремонт имущества, вооружения                                                                    |
| Средства защиты информации, принятые на снабжение органов внутренних дел                                                                                                                                                                                                                        | Внедорожные транспортные средства, в том числе: многоцелевые утилитарные снегоходы, мотовездеходы (квадроциклы), гусеничные снегоболотоходы, колесные вездеходы                                                                                                                                                                                                                                                  | Медицинское оборудование вне рамок государственного оборонного заказа                                                 |
| Учебные пособия, учебные тренажеры, учебная литература, обучающие и образовательные программы, НИОКР, разработки, компьютерные программы для нужд образовательных учреждений                                                                                                                    | Средства фото-, аудио-, видеофиксации и отображения информации (в т. ч. средства объектового видеонаблюдения) общегосударственного назначения                                                                                                                                                                                                                                                                    | Иммунобиологические препараты в соответствии с календарем прививок, общие                                             |
| Иные виды                                                                                                                                                                                                                                                                                       | Иные виды                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        | Иные виды                                                                                                             |

- анализ и контроль за формированием, утверждением и ведением годовых планов-графиков закупок контрактными службами первого и второго уровней;

<sup>14</sup> Контрактные службы третьего уровня КС осуществляют закупки согласно собственной номенклатуре закупок для нужд МВД, ГУ(У) МВД России по субъектам Российской Федерации, ГУ МВД России по СКФО, УТ МВД России по федеральным округам, ЛУ МВД России на железнодорожном, воздушном и водном транспорте.

- рекомендации по способу определения поставщика (подрядчика, исполнителя), номенклатуры предполагаемого к закупке товара (работ, услуг);
- проведение (выборочно) проверки обоснования начальных (максимальных) цен контрактов;
- изучение видов товаров, их качественных характеристик и комплектности на соответствие функционалу, заявленному заказывающими подразделениями;
- определение при необходимости иных особенностей товара и их влияния на цену.

## Ведомственный контроль в сфере закупок МВД России

В рамках совершенствования зонального контроля за деятельностью тыловых подразделений территориальных органов МВД России на межрегиональном и региональном уровнях в сфере организации закупок товаров, работ и услуг, а также ведомственного контроля в сфере закупок для обеспечения федеральных нужд целесообразно предусмотреть включение в сферу зонального контроля за деятельностью тыловых подразделений территориальных органов МВД России на межрегиональном и региональном уровнях вопросы организации закупок товаров, работ и услуг для нужд МВД России.

Функцию ведомственного контроля за Единой контрактной службой МВД России и КС ОУМТС следует возложить на специально созданное в ДТ МВД России подразделение ведомственного контроля в сфере закупок.

Функцию ведомственного контроля за территориальными КС следует возложить на отделы ведомственного контроля в сфере закупок, созданные в штате каждого ОУМТС.

Ведомственный контроль за соблюдением территориальными КС действующего законодательства в сфере закупок рекомендуется проводить в 2 этапа — проверочным сопровождением организации полного цикла закупочных процедур в процессе подготовки, заключения и исполнения государственных контрактов (текущий контроль) и выборочной проверкой уже исполненных контрактов (последующий контроль).

Текущий контроль<sup>15</sup> должен осуществляться на принципе анализа организации каждой закупки и действий непосредственного исполнителя в подконтрольном ОУМТС (территориальном органе) зональным инспектором соответствующего подразделения ДТ МВД России (отдела ОУМТС). При этом инспектор выполняет не только функции контроля за действиями должностных лиц, ответственных за осуществление закупки в подконтрольном органе, но и оказывает им общую методологическую поддержку, дает консультации и рекомендации по урегулированию проблемных ситуаций. Указанное взаимодействие осуществляется непрерывно в реальном масштабе времени на всем протяжении цикла закупки — от стадии ее планирования до окончания претензионной работы после исполнения обязательств сторонами государственного контракта.

Последующий контроль<sup>16</sup> осуществляется посредством выездной проверки в подконтрольное ОУМТС или

территориальный орган с целью проверки соответствия информации, размещенной в ЕИС, фактическим документам, а также соответствия фактически поставленного товара, оказанной услуги условиям государственного контракта. Последующий контроль должен осуществляться при проведении контрольно-ревизионной деятельности КРУ МВД России, а также при проведении выездных комплексных инспекторских проверок подразделений и территориальных органов МВД России.

В случае выявления нарушений курируемой КС действующего законодательства при осуществлении закупки зональный инспектор несет дисциплинарную ответственность как лицо, не обеспечившее надлежащий контроль. Исполнитель подконтрольного органа несет ответственность в соответствии с действующим законодательством, в зависимости от тяжести правонарушения, включая административную и уголовную ответственность [3].

Каждая КС второго и третьего уровня Контрактной системы закрепляется за отдельным инспектором (инспекторами). Количество КС, закрепляемых за одним инспектором, определяется по нормативу, определяемому в зависимости от количества закупок, осуществляемых подконтрольными органами.

Такая форма зонального контроля позволит достичь непрерывного мониторинга организации данного направления деятельности на всех его стадиях. Это не только повысит эффективность расходования бюджетных средств, но и установит постоянные вертикальные связи между вышестоящими органами тылового обеспечения и контрактными службами территориальных органов всех уровней, подразделений и организаций системы МВД России [1].

Кадровое обеспечение Контрактной системы МВД России — один из главнейших вопросов реализации поставленных перед ведомством задач.

На третьем уровне КС МВД России в существующей системе тылового обеспечения МВД, ГУ(У) МВД России по субъекту Российской Федерации общая штатная численность личного состава, задействованного в размещении закупок, в среднем составляет около 20 единиц. Все указанные единицы личного состава возможно передать в ФКУ «ЦХиСО» для включения в состав КС.

Отдел организации приемки закупаемой продукции можно формировать из числа технических специалистов, а также из сотрудников тылового обеспечения и эксплуатирующих подразделений ФКУ «Центр хозяйственного и сервисного обеспечения», отвечающих за функционирование транспорта, инженерных систем и коммуникаций, вещевое и продовольственное обеспечение. В случае отсутствия достаточного количества штатных единиц указанного профиля возможно перераспределить штатную численность обеспечивающих подразделений территориального органа, передав необходимую численность ФКУ «Центр хозяйственного и сервисного обеспечения».

<sup>15</sup> Под текущим контролем понимается совокупность контрольных функций, осуществляемых за подконтрольным заказчиком в ходе исполнения им мероприятий всего цикла закупки.

<sup>16</sup> Под последующим контролем понимается совокупность контрольных функций, осуществляемых за подконтрольным заказчиком по результатам исполненных (завершенных) им закупочных мероприятий.

Аналогичным способом может быть осуществлено кадровое наполнение отдела правового обеспечения закупочной деятельности и претензионной работы за счет перераспределения штатной численности отделов правового и финансового обеспечения. При невозможности обеспечить кадровое наполнение аттестованных должностей такие должности могут быть замещены гражданскими служащими из профильных подразделений других органов государственной власти.

В территориальных ОВД на районном уровне, как правило, отсутствует самостоятельная штатная единица ответственного за закупки. Данная функция возлагается на сотрудника, ответственного за хозяйственное обеспечение, сокращение (перераспределение) которого приведет к фактической ликвидации тыловой составляющей в структуре подразделения. В связи с этим перераспределение указанной штатной единицы в пользу ФКУ «Центр хозяйственного и сервисного обеспечения» для включения в состав территориальной КС возможно допустить только в случае наличия в территориальном ОВД на районном уровне нескольких сотрудников, ответственных за тыловое обеспечение.

На первом и втором уровне КС МВД России формирование штатной численности ЕКС МВД России и КС ОУМТС может формироваться за счет перераспределения имеющихся штатных единиц, в том числе за счет штатов баз хранения ресурсов и других служб, находящихся в ведении ОУМТС. Анализ кадровой составляющей свидетельствует о наличии у окружных управлений резервов для кадрового наполнения контрактных служб соответствующего уровня. Недостаток квалифицированных специалистов на определенных должностях может быть восполнен путем привлечения на эти должности государственных гражданских служащих из других органов власти.

Полноценное кадровое наполнение контрактных служб всех уровней невозможно без создания системы подготовки специалистов по линии тылового обеспечения в ведомственных образовательных организациях МВД России на всех уровнях обучения, от бакалавриата до магистратуры и дополнительных программ профессионального обучения (программы профессиональной переподготовки; программы повышения квалификации).

Таким образом, одним из важных этапов реализации Концепции должно стать создание в отдельных образовательных организациях МВД России факультетов материально-технического и финансового обеспечения. Категории выпускников по соответствующему профилю должны быть учтены, в том числе при планировании организационно-штатных мероприятий, связанных с комплектованием контрактных служб всех уровней.

Потребность в каждом специалисте тылового обеспечения должна быть просчитана кадровыми службами на этапе создания первичных подразделений контрактных служб не с учетом имеющихся вакантных должностей,

а с учетом замещения всех имеющихся штатных единиц тылового блока специалистами с профильным образованием.

При этом следует учитывать отсутствие в подразделениях системы МВД России специалистов с высшим образованием в сфере закупок, замещения соответствующих должностей которыми требуют нормы Федерального закона № 44-ФЗ.

Под указанную потребность образовательным организациям МВД России следует предусмотреть формирование учебных программ для непосредственной подготовки кадров.

## Заключение

Выполненный анализ позволяет сделать вывод об отсутствии единого концептуального подхода к правовому регулированию контрактной системы на ведомственном уровне МВД России и ее применению заказчиками, контрольно-надзорными органами, судами, что, в частности, проявляется в сохраняющейся коллизии контрактного законодательства, провоцирующей совершение правонарушений должностными лицами контрактной службы заказчика.

С учетом отнесения рассмотренной в статье Концепции к категории документов стратегического планирования (на государственном и ведомственном уровнях)<sup>17</sup>, при формировании структуры Концепции развития Контрактной системы МВД России следует учитывать цели, задачи и требования по подготовке и корректировке таких документов, изложенные в «Методических основах по организационному обеспечению в системе МВД России подготовки, корректировки и реализации документов стратегического планирования»<sup>18</sup>.

Принятие единой Концепции развития Контрактной системы МВД России, по мнению автора, может служить основой повышения эффективности механизма реализации закупок товаров, работ, услуг для нужд органов внутренних дел Российской Федерации, важным инструментом управления процессами разработки, принятия обоснованных управленческих и финансовых решений, контроля исполнения мероприятий, нацеленных на эффективное, экономное и целесообразное использование бюджетных средств, гарантией предупреждения угроз добросовестной конкуренции на рынке государственных закупок. ■

<sup>17</sup> Пункт 25 Положения о порядке разработки, экспертизы и корректировки документов стратегического планирования в сфере обеспечения национальной безопасности Российской Федерации, мониторинга и контроля их реализации, утвержден Президентом Российской Федерации (№ Пр-1180 от 15 июня 2015 г.).

<sup>18</sup> Распоряжение Министра внутренних дел Российской Федерации от 16 октября 2020 г. «Об утверждении Методических основ по организационному обеспечению в системе МВД России подготовки, корректировки и реализации документов стратегического планирования».

## Литература [References]

1. Алешин К.Н. Мнимая конкуренция должна быть прямо запрещена законом // Российское конкурентное право и экономика. 2019. № 3 (19). С. 6—10. [Aleshin K.N. Imaginary competition must be expressly prohibited by law // Russian Competition Law and Economy. 2019. No. 3 (19). P. 6—10 (In Russ.)]
2. 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 // Law of Intellectual Property. 2019. № 2. P. 21—24 (In Russ.)]
3. Башлаков-Николаев И. В. О формировании понятия нецелевого использования денежных средств, выделенных на выполнение государственного оборонного заказа // Российское конкурентное право и экономика. 2017. № 1 (9). С. 64—70. [Bashlakov-Nikolaev I.V. The concept of misuse of funds allocated for the implementation of the state defense order // Russian Competition Law and Economy. 2017. No. 1 (9). P. 64—70 (In Russ.)]
4. Лукьянова В.В. Бюджетные учреждения как субъекты в сфере закупок по контрактной системе // Вестник СамГУ. 2014. № 8 (119). С. 177—183. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/byudzhethnye-uchrezhdeniya-kak-subekty-v-sfere-zakupok-po-kontraktnoy-sisteme> (Дата обращения: 15.02.2021). [Lukyanova V.V. Budgetary institutions as subjects in the sphere of procurements according to the contractual system // Vestnik of Samara State University. 2014. № 8 (119). P. 177—183 (In Russ.)]
5. Максимов С.В. Развитие конкуренции — приоритетное направление государственной политики России // Российское конкурентное право и экономика. 2018. № 1 (13). С. 4—5. [Maximov S.V. Development of competition is a priority area of Russian state policy // Russian Competition Law and Economy. 2018. No. 1 (13). P. 4—5 (In Russ.)]
6. Миндели Л.Э. Разработка концепции развития конкуренции в сфере науки // Российское конкурентное право и экономика. 2019. № 2 (18). С. 18—24. [Mindeli L. E. Development of the concept of competition in science // Russian Competition Law and Economy. 2019. No. 2 (18). P. 18—24 (In Russ.)]
7. Молчанов А.В. Профессиональный стандарт как инструмент государственной политики по развитию конкуренции // Российское конкурентное право и экономика. 2018. № 3 (15). С. 16—20. [Molchanov A.V. Professional standard as an instrument of state development policy competition // Russian Competition Law and Economy. 2018. No. 3 (15). P. 16—20 (In Russ.)]
8. Настольная книга госзаказчика / А.А. Храмкин, О.М. Воробьева, А.Н. Евсташенков [и др.]; отв. ред. А.А. Храмкин. — 10-е издание, дополненное. М.: ИД «Юриспруденция», 2015. 576 с. ISBN 978-5-9516-0697-6 [Table book of the state customer/A.A. Khramkin, O.M. Vorobyov, A.N. Evstashenkov [et al]; Otv. ed. A.A. Khramkin. 10th edition, supplemented. M.: Publishing House "Jurisprudence", 2015. 576 p. ISBN 978-5-9516-0697-6 (In Russ.)]
9. Новый экономический и юридический словарь : 10 000 терминов / [Сост. А. Н. Азрилиян]; Под ред. А.Н. Азрилияна. М. : Ин-т новой экономики, 2003 (ОАО Можайский полигр. комб.). 1083 с. [New Economic and Legal Dictionary: 10,000 Terms/[Comp. A.N. Azriliyan]; Edited by A.N. Azriliyan. M.: In-t of the new economy, 2003 (OJSC Mozhaish training ground. comb.). 1083 pp. (In Russ.)]
10. Самольсов П.В., Белова С.Н. Правовые и экономические инструменты осуществления государственного финансового контроля в сфере закупок // Труды Академии управления МВД России. 2020. № 2 (54). С. 21—29. [Samolysov P.V., Belova S.N. Legal and economic instruments for state financial control in the field of procurement // Proceedings of the management academy of the ministry of interior of Russia. 2020. No. 2 (54). P. 21—29 (In Russ.)]
11. Шувалов С.С. Контрактная система в контексте концепций государственного управления и регулирования // Институциональные аспекты повышения качества государственного управления в контексте новых стратегических вызовов. Сборник статей. Москва, 2019. С. 152—169. [Shuvalov S.S. Contract system in the context of concepts of public administration and regulation // Institutional aspects of improving the quality of public administration in the context of new strategic challenges. A collection of articles. Moscow, 2019. P. 152—169 (In Russ.)]
12. Samolysov P.V., Belova S.N., Tsviliy-Buklanova A.A., Gaponenko V.F., Artemiev N.V. Legal liability in public procurement // Revista Inclusiones. 2020. Vol. 7. No. S3-1. P. 351—356.

## Сведения об авторе

**Цвилий-Букланова Анна Александровна:** кандидат юридических наук, заместитель начальника кафедры организации финансово-экономического, материально-технического и медицинского обеспечения Академии управления МВД России  
E-mail: AnnTsviliy@mail.ru

УДК: 341; 346.

<https://doi.org/10.47361/2542-0259-2021-2-26-88-97>

ISSN: 2542-0259

© Российское конкурентное право  
и экономика, 2021

# Правовые аспекты определения границ товарных рынков, участниками которых являются владельцы цифровых платформ: дело Amex<sup>1</sup>

**Маслов А.О.,**

Московский государственный  
юридический университет  
имени О.Е. Кутафина (МГЮА),  
125993, Россия, г. Москва,  
ул. Садовая-Кудринская, д. 9

## Аннотация

Цифровые платформы стали реальностью экономики, важным инструментом предпринимательской деятельности и конкурентной борьбы. При этом национальные и наднациональные антимонопольные регуляторы столкнулись с рядом трудноразрешимых проблем определения границ товарных рынков, участниками которых выступают владельцы цифровых платформ.

В статье рассмотрены основные правовые аспекты определения продуктовых и географических границ товарных рынков, участниками которых являются хозяйствующие субъекты — владельцы цифровых платформ.

В качестве фактического прецедента рассматривается решение Верховного Суда США по делу в отношении компании Amex, в котором высшая судебная инстанция США пришла к выводу, что границы товарного рынка, участником которого выступает компания, владеющая двусторонней транзакционной цифровой платформой, необходимо определять по транзакции. На однозначность этого решения указывает тот факт, что решение вынесено пятью голосами против четырех.

Приведены результаты анализа существующих в доктрине конкурентного права подходов к определению границ товарных рынков, участниками которых выступают владельцы цифровых платформ.

**Ключевые слова:** антимонопольное регулирование, конкурентное право, цифровые платформы, цифровая экономика, цифровые рынки, двусторонние платформы, двусторонние рынки, сетевые эффекты, дело Amex.

**Для цитирования:** Маслов А.О. Правовые аспекты определения границ товарных рынков, участниками которых являются владельцы цифровых платформ: дело Amex // Российское конкурентное право и экономика. 2021. № 2 (26). С. 88—97, <https://doi.org/10.47361/2542-0259-2021-2-26-88-97>

Автор заявляет об отсутствии конфликта интересов.

<sup>1</sup> Исследование выполнено при финансовой поддержке РФФИ в рамках научного проекта № 20-311-90069.

# Legal Aspects of Defining Market' Boundaries where Digital Platforms' Owners Participate: Amex Case<sup>2</sup>

**Anton O. Maslov,**  
Kutafin Moscow State Law  
University (MSAL),  
Sadovaya-Kudrinskaya str., 9,  
Moscow, 125993, Russia

## Abstract

Year by year, digital platforms are becoming more popular in doing business. At the same time antitrust regulators around all the world face with challenges in analyzing the market boundaries where digital platforms' owners participate.

The article examines legal aspects of determining product and geographical boundaries of markets where digital platforms' owners operate.

The article deals with Amex case in which The US Supreme Court held that boundaries of the market where two-sided transactional digital platforms' owners operate should be determined by the transaction. No doubt, this approach is debatable and the fact that the Court issued 5–4 decision proves that.

The article also deals with approaches in competition law doctrine to defining the boundaries of product markets in which the owners of digital platforms are involved.

**Keywords:** *antitrust, competition law, digital platforms, digital economy, digital markets, two-sided platforms, two-sided markets, network effects, Amex case.*

**For citation:** Maslov A.O. Legal aspects of defining market' boundaries where digital platforms' owners participate: Amex case // Russian Competition Law and Economy. 2021. No. 2 (26). P. 88–97, <https://doi.org/10.47361/2542-0259-2021-2-26-88-97>

The author declare no conflict of interest.

## Введение

Действия хозяйствующих субъектов — владельцев цифровых платформ на различных товарных рынках — все чаще становятся предметом не только научных трудов российских и зарубежных ученых [1, 2], но и антимонопольных исследований.

В качестве примеров следует выделить недавние расследования европейских антимонопольных регуляторов, а также ФАС России в отношении компании Booking.com на предмет правомерности использования условия о паритете цен в соглашениях со средствами размещения.

Кроме того, релевантным является пример судебного разбирательства в США и антимонопольного расследования ФАС России в отношении компании Apple, которая владеет транзакционной двусторонней платформой "App store". В 2019 г. Верховный Суд США вынес решение по спору между группой пользователей iPhone и компанией Apple Inc. ВС США пришел к выводу, что компания Apple монополизирует рынок приложений для iPhone путем установления монопольно высоких цен в магазине приложений "App Store". В 2020 г. ФАС России вынесла решение в отношении компании Apple, в котором признала факт злоупотребления компанией доминирующим положением на рынке

<sup>2</sup> The reported study was funded by RFBR, project number 20-311-90069.

распространения приложений для мобильных устройств, функционирующих под управлением операционной системы iOS<sup>3</sup>. Указанные расследования и судебные разбирательства показали, что из-за развития цифровых технологий вопросы анализа товарных рынков усложнились. В антимонопольных расследованиях в отношении компаний, владеющих цифровыми платформами, всегда возникает ряд сложностей, связанных с определением продуктовых и географических границ товарного рынка, на котором действует владелец цифровой платформы. Когда заходит речь о двусторонних цифровых платформах, то возникает вопрос — на каком товарном рынке действует хозяйствующий субъект, который владеет соответствующей платформой? При этом ответ на данный вопрос не столь однозначен. В настоящее время отсутствуют единые методологические подходы к определению продуктовых и географических границ товарных рынков, на которых функционируют хозяйствующие субъекты, владеющие цифровыми платформами. При этом единые методологические подходы отсутствуют как у представителей экономической и юридической доктрины, так и у антимонопольных регуляторов по всему миру.

В деле штата Огайо против компании “American Express Company и American Express Travel Related Services Company”<sup>4</sup> (далее — *Аtex, Компания*) Верховный Суд США также столкнулся с вопросом определения продуктовых и географических границ товарного рынка, участником которого является компания, владеющая цифровой платформой. Речь идет о цифровой платформе Аtex, владелец которой предоставляет банковские услуги двум разным категориям потребителей: владельцам банковских карт Аtex, а также компаниям, которые принимают к оплате карты Аtex. В доктрине конкурентного права такие платформы называют двусторонними [1].

При рассмотрении указанного дела перед судами нижестоящих инстанций и ВС США возник разумный вопрос — владельцы банковских карт Аtex и компании, которые принимают к оплате карты Аtex, являются участниками одного рынка или каждый из них действует на отдельном товарном рынке? В доктрине конкурентного права существует несколько подходов к определению границ товарного рынка, на котором действует компания, владеющая цифровой платформой [2].

Первый подход заключается в следующем. Товарный рынок, на котором действует владелец цифровой платформы, рассматривается как единый рынок для всех лиц, которым владелец платформы оказывает соответ-

ствующие услуги. Второй подход заключается в том, что для каждой категории потребителей, которой владелец платформы оказывает соответствующие услуги, определяется свой собственный товарный рынок.

Представителями первого подхода являются, в частности, проф. Майкл Катц [3] и некоторые другие ученые (экономисты и юристы), которые представили свои экспертные заключения для Верховного Суда США при рассмотрении дела Аtex [4]. В качестве аргументов в пользу узкого подхода к определению границ товарного рынка (у каждой категории участников платформы свой товарный рынок) было указано следующее: антиконкурентный эффект от действий владельца платформы необходимо оценивать отдельно для каждой категории потребителей услуг платформы, поскольку они все имеют разноплановые экономические интересы.

Среди представителей второго подхода следует выделить проф. Л. Филлистручи, который отмечает, что границы товарного рынка, на котором действует владелец цифровой транзакционной платформы, необходимо определять по транзакции, которую участники платформы совершают друг с другом.

Проанализируем решение ВС США, чтобы понять, какой же из указанных подходов возобладавал в решении по делу Аtex.

## 1. Фактические обстоятельства дела Аtex

Аtex — американская финансовая компания, одной из услуг которой является выпуск и обслуживание кредитных карт. Когда владелец кредитной карты приобретает товар за счет кредитных денежных средств, то Компания обеспечивает проведение транзакции через свою банковскую сеть следующим образом. Компания снимает денежные средства с карты покупателя, переводит их на счет продавца, удерживая при этом комиссию за свои услуги.

Услуга, которую Компания оказывает владельцам карт Аtex, заключается в возможности совершать покупки за счет кредитного лимита по карте без использования бумажных денег. В качестве вознаграждения за данную услугу владельцы платят денежную сумму за обслуживание карты. Также Компания предоставляет владельцам карт бонусы в зависимости от суммы потраченных денежных средств. В качестве бонусов могут выступать: авиамили, кешбэк и т. д.

Услуга, которую Компания оказывает продавцам, заключается в возможности получить оплату за проданные товары (оказанные услуги, выполненные работы) непосредственно на свой банковский счет<sup>5</sup>. В качестве вознаграждения за данную услугу Компания взимает с продавцов комиссию с каждой операции по оплате товара.

<sup>3</sup> См.: Решение ФАС России от 28 августа 2020 года по делу № 11/01/10-24/2019 // <https://br.fas.gov.ru/ca/upravlenie-regulirovaniya-svyazi-i-informatsionnyh-tehnologiy/b70e9d96-8d39-46f5-9d7d-342da95b354b/> (Дата обращения: 31.12.2020).

<sup>4</sup> Ohio et al. v. American Express co. et al. (2018) // [https://www.supremecourt.gov/opinions/17pdf/16-1454diff\\_6579.pdf](https://www.supremecourt.gov/opinions/17pdf/16-1454diff_6579.pdf) (Дата обращения: 30.04.2020).

<sup>5</sup> Ohio et al. v. American Express co. et al. (2018), Opinion of the Court. P. 6 // [https://www.supremecourt.gov/opinions/17pdf/16-1454diff\\_6579.pdf](https://www.supremecourt.gov/opinions/17pdf/16-1454diff_6579.pdf)

При этом есть одна важная деталь. Если продавцы имеют намерение начать принимать к оплате кредитные карты Amex, то им необходимо заключить соглашение с Amex и подписать оговорку (далее — *Оговорка*). Согласно условиям Оговорки [5] продавец не имеет права совершать следующие действия:

- предлагать покупателям скидки или иные преимущества в связи с тем, что покупатели будут оплачивать покупку кредитными картами других эмитентов, которые взимают с продавца меньший размер комиссии по сравнению с Amex;
- отговаривать покупателей от оплаты покупки картой Amex, а также просить покупателей оплатить покупку картой другого эмитента;
- каким-либо образом дискриминировать владельцев карт Amex.

В октябре 2010 г. Министерство юстиции США совместно с несколькими штатами подали коллективный иск в отношении Amex, утверждая, что Оговорка Компании нарушает положения законодательства о защите конкуренции<sup>6</sup>.

## 2. Позиция заявителей

Заявители утверждали, что Оговорка Amex приводит к повышению размера комиссии для продавцов. Заявители указали, что за период с 2005 по 2010 г. Компания повысила размер комиссии для продавцов в среднем на 0,09%, а прибыль от такого повышения не была направлена на предоставление бонусов покупателям — держателям карт<sup>7</sup>.

Истцы утверждали, что Компания обладает рыночной властью на рынке кредитных карт в силу следующего [6]. Во-первых, у Компании есть устойчивое количество лояльных держателей карт, что предоставляет ей преимущества при ведении переговоров с продавцами. Во-вторых, несмотря на повышение размера комиссии, ни один из крупных продавцов не перестал принимать к оплате кредитные карты Amex.

## 3. Позиция Amex

Компания апеллировала к тому, что изначально устанавливала высокую комиссию для продавцов, поскольку держатели кредитных карт Компании — состоятельные люди, которые тратят больше, чем держатели карт Visa и MasterCard. Как следствие, владельцы карт приносят дополнительную выгоду продавцам.

Более того, Компания использует прибыль от высоких комиссий для продавцов, чтобы предоставлять держателям карт как можно больше бонусов. Данные бонусы необходимы для поддержания уровня лояльности держателей карт и стимулирования их тратить больше.

Amex указывала, что ее модель установления комиссий для продавцов и покупателей направлена на достижение конкурентных целей, и тот факт, что данная модель отличается от ценовых моделей компаний Visa и MasterCard, не свидетельствует о наличии рыночной власти у Amex.

Кроме того, Компания указывала, что комиссия компаний Visa и MasterCard также возрастает, в частности, в регионах, где карты Amex не принимаются и не действует Оговорка. Это, по мнению Компании, свидетельствует о том, что повышение комиссии для покупателей не связано с Оговоркой Amex, а вызвано конкурентной борьбой компаний на рынке за увеличение количества держателей своих карт.

## 4. Вопрос о товарном рынке

Как следует из фактических обстоятельств дела, Amex предоставляет банковские услуги двум разным категориям потребителей:

- владельцам банковских карт Amex;
- компаниям — продавцам товаров(услуг), которые принимают к оплате карты Amex.

При этом спрос каждой группы потребителей на банковские услуги зависит не только от цены и качества банковской услуги, но и от того, насколько активно другая группа потребителей пользуется соответствующей услугой.

Иными словами, держателям пластиковых карт экономически выгодно использовать карты эмитентов, которые принимают большое количество продавцов. Тогда как продавцам экономически выгодно принимать карты, которыми пользуется значительное количество держателей. В экономической теории и доктрине конкурентного права данное явление называется косвенным сетевым эффектом [7].

Тот факт, что Компания посредством двусторонней цифровой платформы оказывает услуги двум разным группам потребителей, вызывает важный с юридической точки зрения вопрос — на скольких товарных рынках действует Amex?

Действует ли Компания на одном рынке, предоставляя связанную услугу двум разным группам потребителей, которые находятся на разных сторонах единого рынка? Или Компания действует на двух разных рынках, предоставляя разные, но взаимосвязанные услуги двум категориям потребителей?

Ответ на указанные вопросы имеет важное значение для правильной квалификации действий Компании с точки зрения антимонопольного законодательства в связи со следующим.

<sup>6</sup> Изначально соответчиками Amex выступали прямые конкуренты — компании Visa и MasterCard. Однако в ходе слушаний компании Visa и MasterCard признали факт нарушения и исключили похожие условия из своих соглашений с продавцами.

<sup>7</sup> Ohio vs Amex transcript of oral argument // [https://www.supremecourt.gov/oral\\_arguments/argument\\_transcripts/2017/16-1454\\_o7jp.pdf](https://www.supremecourt.gov/oral_arguments/argument_transcripts/2017/16-1454_o7jp.pdf)

Если придерживаться позиции, что продавцы и владельцы банковских карт действуют на разных товарных рынках и у Amex присутствует доминирующее положение, то повышение размера комиссии для продавцов может рассматриваться как нарушение антимонопольного законодательства. При этом факт нарушения антимонопольного запрета на злоупотребление рыночной властью не будет ставиться в зависимость от того, привело ли повышение размера комиссии для продавцов к позитивным последствиям для держателей карт.

В то же время если придерживаться позиции, что продавцы и владельцы банковских карт действуют на одном товарном рынке, то получается следующее. Повышение размера комиссии для продавцов, которое не приводит к негативным последствиям для владельцев банковских карт, не может рассматриваться как нарушение антимонопольного законодательства даже в случае наличия доминирующего положения у компании, которая владеет цифровой платформой. Поскольку Компания всегда может сказать, что ее действия приносят положительный эффект для одного из участников товарного рынка.

В доктрине высказывается позиция, согласно которой действия хозяйствующего субъекта — владельца цифровой платформы в отношении одной группы участников платформы нельзя оценить с точки зрения их влияния на конкуренцию без учета последствий от таких действий для другой группы участников цифровой платформы [8].

Ряд исследователей, в том числе проф. Лапо Филлистручи, указывает, что участники транзакционной платформы действуют на одном товарном рынке, поэтому если владелец платформы совершает действия, которые приносят вред одним участникам платформы, но при этом приносят пользу другим участникам платформы, то такие действия нельзя признавать антиконкурентными [9].

Другие исследователи придерживаются позиции, согласно которой пользователи платформы имеют разные экономические интересы [10], поэтому для каждого пользователя владелец платформы оказывает свою услугу. Как следствие, для каждого участника платформы необходимо определять свой собственный товарный рынок. В частности, такой подход к определению товарного рынка используется в отношении рынка кредитных карт [11].

### Позиция судов первой и второй инстанций

Районный суд<sup>8</sup> пришел к выводу, что Оговорка нарушает положения законодательства о защите конкуренции. Суд первой инстанции подошел к вопросу определения границ товарного рынка, на котором действует владелец цифровой платформы, с точки зрения узкого подхода

и решил рассмотреть рынок кредитных карт<sup>9</sup> как два самостоятельных рынка:

- рынок, на котором Компания оказывает услуги продавцам;
- рынок, на котором Компания оказывает услуги покупателям — держателям карт.

Оценивая влияние Оговорки на уровень конкуренции на рынке кредитных карт, на котором Компания оказывает услуги продавцам, суд указал, что Amex обладает рыночной властью на указанном рынке, а Оговорка Amex носит антиконкурентный эффект, т. к. влечет за собой более высокий размер комиссии для продавцов<sup>10</sup>.

Районный суд отметил, что в период с 2005 по 2010 г. Компания 20 раз повышала размер комиссии для продавцов. При этом Компания не учитывала риск того, что продавцы могут обращаться к покупателям с просьбой оплачивать товар другими кредитными картами, поскольку Оговорка запрещает подобные действия со стороны продавцов. Более того, Компания не спроецировала на покупателей выгоду от повышения размера комиссии для продавцов. Иными словами, для покупателей размер комиссии не уменьшился, и какой-либо иной выгоды они также не получили. Кроме того, за указанный период Компания не потеряла ни одного из своих крупных клиентов-продавцов. Районный суд установил, что если бы не было Оговорки, то продавцы бы просили покупателей оплачивать покупки кредитными картами других банков каждый раз, когда Компания повышала размер комиссии.

Однако Апелляционный суд второго округа<sup>11</sup> отменил решение суда первой инстанции по причине некорректного определения границ товарного рынка. Апелляционный суд пришел к выводу, что рынок кредитных карт является единым двусторонним и включает как держателей карт, которым предоставляется возможность совершать покупки по кредитной карте, так и продавцов, которым предоставляется возможность принимать к оплате кредитные карты. Иными словами, суд определил продуктовые границы товарного рынка по транзакциям, которые оплачиваются по кредитным картам.

<sup>8</sup> Ohio vs Amex, District court decision // <https://www.justice.gov/file/342121/download>

<sup>9</sup> В деле Amex товарный рынок был определен именно как рынок кредитных карт, поскольку суды посчитали, что услуги по выпуску и обслуживанию кредитных и дебетовых карт образуют разные товарные рынки. Кроме того, Оговорка Amex не запрещала продавцам предлагать покупателям оплатить товар дебетовой картой любого эмитента, чеком и наличными денежными средствами. В свою очередь, Компания апеллировала к тому, что дебетовые и кредитные карты образуют один товарный рынок. Однако данный довод не был поддержан судами.

<sup>10</sup> Ohio et al. v. American Express co. et al. (2018), Opinion of the Court. P. 7. // [https://www.supremecourt.gov/opinions/17pdf/16-1454\\_5h26.pdf](https://www.supremecourt.gov/opinions/17pdf/16-1454_5h26.pdf)

<sup>11</sup> Ohio vs Amex, Appeal court decision // <https://cdn.ballotpedia.org/images/0/0e/OHvAmEx.pdf>

Также суд апелляционной инстанции пришел к выводу, что Оговорка Amex не оказывает негативный эффект на конкуренцию на указанном товарном рынке<sup>12</sup>.

### Выводы ВС США

Верховный суд 5 голосами против 4 оставил в силе решение апелляционного суда второго округа. Суд отметил, что в ряде случаев при определении товарного рынка необходимо объединить два разных по своей сути товара (услуги) в единый рынок, если это соответствует реалиям определенной индустрии.

Суд пришел к выводу, что в деле Amex товарный рынок нельзя определять только для продавцов или только для держателей карт. Рынок необходимо определять по транзакции, которая совершается на платформе. Как следствие, ВС определил рынок как рынок транзакций, которые оплачиваются по кредитным картам.

Указанный вывод ВС мотивировал следующим тезисом. Amex является двусторонней цифровой платформой. Компания как владелец платформы предоставляет продавцам услуги по банковскому обслуживанию, а покупателям — услуги по выпуску и обслуживанию кредитных карт.

На двусторонней цифровой платформе большую роль имеет косвенный сетевой эффект. По этой причине количество потребителей на каждой стороне транзакционной цифровой платформы зависит от количества потребителей на другой стороне платформы.

Соответственно, Компания как владелец платформы Amex может осуществить транзакцию через свою сеть лишь при условии, что продавцы будут принимать карты Amex, а покупатели будут расплачиваться картами Amex. Платформа не может оказывать указанные услуги каждой из сторон по отдельности<sup>13</sup>. Как следствие, при определении продуктовых и географических границ рынка кредитных карт необходимо учитывать участников с двух сторон: продавцов и держателей карт<sup>14</sup>.

### Вопрос о рыночной власти

По мнению ВС представленные истцами доказательства не позволяют сделать вывод, что Оговорка предоставила Компании рыночную власть для установления антиконкурентных цен на рынке транзакций, которые оплачиваются по кредитным картам.

ВС указал, что рыночная доля Компании на указанном товарном рынке напрямую зависит от количества транзакций, которые прошли через сеть Amex. Как следствие,

повышение цены для участников с одной стороны рынка не приводит к антиконкурентному эффекту на рынке в целом, если нет доказательств того, что владелец платформы также повысил цену для участников с другой стороны рынка.

Иными словами, ВС распределил предмет доказывания таким образом, что истцу необходимо было доказать, что Оговорка Компании привела к повышению расходов для совершения транзакции в целом, то есть транзакция должна стать дороже как для продавцов, так и для покупателей. Как следствие, суд возложил на истцов бремя доказывания того, что повышение цены на транзакцию привело к сокращению общего количества транзакций или иным образом негативно отразилось на уровне конкуренции на рынке транзакций, которые оплачиваются по кредитным картам<sup>15</sup>.

Кроме того, ВС США указал, что в деле нет доказательств, указывающих на антиконкурентную цель и последствия от повышения комиссии для продавцов. Также в деле нет доказательств, указывающих на факт того, что размер комиссии Компании выше, чем у ее конкурентов.

Суд добавил, что в период с 2008 по 2013 г. количество покупок, оплачиваемых кредитными картами, выросло на 30%. Как следствие, при возрастании спроса на услугу разумно ожидать повышения цены.

Также истцы не доказали, что оговорка Компании привела к ограничению конкуренции между компаниями — эмитентами кредитных карт. По мнению ВС США ценовая политика Компании привела к развитию конкуренции на рынке и улучшению качества предоставляемых услуг.

Суд указал, что бизнес-модель Компании привела к тому, что компании Visa и MasterCard стали предоставлять держателям своих карт услуги премиальной категории с большими бонусами. Как следствие, ряд ранее недоступных услуг стали доступны для держателей карт. Что важно, указанные услуги стали доступны для держателей карт непремимального сегмента (которые тратят меньше по сравнению с премиальными пользователями), хотя ранее данные услуги были им недоступны.

В период с 1971 по 2001 г. количество держателей кредитных карт выросло более чем в 3 раза. Количество держателей кредитных карт среди потребителей с низким уровнем дохода возросло с 2 до 38%.

По мнению ВС США, Оговорка Amex не привела к негативным последствиям для уровня конкуренции между компаниями — эмитентами кредитных карт, поскольку на рынке присутствует высокий уровень конкуренции.

Именно высокий уровень конкуренции между платформами побуждает Amex как повышать, так и понижать размер комиссии для продавцов. В частности, в период

<sup>12</sup> Ohio et al. v. American Express co. et al. (2018), Opinion of the Court. P. 8.

<sup>13</sup> Opinion of the Court. P. 13.

<sup>14</sup> Opinion of the Court. P. 12, 14, 15.

<sup>15</sup> Opinion of the Court. P. 16.

с 2005 по 2010 г. Amex повысила размер комиссии для продавцов, что привело к отказу ряда продавцов использовать услуги Компании. После Компания прекратила повышать цены на свои услуги, чтобы стимулировать продавцов принимать свои карты. Аналогичная ситуация произошла в конце 80-х — начале 90-х гг. XX в. Компания была вынуждена понизить размер своей комиссии для продавцов в аптеках, супермаркетах, заправочных станциях и ряда других продавцов, которые продают товары из группы повседневного спроса.

Важно, что взяв меньший размер комиссии с продавцов, прямые конкуренты Компании — Visa, MasterCard, Discover достигли более значительной рыночной доли (примерно на 3 млн больше продавцов используют их сеть).

Большое количество продавцов, которые используют сети Visa, MasterCard, Discover, является главным конкурентным преимуществом данных компаний. В то же время это стимулирует Amex предлагать выгодные условия продавцам, поскольку покупатели предпочитают карты, которые принимаются повсеместно.

Компании Visa и MasterCard устанавливают дифференцированный размер комиссии в зависимости от разновидности кредитной карты. Такая ценовая политика позволяет поддерживать невысокий размер комиссии для продавцов и повышать количество продавцов, которые принимают данные карты.

Конкуренция на данном рынке привела к тенденции по снижению размера комиссии для продавцов. С момента выпуска первой кредитной карты в 1950 г. размер комиссии для продавцов (в том числе комиссия Amex) уменьшился в два раза.

Также ВС США добавил, что Оговорка Компании приводит к стимулированию межбрендовой конкуренции на рынке, увеличивает качество и количество транзакций на рынке.

Кроме того, если продавец будет отговаривать покупателя совершать оплату посредством карты Amex по причине высокой комиссии, то это подрывает представление покупателя о желании продавцов принимать к оплате карту, держателем которой они являются.

Суд пояснил, что отказ одного продавца принимать карты Amex приводит к нежеланию покупателей в целом использовать карты Amex для оплаты, что негативно отражается на финансовых показателях Компании. Как следствие, обесцениваются инвестиции Компании в бонусные программы для покупателей, направленные на стимулирование покупателей тратить больше. Если не будут инвестиции в бонусные программы, то покупатели не будут больше тратить, что негативно отразится на продавцах.

По мнению ВС, оговорка Amex не является препятствием для Visa, MasterCard или Discover конкурировать с Amex путем установления более низких размеров комиссии для продавцов и вести борьбу за увеличение количества продавцов, которые принимают их карты.

## 5. Особое мнение

Четверо судей не согласились с позицией большинства и выступили с особым мнением, в котором поддержали позицию суда первой инстанции относительно определения границ товарного рынка. Свой вывод судьи мотивировали тем, что услуги, которые Компания оказывает продавцам и покупателям, не являются взаимозаменяемыми и не могут быть включены в границы одного товарного рынка. Это разные услуги, которые образуют два разных рынка<sup>16</sup>. К такому же выводу приходит ряд исследователей в сфере конкурентного права [12, 13].

Выводы судей представляют определенный интерес. В частности, судьи указывают, что исходя из решения можно выделить следующие характерные признаки двусторонней транзакционной платформы Amex:

- платформа предлагает разные услуги разным группам потребителей;
- потребители взаимодействуют друг с другом через платформу;
- на платформе большое влияние оказывает косвенный сетевой эффект.

По мнению судей, данные признаки не являются какими-то уникальными, чтобы на их основе включать в границы одного товарного рынка разные по экономической сути невзаимозаменяемые услуги<sup>17</sup>. Судьи приводят в пример фермерские рынки, которые действуют как платформы, позволяя взаимодействовать покупателям и производителям продукции.

Также в пример приводится рынок туристических услуг, на котором действуют турагенты, позволяя взаимодействовать покупателям туристических услуг, а также владельцам авиакомпаний и средств размещения. На указанных рынках также большую роль играет косвенный сетевой эффект. Соответственно, такие рынки не смогут функционировать хотя бы без одной из сторон.

## Выводы

1. Известно, что конечной целью определения продуктовых границ товарного рынка является установление товара, который обращается на рынке. Исходя из фактических обстоятельств дела Amex следует, что на рынке кредитных карт обращается 2 товара (услуги):

- по выпуску кредитных карт — конкуренция происходит за потребителей, которые используют кредитные карты для оплаты товаров;
- по банковскому обслуживанию предпринимателей — конкуренция происходит за субъектов, которые осуществляют реализацию товаров, выполнение работ, оказание услуг и принимают к оплате кредитные карты.

<sup>16</sup> Dissenting Opinion. P. 10—12.

<sup>17</sup> Dissenting Opinion. P. 15—18.

2. Очевидно, указанные услуги невзаимозаменяемые, поскольку потребители этих услуг — разные лица с разными экономическими интересами, которые также являются участниками разных товарных рынков. Кроме того, данные услуги удовлетворяют разные экономические потребности, имеют разную стоимость, разные качественные характеристики и условия оказания. Соответственно, такие услуги не рассматриваются с точки зрения среднестатистического потребителя как взаимозаменяемые. Как следствие, каждая из указанных услуг обращается на своем собственном товарном рынке, и они не могут быть включены в границы одного товарного рынка.

В этой связи подход к определению границ товарного рынка, который функционирует с помощью цифровой платформы, представляется весьма логичным и обоснованным — *границы товарного рынка следует определять не по транзакциям, а исходя из обращаемого на рынке товара, за потребителей которого происходит конкуренция.*

3. Подход к определению границ рынка кредитных карт, поддержанный большинством судей ВС США и судом апелляционной инстанции при рассмотрении дела *Amex*, носит неоднозначный и спорный характер. Согласно данному подходу практически любой товарный рынок можно назвать двусторонним и на этом основании включить в границы одного товарного рынка разные невзаимозаменяемые услуги.

Следует согласиться с позицией судей, изложенной в особом мнении. Действительно, многие товарные рынки функционируют благодаря платформе, которая позволяет нескольким категориям потребителей взаимодействовать друг с другом. Однако из этого не следует, что границы таких товарных рынков необходимо определять по транзакции, которую на платформе совершают участники рынка.

Более того, необходимо дифференцированно подходить к каждому конкретному случаю. Вряд ли разумно в случае транзакционной цифровой платформы определять границы товарного рынка по транзакции, объединяя в границы одного рынка едва ли взаимозаменяемые между собой товары (услуги).

Например, двусторонняя транзакционная цифровая платформа “App Store”, владелец которой, компания Apple, также одновременно оказывает услуги двум категориям потребителей:

- разработчикам приложений — услуги по распространению приложений для устройств под управлением iOS через платформу “App Store”;
- владельцам устройств, функционирующих на операционной системе iOS, — услуги по предоставлению возможности приобретать приложения через “App Store”.

При этом в силу ограничений технического и договорного характера разработчики приложений могут

предлагать к продаже, а владельцы устройств приобретать приложения исключительно через платформу “App Store”. По этой причине географические границы рынка приложений для устройств iOS фактически замыкаются на платформе “App Store”. Однако это не означает, что продуктовые границы товарного рынка приложений для устройств iOS необходимо определять по транзакции, которая совершается между пользователем устройства iOS и компанией Apple, которая продает пользователям приложения.

Цифровая платформа “App Store” — инфраструктура, которая позволяет взаимодействовать двум категориям потребителей друг с другом. Важно, что при рассмотрении дела о нарушении компанией Apple антимонопольного законодательства путем злоупотребления своим доминирующим положением на рынке приложений для устройств iOS ФАС России не стала определять товарный рынок по транзакции<sup>18</sup>.

Равным образом ВС США в 2019 г. при вынесении решения по факту установления компанией Apple монопольно высокой цены на рынке приложений для устройств iOS также не стал определять товарный рынок приложений по транзакции.

Booking.com также является двусторонней платформой, владелец которой оказывает услуги двум категориям потребителей:

- пользователям услуг средств размещения — услуги по поиску, сравнению гостиниц по наличию номеров, цене, отзывам потребителей, а также услуги по бронированию и оплате услуг средств размещения;
- средствам размещения — услуги по продаже номеров через платформу, а также услуги по продвижению средства размещения на платформе.

При этом при рассмотрении в отношении компании Booking.com дел о нарушении антимонопольного законодательства ни ФАС России, ни европейские антимонопольные регуляторы также не стали определять товарный рынок по транзакциям, которые совершаются через платформу Booking.com.

4. Действующая судебная и административная практика по вопросу определения границ товарного рынка, на котором функционирует хозяйствующий субъект — владелец цифровой транзакционной платформы, не свидетельствует о том, что границы таких товарных рынков следует определять по транзакции, которая совершается на платформе.

5. Широкий подход к определению границ товарного рынка, на котором действует хозяйствующий субъект — владелец двусторонней цифровой платформы, может привести к негативным последствиям. В частности,

<sup>18</sup> Решение ФАС России от 28 августа 2020 г. по делу № 11/01/10-24/2019 // <https://br.fas.gov.ru/ca/upravlenie-regulirovaniya-svyazi-i-informatsionnyh-tehnologiy/b70e9d96-8d39-46f5-9d7d-342da95b354b/>

потенциально опасные с точки зрения антимонопольного законодательства действия хозяйствующего субъекта, обладающего рыночной властью, не будут признаны незаконными, поскольку такие действия причиняют убытки только одной категории потребителей услуг компании — владельца цифровой платформы.

6. Неправильное определение границ товарного рынка приводит к неточным выводам относительно объема товарного рынка, состава хозяйствующих субъектов — участников рынка и их долей.

Владельцы цифровых платформ часто апеллируют к более широкому определению границ товарного рынка, чтобы увеличить объем рынка и тем самым уменьшить размер своей рыночной доли. Так, в ходе антимонопольного расследования в России компания Booking.com в своей правовой позиции указывала на более широкое определение границ товарного рынка, нежели они были определены в аналитическом отчете антимонопольного органа. Не вызывает сомнений, что данная позиция была направлена на уменьшение процента рыночной доли и, как следствие, на доказывание факта отсутствия доминирующего положения. Однако в решении<sup>19</sup> по делу Booking.com ФАС России подошла узко к вопросу определения продуктовых границ товарного рынка агрегаторов информации о средствах размещения.

7. Также весьма спорным является вывод ВС США о том, что действия Компании не приводят к нарушению прав владельцев банковских карт — покупателей. В решении суда отсутствует анализ того, каким образом высокий размер комиссии для продавцов отражается на конечной цене реализуемого ими товара. Суд не проанализировал вопрос — не приводит ли высокий размер комиссии к тому, что продавец полностью или в какой-то части перекладывает эти издержки на покупателей, что приводит к удорожанию реализуемого товара. Поскольку весьма разумно предположить, что продавец закладывает полностью или частично свои издержки в виде комиссии Компании в стоимость реализуемого товара, что, соответственно, приводит к возрастанию расходов владельцев кредитных карт. Таким образом, вполне допустимо, что высокая комиссия Amex негативным образом отражается на всех пользователях цифровой платформы: как на покупателях, так и на продавцах.

8. Проведенный анализ показывает, что в доктринальных позициях и в правоприменительной практике существует амбивалентность методологических подходов к определению продуктовых и географических границ товарных рынков, участниками которых являются владельцы цифровых платформ. Очевидно, что в целях унификации правоприменительной практики и обеспече-

ния принципа равенства всех участников оборота перед законом необходимо выработать единые методологические подходы к определению границ указанных товарных рынков в зависимости от особенностей той или иной цифровой платформы, а также общих условий обращения товаров на рынке. ■

## Литература [References]

1. Filistrucchi, Lapo and Geradin, Damien and van Damme, Eric E.C. and Affeldt, Pauline, Market Definition in Two-Sided Markets: Theory and Practice (March 16, 2013). TILEC Discussion Paper No. 2013-009, Tilburg Law School Research Paper No. 09/2013, Available at SSRN: <https://ssrn.com/abstract=2240850> or <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.2240850>
2. Wright J.D., Yun J.M. Burdens and Balancing in Multi-sided Markets: The First Principles Approach of Ohio v. American Express. Rev Ind Organ 54, 717–740 (2019). URL: <https://link.springer.com/article/10.1007/s11151-019-09677-7?shared-article-renderer>
3. Katz M., & Sallet J. (2018). Multisided platforms and antitrust enforcement. Yale Law Journal, Vol. 127. No. 7 P. 2144-2145, 2154. URL: <https://www.yalelawjournal.org/feature/multisided-platforms-and-antitrust-enforcement>
4. Connor John M. and Gaynor, Martin and McFadden, Daniel L. and Noll, Roger G. and Perloff, Jeffrey M. and Stiglitz, Joseph E. and White, Lawrence J. and Winter, Ralph A., Brief for Amici Curiae John M. Connor, Martin Gaynor, Daniel Mcfadden, Roger Noll, Jeffrey M. Perloff, Joseph A. Stiglitz, Lawrence J. White, and Ralph A. Winter in Support of Petitioners; In the Supreme Court of the United States; States of Ohio, Connecticut, Idaho, Illinois, Iowa, Maryland, Michigan, Montana, Rhode Island, Utah, and Vermont, Petitioners v. American Express Company, and American Express Travel Related Services Company, Inc., Respondents. (July 6, 2017). Available at SSRN: <https://ssrn.com/abstract=3287799> or <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.3287799>
5. Harrison, Jeffrey Lynch, Ohio v. American Express: Misunderstanding Two-Sided Platforms, the Charge Card 'Market,' and the Need for Procompetitive Justifications (August 13, 2018). 70 Mercer L. Rev. 437 (2020), University of Florida Levin College of Law Research Paper No. 20-23, Available at SSRN: <https://ssrn.com/abstract=3230282> or <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.3230282>
6. Evans David S. The Antitrust Economics of Two-Sided Markets (November 2, 2002). Available at SSRN: <https://ssrn.com/abstract=332022> or <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.332022>
7. Joshua H. Soven, Thu Hoang, More Old News than New News in American Express. Antitrust, Vol. 33, No. 1, Fall 2018. P. 23.

<sup>19</sup> Решение ФАС России от 29 декабря 2020 г. по делу № 11/01/10-41/2019 // <https://br.fas.gov.ru/cases/28df6ff0-bccd-449e-8909-0d9c66700f0d/>

- URL: [https://www.americanbar.org/groups/antitrust\\_law/publications/antitrust\\_magazine/2018/atmag-fall2018/](https://www.americanbar.org/groups/antitrust_law/publications/antitrust_magazine/2018/atmag-fall2018/)
8. Höppner Thomas. Defining Markets for Multi-Sided Platforms: The Case of Search Engines (August 15, 2015). 38 World Competition, Issue 3, 2015, pp. 349—366.  
Available at SSRN: <https://ssrn.com/abstract=3040557>
9. Lapo Filistrucchi et al., Market Definition in Two-Sided Markets: Theory and Practice, Journal of Competition Law & Economics, Volume 10, Issue 2, June 2014, Pages 293—339, <https://doi.org/10.1093/joclec/nhu007>
10. Katz M., & Sallet J. (2018). Multisided platforms and antitrust enforcement. Yale Law Journal, Vol. 127, No. 7. P. 2142—2175.  
URL: <https://www.yalelawjournal.org/feature/multisided-platforms-and-antitrust-enforcement>
11. Carlton Dennis W. and Winter Ralph A. Vertical MFN's and the Credit Card No-Surcharge Rule (May 16, 2018).  
Available at SSRN: <https://ssrn.com/abstract=2982115> or <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.2982115>
12. Hovenkamp Herbert. Platforms and the Rule of Reason: The American Express Case (2019). Columbia Business Law Review, Vol. 2019, p. 35, 2019, U of Penn, Inst for Law & Econ Research Paper No. 19—10, Available at SSRN: <https://ssrn.com/abstract=3334635>
13. Sarin Natasha. What's in Your Wallet (and What Should the Law Do About It?) (2020). University of Chicago Law Review, Vol. 87, p. 553, 2020, U of Penn, Inst for Law & Econ Research Paper No. 19-24, Available at SSRN: <https://ssrn.com/abstract=3389505>

### Сведения об авторе

**Маслов Антон Олегович:** младший научный сотрудник, аспирант кафедры конкурентного права МГЮА имени О.Е. Кутафина  
E-mail: [a.o.maslov96@gmail.com](mailto:a.o.maslov96@gmail.com)

Статья поступила в редакцию: 04.02.2021  
После доработки: 16.04.2021  
Принята к публикации: 11.05.2021  
Дата публикации: 29.06.2021

The paper was submitted: 04.02.2021  
Received after reworking: 16.04.2021  
Accepted for publication: 11.05.2021  
Date of publication: 29.06.2021

ISSN: 2542-0259

© Российское конкурентное право  
и экономика, 2021

## Открытые двери ФАС России и ЕЭК

### Open Doors of the Federal Antimonopoly Service of Russia and the Eurasian Economic Commission

**26** марта 2021 г. состоялся Антимонопольный форум ОКЮР при поддержке ФАС России и ЕЭК.

**Александра Нестеренко**, президент ОКЮР, открыла форум, отметив, что число членов ОКЮР в 2020 г. выросло на 37,4%, что подтверждает востребованность Объединения для доверительного диалога между юридическим сообществом и властью.

В первой сессии о государственной политике, направленной на развитие конкуренции, выступили **Сергей Пузыревский**, заместитель руководителя ФАС России, и **Арман Шаккалиев**, член Коллегии (министр) по конкуренции и антимонопольному регулированию, ЕЭК.

Сергей Пузыревский акцентировал внимание на тенденциях, которые показывают направления государственной антимонопольной политики. Вот некоторые из них: за 2015—2020 гг. количество антимонопольных нарушений снизилось в 3 раза; ФАС России смогла выработать политику «мягкого» антимонопольного регулирования; удалось обеспечить присутствие не менее трех хозяйствующих субъектов во всех отраслях экономики; по сравнению с 2017 г. в 2 раза удалось снизить количество нарушений со стороны органов государственной власти; ведомство нацелено снизить избыточное правовое регулирование деятельности естественных монополий.

Арман Шаккалиев считает, что главным трендом антимонопольного регулирования и на уровне ЕАЭС становится внедрение инструментов «мягкого» регулирования, а именно — предупреждений и предостережений, которые уже себя хорошо зарекомендовали в практике государств — членов ЕАЭС.

Инструментом «мягкой» антимонопольной политики является и антимонопольный комплаенс. Так, сейчас ЕЭК проработала с органами по стандартизации РФ и РК заявку в Международную организацию по стандартизации с предложением создать международный стандарт по антимонопольному комплаенсу. Такой стандарт должен решать задачи стандартизации терминологии. Оценка соответствия антимонопольного комплаенса будет осуществляться третьей (независимой) стороной на основе принципа аккредитации.

Также ЕЭК продолжает разработку Кодекса добросовестных практик торговых сетей на уровне ЕАЭС.

Сессию о шоковых изменениях на рынке модерировал **Ярослав Кулик**, управляющий партнер консалтинговой компании Kulik & Partners Law.Economics. Ярослав отметил значительно возросшее за последние 12 месяцев количество сообщений регулятора о проводимых проверках цен на товары. ФАС России стала чаще получать поручения от Правительства Российской Федерации и Президента Российской Федерации по контролю за ценами, запрашивать больше информации у участников рынков, а они увеличили издержки на подготовку ответов на запросы ФАС. Цели дискуссии — понять, как шоки на рынках повлияли на государственное ценовое регулирование и антимонопольное правоприменение и как компании могут снизить собственные риски.



Аркадий Лисин, руководитель направления регуляторных рисков Департамента контроля за соблюдением правил, СУЭК; Артём Молчанов, начальник Правового управления ФАС России; Александра Курдюмова, старший партнер, Versus.legal; Оксана Кузнецова, заместитель начальника Правового управления ФАС России; Евгений Хохлов, партнер, юридическая фирма Antitrust Advisory; Тимофей Нижегородцев, заместитель руководителя ФАС России; Нелли Галимханова, начальник управления контроля промышленности ФАС России; Александра Нестеренко, президент, Ассоциация «Некоммерческое партнерство «Объединение Корпоративных Юристов»; Кирилл Дозмаров, партнер, консалтинговая компания Kulik & Partners Law.Economics; Ярослав Кулик, управляющий партнер, консалтинговая компания Kulik & Partners Law.Economics; Алия Джумабаева, директор Департамента конкурентной политики и политики в области государственных закупок, Евразийская экономическая комиссия; Ольга Протченко, эксперт Ассоциации «НП «ОКЮР» по антимонопольному законодательству; Антон Суббот, партнер, международная юридическая фирма Baker McKenzie

Своим представлением о самом понятии шоковой ситуации на рынке и оптимальном реагировании на нее государственных институтов поделился **Кирилл Дозмаров**, партнер консалтинговой компании Kulik & Partners Law.Economics. По мнению Кирилла, шок — это событие, повлекшее резкое и существенное изменение спроса или предложения. Шок может породить резкое изменение товарно-денежных потоков, привести к практически полной отмене деловых обыкновений и заставить бизнес действовать в условиях ограниченной информации.

Однако у ФАС России есть только два варианта реагирования на изменение цен: проверить бизнес с точки зрения (1) злоупотребления рыночной властью доминанта или (2) заключения антиконкурентных соглашений. Альтернатив законом на данный момент не предусмотрено. Важно, чтобы антимонопольный орган, в первую очередь, формировал стимулы для нормальной рыночной среды и развивал конкуренцию.

**Нелли Галимханова**, начальник управления контроля промышленности ФАС России, рассказала о грани между антимонопольным мониторингом и расследованием. Так,



Сергей Пузыревский, заместитель руководителя ФАС России



На экране — Арман Шанкалиев, член Коллегии (министр) по конкуренции и антимонопольному регулированию, Евразийская экономическая комиссия

любое обращение в ФАС России, оформленное в соответствии с требованиями закона, может быть поводом для проверки, а служба обязана реагировать на каждое обращение и проводить проверку. Чтобы принять обоснованное решение по обращению, у регулятора должно быть достаточное количество документальных доказательств. При этом ФАС России наблюдает в последнее время рост числа не только решений по антимонопольным делам, но решений об отказе в их возбуждении. Поэтому обоснование принятого решения должно быть подробным и документально подтвержденным.

Практическими тактиками снижения рисков поделился **Евгений Хохлов**, партнер юридической фирмы Antitrust Advisory. ФАС России действительно настроена применять «мягкую» силу. Запрос именно на такую антимонопольную политику, когда регулятор делает упор на предупреждение нарушений, есть со стороны самих хозяйствующих субъектов. Компании хотели бы избежать издержек, при которых отвлекаются их ресурсы; внимание ФАС России к компании может вызвать интерес у других контролирующих органов; действия ФАС России могут повлечь для компаний необходимость несения судебных расходов.

Снизить риски, полагает Е. Хохлов, можно, к примеру, следующим образом: подготавливать экономическое обоснование повышения цен; организовывать коллективное принятие решений в компании; оценивать динамику спроса.

**Тимофей Нижегородцев**, заместитель руководителя ФАС России, поднял вопрос о прямом ценовом регулировании в случае возникновения «шоков», влияющих на рост цен.

*«В большинстве развитых стран государство имеет механизмы влияния на цены помимо работы рынка. Это разнообразное тарифное регулирование, установление референтных (предельных) цен на социально значимые товары, например, лекарства. Это и механизмы срочного воздействия на цены в случае резкого роста цен (ценовых шоков) по каким-то причинам», —* заявил Т. Нижегородцев.

Ценовые «шоки» могут возникать по разным причинам. Не всегда они носят объективный характер, но, как правило, они временны.

Безусловно, в рыночной экономике нужно избегать прямого ценового регулирования, потому что цены устанавливаются в рамках баланса спроса и предложения. Но инструмент компенсации ценовых «шоков» на период разбирательства и восстановления баланса должен быть.

**Артем Молчанов**, начальник Правового управления ФАС России, отметил, что принятый 1 марта 2020 г. закон предусматривает правила внедрения комплаенса, однако в закон не вошло снижение штрафов в случае, если комплаенс функционирует, а его мероприятия позволили выявить нарушение и устранить его последствия. Подобное правило действует во Франции, Великобритании, Италии. В качестве решения этого вопроса предложено внести в новый Кодекс об административных правонарушениях такое смягчающее ответственность обстоятельство, как функционирование системы комплаенса.

А. Молчанов акцентировал внимание на том, что ФАС России осторожно относится к инициативе стандартизации комплаенса, и обратил внимание на ключевые мо-

менты проекта, особо отметив исключительную добровольность принятия системы комплаенса.

**Алия Джумабаева**, директор Департамента конкурентной политики и политики в области государственных закупок ЕЭК, пояснила, что ЕЭК находится на пути внедрения инструментов мягкого права и превентивных мер, в числе которых комплаенс. В связи с этим возможно внесение поправок в Договор о ЕАЭС. Ожидается активное обсуждение вопроса внедрения в право ЕАЭС комплаенса не только с бизнесом, но и с национальными антимонопольными органами. А. Джумабаева отметила, что о полном освобождении от ответственности в случае внедрения комплаенса говорить преждевременно. Однако обсуждать вопросы смягчения ответственности можно при условии, что система комплаенса действительно работает, а не внедрена лишь формально.

**Аркадий Лисин**, руководитель направления регуляторных рисков Департамента контроля за соблюдением правил СУЭК, отметил, что не все ожидания бизнеса были удовлетворены с принятием закона, важно то, что предусмотренные ст. 9.1 Закона о защите конкуренции процедуры позволяют компании избежать ситуаций, когда в силу пробела в законодательстве или наличия в нем допускающих различное толкование норм компания добросовестно полагает, что действует в рамках закона, но в итоге оказывается нарушителем (добросовестное заблуждение).

**Ольга Протченко**, эксперт ОКЮР по антимонопольному законодательству, описала возможные сложности внедрения комплаенса. Сперва необходимо выяснить,

как обеспечить заинтересованность руководства и, соответственно, необходимые ресурсы. Затем провести оценку рисков и классифицировать комплаенс-риски. Далее принять меры по снижению выявленных комплаенс-рисков и распределить ответственность внутри компании. Потом утвердить и довести до сотрудников акт об антимонопольном комплаенсе.

**Анастасия Тараданкина**, партнер коллегии адвокатов Делькредере, рассказала о проблемах сговоров на торгах и обратила внимание на ситуацию, когда в закупке участвуют два конкурента, а впоследствии победитель привлекает второго участника в качестве субподрядчика для исполнения контракта.

А. Тараданкина отметила, что антимонопольные органы негативно относятся к подобным ситуациям и зачастую признают лишь на основании этого признака антиконкурентное соглашение. Подтверждает эту позицию и выработанный подход ведомства, отраженный в Разъяснении Президиума ФАС России № 3. Анастасия надеется, что новое Постановление Пленума ВС РФ от 04.03.2021 № 2 дает надежду на уход от применения такого подхода к более взвешенному.

Оживленную дискуссию по проблемам трансграничной торговли организовал партнер Antitrust Advisory **Александр Егорушкин**.

Открыла сессию **Елена Соколовская**, партнер, руководитель антимонопольной практики Пепеляев Групп, подняв проблему установления территориальных ограничений в вертикальных соглашениях и их допустимость,



Аркадий Лисин, руководитель направления регуляторных рисков Департамента контроля за соблюдением правил, СУЭК; Анастасия Тараданкина, партнер, коллегии адвокатов Делькредере; Алексей Сушкевич, директор Департамента антимонопольного регулирования, Евразийская экономическая комиссия



Елена Соколовская, партнер, руководитель антимонопольной практики, Пепеляев Групп; Александр Егорушкин, партнер, юридическая фирма Antitrust Advisory; Андрей Кашеваров, заместитель руководителя ФАС России

поскольку в таких соглашениях правоприменительная практика неоднозначна.

Вопросом, вызвавшим дальнейшую дискуссию, стало обсуждение практики ЕЭК, а именно — дело в отношении российской и казахстанской компаний Дельрус, действия которых были квалифицированы как антиконкурентное горизонтальное соглашение, направленное на раздел рынка по территориальному принципу. Решение ЕЭК было обжаловано в суде ЕАЭС, первая инстанция которого поддержала ЕЭК. Однако Апелляционная палата Суда ЕАЭС признала решение ЕЭК несоответствующим Договору о ЕАЭС.

**Алексей Сушкевич**, директор Департамента антимонопольного регулирования ЕЭК, указал: по результатам



Ярослав Кулик, управляющий партнер, консалтинговая компания Kulik & Partners Law.Economics

рассмотрения дела компании Дельрус установлено, что между российской и казахстанской компаниями существует договоренность о распределении потока услуги калибровки датчиков по территориальному принципу. Суд ЕАЭС сначала поддержал вынесенное решение ЕЭК. Однако Апелляционная палата Суда ЕАЭС отменила решение, указав комиссии, что ЕЭК не в полной мере проанализировала отношения между компаниями на предмет вхождения в одну группу лиц.

Заместитель руководителя ФАС России **Андрей Кашеваров** отметил, что подходы к параллельному импорту у антимонопольного органа не изменились.

А. Кашеваров обратил внимание, что отказ в ввозе оригинального товара является необоснованным, поэтому необходимы четкие критерии оценки обоснованности или необоснованности такого отказа. В этой связи следует обратить внимание на практику рассмотрения подобных антимонопольных дел в Японии.

А. Кашеваров подчеркнул, что ФАС России продолжает поддерживать необходимость внесения соответствующих изменений в законодательство. Но вместе с тем антимонопольная служба готова рассматривать обращения независимых импортеров с жалобами на необоснованный отказ правообладателей при ввозе товаров на территорию Российской Федерации.

Александр Егорушкин затронул проблему, связанную с наличием в России продукции, которая отличается от продукции в иностранных государствах, что рассматривается ФАС России как недобросовестная конкуренция в форме введения потребителей в заблуждение.

Спикер предложил сделать порядок проведения исследований по двойным стандартам более открытым для



Александра Курдюмова, старший партнер, Versus.legal; Александра Нестеренко, президент, Ассоциация «Некоммерческое партнёрство «Объединение Корпоративных Юристов»; Яна Склярова, заместитель начальника Управления контроля рекламы и недобросовестной конкуренции ФАС России; Аркадий Лисин, руководитель направления регуляторных рисков Департамента контроля за соблюдением правил, СУЭК; Анастасия Тараданкина, партнер, коллегия адвокатов Делькредере; Елена Соколовская, партнер, руководитель антимонопольной практики, Пепеляев Групп; Александр Егорушкин, партнер, юридическая фирма Antitrust Advisory

компаний, чья продукция анализируется, создав фокус именно на позиционировании товара производителем, поскольку это создает впечатление у потребителей и является главным фактором введения потребителей в заблуждение.

Вопрос о безопасности продукции, требования к которой предусмотрены техрегулированием, по мнению Александра, должен остаться за рамками рассмотрения дел по «двойным стандартам», поскольку если продукция соответствует применимым в России требованиям безопасности, то она является априори безопасной и потребитель в принципе не может быть введен в заблуждение относительно этого параметра.

Сессию о новом в судебных спорах открыла **Александра Курдюмова**, старший партнер компании Versus.legal, представив обзор практики ФАС России и ЕЭК по делам об имитации внешнего вида товара. Александра описала ключевые аспекты рассмотрения дел такой категории, а также сформулировала общие правила

по защите от недобросовестных имитаций: обеспечить портфолио товарных знаков и промышленных образцов, которые защищают фирменный стиль и яркие элементы упаковок старых и актуальных дизайнов; своевременно отслеживать и фиксировать нарушения до момента, когда товар нарушителя приобретет самостоятельную узнаваемость; особое внимание уделить сбору доказательств наличия имитации.

Завершила форум А. Нестеренко: «Результат совместной работы ФАС России и ОКЮР — это проект разъяснений по антимонопольному комплаенсу. А. Молчанов охарактеризовал общий подход антимонопольного ведомства как «открытые двери». И, действительно, документ получился максимально гибким, многие вопросы хозяйствующие субъекты смогут решать по своему усмотрению». ■

*Пресс-релиз подготовлен Иваном Стариковым, Анной Заболотных, юристами Antitrust Advisory 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, потребуются 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. Корректурка 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](http://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: A4, 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; аннотация: 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 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.

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 рекомендуются 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.