



Федеральная  
Антимонопольная  
Служба

# Российское конкурентное право и экономика

Научно-практический журнал

№ 1 (29) 2022  
ISSN: 2542-0259



9 772542 025902

№ 1 (29) 2022  
No 1 (29) 2022

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, 2022

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 22.03.2022

### 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

Корректурa:  
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:

**Шаскольский Максим Алексеевич (председатель)**

руководитель, ФАС России, г. Москва, Россия

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

д.ю.н., проф., 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 Института экономики 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., зам. 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 Института 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., первый 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

**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., сопредседатель Научного совета РАН по проблемам защиты и развития конкуренции, г. Москва, Россия

**Федоров Александр Вячеславович**

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

**Хазиев Шамиль Николаевич**

д.ю.н., доцент, главный научный сотрудник, Российский федеральный центр судебной экспертизы при Министерстве юстиции РФ, 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. Сибиу, 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 РАН. 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

**Хамуков Мухамед Анатольевич**

к.э.н., Ph.D, МГУ им. М. В. Ломоносова, 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

## Editor's Column

---

- 6 Web of Science as the "Sun" of Russian Science (The Results of the Meeting of the Scientific Council of the Russian Academy of Sciences on the Protection and Development of Competition on February 7, 2022)  
*Sergey V. Maksimov, Editor-in-Chief*

## State Enforcement Policy

---

- 8 The Legal Positions of the Supreme Court of the Russian Federation on the Issues of the Group of Persons and Prohibit for Anti-Competitive Agreements, Which Were Reflected in the Decision No. 2 of its Plenum of March 4th, 2021  
*Aleftina S. Tymoshenko, Institute for the Development of Competition and Antimonopoly Regulation St. Petersburg State University, St. Petersburg, Russia, FAS Russia, Moscow, Russia*

## Antitrust Compliance

---

- 16 Antimonopoly Compliance: Analytical Review of Foreign Practice. Part II  
*Marina G. Drozd, FAS Russia, Moscow, Russia*

## Economic Theory of Competition

---

- 24 The Concept of Market Power of the Buyer (Economic and Theoretical Aspects for the Purposes of Anti-monopoly Regulation)  
*Irina V. Knyazeva, Nikolay N. Zaikin, Siberian Institute of Management — branch of RANEPa, Novosibirsk, Russia*

## State Regulation of the Economy

---

- 30 Russian Market of Confectionery Products (Study of the Feasibility of Introducing Mandatory Control and Accounting Marking of the "Honest Sign" System)  
*Sergey V. Maksimov, Institute of Economics RAS, Moscow, Russia*  
*Olga G. Simonova, Moscow, Russia*  
*Kanat A. Utarov, South Kazakhstan University named after M. Auezov, Shymkent, Kazakhstan*
- 48 The Prospects of the Formation of Scientific and Technical Support System Organizations in the Industrial Safety Field  
*Dmitriy V. Sheloumov, Russian Economic University named after G.V. Plekhanov, Moscow, Russia*

## Development of Competition

---

- 56 Implementation by Regulated Organizations of Activities of Investment Programs in the Field of Housing and Communal Services (Problems and Ways to Resolve Them)  
*Maria D. Borisova, FAS Russia, Moscow, Russia*
- 62 Digital Transformation of State Policy in the Field of Science. Comments on the article "'Roadmap" for the Development of Competition in the Field of Science (Theoretical Model)" published in the journal "Russian Competition Law and Economy"  
*Roman G. Tkachenko, Center for Digital Transformations of Economic Security Systems of Russian State University named after A.N. Kosygin, Moscow, Russia*
- 66 A New Fundamental Study of Competition Law Issues (Monograph Review A.N. Varlamova "Competition Law and Industry Commodity Markets")

## State Procurements

---

- 68 Creation by the Customer of Requirements for the Procurement Facility: New in the Law on the Contract System Procurement  
*Grigory B. Dobretsov, SIC-1 FKU NII FSIN of Russia, Moscow, Russia*

## Review

---

- 80 Analytical Review of Court Cases Considered with the Participation of Antimonopoly Authorities  
*Larisa V. Vovkivskaya, Financial University under the Government of the Russian Federation, FAS Russia, Moscow, Russia*  
*Elena V. Savostina, FAS Russia, Moscow, Russia*

## Enforcement Practices

---

- 86 Administrative and Judicial Practice of Dealing with Disputes Arising from the Right to Repair Restored Parts (Analytical Review)  
*Gleb V. Zavarzin, Elizaveta S. Komnatnaya, Evgeny E. Korotaev, Anastasia N. Kulbertinova, Ekaterina A. Oleksenko, Ksenia A. Katantseva, St. Petersburg University, St. Petersburg, Russia*

# Содержание

## Колонка редактора

---

- 6 Web of Science как «солнце» российской науки (Итоги заседания Научного совета РАН по проблемам защиты и развития конкуренции 7 февраля 2022 г.)  
*Максимов С. В., главный редактор*

## Государственная политика в сфере правоприменения

---

- 8 Правовые позиции Верховного Суда РФ по вопросам о группе лиц и запрете на антиконкурентные соглашения, нашедшие отражение в постановлении № 2 его Пленума от 4 марта 2021 г.  
*Тимошенко А. С., Институт развития конкуренции и антимонопольного регулирования Санкт-Петербургского государственного университета, г. Санкт-Петербург, Россия, ФАС России, г. Москва, Россия*

## Антимонопольный комплаенс

---

- 16 Антимонопольный комплаенс: аналитический обзор зарубежной практики. Часть II  
*Дрозд М. Г., ФАС России, г. Москва, Россия*

## Экономическая теория конкуренции

---

- 24 Понятие рыночной власти покупателя (экономико-теоретические аспекты для целей антимонопольного регулирования)  
*Князева И. В., Заикин Н. Н., Сибирский институт управления — филиал РАНХиГС, г. Новосибирск, Россия*

## Государственное регулирование экономики

---

- 30 Российский рынок кондитерских изделий (исследование целесообразности введения обязательной контрольно-учетной маркировки системы «Честный знак»)  
*Максимов С. В., Институт экономики РАН, г. Москва, Россия*  
*Симонова О. Г., г. Москва, Россия*  
*Утаров К. А., Южно-Казахстанский университет им. М. Ауэзова, г. Шымкент, Казахстан*
- 48 Перспективы формирования системы организаций научно-технической поддержки в сфере промышленной безопасности  
*Шеломов Д. В., Российский экономический университет им. Г.В. Плеханова, г. Москва, Россия*

## Развитие конкуренции

---

- 56 Выполнение регулирующими организациями мероприятий инвестиционных программ в сфере жилищно-коммунального хозяйства (проблемы и пути их разрешения)  
*Борисова М. Д., ФАС России, г. Москва, Россия*
- 62 Цифровая трансформация государственной политики в сфере науки. Комментарии к статье «“Дорожная карта” развития конкуренции в сфере науки (теоретическая модель)», опубликованной в журнале «Российское конкурентное право и экономика»  
*Ткаченко Р. Г., Центр цифровых трансформаций систем экономической безопасности РГУ им. А. Н. Косыгина, г. Москва, Россия*
- 66 Новое фундаментальное исследование проблем конкурентного права (рецензия на монографию А. Н. Варламовой «Конкурентное право и отраслевые товарные рынки»)

## Госзакупки

---

- 68 Формирование заказчиком требований к объекту закупки: новое в законе о контрактной системе  
*Добрецов Г. Б., НИЦ-1 ФКУ НИИ ФСИН России, г. Москва, Россия*

## Обзор

---

- 80 Аналитический обзор судебных дел, рассмотренных с участием антимонопольного органа  
*Вовквиская Л. В., Финансовый университет при Правительстве РФ, ФАС России, г. Москва, Россия*  
*Савостина Е. В., ФАС России, г. Москва, Россия*

## Правоприменительная практика

---

- 86 Административная и судебная практики рассмотрения споров, вытекающих из права на ремонт восстановленных деталей (аналитический обзор)  
*Заварзин Г. В., Комнатная Е. С., Коротаев Е. Э., Кульбертинова А. Н., Олексенко Е. А., Катанцева К. А., Санкт-Петербургский государственный университет, г. Санкт-Петербург, Россия*



<https://doi.org/10.47361/2542-0259-2022-1-29-6-7>

ISSN: 2542-0259

© Российское конкурентное право  
и экономика, 2022

# Web of Science как «солнце» русской науки

*(Итоги заседания Научного совета  
РАН по проблемам защиты и развития  
конкуренции 7 февраля 2022 г.)*

**Максимов С. В.,**  
главный редактор,  
советник руководителя ФАС  
России,  
д.ю.н., профессор

**Для цитирования:** Максимов С. В. Web of Science как «солнце» русской науки (Итоги заседания Научного совета РАН по проблемам защиты и развития конкуренции 7 февраля 2022 г.) // Российское конкурентное право и экономика. 2022. № 1 (29). С. 6–7, <https://doi.org/10.47361/2542-0259-2022-1-29-6-7>

# Web of Science as the “Sun” of Russian Science

*(The Results of the Meeting of the Scientific  
Council of the Russian Academy of Sciences  
on the Protection and Development  
of Competition on February 7, 2022)*

**Sergey V. Maksimov,**  
Editor-in-Chief,  
Advisor to the Head  
of the FAS of Russia,  
Doctor of Law, Professor

**For citation:** Maksimov S.V. Web of Science as the "sun" of Russian science (The results of the meeting of the Scientific Council of the Russian Academy of Sciences on the protection and development of competition on February 7, 2022) / Russian Competition Law and Economy. 2022;(1(29)):6-7 (In Russ.), <https://doi.org/10.47361/2542-0259-2022-1-29-6-7>

**7** февраля 2022 г. под председательством руководителя ФАС России М.А. Шаскольского и академика РАН Г.А. Тосуняна состоялось первое заседание Научного совета РАН по проблемам защиты и развития конкуренции в обновленном составе.

Основным вопросом повестки стало обсуждение подготовленного рабочей группой ФАС России и РАН<sup>1</sup> проекта Дорожной карты развития конкуренции в сфере науки, который до 1 марта 2022 г. должен был быть внесен Минобрнауки России в Правительство Российской Федерации в соответствии с распоряжением от 2 сентября 2021 г. № 2424-р по согласованию с Российской академией наук. Соисполнителями документа наряду

<sup>1</sup> В состав соответствующей рабочей группы ФАС России — РАН, созданной по решению Научным советом РАН по вопросам защиты и развития конкуренции 1 ноября 2019 г. (п. 4 протокола № 5), наряду с представителями руководства Службы, Управления контроля социальной сферы, торговли и непроизводственных услуг, Правового управления, Административного управления — Секретариата руководителя ФАС России, вошли также члены РАН и Института проблем развития науки РАН.

с ФАС России было также определено Министерство просвещения Российской Федерации<sup>2</sup>.

В число основных целей предложенного проекта Дорожной карты включены:

- реализация мер по демополизации мировых рынков впервые публикуемых результатов НИОКТР узкой группой хозяйствующих субъектов, контролирующих издания, индексируемые зарубежными базами научного цитирования (прежде всего Web of Science и Scopus);
- восстановление базовых условий добросовестной конкуренции между российскими научными и образовательными организациями, нарушенных критическим доминированием среди показателей эффективности их деятельности библиометрических показателей и дискриминацией впервые публикуемых результатов НИОКТР в пользу высококвартильных (преимущественно зарубежных) журналов, индексируемых WoS;
- повышение эффективности закупок научно-исследовательских, опытно-конструкторских и технологических работ (НИОКТР) за счет устранения барьеров для участия в таких закупках отдельных ученых и научных коллективов, не являющихся юридическими лицами.

По результатам продолжительной дискуссии, в которой приняли участие не только члены совета, но и другие члены РАН, иные специалисты, Научным советом РАН было принято решение рекомендовать Минобрнауки России, ФАС России, Минпросвещения России и РАН дополнить Дорожную карту развития конкуренции в сфере науки специальным разделом, посвященным развитию конкуренции в сфере высшего образования, а также мероприятиями, направленными на:

- совершенствование методики расчета комплексного балла публикационной результативности (КБПР) как вспомогательного инструмента оценки эффективности научной деятельности с учетом специфики естественных и социально-гуманитарных наук;
- централизацию в рамках компетенции одного органа исполнительной власти функций учета, правовой

охраны и использования полученных российскими организациями и гражданами результатов НИОКТР как объектов интеллектуальной собственности;

- формирование экономики интеллектуальной собственности на результаты НИОКТР как самостоятельного сектора экономики России;
- усиление информационно-аналитического ресурсного обеспечения экспертных функций РАН как необходимого условия поддержания конкуренции среди организаций, реализующих наиболее значимые наукоемкие проекты технологического и социально-экономического развития;
- развитие конкуренции между хозяйствующими субъектами в сфере науки посредством совершенствования порядка, критериев и условий финансирования Российским научным фондом (РНФ) проводимых российскими учеными и их временными коллективами фундаментальных исследований.

Принимая во внимание эти рекомендации, Минобрнауки России в конце февраля текущего года обратилось в Правительство России с инициативой о внесении в распоряжение Правительства РФ от 2 сентября 2021 г. № 2424-р изменений, предусматривающих необходимость разработки общей Дорожной карты по развитию конкуренции в сфере науки и высшего образования.

7 марта 2022 г. заместитель Председателя Правительства Российской Федерации Д.Н. Чернышенко поручил Минобрнауки России (поручение ДЧ-П28-3426кс) в срок до 15 марта 2022 г. при участии заинтересованных федеральных органов исполнительной власти и организаций представить предложения *«по исключению требований по наличию публикаций, индексируемых в международных базах данных (Web of Science, Scopus), при оценке результативности научных программ и проектов, а также государственного задания на научные исследования»* и разработать собственную систему оценки результативности научных исследований и разработок.

15 марта 2022 г. проект соответствующего постановления был внесен Минобрнауки России в Правительство Российской Федерации. ■

<sup>2</sup> См.: Распоряжение Правительства РФ от 2 сентября 2021 г. № 2424-р «Об утверждении Национального плана («дорожной карты») развития конкуренции в РФ на 2021—2025 гг.» // СЗ РФ. 13.09.2021. № 37. Ст. 6553.



УДК 346  
<https://doi.org/10.47361/2542-0259-2022-1-29-8-14>

ISSN: 2542-0259  
 © Российское конкурентное право  
 и экономика, 2022

# Правовые позиции Верховного Суда РФ по вопросам о группе лиц и запрете на антиконкурентные соглашения, нашедшие отражение в постановлении № 2 его Пленума от 4 марта 2021 г.

**Тимошенко А. С.,**

Институт развития конкуренции  
и антимонопольного  
регулирования  
Санкт-Петербургского  
государственного университета,  
199034, Россия, г. Санкт-  
Петербург, Университетская  
набережная, д. 7—9,  
ФАС России,  
125993, Россия, г. Москва,  
ул. Садовая-Кудринская, д. 11

## Аннотация

В статье рассмотрены правовые позиции Верховного Суда Российской Федерации по ряду взаимосвязанных вопросов о группе лиц и о запрете на антиконкурентные соглашения, изложенные в Постановлении Пленума Верховного Суда № 2 «О некоторых вопросах, возникающих в связи с применением судами антимонопольного законодательства» от 4 марта 2021 г.

Автор предлагает ответы на многочисленные вопросы, возникшие в связи с применением указанных правовых позиций, основанные на анализе действующего законодательства Российской Федерации и сложившейся правоприменительной практики.

**Ключевые слова:** группа лиц; антиконкурентное соглашение; общий экономический интерес; антимонопольное законодательство; судебное толкование.

**Для цитирования:** Тимошенко А. С. Правовые позиции Верховного Суда РФ по вопросам о группе лиц и запрете на антиконкурентные соглашения, нашедшие отражение в постановлении № 2 его Пленума от 4 марта 2021 г. // Российское конкурентное право и экономика. 2022. № 1 (29). С. 8—14, <https://doi.org/10.47361/2542-0259-2022-1-29-8-14>

Автор заявляет об отсутствии конфликта интересов.

# The Legal Positions of the Supreme Court of the Russian Federation on the Issues of the Group of Persons and Prohibit for Anti-Competitive Agreements, Which Were Reflected in the Decision No. 2 of its Plenum of March 4th, 2021

**Aleftina S. Tymoshenko,**

Institute for the Development of Competition and Antimonopoly Regulation St. Petersburg State University,  
University Qy, 7—9,  
St. Petersburg, 199034, Russia,  
FAS Russia,  
Sadovaya-Kudrinskaya str., 11,  
Moscow, 125993, Russia

## Abstract

The article discusses the legal positions of the Supreme Court of the Russian Federation for a number of interrelated issues about the group of persons and prohibiting the anti-competitive agreements set out in the Resolution of its Plenum № 2 «On some issues arising from the application of the courts of antimonopoly legislation» of March 4 2021. The author offers answers to numerous questions that have arisen in connection with the application of these legal positions, based on the analysis of the current legislation of the Russian Federation and the current law enforcement practice.

**Keywords:** *group of persons; anti-competitive agreement; general economic interest; antitrust legislation; judicial interpretation.*

**For citation:** Tymoshenko A. S. The legal positions of the Supreme Court of the Russian Federation on the issues of the group of persons and prohibit for anti-competitive agreements, which were reflected in the Decision No. 2 of its Plenum of March 4th, 2021 // Russian Competition Law and Economy. 2022;(1(29)):8-14 (In Russ.), <https://doi.org/10.47361/2542-0259-2022-1-29-8-14>

The author declare no conflict of interest.

**4** марта 2021 г. Пленум Верховного Суда Российской Федерации принял постановление № 2 «О некоторых вопросах, возникающих в связи с применением судами антимонопольного законодательства» (далее — Постановление № 2)<sup>1</sup>.

Анализу различных правовых позиций высшей судебной инстанции, сформулированных в Постановлении № 2, на сегодня посвящен уже ряд научных работ [1—3]. В число таких позиций входит и разъяснение Верховного Суда РФ по вопросам о группе лиц и участии хозяйствующих субъектов группы в различного рода соглашениях, нарушающих или не нарушающих антимонопольное законодательство. Исходя из анализа содержания Постановления № 2 Верховный Суд РФ последовательно реализует идею о том, что группу лиц следует рассматривать в качестве единого хозяйствующего субъекта рынка с общим экономическим интересом по отношению к иным участникам.

Означает ли это, что нормы, ограничивающие участие в антиконкурентном соглашении, априори не распространяются на участников, входящих в группу лиц? По нашему

<sup>1</sup> См.: Рос. газета. 2021. 24 марта.

мнению, *не означает*, поскольку из общего правила, закрепленного в п. 20 Постановления № 2, вытекает, что достигнутые между хозяйствующими субъектами договоренности (соглашения) запрещаются антимонопольным законодательством, если целью и (или) результатом их является недопущение (устранение, ограничение) соперничества хозяйствующих субъектов.

В то же время следует учитывать нормы ч. 7 и 8 ст. 11 Федерального закона от 26 июля 2006 г. № 135-ФЗ «О защите конкуренции»<sup>2</sup> (далее — Закон о защите конкуренции) об иммунитете за преследование антиконкурентных соглашений. Это положение касается только двух видов группы лиц, что следует и из Закона о защите конкуренции, и из содержания пп. 7 (абз. 3) и 28 Постановления № 2, где говорится о том, что запреты на антиконкурентные отношения не применяются при наличии отношений контроля. При этом контроль должен осуществляться в одной из форм, а именно возможность распоряжения более чем 50% голосующих акций или долей в уставном (складочном) капитале юридического лица и осуществление функций исполнительного органа в разных юридических лицах. Эти правила являются специальными, установленными при решении вопроса освобождения группы лиц от запретов на антиконкурентные отношения.

Представляется, что указанное разъяснение внесет правовую определенность в этом вопросе. Как можно проследить из решений судов, судебная практика в большинстве случаев исходит из того, что ч. 8 ст. 11 Закона о защите конкуренции установлен закрытый перечень критериев отнесения хозяйствующих субъектов к подконтрольной группе лиц, при этом суды отказываются признавать доводы участников группы, расширяющие сферу подконтрольности. Но остались открытыми вопросы: что понимать под «распоряжением голосами», составляющими уставный капитал юридического лица? Что входит в полномочия распоряжения голосами? Какие существуют способы распоряжения голосами?

Правоприменители при решении вопроса о подконтрольности участников группы лиц подходят либо слишком строго, либо, наоборот, приходят к выводу о наличии контроля не в очевидных ситуациях. Как, например, относиться к договорам доверительного управления? По ряду дел суды исходят из того, что указанный договор не свидетельствует о переходе права распоряжения имуществом. При этом ссылаются на положения п. 1 ст. 1012 Гражданского кодекса Российской Федерации<sup>3</sup> (далее — ГК РФ), ст. 21 Федерального закона от 8 февраля 1998 г. № 14-ФЗ «Об обществах с ограниченной ответственностью»<sup>4</sup>, согласно которым передача имуще-

ства в доверительное управление не влечет перехода права собственности на него к доверительному управляющему, так как отсутствует факт возможности распоряжения доверительным управляющим по собственному усмотрению более чем 50% общего количества голосов, приходящихся на доли, составляющие уставный капитал (к примеру, дело № А70-6087/2020).

В ряде дел суды приходят к другому выводу о том, что договор доверительного управления о передаче долей свидетельствует о подконтрольности лиц, поскольку антимонопольное законодательство не ограничивает понятие контроля по критерию распоряжения более чем 50% голосов исключительно приобретением права собственности на такое имущество. В то же время законодатель ни в одном законодательном акте полноценно не раскрывает, что входит в полномочие распоряжения голосами, составляющими уставный капитал юридического лица.

В некоторых случаях суды подробно исследуют содержание договора о передаче в доверительное управление долей в обществах и в целях выявления контроля устанавливают содержание правомочий доверительного управляющего, как то: наделен ли правом голосовать на общих собраниях участников общества, участвовать в управлении общества, осуществляя права участника, выдвигать кандидатуры в органы управления обществ, выполнять иные юридические и фактические действия, вытекающие из права собственности на долю в уставном капитале обществ. По совокупности этих обстоятельств суды соглашались с доводом заявителей о том, что указанный договор доверительного управления долями в обществе в размере 100% уставного капитала юридического лица по сути равнозначен осуществлению функций исполнительного директора и свидетельствует о вхождении участников торгов в одну группу лиц по факту нахождения их под контролем доверительного управляющего (к примеру, дела № А65-27125/2018 и А76-35886/2019).

Таким образом, существующее сегодня между судами разночтение по поводу того, что представляет собой передача имущества в доверительное управление как допустимое доказательство наличия иммунитета от антимонопольного преследования за картели, демонстрирует существенный изъян, который должен быть решен законодателем и (или) единообразной судебной практикой и отвечать на вопросы, в чем выражается распоряжение голосами, в какой форме это право может быть реализовано, какими документами подтверждено.

В этом же пункте Постановления № 2 (п. 28) содержится положение, указывающее на то, что при доказывании картелей в отношении остальных хозяйствующих субъектов, не поименованных в ч. 8 ст. 11 Закона о защите конкуренции, но формирующих группу лиц по иным основаниям, установленным ст. 9 Закона о защите конкуренции, тем не менее должно быть доказано, что указанные лица

<sup>2</sup> См.: Рос. газета. 2006. 27 июля.

<sup>3</sup> См.: СЗ РФ. 1996. № 5. Ст. 410; 2006. № 6. Ст. 636.

<sup>4</sup> См.: СЗ РФ. 16.02.1998. № 7. Ст. 785.

являются конкурентами на товарном рынке. Наличие конкурентных отношений, согласно п. 22 Постановления № 2, подтверждается результатами проведенного анализа состояния конкуренции на товарном рынке. Особенно остро этот вопрос встает при обвинении хозяйствующих субъектов в заключении картельного соглашения для участия в торгах с целью повышения, снижения или поддержания цен. В то же время, как известно, торги сами по себе являются конкурентной процедурой, которая через соперничество реальных конкурентов должна выявить победителя, предложившего лучшие условия в жесткой, добросовестной, конкурентной борьбе. Сразу возникают вопросы: о каком едином экономическом интересе можно говорить, если у каждого пришедшего на торги свой экономический интерес — приобрести предмет торгов лично для себя? Что нескольким участникам группы лиц, объединенных единым экономическим интересом, делать на торгах? Почему отдельные участники группы принимают решение лично участвовать в торгах, а не один участник, представляющий данную группу? Если при честной борьбе на торгах предполагается, что каждый участник независим и действует самостоятельно в своем интересе, как можно в этом случае объединить их в одно целое? Или это нормальная ситуация, которая означает, что путем подачи заявки на участие в торгах участники группы ситуативно отказались от нахождения в группе лиц, поскольку, находясь в одной группе лиц, они не утратили своей самостоятельности при решении вопроса, вступать ли в гражданско-правовые отношения, в данном случае участвовать в торгах, но уже участвовать как соперники. В таком случае в соответствии с принципами, установленными законодательством о контрактной системе, все участники торгов должны добросовестно конкурировать друг с другом во время проведения торгов.

Отсюда же вытекает следующий вопрос. В п. 22 Постановления № 2, посвященном всем видам картелей, говорится о подтверждении наличия конкурентных отношений результатами проведенного анализа состояния конкуренции на товарном рынке. Относится ли это положение к торгам? Статья 11 Закона о защите конкуренции рассматривает ограничивающие конкуренцию соглашения хозяйствующих субъектов: а) на товарных рынках; б) на торгах. Нужно ли в принципе проводить анализ состояния конкуренции при доказывании картеля на торгах, и если да, — то в каких пределах? Одинаков ли будет объем исследований состояния конкуренции, который проводит антимонопольный орган в отношении картелей на товарных рынках и картелей на торгах?

Согласно ч. 5<sup>1</sup> ст. 45 Закона о защите конкуренции при рассмотрении дел о нарушении антимонопольного законодательства антимонопольный орган должен проводить анализ состояния конкуренции в том объеме, который ему необходим для принятия решения о наличии или отсутствии антимонопольного нарушения, по при-

знакам которого возбуждено дело. Соответственно, объем такого анализа в каждом деле может отличаться в зависимости от допущенного правонарушения.

Как указано в п. 10.3 Порядка проведения анализа состояния конкуренции на товарном рынке, утвержденного приказом ФАС России от 28 апреля 2010 г. № 220<sup>5</sup> (далее — Порядок № 220), в ходе анализа относительно доказывания картелей на товарных рынках определяются продуктовые и географические границы рынка с учетом предмета соглашения, а также наличие конкурентных отношений между участниками. По факту установления картелей на торгах проводится «усеченный» анализ состояния конкуренции, он включает в себя определение предмета торгов и определение состава хозяйствующих субъектов, участвующих в торгах либо отказавшихся от участия в торгах в результате соглашения (п. 10.10 Порядка). В данном положении не сказано, что в ходе проведения такого анализа требуется установление факта нахождения участников и потенциальных участников в состоянии конкуренции. И это понятно, поскольку ограничение, устранение конкуренции выявляются (соответственно, соглашение реализуется) не на товарном рынке в целом, а в ходе совершения антиконкурентных действий непосредственно на торгах при проведении соответствующей процедуры торгов до ее завершения (подведения итогов).

С учетом этого представляется, что требование о доказывании факта нахождения в состоянии конкуренции лиц, входящих в группу на основании ст. 9 Закона о защите конкуренции, не распространяется на торги. В противном случае требование суда о представлении доказательств нахождения в конкурентных отношениях участников торгов, входящих в группу лиц, будет противоречить не только Порядку № 220, но (а это главное) и самому смыслу торгов как процедуры, априори исходящей из состязательности конкурсантов, принимающих участие в торгах. К этому можно добавить, что, принимая участие в торгах, каждый участник понимает, что именно он, а не группа лиц принимает на себя обязательство в случае победы на торгах заключить контракт и исполнить обязанности, вытекающие из условий контракта. Иными словами, с учетом проведенного антимонопольным органом анализа рынка для определения товара и границ товарного рынка с целью установления факта нахождения в конкурентных отношениях участников картеля достаточно исходить из того обстоятельства, что, приняв решение участвовать в торгах, участники торгов, входящие в одну группу лиц, в период торгов являются конкурентами по отношению друг к другу на это время.

<sup>5</sup> См.: Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2010. № 34.

Как показывает судебная практика, при доказывании недобросовестного поведения членов группы на торгах, например, когда такие участники действуют согласованно и реализуют агрессивную по отношению к другим добросовестным участникам торгов модель поведения, а потом ссылаются на нормы ч. 7 и 8 ст. 11 Закона в целях непривлечения их к ответственности за создание картеля, суд это видит и, исходя из того, что такие торги нельзя признать честными, фактически наказывает участников группы за создание видимости конкурентных торгов. Суд указывает в решении, что такие организации, заранее выработав поведенческую стратегию, явно не соперничали на торгах, и, особо не вдаваясь в исследование вопроса о том, в какой степени участники группы взаимосвязаны друг с другом, констатирует наличие антиконкурентного соглашения, а участников картеля признает конкурентами по факту их участия в торгах как в конкурентной процедуре. Но это мы говорим о поведении реально существующей группы лиц. Есть другая проблема, которая довольно часто встречается в практике, и заключается она в следующем. Хозяйствующие субъекты не подконтрольны друг другу, они не входят в одну группу лиц, но объединились только с целью участия в торгах, для чего заключили мнимый договор (агентский договор, договор о совместной деятельности и т. п.), а это такая квазигруппа лиц, участники которой фактически являются конкурентами. Подобного рода договоры судами квалифицируются как мнимые сделки, их действия подпадают под антимонопольный запрет, и квалифицируются такие действия и соглашения как антиконкурентные.

Не вдаваясь в детали, представляется, что все эти проблемы с манипуляцией на торгах возникают в зависимости от того, как (а главное, для чего?) сформулированы ч. 7 и 8 ст. 11 Закона о защите конкуренции. Данные исключения (иммунитеты) в вопросе квалификации антиконкурентных соглашений не могут использоваться для обхода закона и покрытия злоупотреблений, в частности для создания «видимости» торгов. Поэтому для решения вопроса правильного применения критериев подконтрольности, указанных в данной норме, недопустимости расширительного толкования считали бы целесообразным дополнить ст. 11 Закона о защите конкуренции указанием на то, что положения ч. 7 и 8 данной статьи (об иммунитете) не применяются к п. 2 ч. 1 ст. 11 Закона о защите конкуренции, либо в целом указанием на то, что иммунитеты не могут применяться в случае, если действия контролируемых лиц приводят (могут привести) к устранению или ограничению конкуренции.

В постановлении предлагается возможность дать 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. Понятно, что разъяснение, данное в этом пункте, продолжает развивать ранее заложенную идею о том, что группа лиц — это не формальное объединение юридически самостоятельных физических и юридических лиц, а реально взаимодействующая организация в едином экономическом интересе. Вместе с тем есть опасность того, что это разъяснение может внести некоторую неопределенность в понимание категории «группы лиц». Поэтому здесь важна будет судебная практика, как она будет формироваться и какие конкретные обстоятельства дела будут учитываться при разрешении данного вопроса.

Следует отметить, что в Постановлении № 2 содержатся такие понятия, как «*фактический контроль*» и «*экономическая зависимость*», где речь идет о фактической, а не законодательно (формально) установленной аффилированности между юридически независимыми лицами. Данное положение представляется вполне оправданным, поскольку, во-первых, это отражает современные подходы Верховного Суда РФ к возможности учета фактической связанности лиц при рассмотрении конкретных дел, а во-вторых, потому, что понятие аффилированных лиц было дано еще в Законе РСФСР от 22 марта 1991 г. № 948-1 (ред. от 26.07.2006) «О конкуренции и ограничении монополистической деятельности на товарных рынках»<sup>6</sup> (далее — Закон № 948-1). Так, в ст. 4 данного Закона указано, что под аффилированными лицами следует понимать физических и юридических лиц, способных оказывать влияние на деятельность юридических и (или) физических лиц, осуществляющих предпринимательскую деятельность. Далее раскрывались случаи связанности последних с лицами, которых закон признает в качестве их аффилированных лиц. Данная норма не утратила силу в связи с принятием Закона о защите конкуренции.

Но поскольку существующая дефиниция аффилированных лиц устанавливает в ст. 4 Закона № 948-1 закрытый перечень такой связанности, правоприменительная практика пошла по пути расширения аффилированных лиц, беря за основу концепцию «фактического контроля». Например, при недоказанности незаконного «вертикального» соглашения направление лицом указаний покупателям относительно их поведения в отношении потребителей, в том числе если такие указания были реализованы в силу экономической зависимости, может быть квалифицировано в качестве недопустимой координации экономической деятельности (п. 26 Постановления № 2). Или возьмем п. 40 Постановления № 2

<sup>6</sup> См.: Ведомости Съезда народных депутатов РФ и Верховного Совета РФ. 18.04.1991. № 16. Ст. 49.



о запрете определенным лицам участвовать в обязательных торгах. Так, ст. 17 Закона говорит о том, что при проведении торгов запрещается участие организаторов торгов или заказчиков и (или) их работников. Верховный Суд РФ в постановлении шире истолковал данную норму, добавив к этому списку запрета и иных лиц, которым организатор или заказчик имеют фактическую возможность давать обязательные для исполнения указания или иным образом определять их действия.

В то же время институт фактического контроля не является новым для антимонопольного органа. Так, согласно Федеральному закону от 29 апреля 2008 г. № 57-ФЗ «О порядке осуществления иностранных инвестиций в хозяйственные общества, имеющие стратегическое значение для обеспечения обороны страны и безопасности государства»<sup>7</sup>, запрещающему иностранному инвестору или российскому обществу, которое находится под контролем иностранного инвестора, осуществлять предпринимательскую деятельность в хозяйственных обществах, имеющие стратегическое значение, ФАС России осуществляет контроль за сделками, которые могут повлечь установление контроля над российскими хозяйственными обществами со стороны иностранных государств. В этом законе есть норма о том, что контролем иностранного инвестора над российскими юрлицами, деятельность которых имеет стратегическое значение, может быть признан случай, когда контролирующее лицо на основании договора или по иным основаниям получило право или полномочие определять решения, принимаемые контролируемым лицом. Управление контролем иностранных инвестиций ФАС России имеет значительный опыт в вопросах установления иностранного контроля над «стратегами».

Кроме того, как мы видим, в делах о банкротстве при решении вопроса о привлечении к субсидиарной ответственности контролирующего лица также применяется абзац 26 ст. 4 Закона № 948-1 в том истолковании, что 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 (определение Верховного Суда РФ от 26.05.2017 № 306-ЭС16-20056)<sup>8</sup>.

Понятно, что таким образом в России решается проблема повышения эффективности защиты прав и законных интересов кредиторов и в целом стабильности гражданского оборота путем привлечения к ответственности

контролирующих должника лиц, приведших к несостоятельности предприятия, таким образом защищается публичный интерес. Полагаем, что указанное в полной мере применимо и к антимонопольному законодательству [4, с. 54—67; 5]<sup>9</sup>.

Из приведенных в Постановлении № 2 примеров об установлении фактического контроля также усматривается, что доктрина фактического контроля должна применяться очень аккуратно, в первую очередь в защиту публичных интересов, а не наоборот — как порождающая соблазн у нарушителей оправдать свои незаконные действия и использовать этот институт, к примеру, для целей манипулирования торгами. Важно, чтобы здесь не возникало правовой неопределенности и не размывалось понятие группы лиц со ссылкой то на фактическую аффилированность, то, наоборот, на автономность своего поведения в группе лиц, особенно в вопросах привлечения лиц к ответственности за действия, нарушающие антимонопольное законодательство, или в части контроля за экономической концентрацией, или при применении Закона 57-ФЗ при решении вопроса об установлении контроля иностранного инвестора над стратегическим объектом. Здесь особенно важно то, как именно будет формироваться судебная практика.

## Выводы

Постановление № 2 хотя и не содержит определения понятия общего экономического интереса группы лиц, но включает положение, позволяющее сделать вывод о том, что внимание судов с общего экономического интереса группы лиц «переключено» на характер связей участников группы и на необходимость рассматривать поведение всей группы как одного участника рынка. Так, в п. 7 Постановления № 2 разъяснено, что по смыслу соответствующей нормы (ст. 9 Закона) для целей применения антимонопольных запретов группа лиц рассматривается как один участник рынка. При выявлении 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.

<sup>7</sup> См.: СЗ РФ. 05.05.2008. № 18. Ст. 1940.

<sup>8</sup> См.: <https://legalacts.ru/sud/opredelenie-verkhovnogo-suda-rf-ot-26052017-n-306-es16-200566-po-delu-n-a12-457512015/> (Дата обращения: 27.02.2022).

<sup>9</sup> В последние годы в доктрине и судебной практике большинства государств все большее распространение получает подход, согласно которому сверхимперативными могут быть признаны помимо частноправовых публично-правовые положения, а в качестве примера сверхимперативных норм прямо упоминаются отдельные положения публично-правового характера, а именно нормы о картелях, конкуренции и ограничительной практике. — *Прим. авт.*



Это положение является важным для правоприменителя, поскольку в ходе рассмотрения дела могут возникнуть вопросы: а в чем заключается общий экономический интерес вашей группы? Можно ли в качестве такого рассматривать цель получения прибыли от общей хозяйственной деятельности группы лиц? Представляется, что да. Суд вполне может удовлетворить ответ участников группы, поясняющий, что их общим экономическим интересом является получение прибыли от общей хозяйственной или производственной деятельности. Полагаем, что установление конкретного интереса, объединяющего хозяйствующих субъектов в одну группу лиц, не является определяющим признаком наличия такой группы.

В то же время для суда будет важным оценить возможность потенциального влияния одного хозяйствующего субъекта на деятельность другого (скорее всего, это будет входить в предмет доказывания), в том числе не вышла ли группа, члены которой объединились с какой-либо целью (например, для участия в торгах), за пределы поведения, допустимого для одного участника рынка? Каков характер связей участников группы? Какие реальные отношения участников группы лиц скрываются за формой юридического лица? Каково подлинное экономическое содержание их хозяйственных операций? Не противоречит ли характер связей между хозяйствующими субъектами существу соответствующего антимонопольного запрета? ■

## Литература [References]

1. Антимонопольное постановление Верховного Суда // Закон. 2021. № 3. С. 16—32. [Antimonopoly ruling of the Supreme Court // Zakon. 2021;(3):16-32 (In Russ.)]
2. Писенко К. А. Конкуренция не имеет абсолютной ценности в самой себе, она оценивается через ито-

говый результат // Конкуренция и право. 2021. № 2. URL: <https://cljournal.ru/interview/227/> [Pisenko K. A. Competition has no absolute value in itself, it is evaluated through the final result // Competition and law. 2021;(2). URL: <https://cljournal.ru/interview/227/> (In Russ.)]

3. Тарибо Е. Антимонопольные разъяснения Верховного Суда РФ // Конкуренция и право. 2021. № 2. URL: <https://e.cljournal.ru/887501> [Taribo E. Antimonopoly explanations of the Supreme Court of the Russian Federation // Competition and law. 2021;(2). URL: <https://e.cljournal.ru/887501> (In Russ.)]
4. Засемкова О. Ф. Сверхимперативные нормы международного частного права: понятие, признаки, практика применения: Дисс. канд. юрид. наук. М., 2017. 250 с. [Zasemkova O. F. Overimperative norms of private international law: concept, features, practice of application: Diss. PhD in law. M., 2017. 250 p. (In Russ.)]
5. Акимова Ю. М. К вопросу о соотношении принципа диспозитивности и свободы договора // Бизнес в законе. 2014. № 6. С. 94—97. [Akimova Yu. M. The problem of distinction between the categories “the parties’ autonomy”, “the freedom of contract” and “the free exercise” of rights by the parties // Business in law. 2014;(6):04-97 (In Russ.)]

## Сведения об авторе

**Тимошенко Алефтина Сергеевна:** доцент, директор Института развития конкуренции и антимонопольного регулирования Санкт-Петербургского государственного университета, помощник руководителя ФАС России, судья в отставке  
aleftinat@bk.ru

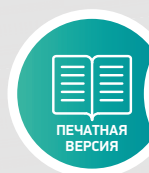
Статья поступила в редакцию: 22.12.2022  
Одобрена после рецензирования: 14.03.2022  
Принята к публикации: 15.03.2022  
Дата публикации: 29.03.2022

The article was submitted: 22.12.2022  
Approved after reviewing: 14.03.2022  
Accepted for publication: 15.03.2022  
Date of publication: 29.03.2022



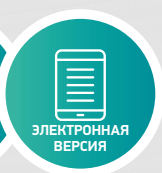
Федеральная  
Антимонопольная  
Служба

**Журнал  
выпускается  
ежеквартально  
в двух форматах**



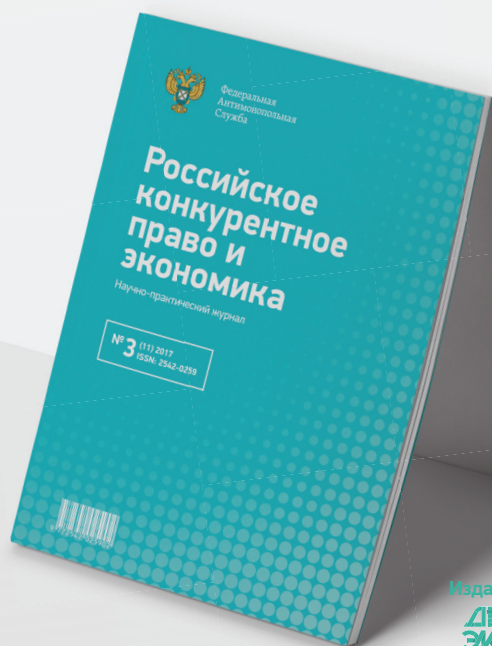
ПЕЧАТНАЯ  
ВЕРСИЯ

Тираж  
3000 экз.



ЭЛЕКТРОННАЯ  
ВЕРСИЯ

Рекомендован ВАК

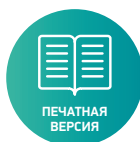


Издательский дом  
**ДЕЛОВОЙ  
ЭКСПРЕСС**  
+7 (495) 787-52-26

Подписаться на журнал

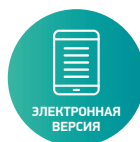
## Практическое применение антимонопольного законодательства и развитие конкурентного права

- 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  
**1 960 ₽**  
12 МЕСЯЦЕВ  
**3 720 ₽**



ЭЛЕКТРОННАЯ  
ВЕРСИЯ

6 МЕСЯЦЕВ  
**1 340 ₽**  
12 МЕСЯЦЕВ  
**2 480 ₽**

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

*Окончание. Начало в № 4 (28) от 29 декабря 2021 г.*

УДК 341  
<https://doi.org/10.47361/2542-0259-2022-1-29-16-22>

ISSN: 2542-0259  
© Российское конкурентное право  
и экономика, 2022

# Антимонопольный комплаенс: аналитический обзор зарубежной практики

## Часть II

**Дрозд М.Г.,**  
ФАС России,  
125993, Россия, г. Москва,  
ул. Садовая-Кудринская, д. 11

### Аннотация

Вторая часть аналитического обзора посвящена исследованию практики реализации института антимонопольного комплаенса, осуществляемого в целях выявления и управления рисками нарушения антимонопольного законодательства, в том числе профилактики этих нарушений, хозяйствующими субъектами в Китайской Народной Республике, Мексике, Республике Корея, Сингапуре, США, Франции, Чили и Южно-Африканской Республике.

Особое внимание уделяется структуре комплаенс-программ, а также потенциальным выгодам, которые может получить бизнес в случае успешной реализации системы антимонопольного комплаенса, включая возможность смягчения ответственности при совершении хозяйствующим субъектом антимонопольного правонарушения.

**Ключевые слова:** антимонопольный комплаенс; система антимонопольного комплаенса; нарушение антимонопольного законодательства; развитие конкуренции; комплаенс-программа.

**Для цитирования:** Дрозд М.Г. Антимонопольный комплаенс: аналитический обзор зарубежной практики. Часть II // Российское конкурентное право и экономика. 2022. № 1 (29). С. 16—22, <https://doi.org/10.47361/2542-0259-2022-1-29-16-22>

Автор заявляет об отсутствии конфликта интересов.

# Antimonopoly Compliance: Analytical Review of Foreign Practice Part II

**Marina G. Drozd,**

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

## Abstract

The second part of the analytical review is devoted to the study of the practice of implementing the antitrust compliance institute, carried out in order to identify and manage the risks of violation of antitrust laws, including the prevention of these violations, by business entities in the People's Republic of China, Mexico, the Republic of Korea, Singapore, the USA, France, Chile and the Republic of South Africa.

Special attention is paid to the structure of compliance programs, as well as the potential benefits that the modern can get to the business in case of successful implementation of the antitrust compliance system, including the possibility of mitigating liability in case of an antitrust offense committed by an economic entity.

**Keywords:** *antimonopoly compliance; antimonopoly compliance system; violation of antimonopoly legislation; competition development; compliance program.*

**For citation:** Drozd M.G. Antimonopoly compliance: analytical review of foreign practice. Part II // Russian Competition Law and Economy. 2022;(1(29)):16-22 (In Russ.), <https://doi.org/10.47361/2542-0259-2022-1-29-16-22>

The author declare no conflict of interest.

## Китайская Народная Республика

**11** сентября 2020 г. Государственная администрация по регулированию рынка (State Administration for Market Regulation, SAMR) выпустила первые руководящие принципы комплаенса на государственном уровне с точки зрения Антимонопольного закона (АМЗ) КНР. Документ получил название «Руководство для предприятий по соблюдению антимонопольного законодательства» («Руководство по комплаенсу») (*“Anti-monopoly Compliance Guidelines for Undertakings”*)<sup>1</sup>.

Руководство по антимонопольному комплаенсу содержит общие рекомендации компаниям о том, как повысить внутреннюю культуру соблюдения антимонопольного законодательства КНР предприятием, создать систему комплаенса и избежать возможных рисков несоблюдения АМЗ КНР. Ключевые аспекты заключаются в следующем.

<sup>1</sup> Guide to the Antimonopoly Compliance of Businesses, the State Council, September, 2020. URL: <https://compliance.concurrences.com/en/compliance/2021-en/agencies-initiatives-en/state-administration-for-marketregulation-of-china> (Дата обращения: 14.02.2022).

## Создание системы комплаенс-менеджмента

Компания может в соответствии со своей конкретной ситуацией создать внутреннюю систему комплаенс-менеджмента. Согласно Руководству по антимонопольному комплаенсу, поощряются следующие виды деятельности:

- руководству компании рекомендуется взять на себя обязательство соблюдать систему комплаенс-менеджмента. Кроме того, последствия нарушения такого обязательства должны быть оговорены в политике компании;
- исходя из конкретного случая, компании рекомендуется создать свою внутреннюю структуру комплаенса;
- компании рекомендуется создать систему оценки и вознаграждения/наказания. Работник, нарушивший систему комплаенс-менеджмента, должен быть привлечен к соответствующей дисциплинарной ответственности;
- компания может принять внутреннюю корпоративную политику предоставления информации. В дальнейшем компания обязуется сохранять конфиденциальность полученных от сотрудников сведений и воздерживаться от принятия каких-либо мер в отношении этих сотрудников.

В соответствии с АМЗ КНР, Временными положениями о запрете антиконкурентных соглашений и Временными положениями о запрете злоупотребления доминирующим положением на рынке глава 3 Руководства по антимонопольному комплаенсу определяет, какие ситуации представляют собой ключевые риски антимонопольного комплаенса относительно антиконкурентных соглашений, злоупотребления доминирующим положением и в связи с подачей заявлений в рамках контроля за слияниями.

Несмотря на то что Руководство по антимонопольному комплаенсу не является обязательным (как указано в его статье 28), если в законодательстве КНР прямо не указано иное, оно направлено на предоставление компаниям общих рекомендаций по комплаенсу с точки зрения АМЗ, т. е. является практическим руководством для компаний по созданию и совершенствованию системы антимонопольного комплаенса, выявлению и предотвращению нарушений АМЗ КНР, прогнозированию методологии правоприменения антимонопольных органов КНР, а также снижению затрат на антимонопольный комплаенс.

Поэтому предлагается, чтобы компании с учетом внутренней конкретной ситуации создавали бы собственные системы антимонопольного комплаенса в соответствии с Руководящими принципами по антимонопольному комплаенсу.

## Мексика

В августе 2019 г. Федеральная комиссия по экономической конкуренции Мексики (Federal Economic Competition Commission, COFECE) *разработала рекомендации по соблюдению Федерального закона об экономической конкуренции*<sup>2</sup> (FECL) в целях содействия соблюдению антимонопольного законодательства (Federal Economic Competition Law, LFCE) для компаний, специалистов, бизнес-ассоциаций.

К основным элементам, которые должны быть включены в комплаенс-программу, относятся:

- формирование корпоративной культуры конкуренции;
- выделение ресурсов: успешное принятие комплаенс-программы требует вложения времени, усилий, финансирования;
- оценка рисков компании в соответствии со сферой ее деятельности;
- разработка руководств и рекомендаций по вопросам соблюдения требований комплаенс-программ;
- создание условий для непрерывного и индивидуального обучения сотрудников;
- наличие системы мониторинга и аудита;
- создание внутренних систем отчетности и дисциплинарных мер;
- своевременная модернизация комплаенс-программ.

Помимо конкретных рекомендаций по разработке и внедрению эффективной программы комплаенса данный документ также содержит информацию о функциях и полномочиях COFECE, последних расследованиях ведомства, а также краткие сведения о программе смягчения ответственности и других возможностях снижения штрафа для компаний, совершающих антиконкурентные действия.

## Республика Корея

В Республике Корея также широко применяется система антимонопольного комплаенса.

В целях продвижения системы комплаенса в частном секторе Комиссия по справедливой торговле Республики Корея (Korea Fair Trade Commission, KFTC) разработала ряд мер.

Так, по истечении года после внедрения комплаенс-программы компания может обратиться в KFTC для проведения оценки ее эффективности и сертификации. По результатам оценки программе присваивается одно из восьми рейтинговых значений (от AAA до D) [1].

<sup>2</sup> Recommendations for complying with the Federal Economic Competition Law, Federal Economic Competition Commission, 2019. URL: <https://compliance.concurrences.com/en/compliance/2021-en/agencies-initiatives/mexican-competition-authority> (Дата обращения: 14.02.2022).

В зависимости от полученного рейтинга (показатель от А и выше) компания, в случае совершения антимонопольного правонарушения, может претендовать на уменьшение штрафа на величину до 20% от суммы, которая была бы назначена без учета данного смягчающего обстоятельства. Наличие комплаенс-программы также позволяет предприятию сократить объем информации о нарушении, подлежащей раскрытию, и избежать проверок, проводимых КФТС в течение определенного периода.

Среди обязательных требований для комплаенс-программы КФТС, как и большинство стран, имеющих в своем арсенале данный инструмент предупреждения нарушений антимонопольного законодательства, выделяет:

- приверженность программе со стороны руководителя компании;
- назначение ответственного должностного лица, осуществляющего контроль за соблюдением антимонопольного законодательства;
- организацию внутренней антимонопольной политики и ее доведение до сведения сотрудников;
- обучение сотрудников компании как минимум в течение двух часов каждые шесть месяцев для каждого сотрудника компании;
- создание системы внутреннего аудита с регулярным (не реже одного раза в шесть месяцев) отчетом руководством;
- применение мер дисциплинарного взыскания для лиц, совершивших антимонопольное правонарушение.

## Сингапур

Комиссия по конкуренции Сингапура (Competition Commission of Singapore, CCS) рассматривает наличие комплаенс-программы как обстоятельство, смягчающее вину компании, нарушившей антимонопольное законодательство. При этом CCS не определяет конкретных значений, на которые может быть уменьшена сумма штрафа вследствие использования комплаенс-программы.

CCS также опубликованы общие рекомендации в отношении применения комплаенс-программ в организациях. При оценке эффективности программы антимонопольного комплаенса рассматриваются следующие факторы:

- заинтересованность и вовлеченность руководства и сотрудников компании в реализации программы;
- наличие политики и процедур, отражающих специфику рисков конкретного бизнеса (в соответствии с деятельностью компании);
- поддержка программы со стороны руководящего звена;
- организация постоянного обучения сотрудников по вопросам антимонопольного права и его применения;
- регулярный пересмотр и обновление программы.

## США

В июле 2019 г. Департамент антитреста Министерства юстиции США (DoJ Antitrust Division, DoJ AD) выпустил «Обновленное руководство по оценке корпоративных комплаенс-программ в рамках уголовных антимонопольных расследований» (Evaluation of Corporate Compliance Programs in Criminal Antitrust Investigation)<sup>3</sup>, таких, как установление цен, сговоры на торгах и раздел рынка, с целью оказания помощи сотрудникам, занимающимся оценкой программ антимонопольного комплаенса на этапах предъявления обвинений и вынесения приговора в ходе расследования.

Данное руководство позволяет установить, была ли и в какой степени комплаенс-программа компании эффективной на момент совершения преступления и эффективна ли на момент принятия решения об обвинении.

К факторам, которые необходимо учитывать при оценке эффективности комплаенс-программы, относятся:

- комплексность и цельность программы;
- культура соблюдения комплаенса в компании;
- ответственность за соблюдение антимонопольного законодательства;
- методы оценки антимонопольных рисков;
- обучение и информирование сотрудников;
- методы мониторинга и аудита;
- механизм предоставления отчетности;
- пересмотр и обновление программы.

Кроме того, в США разработаны Руководящие принципы вынесения приговоров (*US Sentencing Guidelines*), в соответствии с которыми предусматривается сокращение на три пункта показателя вины компании-ответчика, если компания имеет эффективную комплаенс-программу. Кроме того, ее наличие и эффективность влияют на установление испытательного срока, назначение суммы штрафов. Также комплаенс-программы оцениваются в каждом конкретном случае индивидуально.

Как правило, испытательный срок не предусматривается для компаний, сотрудничающих со следствием и принимающих на себя ответственность, за исключением ряда обстоятельств (например, когда компания оставила виновных лиц на руководящих должностях или получила «Штраф плюс» — штраф за непредоставление сведений о других действиях картеля во время предварительного заявления о признании вины). В случае когда компания признана виновной в судебном разбирательстве, Департамент антитреста Министерства юстиции США может ходатайствовать об испытательном сроке, если компания не принимает на себя ответственность

<sup>3</sup> Evaluation of Corporate Compliance Programs in Criminal Antitrust Investigations, U.S. Department of Justice, July 2019. URL: <https://compliance.concurrences.com/en/compliance/2021-en/agencies-initiatives-en/us-department-of-justice> (Дата обращения: 14.02.2022).



и отказывается принимать меры по внедрению или совершенствованию своей программы антимонопольного комплаенса.

В августе 2020 г. Министерство юстиции объявило о создании Управления по исполнению и соблюдению комплаенса. Одна из функций данного Управления заключается в консультировании сотрудников Департамента антитраста, занимающихся уголовными делами, в случае, когда стороны обращаются с просьбой о предоставлении кредита при предъявлении обвинения на стадии взимания платы за корпоративные комплаенс-программы, а также при обеспечении эффективного выполнения и соблюдения судебных решений.

Несмотря на то что в силу положений Руководящих принципов наличие системы комплаенса является смягчающим обстоятельством, а иногда может и освободить от ответственности, Департамент антитраста Министерства юстиции США *не руководствуется данным документом*, а также не принимает во внимание наличие/отсутствие комплаенс-программы при проведении расследования и назначении наказания. Согласно позиции Департамента, существующих инструментов достаточно для стимулирования добросовестного выполнения норм антимонопольного права, и в дополнительном поощрении за внедрение комплаенс-программ нет необходимости.

В то же время в практике другого органа власти США, уполномоченного в ряде случаев вести антимонопольное расследование — Федеральной торговой комиссии (Federal Trade Commission, FTC), — имели место случаи, когда наличие комплаенс-программы в организации рассматривалось как основание для смягчения ответственности.

Анализ опыта применения института антимонопольного комплаенса в США позволяет заключить, что мнение многих российских исследователей проблемы [2—6] о необходимости не только ведомственного признания, но и законодательного закрепления условий и порядка смягчения или освобождения от ответственности хозяйствующих субъектов, внедривших собственные системы антимонопольного комплаенса, не лишено оснований.

## Франция

Франция — одна из тех европейских стран, где юридически закреплена возможность для компаний-нарушителей антимонопольного законодательства получить смягчение ответственности. Данная норма закреплена в статье L464-2 Коммерческого кодекса Франции (*Code de Commerce de France*).

В соответствии с положениями статьи L464-2, действие компании по принятию на себя обязательства внедрить комплаенс-программу по итогам рассмотрения дела может учитываться как смягчающее при назначении наказания.

В рамках развития данного положения в феврале 2012 г. Конкурентное ведомство Франции (l'Autorité de la concurrence, AC) выпустило документ рекомендательного характера — Рамочный документ об антимонопольном комплаенсе (*Le document cadre sur les programmes de conformité aux règles de concurrence*), описывающий подходы регулятора к оценке эффективности программ антимонопольного комплаенса и возможные преимущества для компаний, внедривших такие программы.

Согласно данному документу, при оценке эффективности комплаенс-программы необходимо обращать внимание на наличие:

- твердой убежденности руководства компании о недопустимости нарушений антимонопольного законодательства;
- одного или нескольких ответственных должностных лиц, осуществляющих контроль за соблюдением положений закона о конкуренции;
- системы информирования и обучения сотрудников;
- эффективного внутреннего контроля и аудита;
- регулярного мониторинга и обновления программы.

При этом факт наличия комплаенс-программы у компании, совершившей правонарушение, не является ни смягчающим, ни отягощающим вину обстоятельством<sup>4</sup>. В случае, если компания благодаря комплаенс-программе самостоятельно обнаружила нарушение и своевременно его устранила до его выявления антимонопольным органом, то такие обстоятельства будут рассмотрены как смягчающие ответственность. Кроме того, в соответствии с п. III ст. L464-2 Коммерческого кодекса Франции, в случае если компания-участник картеля раскрыла информацию и сообщила о данном правонарушении, она может претендовать на полное освобождение от ответственности.

Также сумма штрафа может быть снижена до 10%, если компания примет обязательство по внедрению комплаенс-программы уже после обнаруженного ведомством нарушения.

## Республика Чили

В конце мая 2012 г. Национальная экономическая прокуратура Чили (National Economic Prosecutor's Office, FNE) выпустила первое издание Руководства программы антимонопольного комплаенса (*Competiton compliance programs complying with competition law*)<sup>5</sup>.

<sup>4</sup> Guide for SMEs: Better understanding competition rules, l'Autorité de la concurrence, 2020. URL: <https://compliance.concurrences.com/en/compliance/2021-en/agencies-initiatives-en/french-competition-authority> (Дата обращения: 14.02.2022).

<sup>5</sup> Guide on Competition Compliance Programs, FNE, June 2012. URL: <https://compliance.concurrences.com/en/compliance/2021-en/agencies-initiatives-en/chilean-competition-authority-en>

По мнению FNE, для того, чтобы комплаенс-программа была эффективной, она должна отвечать четырем требованиям:

- обязательство соблюдать комплаенс-программу;
- выявлять текущие и возможные риски;
- предусматривать механизмы и процедуры в соответствии с комплаенс-программой;
- заинтересованность руководства компании в соблюдении комплаенса.

Наличие тех или иных элементов определяет степень эффективности программы. Чем больше компонентов включает программа, тем легче будет компании достигнуть ее целей, а именно инструктирование сотрудников, предотвращение и выявление поведения, ведущего к нарушению конкуренции.

Элементы, которые могут входить в комплаенс-программу, представлены в рекомендациях в виде пирамиды:

- руководство, включающее и разъясняющее основные аспекты программы, представленное в письменной форме;
- обучение как важная составляющая часть программы;
- мониторинг и аудит — проведение мероприятий по внутреннему контролю с целью проведения оценки, эффективности и результативности действующей программы;
- дисциплинарные взыскания.

Кроме того, предусматривается смягчение ответственности для компаний, соблюдающих требования антимонопольного комплаенса.

## ЮАП

В 2018 г. Комиссия по компаниям и интеллектуальной собственности ЮАП (Companies and Intellectual Property Commission, CIPC) выпустила Руководство по программе корпоративного комплаенса (*Guideline for corporate compliance programme*)<sup>6</sup>, содержащее критерии оценки вероятных рисков и разработки соответствующих мер по их снижению. В целях разработки эффективной комплаенс-программы в данном Руководстве также изложены основные принципы, которые необходимо учитывать при ее составлении:

- заинтересованность руководства компании в соблюдении комплаенса;
- создание комплаенс-культуры в компании;
- обучение сотрудников (проведение соответствующих семинаров, ежегодная сертификация);
- усовершенствование и пересмотр комплаенс-программы;
- противодействие коррупции.

Данное руководство было разработано для оказания помощи Комитету по социальным вопросам и этике ЮАП (Social and Ethics Committee) в выполнении обязательств по выявлению и оценке вероятных рисков и выработке соответствующих мер по минимизации этих рисков.

Анализ зарубежного опыта показал, что в подавляющем большинстве стран правовое закрепление возможности снижения санкций за нарушение антимонопольного законодательства в случае наличия у компании системы комплаенса отсутствует.

Решение о рассмотрении наличия комплаенс-программы (в случае признания ее эффективной) в качестве смягчающего обстоятельства при вынесении решения о санкциях за нарушение остается в сфере ответственности антимонопольного ведомства и каждый раз является дискреционным решением в рамках конкретных кейсов.

Кроме того, с течением времени отношение антимонопольных органов многих стран к вопросам внедрения программ антимонопольного комплаенса изменилось от позиции настороженного игнорирования ко все более активному поощрению комплаенс-программ со стороны государства.

Меры, принимаемые государственными органами для стимулирования антимонопольного комплаенса, а вместе с ними и сами подходы государств ко данному вопросу можно условно разделить на две большие группы. К первой относятся государства, выбирающие путь информационного взаимодействия с хозяйствующими субъектами (проведение семинаров и публикация разъяснений и рекомендаций, разработка шаблонов комплаенс-программ для бизнеса), но при этом исключающие возможность применения формальных мер снижения ответственности для компаний, имеющих комплаенс-программы (страны Европейского Союза, Индия, Нидерланды). Вторая группа стран открыто заявляет о готовности антимонопольного органа уменьшить размер штрафа в отношении компаний, применяющих эффективную комплаенс-программу. Кроме того, в исключительных случаях конкурентные ведомства данной группы стран готовы освобождать такие компании от ответственности за нарушение антимонопольного законодательства (Австралия, Великобритания, Израиль, Италия, Канада, Республика Корея). При этом примечательно, что количество государств, выбирающих второй подход, неизменно растет.

Лишь несколько стран из рассмотренных в данном обзоре прямо предусматривают в соответствии с законодательством своей страны возможность смягчения ответственности для компаний, внедривших эффективную комплаенс-программу. Однако многие антимонопольные ведомства применяют собственные разъясняющие документы, в которых описывают свои подходы к оценке комплаенс-программ при привлечении компаний к ответственности за совершенные правонарушения (Австралия, Великобритания, Италия, Канада, Франция).

<sup>6</sup> Guideline for corporate compliance programme, CIPC, 2018. URL: <https://compliance.concurrences.com/en/compliance/2021-en/agencies-initiatives-en/south-african-competition-commission>

В тех случаях, когда антимонопольное ведомство готово поощрять комплаенс-программы, предусматривая смягчение ответственности, конкурентное ведомство также стремится информировать участников рынка о существующих требованиях, которые необходимо учитывать при составлении эффективной программы антимонопольного комплаенса. В большинстве стран изначально прописаны главные принципы и критерии комплаенс-программы. В ряде стран (Бразилия, Республика Корея) антимонопольные органы также осуществляют формальную сертификацию, т. е. внешнюю проверку комплаенс-программ, внедренных хозяйствующими субъектами.

При этом конкурентные ведомства при проведении расследований не ограничиваются лишь констатацией наличия или отсутствия комплаенс-программы, а проводят полноценный анализ принятой в компании программы и выносят решение, основываясь на степени ее эффективности.

В рамках изучения международного опыта относительно концепции, разработки, принятия и применения программы антимонопольного комплаенса напрашивается вывод о том, что развитие глобальной корпоративной культуры антимонопольного комплаенса в первую очередь зависит от конструктивного диалога и взаимодействия между антимонопольным органом и компанией, начиная с разработки высокоэффективной комплаенс-программы, соответствующей всем установленным требованиям, заявленным антимонопольным органом. ■

## Литература [References]

1. Luke Shin and Gene-Oh (Gene) KIM, Competition Compliance in South Korea, Kim & Chang, April 2018. URL: <https://www.lexology.com/library/detail.aspx?g=daa26d44-2ab0-4d01-a6c3-081cc5fe34f6> (Accessed: 14.02.2022).
2. Захаров Г.К., Рудомино В.А. Антимонопольное регулирование в глобальной экономике: опыт России и зарубежных стран // Закон. 2012. № 5. С. 129—139. [Zakharov G.K., Rudomino V.A. Antimonopoly regulation in the global economy: experience of Russia and foreign countries // Zakon. 2012;(5):129-139 (In Russ.)]
3. Князева И.В., Дозмаров К.В. Антимонопольный комплаенс — профилактика компаниями рисков нарушения конкурентного законодательства // ЭКО. 2020. № 4 (550). С. 110—129. <https://doi.org/10.30680/ECO0131-7652-2020-4-110-129> [Knyazeva I.V., Dozmarov K.V. Antitrust compliance programme — prevention of risks of violation of competition law by the company // ECO. 2020;(4(550)):110-129 (In Russ.), <https://doi.org/10.30680/ECO0131-7652-2020-4-110-129>]
4. Молчанов А.В. Антимонопольный комплаенс: значение и перспективы правового регулирования // Юрист. 2017. № 17. С. 11—14. [Molchanov A.V. Antimonopoly compliance: significance and legal regulation perspectives // Yurist. 2017;(17):11-14 (In Russ.)]
5. Пузыревский С.А. Антимонопольный комплаенс как способ предупреждения нарушений антимонопольного законодательства, 20 октября 2014. URL: [http://www.fas.gov.ru/fas-in-press/fas-in-press\\_39535.html](http://www.fas.gov.ru/fas-in-press/fas-in-press_39535.html) (Дата обращения: 07.09.2021). [Puzyrevsky S.A. Antitrust compliance as a way to prevent antitrust violations, October 20 2014. URL: [http://www.fas.gov.ru/fas-in-press/fas-in-press\\_39535.html](http://www.fas.gov.ru/fas-in-press/fas-in-press_39535.html) (Accessed: 07.09.2021) (In Russ.)]
6. 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> [Soloviev V.V., Yushkin S.V., Maksimov S.V. Antitrust compliance: system standardization issues // Russian Competition Law and Economy. 2021;(2(26)):8-16 (In Russ.), <https://doi.org/10.47361/2542-0259-2021-2-26-8-16>]

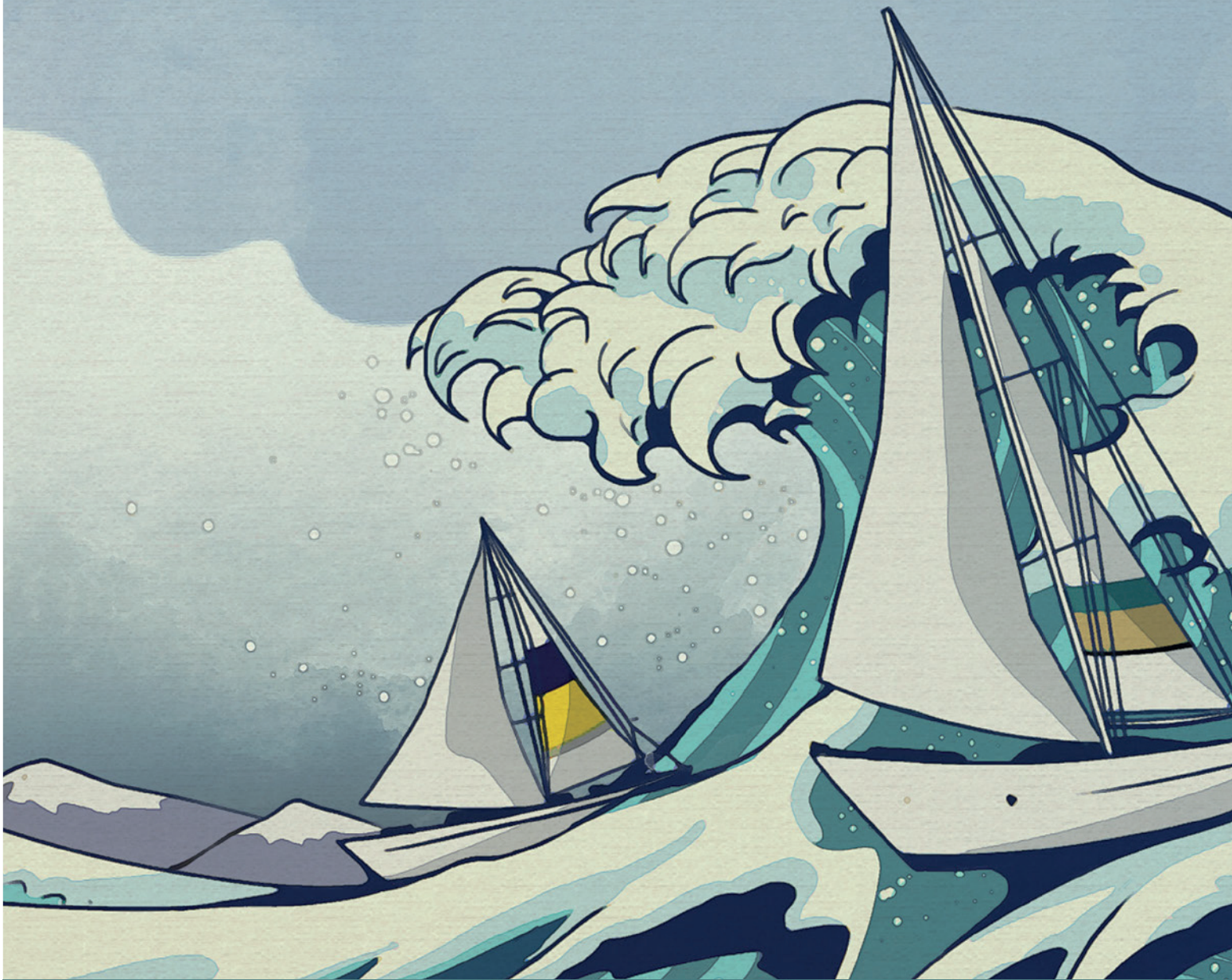
## Сведения об авторе

**Дрозд Марина Геннадьевна:** главный специалист-эксперт отдела международного сотрудничества Управления международного экономического сотрудничества ФАС России  
[marina.litovchenko.92@mail.ru](mailto:marina.litovchenko.92@mail.ru)

Статья поступила в редакцию: 18.10.2021  
Одобрена после рецензирования: 17.11.2021  
Принята к публикации: 20.11.2021  
Дата публикации: 29.03.2022

The article was submitted: 18.10.2021  
Approved after reviewing: 17.11.2021  
Accepted for publication: 20.11.2021  
Date of publication: 29.03.2022



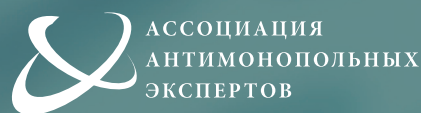


# АНТИМОНОПОЛЬНЫЙ ФОРУМ 2022

Флагманское мероприятие  
в сфере конкуренции



Сканируйте QR-код,  
чтобы узнать подробности!



АССОЦИАЦИЯ  
АНТИМОНОПОЛЬНЫХ  
ЭКСПЕРТОВ



Федеральная  
Антимонопольная  
Служба

[antitrustforum.ru](https://antitrustforum.ru)

Москва, Lotte Hotel

УДК 339.13.012

<https://doi.org/10.47361/2542-0259-2022-1-29-24-29>

ISSN: 2542-0259

© Российское конкурентное право  
и экономика, 2022

# Понятие рыночной власти покупателя (экономико- теоретические аспекты для целей антимонопольного регулирования)

**Князева И.В.\*,****Заикин Н.Н.,**Сибирский институт  
управления – филиал РАНХиГС,  
630102, Россия, г. Новосибирск,  
ул. Нижегородская, д. 6

## Аннотация

Авторы определяют базовые детерминанты рыночной власти покупателя с точки зрения экономической теории и экономической политики. На основе обзора отечественной и зарубежной литературы описаны факторы, способствующие усилению рыночной власти покупателя; рассмотрены результаты влияния доминирующего покупателя на перераспределение излишков и появление издержек общественного благосостояния; определены основные направления экономической политики по контролю за рыночной властью покупателя.

**Ключевые слова:** *власть покупателя; монопсония; олигопсония; типы рыночных структур; злоупотребление доминирующим положением.*

**Для цитирования:** Князева И.В., Заикин Н.Н. Понятие рыночной власти покупателя (экономико-теоретические аспекты для целей антимонопольного регулирования) // Российское конкурентное право и экономика. 2022. № 1 (29). С. 24–29, <https://doi.org/10.47361/2542-0259-2022-1-29-24-29>

Авторы заявляют об отсутствии конфликта интересов.

# The Concept of Market Power of the Buyer (Economic and Theoretical Aspects for the Purposes of Antimonopoly Regulation)

**Irina V. Knyazeva\***,  
**Nikolay N. Zaikin**,  
Siberian Institute of  
Management — branch of  
RANEPA,  
Nizhegorodskaya str., 6,  
Novosibirsk, 630102, Russia

## Abstract

The authors define the basic determinants of the market power of the buyer in terms of economic theory and economic policy. Based on a review of domestic and foreign literature, the factors contributing to the strengthening of the market power of the buyer are described; the results of the influence of the dominant buyer on the redistribution of surpluses and the emergence of social welfare costs are considered; the main directions of economic policy to control the market power of the buyer are determined.

**Keywords:** *buyer's power; monopsony; oligopsony; market structures; abuse of a dominant position.*

**For citation:** Knyazeva I.V., Zaikin N.N. The concept of market power of the buyer (economic and theoretical aspects for the purposes of antimonopoly regulation // Russian Competition Law and Economy. 2022;(1(29)):24-29 (In Russ.), <https://doi.org/10.47361/2542-0259-2022-1-29-24-29>

The authors declare no conflict of interest.

## Введение

**Н**а сегодня проблема предупреждения и пресечения антиконкурентных практик субъектов, обладающих рыночной властью покупателя, обретает большую популярность в теоретических исследованиях экономистов и юридической практике.

Большое количество дел, рассматриваемых в различных юрисдикциях, ставит перед экономистами задачу подробно рассмотреть теоретические базисы влияния рыночной власти покупателя на вышестоящие и нижестоящие рынки.

Действительно, вопросов, касающихся рыночной власти покупателя и требующих ответов, по крайней мере, несколько:

1. Что есть рыночная власть покупателя с точки зрения экономической теории?
2. Как проявляется рыночная власть покупателя?
3. Как структура рынка со стороны спроса и предложения влияет на перераспределение излишков и общественного благосостояния?
4. Какие виды антиконкурентных практик распространены у фирм, обладающих рыночной властью покупателя?
5. Какие направления экономической политики адекватны с точки зрения реагирования на антиконкурентные практики рыночной власти покупателя?

Данный перечень вопросов не является исчерпывающим, однако является необходимым базисом, открывающим дискуссию относительно проявления рыночной власти покупателя в экономике.



## Зарубежные и российские экономисты о понятии рыночной власти покупателя (обзор научной литературы)

Родоначальником дискуссии по вопросу рыночной власти покупателя стал известный экономист А. Маршалл, заметивший, что «продавцы товаров, которые бедны и многочисленны по сравнению с покупателями, находятся в невыгодном положении при переговорах таким же образом, как и продавцы труда» [1].

Д. Миллс дает определение понятия «власть покупателя»: «ситуация, при которой крупный покупатель использует рыночную власть, чтобы влиять на условия торговли со своими поставщиками» [2].

Р. Индерст и Дж. Шаффер определяют власть покупателя как «способность покупателей добиваться выгодных условий торговли от своих поставщиков» [3].

Р. Нолл трактует власть покупателя как «обстоятельства, при которых спрос на рынке достаточно сконцентрирован, чтобы покупатели могли осуществить рыночную власть над продавцами» [4].

Б. Раффл замечает, что в научной литературе цитируются два основных источника власти покупателя: размер покупателя и интенсивность конкуренции продавцов. На самом деле, как показывает автор, основным источником власти являются угрозы покупки товара у конкурентов. Альтернативными издержками несогласия с ценовыми требованиями покупателя становится потеря крупной продажи более сговорчивому конкуренту [5].

Чистая власть покупателя, по С. Капрису и П. Рэю, — такая власть, которая основана на контактах покупателя между собой только в момент покупки [6].

М. Штуке считает, что власть покупателя связана с более выгодной позицией на переговорах и условиями по сравнению с конкурентами и нормой конкуренции [7].

Ч. Холт отмечает, что рыночная власть может существовать по обе стороны рынка, как со стороны продавцов, так и со стороны покупателей, и предлагает учитывать поведение покупателей, только если они являются крупными игроками на рынке [8, с. 51].

По мнению А.Е. Шаститко и Н.С. Павловой, источником рыночной власти покупателя являются высокие издержки переключения продавцов на других покупателей [9, с. 41].

По мнению Организации экономического сотрудничества и развития (далее — ОЭСР), рыночная власть покупателя связана с тем, как компании, расположенные ниже по производственной цепочке, могут влиять на условия торговли с вышестоящими поставщиками.

ОЭСР выделяет два типа рыночной власти покупателя: монопсоническая власть и переговорная сила.

Р. Пиндайк и Д. Рубенфельд определяют монопсоническую власть как способность покупателя влиять на цену, то есть приобретать товар по цене ниже той, что преобладала бы на конкурентном рынке [10]. Цена мо-

нопсониста будет равна предельной стоимости, т. е. дополнительной выгоде от приобретения еще одной единицы товара и предельным расходам, т. е. дополнительной стоимости покупки одной единицы товара.

Общим итогом относительно рассмотренных определений могут стать следующие выводы:

1) рыночная власть покупателя непосредственно связана со структурами рынка спроса и предложения: чем меньше покупателей на рынке и больше продавцов — тем сильнее власть покупателя;

2) по аналогии с рыночной властью со стороны предложения, рыночная власть со стороны спроса может проявляться при помощи размера фирмы и способности ставить цену ниже предельных затрат;

3) дополнительным фактором, влияющим на рыночную власть покупателя, является интенсивность конкуренции на стороне продавцов.

Рыночная власть покупателя может проявляться на разных структурах рынка со стороны спроса: монополии и олигополии. При этом монополистам и олигополистам могут противостоять разные продавцы, находящиеся в структурах конкурентного, олигополистического и монополистического рынков.

Возможные состояния, устанавливающиеся на рынке при взаимодействии фирм на стороне спроса и предложения, представлены в таблице.

## Некоторые модели антиконкурентного поведения субъектов, обладающих рыночной властью покупателя

С. Салоп утверждает, что сегодня растет исследовательский интерес к антиконкурентному поведению покупателя, независимо от того, предпринимается ли оно группой фирм или одной фирмой, обладающей рыночной властью со стороны покупателя. Рыночная власть покупателя вызывает опасения из-за возможности осуществления «чрезмерной антиконкурентной закупки» [11].

С. Салоп выделяет два типа «чрезмерной антиконкурентной закупки»:

1) хищническая сверхзакупка заключается в чрезмерной закупке производственных ресурсов фирмой с целью заставить конкурентов на стороне покупателя уйти с рынка или сократить свои мощности;

2) повышение издержек конкурентов заключается в чрезмерном приобретении ресурсов для последующего повышения конкурентами затрат на ресурсы и тем самым получения рыночной власти на рынке продукции.

ОЭСР в данном контексте говорит о проявлении антиконкурентного поведения покупателей как хищнической закупке.

Хищническая закупка предполагает, что покупатель увеличивает свои закупки на рынке ресурсов, чтобы повысить цену покупаемых ресурсов и снизить прибыль конкурирующих покупателей, вызывая их уход или мар-

Таблица. Варианты взаимодействия фирм на стороне спроса и предложения

Table. Supply and demand side firm options

Структура рынка со стороны спроса	Структура рынка со стороны предложения	Результат взаимодействия на рынке
Монополия	Конкуренция	Уменьшение объема покупки и снижение цены ниже конкурентного уровня будут способствовать сокращению излишков продавцов и появлению издержек общественного благосостояния
Монополия	Олигополия	Рынок будет стремиться к равновесию, при котором объем излишка монополиста будет больше, чем если бы ему противостояли конкурентные продавцы, но меньше, чем если бы ему противостоял монополист. Однако в случае согласованных действий олигополистов на рынке установится билатеральное равновесие
Монополия	Монополия	Рынок будет стремиться не к конкурентному, а к билатеральному равновесию, при котором объем издержек благосостояния и излишков будет варьироваться в зависимости от объема продукции и цены, получившихся в результате торга
Олигополия	Олигополия	На рынке может установиться долгосрочное равновесие, при котором каждый олигополист будет сотрудничать с одним олигополистом на рынке
Олигополия	Конкуренция	На рынке, на котором олигополисты действуют без кооперации, установится цена ниже конкурентного уровня, при этом не появятся издержки общественного благосостояния. Если олигополисты создадут картель, то результат будет повторять ситуацию «конкуренция-монополия»

гинализацию и повышение монополистической власти покупателя<sup>1</sup>.

Антиконкурентным поведением по своей сути являются угроза и шантаж покупателя уйти к другому продавцу, описанные Б. Раффлом.

Р. Пиндайк и Д. Рубенфельд в модели монополистической власти показывают, к какому равновесию будет стремиться монополист: выгодным поведением для монополиста является снижение объема закупки и снижение цены<sup>2</sup>.

Такой же позиции придерживается и ОЭСР: монополистическая власть может использоваться для манипулирования долей закупок на рынке фактора производства, что может привести к падению рыночной цены из-за меньших закупок и вызвать повышение цены за счет покупки большего количества.

Власть монополии и олигополии при условии отсутствия ценовой дискриминации приведет к количественному искажению и потере эффективности на рынке фактора производства, что обычно наносит ущерб не только поставщикам, но также и конечным потребителям.

Таким образом, антиконкурентное поведение субъектов, обладающих рыночной властью покупателя, может включать, но не ограничиваться:

- 1) манипулированием объемом закупки с целью снижения цены и исключения конкурентов с рынка;
- 2) угрозами и шантажом, направленными на снижение цены закупки;
- 3) созданием высоких издержек переключения продавцов на других покупателей.

Антиконкурентное поведение продавцов вызывает большое опасение и ответную реакцию антимонопольных органов различных стран. Рассмотрим основные направления регулирования рыночной власти покупателей с точки зрения экономической теории и экономической политики.

### Направления регулирования рыночной власти покупателя в экономической теории и политике

С. Чэ и П. Хэдхьюс отмечают озабоченность конкурентных органов относительно возрастающей власти покупателя. Авторы отмечают, что, например, в Соединенных Штатах власть покупателя отражена в руководстве по контролю за слияниями в качестве важного условия защиты эффективности рынка и общества; аналогичным образом защита от власти покупателя входит в Закон о конкуренции Великобритании [12].

Р. Нолл в статье «Власть покупателя и экономическая политика» приходит к выводу, что между рыночной властью монополиста и монополиста отсутствует какая-

<sup>1</sup> OECD (2008). Monopsony and Buyer Power. Policy Roundtables. [Электронный ресурс] DAF/COMP(2008)38. URL: <https://www.oecd.org/daf/competition/44445750.pdf>, свободный. Загл. с экрана. (Дата обращения: 06.11.2021).

<sup>2</sup> OECD (2008). Monopsony and Buyer Power. Policy Roundtables. [Электронный ресурс] DAF/COMP(2008)38. URL: <https://www.oecd.org/daf/competition/44445750.pdf>, свободный. Загл. с экрана. (Дата обращения: 06.11.2021).

либо разница, если доминирующие субъекты используют антиконкурентные действия для достижения собственных целей.

Как считает Р. Нолл, анализ власти покупателя с точки зрения экономической политики должен начинаться с выявления социального вреда монополии и аналогов этого вреда при монополии [4, с. 612].

По словам ОЭСР, «если целью политики в области конкуренции является защита участников рынка от антиконкурентного поведения, тогда ущерб поставщикам ресурсов от хищнических торгов должен быть доказан с использованием двух аргументов, подобно кейсу *Brooke Group Ltd. vs. Brown & Williamson Tobacco Corp* [13], а именно:

- цены хищника должны быть ниже себестоимости;
- конкурент имел разумную перспективу или «опасную вероятность» окупить инвестиции при ценообразовании ниже себестоимости»<sup>3</sup>.

Помимо этого, ОЭСР призывает решать задачу о применении антимонопольной политики по отношению к монополической власти, ответив на следующие вопросы:

1. Вредит ли применение монополической власти потребителям, находящимся ниже по цепочке?

2. Если этого не происходит, следует ли запретить поведение, которое создает, поддерживает или усиливает монополическую власть?

3. Достаточно ли, что поведение создает монополическую власть и приводит к ущербу для конкуренции на рынке факторов производства (т. е. неэффективности на рынке ресурсов)?

Ответы на эти вопросы помогут подобрать адекватные решения в сфере антимонопольного регулирования монополического поведения.

Стоит отметить, что большинство предложений по регулированию монополической власти потребителя сегодня сконцентрировано в юридической литературе и практике: юристы-теоретики и суды различных юрисдикций, трактуя дела по злоупотреблению монополической властью, фактически формулируют не только нормы правоприменения, но и зачастую понятийный аппарат экономического феномена.

## Выводы

Регулирование рыночной власти покупателя должно осуществляться на тех же принципах, что и рыночная власть продавца. Однако теория и практика большое внимание уделяют только вопросам доминирования производителей и продавцов на рынке.

Тем не менее экономические исследования по вопросам влияния рыночной власти покупателя на модели обмена на рынках проводятся, и из них следуют однозначные выводы, что проблеме недобросовестного поведения покупателя нужно уделять больше внимания.

Рыночная власть покупателя как экономический феномен базируется на структурном преимуществе доминирующего покупателя над своими конкурентами и способности ставить цену выше предельных затрат.

Основными факторами, влияющими на власть покупателя, являются:

- структура на вышестоящем и нижестоящем рынках: чем больше продавцов и меньше покупателей, тем выше рыночная власть покупателя;
  - размер покупателя и объем закупки, который он может осуществить;
  - конкурентная ситуация на рынке продавцов: чем выше интенсивность конкуренции на рынке продавцов, тем больше рыночная власть покупателя.
- Самыми распространенными недобросовестными практиками доминирующих покупателей являются:
- хищническая закупка, т. е. выкуп наибольшего количества блага на рынке с целью повышения цены и маргинализации конкурентов;
  - снижение объема и цены покупки, что обуславливает уменьшение излишка продавца и появление издержек общественного благосостояния;
  - шантаж и угроза продавцам о смене поставщика с целью снизить закупочную цену.

Регулирование рыночной власти покупателя, по мнению многих исследователей, должно осуществляться по тем же принципам и теми же методами, что и контроль за рыночной властью продавцов. ■

## Литература [References]

1. Alfred Marshall, *Principles of Economics* (8th ed.; New York: The Macmillan Co. 1920), p. 569.
2. Mills, David. (2010). Buyer Power and Industry Structure. *Review of Industrial Organization*. 36. 213—225. DOI: 10.2307/41799463.
3. Inderst, R., & Shaffer, G. Buyer power in Merger control. In W. D. Collins (Ed.) // *Issues in competition law and policy*. Chicago: American Bar Association, 2008; II: 1611-1635.
4. Noll, R.G. Buyer Power And Economic Policy // *Antitrust Law Journal*, American Bar Association, 2005; 72(2): 589-624.
5. Ruffle, B. When Do Large Buyers Pay Less? Experimental Evidence // *The Journal of Industrial Economics*. 2013; 61(1): 108-137.
6. Stéphane Caprice, Patrick Rey, Buyer Power from Joint Listing Decision, *The Economic Journal*, Vol. 125, Issue 589, 1 December 2015, p. 1677—1704, <https://doi.org/10.1111/eoj.12241>

<sup>3</sup> OECD (2008). Monopsony and Buyer Power. Policy Roundtables. [Электронный ресурс] DAF/COMP(2008)38. URL: <https://www.oecd.org/daf/competition/44445750.pdf>, свободный. Загл. с экрана (Дата обращения: 06.11.2021).

7. Stucke, M. E., Looking at the Monopsony in the Mirror // Emory L.J. 2013;62(6):1509-1562. DOI:10.2139/ssrn.2094553
8. Holt C.A. Industrial organization: A survey of laboratory research // Handb. Exp. Econ. Princeton, NJ: Princeton University Press, 1993. P. 51.
9. Шаститко А. Е., Павлова Н. С. Переговорная сила и рыночная власть: варианты соотношения и выводы для политики // Журнал Новой экономической ассоциации. 2017. № 2(34). С. 39—58. <https://doi.org/10.31737/2221-2264-2017-34-2-2> [Shastitko A.Y., Pavlova N.S. Bargaining power and market power: comparison and policy implications studies of the russian economy // Journal of the New Economic Association. 2017;(2(34)):39-58 (In Russ.), <https://doi.org/10.31737/2221-2264-2017-34-2-2>]
10. Pindyck R., Rubinfeld D., Microeconomics. / Robert S. Pindyck, Daniel L. Rubinfeld. — 8th ed. p. cm. — (The Pearson series in economics). 2013.
11. Salop, S.C. Anticompetitive Overbuying By Power Buyers // Antitrust Law Journal. 2005;72(2):669-715.
12. Heidhues, Paul & Chae, Suchan. (2004). Buyers' Alliances for Bargaining Power. Journal of Economics & Management Strategy. 13. 731—754. DOI: 10.2139/ssrn.497062
13. Brooke Group Ltd. v. Brown & Williamson Tobacco Corp., 509 US 209-Supreme Court 1993. URL: [https://scholar.google.com/scholar\\_case?case=10207416770663828054&hl=ru&as\\_sdt=0](https://scholar.google.com/scholar_case?case=10207416770663828054&hl=ru&as_sdt=0), свободный. Загл. с экрана (Дата обращения: 06.11.2021).

### Сведения об авторах

**Князева Ирина Владимировна:** доктор экономических наук, профессор, РАНХиГС (Сибирский институт управления — филиал), профессор, руководитель Центра исследования конкуренции и экономики [irknyazeva@yandex.ru](mailto:irknyazeva@yandex.ru)

**Заикин Николай Николаевич:** кандидат экономических наук, доцент кафедры экономики инвестиций РАНХиГС (Сибирский институт управления — филиал) [zaikin-nn@ranepa.ru](mailto:zaikin-nn@ranepa.ru)

Статья поступила в редакцию: 24.12.2021  
Одобрена после рецензирования: 04.03.2022  
Принята к публикации: 04.03.2022  
Дата публикации: 29.03.2022

The article was submitted: 24.12.2021  
Approved after reviewing: 04.03.2022  
Accepted for publication: 04.03.2022  
Date of publication: 29.03.2022

<https://doi.org/10.47361/2542-0259-2022-1-29-30-47>

ISSN: 2542-0259

© Российское конкурентное право  
и экономика, 2022

# Российский рынок кондитерских изделий (исследование целесообразности введения обязательной контрольно-учетной маркировки системы «Честный знак»)

**Максимов С. В.\***,

Институт экономики РАН,  
117218, Россия, г. Москва,  
Нахимовский просп., д. 32

**Симонова О. Г.,**

Россия, г. Москва

**Утаров К. А.,**

Южно-Казахстанский  
университет им. М. Ауэзова,  
160012, Казахстан, г. Шымкент,  
пр-т Тауке хана, д. 5

## Аннотация

Представлены результаты инициативной апробации Методических рекомендаций по определению новых товарных групп в целях подготовки предложений Правительству Российской Федерации для принятия решения о включении в перечень отдельных товаров, подлежащих обязательной маркировке средствами идентификации (утверждены приказом Минпромторга России от 25 февраля 2021 г. № 626).

Согласно результатам апробации Методических рекомендаций, доля незаконного оборота шоколада и шоколадных конфет в России в 2019 г. (накануне пандемии COVID-19) оценивалась в 2% от объема соответствующего рынка; сахаристых кондитерских изделий — в 6% (3,6% в среднем для указанных групп кондитерских изделий).

Исходя из предварительной оценки состояния российского рынка кондитерских изделий, в 2021 г. эта оценка должна сохраниться. Данный вывод в целом совпадает с результатами исследований качества отдельных видов кондитерских изделий, проведенных по заказу АНО «Роскачество» в 2017—2020 гг., а также глобальных исследований о торговле подделками, проводившихся по инициативе ОЭСР и Ведомства интеллектуальной собственности Европейского союза в 2017—2019 гг. Результаты размещены на сайте ОЭСР 22 июня 2021 г.

Выводы исследования существенно отличаются от оценок уровня подделок среди отдельных подгрупп кондитерских изделий, которые в настоящее время распространены в сети Интернет.

В статье даны прогнозные оценки стоимости кодов для целей введения маркировки кондитерских изделий и вероятного роста дополнительных налоговых поступлений в результате введения контрольно-учетной маркировки национальной системы цифровой маркировки системы «Честный знак».

Выявлены и рассмотрены недостатки Методических рекомендаций № 626, сформулированы предложения по их устранению.

**Ключевые слова:** кондитерские изделия; теневой рынок; незаконный оборот; контрольно-учетная маркировка; система «Честный знак»; методические рекомендации Минпромторга России № 626.

**Для цитирования:** Максимов С.В., Симонова О.Г., Утаров К.А. Российский рынок кондитерских изделий (исследование целесообразности введения обязательной контрольно-учетной маркировки системы «Честный знак») // Российское конкурентное право и экономика. 2022. № 1 (29). С. 30—47, <https://doi.org/10.47361/2542-0259-2022-1-29-30-47>

Авторы заявляют об отсутствии конфликта интересов.

# Russian Market of Confectionery Products (Study of the Feasibility of Introducing Mandatory Control and Accounting Marking of the “Honest Sign” System)

**Sergey V. Maksimov\***,

Institute of Economics RAS,  
Nakhimovsky pr., 32, Moscow,  
117218, Russia

**Olga G. Simonova,**

Moscow, Russia

**Kanat A. Utarov,**

South Kazakhstan University  
named after M. Auezov,  
Tauke Khan avenue, 5, Shymkent,  
160012, Kazakhstan

## Abstract

The article presents the results of approbation of the Methodological recommendations of the Ministry of Industry and Trade of Russia on the preparation of proposals for the Government of Russia on the inclusion of certain goods in the list of goods subject to mandatory labeling by means of identification (Order of the Ministry of Industry and Trade of Russia dated February 25th, 2021, No. 626).

According to the results of approbation of Guidelines No. 626, the share of illegal trade in chocolate and chocolates in Russia in 2019 (on the eve of the COVID-19 pandemic) was estimated at 2% of the volume of the corresponding market; sugar confectionery products — in 6% (3.6% on average for the indicated groups of confectionery products).

Based on a preliminary assessment of the state of the Russian confectionery market in 2021, this assessment should be maintained. This conclusion generally agrees with the results of studies on the quality of certain types of confectionery products commissioned by ANO “Roskachestvo” in 2017–2020, as well as global studies on counterfeit trade initiated by the OECD and the European Union Intellectual Property Office in 2017–2019 and posted on the OECD website on June 22, 2021.

The findings of the study differ significantly from estimates of the level of fakes among individual subgroups of confectionery products that are currently common on the Internet.

The article provides predictive estimates of the cost of codes for the purposes of introducing labeling of confectionery products and a likely increase in the amount of additional tax revenues as a result of the introduction of control and accounting marking of the national digital marking system of the “Honest Sign” system.

The shortcomings of Methodological recommendations № 626 were identified and considered, proposals for their elimination were formulated.

**Keywords:** *confectionery; illegal circulation; shadow market; control and registration marking; the system “Honest Sign”; methodological recommendations of the Ministry of Industry and Trade of Russia № 626.*

**For citation:** Maksimov S.V., Simonova O.G., Utarov K.A. Russian market of confectionery products (study of the feasibility of introducing mandatory control and accounting marking of the “Honest Sign” system) // Russian Competition Law and Economy. 2022;(1(29)):30-47 (In Russ.), <https://doi.org/10.47361/2542-0259-2022-1-29-30-47>

The authors declare no conflict of interest.



## Введение (предпосылки проведения исследования)

**Р**ынок кондитерских изделий в России относится к числу зрелых медленно растущих потребительских рынков. За период с 2010 по 2019 г. среднегодовой темп прироста данного рынка составлял 1,7%. В 2020 г. (прежде всего, вследствие негативного воздействия на потребительский спрос и экономику страны в целом пандемии коронавируса COVID-19 [1]) объем национального рынка кондитерских товаров значительно уменьшился, однако уже в 2021 г. эта тенденция была преодолена<sup>1</sup>.

В структуре данного рынка внутреннее производство кондитерских изделий превышало по объему почти в 10 раз их импортные поставки при положительном сальдо торгового баланса. Главными участниками рынка среди российских производителей в период проведения исследования являлись ООО «Нестле Россия», ООО «Марс», ООО «Мон'дэлис Русь». По популярности потребители предпочитают такие бренды кондитерских изделий, как «Бабаевский», «Яшкино», «Рот Фронт». Общий объем производства кондитерских изделий в 2020 г. в России превысил 3,3 млн тонн. При этом импортировано было около 340 тыс. тонн (табл. 1).

Потребность в наиболее полной и точной оценке доли незаконного оборота кондитерских изделий в их общем гражданском обороте обострилась сравнительно недавно в связи с последовательным совершенствованием государственной политики Российской Федерации в сфере незаконного оборота промышленной продукции [2], нашедшей, в частности, отражение в Стратегии по противодействию незаконному обороту промышленной продукции в Российской Федерации на период до 2025 г. (далее — Стратегия-2025)<sup>2</sup>.

Согласно Стратегии-2025, Государственной комиссией по противодействию незаконному обороту промышленной продукции к числу приоритетных отраслей промышленности для наблюдения и принятия мер по противодействию незаконному обороту промышленной продукции *в краткосрочной перспективе*, в частности, отнесена была *пищевая промышленность*, применительно к которой констатирована *«высокая степень риска безопасности потребителя из-за фальсификации пищевых продуктов, несоблюдения производителями обязательных требований к безопасности, установленных техническими регламентами Евразийского экономического союза»*.

К основным инструментам наблюдения и мерам противодействия незаконному обороту промышленной продукции относится *мониторинг за оборотом товаров, подлежащих обязательной маркировке средствами идентификации* [3], Положение о котором утверждено постановлением Правительства Российской Федерации от 26 апреля 2019 г. № 515<sup>3</sup>.

Данный мониторинг распространяется, в частности, на перечень отдельных товаров, подлежащих обязательной маркировке средствами идентификации, утвержденный распоряжением Правительства Российской Федерации от 28 апреля 2018 г. № 792-р<sup>4</sup>.

Несмотря на то, что в настоящее время указанный перечень не включает кондитерские изделия, а исследования отдельных видов кондитерских изделий, реализуемых на российском рынке (шоколад горький и молочный, овсяное печенье, зефир «ванильный»), проведенные по заказу АНО «Роскачество» в 2019—2020 гг., выявили, по сути, единичные факты (за исключением зефира «ванильного») отклонения исследованных видов кондитерской продукции от установленных нормативными правовыми актами и иными нормативными документами требований<sup>5</sup>, *краткосрочная перспектива принятия такого решения сохраняется*.

В этой связи особое значение приобретают Методические рекомендации по определению новых товарных групп в целях подготовки предложений Правительству Российской Федерации для принятия решения о включении в перечень отдельных товаров, подлежащих обязательной маркировке средствами идентификации, утвержденный приказом Минпромторга России от 25 февраля 2021 г. № 626 (далее — Методические рекомендации № 626)<sup>6</sup>,

<sup>1</sup> См.: Анализ кондитерской отрасли России 2021. URL: [https://idmarketing.ru/goods/analiz\\_konditerskoj\\_otrasli\\_rossii\\_2021/](https://idmarketing.ru/goods/analiz_konditerskoj_otrasli_rossii_2021/) (Дата обращения: 22.02.2022).

<sup>2</sup> См.: Распоряжение Правительства РФ от 06.02.2021 № 256-р «Об утверждении Стратегии по противодействию незаконному обороту промышленной продукции в Российской Федерации на период до 2025 года» // Собрание законодательства РФ. 22.02.2021. № 8 (ч. II). Ст. 1381.

<sup>3</sup> См.: Постановление Правительства РФ от 26.04.2019 № 515 (ред. от 18.04.2020) «О системе маркировки товаров средствами идентификации и прослеживаемости движения товаров» (вместе с «Правилами маркировки товаров, подлежащих обязательной маркировке средствами идентификации», «Положением о государственной информационной системе мониторинга за оборотом товаров, подлежащих обязательной маркировке средствами идентификации») // Собрание законодательства РФ. 13.05.2019. № 19. Ст. 2279.

<sup>4</sup> Распоряжение Правительства РФ от 28.04.2018 № 792-р (ред. от 05.10.2021) «Об утверждении перечня отдельных товаров, подлежащих обязательной маркировке средствами идентификации» // Собрание законодательства РФ. 07.05.2018. № 19. Ст. 2773.

<sup>5</sup> См.: Роскачество (портал для умного покупателя). URL: <https://rskrf.ru/ratings/produkty-pitaniya/konditerskie-izdeliya/> (Дата обращения: 01.09.2021).

<sup>6</sup> См.: Приказ Минпромторга России от 25.02.2021 № 626 «Об утверждении Методических рекомендаций по определению новых товарных групп в целях подготовки предложений Правительству Российской Федерации для принятия решения о включении в перечень отдельных товаров, подлежащих обязательной маркировке средствами идентификации» // СПС КонсультантПлюс (Дата обращения: 01.09.2021).

предназначенные для *«определения новых товарных групп в целях подготовки предложений Правительству Российской Федерации для принятия решения о включении в перечень отдельных товаров, подлежащих обязательной маркировке средствами идентификации».*

## О понятии незаконного оборота кондитерских изделий

Под *незаконным оборотом кондитерских изделий*, исходя из определения понятия незаконного оборота промышленной продукции, которое дано в Стратегии 2025, следует понимать процессы (стадии) производства, переработки, реализации (купли-продажи или поставки) таких изделий, включая ввоз (импорт) на территорию РФ и вывоз (экспорт) с территории РФ такой продукции, в том числе *«фальсифицированной, недоброкачественной, контрафактной, незарегистрированной и несертифицированной промышленной продукции, продукции, произведенной без лицензии или с нарушением условий лицензирования, а также связанные с ними процессы расфасовки, упаковки, маркировки, хранения и транспортировки, осуществляемые юридическими и физическими лицами с нарушением требований законодательства Российской Федерации и международных договоров Российской Федерации, в отношении которых выражено согласие Российской Федерации на обязательность для нее таких договоров, иных нормативных правовых актов, включая муниципальные правовые акты, либо с нарушением вступивших в законную силу решений суда, либо уполномоченного органа государственной власти, либо органа местного самоуправления»* (абз. 5 разд. II).

Из анализа данной дефиниции, которая была подвергнута значительной доработке (в том числе с учетом предложений, которые нами ранее вносились) [4, с. 94], по сравнению с определением, использованным в ранее действовавшей редакции «Стратегии по противодействию незаконному обороту промышленной продукции в Российской Федерации на период до 2020 г. и плановый период до 2025 г.»<sup>7</sup>, следует, что к незаконному обороту кондитерской продукции относятся не только гражданско-правовые деликты, но и все виды административных правонарушений, посягающих на установленный нормативными правовыми актами порядок производства и обращения кондитерских изделий (в частности, различные формы недобросовестной конкуренции хозяйствующих субъектов, связанные с нарушением прав

интеллектуальной собственности или требований безопасности в связи с производством и оборотом фальсифицированной, недоброкачественной, контрафактной, незарегистрированной и несертифицированной кондитерской продукции). На сегодня КоАП РФ и УК РФ предусматривают ответственность за более чем 30 видов таких правонарушений (в том числе преступлений).

## Общая характеристика Методических рекомендаций № 626 и рисков их применения

Несмотря на значительное число разработанных как российскими [5, 6], так и зарубежными [7—9] специалистами методов исследования теневой экономики, при разработке Методических рекомендаций № 626 использовался ограниченный инструментальный сравнения товарных потоков на основе статистических данных о производстве, ввозе-вывозе и потреблении кондитерских изделий, которые в настоящее время формируются в аналитических базах Росстата, ФТС России и ФНС России.

По состоянию на дату завершения исследования (1 сентября 2021 г.) Методические рекомендации № 626 не были опубликованы в качестве нормативного правового акта, по-видимому, в том числе и в связи с тем, что *оценка целесообразности введения обязательной маркировки средствами идентификации в отношении товарных групп* осуществляется Минпромторгом России (Департаментом системы цифровой маркировки товаров и легализации оборота продукции) *лишь по поручению Правительства* (пп. 2, 3).

Для составления такой оценки профильный департамент Минпромторга России вправе использовать не только официальные статданные и информацию ФОИВ, включая данные об осуществлении государственного контроля (надзора), но и результаты *любых социологических исследований, информацию от общественных, научных, правозащитных, отраслевых и иных организаций и объединений, данные судебной практики* (п. 4 Методических рекомендаций № 626).

Таким образом, оценивая целесообразность введения обязательной маркировки средствами идентификации в отношении конкретной группы товаров, *Минпромторг России вправе не ограничиваться применением для этих целей Методических рекомендаций № 626*, рассчитанных на использование официальных статистических данных, а применить для формирования соответствующей оценки самые разнообразные методы и сведения, примерный перечень которых изложен в п. 4 Методических рекомендаций № 626.

Тот факт, что основанием для принятия Правительством Российской Федерации решения о включении того или иного товара (товарной группы) в *перечень отдельных товаров, подлежащих обязательной маркировке средствами идентификации*, может служить оценка,

<sup>7</sup> См.: Распоряжение Правительства РФ от 05.12.2016 № 2592-р (ред. от 18.10.2018) «Об утверждении Стратегии по противодействию незаконному обороту промышленной продукции в Российской Федерации на период до 2020 года и плановый период до 2025 года» // <https://docs.cntd.ru/document/420385221?marker=656010> (Дата обращения: 02.09.2021).

сформированная уполномоченным органом власти *без применения строго определенных правил, методов и источников информации*, на наш взгляд, может:

- препятствовать формированию стабильной и единообразной правоприменительной практики по данному предмету;
- повышать вероятность принятия Правительством РФ решений, влекущих для производителей, продавцов и потребителей соответствующих товаров дополнительные расходы, обусловленные введением обязательной маркировки таких товаров средствами идентификации, но без реального роста их качества и безопасности;
- создавать предпосылки для снижения конкурентоспособности российских товаров на трансграничных рынках ЕАЭС и внешних рынках вследствие роста их оптовой и розничной цены за счет обязательной маркировки, не влекущей, однако, сколько-нибудь заметного увеличения качества и безопасности товара;
- создавать нежелательные поводы для судебного обжалования спорных решений Правительства РФ о включении конкретных товаров (товарных групп) в *перечень отдельных товаров, подлежащих обязательной маркировке средствами идентификации*, хозяйствующими субъектами, законные интересы которых были нарушены вследствие ошибочной оценки уполномоченным органом власти целесообразности введения обязательной маркировки средствами идентификации в отношении производимых ими товаров.

## Цели, сроки, инструментарий и предмет исследования

В этой связи в число основных целей настоящего исследования были включены:

- 1) апробация (на примере рынка кондитерских изделий) Методических рекомендаций № 626 для целей снижения рисков их неправильного применения и верификации официальных источников, необходимых для применения указанных Методических рекомендаций;
- 2) разработка предложений по совершенствованию Методических рекомендаций № 626;
- 3) разработка предложений по совершенствованию правового обеспечения принятия Правительством РФ решений о включении конкретных товаров (товарных групп) в перечень отдельных товаров, подлежащих обязательной маркировке средствами идентификации, для целей формирования единообразной правоприменительной практики, минимизации возможных ошибок оценки уполномоченным органом власти целесообразности введения обязательной маркировки в отношении конкретных товаров и вызванных такими ошибками нарушений законных интересов соответствующих хозяйствующих субъектов.

Настоящее исследование проводилось в период с 14 мая по 1 сентября 2021 г. При проведении исследования использовались общедоступные официальные статистические данные, поименованные в Методических рекомендациях № 626, в том числе данные Федеральной службы государственной статистики (Росстат) и Федеральной таможенной службы (ФТС России), а также открытые базы данных Единой межведомственной информационно-статистической системы (ЕМИСС), база данных по импорту и экспорту товаров<sup>8</sup> (с использованием как регламентированных, так и гибких запросов), база данных СПАРК, данные из иных открытых источников информации, включая неформализованные экспертные интервью, в том числе интервью экспертов Ассоциации предприятий кондитерской промышленности «АСКОНД».

В рамках исследования были направлены запросы в Росстат, ФТС России и ФНС России о разъяснении отдельных положений методологии сбора и анализа данных, предусмотренных Методическими рекомендациями № 626, а также о предоставлении отсутствующей в общедоступных базах данных указанных ведомств информации, необходимой для применения Методических рекомендаций № 626. Ответы уполномоченных органов на соответствующие запросы не позволили получить исчерпывающие релевантные сведения о состоянии и тенденциях рынка кондитерских изделий для целей применения Методических рекомендаций № 626.

В частности, ответ, полученный от Росстата, не позволяет решить центральную проблему неприменимости Методических рекомендаций № 626, состоящую в том, что статистические данные по производству продукции и ее запасам у производителей приводятся в натуральном выражении (кг) с детализацией по категориям и видам товара, а статистические данные по продажам — в стоимостном выражении (в рублях) и только в целом.

*Полученный от Росстата ответ лишь подтверждает, что на сегодня официальные статистические данные, необходимые для проведения анализа товарного рынка (в частности, рынка кондитерских изделий) в соответствии с Методическими рекомендациями № 626, отсутствуют.*

Данный вывод подтверждается тем, что приказом Росстата от 29 октября 2021 г. № 753 в форму федерального статистического наблюдения № 1-ТОРГ «Сведения о продаже товаров организациями оптовой и розничной торговли» были включены дополнительные показатели, отражающие уровень торговой наценки в оптовой и розничной торговле. Форма № 1-ТОРГ является годовой, и указанные изменения вступают в силу с отчета за 2021 г. Срок представления респондентами отчета по

<sup>8</sup> См.: <http://stat.customs.gov.ru/analysis> (Дата обращения: 01.09.2021).

Шоколад и пищевые продукты, содержащие какао, в упакованном виде	Изделия кондитерские сахаристые (включая белый шоколад), не содержащие какао	Мучные кондитерские изделия длительного хранения
<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Шоколад в упакованном виде</li> <li>■ Изделия шоколадные</li> <li>■ Конфеты шоколадные</li> <li>■ Конфеты, глазированные шоколадной и шоколадно-молочной глазурью</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Шоколад белый</li> <li>■ Карамель</li> <li>■ Драже</li> <li>■ Ирис*</li> <li>■ Халва*</li> <li>■ Мармелад</li> <li>■ Пастила</li> <li>■ Зефир</li> <li>■ Сладости восточные</li> <li>■ Лукумы</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Печенье имбирное</li> <li>■ Пряники</li> <li>■ Коврижки</li> <li>■ Печенье сладкое</li> <li>■ Вафли и облатки вафельные</li> <li>■ Печенье сухое (галеты и крекеры)</li> </ul>

\* В исследовании использовалась общедоступная информация и информация, полученная в ответ на запросы. По ряду товаров (в частности, ирис, халва) информация о ценах отсутствовала.

Рис. 1. Группы кондитерских изделий, относившихся к предмету настоящего исследования (Россия, 2020 г.)

Figure 1. Confectionery groups related to the subject of this study (Russia, 2020)

форме — 17 февраля 2022 г.; срок формирования сводных итогов — 30 марта<sup>9</sup>.

Данные, содержащиеся в файлах Statinform.rar, *не содержат необходимой новизны и были получены ранее из общедоступных баз данных Росстата* либо в качестве ответа на первый запрос авторского коллектива.

В частности, в предоставленном Росстатом ответе содержатся данные о:

1) показателях оптовой и розничной торговли — «Формирование официальной статистической информации в разрезе категорий и подкатегорий по данному виду изделий в соответствии с ОКПД2 *не предусмотрено*» (выделено авт. колл.), т. е. приведены данные только по кондитерским изделиям в целом;

2) производстве и запасах кондитерских изделий в стоимостном выражении — «Согласно Федеральному плану статистических работ показатели «Объем производства продукции на территории Российской Федерации в денежном выражении, без налога на добавленную стоимость, акцизов и прочих налогов», «Запасы готовой продукции у производителей на начало рассматриваемого периода», «Запасы готовой продукции у производителей на конец рассматриваемого периода» в стоимостном выражении Росстатом *не разрабатываются*» (выделено авт. колл.).

Предмет настоящего исследования включал оборот следующих групп кондитерских изделий на российском рынке в 2019—2020 гг. (рис. 1).

### Общая характеристика российского рынка кондитерских изделий

Оценка объема рынка кондитерских изделий была проведена на основе информации, полученной из открытых баз данных Росстата и Федеральной таможенной службы (ФТС России), дополненной информацией, полученной из ответов Росстата и ФТС России на запросы Международной ассоциации «Антиконтрафакт». Анализ информации осуществлен в максимальном соответствии с Методическими рекомендациями № 626 (табл. 1).

Методические рекомендации № 626 предполагают учет изменения остатков продукции на начало и конец отчетного/анализируемого периода у производителей, в оптовой торговле и в розничной торговле. Однако данные, полученные как в открытых базах Росстата, так и в качестве ответа на запросы, не позволяют получить надежную оценку изменения остатков продукции (табл. 2).

Данные Росстата имеют следующие значимые ограничения:

- **производители:** остатки продукции даны только по крупным и средним производителям;
- **оптовая и розничная торговля:** остатки даны только в целом, без сегментации на группы товаров;
- **оптовая торговля:** данные по организациям, не являющимся субъектами малого предпринимательства;
- **розничная торговля:** остатки даны в рублях, следовательно, пересчет в тоннах делает данные значительно менее надежными. Нет информации по предприятиям, включенным в выборку.

Так как данные по остаткам продукции являются неполными, они не включены в оценку объема рынка.

Необходимо отметить, что в 2020 г. в связи с пандемией коронавируса COVID-19 произошло значительное сокращение рынка кондитерских изделий в натураль-

<sup>9</sup> См.: Приказ Федеральной службы государственной статистики от 29 октября 2021 г. № 753 «О внесении изменений в приложение № 1 «Форма федерального статистического наблюдения № 1-ТОРГ «Сведения о продаже товаров организациями оптовой и розничной торговли», утвержденное приказом Росстата от 30 июля 2021 г. № 458». URL: <https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/402893858/#10000> (Дата обращения: 01.11.2021).

Таблица 1. Объем российского рынка кондитерских изделий (2020 г., в натуральном выражении, тонны)<sup>10</sup>

Table 1. Volume of the Russian confectionery market (2020, in kind, tons)

Сегменты оборота	Шоколад и пищевые продукты, содержащие какао (кроме подслащенного какао-порошка), в упакованном виде ОКПД2 10.82.22 ТНВЭД 1806	Изделия кондитерские сахаристые (включая белый шоколад), не содержащие какао ОКПД2 10.82.23 ТНВЭД 1704	Печенье и пряники имбирные и аналогичные изделия; печенье сладкое; вафли и вафельные облатки; торты и пирожные длительного хранения ОКПД2 10.72.12 ТНВЭД 1905	ИТОГО
Производство	965 660	628 498	1 714 743	3 308 901
Импорт	126 555	69 138	144 027	339 720
Экспорт	295 601	91 748	290 647	677 996
<b>Итого</b>	<b>796 615</b>	<b>605 887</b>	<b>1 568 123</b>	<b>2 970 625</b>

Таблица 2. Изменение остатков продукции (Россия, 2020 г., в натуральном выражении, тонны и пересчет в тоннах)<sup>11</sup>

Table 2. Change in product balances (Russia, 2020, in kind, tons and recalculation of tons)

Сегменты оборота / группы произведенных кондитерских изделий	Шоколад и пищевые продукты, содержащие какао (кроме подслащенного какао-порошка), в упакованном виде ОКПД2 10.82.22	Изделия кондитерские сахаристые (включая белый шоколад), не содержащие какао ОКПД2 10.82.23	Печенье и пряники имбирные и аналогичные изделия; печенье сладкое; вафли и вафельные облатки; торты и пирожные длительного хранения ОКПД2 10.72.12
Производители, тонны	–10 658	4787	2000
Оптовая торговля — кондитерские изделия в целом, тонны	–21 685		
Розничная торговля — кондитерские изделия в целом, руб. / пересчет в тоннах <sup>12</sup>	2 900 000 руб. / ≈ 7,8 тонны		

ном выражении, причем сократились производство и импорт, но незначительно вырос экспорт по всем трем категориям. Значительное сокращение рынка шоколада и сахаристых кондитерских изделий в натуральном выражении вызвано пандемией, сокращение рынка мучных кондитерских изделий менее выражено (рис. 2).

Объем рынка кондитерских изделий в стоимостном выражении до поступления в торговлю можно было оценить только приблизительно. Данные по производству в стоимостном выражении в открытом доступе в период проведения исследования отсутствовали. Данные по отгрузке произведенной продукции в стои-

мостном выражении даны только по крупным и средним предприятиям с объединением шоколада и сахаристых кондитерских изделий (ОКПД2 10.82.22 и 10.82.23) в одну категорию. Таким образом, прямое использование данных Росстата для анализа рынка в стоимостном выражении невозможно.

Объем производства в стоимостном выражении рассчитан как объем производства в натуральном выражении, умноженный на средневзвешенную цену каждой из трех категорий кондитерских изделий. Следовательно, объем производства в стоимостном выражении следует считать приблизительно (табл. 3).

Данные по импорту и экспорту приводятся в базе данных ФТС России в долларах США и переведены в рубли (млн руб.) по среднегодовому курсу доллара. Сумма таможенных платежей, уплаченных при импорте продукции, неизвестна, так как ФТС отказал в предоставлении данных, а самостоятельный расчет невозможен.

Запасы продукции в стоимостном выражении не включены в расчет из-за высокой погрешности и отсутствия необходимой детализации.

<sup>10</sup> Ист.: <https://www.fedstat.ru/indicator/58636>; <http://stat.customs.gov.ru/analysis> (Дата обращения: 01.08.2021).

<sup>11</sup> Ист.: <https://www.fedstat.ru/indicator/57789> (Дата обращения: 01.08.2021); данные Росстата, полученные по запросу авт. колл.

<sup>12</sup> Пересчет остатков кондитерских изделий из данных в стоимостном выражении в натуральное выражение был сделан на основе средневзвешенных цен (прим. авт. колл.).



Динамика рынка кондитерских изделий, тонны



Рис. 2. Динамика рынка кондитерских изделий в натуральном выражении (Россия, 2019—2020 гг.)

Figure 2. Dynamics of the confectionery market in physical terms (Russia, 2019—2020)

Таблица 3. Объем рынка кондитерских изделий до поступления в торговлю (Россия, 2020 г., млн руб., приблизительная оценка)

Table 3. The volume of the confectionery market before entering into trade (Russia, 2020, million rubles, approximate estimate)

Сегменты оборота	Шоколад и пищевые продукты, содержащие какао (кроме подслащенного какао-порошка), в упакованном виде ОКПД2 10.82.22 ТНВЭД 1806	Изделия кондитерские сахаристые (включая белый шоколад), не содержащие какао ОКПД2 10.82.23 ТНВЭД 1704	Печенье и пряники имбирные и аналогичные изделия; печенье сладкое; вафли и вафельные облатки; торты и пирожные длительного хранения ОКПД2 10.72.12 ТНВЭД 1905	ИТОГО
Производство	266 677	91 233	182 106	540 015
Импорт	39 351	12 608	26 733	78 692
Экспорт	52 460	12 847	32 367	97 675
<b>Итого</b>	<b>253 567</b>	<b>90 993</b>	<b>176 472</b>	<b>521 032</b>

Таким образом, объем рынка в стоимостном выражении посчитан приблизительно и не может быть включен в дальнейший анализ.

### Характеристика оптовой и розничной торговли кондитерскими изделиями в России

Согласно данным, полученным из Росстата по запросу авторского коллектива, в 2020 г. *крупными и средними* организациями оптовой торговли было продано 1521,4 тыс. тонн кондитерских изделий, но без детализации (возможно включение тортов и десертов). ОКПД2 также не указан. Данные в стоимостном выражении отсутствуют (табл. 4).

Данные по розничной торговле Росстат дает только в стоимостном выражении и в целом, без деления по ОКПД2.

Таблица 4. Продажа и запасы кондитерских изделий в организациях с основным видом экономической деятельности «Оптовая торговля», не являющихся субъектами малого предпринимательства (Россия, 2018—2020 гг., тонны)

Table 4. Sale and stocks of confectionery products in organizations with the main type of economic activity "Wholesale Trade" that are not small business entities (Russia, 2018–2020, tons)

Период	Продано в отчетном году	Запасы на конец отчетного года
2018	1 469 276,4	106 934,2
2019	1 526 484,4	144 539,0
2020	1 521 403,9	122 853,6

**Таблица 5. Средние цены производителей на товары, предназначенные для реализации на внутреннем рынке, на наблюдаемые виды кондитерских изделий (Россия, 2018—2020 гг., на конец периода, руб. за тонну)<sup>13</sup>**

**Table 5. Average prices of manufacturers for goods intended for sale on the domestic market for the observed types of confectionery products (Russia, 2018—2020, at the end of the period, rubles per ton)**

Виды кондитерских изделий / период	2018	2019	2020
Печенье и пряники имбирные и аналогичные изделия	101 391	105 372	97 406
Печенье сладкое	106 083	102 867	110 491
Вафли и облатки вафельные	108 193	102 559	113 027
Печенье сухое (галеты и крекеры)	74 234	77 347	91 847
Шоколад в упакованном виде	357 428	390 521	315 184
Конфеты шоколадные	211 734	170 026	268 342
Конфеты, глазированные шоколадной и шоколадно-молочной глазурью	151 742	181 656	181 318
Карамель	97 202	93 010	111 270
Конфеты, глазированные помадой, сахарной и жировой глазурью и неглазированные			125 200
Мармелад	133 311	118 731	128 108
Пастила	112 486	139 948	156 018
Зефир	154 938	158 337	182 913

Росстат осуществляет выборочный мониторинг цен на кондитерские изделия. При этом список наблюдаемых потребительских цен меньше наблюдаемых цен производителей, некоторые кондитерские изделия не включены ни в первый, ни во второй список мониторинга, и информация по ним отсутствует (табл. 5, 6).

Анализ мониторинга цен позволяет оценить динамику цен на кондитерские изделия, однако отсутствие информации по ряду товаров (например, халва, ирис) приводит к ненадежности оценки рынка в стоимостном выражении.

## Наценка в оптовой и розничной торговле

Росстат предоставил данные по наценке в оптовой и розничной торговле (табл. 7, 8). Однако полученные сведения либо носят слишком обобщенный характер (наценка в организациях, осуществляющих оптовую торговлю пищевыми продуктами, напитками и табачными изделиями), либо слишком выборочный (торговая наценка при розничной торговле кондитерскими изделиями в специализированных магазинах).

Использование полученных данных для анализа цен показывает существенный разрыв между расчетной ценой, основанной на цене производителя с последовательным добавлением оптовой и розничной наценки, и потребительской ценой (рис. 3). Этот разрыв не может

**Таблица 6. Средние потребительские цены на наблюдаемые виды кондитерских изделий (Россия, 2018—2020 гг., руб./кг)<sup>14</sup>**

**Table 6. Average consumer prices for observed types of confectionery (Russia, 2018—2020, rubles/kg)**

Виды кондитерских изделий/период/цена за 1 кг	2018	2019	2020
Зефир, пастила	256,73	269,67	273,52
Карамель	214,84	217,38	220,59
Шоколад	841,51	877,10	889,34
Конфеты мягкие, глазированные шоколадом	305,25	311,86	325,39
Конфеты шоколадные натуральные и с добавками	593,99	631,62	648,60
Печенье	151,23	158,30	168,25
Пряники	131,77	139,07	147,59
Кексы, рулеты	238,80	246,32	255,40
Торты	456,86	485,81	507,98

<sup>13</sup> Ист.: данные Росстата, полученные по запросу авт. колл.

<sup>14</sup> Ист.: данные Росстата, полученные по запросу авт. колл.

Таблица 7. Средний сложившийся уровень торговой наценки в организациях оптовой торговли, осуществляющих торговлю оптовую пищевыми продуктами, напитками и табачными изделиями (код 46.3 по ОКВЭД2) (Россия, 2018—2020 гг., в %)<sup>15</sup>

Table 7. Average prevailing level of trade margins in wholesale trade organizations trading in wholesale food, beverages and tobacco products (code 46.3 by OKVED2) (Russia, 2018—2020, in %)

Период	I квартал	II квартал	III квартал	IV квартал
2018	13,0	13,1	13,1	13,3
2019	13,1	12,9	13,1	12,9
2020	13,1	13,1	13,3	13,2

Таблица 8. Средний сложившийся уровень торговой наценки в организациях розничной торговли (Россия, 2020 г., в %)<sup>16</sup>

Table 8. Average current level of trade margins in retail organizations (Russia, 2020, in %)

Группы кондитерских изделий в розничной торговле / период	I квартал	II квартал	III квартал	IV квартал
Торговля розничная кондитерскими изделиями в <i>специализированных магазинах</i>	21,5	19,9	19,9	18,5
Торговля розничная мучными кондитерскими изделиями в <i>специализированных магазинах</i>	22,5	22,5	22,5	19,1

#### Наблюдаемые и расчетные цены

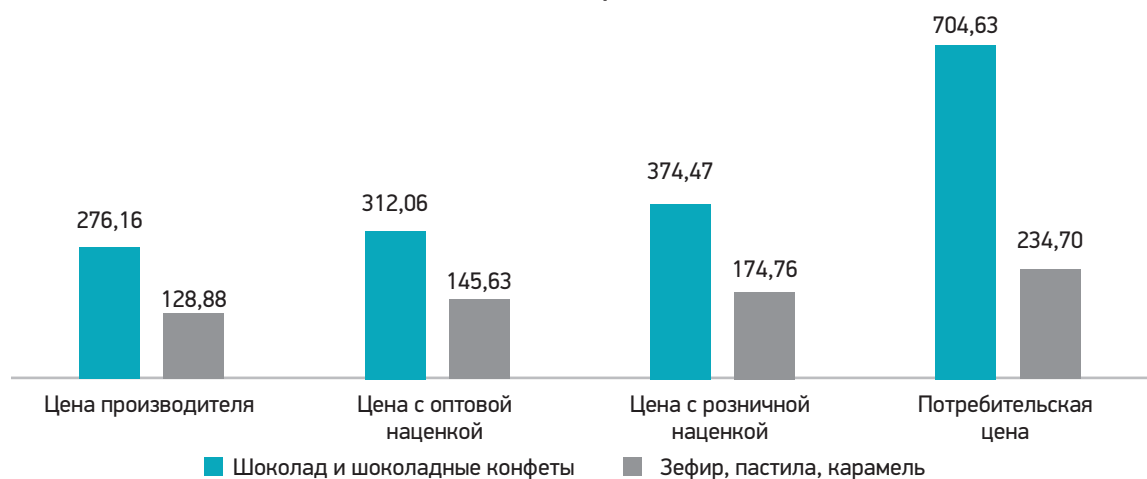


Рис. 3. Наблюдаемые и расчетные цены на кондитерские изделия (Россия, 2020 г., руб. за упаковку)

Figure 3. Observed and estimated prices for confectionery products (Russia, 2020, rubles for packaging)

быть объяснен логистическими издержками и позволяет предположить, что оптовая и/или розничная наценка фактически выше данных Росстата.

Анализ наблюдаемых и расчетных цен проведен с учетом средневзвешенных цен на категорию товара с учетом объема производства.

Причинами разрыва между наблюдаемой потребительской ценой и расчетной ценой с оптовой и розничной наценкой могут быть как обобщенная наценка на все пищевые продукты, напитки и табачные изделия, так и розничная наценка только по специализированным магазинам, но данный анализ показывает необходимость очень осторожного отношения к стоимостной оценке рынка.

Хотя, согласно Методическим рекомендациям № 626, объем рынка должен быть рассчитан и в натуральном, и в стоимостном выражении, анализ полученных

<sup>15</sup> Ист.: данные Росстата, полученные по запросу авт. колл.

<sup>16</sup> Указ. ист.

данных показал, что анализ рынка кондитерских изделий в натуральном выражении (килограммах) является более надежным, чем в стоимостном. Причина этого в особенностях представления данных в открытых базах данных Росстата, которые состоят в следующем:

- отсутствие детализации по ОКПД2 в данных в стоимостном выражении;
- выборочное предоставление информации о продажах (только по специализированным магазинам и только по крупным и средним игрокам рынка);
- выборочное предоставление ценовой информации: Росстат ведет мониторинг цен производителя на 12 кондитерских товаров и потребительских цен на 7 кондитерских товаров. Информация по некоторым популярным кондитерским товарам (например, халва, ирис) отсутствует;
- согласно Методическим рекомендациям № 626, в анализе данных должны использоваться показатели по торговой наценке, полученные в Росстате.

Выполненный анализ заставляет усомниться в приемлемой точности этих цифр. Данные, имеющиеся в открытом и относительно открытом доступе, позволяют оценить рынок кондитерских изделий только в натуральном выражении. Анализ показал наличие разрыва в статданных о движении товара от производителя до торговой точки: переход от информации с детализацией до 5—6 уровня ОКПД2 («шоколад в упакованном виде») в натуральном выражении до очень общего — «услуги по розничной торговле кондитерскими изделиями в специализированных магазинах» в стоимостном выражении.

Более того, можно предположить, что та же проблема существует и с получением информации по рынкам других товаров.

### Экспертная оценка сегментов российского рынка кондитерских изделий<sup>17</sup>

В ходе неформализованных интервью были получены две экспертные оценки размеров сегментов рынка кондитерских изделий. Также были использованы данные анализа, проведенного компанией BusinesStat (2021 г.)<sup>18</sup>. В отсутствие возможности проведения дополнительного обсуждения данных с экспертами для уточнения и коррекции оценок для использования полного метода Дельфи было принято решение остановиться на методе мини-Дельфи.

<sup>17</sup> Оценка сегментов рынка осуществлялась с использованием метода мини-Дельфи. — *Прим. авт.*

<sup>18</sup> См.: Анализ рынка кондитерских изделий в России в 2016—2020 гг., прогноз на 2021—2025 гг. URL: [https://businesstat.ru/images/demo/confectionery\\_russia\\_demo\\_businesstat.pdf](https://businesstat.ru/images/demo/confectionery_russia_demo_businesstat.pdf) 9 (Дата обращения: 01.07.2021.)

По оценке BusinesStat, доля розницы в продаже кондитерских изделий составляет 77,8%. Остальные 22,2% — HoReCa (сегмент сферы услуг и сферы сбыта товаров, потребляемых на месте приобретения: hotels, restaurants, cafes), госзакупки и промышленная переработка.

По мнению первого эксперта, доля розницы в продаже кондитерских изделий составляет 85%. По мнению второго эксперта, доля розницы равна 90%.

По итогам анализа всех оценок было принято решение использовать их среднее значение — *розничная продажа кондитерских изделий составляет 85% рынка.*

К «нерозничным» сегментам рынка кондитерских изделий относятся HoReCa и госзакупки. По данным Euromonitor International, до пандемии рынок шоколадных конфет (сегмент HoReCa) уверенно рос, рынок конфет без шоколада оставался стабильным, печенье уступало свою долю рынка злаковым и прочим батончикам (вероятно, влияние здорового образа жизни). Информация о сегменте шоколада, как и о сегменте сахаристых кондитерских изделий, в HoReCa в открытых источниках отсутствует (рис. 4).

Сегмент оборота кондитерских изделий в HoReCa определяется состоянием отелей, ресторанов и кафе, и когда пандемия COVID-19 закончится, естественно, следует ожидать значительный рост этого сегмента.

Госзакупки и тендеры на кондитерские изделия малочисленны, и, как правило, в закупку включены и другие продовольственные товары, часто — кофе, какао, чай.

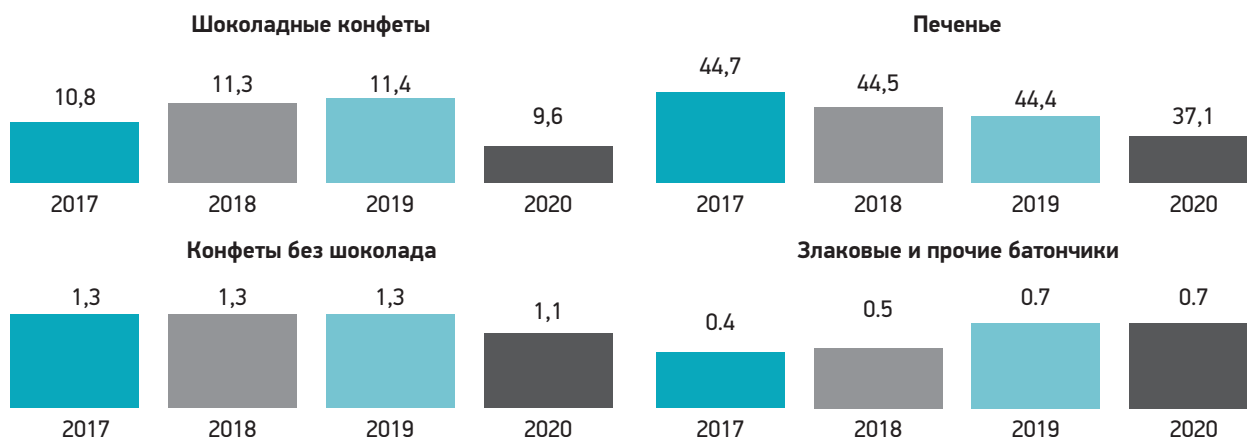
Тендеры на поставку именно кондитерских изделий — это в основном поставка новогодних подарков в крупные организации (например, Сбербанк).

Цены тендеров и публичных закупок кондитерских изделий в основном составляют десятки тыс. руб., в отдельных случаях достигают 15 млн руб.

### Оценка доли незаконного оборота в общем обороте кондитерских изделий

Как показал проведенный нами анализ, Методические рекомендации № 626 не предназначены для оценки не только объема, но и уровня (степени) общественной вредности тех форм незаконного оборота промышленной продукции, в том числе кондитерских изделий (в частности, административно наказуемых [10, 11] и уголовно наказуемых [12, 13] видов незаконного производства, реализации и потребления фальсифицированной, недоброкачественной, контрафактной продукции), которые находятся вне досягаемости официального (прежде всего налогового) контроля и учета. В частности, данная методика не предназначена для оценки тех сегментов рынка, которые представлены неучтенным производством, обращением и потреблением продуктов питания (в том числе кондитерских изделий), которые не оставляют никаких бумажных и электронных следов.

Динамика российского рынка кондитерских изделий для HoReCa  
в 2017—2019 гг. и прогноз на 2020 г., тыс. тонн



Источник: Euromonitor International. 2020.

Рис. 4. Динамика российского рынка кондитерских изделий для HoReCa (2017—2019 гг. и прогнозная оценка на 2020 г., тыс. тонн)<sup>19</sup>

Figure 4. Dynamics of the Russian confectionery market for HoReCa (2017—2019 and forecast estimate for 2020, thousand tons)

Поскольку данных Росстата, ФТС России и ФНС России, находящихся в открытом доступе, в настоящее время недостаточно для оценки доли незаконного оборота кондитерских изделий в соответствии с Методическими рекомендациями № 626, было принято решение использовать данные по потреблению кондитерских изделий.

Согласно данным исследования Росстата по потреблению продуктов питания в домашних хозяйствах, в 2019 г. в среднем на потребителя в год приходилось *5,4 кг шоколада и шоколадных конфет и 4,3 кг других кондитерских изделий*. Потребление «других мучных кондитерских изделий» составляет 15,7 кг в год, но в отсутствие конкретизации этих данных по срокам хранения эти данные в анализ не могли быть включены.

Данные по потреблению в 2020 г. на дату завершения исследования (1 сентября 2021 г.) отсутствовали.

В условиях пандемии коронавируса COVID-19 поведение потребителей продуктов питания изменилось, и по имеющимся данным нельзя прогнозировать, как именно в дальнейшем будет меняться потребление кондитерских изделий в данной экстремальной ситуации.

Так, в 2020 г. в связи с пандемией COVID-19 значительно сократился рынок шоколадных и сахаристых кондитерских изделий (–10 и –11% соответственно). Можно предположить, что по окончании пандемии, судя по

предварительным данным за 2021 г.<sup>20</sup>, рынок восстановится.

В этой связи анализ доли незаконно обращааемых на рынке кондитерских изделий проводится на основе данных за 2019 г., т. е. последний «доковидный» год.

По данным Росстата, в 2019 г. численность населения России составляла 146 млн 781 тыс. человек, а за вычетом детей в возрасте до 3 лет (согласно медицинским рекомендациям) — 142 млн 281 тыс. человек (потребителей кондитерских изделий).

В этом случае объем потребления кондитерских изделий по основным их группам составил:

- **шоколад и шоколадные конфеты — 768 317 тонн;**
- **другие кондитерские изделия — 611 808 тонн.**

Можно с высокой степенью уверенности считать, что данный объем кондитерских изделий был приобретен в розничной торговле (табл. 9).

Оценка доли незаконного оборота кондитерских изделий в 2020 г. с использованием Методических рекомендаций № 626 без данных по потреблению кондитерских изделий не имеет смысла. Несмотря на то, что доля незаконного оборота кондитерских изделий в 2020 г. могла вырасти по сравнению с 2019 г., нужно учитывать, что в условиях пандемии коронавируса COVID-19 падение производства кондитерских изделий сопровождалось и снижением их потребления. В связи с этим *оценка*

<sup>19</sup> Ист.: <https://www.cafe-future.ru/analytics/nazad-v-budushchee/> (Дата обращения: 01.08.2021).

<sup>20</sup> См.: Анализ кондитерской отрасли России 2021. URL: [https://idmarketing.ru/goods/analiz\\_konditerskoj\\_otrasli\\_rossii\\_2021/](https://idmarketing.ru/goods/analiz_konditerskoj_otrasli_rossii_2021/) (Дата обращения: 22.02.2022).



Таблица 9. Оценка доли незаконного оборота кондитерских изделий (Россия, 2019 г.)

Table 9. Estimate of the share of illicit trafficking in confectionery products (Russia, 2019)

Показатели / группы кондитерских изделий	Шоколад	Сахаристые изделия	Итого
<b>Торговые ресурсы (ТР) (производство + импорт – экспорт), тонны</b>	<b>885 778</b>	<b>681 694</b>	<b>1 567 472</b>
Потребление на душу населения, кг	5,4	4,3	9,7
Число потребителей	142 281 000 чел.		
Потребление, розничная торговля, тонны	768 231	611 740	1 379 971
<b>Экспертная оценка доли розничной торговли от общего объема потребления — 85%</b>			
Потребление прочее (HoReCa, промышленная переработка, публичные закупки — 15%), тонны	135 570	107 954	243 524
<b>Итого потребление (П), тонны</b>	<b>903 801</b>	<b>719 694</b>	<b>1 623 495</b>
Доля незаконного оборота в общем обороте кондитерских изделий (П – ТР) / ТР x 100%	2%	6%	3,6%

доли незаконного оборота кондитерских изделий в настоящем исследовании была ограничена 2019 г.

Анализ оценок состояния незаконного оборота кондитерских изделий в России и в мире, размещенных в открытых источниках информации, дал неоднозначные результаты.

Актуальная информация о незаконном обороте кондитерских изделий и продовольственных товаров в целом практически отсутствует, за исключением результатов исследований отдельных видов реализуемых на российском рынке кондитерских изделий (шоколад горький и молочный, овсяное печенье, зефир «ванильный»), проведенных по заказу АНО «Роскачество» в 2019—2020 гг., в результате которых были выявлены, по сути, *единичные факты* (за исключением «зефира ванильного») отклонения исследованных видов кондитерской продукции от установленных нормативными правовыми актами и иными нормативными документами требований<sup>21</sup>.

В 2020 г. ФАС России возбудила дело против производителя шоколада Lindt компании «Линдт унд Шпрюнгли (Раша)» по признакам нарушения ст. 14.2 «Запрет на недобросовестную конкуренцию путем введения в заблуждение» Федерального закона «О защите конкуренции» от 26 июля 2006 г. № 135-ФЗ<sup>22</sup>, исходя из того, что «в шоколаде, реализуемом под одним и тем же брендом на территории Российской Федерации и странах Западной Европы, обнаружены качественные различия». По мнению регулятора, информация на упаковке этого шоколада формировала у потребите-

ля представление, что он покупает такой же шоколад, который продается под этим брендом в Европе, хотя в действительности в России продавалась адаптированная версия этого товара<sup>23</sup>.

Для исследований соответствия заявленным характеристикам шоколада, производимого российскими компаниями, наиболее распространенной является оценка «все представленные варианты молочного шоколада соответствуют стандартам» [14, с. 6]. При этом более низкий уровень спроса на шоколад российских производителей объясняется не сниженным качеством последнего, а недостатками маркетинговой политики [15].

Эти данные плохо коррелируются с сенсационными оценками, которыми наполнен Интернет. Так, сетевое издание «Klops.ru» со ссылкой на Роскачество в публикации, размещенной в сети Интернет 2 марта 2017 г., информирует о том, что *четверть молочного шоколада, реализуемого в России, является подделкой*<sup>24</sup>.

Анализ данной публикации позволяет сделать вывод о существенных отличиях этой оценки, вынесенной в ее заголовок, от фактического ее содержания. В частности, в публикации отмечается, что «*Результаты лабораторных испытаний показали, что примерно в 25% случаев потребитель рискует купить скорее шоколадный продукт*», содержащий эквиваленты какао-масла (например, пальмоядровое или кокосовое), что «*не является нарушением в России и попадает в ка-*

<sup>21</sup> См.: Роскачество (портал для умного покупателя) // <https://rskrf.ru/ratings/produkty-pitaniya/konditerskie-izdeliya/> (Дата обращения: 01.09.2021).

<sup>22</sup> См.: Собрание законодательства РФ. 2006. № 31. Ст. 3434.

<sup>23</sup> См.: ФАС России возбудила дело в отношении «Линдт унд Шпрюнгли (Раша)» о продаже шоколада. URL: <https://fas.gov.ru/news/30332> (Дата обращения: 01.09.2021).

<sup>24</sup> См.: 25% молочных шоколадок в России оказались подделкой. URL: <https://klops.ru/news/obschestvo/151014-25-molochnyh-shokoladok-v-rossii-okazalis-poddelkoy> (Дата обращения: 01.09.2021).

тегорию «качественных и безопасных». Одновременно подчеркивается, что «ни одна лаборатория в России не имеет аккредитации на данную методику испытаний, поэтому этот показатель является справочным». Соответствующая информация не скрывалась производителями от покупателей и присутствовала на упаковке. В той же публикации было отмечено, что «исследование развеяло популярный миф о превосходстве импортного шоколада над отечественным».

Таким образом, содержащееся в заголовке данной публикации утверждение о том, что «25% молочных шоколадов в России оказались подделкой», опровергается ее содержанием и может рассматриваться скорее как антиреклама или журналистский прием для увеличения читательской аудитории.

Аналогичный прием использован и в публикации «*“Импортозамещение”: более 90% шоколада в РФ поддельные*» сетевого издания «Мировой кризис — хроника и комментарии», размещенной в сети Интернет 1 марта 2021 г. со ссылкой на подготовку материала на основе аналитики Россельхозбанка. Анализ данной публикации позволяет заключить, что вывод, вынесенный в заголовок статьи, был сделан на основе данных о том, что в Россию «было завезено 105 млн кг какао-продуктов в 2020 г. Потребление примерно 876 млн кг (6 кг × 146 млн населения). Делим одно на другое и получаем примерно 120 г на душу в год. И это без учета потребления ввезенных какао-масла и какао-бобов на продуктовые линейки вне шоколада. Картина маслом, но не какао-бобовым...»<sup>25</sup>.

Ошибочность такого подхода, косвенно дискредитирующего идею импортозамещения, который государство, разумеется, не стремилось и не может стремиться по понятным причинам распространить на какао-бобы и какао-масло, очевидна хотя бы уже потому, что подделкой, согласно основному нормативному правовому акту о противодействии незаконному обороту промышленной продукции, признается продукция, «сопровождаемая заведомо неполной или недостоверной (ложной) информацией о ее составе и (или) потребительских свойствах, предоставление которой установлено законодательством Российской Федерации и (или) правом Евразийского экономического союза». Однако в рассматриваемой публикации отсутствует информация об осведомленности потребителя о доле какао-продуктов в приобретаемом им шоколаде.

Актуальная статистическая информация о состоянии незаконного оборота кондитерских изделий в мире также отсутствует. В последнем отчете ОЭСР и Ведомства интеллектуальной собственности Европейского союза «Глобальная торговля подделками. Огромная угроза»,

размещенном на сайте ОЭСР 22 июня 2021 г., тема незаконного оборота кондитерских изделий (в том числе шоколада) не поднимается, и данная категория товара не входит в перечень из 11 наиболее подделываемых товаров (по данным последнего исследования, которое было проведено в 2019 г. В этом перечне нижнюю строку занимает «одежда и аксессуары, не связанные или связанные крючком», менее 2,5% которых подделывается<sup>26</sup>. Из этого можно заключить, что вероятностный уровень подделок кондитерских изделий в мире в 2019 г. был менее 2,5%.

### Оценка стоимости кодов для целей введения контрольно-учетной маркировки кондитерских изделий

Основное назначение применяемой в настоящее время в нашей стране контрольно-учетной маркировки товара состоит с тем, чтобы гарантировать: 1) реализацию потребителям только тех товаров, которые были легально произведены, упакованы, складированы, отгружены, перевезены (пересланы), ввезены [16], помещены на полку предприятия розничной торговли, поставлены публичному заказчику и т. д.; 2) уплату налогов всеми участниками оборота данного товара.

Методические рекомендации № 626, как показывает анализ, базируются преимущественно на хорошо известном в отечественном праве принципе крайней необходимости [17, с. 184—185], согласно которому предотвращаемый вред должен быть не меньше причиняемого, т. е. суммарные издержки всех субъектов товарооборота, связанные с введением контрольно-учетной маркировки, как минимум не должны превышать ту пользу, которую они получают в результате ее введения. Эта польза имеет сложную природу и в ряде случаев может не ограничиваться исключительно имущественными выгодами, связанными, например, с «выходом из тени» части рынка и сопутствующим увеличением налоговых поступлений, оздоровлением конкурентной среды, а влечь за собой повышение среднего качества товаров и их безопасности для жизни и здоровья людей.

Последнее приобретает решающее значение в тех случаях, когда риск причинения вреда жизни или здоровью даже при минимальном отступлении от правил производства, хранения или отпуска товара крайне высок (например, в случае, когда речь идет о лекарственных средствах, алкоголе, оборудовании для самолетов или атомных станций).

Поскольку кондитерские изделия вряд ли могут быть отнесены к данной категории товаров, имущественная

<sup>25</sup> См.: «Импортозамещение»: более 90% шоколада в РФ поддельные. URL: <http://worldcrisis.ru/crisis/3795733> (Дата обращения: 01.09.2021).

<sup>26</sup> См.: OECD/EUIPO (2021), Global Trade in Fakes: A Worrying Threat, Illicit Trade, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/74c81154-en>. P.22 (Дата обращения: 01.09.2021).

Таблица 10. Гипотетическая оценка стоимости кодов для целей применения контрольно-учетной маркировки по видам кондитерских изделий (Россия, 2019—2020 гг.)

*Table 10. Hypothetical estimate of the cost of codes for the application of control and accounting marking by type of confectionery (Russia, 2019—2020)*

Период	2019			2020		
Показатели / группы кондитерских изделий	шоколад	сахаристые	мучные	шоколад	сахаристые	мучные
Производство, тонны	1 035 219	684 590	1 756 959	965 660	628 498	1 714 743
Импорт, тонны	128 742	76 288	144 652	126 555	69 138	144 027
Экспорт, тонны	278 183	79 183	260 153	295 601	91 748	290 647
Товарные ресурсы, тонны	885 778	681 694	1 641 458	796 615	605 887	1 568 123
Товарные ресурсы в условных упаковках, тыс. шт.*	8 857 780	6 816 940	16 414 580	7 966 150	6 058 870	15 681 230
Стоимость одного кода маркировки, подлежащего размещению на условную упаковку, руб.	0,50					
Стоимость кодов маркировки товарных ресурсов, тыс. руб.	4 428 890	3 408 470	8 207 290	3 983 075	3 029 435	7 840 615
<b>Итого, руб.</b>	<b>16 044 650 000</b>			<b>14 853 125 000</b>		

\* Условная упаковка — 0,1 кг (100 г).

выгода от введения маркировки в отношении них становится ключевым фактором принятия решения о целесообразности введения такой маркировки. При этом нужно учитывать, что цена введения контрольно-учетной маркировки в отношении любого товара складывается из множества затрат и издержек (начиная от стоимости оборудования для маркировки товара и реализации маркированного товара, обслуживания данного оборудования и заканчивая стоимостью собственно кодов, приобретаемых заинтересованными хозяйствующими субъектами у ЦРПТ для целей применения контрольно-учетной маркировки товара).

В настоящем исследовании мы ограничились гипотетической оценкой лишь суммарной стоимости кодов, которые должны были быть приобретены производителями и импортерами продукции у ООО «Оператор-ЦРПТ», если бы решение о необходимости ввести контрольно-учетную маркировку кондитерских изделий было принято Правительством России в 2019 г. Стоимость дополнительного оборудования и дополнительных трудовых ресурсов при этом не учитывалась (табл. 10).

Таким образом, суммарная стоимость кодов, подлежащих приобретению производителями и импортерами у ООО «Оператор-ЦРПТ», если бы решение о необходимости ввести контрольно-учетную маркировку кондитерских изделий было принято Правительством РФ в 2019 г., должна была составить около 16,044 млрд руб.,

из них 4,4 млрд руб. — стоимость кодов для маркировки шоколада и шоколадных изделий, 3,4 млрд руб. — стоимость кодов для маркировки сахаристых изделий (карамели и пр.) и 8,2 млрд руб. — стоимость кодов для маркировки мучных кондитерских изделий. При этом расчетный прирост дополнительных налоговых поступлений в результате «выведения из тени» незаконно обращааемых кондитерских изделий (3,6% в общем обороте кондитерских изделий, или 56 023 тонны) мог бы составить 8,3 млрд руб., *что в 2 раза ниже стоимости одних лишь кодов для маркировки кондитерских изделий.* При этом не учитывались все иные затраты, связанные с введением маркировки, которые могут превышать стоимость самих кодов (прежде всего, стоимость оборудования и его обслуживания).

### Основные недостатки Методических рекомендаций № 626

При расчете оценки доли незаконно обращааемых на российском рынке кондитерских изделий, составляющих значительную долю продовольственных товаров, по правилам, определенным Методическими рекомендациями № 626, *был выявлен неустранимый без использования дополнительных источников* информации разрыв в открытых данных по рынку кондитерских изделий: данные по производству даются в натуральном выражении, а по

продажам — в стоимостном и лишь по части участников рынка. При недостаточной ценовой информации и, вероятно, заниженных данных по торговой наценке объединить эти две части одной цепи невозможно.

Анализ имеющихся данных Росстата и ФТС России показал, что оценку объема общего рынка кондитерских изделий и доли незаконно обращающихся на нем товаров целесообразно делать на основе данных в натуральном выражении (килограммы) в том случае, если не будет получена дополнительная информация о производстве данных изделий в стоимостном выражении, продаже в натуральном выражении с сегментацией по видам изделий и с учетом всех игроков рынка, акцизов, уплаченных на импорт кондитерских изделий, уплаченных налогов и т. д.

Хотя, согласно Методическим рекомендациям № 626, объем рынка должен быть рассчитан и в натуральном, и в стоимостном выражении, анализ полученных данных показал, что *анализ рынка кондитерских изделий в натуральном выражении (килограммах) является более надежным инструментом его оценки для целей введения маркировки, чем анализ того же рынка в стоимостном выражении.*

Важно также отметить, что Методические рекомендации № 626 предполагают согласие участников оборота с условиями введения маркировки (дополнительные затраты, повышение цены для покупателей).

Поскольку кондитерские изделия не являются товаром первой необходимости, даже незначительное повышение на них цены, на наш взгляд, не будет поддержано покупателем и, вероятно, повлечет за собой уменьшение объема продаж. Тем не менее уверенное прогнозирование такого поведения покупателей без информации по эластичности цены на различные группы кондитерских изделий, на наш взгляд, невозможно.

Анализ показывает, что реакция игроков рынка (производителей, логистических компаний, предприятий оптовой и розничной торговли) на введение контрольно-учетной маркировки может быть более негативной, чем реакция потребителей. Вместе с тем для получения достаточно точного прогноза поведения участников рынка также необходима дополнительная информация по специализации участников рынка и предпочтениям лиц, принимающих решения.

На сегодня такой официальной статистически значимой информации нет. Также отсутствуют данные по следующим ключевым вопросам:

- сколько компаний в каждой категории (производители, логистические компании, предприятия оптовой и розничной торговли) работают с кондитерскими изделиями?
- насколько тесно участники рынка связаны с оборотом кондитерских изделий? (Какова доля кондитерских изделий в выручке, в прибыли?)

## Выводы

1. Пилотное исследование применимости Методических рекомендаций № 626 показало, что обоснованная оценка объема рынка кондитерских изделий и доли незаконного оборота данной продукции на рынке в настоящее время может сделана *лишь на основе данных о производстве, импорте, экспорте и потреблении соответствующей продукции в натуральном выражении* (килограммы, тонны).

2. Доля незаконного оборота шоколада и шоколадных конфет оценивается в 2% от объема соответствующего рынка, сахаристых кондитерских изделий — в 6%, указанных подгрупп кондитерских изделий в среднем — в 3,6% (при этом доля незаконного оборота мучных кондитерских изделий в ходе исследования не оценивалась в связи с явной недостаточностью официальных статистических данных). Данный вывод в целом совпадает с результатами исследований качества отдельных видов кондитерских изделий, проведенных по заказу АНО «Роскачество» в 2017—2020 гг., а также глобальных исследований о торговле подделками, проводившихся по инициативе ОЭСР и Ведомства интеллектуальной собственности Европейского союза в 2017—2019 гг. и размещенных на сайте ОЭСР 22 июня 2021 г.

3. Несмотря на то, что, согласно Методическим рекомендациям № 626, *объем рынка должен быть рассчитан и в натуральном, и в стоимостном выражении*, анализ полученных данных показал, что оценка рынка кондитерских изделий в натуральном выражении (килограммах, тоннах) является более надежной, чем оценка того же рынка в стоимостном выражении. Основной причиной этого на момент проведения исследования стали: а) отсутствие в доступных базах Росстата сведений о детализации по ОКПД2 в данных в стоимостном выражении и обо всех категориях продавцов; б) избирательность мониторинга цен производителя (всего 12 товаров) и розничных продаж (7 товаров). *Выявленные проблемы могут быть экстраполированы* также на оценку применимости Методических рекомендаций № 626 к решению вопроса о целесообразности введения контрольно-учетной маркировки *в отношении иных групп продовольственных товаров, другой промышленной продукции.*

4. Применение Минпромторгом России Методических рекомендаций № 626 в действующей их редакции для оценки доли незаконного оборота кондитерских изделий и обоснования необходимости применения маркировки в отношении данной группы товаров, как и других групп продовольственных товаров, оборот которых имеет сходные признаки с оборотом

кондитерских изделий, в настоящее время представляется нам преждевременным<sup>27</sup>.

5. Одним из наиболее важных результатов апробации Методических рекомендаций № 626 применительно к рынку кондитерских изделий в Российской Федерации является вывод о том, что доля незаконного оборота кондитерских изделий не превышает в среднем 3,6% (в том числе в отношении шоколада 2%) от общего объема такого оборота, что на порядок ниже периодически публикуемых в СМИ оценок применительно к отдельным наименованиям и видам кондитерских изделий.

6. Введение в современных экономических условиях обязательной маркировки продаваемых в России всех кондитерских изделий средствами идентификации, по нашему мнению, не принесет государству, его гражданам и бизнесу ожидаемых выгод в виде роста налоговых поступлений и оздоровления рынка за счет легализации выявленной теневой части оборота, поскольку прямые расходы на ведение такой маркировки (15—16 млрд руб. только на приобретение кодов маркировки без учета расходов на закупку, эксплуатацию и ремонт оборудования) почти в 2 раза превысят размер ожидаемых налоговых поступлений (около 8 млрд руб.).

В условиях «тотальной экономической войны», которая объявлена сегодня России странами коллективно Запада, на наш взгляд, должны быть пересмотрены

и критерии введения обязательной маркировки товаров, в том числе продовольственных, и сама методика оценки состояния их незаконного оборота с учетом реалий и долгосрочного прогноза. ■

## Литература [References]

1. Максимов С.В. Последствия пандемии COVID-19 для конкуренции — главные выводы впереди (редакционная статья) // Российское конкурентное право и экономика. 2020. № 2(22). С. 4—5. [Maksimov S.V. The effects of the COVID-19 pandemic on competition are the main conclusions ahead (editorial article) // Russian Competition Law and Economy. 2020;(2(22)):4-5 (In Russ.)]
2. Гусева Т.А., Путило А.П. Противодействие незаконному обороту промышленной продукции в Российской Федерации // Юридический вестник ДГУ. 2019. Т. 29. № 1. С. 59—62, <https://doi.org/10.21779/2224-0241-2019-29-1-59-63>. [Guseva T.A., Putilo A.P. Combating illegal turnover of industrial products in the Russian Federation // Law Herald of Dagestan State University. 2019;29(1):59-62 (In Russ.), <https://doi.org/10.21779/2224-0241-2019-29-1-59-63>]
3. Копылова О.П., Путило А.П. В России вводится единая система мониторинга маркированных товаров // Современное общество и право. 2018. № 6(37). С. 71—76. [Kopylova O.P., Putilo A.P. Unified monitoring system of marked goods in Russia // Modern society and law. 2018;(6(37)):71-76 (In Russ.)]
4. Утаров К.А. О понятии незаконного оборота промышленной продукции в Евразийском экономическом союзе // Российский журнал правовых исследований. 2019. Т. 6. № 4(21). С. 88—94, DOI: 10.17816/RJLS1926. [Utarov Kanat. On the concept of illegal circulation of industrial products in the Eurasian Economic Union // Russian Journal of Legal Studies (Moscow). 2019;6(4(21)):88-94 (In Russ.), DOI: 10.17816/RJLS1926]
5. Бокун Н., Кулибаба И. Проблемы статистической оценки теневой экономики // Вопросы статистики. 1997. № 7. С. 11—19. [Bokun N.Ch., Kulibaba I. Statistical appraisal of the irregular economy // Voprosy Statistiki. 1997;(7):11-19 (In Russ.)]
6. Иванов Ю. Ненаблюдаемая экономика в странах СНГ // Вопросы экономики. 2009. № 8. С. 85—95, <https://doi.org/10.32609/0042-8736-2009-8-86-95> [Ivanov Yu. Non-observed Economy in the CIS Countries. Voprosy Ekonomiki. 2009;(8):86-95 (In Russ.) <https://doi.org/10.32609/0042-8736-2009-8-86-95>]
7. Vito Tanzi, 1983. “The Underground Economy in the United States: Annual Estimates, 1930–80” IMF Staff Papers, Palgrave Macmillan, vol. 30(2), P. 283—305, June.

<sup>27</sup> Для разрешения выявленных проблем, связанных с применимостью Методических рекомендаций № 626 в соответствии с их основным назначением, в частности, Росстату были направлены предложения о внесении следующих изменений в форму 1-ТОРГ «Сведения о продаже товаров организациями оптовой и розничной торговли» и Указания по ее заполнению: 1) дополнить разделы 1 и 2 соответствующей формы графами «Процент торговой наценки»; 2) дополнить раздел 1 «Услуги по оптовой торговле товарами (продукцией)» Указаний по заполнению формы статистического наблюдения 1-ТОРГ следующими положениями: «Процент оптовой наценки рассчитывается как разница между выручкой (без учета НДС) и себестоимостью (без учета НДС). При этом в себестоимость товара включается стоимость закупки проданного товара, в случае применения самовывоза товара — также и соответствующие транспортные расходы». Аналогичные изменения предложено внести и в раздел 2 «Услуги по розничной торговле товарами» Указаний по заполнению Формы статистического наблюдения 1-ТОРГ. Указанные изменения, по нашему мнению, должны способствовать не только обеспечению применимости Методических рекомендаций № 626, но и росту эффективности федерального статистического наблюдения за товарооборотом в целом, уменьшению доли теневой экономики, росту собираемости налогов в нашей стране. Приказом Росстата от 29 октября 2021 г. № 753 в форму федерального статистического наблюдения № 1-ТОРГ «Сведения о продаже товаров организациями оптовой и розничной торговли» были включены дополнительные показатели, отражающие уровень торговой наценки в оптовой и розничной торговле. Форма № 1-ТОРГ является годовой, и указанные изменения вступают в силу с отчета за 2021 г. Срок представления респондентами отчета по форме — 17 февраля 2022 г.; срок формирования сводных итогов — 30 марта. — *Прим. авт.*



8. Isachsen, Arne & Strom, Steinar. (1985). The Size and Growth of the Hidden Economy in Norway. *Review of Income and Wealth*. 31. 21—38. DOI: 10.1111/j.1475-4991.1985.tb00496.x
9. Lacko, Maria. (2000). Hidden Economy—an Unknown Quantity? Comparative Analysis of Hidden Economies in Transition Countries, 1989-95. *The Economics of Transition*. 8. 117-149. 10.1111/1468-0351.00038.
10. Феofilактов А. С. Административная ответственность за нарушение прав потребителей // Административное право и процесс. 2011. № 12. С. 22—25. [Feofilactov A.S. Administrative Responsibility for Violation of Rights of Consumers // *Administrative Law and Procedure*. 2011;(12):22-25 (In Russ.)]
11. Петров А.Н., Ханферьян Р.А., Галстян А.Г. Актуальные аспекты противодействия фальсификации пищевых продуктов // Вопросы питания. 2016. Т. 85. № 5. С. 86—92. [Petrov A.N., Khanferyan R.A., Galstyan A.G. Current aspects of counteraction of foodstuff's falsification // *Problems of Nutrition*. 2016;85(5):86-92 (In Russ.)]
12. Хачатрян А.С. Предупреждение преступлений против здоровья населения, связанных с реализацией товаров, не отвечающих требованиям безопасности, на предприятиях общественного питания: Автореф. дис. ... к.ю.н. М.: Академия управления МВД России, 2010. 26 с. [Khachatryan A.S. Prevention of crimes against public health related to the sale of goods that do not meet safety requirements at catering enterprises: Avtoref. dis. .... PhD in law. M.: Academy of Management of the Ministry of Internal Affairs of Russia. 2010. 26 p. (In Russ.)]
13. Свиридова А.Н. Уголовно-правовая характеристика преступлений, связанных с изготовлением, сбытом поддельных акцизных марок, федеральных специальных марок для маркировки алкогольной продукции либо их использованием // Российский следователь. 2014. № 15. С. 20—24. [Sviridova A.N. Criminal-law characteristics of crimes related to manufacturing, sale of counterfeited excise marks, federal special marks for marking of alcoholic products or use thereof // *Russian Investigator*. 2014;(15):20-24 (In Russ.)]
14. Дерова М.Н. Анализ качества и конкурентоспособности шоколада российских производителей [Электронный ресурс] // Ogarev-online. — 2014. — № 16. — Режим доступа: <http://journal.mrsu.ru/arts/analiz-kachestva-i-konkurentosposobnosti-shokolada-rossijskikh-proizvoditelej> [Derova M.N. Russian chocolate manufacturers: a quality and competitiveness analysis [electronic resource] // Ogarev-online. — 2014. — № 16. — Access mode: <http://journal.mrsu.ru/arts/analiz-kachestva-i-konkurentosposobnosti-shokolada-rossijskikh-proizvoditelej> (In Russ.)]
15. Рыжакова А.В., Головизнин И.В. Конкурентоспособность российского плиточного шоколада на кондитерском рынке // Международная торговля и торговая политика. 2019. № 2(18). С. 84—96. <http://dx.doi.org/10.21686/2410-7395-2019-2-84-96>. [Ryzhakova A.V., Goloviznin I.V. Competitiveness of russian chocolate bars in the confectionery market // *International Trade and Trade Policy*. 2019;(2(18)):84-96 (In Russ.), <http://dx.doi.org/10.21686/2410-7395-2019-2-84-96>.]
16. Липатова Н.Г., Лубик А.Ф. Прослеживаемость перемещения товаров как инструмент повышения эффективности таможенного контроля // Вестник Российской таможенной академии. 2019. № 3. С. 39—45. [Lipatova N.G., Lubik A.F. Traceability of the movement of goods as a tool to improve the efficiency of customs control // *Bulletin of the Russian Customs Academy*. 2019;(3):39-45 (In Russ.)]
17. Уголовное право. Части Общая и Особенная. Учебник / под ред. Л.Д. Гаухмана, Л.М. Колодкина, С.В. Максимова. М.: Издательский дом «Юриспруденция», 1999. 784 с. [Criminal law. Parts General and Special. Textbook/ed. L.D. Gauhman, L.M. Kolodkin, S.V. Maksimov. M.: Publishing House "Jurisprudence", 1999. 784 p. (In Russ.)]

### Сведения об авторах

**Максимов Сергей Васильевич:** доктор юридических наук, профессор, главный научный сотрудник Центра исследований проблем государственного управления Института экономики РАН  
sergeymax2006@yandex.ru

**Симонова Ольга Георгиевна:** независимый маркетинг-аналитик, магистр Стокгольмской школы экономики (Швеция), магистр делового администрирования (INSEAD, Франция)  
simonova@gmail.com

**Утаров Канат Алимтаевич:** кандидат юридических наук, старший преподаватель кафедры уголовного процесса и криминалистики Южно-Казахстанского университета им. М. Ауэзова, г. Шымкент, Республика Казахстан  
koban\_kok\_koz@mail.ru

УДК 334.723.6; 351.824.11  
<https://doi.org/10.47361/2542-0259-2022-1-29-48-55>

ISSN: 2542-0259  
© Российское конкурентное право  
и экономика, 2022

# Перспективы формирования системы организаций научно-технической поддержки в сфере промышленной безопасности

**Шелоумов Д. В.,**

Российский экономический университет им. Г. В. Плеханова,  
117997, Россия, г. Москва,  
Стремянный пер., д. 36

## Аннотация

Статья посвящена проблемам управления научно-технической поддержкой, оказываемой специализированными организациями в процессе государственного регулирования промышленной безопасности.

Автор рассматривает феномен регулирования промышленной безопасности как деятельность по поддержанию защищенности промышленных объектов и промышленности страны от различного рода угроз с учетом задач их устойчивого развития. Одним из ключевых элементов системы государственного регулирования в сфере промышленной безопасности является институт оценки регулирующего воздействия. Исследованы отдельные виды, место и роль организаций научно-технической поддержки (ОНТП) в России и за рубежом. Дана оценка эффективности государственного регулирования промышленной безопасности и деятельности ОНТП. Основное внимание уделено анализу подхода МАГАТЭ к обеспечению поддержки процесса регулирования промышленной безопасности с точки зрения науки и техники. Выполнен обзор научных публикаций по теме статьи. Сформулированы рекомендации по обеспечению промышленной безопасности с участием организаций научно-технической поддержки с учетом мирового опыта.

**Ключевые слова:** научно-техническая поддержка; государственная политика; государственное регулирование; оценка регулирующего воздействия.

**Для цитирования:** Шелоумов Д. В. Перспективы формирования системы организаций научно-технической поддержки в сфере промышленной безопасности // Российское конкурентное право и экономика. 2022. № 1 (29). С. 48–55, <https://doi.org/10.47361/2542-0259-2022-1-29-48-55>

Автор заявляет об отсутствии конфликта интересов.

# The Prospects of the Formation of Scientific and Technical Support System Organizations in the Industrial Safety Field

**Dmitriy V. Sheloumov,**

Russian Economic University  
named after G.V. Plekhanov,  
Stremyanny per., 36, Moscow,  
117997, Russia

## Abstract

The article is devoted to the problems of the scientific and technical support management provided by specialized organizations during the process of state regulation of industrial safety. The article considers the phenomenon of industrial safety regulation as ensuring the state of protection of national interests within the framework of the concept of sustainable development. The institute of regulatory impact assessment is considered in the article as a key element of the system of effective state regulation. The study analyses various types of science and technology support organisations (STSOs) in Russian and international jurisdictions, their place and assigned role. The rigour of state regulation of industrial safety and the effectiveness of SSTIs is assessed. The paper focuses on an analysis of the IAEA's approach to providing support for industrial safety regulation from a science and technology perspective, and the importance of involving support organisations in this process. Based on the study, recommendations in the field of industrial safety are formulated and the effects of the involvement of scientific and technical support organisations are highlighted. The recommendations presented by the author are substantiated by references to the world practice of scientific and technical support organization and the results of the review of scientific publications of other authors on the stated issue. The results of the study will be of interest to specialists in the field of industrial safety management, regulatory impact assessment and provision of scientific and technical support.

**Keywords:** *scientific and technological support; state policy; state regulation, regulatory impact assessment; industrial safety.*

**For citation:** Sheloumov D.V. The prospects of the formation of scientific and technical support system organizations in the industrial safety field // Russian Competition Law and Economy. 2022;(1(29)):48-55 (In Russ.), <https://doi.org/10.47361/2542-0259-2022-1-29-48-55>

The author declare no conflict of interest.

**С**овершенствование научно-технической поддержки государственного управления в сфере промышленной безопасности является одним из приоритетов структурной реформы российской экономики в целях обеспечения темпов ее роста, превышающих среднемировые, достижения целей социально-экономического развития страны, повышения уровня промышленной безопасности отраслей, комплексов и предприятий, национальной безопасности в целом.

Центральным элементом системы эффективного государственного регулирования и управления в развитых странах является институт оценки регулирующего воздействия (ОРВ), основанный на анализе проблем и целей государственного регулирования, определении возможных вариантов достижения целей, а также оценке связанных с ними позитивных и негативных эффектов по итогам выбора наиболее эффективного варианта в соответствии со специальными установленными процедурами.

ОРВ является ключевым инструментом регуляторной политики (regulatory policy) государства, которая «...объединяет в себе широкий спектр форм регулирования государством предпринимательской деятельности, включая создание различных условий допуска на рынок, установление обязательных требований к продукции и процессам, контрольно-надзорные процедуры, запреты, ограничения, преференции и т. д.» [1].

К числу инструментов такой политики относятся «различные процедуры оценки воздействия регуляторных актов (проектов актов, актов с истекающим сроком действия, действующих нормативно-правовых актов (НПА)) на адресатов регулирования (предпринимателей, граждан, госорганы, подведомственные организации, НКО). Оценка регулирующего воздействия (ОРВ) — наиболее известный и распространенный (в том числе в России) инструмент, являющийся, по сути, «ядром» регуляторной политики» [1].

Другими важнейшими компонентами регуляторной политики, направленными на обеспечение реализации полного цикла регулирования и его оценки, в том числе в промышленной безопасности, являются: снижение административных барьеров обеспечения названных сфер безопасности; технико-юридические инструменты (в т. ч. правовые эксперименты, «регуляторные песочницы», фиксированные дни вступления актов в силу, четкий инструментарий и язык правотворчества); публичные консультации с использованием платформенных решений; построение платформ и баз данных в целях монетизации эффектов для различных групп адресатов регулирования; использование подходов поведенческого регулирования (т. н. подталкивание); кооперация сопричастных заинтересованных лиц (стейкхолдеров) — как государственных (правительство, парламент, ведомства, органы аудита (контроля), уполномоченные органы по ОРВ и «умному регулированию»), так и негосударственных (бизнес, некоммерческие организации (НКО), объединения граждан).

Перечисленные компоненты регуляторной политики должны проходить комплексную оценку (экспертизу) их целесообразности и эффективности на стадиях разработки, подготовки и принятия соответствующих нормативных правовых актов (НПА), регламентирующих реализацию данных компонентов в хозяйственной практике.

Научные и специализированные институты, конструкторские бюро и различные консалтинговые организации могут оказывать экспертные услуги в целях обеспечения реализации регуляторных функций уполномоченными органами власти, т. е. выступать в качестве организаций научно-технической поддержки осуществления таких функций [2].

К числу экспертных услуг, оказываемых организациями научно-технической поддержки (ОНТП) регуляторным органам, относятся: экспертиза проектов создания промышленных объектов (их технико-технической и технико-экономической документации); экспертиза за-

явок на ноу-хау, объекты интеллектуальной собственности и промышленные образцы; экспертиза (оценка) регулирующего воздействия проектов нормативно-правовых актов; экспертиза фактического воздействия действующих нормативно-правовых актов; экспертиза создания экспертного продукта регулирующего воздействия в организациях научно-технической поддержки; экспертиза заявок на лицензии; экспертиза заявок на НИОКР; экспертиза заявок на гранты, на закупки для государственных нужд, корпоративных и муниципальных нужд.

На сегодня в России ОНТП оказывают экспертные и обеспечивающие их услуги в области использования атомной энергии. К числу таких услуг могут быть отнесены оценка соответствия установленным обязательным требованиям в области промышленной безопасности, обеспечение сбора сведений об опыте соблюдения таких требований, научно-техническое обоснование разработки требований к промышленной безопасности, прогнозирование рисков возникновения аварий и др.

Соответствующие услуги могут быть оказаны организациями, обладающими научно-техническим потенциалом и опытом научно-технической поддержки деятельности по обеспечению безопасности любых промышленных объектов, функционирование которых сопряжено с угрозой причинения вреда жизни и здоровью граждан, экологического ущерба на всех стадиях проектирования, строительства и эксплуатации таких объектов.

Значительный опыт оказания таких услуг для целей обеспечения промышленной безопасности накоплен в сфере использования атомной энергии.

Применительно к сфере использования атомной энергии МАГАТЭ в своих рекомендациях предлагает привлекать к различным экспертизам только ОНТП. Эта публикация также содержит информацию о роли ОНТП в нормативно-правовой базе, как описано в GSR Part 1 (Rev. 1)<sup>1</sup>, а также об организации, структуре и системах управления, которые могут использоваться для предоставления услуг регулирующему органу, включая их взаимодействие с регулирующими органами и заинтересованными сторонами, процессы управления качеством и конфликт интересов. Указанная публикация может рассматриваться совместно с документом из серии норм безопасности МАГАТЭ GSG-4 «Привлечение сторонних экспертов органом регулирования»<sup>2</sup>, в котором также

<sup>1</sup> International Atomic Energy Agency, Governmental, Legal and Regulatory Framework for Safety, IAEA Safety Standards Series No. GSR Part 1 (Rev. 1), IAEA, Vienna (2016).

<sup>2</sup> International Atomic Energy Agency, Use of External Experts by the Regulatory Body, IAEA Safety Standards Series No. GSG-4, IAEA, Vienna (2013); International Atomic Energy Agency, Radiation Protection and Safety of Radiation Sources: International Basic Safety Standards, IAEA Safety Standards Series No. GSR Part 3, IAEA, Vienna (2014).

рассматривается вопрос о привлечении внешних экспертов с точки зрения регулирующего органа.

Документы GSR Part 1 (Rev. 1)<sup>1</sup> и GSR Part 3<sup>3</sup> рассматривают вопросы оказания научно-технической поддержки регулирующих функций и таким образом представляют некоторую значимую информацию о роли и сферах ответственности ОНТП в государственной нормативно-правовой базе для целей безопасности.

Раздел 1.11 GSR Part 3<sup>3</sup> гласит: «Правительство отвечает также за обеспечение предоставления по мере необходимости вспомогательных услуг, например, в сфере (...) технических услуг».

Требование 11 GSR Part 1 (Rev. 1)<sup>1</sup> разъясняет обязательства правительства в отношении обеспечения наличия компетенций в области безопасности. В пункте 2.35 говорится, что:

«Формирование компетенции требуется для всех сторон, несущих ответственность за безопасность объектов и деятельности, включая уполномоченные стороны, орган регулирования и организации, предоставляющие услуги или экспертные консультации по вопросам, касающимся безопасности».

В Разделе 2.36 b) говорится: «Правительство принимает меры для обеспечения надлежащих механизмов создания и поддержания органами регулирования и ОНТП экспертных знаний по дисциплинам, необходимым для выполнения обязанностей регулирующего органа в отношении безопасности».

Сохранение экспертных компетенций, поддерживающих функции регулирующего органа, и урегулирование взаимоотношений между регулирующим органом и его организациями поддержки определены в качестве ключевых элементов системы обеспечения безопасности и являются прямой ответственностью правительства.

Пункты 4.19 и 4.20 Требования 20 GSR Part 1 (Rev. 1)<sup>1</sup> подчеркивают различные способы оказания научно-технической поддержки и механизмы, позволяющие избежать конфликта интересов:

- «Технические и другие экспертные профессиональные консультации или услуги могут предоставляться органу регулирования несколькими способами сторонними экспертами. Регулирующий орган может принять решение о создании специальной организации поддержки, и в этом случае должны быть установлены четкие пределы касаемой степени контроля и управления регулирующим органом работой организации поддержки. Другие формы внешней поддержки потребовали бы официального договора между регулирующим органом и поставщиком консультаций или услуг».
- «Должны быть приняты меры, гарантирующие отсутствие конфликта интересов для тех организаций, которые предоставляют органу регулирования консультации или другие услуги»<sup>1,2,3</sup>.

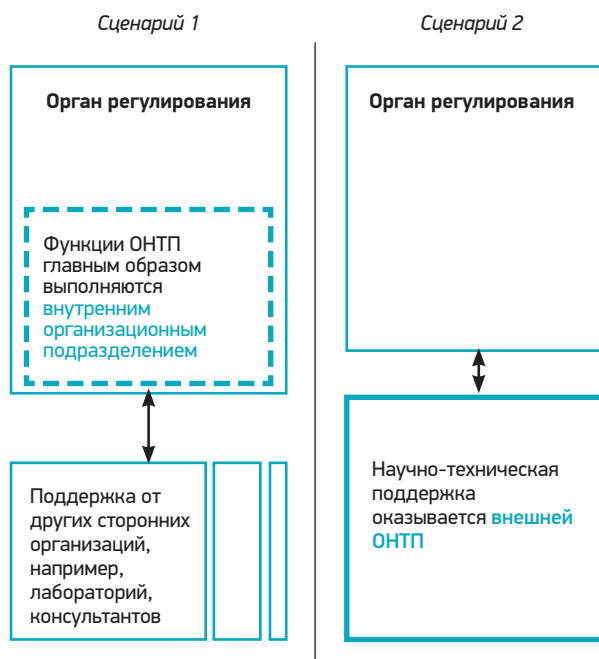


Рис. 1. Основные модели взаимодействия между ОНТП и органом регулирования

Figure 1. Main models of interaction between the ONTP and the regulatory body

Как правило, ОНТП представляет собой организационное подразделение, департамент или институт, работает в долгосрочной перспективе и сохраняет подтвержденные в течение продолжительного времени экспертные компетенции, необходимые для поддержки регулирующих функций; эта роль признается и поддерживается органом регулирования или правительством. Концепция ОНТП более детально описывается в документе IAEA-TECDOC-1835<sup>3</sup>.

Существует несколько типов организаций, предоставляющих научно-техническую поддержку регулирующих функций в государствах. Их правовой статус и отношения с органом регулирования могут значительно отличаться в разных юрисдикциях. ОНТП может быть как структурным подразделением органа регулирования, так и внешней, обособленной от органа регулирования организацией.

Модели взаимодействия ОНТП и органа регулирования показаны на рис. 1; ОНТП и иных заинтересованных субъектов — на рис. 2.

И внутренние, и внешние ОНТП имеют прямую связь с органом регулирования, однако в разных государствах они могут также оказывать поддержку, предоставлять услуги или взаимодействовать с другими заинтересо-

<sup>3</sup> International Atomic Energy Agency, Establishing a National Nuclear Security Support Centre revision of IAEA-TECDOC-1734, IAEA, Vienna (2020).





Рис. 2. Модель взаимодействия внешней ОНТП с органом регулирования и иными заинтересованными субъектами

Figure 2. Model of interaction of external ONTP with regulatory body and other stakeholders

ванными сторонами (такими как правительство, министерства, эксплуатирующие организации). В таких случаях органом регулирования постоянно проводятся мониторинг и оценка консультаций и оказанной поддержки на предмет риска возникновения конфликта интересов, как того требует GRS Part 1 (Rev. 1), Требование 20, п. 4.21<sup>4</sup>.

Общее взаимодействие ОНТП с органом регулирования и другими заинтересованными сторонами в поддержке регулирующих функций показано на рис. 2.

Внутренняя ОНТП — это специализированное организационное подразделение органа регулирования. Такая модель организации существует, например, в США, в Комиссии по ядерному регулированию (US NRC), а также в Канаде, в Комиссии по ядерной безопасности Канады (CNSC), и в Японии, в Агентстве по ядерному регулированию (NRA).

В таких случаях научно-технические ресурсы легкодоступны для органа регулирования. Органу регулирования не нужно организовывать тендерный процесс или вступать в контрактные отношения, чтобы получить необходимые услуги по поддержке. Кроме того, внутренняя ОНТП знакома с рабочими методами и процессами органа регулирования и отвечает их требованиям и в целом требованиям регулирующей инфраструктуры государства.

Поскольку внутренняя ОНТП не состязается с другими организациями в предоставлении возможно лучших услуг, ей необходимо уделять пристальное внимание обеспечению современного уровня развития знаний и компетенций у персонала.

Общепринятой практикой является получение внутренней ОНТП дополнительной поддержки от внешних организаций с дополнительным научно-техническим потенциалом (включая лаборатории, университеты и другие внешние организации).

Внешняя ОНТП представляет собой юридическое лицо, которое нацелено на оказание услуг в первую очередь органу регулирования. Оно отделено, но формально связано с органом регулирования.

Внешние ОНТП основываются на различных организационных конфигурациях и бизнес-моделях. Такие модели существуют в большинстве европейских стран, например, в Бельгии, Финляндии, Франции, Германии, Литве, России, Словакии и Украине, а также в Азии, например, в Китае, Республике Корея и Вьетнаме.

Внешние ОНТП варьируются от сравнительно маленьких организаций с компетенциями в определенной технической/научной области до больших исследовательских учреждений с широким диапазоном компетенций. Внешние ОНТП также называются в некоторых нормах безопасности МАГАТЭ «организациями специализи-

<sup>4</sup> International Atomic Energy Agency, Radiation Protection and Safety of Radiation Sources: International Basic Safety Standards, IAEA Safety Standards Series No. GSR Part 3, IAEA, Vienna (2014).

рованной поддержки», например, в GSR Part 1 (Rev. 1)<sup>5</sup> и «законодательно уполномоченными организациями технической поддержки», например, в GSG-4<sup>6</sup>.

ОНТП может:

- быть учреждена правительством, органом регулирования или законом, или нанята органом регулирования (например, посредством тендерного процесса);
- представлять собой контролируемое государством некоммерческое учреждение (или коммерческое, что характерно для исследовательских институтов);
- финансироваться государством, частным капиталом или в смешанной форме.

Внешняя ОНТП — это независимая организация, которая работает в рамках официально урегулированных взаимоотношений с органом регулирования. Внешняя ОНТП может быть учреждена, контролируется или руководима органом регулирования; нанята органом регулирования для выполнения определенной задачи или быть связанной с ним только по общим целям, особенно когда это установлено законодательно.

Внешняя ОНТП не вовлекается напрямую в процесс принятия решений регулирующим органом; однако она достаточно осведомлена о его элементах в целях эффективного обеспечения деятельности по поддержке.

В соответствии со своими уставными или контрактными обязательствами внешняя ОНТП должна поддерживать современный уровень развития знаний и компетенций и адекватное понимание проблем безопасности в целом. Научно-исследовательские работы (НИР) обычно являются важной частью ее деятельности, так как они представляют собой хороший способ наращивания передового опыта и обучения новых экспертов. Она также может предоставлять некоторые гарантии преемственности знаний в организации. Более того, у научно-исследовательской организации достаточно сотрудников для того, чтобы отвечать различным потребностям в части научно-технической поддержки, а также имеется инфраструктура для проведения требуемых испытаний или обязательных исследований.

Поддержание доступности исследовательских компетенций, включая опытный персонал со знанием передовых инструментария и объектов, более затратно, чем поддержание ОНТП, не осуществляющей НИР, но упрощает сохранение требуемого научно-технического потенциала.

Экспертные компетенции и знания в области безопасности, необходимые для регулирующей деятельности, могут полностью обеспечиваться внешней ОНТП [3].

Однако некоторые внешние ОНТП могут также получать дополнительные экспертные компетенции посредством сотрудничества или тендера и установления контрактных отношений в целях оказания содействия в неядерных отраслях, например, метеорологической, или в сфере защиты окружающей среды.

Наша задача — рассмотреть имеющийся механизм и инструментарий шире — с целью их трансформации для использования в сфере промышленной безопасности на всех промышленных объектах страны и реализации государственной регуляторной политики в России в целом.

Регулирующее воздействие государства должно осуществляться при установлении или принятии норм безопасности для защиты здоровья и сведения к минимуму опасностей для жизни и имущества граждан и обеспечивать применение этих норм.

Каждый из анализируемых (экспертизуемых) проектов уникален. Поэтому сложно создать пул однотипных методов проведения экспертиз и заключений. Можно лишь предложить управленческий механизм проведения экспертиз (оказания экспертных услуг) при разработке и реализации решений (технических проектов, разрабатываемых и принимаемых НПА, норм и правил безопасности) регулирующего воздействия на основе экспертного продукта.

Так, в подготовленном Ростехнадзором проекте нового закона «О промышленной безопасности» определяются статус и основные функции организаций научно-технической поддержки органа государственного регулирования промышленной безопасности:

- 1) прогнозирование рисков возникновения аварий на опасных производственных объектах и передвижных технических устройствах;
- 2) научно-техническое обоснование разработки требований к безопасности технологических процессов;
- 3) координация и содействие внедрению инновационных технологий обеспечения промышленной безопасности;
- 4) научно-техническое обеспечение мониторинга в области промышленной безопасности;
- 5) проведение экспертизы промышленной безопасности в отношении опасных производственных объектов оборонно-промышленного комплекса, аудита системы управления промышленной безопасностью на них, а также технического диагностирования технических устройств, применяемых на данных объектах, и обследования технического состояния зданий и сооружений таких объектов;
- 6) проведение научно-исследовательских работ в области промышленной безопасности в оборонно-промышленном комплексе.

ОНТП может осуществлять поддержку других правительственных институтов в областях, связанных с безопасностью, и охватывать более широкий спектр

<sup>5</sup> International Atomic Energy Agency, Radiation Protection and Safety of Radiation Sources: International Basic Safety Standards, IAEA Safety Standards Series No. GSR Part 3, IAEA, Vienna (2014).

<sup>6</sup> International Atomic Energy Agency, Preparedness and Response for a Nuclear or Radiological Emergency, IAEA Safety Standards Series No. GSR Part 7, IAEA, Vienna (2015).

технических тем, чем описано в данной публикации, в частности, взаимосвязи между безопасностью, физической ядерной безопасностью и гарантиями, или рисками, связанными с неионизирующими источниками излучения, которые могут находиться вне сферы ответственности органа регулирования [4].

В некоторых случаях, как, например, при аварийной ситуации, ОНТП может оказывать поддержку министерствам и другим государственным органам, уполномоченным в сфере здравоохранения, труда или окружающей среды, с целью проведения технических оценок ситуации и помощи в определении, применении и усовершенствовании национальных стратегий защиты [5].

Проектом нового закона «О промышленной безопасности» предусмотрено, что комиссия по техническому расследованию причин аварии может привлекать к расследованию ОНТП, экспертные организации, экспертов в области промышленной безопасности, аудиторов в области промышленной безопасности, специалистов по техническому диагностированию, специалистов по обследованию технического состояния зданий и сооружений, специалистов в области изысканий, проектирования, научно-исследовательских и опытно-конструкторских работ, изготовления оборудования и в других областях, а также общественных инспекторов в области промышленной безопасности».

Например, Институт радиологической защиты и ядерной безопасности (IRSN) во Франции оказывает поддержку Министерству здравоохранения и Министерству труда по всем вопросам, связанным с защитой населения и работников, в частности, с учетом реестра доз и нерегулируемых рисков. В части физической ядерной безопасности Корейский институт ядерного нераспространения и контроля (KINAC) в Республике Корея и IRSN во Франции предоставляют поддержку компетентному национальному органу, ответственному за физическую ядерную безопасность.

Некоторые государства также реализовали концепцию МАГАТЭ национальных Центров поддержки физической ядерной безопасности (NSSC) как способа усиления устойчивого обеспечения физической ядерной безопасности в государстве. Важнейшие цели NSSC — развитие человеческих ресурсов посредством применения специальных обучающих программ, создание сети экспертов, предоставление технической поддержки по управлению жизненным циклом оборудования и научной поддержки для предотвращения и обнаружения, а также принятия ответных мер в случае событий, связанных с физической ядерной безопасностью. Концепция NSSC более детально описывается в документе IAEA-TECDOC-1734<sup>7</sup>. В некоторых случаях ОНТП создают и обеспечивают ра-

боту NSSC для предоставления научно-технической поддержки в части физической ядерной безопасности другим компетентным органам страны, например, таможенной службе или службе пограничного контроля.

Что касается, например, аварийной готовности и реагирования (EPR), ОНТП часто оказывают поддержку в отношении действий правительства в аварийной ситуации. Обычно они являются частью системы реагирования и вовлекаются в «группу радиологической оценки», как определено в публикации из Серии норм безопасности МАГАТЭ GSR Part 7 «Готовность и реагирование в случае ядерной или радиологической аварийной ситуации»<sup>8</sup>, а также в публикации из серии норм физической ядерной безопасности МАГАТЭ № 22-G «Управление ситуацией на месте радиологического преступления»<sup>9</sup>, публикации из серии норм физической ядерной безопасности МАГАТЭ № 6 «Борьба с незаконной торговлей ядерными и другими радиоактивными материалами»<sup>10</sup> и публикации из серии норм физической ядерной безопасности МАГАТЭ № 12 «Образовательная программа в области физической ядерной безопасности»<sup>11</sup>, имеющих отношение к Мобильным экспертным группам поддержки (MEST) и другим институтам, которые оказывают поддержку в обнаружении или принятии ответных мер в случае событий, связанных с физической ядерной безопасностью.

Анализ подходов МАГАТЭ позволяет сделать вывод, что назначенная или другим образом признанная органом регулирования как поставщик услуг по поддержке ОНТП, в сущности, привержена принципам и ценностям органа регулирования. Она привержена национальной политике в области безопасности, цели регулирующих функций и поддержке ее выполнения. ОНТП, таким образом, является важнейшим техническим ресурсом для органа регулирования.

## Выводы

1. Рекомендации МАГАТЭ и опыт ряда стран по привлечению организаций научно-технической поддержки государственного управления в сфере использования атомной энергии для целей снижения риска аварий на

<sup>7</sup> International Atomic Energy Agency, Radiological Crime Scene Management, IAEA Nuclear Security Series No. 22-G, IAEA, Vienna (2014).

<sup>8</sup> International Atomic Energy Agency, Radiological Crime Scene Management, IAEA Nuclear Security Series No. 22-G, IAEA, Vienna (2014).

<sup>9</sup> International Atomic Energy Agency, Combating Illicit Trafficking in Nuclear and Other Radioactive Material, IAEA Nuclear Security Series No. 6, IAEA, Vienna (2007).

<sup>10</sup> International Atomic Energy Agency, Educational Programme in Nuclear Security, IAEA Nuclear Security Series No. 12, IAEA, Vienna (2010).

<sup>11</sup> International Atomic Energy Agency, Technical and Scientific Support Organizations Providing Support to Regulatory Functions IAEA-TECDOC-1835, IAEA, Vienna (2018).

опасных производственных объектах и передвижных технических устройствах, а также минимизации (локализации и ликвидации) негативных последствий таких аварий могут быть использованы в интересах формирования на конкурентной основе системы ОНТП, обеспечивающей государственное управление в сфере промышленной безопасности в целом.

2. Обеспечение промышленной безопасности опасных производственных объектов должно быть направлено не только на повышение конкурентоспособности организаций (компаний), осуществляющих их эксплуатацию на основе учета всех ESG-факторов и рисков, но и на устойчивое их развитие, рост капитализации. ■

## Литература [References]

1. Регуляторная политика в России: основные тенденции и архитектура будущего / А.Е. Голодникова, А.А. Ефремов, Д.В. Соболев [и др.]; Руководитель авторского коллектива: Д.Б. Цыганков; Центр стратегических разработок. М.: Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики», 2018. 192 с. URL: <https://publications.hse.ru/mirror/pubs/share//direct/219490174> [Regulatory policy in Russia: the main trends and architecture of the future / A.E. Golodnikova, A.A. Efremov, D.V. Sobol [et al]; Head of the team of authors: D.B. Tsygankov; Strategic Research Center. M.: National Research University "Higher School of Economics", 2018. 192 p. (In Russ.). URL: <https://publications.hse.ru/mirror/pubs/share//direct/219490174>]
2. Вопросы правового обеспечения научно-технической и инновационной деятельности. По материалам парламентских слушаний, «круглых столов» и расширенных заседаний Комитета Государственной Думы по науке и наукоемким технологиям. М.: Издание Государственной Думы, 2015. 112 с. URL: <http://duma.gov.ru/media/files/8gY5LivjaQixbNAUaY2H5JNovGbHrF6f.pdf> [Issues of legal support for science, technology and innovation. Based on the materials of parliamentary hearings, round tables and expanded meetings of the State Duma Committee on Science and Technology. M.: Publication of the State Duma. 2015. 112 p. (In Russ.). URL: <http://duma.gov.ru/media/files/8gY5LivjaQixbNAUaY2H5JNovGbHrF6f.pdf>]
3. Калинин П.В., Силантьев С.П., Бяхтыгареев Р.Г. Специфика проведения экспертизы промышленной безопасности на объектах нефтехимической промышленности // *European Science*. 2016. № 4(14). С. 10—12 [Kalinin P., Silant'ev S., Bjahtygareev R. The specifics of the industrial safety expertise for the petrochemical industry facilities // *European Science*. 2016;(4(14)):10-12 (In Russ.)]
4. Ермолаев Д.В. Промышленная безопасность // *Известия Тульского государственного университета. Экономические и юридические науки*. 2011. № 2-2. С. 108—111. [Ermolaev D.V. The industrial safety // *News of Tula State University. Economic and legal sciences*. 2011;(2-2):108-111 (In Russ.)]
5. Шиц Е.Д., Очнев А.А. Экспертиза промышленной безопасности на опасных производственных объектах нефтехимии и нефтепереработки // *European Science*. 2016. № 2(12). С. 31—34. [Shic E., Ochnev A. Examination of industrial safety at hazardous production facilities and petrochemical refineries // *European Science*. 2016;(2(12)):31-34 (In Russ.)]

## Сведения об авторе

**Шелоумов Дмитрий Владимирович:** экстерн базовой кафедры ФАС России РЭУ им. Г.В. Плеханова  
[d.sheloumov@yandex.ru](mailto:d.sheloumov@yandex.ru)

Статья поступила в редакцию: 25.02.2022  
Одобрена после рецензирования: 02.03.2022  
Принята к публикации: 10.03.2022  
Дата публикации: 29.03.2022

The article was submitted: 25.02.2022  
Approved after reviewing: 02.03.2022  
Accepted for publication: 10.03.2022  
Date of publication: 29.03.2022

УДК 346.61  
<https://doi.org/10.47361/2542-0259-2022-1-29-56-61>

ISSN: 2542-0259  
 © Российское конкурентное право  
 и экономика, 2022

# Выполнение регулируемыми организациями мероприятий инвестиционных программ в сфере жилищно-коммунального хозяйства (проблемы и пути их разрешения)

**Борисова М.Д.,**  
 ФАС России,  
 125993, Россия, г. Москва,  
 ул. Садовая-Кудринская, д. 11

## Аннотация

Исследована практика и выявлены проблемы выполнения ресурсоснабжающими организациями мероприятий инвестиционных программ в Российской Федерации. Приведены статистические данные результатов инвестиционной деятельности за 2020 г. В статье освещены некоторые проблемы выполнения регулируемыми организациями мероприятий инвестиционных программ.

**Ключевые слова:** инвестиционные программы; жилищно-коммунальное хозяйство; порядок ценообразования; административная ответственность.

**Для цитирования:** Борисова М.Д. Выполнение регулируемыми организациями мероприятий инвестиционных программ в сфере жилищно-коммунального хозяйства (проблемы и пути их разрешения) // Российское конкурентное право и экономика. 2022. № 1 (29). С. 56—61, <https://doi.org/10.47361/2542-0259-2022-1-29-56-61>

Автор заявляет об отсутствии конфликта интересов.



# Implementation by Regulated Organizations of Activities of Investment Programs in the Field of Housing and Communal Services (Problems and Ways to Resolve Them)

**Maria D. Borisova,**

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

## Abstract

The practice was investigated and problems of implementation of investment programs in the Russian Federation by resource-supplying organizations were identified. Statistics of investment results for 2020 are given. The article highlights some problems with the implementation of investment programs by regulated organizations.

**Keywords:** *investment programs; housing and communal services; pricing procedure; administrative responsibility.*

**For citation:** Borisova M. D. Implementation by regulated organizations of activities of investment programs in the field of housing and communal services (problems and ways to resolve them) // Russian Competition Law and Economy. 2022;(1(29)):56-61 (In Russ.), <https://doi.org/10.47361/2542-0259-2022-1-29-56-61>

The author declare no conflict of interest.

Общим и частным вопросам формирования, утверждения и реализации инвестиционных программ регулируемых организаций в сфере жилищно-коммунального хозяйства<sup>1</sup> посвящено значительное число как правовых, так и экономических исследований [1—3].

Инвестиционные программы регулируемых организаций включают перечень мероприятий по строительству, реконструкции и модернизации жилищно-коммунальной инфраструктуры.

Выполнение мероприятий инвестиционных программ направлено на достижение плановых значений показателей качества, надежности и энергетической эффективности, развитие систем коммунальной инфраструктуры, обеспечение надежного водоснабжения и водоотведения, а также теплоснабжения, повышение качества жилищно-коммунальных услуг, снижение негативного воздействия на окружающую среду.

Анализ результатов инвестиционной деятельности в сфере жилищно-коммунального хозяйства в Российской Федерации за 2020 г. содержит следующие показатели: инвестиционные программы в сфере водоснабжения выполнены на 59%, в сфере водоотведения на 67%, в сфере теплоснабжения на 95%.

При этом анализ указанных результатов применительно к субъектам Российской Федерации выявил значительный разброс сопоставимых результатов<sup>2</sup>. Так, наиболее

<sup>1</sup> Федеральный закон от 07.12.2011 № 416-ФЗ «О водоснабжении и водоотведении» // СЗ РФ. 12.12.2011. № 50. Ст. 7358; Федеральный закон от 27.07.2010 № 190-ФЗ «О теплоснабжении» // СЗ РФ. 02.08.2010. № 31. Ст. 4159.

<sup>2</sup> ФАС: К 2024 году в инфраструктуру ЖКХ ежегодно будет инвестироваться не менее 200 млрд руб. // <https://fas.gov.ru/news/31547> (Дата обращения: 31.01.2022).

высокий уровень выполнения инвестиционных программ отмечен в Кировской области — 98,3%, г. Москве — 97,4%, Республике Татарстан — 95,3%, Пермском крае — 87,6%. Минимальный — в Красноярском крае — 15,4%, Ростовской области — 16,6%.

Основными следствиями невыполнения мероприятий инвестиционных программ являются большой износ коммунальной инфраструктуры и высокий риск возникновения аварий, что не может не оказывать негативного влияния на защищенность и реализацию законных интересов конечных потребителей.

Целью настоящей работы является анализ некоторых причин невыполнения мероприятий инвестиционных программ и формирование предложений по их устранению.

Задачами настоящей работы являются: 1) анализ законодательства Российской Федерации и правоприменительной практики в сфере тарифного регулирования по таким отраслям жилищно-коммунального хозяйства, как теплоснабжение, водоснабжение и водоотведение; 2) выявление некоторых причин невыполнения мероприятий инвестиционных программ; 3) поиск решения обозначенных в настоящей работе проблем.

На наш взгляд, для достижения цели обеспечения выполнения ресурсоснабжающими компаниями инвестиционных программ необходим комплексный подход. Такой подход должен сочетать как соблюдение общеправового принципа неотвратимости юридической ответственности [4, с. 220], так и обеспечение эффективности планирования инвестиционной деятельности регулируемых организаций [5].

Применительно ко второму аспекту, по нашему мнению, ресурсоснабжающие организации должны иметь больше возможностей для привлечения инвестиций. Стоит отметить, что в настоящее время сделан немало важный шаг в этом направлении.

Так, постановлением Правительства Российской Федерации от 07.10.2021 № 1700 «О внесении изменений в Основы формирования индексов изменения размера платы граждан за коммунальные услуги в Российской Федерации»<sup>3</sup> утвержден механизм определения индексов платы граждан на долгосрочный период.

Указанный механизм долгосрочного тарифного регулирования заключается в следующем. Регионы могут однократно согласовать с ФАС России превышение предельных индексов вносимой гражданами платы за коммунальные услуги в муниципальных образованиях (далее — предельные индексы) на весь период реали-

зации инвестиционных мероприятий при условии их выполнения.

Кроме того, должна быть обеспечена возможность контроля их выполнения. В противном случае согласованные предельные индексы подлежат отмене.

Применение такого механизма должно способствовать привлечению инвестиций в сферу жилищно-коммунального хозяйства, в первую очередь за счет гарантий возврата инвестиций и возможности получения регулирующими организациями кредитных средств на более выгодных условиях.

Еще одним стимулом выполнения мероприятий инвестиционных программ является возможность заключения соглашений об условиях осуществления регулируемой деятельности (далее — регуляторные соглашения). Так, например, возможность заключения регуляторного соглашения прямо предусмотрена в ст. 36 Федерального закона от 07.12.2011 № 416-ФЗ «О водоснабжении и водоотведении»<sup>4</sup> (далее — Закон о водоснабжении).

На сегодня имеются положительные примеры заключения и реализации регуляторных соглашений. Пермский край традиционно занимает одно из первых мест по реализации тарифной политики, о чем свидетельствуют приведенные выше статистические данные. В настоящее время в Пермском крае заключено пять регуляторных соглашений, в том числе в сфере водоснабжения.

Несмотря на наличие вышеуказанных правовых механизмов, направленных на выполнение инвестиционных программ, сохраняется проблема низких показателей результатов инвестиционной деятельности.

Подзаконными нормативными правовыми актами Российской Федерации регламентированы порядок осуществления государственного контроля за выполнением инвестиционных программ и полномочия соответствующих органов государственной власти (гл. 7 Правил разработки, согласования, утверждения и корректировки инвестиционных программ организаций, осуществляющих горячее водоснабжение, холодное водоснабжение и (или) водоотведение, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 29.07.2013 № 641 «Об инвестиционных и производственных программах организаций, осуществляющих деятельность в сфере водоснабжения и водоотведения»<sup>5</sup>, Приказ Минстроя России от 07.11.2014 № 689/пр «Об утверждении порядка осуществления контроля за выполнением инвестиционных программ организаций, осуществляющих регулируемые виды деятельности в сфере теплоснабжения

<sup>3</sup> Постановление Правительства Российской Федерации от 07.10.2021 № 1700 «О внесении изменений в основы формирования индексов изменения размера платы граждан за коммунальные услуги в Российской Федерации» // СЗ РФ. 18.10.2021. № 42. Ст. 7113.

<sup>4</sup> Федеральный закон от 07.12.2011 № 416-ФЗ «О водоснабжении и водоотведении» // СЗ РФ. 12.12.2011. № 50. Ст. 7358.

<sup>5</sup> Постановление Правительства Российской Федерации от 29.07.2013 № 641 «Об инвестиционных и производственных программах организаций, осуществляющих деятельность в сфере водоснабжения и водоотведения» // СЗ РФ. 12.08.2013. № 32. Ст. 4303.

(за исключением таких программ, утверждаемых в соответствии с законодательством Российской Федерации об электроэнергетике)<sup>6</sup>).

Стоит отметить, что указанными нормативными правовыми актами предусмотрена обязанность регулируемых организаций представлять в органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации в области государственного регулирования цен (тарифов) (далее — органы регулирования) отчеты о выполнении инвестиционных программ.

При этом в случае невыполнения мероприятий инвестиционных программ органы регулирования вправе провести корректировку необходимой валовой выручки регулируемой организации (п. 17 Основ ценообразования в сфере водоснабжения и водоотведения, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 13.05.2013 № 406 «О государственном регулировании тарифов в сфере водоснабжения и водоотведения»<sup>7</sup>, п. 20 Основ ценообразования в сфере теплоснабжения, утвержденных Постановлением Правительства Российской Федерации от 22.10.2012 № 1075 «О ценообразовании в сфере теплоснабжения»<sup>8</sup>).

Вместе с тем, действующим законодательством Российской Федерации в области государственного регулирования цен (тарифов) не предусмотрена императивно установленная обязанность регулируемых организаций по выполнению мероприятий инвестиционных программ.

Таким образом, в случае невыполнения регулируемые организациями инвестиционных программ не представляется возможным их привлечение к административной ответственности, поскольку отсутствует нарушение императивной нормы материального права.

Административная ответственность представляет собой воздействие, оказываемое полномочным органом государства на лицо, совершившее административное правонарушение. Цель такого воздействия заключается в воспитании виновного в духе уважения к закону и правопорядку, а также в предупреждении совершения новых правонарушений как привлеченными к административной ответственности, так и другими лицами [6, с. 245].

На основании изложенного, возможность наступления административной ответственности можно рассматривать в качестве превентивного механизма, направленного, в том числе, на предотвращение совершения административных правонарушений.

Таким образом, возможность наступления административной ответственности является самостоятельным стимулом к выполнению инвестиционных программ, который в настоящее время отсутствует.

В практике Федеральной антимонопольной службы встречаются случаи обращения органов регулирования с запросами о разъяснении возможности привлечения регулируемых организаций к административной ответственности за неисполнение мероприятий инвестиционных программ по ч. 2 ст. 14.6 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях (далее — КоАП)<sup>9</sup> как за «иное нарушение порядка ценообразования».

Согласно ч. 2 ст. 14.6 КоАП занижение регулируемых государством цен (тарифов, расценок, ставок и тому подобного) на продукцию, товары либо услуги, предельных цен (тарифов, расценок, ставок и тому подобного), занижение установленных надбавок (наценок) к ценам (тарифам, расценкам, ставкам и тому подобному), нарушение установленного порядка регулирования цен (тарифов, расценок, ставок и тому подобного), а равно иное нарушение установленного порядка ценообразования влечет наложение административного штрафа на граждан в размере пяти тысяч рублей; на должностных лиц — пятидесяти тысяч рублей или дисквалификацию на срок до трех лет; на юридических лиц — ста тысяч рублей.

В соответствии с п. 1 разъяснения Президиума ФАС России от 29.08.2017 № 10 «О применении антимонопольными органами антимонопольного законодательства в целях выявления и пресечения нарушений порядка ценообразования»<sup>10</sup>, исходя из нормативных правовых актов, регламентирующих порядок ценообразования в отдельных отраслях экономической деятельности, а также сложившейся судебной практики, под порядком ценообразования следует понимать формирование и/или расчет и/или установление и/или применение цен (тарифов) на продукцию, товары либо услуги.

Как следует из п. 2 ст. 35 Закона о водоснабжении и п. 2 ст. 12.1 Федерального закона от 27.07.2010

<sup>6</sup> Приказ Минстроя России от 07.11.2014 № 689/пр «Об утверждении порядка осуществления контроля за выполнением инвестиционных программ организаций, осуществляющих регулируемые виды деятельности в сфере теплоснабжения (за исключением таких программ, утверждаемых в соответствии с законодательством Российской Федерации об электроэнергетике)» // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. № 27. 06.07.2015.

<sup>7</sup> Постановление Правительства Российской Федерации от 13.05.2013 № 406 «О государственном регулировании тарифов в сфере водоснабжения и водоотведения» // СЗ РФ. 20.05.2013. № 20. Ст. 2500.

<sup>8</sup> Постановление Правительства Российской Федерации от 22.10.2012 № 1075 «О ценообразовании в сфере теплоснабжения» // СЗ РФ. 29.10.2012. № 44. Ст. 6022.

<sup>9</sup> Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ (ред. от 11.10.2018) (с изм. и доп., вступ. в силу с 29.10.2018) // СЗ РФ. 07.01.2002. № 1 (ч. 1). Ст. 1.

<sup>10</sup> Разъяснение Президиума ФАС России от 29.08.2017 № 10 «О применении антимонопольными органами антимонопольного законодательства в целях выявления и пресечения нарушений порядка ценообразования» (утв. протоколом Президиума ФАС России от 29.08.2017 № 17). URL: <http://www.consultant.ru> (Дата обращения: 31.01.2022).

№ 190-ФЗ «О теплоснабжении»<sup>11</sup>, предметом регионального государственного контроля в области регулирования тарифов в сфере водоснабжения и водоотведения, а также в сфере теплоснабжения является соблюдение регулируемые организациями обязательных требований, установленных указанными федеральными законами и иными нормативными правовыми актами в соответствующих сферах, к установлению и (или) применению тарифов в соответствующих сферах, в том числе в части использования инвестиционных ресурсов, учтенных при установлении тарифов.

Таким образом, по смыслу вышеуказанных нормативных правовых актов использование инвестиционных ресурсов, учтенных при установлении тарифов, является составной частью порядка ценообразования.

Как следует из гл. 5 Концепции внедрения механизмов тарифообразования для организаций, осуществляющих регулируемые виды деятельности, на долгосрочный период, утвержденной Аппаратом Правительства Российской Федерации от 29.06.2021 № 6571п-П51<sup>12</sup> (далее — Концепция), реализация определенных Концепцией принципов и параметров целевой модели долгосрочного тарифного регулирования осуществляется и на основе установления мер ответственности за неисполнение, ненадлежащее исполнение мероприятий инвестиционных программ, учтенных при установлении тарифа, в том числе за несвоевременное представление отчетов об их выполнении.

В целях обеспечения выполнения ресурсоснабжающими компаниями инвестиционных программ и, как следствие, повышения показателей результатов инвестиционной деятельности представляется целесообразным предусмотреть в соответствующих нормативных правовых актах в сфере тарифного регулирования обязанность регулируемых организаций по выполнению инвестиционных программ.

При наличии такой императивно установленной нормы материального права ее нарушение будет подпадать под квалификацию по ч. 2 ст. 14.6 КоАП.

Таким образом, рассматриваемые изменения направлены на предупреждение совершения новых правонарушений как самим правонарушителем, так и другими лицами, как основной цели административного наказания.

## Выводы

На сегодняшний день существуют различные правовые механизмы, направленные на выполнение регулируемые организациями мероприятий инвестиционных программ. Однако проблема низких показателей результатов инвестиционной деятельности сохраняется.

Одной из проблем выполнения регулируемые организациями мероприятий инвестиционных программ в сфере жилищно-коммунального хозяйства является отсутствие такого превентивного механизма, как возможность наступления административной ответственности, а именно отсутствие императивно установленной обязанности регулируемых организаций по выполнению мероприятий инвестиционных программ.

Для решения данной проблемы представляется целесообразным включить в соответствующие нормативные правовые акты в сфере тарифного регулирования нормы, устанавливающие обязанность регулируемых организаций по выполнению инвестиционных программ. ■

## Литература [References]

1. Медведева Н.В., Османова Ю.С. Нормативно-правовое регулирование жилищно-коммунального хозяйства в РФ // Материалы Ивановских чтений. 2016. № 1(5). С. 207—212. [Medvedeva N.V., Osmanova Yu.S. Legal regulation of housing and communal services in Russia // Mater. Ivanov. Cten. 2016;(1(5)):207-212 (In Russ.)]
2. Старшов А.А. Правовое регулирование инвестиционной деятельности в Российской Федерации // Научно-методический электронный журнал «Концепт». 2019. № 2. С. 195—202. <https://doi.org/10.24411/2304-120X-2019-14014>. 10.24411/2304-120X-2019-14014 [Starshov A.A. Legal regulation of investment activities in the Russian Federation // Scientific and methodological electronic journal "Koncept". 2019;(2):195-202 (In Russ.), <https://doi.org/10.24411/2304-120X-2019-14014>. 10.24411/2304-120X-2019-14014]
3. Медведев С.П. Инвестиционная политика в жилищно-коммунальном хозяйстве и механизмы ее реализации: дисс. ... канд. экон. наук: 08.00.05. М.: Моск. акад. гос. и муниципального упр., 2008. 169 с. [Medvedev S.P. Investment policy in housing and communal services and mechanisms for its implementation: diss.. cand. of econ. sciences: 08.00.05. M.: Mosk. acad. state and municipal upr., 2008. 169 p. (In Russ.)]
4. Матузов Н.И., Малько А.В. Теория государства и права: учебник для студентов высших учебных заведений, обучающихся по направлению и специальности «Юриспруденция». Саратовский филиал ин-та государства и права Российской акад. наук. 2-е изд.,

<sup>11</sup> Федеральный закон от 07.12.2011 № 416-ФЗ «О водоснабжении и водоотведении» // СЗ РФ. 12.12.2011. № 50. Ст. 7358; Федеральный закон от 27.07.2010 № 190-ФЗ «О теплоснабжении» // СЗ РФ. 02.08.2010. № 31. Ст. 4159.

<sup>12</sup> Концепция внедрения механизмов тарифообразования для организаций, осуществляющих регулируемые виды деятельности, на долгосрочный период (утв. Аппаратом Правительства РФ 29.06.2021 № 6571п-П51). URL: <http://www.consultant.ru> (Дата обращения: 31.01.2022).

- перераб. и доп. М.: Юрист, 2007. 540 с. [Matuzov N.I., Malko A.V. Theory of State and Law: a textbook for students of higher educational institutions studying in the field and specialty "Jurisprudence". Saratov branch of the state and law of the Russian Academy of Sciences. Ed. 2nd, rework. and additional M.: Jurist, 2007. 540 p. (In Russ.)]
5. Губайдуллин С.В. Региональные проблемы планирования инвестиционной деятельности предприятий : автореферат дис. ... канд. экон. наук: 08.00.04 / Уфимский нефтяной техн. ун-т. Уфа, 1998. 22 с. [Gubaidullin S.V. Regional problems of planning investment activities of enterprises: autorecording dis.... candidate. Economics: 08.00.04/Ufa Oil Technician. un-t. Ufa, 1998. 22 p. (In Russ.)]
6. Попов Л.Л., Мигачев Ю.И. Административное право Российской Федерации: учебник / Отв. ред. Л.Л. Попов. 2-е изд., перераб. и доп. М.: РГ-Пресс. 2019. 544 с. DOI: 10.31085/9785998807800-2019-544 [Popov L.L., Migachev Yu.I. Administrative Law of the Russian Federation: textbook /ext. ed. L. L. Popov. 2nd ed., Redesign. and Additional. M.: RG-Press. 2019. 544 p. (In Russ.), DOI: 10.31085/9785998807800-2019-544]

### Сведения об авторе

**Борисова Мария Дмитриевна:** главный специалист-эксперт отдела административного производства Правового управления ФАС России  
mborisova@fas.gov.ru

---

Статья поступила в редакцию: 31.01.2022  
Одобрена после рецензирования: 16.02.2022  
Принята к публикации: 21.02.2022  
Дата публикации: 29.03.2022

The article was submitted: 31.01.2022  
Approved after reviewing: 16.02.2022  
Accepted for publication: 21.02.2022  
Date of publication: 29.03.2022



<https://doi.org/10.47361/2542-0259-2022-1-29-62-65>

## Цифровая трансформация государственной политики в сфере науки

Комментарии к статье «“Дорожная карта” развития конкуренции в сфере науки (теоретическая модель)», опубликованной в журнале «Российское конкурентное право и экономика». 2021. № 3 (27). С. 8—21.

<https://doi.org/10.47361/2542-0259-2021-3-27-8-21>

ISSN: 2542-0259

© Российское конкурентное право  
и экономика, 2022

Ткаченко Р. Г.,

Центр цифровых  
трансформаций систем  
экономической безопасности  
РГУ им. А.Н. Косыгина,  
115035, Россия, г. Москва,  
ул. Садовническая, д. 33, стр. 1

### Аннотация

В статье даны комментарии по поводу предложенной теоретической модели «дорожной карты» развития конкуренции в сфере науки и рекомендованы базовые подходы по совершенствованию государственной политики в сфере науки; обосновывается слабая эффективность существующей отечественной системы управления наукой как государственной функции; аргументируются рекомендации, направленные на формирование новой государственной политики, в том числе потенциал цифровой трансформации государственной функции управления наукой как системы, которая предусматривает: разработку и применение современной методологии управления стратегией развития; внедрение проектного и процессного подходов при реализации проектов в рамках стратегии; разработку и внедрение цифровых платформ и сервисов, обеспечивающих управление и мониторинг реализации государственной политики с учетом требований антимонопольных властей.

**Ключевые слова:** наука; конкуренция; государственное управление наукой; цифровая трансформация государственных управленческих функций; стратегия управления социальными процессами; национальный рейтинг ученого.

**Для цитирования:** Ткаченко Р.Г. Цифровая трансформация государственной политики в сфере науки // Российское конкурентное право и экономика. 2022. № 1 (29). С. 62—65, <https://doi.org/10.47361/2542-0259-2022-1-29-62-65>

Автор заявляет об отсутствии конфликта интересов.

# Digital Transformation of State Policy in the Field of Science

## Comments on the article ““Roadmap” for the Development of Competition in the Field of Science (Theoretical Model)” published in the journal “Russian Competition Law and Economy” 2021;(3(27)):8-21.

<https://doi.org/10.47361/2542-0259-2021-3-27-8-21>

**Roman G. Tkachenko,**

Center for Digital Transformations  
of Economic Security Systems  
of Russian State University  
named after A.N. Kosygin,  
Sadovnicheskaya str., 33, bldg 1,  
Moscow, 115035, Russia

### Abstract

The article provides comments on the proposed theoretical model of the “roadmap” for the development of competition in the field of science and recommends basic approaches to improve public policy in the field of science; substantiates the weak effectiveness of the existing domestic science management system as a state function; the recommendations aimed at the formation of a new state policy are argued, including the potential for digital transformation of the state function of science management as a system, which provides for: the development and application of modern methodology of development strategy management; the introduction of project and process approaches in the implementation of projects within the framework of the strategy; the development and implementation of digital platforms and services that ensure the management and monitoring of the implementation of state policy, taking into account the requirements of the antimonopoly authorities.

**Keywords:** *science; competition; public administration of science, digital transformation of public management functions; social process management strategy; national scientist rating.*

**For citation:** Tkachenko R.G. Digital transformation of state policy in the field of science // Russian Competition Law and Economy. 2022;(1(29)):62-65 (In Russ.),  
<https://doi.org/10.47361/2542-0259-2022-1-29-62-65>

The author declare no conflict of interest.

### Введение

В статье предложена теоретическая модель «дорожной карты» развития конкуренции в сфере науки для межведомственного обсуждения при разработке соответствующего официального нормативного правового акта Правительства Российской Федерации, который планируется принять до 1 марта 2022 г. в соответствии с решением Правительства России (распоряжение от 2 сентября 2021 г. № 2424-р).

Предложенная модель представляется интересной и протекционистской. Ее внедрение:

- остановит отток идей и разработок в «промышленных масштабах» за рубеж;
- направит бюджетные средства исключительно российским ученым и разработчикам;
- создаст равные конкурентные условия среди ученых и разработчиков в интересах реализации политики импортозамещения;
- обеспечит приемлемую мотивацию российского ученого;
- обеспечит защиту интересов национальной экономики.

## Стратегия и процессы

Вместе с тем результативность сформированной новой государственной политики в сфере науки также во многом зависит от управленческих и цифровых технологий, применяемых при ее воплощении.

В первую очередь, когда мы говорим о новой государственной политике в сфере науки, мы говорим о формировании новой стратегии развития науки:

- должна быть спроектирована и желательно усовершенствована исполнительная система управления наукой (показатели, ответственные, полномочия/ответственность участников, мотивация);
- должны быть выстроены четкие цели, которые в свою очередь должны быть увязаны с национальными целями и национальными проектами соответственно;
- должны быть определены сквозные бизнес-процессы и регламенты в рамках новой системы управления;
- должна быть внедрена цифровая платформа, которая позволит обеспечить управление научными проектами;
- должна быть разработана цифровая система управления рейтингом ученого.

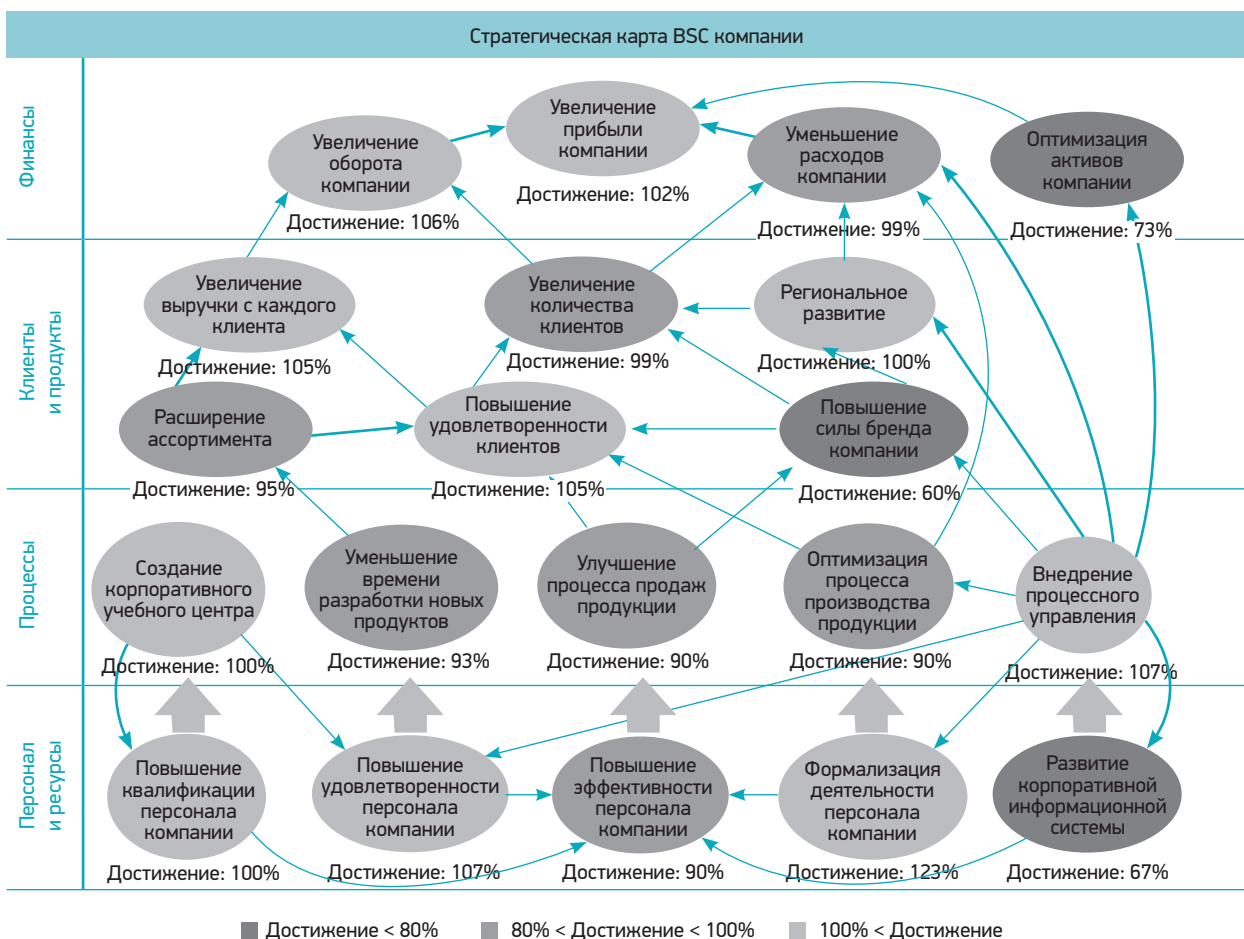
Для выстраивания системы целей и показателей рекомендуется воспользоваться современным адаптированным

инструментарием стратегического управления результативностью, например, BSC (англ. Balanced Scorecard). У «стратегического управления» должен быть свой регламент корректировки и актуализации:

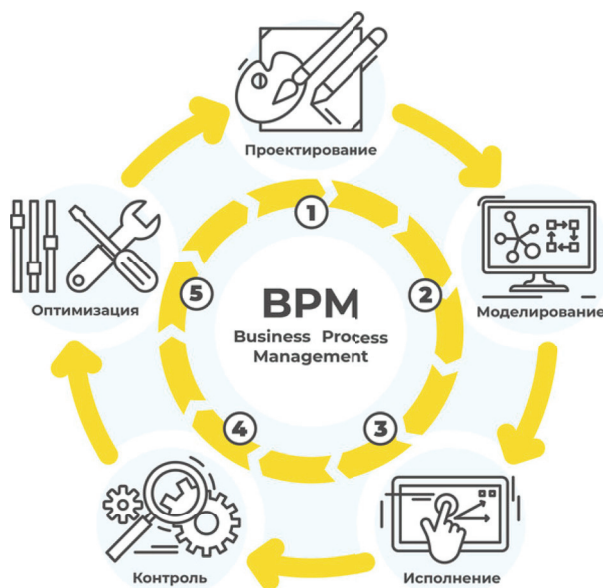
*«В идеальной рыночной экономике наиболее успешной должна, по-видимому, признаваться такая научная деятельность, результаты которой пользуются наибольшим спросом и приносят наибольшую прибыль».*

В качестве целей действительно можно поставить во главу угла «наибольший спрос» и «наибольшую прибыль», но спрос и прибыль от научной разработки мы сможем оценить лишь спустя годы. Кроме того, предлагается сегментировать научную деятельность по отраслям и продуктам (или по группе продуктов), где по каждому сегменту будут выстроены цели и система показателей.

Одной из стратегических целей должно стать импортозамещение. Важно сформировать перечень технологий и решений, подлежащих замещению, поставить задачу перед «наукой» и «промышленностью» в виде системы показателей, обеспечить прозрачную конкуренцию при закупках и добиться создания отечественной разработки технологии/продукта.



Важным элементом новой системы управления наукой является регламентная и нормативно-правовая база на уровне исполнения. Необходимо произвести реинжиниринг бизнес-процессов управления наукой, для чего воспользоваться современной методологией BPM (англ. Business Process Management) и риск-ориентированным подходом. Необходимо устранить нормативно-правовое дублирование и излишнюю бюрократию.



### Цифровые технологии и сервисы

Усовершенствованная модель государственной политики в сфере науки должна быть поддержана цифровым инструментарием. А реализация закупок, по сути, должна осуществляться с помощью проектного подхода. Для осуществления задуманного представляется целесообразным разработать следующих систем:

1. Цифровая платформа управления научными проектами в Российской Федерации. Идея проста: научные проекты, реализуемые за государственный счет, осуществляются под управлением созданной цифровой платформы. На верхнем уровне есть система показателей государства, регламентирующая, «что» и «когда» должно быть разработано учеными, на нижнем уровне осуществляется мониторинг хода выполнения проектов по ключевым показателям: срок, бюджет, результаты, экспертиза результатов, использование результатов. Цифровой инструмент позволит объединить заказчика, исполнителей и потребителей результатов научных проектов. Часть данных цифровой платформы может быть доступна в виде сервиса для заинтересованных участников. Таким образом, Комитету по образованию и науке Госдумы России и соответствующему департаменту Правительства РФ могут быть доступны верхнеуровневые показатели выполнения государственного задания

в сфере науки в режиме онлайн как по всем проектам в рамках программы, так и по отдельным проектам, например: текущий % освоения бюджета, текущий % выполнения по срокам. Или % исполнения научной программы импортозамещения в агропромышленном комплексе.

2. Система анализа и мониторинга развития конкуренции в научной сфере. Федеральной антимонопольной службе России стоило бы обзавестись своей собственной цифровой системой анализа закупок «научной продукции» и проектов. В момент осуществления закупки соответствующее управление ФАС России может сразу осуществить анализ закупки на предмет выявления (или подозрения) рисков соответствия антимонопольному законодательству, например: достаточно ли количество участников, осуществлялись ли подобные закупки государством ранее, соответствуют ли участники формальным требованиям закупки, перечень наиболее сильных российских ученых, кто мог бы в данном проекте участвовать. Кроме того, благодаря data-driven подходу и big data технологии цифровая система сможет анализировать конкуренцию в закупках проектов НИОКР (научно-исследовательских, опытно-конструкторских и технологических работ) со временем эффективнее, методы машинного обучения смогут обучать математическую модель анализа данных все точнее.

3. Система национального рейтинга ученого.

Необходимо подвергнуть цифровой трансформации и систему национального рейтинга ученого. Представляется целесообразным объединить системы оценки науки, реализуемые в рамках РАН, и системы высшего образования. Рейтингование ученых ОПК стоит развивать с учетом закрытости научного контура. Внедрение методов искусственного интеллекта в анализ имеющейся базы научной информации и открытого интернет-пространства, в том числе за пределами отечественного домена верхнего уровня .ru, даст улучшающуюся точность национальных индекса цитирования и рейтинга ученого.

Цифровая трансформация государственной политики в сфере науки существенно увеличит эффективность расходования бюджетных средств благодаря развитой конкуренции, повысит прозрачность государственных закупок, значительно снизит операционную нагрузку на всех участников отрасли.

В условиях возросших геополитических рисков стратегия развития национальной науки и новой промышленности должна быть скорректирована оперативно.

Полезным опытом трансформации государственных функций в интересах цифровой трансформации государственной политики в сфере науки может послужить проект «Цифровое стратегическое планирование» Министерства экономического развития Российской Федерации: [https://www.economy.gov.ru/material/directions/strategic\\_planning/cifrovoe\\_stratplanirovanie/](https://www.economy.gov.ru/material/directions/strategic_planning/cifrovoe_stratplanirovanie/) ■

<https://doi.org/10.47361/2542-0259-2022-1-29-66-67>

ISSN: 2542-0259

© Российское конкурентное право  
и экономика, 2022

## Новое фундаментальное исследование проблем конкурентного права (рецензия на монографию А.Н. Варламовой «Конкурентное право и отраслевые товарные рынки»)

## A New Fundamental Study of Competition Law Issues (Monograph Review A.N. Varlamova “Competition Law and Industry Commodity Markets”)



Недавно вышедшую в издательстве «Зерцало-М» монографию Аллы Николаевны Варламовой, доктора юридических наук, профессора кафедры коммерческого права и основ правоведения Московского государственного университета им. М.В. Ломоносова, без преувеличения можно назвать важным событием для науки конкурентного права<sup>1</sup>.

Центральное место в рецензируемой работе занимает обоснование комплексной природы конкурентного права как отрасли права, включающей публично-правовой и частноправовой элементы (институты).

Хотя рецензент придерживается несколько иного взгляда на структуру конкурентного права, исходя не из двухэлементной (как у автора монографии), а из quadroэлементной системы конкурентного права (материальное антимонопольное и материальное проконкурентное; процессуальное антимонопольное и процессуальное антиконкурентное)<sup>2</sup>, базовый подход автора к пониманию природы конкурентного права нельзя не приветствовать.

Предметом конкурентного права по давно сложившейся традиции автор называет конкурентные отношения. Вместе с тем важно оценить новизну авторского видения. Как пишет А.Н. Варламова, «конкурентные отношения — это отношения органов власти и органов власти с хозяйствующими субъектами *по формированию конкурентной среды* на отраслевых товарных рынках, а также отношения хозяйствующих субъектов *при формировании и реализации конкурентных стратегий* на отраслевых товарных рынках с учетом установленных законодательных ограничений»<sup>3</sup>. Таким образом, конкурентные отношения разделены автором на две группы отношений публично-правового и частноправового характера.

В первой части цитируемого определения понятия конкурентных отношений речь идет о *поддержке конкуренции* — отношения органов власти и органов власти с хозяйствующими субъектами *по формированию конкурентной среды на отраслевых товарных рынках*, т. е. о проконкурентных, основанных на позитивной ответственности отношениях. Именно в этой части определение понятия конкурентных отношений принципиально отличается от

<sup>1</sup> См.: Варламова А.Н. Конкурентное право и отраслевые товарные рынки. Монография. М.: Зерцало-М. 360 с.

<sup>2</sup> Подробнее см.: Максимов С.В., Васин В.А. Цифровой конкурентный кодекс: научные предпосылки для разработки // Право интеллектуальной собственности. 2019. № 3. С. 4—8. См. также: Конкурентное право России: Учебник / Отв. ред. С.А. Пузыревский. М.: Проспект, 2021. С. 50.

<sup>3</sup> Варламова А.Н. Указ. соч. С. 60.



определения конкурентных отношений у ряда иных авторов, которые ограничивают отношения конкуренции отношениями, возникающими в связи с защитой от нарушения установленных правил конкуренции или угрозы такого нарушения. Так, проф. В.Ф. Попондопуло относит к конкурентным «отношения, связанные с защитой конкуренции», которые являются публичными (административными) отношениями, основанными на власти и подчинении»<sup>4</sup>.

По мнению автора рецензируемой монографии, конкурентные отношения не ограничены отношениями, возникающими в связи с нарушением запретов на действия органов власти, предусмотренных ст. 15, 16 Федерального закона «О защите конкуренции», а распространяются на отношения, возникающие в связи с формированием конкурентной среды.

Именно на поддержку (развитие) конкуренции направлены указ Президента от 21 декабря 2017 г. № 618, которым был утвержден Национальный план развития конкуренции на 2018—2020 гг.<sup>5</sup>, и распоряжение Правительства РФ от 2 сентября 2021 г. № 2424-р «Об утверждении Национального плана («дорожной карты») развития конкуренции в Российской Федерации на 2021—2025 годы»<sup>6</sup>, которые на сегодня составляют ядро быстро развивающегося института проконкурентного права.

Применительно к рассмотрению функции защиты публичных интересов в конкурентном праве автор выделяет ряд важных аспектов. Прежде всего, это понимание феномена конкуренции как *публичного блага*, для обеспечения которого необходимо устранять или снижать административные барьеры входа на рынок, реализовывать государственные программы развития конкуренции на отдельных товарных рынках, осуществлять тарифное регулирование и государственное регулирование качества товаров, инвестиционную деятельность, вводить и применять иные меры правового регулирования проконкурентных отношений.

Защита публичных интересов, по мнению автора рецензируемой работы, состоит прежде всего в том, что государство определяет сферы деятельности, в которых возможно ограничение конкурентных механизмов исходя из своих правоохраняемых интересов.

Вторая часть предложенной автором дефиниции понятия конкурентных отношений описывает частноправовой элемент системы конкурентного права. Речь идет об отношениях хозяйствующих субъектов, возникающих по поводу формирования и реализации конкурентных стратегий. С точки зрения автора, экономическая конкуренция вне рыночных отношений (т. е. вне гражданского, торгового оборота, предпринимательской деятельности) не может существовать и не представляет практическо-

го интереса. Именно договорные отношения со смежниками, посредниками, а в ряде ситуаций и с конкурентами, формирование групп хозяйствующих субъектов посредством корпоративных отношений составляют, по мнению А.Н. Варламовой, основу конкурентных стратегий хозяйствующих субъектов.

Важно отметить, что договору, как базовому правовому средству формирования и реализации конкурентных стратегий хозяйствующих субъектов, в работе уделено значительное внимание. К числу основных принципов конкурентного права автор, на наш взгляд, обоснованно относит принцип *единства свободной конкуренции и свободы договора* (что подтверждается приведенными в работе результатами анализа ряда отраслевых товарных рынков).

В рецензируемой работе рассматриваются и специальные принципы конкурентного права, к которым отнесены принципы *взаимосвязи конфликта и солидарности интересов*, добросовестности, недискриминационности, *защиты экономически слабого субъекта*.

В число основных принципов конкурентного права А.Н. Варламова включает и *принцип учета отраслевых особенностей товарных рынков*. Именно этот принцип, по оценке самого автора, служит идейным ядром рассматриваемой монографии. Главная цель, которую преследовала автор, состояла в обосновании необходимости детального учета отраслевых особенностей рынка при формулировании и законодательном закреплении норм конкурентного права.

Выполненный проф. А.Н. Варламовой анализ отраслевых товарных рынков убеждает в важности применения специальных отраслевых механизмов регулирования конкурентных отношений.

Особое место в рецензируемой работе занимает рассмотрение вопросов формирования конкурентной среды на энергорынках, рынках лекарственных средств, продовольственных товаров, спорта, металлургической продукции.

Также заслуживает внимания специалистов приложенный автором анализ *специальных мер конкурентного права*, применяемых для целей регулирования отношений конкуренции на отдельных товарных рынках. К таким мерам автор, в частности, относит меры, применяемые на: 1) определенном товарном рынке (например, финансовый *fair play*); 2) нескольких товарных рынках (в частности, правила недискриминационного доступа, лицензирование, тарифное регулирование).

Уверен в том, что новая работа Аллы Николаевны Варламовой, несомненно, будет интересна не только специалистам в области конкурентного права и экономической теории конкуренции (теоретикам и практикам), но и студентам, а также аспирантам юридических и экономических вузов, искренне стремящимся найти свое профессиональное призвание. ■

Советник руководителя ФАС России, главный научный сотрудник Института экономики РАН, д.ю.н., проф. С. В. Максимов

<sup>4</sup> Попондопуло В.Ф. Свобода предпринимательства и антимонопольное законодательство // Российский юридический журнал. 2019. № 2. С. 156—163.

<sup>5</sup> См.: СЗ РФ. 25.12.2017. № 52 (ч. I). Ст. 8111.

<sup>6</sup> См.: СЗ РФ. 13.09.2021. № 37. Ст. 6553.

УДК 658.7.011.1

<https://doi.org/10.47361/2542-0259-2022-1-29-68-79>

ISSN: 2542-0259

© Российское конкурентное право  
и экономика, 2022

# Формирование заказчиком требований к объекту закупки: новое в законе о контрактной системе

**Добрецов Г. Б.,**НИЦ-1 ФКУ НИИ ФСИН России,  
125130, Россия, г. Москва,  
ул. Нарвская, д. 15а, стр. 1

## Аннотация

Законодательство России о контрактной системе в сфере закупок товаров (в том числе работ, услуг) для государственных и муниципальных нужд устанавливает особенности закупок не только по видам продукции (товары в целом, работы, услуги, объекты недвижимости, аренда), но и внутри каждого вида.

В алгоритме закупочной деятельности заказчика при закупке любой продукции важное место занимает описание объекта закупки, которое влияет на результат закупки и определяет его результативность и эффективность. Законодатель устанавливает широкую сферу применения каталога товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд (КТРУ), тем самым унифицирует и упрощает описание объектов закупки, одновременно внедряя антимонопольный комплаенс, с другой стороны, эффективность использования ресурсов и принцип закупки инновационной продукции и, наконец, потребности заказчика требуют от него тщательного и качественного описания объекта закупки с применением достаточного количества требований и характеристик.

В 2022 г. вступили в силу значительные изменения в Федеральном законе «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ, в том числе в части формирования заказчиком требований к закупаемой продукции. Научная новизна работы заключается в исследовании этого аспекта закупочной деятельности в условиях изменения законодательства. В работе использованы общенаучные методы исследования: сравнение, анализ и метод экспертных оценок.

Целью статьи является выработка системы правил закупки товаров (на примере закупки бумаги для офисной техники), на основании которых заказчики-правоприменители могут формировать особенности закупок для иных товарных групп. Даны рекомендации в части описания объекта закупки, выбора способа закупки, применения национального режима, что позволит заказчику произвести закупку максимально эффективно и без нарушений.

**Ключевые слова:** бумага для офисной техники; описание объекта закупки; эффективная закупка.

**Для цитирования:** Добрецов Г.Б. Формирование заказчиком требований к объекту закупки: новое в законе о контрактной системе // Российское конкурентное право и экономика. 2022. № 1 (29). С. 68—79, <https://doi.org/10.47361/2542-0259-2022-1-29-68-79>

Автор заявляет об отсутствии конфликта интересов.

# Creation by the Customer of Requirements for the Procurement Facility: New in the Law on the Contract System Procurement

**Grigory B. Dobretsov,**

SIC-1 FKU NII FSIN of Russia,  
Narva str., 15a/1, Moscow,  
125130, Russia

## Abstract

The legislation of Russia on the contract system in the field of procurement of goods (including works, services) for state and municipal needs establishes the features of procurement not only by types of products (goods in general, works, services, real estate objects, leases), but also within each type.

In the purchasing algorithm of the customer, when purchasing any product, an important place is occupied by the description of the object of purchase, which affects the result of the purchase and determines its efficiency and effectiveness. The legislator establishes a wide scope of application of the catalogue of goods, works, services to meet state and municipal needs (KTRU), thereby unifying and simplifying the description of procurement objects, while introducing antimonopoly compliance, on the other hand, the efficiency of resource use and the principle of purchasing innovative products and, finally, the customer's needs require him to carefully and qualitatively describe the subject of procurement with the application of a sufficient number of requirements

In 2022, significant changes entered into force in the Federal Law "On the Contract System in the Field of Procurement of Goods, Works, Services to Meet State and Municipal Needs" dated April 5, 2013 No. 44-FZ, including with regard to the formation by the customer of requirements for procured products. The scientific novelty of the work is the study of this aspect of procurement in the context of a change in legislation. The work uses general scientific methods of research: comparison, analysis and the method of expert assessments.

The purpose of the article is to develop a system of rules for the purchase of goods (using the example of purchasing paper for office equipment), on the basis of which law enforcement customers can form procurement features for other product groups. Recommendations are given in terms of the description of the procurement object, the choice of the procurement method, the application of the national regime, which will allow the customer to make the purchase as efficiently as possible and without violations.

**Keywords:** *paper for office equipment; description of the object of procurement; effective procurement.*

**For citation:** Dobretsov G.B. Creation by the customer of requirements for the procurement facility: new in the law on the contract system procurement // Russian Competition Law and Economy. 2022;(1(29)):68-79 (In Russ.), <https://doi.org/10.47361/2542-0259-2022-1-29-68-79>

The author declare no conflict of interest.

## Введение

**В** алгоритме закупки заказчиком любой продукции можно выделить 10 базовых точек, которые определяют весь закупочный процесс и его результат (результативность в том числе и в конечном итоге — эффективность закупки):

- 1) определение потребностей заказчика в продукции;
- 2) описание объекта закупки. Осуществляя закупки товаров, работ, услуг, заказчик формирует свои потребности, прилагая к извещению о закупке специальный документ «Описание объекта закупки»<sup>1</sup> (далее — Закон о контрактной системе);
- 3) расчет начальной (максимальной) цены контракта (далее — НМЦК);
- 4) планирование закупки, в т. ч. включение позиции в план-график;
- 5) выбор способа определения поставщика;
- 6) анализ особенностей закупки (запреты, ограничения, условия допуска и т. д.) и формирование в Единой информационной системе (далее — ЕИС) информационных ресурсов (извещения, проекта контракта и других документов);
- 7) проведение закупочных процедур и определение победителя;
- 8) заключение контракта, учет контракта в реестре;
- 9) контроль выполнения обязательств поставщиком;
- 10) экспертиза и приемка поставленной продукции, ее оплата.

Важное место в этом перечне занимает описание объекта закупки, оказывающее существенное влияние на итог всей процедуры. Существующая методика описания объекта закупки, в том числе его качественных характеристик, требует уточнения и совершенствования. Это, с одной стороны, унификация требований к описанию различными заказчиками идентичных объектов закупки, а с другой — дифференциация требований к различным видам объектов закупки. Согласимся с Ю.Н. Васильевым, считающим, что для наиболее эффективного достижения данной цели целесообразно регламентировать установление конкретных свойств для различных товаров [1].

В целях настоящей статьи автор не придерживается рамок термина «закупка» в понимании Закона о контрактной системе: закупка товара, работы, услуги для обеспечения государственных нужд — совокупность действий, которые совершает заказчик в целях обеспечения государственных нужд в порядке, предусмотренном данным законом. Начинается закупка с размещения извещения. Завершается закупка выполнением контрактных обязательств (п. 3, п. 2 ст. 3 Закона о контрактной системе).

<sup>1</sup> См.: п. 1 ч. 2 ст. 42 ФЗ РФ от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» // СПС КонсультантПлюс. Законодательство. ВерсияПроф. URL: consultant.ru

В целях настоящей статьи автор анализирует организацию закупки (закупочной деятельности), которая начинается задолго до разработки извещения, в том числе при формировании потребностей в продукции и описании объектов закупки.

## 1. Описание закупаемой продукции: потребности заказчика и обеспечение конкуренции

Первое, с чего заказчик, сформировав свои потребности, начинает организацию закупки — это определение характеристик и наименования закупаемой продукции, которое он фиксирует в плане-графике закупок.

В плане-графике код продукции (четыре знака) по Общероссийскому классификатору продукции по видам экономической деятельности (далее — ОКПД 2) включается в идентификационный код закупки (графа 2) и указывается в графе 3, а наименование продукции — объекта закупки — в графе 4 «Наименование товара, работы, услуги» по ОКПД 2, а также в графе 5 «Наименование объекта закупки». Если заказчик будет корректировать характеристики продукции, возможно, ему потребуется вносить изменения в план-график.

Наименование объекта закупки следует подобрать в каталоге товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд (далее — КТРУ)<sup>2</sup>, если там есть соответствующая позиция.

Здесь, по мнению автора, кроются истоки двух противоречий. Первое: российское право строится в определенной иерархической системе. Наибольшей юридической силой обладают законы, и подзаконный акт, если ему не делегировано такое право законом, не может регулировать правоприменение закона.

Однако в данном конкретном случае нормы подзаконного акта — Постановление Правительства «Об утверждении Правил формирования и ведения в единой информационной системе в сфере закупок каталога товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд и Правил использования каталога товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» от 8 февраля 2017 г. № 145 (далее — Постановление № 145)<sup>3</sup>, регулирующее применение КТРУ. Вызывает вопрос правомерность такого подхода. Закон уполномочил Правительство РФ

<sup>2</sup> См.: <https://zakupki.gov.ru/epz/ktu/start/startPage.html> (Дата обращения: 14.02.2022).

<sup>3</sup> См.: Постановление Правительства РФ от 08.02.2017 № 145 «Об утверждении Правил формирования и ведения в единой информационной системе в сфере закупок каталога товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд и Правил использования каталога товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» // СПС КонсультантПлюс. Законодательство. ВерсияПроф. URL: consultant.ru

установить порядок формирования и ведения КТРУ, а также правила использования указанного каталога<sup>4</sup>. А Правительство в указанном нормативном правовом акте кроме того установило порядок применения ст. 33 «Правила описания объекта закупки» Закона о контрактной системе. Отсюда возникла некоторая правовая неопределенность, требующая уточнения нормы Закона «описание объекта закупки [должно быть — авт.] в соответствии со ст. 33 Закона 44-ФЗ» [п. 1, ч. 2, ст. 42; ст. 43, п. 2, ч. 1, подп. «а» Закона о контрактной системе] — дополнением некой конструкции типа: «если Правительством РФ не установлено иное» или «за исключением случаев, если заказчик должен применить каталог товаров, работ, услуг».

Если закупается товар, работа, услуга, на которую имеется в КТРУ соответствующая позиция, — говорится в Постановлении Правительства РФ, — заказчик обязан применить указанные в каталоге:

- а) наименование товара, работы, услуги;
- б) единицы измерения количества товара, объема выполняемой работы, оказываемой услуги (при наличии);
- в) описание товара, работы, услуги (при наличии такового описания в позиции).

Вместе с тем, указано в Правилах использования КТРУ, заказчик вправе указать дополнительную информацию, а также дополнительные потребительские свойства, в том числе функциональные, технические, качественные, эксплуатационные характеристики товара, работы, услуги, в соответствии с положениями ст. 33 Закона 44-ФЗ, которые не предусмотрены в позиции каталога, при этом обязан включить в описание товара, работы, услуги обоснование необходимости использования такой информации.

И, наконец, только в случае осуществления закупки товара, работы, услуги, в отношении которых в каталоге отсутствуют соответствующие позиции, заказчик осуществляет описание товара, работы, услуги в соответствии с требованиями ст. 33 Закона о контрактной системе<sup>5</sup>.

Напрашивается вывод: заказчик в соответствии с Постановлением № 145 вправе определять наименование закупаемой продукции и описывать закупаемые товары, работы, услуги (в соответствии со своими потребностями

ми), руководствуясь ст. 33 Закона, *только если разработчики КТРУ не формализовали этот процесс, введя соответствующую позицию в КТРУ, установив при этом требования к продукции*. Если позиция есть, заказчик обязан ее применить, при этом ему разрешается установить дополнительные требования, обосновав их. И не факт, что в случае обжалования контрольный орган примет это обоснование.

*Второе противоречие — между обеспечением необходимой конкуренции и закупкой продукции с необходимыми для заказчика характеристиками.* Контрактная система в сфере закупок основывается в том числе на принципе обеспечения конкуренции, который реализуется также запретом на совершение заказчиками, их должностными лицами любых действий, которые приводят к ограничению конкуренции, в частности к необоснованному ограничению числа участников закупок, а ст. 33 Закона устанавливает, что требования к товарам, информации, работам, услугам не должны ограничивать число участников<sup>6</sup>.

Другой принцип Закона — принцип стимулирования инноваций. Заказчики при планировании и осуществлении закупок должны исходить из приоритета обеспечения государственных и муниципальных нужд путем закупок инновационной и высокотехнологичной продукции<sup>7</sup>. Но КТРУ, как правило, не имеет инновационных характеристик.

Обратимся к судебной практике. Заказчик указал особые характеристики товара, которые удовлетворяют его потребностям из-за специфики использования данного товара, — отметил судебный орган, — это не может рассматриваться как ограничение конкуренции. Закон не ограничивает право заказчика устанавливать значимые для него требования к объекту закупки, равно как и не обязывает в описании (вопреки его потребностям) устанавливать такие требования к характеристикам, под которые попадали бы все имеющиеся товары, работы, услуги<sup>8</sup>.

Таким образом, — указывает Суд, — заказчик должен установить требования к закупаемым товарам, работам, услугам с учетом своей потребности и специфики деятельности и с учетом обеспечения эффективного использования бюджетных средств при обеспечении

<sup>4</sup> См.: ч. 6, ст. 23 ФЗ РФ от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» // СПС КонсультантПлюс. Законодательство. ВерсияПроф. URL: consultant.ru

<sup>5</sup> См.: пп. 4—7 Постановления правительства РФ от 08.02.2017 № 145 «Об утверждении Правил формирования и ведения в единой информационной системе в сфере закупок каталога товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд и Правил использования каталога товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» // СПС КонсультантПлюс. Законодательство. ВерсияПроф. URL: consultant.ru

<sup>6</sup> См.: п. 1, ч. 1, ст. 6, ст. 12, ст. 33 ФЗ РФ от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» // СПС КонсультантПлюс. Законодательство. ВерсияПроф. URL: consultant.ru

<sup>7</sup> См.: ст. 10 там же.

<sup>8</sup> См.: Обзор судебной практики применения законодательства Российской Федерации о контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд (утв. Президиумом Верховного Суда РФ 28.06.2017) // СПС КонсультантПлюс. Законодательство. ВерсияПроф. URL: www.consultant.ru



необходимой конкуренции. Заказчик может включить такие требования и характеристики к товарам, работам, услугам, которые удовлетворяют его потребности и важны для обеспечения его функций, и в достаточной степени детализировать объект закупки<sup>9</sup>.

## 2. Применение КТРУ и ОКПД 2 в целях описания объекта закупки на примере закупки товара — бумаги для офисной техники белой

В КТРУ имеется укрупненная позиция 17.12.14.129-00000040 «Бумага для офисной техники белая». Так впредь и будем именовать закупаемый товар. Перейдем к поиску позиций по характеристикам, соответствующим паспортным требованиям офисной техники: формат бумаги — А4, масса — 80 г/м<sup>2</sup>. Наиболее подходящей укрупненной позицией будет 17.12.14.129-00000026, которая в ЕИС имеет следующие характеристики и описания, указанные в табл. 1—4.

*Определение наименования закупаемой продукции и кода (подкатегории — 9 знаков) ОКПД 2 в целом (по всем товарам, работам, услугам) дает возможность заказчику:*

- 1) подобрать соответствующий ГОСТ и сформировать требования к продукции;
- 2) выбрать способ определения поставщика (см. Распоряжение Правительства РФ (далее — РП РФ) № 471р<sup>10</sup>, Постановление Правительства РФ (далее — ПП РФ) № 1292<sup>11</sup>);
- 3) выбрать способ определения поставщика и установить дополнительные требования к участникам (см. ПП РФ № 99<sup>12</sup>);
- 4) уточнить возможность выплаты аванса;

<sup>9</sup> См.: Постановление Арбитражного суда Волго-Вятского округа от 04.06.2021 № Ф01-1168/2021 по делу № А79-7851/2020 // СПС КонсультантПлюс. Законодательство. ВерсияПроф. URL: [www.consultant.ru](http://www.consultant.ru)

<sup>10</sup> См.: Постановление Правительства РФ от 30.04.2020 № 616 «Об установлении запрета на допуск промышленных товаров, происходящих из иностранных государств, для целей осуществления закупок для государственных и муниципальных нужд» // СПС КонсультантПлюс. Законодательство. ВерсияПроф. URL: [consultant.ru](http://consultant.ru)

<sup>11</sup> См.: Постановление Правительства РФ от 26.12.2013 № 1292 «Об утверждении перечня товаров (работ, услуг), производимых (выполняемых, оказываемых) учреждениями и (или) предприятиями уголовно-исполнительной системы, закупка которых может осуществляться заказчиком у единственного поставщика (подрядчика, исполнителя), в том числе для нужд исключительно организаций, предприятий, учреждений и органов уголовно-исполнительной системы» // СПС КонсультантПлюс. Законодательство. ВерсияПроф. URL: [consultant.ru](http://consultant.ru)

<sup>12</sup> См.: Постановление Правительства РФ от 04.02.2015 № 99 «Об установлении дополнительных требований к участникам закупки отдельных видов товаров, работ, услуг» // СПС КонсультантПлюс. Законодательство. ВерсияПроф. URL: [consultant.ru](http://consultant.ru)

Таблица 1. Позиция КТРУ 17.12.14.129-00000026

Table 1. KTRU Item 17.12.14.129-00000026

Код по ОКПД 2	17.12.14.129
Наименование товара, работы, услуги по ОКПД 2	Бумага печатная прочая
Наименование товара, работы, услуги	Бумага для офисной техники белая
Единицы измерения (количество по ОКЕИ)	Пачка
Дата начала обязательного применения каталога	16.09.2021
Дата окончания применения позиции каталога	Бессрочно
Сведения о типовых контрактах	Отсутствуют

Таблица 2. Технические регламенты и стандарты, ссылку на которые содержит позиция КТРУ 17.12.14.129-00000026

Table 2. Technical Regulations and Standards referenced by the KTRU Item 17.12.14.129-00000026

Наименование документа
ГОСТ Р 57641-2017 «Национальный стандарт Российской Федерации. Бумага ксерографическая для офисной техники. Общие технические условия»

- 5) определить необходимость установления преференций отдельным участникам (учреждения и предприятия УИС, организации инвалидов) и правильно сформировать лоты (см. ПП РФ № 649<sup>13</sup>, ПП РФ № 341<sup>14</sup>);

- 6) не ошибиться в условиях предоставления преференций российским товарам, а также в формировании лотов (см. приказ Минфина № 126н<sup>15</sup>);

<sup>13</sup> См.: Постановление Правительства РФ от 14.07.2014 № 649 «О порядке предоставления учреждениям и предприятиям уголовно-исполнительной системы преимуществ в отношении предлагаемых ими цены контракта, суммы цен единиц товара, работы, услуги» // СПС КонсультантПлюс. Законодательство. ВерсияПроф. URL: [consultant.ru](http://consultant.ru)

<sup>14</sup> См.: Постановление Правительства РФ от 15.04.2014 № 341 «О предоставлении преимуществ организациям инвалидов при определении поставщика (подрядчика, исполнителя) в отношении предлагаемых ими цены контракта, суммы цен единиц товара, работы, услуги» // СПС КонсультантПлюс. Законодательство. ВерсияПроф. URL: [consultant.ru](http://consultant.ru)

<sup>15</sup> См.: Приказ Минфина России от 04.06.2018 № 126н «Об условиях допуска товаров, происходящих из иностранного государства или группы иностранных государств, для целей осуществления закупок товаров для обеспечения государственных и муниципальных нужд» // СПС КонсультантПлюс. Законодательство. ВерсияПроф. URL: [consultant.ru](http://consultant.ru)

Таблица 3. Общероссийские и международные классификаторы

Table 3. All-Russian and International Classifiers

Наименование классификатора	Значение классификатора
Общероссийский классификатор продукции по видам экономической деятельности (ОКПД 2)	17.12.14.129: Бумага печатная прочая
Общероссийский классификатор продукции по видам экономической деятельности (ОКПД 2)	17.12.14.110: Бумага для печати

Таблица 4. Характеристики товара, работы, услуги

Table 4. Characteristics of Goods, Works, Services

Наименование характеристики	Вид характеристики	Значение характеристики	Единица измерения
Формат	Неизменяемая заказчиком	A4	
Марка бумаги, не ниже	(характеристика является обязательной для применения)	A	
		B	
		C	
Количество листов в пачке	(характеристика не является обязательной для применения)	≥ 50	Штука
		≥ 100	Штука
		≥ 200	Штука
		≥ 250	Штука
		≥ 400	Штука
		500	Штука
Указание дополнительных характеристик запрещено		Нет	

7) применить установленные требования защиты национальных интересов (запреты и ограничения, установленные на отдельные иностранные товары ПП РФ № 616<sup>16</sup>, 617<sup>17</sup>, минимальная доля закупки российских товаров — ПП РФ № 2014<sup>18</sup>);

8) правильно установить требования к участникам, предусмотренные ст. 31 Закона [3, стр. 20].

**Классификатор ОКПД 2** имеется в справочных правовых системах, например в СПС КонсультантПлюс.

Система имеет ссылки от конкретных кодов ОКПД 2 на нормативные правовые акты, регулирующие закупку продукции соответствующего класса. Мониторинг даст информацию, что класс 17 классификатора «Бумага и изделия из бумаги» имеет ссылки на Распоряжение Правительства РФ от 21.03.2016 № 471-р (аукционный перечень)<sup>19</sup> и Постановление Правительства РФ № 616<sup>20</sup>.

**Аукционный перечень** устанавливается Правительством РФ, высшим исполнительным органом государственной власти субъекта РФ для закупок товаров, работ, услуг, которые заказчик для обеспечения своих нужд должен проводить электронным аукционом.

<sup>16</sup> См.: Постановление Правительства РФ от 30.04.2020 № 616 «Об установлении запрета на допуск промышленных товаров, происходящих из иностранных государств, для целей осуществления закупок для государственных и муниципальных нужд» // СПС КонсультантПлюс. Законодательство. ВерсияПроф. URL: consultant.ru

<sup>17</sup> См.: Постановление Правительства РФ от 30.04.2020 № 617 «Об ограничениях допуска отдельных видов промышленных товаров, происходящих из иностранных государств, для целей осуществления закупок для государственных и муниципальных нужд» // СПС КонсультантПлюс. Законодательство. ВерсияПроф. URL: consultant.ru.

<sup>18</sup> См.: Постановление Правительства РФ от 03.12.2020 № 2014 «О минимальной обязательной доле закупок российских товаров и ее достижении заказчиком» // СПС КонсультантПлюс. Законодательство. ВерсияПроф. URL: consultant.ru.

<sup>19</sup> См.: Распоряжение правительства РФ от 21.03.2016 № 471-р «О перечне товаров, работ, услуг, в случае осуществления закупок которых заказчик обязан проводить аукцион в электронной форме (электронный аукцион)» // СПС КонсультантПлюс. Законодательство. ВерсияПроф. URL: consultant.ru.

<sup>20</sup> См.: Постановление Правительства РФ от 30.04.2020 № 616 «Об установлении запрета на допуск промышленных товаров, происходящих из иностранных государств, для целей осуществления закупок для государственных и муниципальных нужд» // СПС КонсультантПлюс. Законодательство. ВерсияПроф. URL: consultant.ru

Аукционный перечень включает в себя весь класс 17 ОКПД 2, как и класс 46 (оптовая торговля). Из этого следует, что закупки бумаги и изделий из бумаги, а также услуг по оптовой торговле писчебумажными и канцелярскими товарами заказчик должен проводить способом «электронный аукцион», но в соответствии с Законом вправе применять запрос котировок и закупку у единственного поставщика<sup>21</sup>.

*Постановлением Правительства РФ от 30.04.2020 № 616<sup>22</sup> введен запрет на допуск товаров промышленных, происходящих из иностранных государств (за исключением государств — членов Евразийского экономического союза), к закупкам для государственных и муниципальных нужд по перечню (приложение к Постановлению), в который входит код ОКПД 2 «Бумага и картон» 17.12.*

*Примечание:* при выборе КТРУ следует исходить из возможности применения позиции КТРУ не только 17.12.14.129-00000026, но и 17.12.14.129-00000025, которую с 16.09.2021 отличает установленная характеристика массы бумаги площадью 1 м<sup>2</sup>:  $\geq 80$  и  $\leq 90$  (г). При этом следует учитывать, что потребность заказчика в массе бумаги в соответствии с техническими характеристиками офисной техники составляет 80 г/м<sup>2</sup>, ГОСТ Р 57641-2017 устанавливает показатель массы 72,0—80,0 г/м<sup>2</sup> с допустимым отклонением (для марки С) от  $\pm 2,0$  до  $\pm 3,0$ , а производители выпускают бумагу массой 80 г/м<sup>2</sup> с небольшим отклонением, как правило, в меньшую сторону. Отсюда установленная заказчиком характеристика  $\geq 80 \leq 90$  г/м<sup>2</sup> может «отпугнуть» потенциальных участников. Анализ показал, что большинство заказчиков после 16.09.2021 перешло на применение позиции КТРУ 17.12.14.129-00000026.

### 3. Применение документов и требований национальной системы стандартизации для описания объекта закупки на примере закупки товара — бумаги для офисной техники белой

Для описания качественных, технических, функциональных характеристик (потребительских свойств) объекта закупки заказчик должен использовать показатели, требования, условные обозначения и терминологию, которые предусмотрены *техническими регламентами, документами национальной системы стандартиза-*

*ции*, а также иные требования, связанные с определением соответствия поставляемого товара потребностям заказчика. Если заказчик, описывая объект закупки, не применяет такие показатели, требования, условные обозначения и терминологию, он должен обосновать необходимость использования других показателей, требований, условных обозначений и терминологии<sup>23</sup>.

Подробно правовой анализ регулирования стандартизации, в том числе понятие документов по стандартизации, применяемых в национальной системе стандартизации, дан автором в учебном пособии «Закупка товаров для нужд заказчика запросом котировок в электронной форме» [3].

Следовательно, при описании объекта закупки заказчик должен выяснить наличие на объект закупки документов стандартизации, из которых применить показатели, требования, условные обозначения, терминологию.

*Технические условия на бумагу для офисной техники устанавливает межгосударственный стандарт ГОСТ Р 57641-2017 «Бумага ксерографическая для офисной техники. Общие технические условия», который был принят приказом Росстандарта от 07.09.2017 № 1022-ст. (далее — ГОСТ).*

В соответствии с указанным ГОСТ, бумагу в зависимости от назначения и показателей качества рекомендуется изготавливать трех марок:

- А — для односторонней и двухсторонней печати при любых скоростях копировальных и печатающих аппаратов;
- В — для односторонней и двухсторонней печати при скорости до 100 копий в минуту;
- С — для односторонней и двухсторонней печати при скорости до 50 копий в минуту.

Показатели качества бумаги в соответствии с ГОСТ должны соответствовать показателям, приведенным в табл. 5.

Обратим внимание на важность унификации качества для практики путем выделения марок. Качество — это многоаспектная функция:

1. Качество проявляется как способность удовлетворить потребности.
2. Качество измеряется степенью соответствия требованиям.
3. Качество выражается через совокупность характеристик [1].

Условное обозначение бумаги, как указано в ГОСТ, должно содержать следующие сведения:

- наименование продукции;
- марку;
- массу;
- обозначение настоящего стандарта.

<sup>21</sup> См.: ч. 6, ст. 24 ФЗ РФ от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» // СПС КонсультантПлюс. Законодательство. ВерсияПроф. URL: consultant.ru

<sup>22</sup> См.: Постановление Правительства РФ от 30.04.2020 № 616 «Об установлении запрета на допуск промышленных товаров, происходящих из иностранных государств, для целей осуществления закупок для государственных и муниципальных нужд» // СПС КонсультантПлюс. Законодательство. ВерсияПроф. URL: consultant.ru

<sup>23</sup> См.: п. 2, п. 3, ч. 1, ст. 33 ФЗ РФ от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» // СПС КонсультантПлюс. Законодательство. ВерсияПроф. URL: consultant.ru

Таблица 5. Показатели качества бумаги для офисной техники (извлечение)

Table 5. Paper Quality Indicators for Office Machinery (Extraction)

Наименование показателя	Норма для марки			Метод испытания
	марка А	марка В	марка С	
Номинальная масса бумаги площадью 1 м <sup>2</sup> , г	72,0—82,0	72,0—80,0	72,0—80,0	По ГОСТ Р ИСО 536
Допускаемые отклонения по массе 1 м <sup>2</sup> , г	От ± 1,5 до ± 2,0	От ± 1,5 до ± 3,0	От ± 2,0 до ± 3,0	По ГОСТ Р ИСО 536
Влажность, %	3,9—5,3	3,9—5,3	3,6—5,3	По ГОСТ ИСО 287
Белизна по CIE	160—175	150—165	140—150	По ГОСТ Р ИСО 11475

**Упаковка.** Бумагу в листах следует упаковывать в пачки, ящики и укладывать на поддон. Бумага упаковывается в пачки по 500 листов. По согласованию изготовителя с потребителем допускается другое количество листов в пачке. Допуски по количеству листов в пачке не должны превышать ± 2%. Каждая пачка бумаги должна быть обернута во влагостойкий упаковочный материал.

**Маркировка.** Упаковка пачек должна быть художественно оформлена, отпечатана типографским способом и иметь маркировку, содержащую следующую информацию:

- указание страны-изготовителя;
- название и адрес изготовителя, товарный знак (при наличии);
- штриховой код продукции (при наличии);
- условное обозначение продукции;
- формат бумаги;
- количество листов в пачке;
- массу бумаги площадью 1 м<sup>2</sup> (г) или толщину (мкм);
- дополнительную информацию по согласованию.

В описание товара, работы, услуги в соответствии с требованиями ст. 33 Закона включается в том числе следующая информация:

а) потребительские свойства и иные характеристики товара, работы, услуги, в том числе функциональные, технические, качественные характеристики, эксплуатационные характеристики (при необходимости), сформированные с учетом следующих сведений:

- в случае если указанные характеристики имеют количественную оценку, то используются единицы измерения в соответствии с ОКЕИ;
- в отношении каждой характеристики, имеющей количественную оценку, указывается ее конкретное значение, или исчерпывающий перечень конкретных значений, или диапазоны допустимых значений (минимально и (или) максимально допустимые значения), или неизменяемые значения;
- в отношении каждой характеристики, не имеющей количественной оценки, указывается исчерпывающий перечень соответствующих свойств товара;

б) информация о распространяющихся на товары технических регламентах, принятых в соответствии с законодательством РФ о техническом регулировании (при наличии),

документах, разрабатываемых и применяемых в национальной системе стандартизации, принятых в соответствии с законодательством РФ о стандартизации (при наличии);

в) при необходимости: спецификации, планы, чертежи, эскизы, фотографии, цифровые модели, результаты работы, тестирования, требования, в том числе в отношении проведения испытаний, методов испытаний, упаковки в соответствии с требованиями ГК РФ, маркировки, этикеток, подтверждения соответствия, процессов и методов производства в соответствии с требованиями технических регламентов, стандартов, ТУ, а также в отношении условных обозначений и терминологии.

**В порядке выводов сформулируем основные рекомендации по закупке бумаги для офисной техники белой, формата А4 в части описания объекта закупки, выбору способа закупки, применению национального режима и использованию типового контракта на закупку.**

#### 4. Рекомендации в части описания объекта закупки на примере товара — бумаги для офисной техники белой

Описание объекта закупки — бумага для офисной техники белая — в целях исполнения требований законодательства о закупках рекомендуется производить, ориентируясь на нижеследующее:

1) наименование объекта закупки формулировать в соответствии с КТРУ, код позиции 17.12.14.129-00000026, «Бумага для офисной техники белая». Подкатегория товара по ОКПД 2 — 17.12.14.129 (бумага печатная прочая) или 17.12.14.110 (бумага для печати);

2) функциональные характеристики: бумага для офисной техники, предназначенная для черно-белой и цветной печати на принтерах матричных, струйных, лазерных, факсимильных аппаратах и копирования на множительной технике, в т. ч. в режиме дуплекс;

3) качественные и технические характеристики указываются в соответствии с КТРУ:

3.1) марка бумаги не ниже, например, «С» (потребность заказчика);

3.2) цветность — белая (потребность заказчика);

3.3) формат — А4 (потребность заказчика);

4) единица измерения — пачка. Листы бумаги упакованы в пачки. Количество листов в пачке — 500 штук.

5) при необходимости — эксплуатационные характеристики, например, для принтеров с малой скоростью печати и копирования — не более 50 копий в минуту (*указать обоснование применения такой характеристики: например, потребность заказчика, расшифровав, какая*);

6) товарный знак не применять, что обязывает участника указать в заявке конкретные показатели товара, которые соответствуют значениям, указанным в извещении;

7) при необходимости устанавливать дополнительные характеристики.

Дополнительные характеристики (характеристики сверх предусмотренных КТРУ) требуют обоснования их использования. Рекомендуется указывать их из ГОСТ 57641-2017.

А именно, *масса бумаги площадью 1 м<sup>2</sup>, г, например, 80 г*, требования к упаковке, ярлыкам, маркировке: упаковка, исключая замятие и порчу бумаги, упаковка не должна содержать вскрытий, вмятин, порезов и иных повреждений, обеспечивать сохранность товара при нормальных условиях хранения и транспортировки (отсутствие деформации). Первичная упаковка бумаги — в бумажные пачки. Упаковка внешняя — картонная коробка, в коробке 5 пачек (первичная упаковка) (возможны варианты). Маркировка, нанесенная на упаковку, содержит наименование страны-изготовителя, наименование и адрес изготовителя, ее товарный знак (при наличии), штриховой код продукции (при наличии), условное обозначение продукции, формат бумаги, количество листов в пачке, массу бумаги площадью 1 м<sup>2</sup>, г.

Возможно указание иных показателей, например, требование архивного (длительного) хранения (для документов).

## 5. О выборе способа определения поставщика

Заказчик обязан осуществлять электронным аукционным закупки товаров, включенных в аукционный перечень и в дополнительный перечень. Аукционный перечень включает в себя весь класс 17 ОКПД 2, в том числе и коды 17.12.14.110, 17.12.14.129. Отсюда заказчик обязан закупать бумагу для офисной техники электронным аукционом, но вправе запросом котировок и у единственного поставщика с учетом требований Закона<sup>24</sup>.

Таким образом, с учетом достижения высокой эффективности закупки можно рекомендовать закупки малого объема (до 100 тыс. рублей ориентировочно) осуществлять у единственного поставщика, среднего (от 100 тыс. до 3 млн рублей) — запросом котировок, свыше 3 млн рублей — электронным аукционом.

<sup>24</sup> См.: ч. 6, ст. 24 ФЗ РФ от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» // СПС КонсультантПлюс. Законодательство. ВерсияПроф. URL: consultant.ru

## 6. Объект закупки и применение национального режима

Постановлением Правительства РФ от 30.04.2020 № 616<sup>25</sup> введен запрет на допуск промтоваров, происходящих из иностранных государств (за исключением государств — членов Евразийского экономического союза), для целей осуществления закупок для государственных и муниципальных нужд по перечню согласно приложению к Постановлению.

Запреты не действуют, когда закупается одна единица товара стоимостью, не превышающей 100 тыс. рублей, и осуществляются закупки нескольких таких товаров суммой до 1 млн рублей.

Группа 17.12 «Бумага и картон» в указанный перечень включена и, закупая бумагу для офисной техники, заказчик в извещении должен установить запрет в соответствии с ПП РФ № 616. Невыполнение этого требования квалифицируются контрольными органами как нарушение ч. 3 ст. 14 Закона с применением мер административной ответственности.

Чтобы обосновать соответствие закупки промтоваров требованиям Постановления, участник прилагает к заявке выписку из реестра российской промышленной продукции (реестра евразийской промышленной продукции) с указанием реестровых номеров записей, которые включаются в контракт.

Как поставщику получить выписку из Реестра?

Для этого необходимо зайти в Реестр (<https://gisp.gov.ru/pp719v2/pub/prod>), затем:

1) по названию продукции (коду ОКПД 2) найти производителя (см. рисунок);

2) нажать кнопку «Выписка из реестра». Формирование происходит автоматически.

## 7. О применении типового контракта

Для использования заказчиками разрабатываются и утверждаются типовые контракты, типовые условия контрактов. Порядок разработки типовых контрактов, типовых условий контрактов, а также случаи и условия их применения устанавливается Правительством РФ<sup>26</sup>.

**Внимание!** Постановление Правительства РФ от 02.07.2014 № 606 «О порядке разработки типовых

<sup>25</sup> См.: Постановление Правительства РФ от 30.04.2020 № 616 «Об установлении запрета на допуск промышленных товаров, происходящих из иностранных государств, для целей осуществления закупок для государственных и муниципальных нужд» // СПС КонсультантПлюс. Законодательство. ВерсияПроф. URL: consultant.ru

<sup>26</sup> См.: ч. 11, ст. 34 ФЗ РФ от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» // СПС КонсультантПлюс. Законодательство. ВерсияПроф. URL: consultant.ru



## Реестр промышленной продукции, произведенной на территории Российской Федерации

Предприятие		Подукия						Действия
наименование	ОГРН	реестровый номер	наименование	ОКПД2	ТН ВЭД	Изготовлен по	Баллы	
🔍	🔍	🔍	🔍	🔍 17.12	🔍	🔍	🔍	
АКЦИОНЕРНОЕ ОБЩЕСТВО «МОНДИ СЫКТЫВКАРСКИЙ ЛПК»	1021101121194	838\3\2021	Бумага для офисной техники	17.12.14.129	4802 56	ГОСТ Р 57641-2017		<div>🏢 Предприятие</div> <div>📄 Выписка из Реестра</div>

Рисунок. Как получить выписку из Реестра

Figure. How to get an extract from the Registry

Таблица 6. Показатели применения типового контракта

Table 6. Standard Contract Application Indicators

Код (коды) предмета контракта по общероссийскому классификатору продукции по видам экономической деятельности (ОКПД 2)	17.12
Наименование товара	Бумага
Код (коды) предмета контракта по каталогу товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд	17.12.14.129-00000019—17.12.14.129-00000040,
Размер НМЦК, цены контракта с единственным поставщиком, при котором применяется типовой контракт	При любом размере НМЦК, цены контракта, заключаемого с единственным поставщиком
Иные показатели для применения	Типовой контракт не применяется в отношении закупок по гособоронзаказу

контрактов, типовых условий контрактов, а также о случаях и условиях их применения»<sup>27</sup> утратило силу с 01.01.2022.

Порядок и правила применения типовых контрактов детально проанализированы автором в учебном пособии «Контракт» [2].

Так, в частности, типовой контракт на поставку бумаги и его информационная карта (показатели которой указаны в табл. 6) утверждены приказом Минпромторга России от 07.04.2020 № 1152<sup>28</sup>.

<sup>27</sup> См.: Постановление Правительства РФ от 02.07.2014 № 606 «О порядке разработки типовых контрактов, типовых условий контрактов, а также о случаях и условиях их применения» (документ утратил силу с 1 января 2022 года в связи с изданием Постановления Правительства РФ от 12.10.2021 № 1736) // СЗ РФ, 14.07.2014, № 28, ст. 4053.

<sup>28</sup> См.: Приказ Минпромторга России от 07.04.2020 № 1152 «Об утверждении типового контракта на поставку бумаги, картона, информационных карт данных типовых контрактов» // СПС КонсультантПлюс. Законодательство. ВерсияПроф. URL: www.consultant.ru

## Выводы

Закон о контрактной системе одной из целей правового регулирования называет повышение эффективности, результативности осуществления закупок товаров, работ, услуг (ч. 1 ст. 1). Одновременно устанавливает эффективность и результативность в качестве принципов: контрактная система в сфере закупок основывается в том числе на принципах ответственности за результативность обеспечения государственных и муниципальных нужд, эффективности осуществления закупок (ст. 6).

Государство, муниципальные власти, заказчики стремятся эффективно расходовать выделенные на эти цели денежные средства за счет рациональных закупок продукции.

Рассматривая особенности и специфику закупки отдельных видов продукции, следует на первое место поставить выполнение всех установленных законодательством о контрактной системе требований, обеспечивающих эффективность закупки такой продукции.

Критериями оценки эффективности закупки, по мнению автора, являются:

а) экономность (достижение заданных результатов с использованием наименьшего объема средств);

б) результативность (достижение наилучшего результата с использованием определенного бюджетом объема средств);

в) целесообразность (выбор варианта закупок, обеспечивающего оптимальное соотношение затрат к результату);

г) законность (соблюдение требований, установленных законодательством РФ о контрактной системе);

д) социальная ориентированность (проведение преимущественно конкурентных процедур определения поставщика с достаточным количеством участников и соблюдение мер поддержки малого предпринимательства и социальноориентированных организаций) [5].

Согласно правовой позиции Президиума ВАС РФ, которую следует считать взвешенной, центральной задачей законодательства о закупках должно быть не создание конкуренции среди участников торгов, а выявление по итогам конкурентных процедур лица, исполнение контракта которым в наибольшей степени будет отвечать запросам заказчика и эффективному расходованию бюджетных средств<sup>29</sup>.

При этом важную роль в организации закупочного процесса играет соблюдение требований закона в части описания объекта закупки, которое закладывает фундамент результата закупки, ее эффективности. Правильное применение в описании объекта закупки кодов КТРУ и ОКПД 2 позволяет:

- подобрать соответствующий ГОСТ и сформировать требования к продукции;
- выбрать способ определения поставщика и, если необходимо, установить дополнительные требования к участникам;
- определить необходимость установления преференций отдельным участникам и правильно сформировать лоты;
- не ошибиться в условиях предоставления преференций российским товарам, применить установленные требования защиты национальных интересов, определить минимальную долю закупки российских товаров;
- правильно установить требования к участникам предусмотренные ст. 31 Закона о контрактной системе, в результате минимизировать риски привлечения к административной ответственности в связи с нарушением законодательства.

По мнению автора, имеется некоторая коллизия между нормами ст. 33 Закона о контрактной системе, которая устанавливает правила описания объекта закупки, и Постановлением № 145. В ст. 33 Закона о контрактной системе отсутствует ссылка на указанное постановление,

которое тем не менее устанавливает порядок применения ст. 33 Закона о контрактной системе.

Если закупается товар, работа, услуга, на которую имеется в КТРУ соответствующая позиция, — указано в Постановлении № 145, — заказчик обязан применить указанные в каталоге наименование, единицы измерения количества (при наличии) и описание товара, работы, услуги (при наличии такого описания в позиции). При этом заказчик вправе указать дополнительную информацию, а также дополнительные потребительские свойства, в том числе функциональные, технические, качественные, эксплуатационные характеристики товара, работы, услуги, которые не предусмотрены в позиции каталога, включив в описание объекта закупки обоснование необходимости использования такой информации.

*В случае осуществления закупки товара, работы, услуги, в отношении которых в каталоге отсутствуют соответствующие позиции, заказчик осуществляет описание товара, работы, услуги в соответствии с требованиями ст. 33 Закона о контрактной системе.*

Как верно отмечает Е.Р. Борисова, вопросы соблюдения законодательства о контрактной системе, в том числе требования к описанию объекта закупки, использованию необходимых характеристик, нуждаются в дальнейшем методологическом обосновании [4]. На взгляд автора, и в совершенствовании самого законодательства.

Так, в целях устранения указанной выше коллизии между ст. 33 Закона о контрактной системе предлагаем в ст. 33 Закона предусмотреть ссылку на наличие соответствующего полномочия у Правительства РФ. ■

## Литература [References]

1. Васильев Ю.Н. Проблемы регламентации требований к описанию объекта закупки государственными и муниципальными заказчиками / Ю.Н. Васильев // Государственное и муниципальное управление: теория, методология, практика. Сборник материалов I Международной научно-практической конференции. Новосибирск: Центр развития и сотрудничества. 2017. С. 99—103. [Vasiliev Yu.N. Problems of regulating the requirements for the description of the procurement object by state and municipal customers / Yu.N. Vasiliev // State and municipal administration: theory, methodology, practice. collection of materials of the I International Scientific and Practical Conference. Novosibirsk: Center for Development and Cooperation. 2017. P. 99—103 (In Russ.)]
2. Добрецов Г.Б. Контракт: рабочая тетрадь / Г.Б. Добрецов. Красноярск: Сиб. федер. ун-т. 2017. 100 с. URL: <http://catalog.sfu-kras.ru/> [Dobretsov G.B. Contract: Workbook/G.B. Dobretsov. Krasnoyarsk: Sib. feder. Un-t. 2017. 100 p. URL: <http://catalog.sfu-kras.ru/> (In Russ.)]

<sup>29</sup> См.: Постановление Президиума Высшего Арбитражного Суда РФ (в настоящее время упряднен) от 28 декабря 2010 г. № 11017/10 по делу № А06-6611/2009 // СПС КонсультантПлюс. Законодательство. ВерсияПроф. URL: [www.consultant.ru](http://www.consultant.ru)

3. Добрецов Г.Б. Закупка товаров для нужд заказчика запросом котировок в электронной форме (деловая игра): Практикум / Г.Б. Добрецов. Сиб. федер. ун-т. 2019. 195 с. [Dobretsov G.B. Procurement of goods for the customer's needs by requesting quotations in electronic form (business game): workshop / G.B. Dobretsov. Sib. feder. Un-t. 2019. 195 p. (In Russ.)]
4. Борисова Е.Р. Проблемы описания объекта закупки в контрактной системе государственных закупок // Вестник Российского университета кооперации. 2017. № 3 (29). С. 16—18. [Borisova E.R. Problems of the procurement object describing in the public procurement system contract // Vestnik of the Russian University Of Cooperation. 2017;(3(29)):16-18 (In Russ.)]
5. Добрецов Г.Б. Эффективность закупки продукции для государственных и муниципальных нужд: понятие и критерии оценки // Менеджмент социальных и экономических систем. 2021. № 3 (23). С. 29—35. [Dobretsov G.B Efficiency of product procurement for state and municipal needs: concept and evaluation criteria // Social and economic systems management. 2021;(3(23)):29-35 (In Russ.)]

### Сведения об авторе

**Добрецов Григорий Борисович:** кандидат исторических наук, доцент по кафедре административного права, старший научный сотрудник НИЦ-1 ФКУ «Научно-исследовательский институт Федеральной службы исполнения наказаний РФ» (ФКУ НИИ ФСИН России) 2096900@mail.ru

---

Статья поступила в редакцию: 23.12.2021  
Одобрена после рецензирования: 31.01.2022  
Принята к публикации: 09.02.2022  
Дата публикации: 29.03.2022

The article was submitted: 23.12.2021  
Approved after reviewing: 31.01.2022  
Accepted for publication: 09.02.2022  
Date of publication: 29.03.2022

<https://doi.org/10.47361/2542-0259-2022-1-29-80-84>

ISSN: 2542-0259

© Российское конкурентное право  
и экономика, 2022

# Аналитический обзор судебных дел, рассмотренных с участием антимонопольного органа

**Вовкивская Л. В.,**

Финансовый университет при  
Правительстве РФ,  
125993, Россия, г. Москва,  
Ленинградский просп., д. 49,  
ФАС России,  
125993, Россия, г. Москва,  
ул. Садовая-Кудринская, д. 11

**Савостина Е. В.\*,**

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

## Аннотация

Анализ правовых позиций арбитражных судов по делам о нарушении антимонопольного законодательства в части рассмотрения вопросов: сроки давности привлечения к административной ответственности, реализация земельного участка в обход конкурентных процедур, нарушения на цифровых рынках, смягчающие обстоятельства в административном производстве.

Цель: формирование единообразных подходов в правоприменительной практике по делам о нарушении антимонопольного законодательства.

**Ключевые слова:** антимонопольное законодательство; административная ответственность; сроки давности; конкурентные процедуры; смягчающие обстоятельства.

**Для цитирования:** Вовкивская Л. В., Савостина Е. В. Аналитический обзор судебных дел, рассмотренных с участием антимонопольных органов // Российское конкурентное право и экономика. 2022. № 1 (29). С. 80–84, <https://doi.org/10.47361/2542-0259-2022-1-29-80-84>

Авторы заявляют об отсутствии конфликта интересов.

# Analytical Review of Court Cases Considered with the Participation of Antimonopoly Authorities

**Larisa V. Vovkivskaya,**

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

**Elena V. Savostina\*,**

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

## Abstract

Analysis of the legal positions of arbitration courts in cases of violation of antimonopoly laws regarding the consideration of issues: the statute of limitations for bringing to administrative responsibility, the implementation of a land plot bypassing competitive procedures, violations in digital markets, mitigating circumstances in administrative proceedings.

The aim is to develop uniform approaches in law enforcement practice in cases of violation of antitrust laws.

**Keywords:** antitrust legislation; administrative responsibility; statute of limitations; competitive procedures; mitigating circumstances.

**For citation:** Vovkivskaya L. V., Savostina E. V. Analytical review of court cases considered with the participation of antimonopoly authorities // Russian Competition Law and Economy. 2022;(1(29)):80-84 (In Russ.), <https://doi.org/10.47361/2542-0259-2022-1-29-80-84>

The authors declare no conflict of interest.

**1.** В последние годы устоявшаяся в правоприменении позиция о годичном сроке давности за непредставление информации по запросу антимонопольного органа неоднократно пересматривалась судами.

Указывая на то, что ответственность за данное правонарушение включена в гл. 19 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях<sup>1</sup> (далее — КоАП РФ) «Нарушения против порядка управления», суды приходили к выводу о двухмесячном сроке давности за непредставление информации.

Такой подход был признан необоснованным Верховным Судом Российской Федерации, который отметил особенности квалификации непредставления информации по запросу антимонопольного органа.

Высшая судебная инстанция обратила внимание, что невыполнение предусмотренной ст. 25 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» (далее — Закон о защите конкуренции)<sup>2</sup> обязанности по представлению в антимонопольный орган (его должностным лицам) соответствующих сведений (информации) является нарушением антимонопольного законодательства, за которое ч. 1 ст. 4.5 КоАП РФ<sup>3</sup> установлен годичный срок давности привлечения к административной ответственности.

То обстоятельство, что ст. 4.5 КоАП РФ содержит перечень правонарушений против порядка управления, по которым срок давности привлечения к административной ответственности составляет один год, и непредставление информации не входит в этот перечень, не может расцениваться судами как основание для применения к правонарушению, предусмотренному ч. 5 ст. 19.8 КоАП РФ<sup>4</sup>, общего срока давности, установленного ч. 1 ст. 4.5 КоАП РФ. Указанное правонарушение является нарушением антимонопольного законодательства, в отношении которого установлен специальный срок давности привлечения к административной ответственности — один год.

Кроме того, при рассмотрении данного дела суд обратил внимание, что ответственность наступает за каждый факт непредставления информации по запросу антимонопольного органа, даже если неоднократно были направлены аналогичные запросы. Привлечение к ответственности за неисполнение первоначального запроса антимонопольного органа не освобождает лицо

от обязанности исполнения повторного запроса антимонопольного органа о предоставлении информации, направленного антимонопольным органом после вынесения постановления о привлечении к ответственности, поскольку привлечение к ответственности прекращает правонарушение. Соответственно, неисполнение повторного запроса антимонопольного органа образует новое самостоятельное правонарушение, за которое лицо подлежит привлечению к административной ответственности.

Закрепление Верховным Судом Российской Федерации позиции о годичном сроке давности при привлечении к ответственности по ч. 5 ст. 19.8 КоАП РФ<sup>5</sup> имеет важное значение для практики, поскольку исключает различное толкование о сроке давности за антимонопольные правонарушения<sup>6</sup>.

2. Антимонопольный орган по факту продажи администрацией города земельного участка выдал предупреждение. В действиях администрации по продаже участка без проведения торгов были установлены признаки нарушения ч. 1 ст. 15 Закона о защите конкуренции<sup>7</sup>, в связи с чем в предупреждении было указано на необходимость возврата участка в муниципальную собственность.

Суды трех инстанций не согласились с выводами антимонопольного органа, поскольку действия администрации были основаны на положениях Земельного кодекса Российской Федерации<sup>8</sup>: обществу был продан земельный участок, на котором находилось принадлежащее обществу на праве собственности нежилое помещение. Поскольку Земельный кодекс Российской Федерации допускает продажу земельного участка без проведения торгов в такой ситуации, суды сочли действия администрации правомерными.

В вопросе соответствия действий администрации по продаже участка Закону о защите конкуренции<sup>9</sup> разбирался Верховный Суд Российской Федерации, который поддержал позицию антимонопольного органа о том, что не любое формальное соответствие ситуации предусмотренным Земельным кодексом Российской Федерации<sup>10</sup> основаниям допускает непроведение торгов.

<sup>5</sup> Указ. ист.

<sup>6</sup> Определение Судебной коллегии по экономическим спорам Верховного Суда Российской Федерации от 18.01.2022 по делу № А69-2047/2020. <http://kad.arbitr.ru> (Дата обращения: 14.03.2022).

<sup>7</sup> Федеральный закон от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» // СЗ РФ. 31.07.2006. № 31 (ч. 1). Ст. 3434.

<sup>8</sup> Земельный кодекс Российской Федерации от 25.10.2001 № 136-ФЗ (ред. от 16.02.2022) // СЗ РФ. 29.10.2001. № 44. Ст. 4147.

<sup>9</sup> Федеральный закон от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» // СЗ РФ. 31.07.2006. № 31 (ч. 1). Ст. 3434.

<sup>10</sup> Земельный кодекс Российской Федерации от 25.10.2001 № 136-ФЗ (ред. от 16.02.2022) // СЗ РФ. 29.10.2001. № 44. Ст. 4147.

<sup>1</sup> Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ (ред. от 07.04.2020) // СЗ РФ. 07.01.2002. № 1 (ч. 1). Ст. 1.

<sup>2</sup> Федеральный закон от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» // СЗ РФ. 31.07.2006. № 31 (ч. 1). Ст. 3434.

<sup>3</sup> Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ (ред. от 07.04.2020) // СЗ РФ. 07.01.2002. № 1 (ч. 1). Ст. 1.

<sup>4</sup> Указ. ист.



Выдавая предупреждение, антимонопольный орган учитывал одно очень существенное обстоятельство: площадь проданного земельного участка значительно (в 350 раз) превышает площадь расположенного на нем здания и выходит за пределы площади, необходимой для эксплуатации здания.

Верховный Суд Российской Федерации отметил, что предоставление в собственность публичного земельного участка, занятого объектом, для строительства которого участок не предоставлялся, или площадь которого значительно превышает площадь недвижимости с учетом цели ее эксплуатации, может свидетельствовать о выкупе участка в обход установленной законом процедуры приватизации.

Следовательно, предоставление в собственность хозяйствующего субъекта арендуемого им земельного участка без публичных торгов в ситуации, когда площадь предоставленного земельного участка существенно превышает площадь расположенного на нем здания при отсутствии потребности в нем, может быть квалифицировано как нарушение органом публичной власти требований ч. 1 ст. 15 Закона о защите конкуренции<sup>11</sup> в той мере, в какой имело место отчуждение имущества публично-правового образования в обход конкурентных процедур<sup>12</sup>.

3. Происходящие в экономике изменения с неизбежностью влекут за собой смещение фокуса антимонопольных исследований. С цифровизацией возникают новые рынки, к которым также применимы запреты ст. 10 Закона о защите конкуренции<sup>13</sup>.

Рассмотрение одного из таких дел завершено судами в пользу антимонопольного органа.

Общество, оказывающее услуги по обеспечению информационного взаимодействия соискателей и работодателей в сети «Интернет», заблокировало возможность регистрации на своей площадке компании, предоставляющей работодателям услуги по автоматизированному подбору персонала. В результате такой блокировки компания лишилась возможности оказания услуг работодателям, оплатившим доступ к базе данных общества.

ФАС России установила, что общество совместно с двумя другими хозяйствующими субъектами занимает доминирующее положение на рынке услуг обеспечения информационного взаимодействия, и признала такие действия общества нарушающими п. 9 ч. 1 ст. 10 Закона

о защите конкуренции (создание препятствий доступа на товарный рынок)<sup>14</sup>.

Данное дело является одним из первых исследований в отношении цифровых платформ, при рассмотрении которого судами определены подходы к определению доминирующего положения на цифровых рынках.

Во-первых, суды установили, что рынок имеет многосторонний характер, и установление его продуктовых границ не всегда возможно с использованием метода «тест гипотетического монополиста». Это обусловлено тем, что одна группа потребителей — пользователи — получают услугу бесплатно. Следовательно, взаимозаменяемость этой услуги для них невозможно установить через вопрос о гипотезе повышения цены на данную услугу. В данном случае решающее значение будут иметь определение функциональных свойств товара и поиск заменимых услуг для потребителя по их содержанию.

Во-вторых, суды согласились с выводами ФАС России о том, что для таких рынков характерно наличие сетевых эффектов, выступающих труднопреодолимым барьером. Привлекательность продавца для одной стороны товарного рынка зависит от количества субъектов другой стороны товарного рынка: работодатели будут оплачивать базы данных с наибольшим количеством резюме, соискатели размещают резюме в тех базах данных, к которым имеет доступ большее количество работодателей. В связи с этим для выхода на данный рынок и дальнейшего осуществления успешной деятельности необходимо обеспечить привлекательность ресурса для обеих сторон товарного рынка.

При этом создание такого ресурса на рынке, на котором уже присутствуют крупнейшие игроки, консолидирующие доступ к миллионам резюме и вакансий, затруднительно, поскольку без значительных капитальных вложений невозможно вызвать интерес потребителя, влекущий за собой регистрацию на этом ресурсе. Суды согласились, что появление на рынке новых хозяйствующих субъектов само по себе не может свидетельствовать о преодолении барьеров входа.

В-третьих, судами был определен подход к доказыванию коллективного доминирующего положения. Установленный ст. 10 Закона о защите конкуренции<sup>15</sup> запрет на злоупотребление доминирующим положением распространяется в равной мере на каждого хозяйствующего субъекта, доминирующее положение которого установлено, вне зависимости от того, установлено ли оно на основании критериев, предусмотренных ч. 1 ст. 5 Закона о защите конкуренции, или ч. 3 ст. 5 Закона

<sup>11</sup> Федеральный закон от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» // СЗ РФ, 31.07.2006. № 31 (ч. 1). Ст. 3434.

<sup>12</sup> Определение Судебной коллегии по экономическим спорам Верховного Суда Российской Федерации от 27.12.2021 по делу № А64-10403/2019. <http://kad.arbitr.ru> (Дата обращения: 14.03.2022).

<sup>13</sup> Федеральный закон от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» // СЗ РФ, 31.07.2006. № 31 (ч. 1). Ст. 3434.

<sup>14</sup> Указ. ист.

<sup>15</sup> Указ. ист.

о защите конкуренции<sup>16</sup>. В случае если хозяйствующий субъект, в том числе доминирующее положение которого установлено на основании ч. 3 ст. 5 Закона о защите конкуренции, допускает злоупотребление доминирующим положением, квалификация таких действий как нарушающих антимонопольное законодательство не ставится в зависимость от наличия такого нарушения в действиях иных лиц, также занимающих доминирующее положение<sup>17</sup>.

4. Решением ФАС России в действиях нескольких обществ был установлен факт нарушения п. 2 ч. 1 ст. 11 Закона о защите конкуренции<sup>18</sup> при проведении 65 торговых процедур на поставку топлива.

Вынесенные на основании данного решения постановления о привлечении к административной ответственности по ч. 2 ст. 14.32 КоАП РФ<sup>19</sup> были оспорены, при проверке их законности суды сделали значимые выводы для практики привлечения к ответственности за картели.

Оспаривая постановления, общества указывали, что при рассмотрении дела о нарушении антимонопольного законодательства они направляли добровольные заявления о заключении недопустимого в соответствии с антимонопольным законодательством Российской Федерации соглашения, в связи с чем подлежали применению положения примечания 1 к ст. 14.32 КоАП РФ<sup>20</sup> об освобождении от административной ответственности. Суды отклонили данный довод, указав, что не любое ходатайство, содержащее указание на признание в участии в картеле, может расцениваться как основание для освобождения от ответственности. Согласно выводам судов, в любом случае надлежит оценивать содержательную часть заявлений: представлены ли антимонопольному органу новые доказательства нарушения. Кроме того, представление заявления после оглашения заключения об обстоятельствах дела не может быть расценено как добровольное заявление о заключенном соглашении и, как следствие, как основание для освобождения от административной ответственности.

Также суды указали, что при назначении наказания за антиконкурентные соглашения подлежит применению закрытый перечень смягчающих ответственность обстоятельств.

Норма ч. 2 ст. 4.2 КоАП РФ<sup>21</sup>, позволяющая признать смягчающими обстоятельства, не указанные в КоАП РФ или в законах субъектов Российской Федерации об административных правонарушениях, является общей.

В п. 3 примечания к ст. 14.32 КоАП РФ<sup>22</sup> указано, что при назначении административного наказания за совершение административного правонарушения, предусмотренного настоящей статьей, в отношении юридического лица учитываются обстоятельства, смягчающие административную ответственность, предусмотренные пп. 2—7 ч. 1 ст. 4.2 КоАП РФ<sup>23</sup>, а также предусмотренные данным примечанием смягчающие административную ответственность обстоятельства.

Положение п. 3 примечания к ст. 14.32 КоАП РФ<sup>24</sup> является специальной нормой права относительно общего правила, изложенного в ч. 2 ст. 4.2 КоАП РФ<sup>25</sup>.

Для случаев привлечения к ответственности по ст. 14.32 КоАП РФ смягчающими административную ответственность обстоятельствами являются только те, которые предусмотрены в п. 3 примечания к ст. 14.32 КоАП РФ<sup>26</sup>.

Кроме того, суды отметили, что при расчете административного штрафа антимонопольным органом правомерно учтены, в том числе, аукционы, в которых общества фактического участия не принимали, поскольку они являлись участниками картеля, действие которого распространено на все 65 аукционов.

Положением ч. 1 ст. 14.32 КоАП РФ<sup>27</sup> предусмотрена административная ответственность за заключение хозяйствующим субъектом соглашения, признаваемого в соответствии с антимонопольным законодательством Российской Федерации картелем.

Из содержания диспозиции и санкции ч. 1 ст. 14.32 КоАП РФ<sup>28</sup> не следует, что лицо может быть привлечено к административной ответственности только за те аукционы, в которых непосредственно принимало участие.

Административная ответственность предусмотрена за заключение картеля, за участие в картеле. Административный штраф исчисляется от начальной стоимости предмета торгов, на участие в которых направлено действие картеля, независимо от того, участвовал ли участник картеля в торгах.

<sup>16</sup> Федеральный закон от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» // СЗ РФ. 31.07.2006. № 31 (ч. 1). Ст. 3434.

<sup>17</sup> Постановление Арбитражного суда Московского округа от 22.12.2021 по делу № А40-70134/2020. <http://kad.arbitr.ru> (Дата обращения: 14.03.2022).

<sup>18</sup> Федеральный закон от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» // СЗ РФ. 31.07.2006. № 31 (ч. 1). Ст. 3434.

<sup>19</sup> Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ (ред. от 07.04.2020) // СЗ РФ. 07.01.2002. № 1 (ч. 1). Ст. 1.

<sup>20</sup> Указ. ист.

<sup>21</sup> Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ (ред. от 07.04.2020) // СЗ РФ. 07.01.2002. № 1 (ч. 1). Ст. 1.

<sup>22</sup> Указ. ист.

<sup>23</sup> Указ. ист.

<sup>24</sup> Указ. ист.

<sup>25</sup> Указ. ист.

<sup>26</sup> Указ. ист.

<sup>27</sup> Указ. ист.

<sup>28</sup> Указ. ист.

Отдельно суды отметили невозможность применения ч. 3.2 ст. 4.1 КоАП РФ<sup>29</sup>, поскольку характер правонарушения, при котором общества на протяжении нескольких лет являлись участниками картеля, реализуемого при проведении десятков торговых процедур, не может быть признан исключительным<sup>30</sup>. ■

### Сведения об авторах

**Вовкивская Лариса Валерьевна:** старший преподаватель базовой кафедры Федеральной антимонопольной службы Финансового университета при Правительстве РФ, начальник Управления контроля агропромышленного комплекса ФАС России  
vovkivskay@fas.gov.ru

**Савостина Елена Викторовна:** заместитель начальника Правового управления ФАС России  
savostina@fas.gov.ru

Статья поступила в редакцию: 01.03.2022  
Принята к публикации: 15.03.2022  
Дата публикации: 29.03.2022

The article was submitted: 01.03.2022  
Accepted for publication: 15.03.2022  
Date of publication: 29.03.2022

<sup>29</sup> Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ (ред. от 07.04.2020)// СЗ РФ. 07.01.2002. № 1 (ч.1). Ст. 1.

<sup>30</sup> Постановления Арбитражного суда Московского округа от 27.01.2022 по делу № А40-16312/2021 и от 15.02.2022 по делу № А40-31936/2021. <http://kad.arbitr.ru> (Дата обращения: 14.03.2022).



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) 598-37-00**

 **emc-fas.ru**

Лицензия от 17 марта 2021 г. № 10599





<https://doi.org/10.47361/2542-0259-2022-1-29-86-91>

ISSN: 2542-0259

© Российское конкурентное право  
и экономика, 2022

# Административная и судебная практики рассмотрения споров, вытекающих из права на ремонт восстановленных деталей (аналитический обзор)<sup>1</sup>

Заварзин Г. В.\*,  
Комнатная Е. С.,  
Коротаев Е. Э.,  
Кульбертинова А. Н.,  
Олексенко Е. А.,  
Катанцева К. А.,

Санкт-Петербургский  
государственный университет,  
199034, Россия, г. Санкт-  
Петербург, Университетская  
набережная, д. 7—9

**Для цитирования:** Заварзин Г.В., Комнатная Е.С., Коротаев Е.Э. и др. Административная и судебная практики рассмотрения споров, вытекающих из права на ремонт восстановленных деталей (аналитический обзор) // Российское конкурентное право и экономика. 2022. № 1 (29). С. 86—91, <https://doi.org/10.47361/2542-0259-2022-1-29-86-91>

Авторы заявляют об отсутствии конфликта интересов.

# Administrative and Judicial Practice of Dealing With Disputes Arising from the Right to Repair Restored Parts (Analytical Review)<sup>2</sup>

Gleb V. Zavarzin\*,  
Elizaveta S. Komnatnaya,  
Evgeny E. Korotaev,  
Anastasia N. Kulbertinova,  
Ekaterina A. Oleksenko,  
Ksenia A. Katantseva,

St. Petersburg University,  
Universitetskaya Embankment,  
7–9, St. Petersburg, 199034,  
Russia

**For citation:** Zavarzin G.V., Komnatnaya E.S., Korotaev E.E. et al. Administrative and judicial practice of dealing with disputes arising from the right to repair restored parts (analytical review) // Russian Competition Law and Economy. 2022;(1(29)):86-91 (In Russ.), <https://doi.org/10.47361/2542-0259-2022-1-29-86-91>

The authors declare no conflict of interest.

<sup>1</sup> Научные руководители: д.ю.н., проф. Г.А. Гаджиева, д.ю.н. Е.А. Войниканис.

<sup>2</sup> Scientific leaders (Doctor of Law, prof. G.A. Hajieva, Doctor of Law E.A. Voinikanis).



## Введение (цели и постановка проблемы)

Целью подготовленного обзора является выявление основных проблем реализации права на восстановительный ремонт бывших в употреблении деталей технически сложных изделий. Поводом для подготовки Обзора послужила практика судов Российской Федерации в сравнении с аналогичными спорами, рассматриваемыми судами других стран.

Методологический подход, реализованный в настоящем Обзоре, основан, в первую очередь, на использовании познавательных структур «права и экономики», включая метод балансирования интересов при взаимных экстерналиях отрицательных эффектах, а также метод учета публичных интересов, подлежащих правовой защите, который ориентирован на достижение общественной эффективности на основе снижения трансакционных издержек. В части Обзора, посвященной анализу зарубежного законодательства и судебной практики, применяется сравнительно-правовой метод.

Практика принудительного старения техники подталкивает государство принимать законы о праве на ремонт в целях защиты прав потребителей. Производители автомобилей и разного рода электронных гаджетов избрали экономическую стратегию создания замкнутых экосистем, исключающих ремонт силами независимых ремонтеров. Все больше компаний рассматривают производимые ими устройства как свою собственность даже после того, как они были выпущены в оборот, и у потребителей возникло право собственности. Стратегия «двойного господства», опирающаяся на такие варианты истолкования исчерпания исключительных прав, которые исходят из отношения к исключительным правам на патенты и на товарный знак как к абсолютным правам, порождает новые проблемы в области правоприменения.

Об актуальности Обзора свидетельствует, в частности, то обстоятельство, что в конце мая 2021 г. Минприроды России выступило с инициативой и обратилось к Правительству РФ с рекомендацией рассмотреть возможность введения в Российской Федерации норм «права на ремонт», аналогичных вступившим в силу в Европейском союзе (далее по тексту — ЕС) с 1 марта 2021 г.<sup>3</sup> В частности, предлагается обязать производителей выпускать запасные части на протяжении 7—10 лет, а также предоставлять инструкции для независимых предпринимателей-ремонтеров.

В последние годы во многих странах мира, в особенности в ЕС и США, набирает силу движение за «право на ремонт» (right to repair). Суть движения — дать право потребителю осуществлять ремонт приобретенных товаров самостоятельно или в независимых ремонтных

компаниях. И если раньше право на ремонт касалось в первую очередь традиционных товаров, то сегодня на первый план выходит проблема ремонта устройств со встроенной электроникой, включая автомобили. Достаточно сказать, что ежегодно в мире производится более 50 млн т «электронного мусора», т. е. выброшенных телевизоров, телефонов и другой бытовой техники<sup>4</sup>. И количество такого мусора постоянно растет.

Соответственно, обеспечение права на ремонт затрагивает как частные, так и публичные, общественные интересы:

(1) Обеспечение конкуренции на рынке постпродажного обслуживания. Создание недискриминационных условий для деятельности независимых, не уполномоченных правообладателем компаний, которые осуществляют ремонт и восстановление продукта.

(2) Снижение стоимости продуктов за счет роста конкуренции, что служит интересам потребителей.

(3) Защита права потребителей на выбор между ремонтом в компаниях, авторизованных правообладателем, и ремонтом в независимых мастерских. Данный вопрос также имеет прямое отношение к конкуренции: ограничение выбора потребителя — важный фактор, который учитывается при оценке вреда, который наносится конкуренции<sup>5</sup>.

(4) Борьба с культурой «одноразового потребления» (throwaway culture) и ущербом, который она наносит окружающей среде. Государственной задачей становится продление использования, срока жизни техники. Согласно подсчетам экспертов, если в США продлить срок использования смартфонов всего на один год, то выбросы углекислого газа уменьшатся так, как если бы с дорог убрали 636 000 автомобилей<sup>6</sup>. В ЕС задача развития безотходной экономики, или «экономики замкнутого цикла» (circular economy), является неотъемлемой частью перехода к так называемой зеленой экономике (green economy)<sup>7</sup>.

С правовой точки зрения необходимо отметить следующую тенденцию. Для обеспечения своей монополии производители, как правило, используют права интеллектуальной собственности — в первую очередь, это права на товарные знаки, но также патентные и даже авторские права (если речь идет о программах для ЭВМ).

Восстановление бывших в употреблении вещей — современный тренд, который позволяет решить множество глобальных проблем, одной из которых является ежегодный рост объемов «электронного мусора» в мире и, как следствие, ущерб экологии.

<sup>3</sup> См.: Перцева Е., Перевощикова М. Запас мощности: в РФ хотят продлить срок службы электроники до 10 лет // <https://iz.ru/1168518/evgeniia-pertceva-mariia-perevoshchikova/zapasmoshchnosti-v-rf-khotiat-prodlit-srok-sluzhby-elektroniki-do-10-let> (Дата обращения: 01.03.2022).

<sup>4</sup> URL: <https://www.statista.com/statistics/499891/projection-ewaste-generation-worldwide/>

<sup>5</sup> См., например: Choice — A New Standard for Competition Law Analysis? Ed. by: Paul Nihoul, Nicolas Charbit, Elisa Ramundo. Concurrences Review, 2016. 306 p.

<sup>6</sup> URL: <https://copirg.org/feature/usp/fix>

<sup>7</sup> См.: REPORT Towards a more sustainable single market for business and consumers (2020/2021(INI)). URL: [https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-9-2020-0209\\_EN.html](https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-9-2020-0209_EN.html)

В самом общем смысле «ремонт» можно определить как комплекс операций по восстановлению исправности или работоспособности оборудования. В промышленности в зависимости от повреждения, износа вещи, трудоемкости работ выделяют следующие виды ремонта: капитальный, текущий и восстановительный. При этом в отличие от текущего и капитального ремонта *легальной действующей дефиниции понятия восстановительного ремонта в российском законодательстве не имеется*. С другой стороны, в сфере техники имеется понятие так называемого среднего ремонта (medium repair), в результате проведения которого происходит восстановление исправности или частичное восстановление ресурса объекта с заменой или восстановлением составных частей ограниченной номенклатуры и контролем технического состояния объекта в объеме, предусмотренном в документации<sup>8</sup>. Из выведенного определения видно, что восстановительный ремонт предполагает восстановление ресурса вещи, в том числе путем замены ее составных частей.

Важно понимать, что восстановление запчастей — это одновременно и (1) комплекс мероприятий, преследующих цель возврата оригинальных характеристик деталям (узлам, механизмам и агрегатам), которые вышли из строя либо подверглись естественному износу, и (2) отрасль промышленности, которая занимается выкупом, обработкой оригинальных деталей, бывших в употреблении. Восстановление запчастей как сектор экономики находится под защитой ст. 34—35 Конституции Российской Федерации.

На территории России восстановленные запчасти могут вводиться в гражданский оборот (1) самим автопроизводителем (обладателем товарного знака) либо (2) иным лицом без согласования с автопроизводителями, т. е. в порядке независимого восстановительного ремонта.

Производители техники, которые одновременно являются обладателями товарных знаков, восстановлением автодеталей, как правило, не занимаются и даже своим официальным дилерам лицензии или иные разрешения обычно не выдают. В то же время вторичный рынок восстановленных деталей и агрегатов автомобиля и других технических устройств составляет конкуренцию для обладателей прав на товарные знаки и служит помехой при реализации их ценовой политики. Поэтому производители техники нередко препятствуют деятельности независимых восстановителей, используя правовые средства и, прежде всего, защиту своего товарного знака.

Баланс интересов автопроизводителей как обладателей исключительного права на товарный знак (и их официальных дистрибьюторов), с одной стороны, и независимых предпринимателей, восстановителей — с другой, должен обеспечиваться нормативно-правовым

регулированием и, в случае спора, судом. К сожалению, российские суды нередко своим истолкованием норм Гражданского кодекса Российской Федерации и иных нормативных актов способствуют экономической стратегии обладателей известных товарных знаков, не учитывая в должной степени интересы предприятий, осуществляющих восстановительный ремонт, и социально-экономические последствия своих решений.

## 2. Анализ российской судебной практики

Появление российских вторичных рынков восстановленных деталей осложняется (1) в силу пробельности в правовом регулировании на уровне «экономической Конституции» (т. е. Гражданского кодекса Российской Федерации) и на уровне подзаконных нормативных актов, а также (2) в силу противоречивой судебной практики применения гражданского, административного и антимонопольного законодательства.

Рассмотрим несколько примеров из судебной практики, которые показывают, каким образом создаются препятствия и возникают почти непреодолимые проблемы для расширения вторичного рынка восстановленных деталей. Как показывает проведенное обобщение судебной практики, наибольшие риски для российских компаний-ремонтников возникают в результате применения административными органами и судами положений ст. 1487 и 1484 ГК РФ и положений ст. 14.10 КоАП РФ.

Никто не вправе использовать без разрешения правообладателя сходные с его товарным знаком обозначения в отношении товаров, для индивидуализации которых товарный знак зарегистрирован, или однородных товаров, если в результате такого использования возникнет вероятность смешения<sup>9</sup> (ст. 1484, пп. 1—3 ГК РФ). В соответствии со ст. 1487 ГК РФ «Исчерпание исключительного права на товарный знак» 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 РФ непосредственно правообладателем или с его согласия<sup>10</sup>.

Судя по сложившейся судебной практике применения ст. 1487 ГК РФ применительно к субъективным правам на товарный знак, принадлежащим иностранным автопроизводителям, есть спорные юридические проблемы, которые главным образом препятствуют становлению ремонтного бизнеса в России.

**2.1. Первая проблема** связана с истолкованием положения, согласно которому права правообладателей на товарный знак считаются исчерпанными.

<sup>8</sup> ГОСТ 18322-2016 «Система технического обслуживания и ремонта техники».

<sup>9</sup> Гражданский кодекс Российской Федерации (часть четвертая) от 18.12.2006 № 230-ФЗ // Собрание законодательства РФ, 25.12.2006, № 52 (ч. 1). Ст. 5496.

<sup>10</sup> Там же.

Примером позиции, которая является преобладающей в судебной практике, может служить решение Суда первой инстанции по делу ООО «Рейканен». Главное управление Министерства внутренних дел Российской Федерации по городу Санкт-Петербургу и Ленинградской области обратилось в Арбитражный суд Санкт-Петербурга и Ленинградской области с заявлением о привлечении ООО «Рейканен Партс» к административной ответственности за совершение правонарушения, предусмотренного ч. 2 ст. 14.10 КоАП РФ. Решением Арбитражного суда города Санкт-Петербурга и Ленинградской области от 02.09.2019 заявленные требования удовлетворены: общество привлечено к административной ответственности по ч. 2 ст. 14.10 КоАП РФ с назначением административного наказания в виде штрафа в размере 100 000 руб. и конфискацией предметов, содержащих незаконное воспроизведение товарных знаков. В деле ООО «Рейканен» автомобиль, из которого была извлечена деталь — рулевая рейка, — был продан либо в Японии, либо в России официальным дилером компании «Тойота». Автомобиль мог неоднократно перепродаваться и в Японии, и в России, и он не был контрафактным. Но вот деталь извлечена из автомобиля, на ней находится обозначение товарного знака «Тойота», и деталь, согласно господствующему правоприменению, становится не физически, а юридически контрафактной, несмотря на то, что рулевая рейка была изготовлена на заводе «Тойота», из оригинального сплава, на детали производитель выбил свой товарный знак.

Такое истолкование вступает в противоречие с правовой позицией Конституционного Суда Российской Федерации, который в Постановлении по жалобе ООО «ПАГ» предложил различие между фактической и юридической контрафактностью<sup>11</sup>. По смыслу правовой позиции Конституционного Суда Российской Федерации, при применении положений п. 4 ст. 1252, ст. 1487, п. 1 и 2 и подп. 1 п. 4 ст. 1515 ГК Российской Федерации отсутствуют конституционно-правовые основания для назначения таких мер ответственности за нарушение исключительного права на товарный знак, как изъятие из оборота и уничтожение товаров, ранее введенных правообладателем в гражданский оборот на территории другого государства и ввезенных на территорию России без его согласия (параллельный импорт), — в отличие от последствий ввоза поддельных товаров, изъятие и уничтожение которых может не производиться лишь в порядке исключения (если введение таких товаров в оборот продиктовано необходимостью защиты общественно значимых интересов). Это означает, что товары, ввезенные на территорию России в порядке параллель-

ного импорта, могут быть изъяты из оборота и уничтожены лишь в случае установления их ненадлежащего качества и (или) для обеспечения безопасности, защиты жизни и здоровья людей, охраны природы и культурных ценностей, что, однако, не исключает применение иных последствий нарушения исключительного права на товарный знак с учетом содержащегося в настоящем Постановлении конституционно-правового истолкования положений п. 4 ст. 1252, ст. 1487, п. 1 и 2 и подп. 1 п. 4 ст. 1515 ГК Российской Федерации.

Другую возможную интерпретацию ст. 1487 предлагает профессор Э.П. Гаврилов. С его точки зрения, норма ст. 1487 ГК РФ не является нормой, которая может быть расположена в части IV ГК РФ, ее «место» — в ч. I или II ГК РФ. Эта норма не об исчерпании исключительного права на товарный знак, а о свободном нахождении вещи в гражданском обороте; вещи, в которой воплощено определенное исключительное право. Оборотноспособность объектов гражданских прав регламентируется ст. 129 ГК РФ. Норма ст. 1487 похожа на норму обязательственного права, она применяется, если в предмет обязательства включена вещь. Описывая это обязательственное правоотношение, ГК РФ устанавливает, что если такая вещь (с воплощенным в ней исключительным правом) законно сменила собственника и в дальнейшем распространяется в гражданском обороте путем заключения договоров купли-продажи, мены, дарения, договора аренды, то исключительные права, воплощенные в этой вещи, считаются исчерпанными, т. е. исчезают, исключая возможность «двойного господства» — и со стороны собственника, и со стороны правообладателя.

**2.2. Вторая проблема** возникает при определении правового статуса отремонтированной детали. Такая деталь может рассматриваться (1) либо как абсолютно новая вещь, (2) либо как прежняя, но восстановленная вещь, в которой сохранены все существенные свойства (ст. 133 ГК РФ). Какая же из этих двух опций соответствует целям предоставления законом охраны товарных знаков, их предназначению? От ответа на этот вопрос зависит многое, а именно судьба ремонтного бизнеса в России.

Сложившаяся в России судебная практика противоречива.

Суд по интеллектуальным правам в качестве кассационной инстанции по делу ООО «Рейканен Партс» исходил из посылки, согласно которой закрепленный в ст. 1487 ГК РФ принцип исчерпания права означает, что правообладатель не может препятствовать последующему использованию товарного знака применительно к тем же товарам, которые были ранее введены в гражданский оборот им самим либо с его согласия, то есть он не может считать свои исключительные права нарушенными при совершении последующих сделок в отношении тех товаров, которые изначально были законно маркированы его товарным знаком и введены в оборот. В то же время применительно к обстоятельствам рассматриваемого дела суд посчитал, что поскольку нижестоящими судами не установлено, что

<sup>11</sup> Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 13 февраля 2018 г. № 8-П «По делу о проверке конституционности положений п. 4 ст. 1252, ст. 1487 и пп. 1, 2 и 4 ст. 1515 Гражданского кодекса Российской Федерации в связи с жалобой общества с ограниченной ответственностью «ПАГ»».

обществом реализовывался товар, определяемый теми же индивидуальными и/или родовыми признаками, имело место нарушение нормы ст. 1487 ГК РФ.

Эти рассуждения представляются спорными. Рулевая рейка была изготовлена на заводе группы компаний «Тойота», в процессе ремонта она очищена от пыли (ржавчины), на нее напылена краска, заменены резиновые изделия. Учитывая данные факты, сложно предположить, что в результате ремонта появилась новая вещь с существенно новыми характеристиками и свойствами. В итоге для целей применения норм об исчерпании права по-прежнему остаются спорными вопросы о том, входит ли право на ремонт вещи в содержание права собственности (ст. 209 ГК РФ), и является ли деятельность по ремонту оригинальной детали с законно нанесенным товарным знаком актом создания новой вещи или же вещь остается той же самой.

Если исходить из правоты данного Судом по интеллектуальным правам толкования, согласно которому в результате ремонта создается новая вещь, то тогда действительно исчерпания права на товарный знак не происходит, и правообладатель вновь приобретает право контролировать гражданский оборот, то есть появляется «двойное господство» в отношении отремонтированной вещи.

Если же рассматривать осуществление ремонта вещи как неотъемлемую составляющую правомочия по использованию и распоряжению вещью, то исчерпание права сохраняется, и правообладатель не вправе контролировать дальнейшую перепродажу вещи.

С точки зрения содержания права на товарный знак такой вывод означает решение вопроса не только правового, но и экономического: рационально ли, что правообладатель товарного знака на проданную им вещь будет продолжать контролировать вторичный рынок? Ответ на этот вопрос, в том числе имея в виду публично-правовую цель общественной эффективности, должен быть, по нашему убеждению, таким: *вторичный рынок правообладатель товарного знака контролировать не имеет права*.

Одним из существенных недостатков судебных решений по делу ООО «Рейканен Партс» являются *заниженные стандарты доказывания применительно к правообладателям, инициаторам административного производства*.

Суды не предъявили законное требование, вытекающее из презумпции добросовестности компании-ремонтера, к правообладателям товарного знака, а именно — доказать, что спорные восстановленные изделия демонтированы работниками общества из поступающих к нему автомобилей. Точно так же в деле не рассматривались доказательства того, что поступающие на разборку в ООО «Рейканен Партс» поддержанные и аварийные автомобили были контрафактными.

Обстоятельства дела, показывающие отличие восстановительных работ от производства новых деталей (в первую очередь, отсутствие производственных мощ-

ностей), не были учтены судами. Аргументация принятого судами решения по делу ООО «Рейканен Партс» не кажется логичной и убедительной, особенно в сравнении, как будет показано ниже, с аргументацией по аналогичным делам, содержащейся в решениях зарубежных судов. Причина этого — не только в ошибочном толковании правовых норм, но и в пробельности гражданского, административного законодательства и в отсутствии в нашей стране регламентов для деятельности по восстановлению бывших в употреблении деталей. В результате пробельного и противоречивого правового регулирования суды приходят к выводу, что деятельность по ремонту следует рассматривать как акт производства, а итог этой деятельности — как появление нового объекта гражданских прав, хотя правовой статус для такой «новой вещи» не предусмотрен в гражданском законодательстве. Кроме того, в процессе аргументирования суды дали оценку не всем доводам, приводимым компанией-ремонтером. Так, не получили необходимой оценки доводы о том, что ООО «Рейканен Партс» не затирает и не удаляет обозначения товарных знаков, которые содержатся на деталях, что позволило бы суду доказать, что это обозначение помещено на деталь самим изготовителем детали, а не компанией-ремонтером.

Особенно стоит отметить: суды не учли, что иностранные правообладатели (и административные органы при привлечении к административной ответственности) должны нести бремя доказывания того, что деталь была извлечена из автомобиля, который не поступил в гражданский оборот на территории Российской Федерации. Если же сделка по отчуждению автомобиля была заключена правообладателем или с его согласия, то тогда собственник детали, извлеченной из такого автомобиля, уже не связан волей обладателя товарного знака.

Занижение стандартов доказывания для правообладателей, а по сути, создание для них льготного режима доказывания проявляется и в том, что суды не устанавливают обстоятельства, при которых автомобили, из которых извлекаются детали, попали в гражданский оборот. Единственным примером попытки добиться от иностранных правообладателей доказательств о юридической личности субъектов, в результате деятельности которых спорные товарные знаки были размещены на соответствующей продукции, является постановление Суда по интеллектуальным правам от 14 сентября 2020 г. по делу № А21-1247/2019 по иску иностранных правообладателей товарных знаков к ООО «КЁНИГШИН». Общество ввезло на таможенную территорию Российской Федерации бывшие в употреблении шины пневматические, которые обладатели права на товарные знаки считали не только контрафактом в юридическом смысле, но и поддельным товаром.

Суд первой инстанции установил факт принадлежности спорных товарных знаков иностранным правообладателям, а также факт ввоза продукции, маркированной спорными обозначениями, на территорию РФ, и признал,

что фактически спор касается правоотношений по поводу использования товарного знака при параллельном импорте. При таких обстоятельствах суд первой инстанции пришел к выводу об отсутствии оснований для снижения заявленного размера компенсации и удовлетворил заявленные требования в полном объеме.

Суд апелляционной инстанции согласился с выводами суда нижестоящей инстанции, однако указал, что в связи с нахождением товара в употреблении нельзя утверждать, что он маркирован средствами индивидуализации истца именно в том состоянии, в котором находится на момент правонарушения. Поэтому, «даже допуская изготовление спорного товара уполномоченным на то лицом, в юридическом смысле его нельзя считать правомерно маркированным средствами индивидуализации». Более того, суд специально отметил, что любое лицо, осуществившее неавторизованное вмешательство в оригинальный товар, качественно его меняющее и не признанное оригинальным производителем, выводит тем самым товар из числа произведенных оригинальным производителем. В качестве таких лиц, согласно суду, выступают потребители, которыми в оригинальный товар вносятся изменения, не позволяющие считать товар новым. Таким образом, судом был сделан однозначный вывод о том, что введенные в гражданский оборот и бывшие в употреблении товары нельзя считать оригинальными.

Суд по интеллектуальным правам пришел к выводу о наличии правовых оснований для отмены решений нижестоящих судов в части взыскания компенсации. Основываясь на правовой позиции Конституционного Суда Российской Федерации, выраженной в Постановлении от 13.02.2018 № 8-П, суд указал на необходимость установления личности субъектов, в результате деятельности которых спорные товарные знаки были размещены на соответствующей продукции, а также оценки добросовестности поведения правообладателей спорных средств индивидуализации во взаимосвязи с действиями ответчика по ввозу соответствующей продукции на территорию Российской Федерации. Учитывая противоречивость выводов судов нижестоящих инстанций, из содержания обжалуемых судебных актов не представляется возможным установить действительное происхождение спорной продукции. Суд также отметил, что судом первой инстанции, установившим оригинальность происхождения спорных товаров, не были оценены все существенные для разрешения спора обстоятельства, а также не были указаны мотивы, руководствуясь которыми, суд не усмотрел оснований для снижения заявленного размера компенсации. Наконец, нижестоящими судами не был

оценен довод ООО «КЁНИГШИНА» о наличии признаков злоупотребления правом в поведении истца и третьих лиц, заявляющих самостоятельные требования относительно предмета спора, а также не были указаны мотивы, по которым этот довод ими был отклонен.

При повторном рассмотрении дела после отмены судебных решений кассационной инстанцией суд первой инстанции (Арбитражный суд Калининградской области), по сути, не ответил на вопросы, поставленные Судом по интеллектуальным правам. В частности, суд повторно указал на контрафактность товаров, произведенных правообладателем, поскольку они были ввезены на территорию Российской Федерации без согласия правообладателя, и не нашел оснований для снижения размера заявленной к взысканию с ответчика в качестве компенсации суммы, посчитав, что требования истца и третьих лиц являются обоснованными и подлежащими удовлетворению. Отсутствие злоупотребления правом со стороны истца и третьих лиц суд аргументировал тем, что взыскание компенсации является одним из способов защиты и мер ответственности, установленных ГК РФ за нарушение прав интеллектуальной собственности, т. е. повторно изложил аргументы, приведенные в решении, которое было отменено. Поскольку ООО «КЁНИГШИНА» не обжаловало это решение в апелляционной инстанции, его можно считать окончательным.

Суммируя логику судов, можно сказать, что суды ограничиваются доказательством того, что отремонтированный товар является принципиально новым, но при этом на нем размещено обозначение, принадлежащее иностранному правообладателю товарного знака, а это означает, что права правообладателя нарушены и компания-ремонтёр должна привлекаться к ответственности. При этом суды не принимают во внимание объяснение причин сохранения товарного знака, которые состоят в необходимости информирования потребителей и обусловлены нежеланием компании-ремонтёра вводить их в заблуждение. ■

## Сведения об авторах

**Заварзин Глеб Владимирович,**  
**Комнатная Елизавета Сергеевна,**  
**Кортаев Евгений Эдуардович,**  
**Кульбертинова Анастасия Николаевна,**  
**Олексенко Екатерина Андреевна,**  
**Катанцева Ксения Алексеевна,**  
магистранты Санкт-Петербургского государственного университета  
gleb.a4p@gmail.com



# 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. Корректуре автору в обязательном порядке не высылаются, с ней можно ознакомиться в редакции.

Если статья не принимается к печати, автору высылаются 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; аннотацию: должна быть краткой (не более 200 слов), информативной и отражать основные положения и выводы представляемой к публикации статьи; — ключевые слова (не более 15) должны способствовать индексации и классификации.

**6. Текст статьи.** Основной текст статьи должен содержать: введение; структурированные разделы статьи; заключение; литературу.

**Введение** должно содержать четкое обозначение целей и задач работы. В нем могут даваться ссылки на ключевые работы в области исследования, но введение не должно быть литературным или историческим обзором.

Структурированные разделы статьи должны содержать четкое и последовательное изложение материала работы. Заголовки разделов основной части могут иметь нумерацию (1, 2, 3 и т.д.). Допускается в каждом разделе создавать подзаголовки разделов.

Заключение должно включать основные выводы, обсуждение спорных моментов, значимость теоретических положений, их ограничения; место и роль в разрезе предыдущих исследований, возможностей практических приложений.

**7. Требования к таблицам, рисункам и формулам.** Таблицы и рисунки 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 рекомендуется осуществлять как затекстовые ссылки и обозначать номерами в порядке цитирования в квадратных скобках, например [1] или [2—5], при необходимости с указанием страниц. Ссылки на неопубликованные работы недопустимы. Список литературы должен размещаться в конце статьи и составляется в соответствии с ГОСТ Р 7.0.5-2008 «Библиографическая ссылка».

Порядок составления списка следующий: для книг: фамилия и инициалы автора (авторов), полное название, место и год издания, издательство, общее количество страниц; для глав в книгах и статей в сборниках: фамилия и инициалы автора (авторов), полное название статьи, полное название книги, фамилия и инициалы редактора (редакторов), место и год издания, издательство, номера первой и последней страниц; для журнальных статей: фамилия и инициалы автора (авторов), полное название статьи, название журнала, том издания, номер, номера первой и последней страниц. Если число авторов больше трех, вначале пишется название статьи, затем все авторы и далее название журнала, том издания, номер, номера первой и последней страниц; для диссертаций: фамилия и инициалы автора, докторская или кандидатская, полное название работы, год и место издания.

Ссылки на литературу в статьях, представленных для публикации зарубежными авторами, могут производиться с использованием международного стандарта.

Авторы самостоятельно несут ответственность за точность информации по цитируемой литературе.

**9. Сведения об авторах.** Сведения об авторах должны включать: фамилию, имя и отчество (полностью); степень, звание и занимаемую должность, полное и краткое наименование организации; число публикаций, в том числе монографий, учебных изданий; область научных интересов; контактную информацию: почтовый адрес (рабочий), телефон, факс, e-mail, моб. телефон (для связи с редакцией).

**10. Заключение лицензионного договора.** В соответствии с требованиями Гражданского кодекса РФ между авторами и журналом должен быть заключен лицензионный договор с приложением к нему акта приема-передачи произведения. Эти документы редакция направляет авторам статьи для подписи по эл. почте или по факсу с последующей отправкой оригиналов документов по почте.