



Федеральная
Антимонопольная
Служба

Российское конкурентное право и экономика

Научно-практический журнал

№ 1 (33) 2023
ISSN: 2542-0259



9 772542 025902

№ 1 (33) 2023
No 1 (33) 2023

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, 2023

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 24.03.2023

Редакция:

Главный редактор
Максимов Сергей Васильевич
E-mail: osipova@fas.gov.ru, journal@dex.ru

Ответственный секретарь
Виноградова Лилия Владимировна
E-mail: journal@dex.ru

Отдел подписки
Тел.: +7 (495) 787-52-26
E-mail: journal@dex.ru

Верстка:
Луговой Александр Вячеславович,
Столбова Марина Сергеевна,
Королева Светлана Ивановна

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
<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

Миннахметов Артур Миннигараевич

врио директора 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., 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

Егорова Мария Александровна

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

Кучеров Илья Ильич

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

Лебедев Семён Яковлевич

д.ю.н., Заслуженный юрист РФ, профессор кафедры экономической безопасности, аудита и контроллинга, Российский государственный текстильный университет им. А. Н. Косыгина, 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

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, статс-секретарь — заместитель руководителя 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., начальник контрольно-финансового управления, 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

Кашеваров Андрей Борисович

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

Королев Виталий Геннадьевич

к.э.н., зав. базовой кафедрой РЭУ им. Г. В. Плеханова, зам. руководителя, 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

Смотричкая Ирина Ивановна

д.э.н., проф., зав. Центром исследования проблем государственного управления, главный научный сотрудник, Институт экономики РАН, 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

Утаров Канат Алимтаевич

к.ю.н., доцент кафедры, Южно-Казахстанский университет им. М. Ауэзова, г. Шымкент, Республика Казахстан

Хамуков Мухамед Анатольевич

к.э.н., Ph.D, старший преподаватель кафедры конкурентного права Института права и национальной безопасности, РАНХиГС, 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, зам. руководителя, 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 Academician A. G. Aganbegyan on the Benefits of Contributing to Human Capital to Achieve Russia's Scientific and Technological Breakthrough
Sergey V. Maksimov, Editor-in-Chief, Advisor to the Head of the FAS of Russia, Moscow, Russia

State Regulation of the Economy

- 8 Prospects for Innovative Development of Russia (Part I)
Abel G. Aganbegyan, Russian Academy of Sciences, Moscow, Russia
- 22 On State Support as a Method of State Management of the Economy in the Russian Federation (Organizational and Legal Aspects)
Eduard S. Gudkov, Public Council under the Ministry of Natural Resources of Russia, Moscow, Russia
- 32 Commentary on the Article Eduard S. Gudkov "On State Support as a Method of State Management of the Economy in the Russian Federation (Organizational and Legal Aspects)"
Igor V. Bashlakov-Nikolaev, Institute of Public Administration and Civil Service of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration, Moscow, Russia
- 38 Methodological Basis for the Formation of a System for Evaluating R&D Effectiveness
Vladimir P. Zavarukhin, Ludmila P. Kleeva, Institute for the Study of Science of the Russian Academy of Sciences, Moscow, Russia
- 46 Definition of Digitalization of State (Municipal) Services as a Category of Digital Society: Separate Regulatory Aspects
Dmitry V. Sidorov, Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration, FAS of Russia, Moscow, Russia
- 54 The Position of the Supreme Court of the Russian Federation on the Issue of Including Intra-Group Debt in the Register of Creditors' Claims Through the Conclusion of Suretyship Agreements
Denis S. Slonov, Russian State Academy of Intellectual Property, APR-Technology LLC, Moscow, Russia

Competition Law Theory

- 60 Monopolistic Activity and Chicane
Alefina S. Timoshenko, Institute for the Development of Competition and Antimonopoly Regulation of St. Petersburg State University, FAS of Russia, Moscow, Russia

Antitrust Compliance

- 68 Plan-Do-Check-Act Model (PDCA) as a Possible Methodological Basis for Antimonopoly Compliance
Alexander S. Kornienko, NRU HSE, Moscow, Russia
Oleg A. Moskvitin, Institute for Competition Policy and Market Regulation NRU HSE, NMC "Higher School of Tariff Regulation" REU named after G. V. Plekhanov, "Muranov, Chernyakov & Partners", Competition Experts Association, Moscow, Russia
Alim S. Berezgov, Institute for Competition Policy and Market Regulation NRU HSE, "Muranov, Chernyakov & Partners", Moscow, Russia
- 80 On the National Standard of the Russian Federation for the Antimonopoly Compliance System in an Organization
Vladimir N. Lopatin, Republican Research Institute of Intellectual Property, Moscow, Russia

Reviews

- 88 Analytical Review of Court Cases Involving the Antitrust Authority for December 2022 and the First Quarter of 2023
Larisa V. Vovkivskaya, Financial University under the Government of the Russian Federation, FAS Russia, Moscow, Russia

Содержание

Колонка редактора

- 6 Академик А. Г. Аганбегян о пользе вклада в человеческий капитал для достижения научно-технологического прорыва России
Максимов С. В., главный редактор, советник руководителя ФАС России, Россия, г. Москва

Государственное регулирование экономики

- 8 Перспективы инновационного развития России (Часть I)
Аганбегян А. Г., Российская академия наук, Россия, г. Москва
- 22 О государственной поддержке как о методе государственного управления экономикой в Российской Федерации (организационный и правовой аспекты)
Гудков Э. С., Общественный совет при Минприроды России, Россия, г. Москва
- 32 Комментарий к статье Э. С. Гудкова «О государственной поддержке как о методе государственного управления экономикой в Российской Федерации (организационный и правовой аспекты)»
Башлаков-Николаев И. В., ИГСУ РАНХиГС, Россия, г. Москва
- 38 Методологические основы формирования системы оценки результативности НИОКТР
Заварухин В. П., Клеева Л. П., Институт проблем развития науки РАН, Россия, г. Москва
- 46 Определение понятия цифровизации государственной (муниципальной) услуги как категории цифрового общества: отдельные нормативные аспекты
Сидоров Д. В., Институт государственной службы и управления РАНХиГС при Президенте Российской Федерации, ФАС России, Россия, г. Москва
- 54 Позиция Верховного Суда РФ по вопросу включения в реестр требований кредиторов внутригрупповой задолженности посредством заключения договоров поручительства
Слонов Д. С., Российская государственная академия интеллектуальной собственности, ООО «АИП-Технолоджи», Россия, г. Москва

Теория конкурентного права

- 60 Монополистическая деятельность и шикана
Тимошенко А. С., Институт развития конкуренции и антимонопольного регулирования Санкт-Петербургского государственного университета, ФАС России, Россия, г. Москва

Антимонопольный комплаенс

- 68 Модель непрерывного улучшения процессов (PDCA) как возможная методологическая основа антимонопольного комплаенса
Корниенко А. С., НИУ ВШЭ, Россия, г. Москва
Москвитин О. А., Институт конкурентной политики и регулирования рынков НИУ ВШЭ, НМЦ «Высшая школа тарифного регулирования» РЭУ им. Г.В. Плеханова, Коллегия адвокатов «Муранов, Черняков и партнеры», Ассоциация антимонопольных экспертов, Россия, г. Москва
Березгов А. С., Институт конкурентной политики и регулирования рынков НИУ ВШЭ, Коллегия адвокатов «Муранов, Черняков и партнеры», Россия, г. Москва
- 80 О национальном стандарте Российской Федерации для системы антимонопольного комплаенса в организации
Лопатин В. Н., Республиканский научно-исследовательский институт интеллектуальной собственности, Россия, г. Москва

Обзоры

- 88 Аналитический обзор судебных дел с участием антимонопольного органа за декабрь 2022 г. и I квартал 2023 г.
Вовкивская Л. В., Финансовый университет при Правительстве РФ, ФАС России, Россия, г. Москва

<https://doi.org/10.47361/2542-0259-2023-1-33-6-7>

ISSN: 2542-0259

© Российское конкурентное право
и экономика, 2023

Академик А. Г. Аганбегян о пользе вклада в человеческий капитал для достижения научно- технологического прорыва России

Максимов С. В.,главный редактор, советник
руководителя ФАС России,
д.ю.н., профессор**Для цитирования:** Максимов С. В. Академик А. Г. Аганбегян о пользе вклада в человеческий капитал для достижения научно-технологического прорыва России // Российское конкурентное право и экономика. 2023. № 1 (33). С. 6—7, <https://doi.org/10.47361/2542-0259-2023-1-33-6-7>

Academician A. G. Aganbegyan on the Benefits of Contributing to Human Capital to Achieve Russia's Scientific and Technological Breakthrough

Sergey V. Maksimov,Editor-in-Chief, Advisor to the Head
of the FAS of Russia,
Doctor of Law, Professor**For citation:** Maksimov S. V. Academician A. G. Aganbegyan on the benefits of contributing to human capital to achieve Russia's scientific and technological breakthrough // Russian Competition Law and Economy. 2023;(1(33)):6-7, (In Russ.), <https://doi.org/10.47361/2542-0259-2023-1-33-6-7>

Основной темой первого выпуска журнала «Российское конкурентное право и экономика» в 2023 г. стала актуальная проблематика государственного управления национальной экономикой, в том числе государственной политики в сфере конкуренции.

В этом нет ничего удивительного, поскольку все наиболее значительные вызовы, с которыми столкнулась наша страна в последние три года, требуют критического переосмысления прошлого, настоящего и будущего той роли, которую играет и должно играть государство в целеполагании экономической жизни, формировании и применении ее правил всеми заинтересованными участниками.

В своем Послании Федеральному Собранию Российской Федерации от 21 февраля 2023 г. Президент России отметил, что *«смысл нашей работы не в том, чтобы приспособиться к текущим условиям. Стратегическая задача — вывести нашу экономику на новые рубежи. Сейчас все меняется, причем меняется очень-очень быстро. Это время не только вызовов, но и возможностей. Сегодня это действи-*

тельно так, и от того, как мы их реализуем, зависит наша будущая жизнь»¹.

Важными условиями успешного решения этой задачи являются: научно обоснованная оценка предыстории, реального состояния и тенденций развития российской экономики, определение наиболее перспективных инструментов государственного управления экономикой, использование которых в современных условиях позволяет решить накопленные за десятилетия проблемы с опорой, прежде всего, на те внутренние ресурсы, которые являются преимуществами нашей страны.

В этой связи внимание наших читателей непременно будет привлечено новой статьей видного российского экономиста, заведующего кафедрой экономической теории и политики Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации, академика РАН А. Г. Аганбегяна, посвященной перспективам инновационного развития России.

В настоящем выпуске мы публикуем первую часть его статьи.

По мнению А. Г. Аганбегяна, ключевым источником экономического роста России сегодня может стать **научно-технологический прорыв**, сочетающий в себе массовое технологическое перевооружение действующего производства, многократное увеличение ввода в строй новых мощностей высокотехнологичных отраслей и создание современной транспортно-логистической инфраструктуры.

По убеждению Абега Гезевича, необходимые для такого прорыва 15—20 трлн руб. в течение трех лет (даже применительно к условиям жесточайших санкций, применяемых в отношении нашей страны, и вынужденных расходов на проведение специальной военной операции) в стране есть. Для решения задачи, в частности, предлагается в 3—5 раз увеличить объем инвестиционного кредита в основной и человеческий капитал, который непременно окупится (например, предоставление

гражданам кредита на срок от 15 до 20 лет под 3% годовых на получение профессионального образования). При этом эксперт обращает внимание на то, что высокая финансовая нагрузка, основной составной частью которой являются налоги и сборы (30—35% от ВВП против 20—25% в Китае), сокращает возможности социально-экономического роста нашей страны, так как на инвестиции в основной и человеческий капитал просто не хватает средств.

Этот его вывод в полной мере согласуется с предложениями ФАС России, направленными на обеспечение реального доступа ученых и временных научных коллективов к участию в публичных закупках НИОКТР. Основой данного предложения стали результаты исследования, проведенного Управлением контроля социальной сферы, торговли и непроизводственных услуг ФАС России с участием Института проблем развития науки РАН, согласно которым преобладающая доля средств, расходуемых по государственным контрактам на конкурсные закупки НИР федеральными органами исполнительной власти, направляется не на зарплату ученым, а на исполнение налоговых обязательств (суммарно свыше 43%) и административно-хозяйственные нужды организаций — победителей соответствующих конкурсов (до 40—45%). Одновременно было установлено, что при наличии формально предоставляемого ученым Законом о контрактной системе права непосредственно участвовать в закупках НИОКТР до настоящего времени никому не удалось воспользоваться этим правом из-за наличия по меньшей мере девяти организационных и правовых барьеров.

Соответствующие предложения планируется реализовать в рамках разрабатываемой Минобрнауки России, ФАС России и РАН в соответствии с п. 8 разд. III Национального плана («дорожной карты») развития конкуренции в Российской Федерации на 2021—2025 гг. Дорожной карты развития конкуренции в сфере науки². ■

¹ См.: Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации от 21 февраля 2023 г. // <http://www.kremlin.ru/acts/bank/49010/page/1> (Дата обращения: 20.03.2023).

² Распоряжение Правительства Российской Федерации от 2 сентября 2021 г. № 2424-р (ред. от 20.01.2023) «Об утверждении Национального плана ("дорожной карты") развития конкуренции в Российской Федерации на 2021—2025 гг.» // СЗ РФ. 13.09.2021. № 37. Ст. 6553.

УДК 330.03

Научная специальность: 08.00.05

<https://doi.org/10.47361/2542-0259-2023-1-33-8-21>

ISSN: 2542-0259

© Российское конкурентное право
и экономика, 2023

Перспективы инновационного развития России (Часть I)

Аганбегян А. Г.,Российская академия наук,
119991, Россия, г. Москва,
Ленинский пр-т, д. 14

Аннотация

В статье исследуются проблемы возобновления в России социально-экономического роста на основе активизации научно-технологического инновационного развития. Дается подробный анализ состояния российского народного хозяйства в последние десятилетия, выявляются причины отставания России от развитых стран.

В работе показывается роль инвестиций в основной капитал и вложений в отрасли «экономики знаний» в обеспечении инновационного развития страны, а также обосновывается их возможность в России за счет ряда источников: банковских активов, внешнеэкономических займов, золотовалютных резервов, облигационных займов. Наиболее эффективной формой использования этих средств автор считает инвестиционный кредит.

Ключевые слова: инвестиции в основной капитал; отрасли «экономики знаний»; инвестиционный кредит; банковские активы; внешнеэкономические займы; золотовалютные резервы; облигационные займы.

Для цитирования: Аганбегян А. Г. Перспективы инновационного развития России (Часть I) // Российское конкурентное право и экономика. 2023. № 1 (33). С. 8—21, <https://doi.org/10.47361/2542-0259-2023-1-33-8-21>

Автор заявляет об отсутствии конфликта интересов.

Prospects for Innovative Development of Russia (Part I)

Abel G. Aganbegyan,
Russian Academy of Sciences,
Leninsky av., 14, Moscow,
119991, Russia

Abstract

The article explores the problems of resuming socio-economic growth in Russia based on the intensification of scientific and technological innovative development. A detailed analysis of the state of the Russian national economy in recent decades is given, the reasons for Russia's lag behind developed countries are revealed.

The work shows the role of investments in fixed assets and investments in the industry of the "knowledge economy" in ensuring the innovative development of the country, as well as justifies their possibility in Russia at the expense of a number of sources: bank assets, foreign economic loans, gold and foreign exchange reserves, bond loans. The author considers an investment loan to be the most effective form of using these funds.

Keywords: investments in fixed assets; sectors of the "knowledge economy"; investment credit; bank assets; foreign economic loans; gold and foreign exchange reserves; bond loans.

For citation: Aganbegyan A. G. Prospects for innovative development of Russia (Part I) // Russian Competition Law and Economy. 2023;(1(33)):8-21, (In Russ.), <https://doi.org/10.47361/2542-0259-2023-1-33-8-21>

The author declare no conflict of interest.

Будущее России связано с возобновлением ускоряющегося экономического роста, который возможен при переходе к инновационному развитию.

1. Переход к социально-экономическому росту на основе научно-технологического инновационного развития

Россияне, по-видимому, один из выдающихся креативных народов, судя по вкладу на шей страны в мировую науку и технологический прогресс. Мы по праву гордимся здесь достижениями мирового класса. Упомяну таблицу элементов Менделеева, известные достижения России в атомной промышленности, где даже сегодня эксперты оценивают мировую долю России в ядерных технологиях в 17%. Особо обратим внимание на длительное лидерство России в освоении космоса. Наша страна занимала первые места в прошлом среди стран мира по качеству и уровню образования [1]. Крупнейшими достижениями в советские годы отметилось и здравоохранение, прежде всего по развитию первичного его звена и по оздоровлению населения благодаря большой сети профилакториев, санаториев и домов отдыха [1]. Основные технологии металлургического производства, в том числе непрерывная разливка стали и цеховая металлургия, также являются плодом разработок российских ученых и практиков и впервые были опробованы в нашей стране [2]. Подобный список может быть многократно увеличен [2].

К сожалению, подавляющее большинство достижений нашей страны относится к прошлому времени, а в новой России, отметившей недавно свое 30-летнее существование, дела обстоят хуже. За 30 лет ВВП России (2021 г. в процентах к 1990 г.) продвинулся вперед только на 17% в сравнении с ростом в 1,5 раза в ЕС, 2 раза — в США, 3—5 раз — в развивающихся странах и 7 раз — в Китае. Со 2—3-го места в ВВП Российская Федерация (по паритету покупательной способности) в советское время в мире (после США, а потом и Японии) переместилась на 6-е место, пропустив также вперед Китай, Индию и Германию. А по номинальному ВВП, рассчитанному по валютному курсу, впереди нас, кроме того, Великобритания, Франция, Италия, Южная Корея и Канада. Так что мы только на 11-м месте. Ни о каком инновационном развитии речи пока нет.

Если рассмотреть динамику России в целом, то здесь происходит «топтанье на месте». Хотя, справедливости ради, надо сказать о том, что жизнь многих людей изменилась к лучшему в связи с преодолением дефицита советской эпохи и появлением возможности приобретения любых товаров и услуг, расширенных возможностей занятости, в том числе в предпринимательстве, новой экономической свободы, в частности для поездок в другие страны. Я не говорю уже о наличии мобильной связи, интернете, компьютерах и гаджетах и многом-многом другом.

Особенно неблагоприятным оказалось последнее десятилетие нашего развития. После трехлетнего восстановительного подъема вслед за кризисом 2008—2009 гг. наша экономика неожиданно перешла к стагнации с 2013 г., за 1—1,5 года до присоединения Крыма и санкций со стороны развитых стран [3]. Эти санкции со второй половины 2014 г., совпавшие со снижением цен на нефть — главный экспортный товар России — примерно вдвое по инициативе Саудовской Аравии и стран ОПЕК, направленной против добычи сланцевой нефти в США, ввергли нашу страну в рецессию 2015 г. В результате с конца 2014 г. стали сокращаться реальные доходы населения, конечное потребление домашних хозяйств. В эти застойные годы реальные доходы, а также розничный товарооборот снизились на 7—8%. В 2016—2020 гг. значительно упал и ввод жилья [3]. С 2014 г. уменьшилось накопление основного капитала, а значит, и объем соответствующих инвестиций. Вслед за стагнацией в 2020—2021 гг. последовал двухлетний тяжелый кризис коронавирусной пандемии с катастрофическим ростом смертности на 30% [4]. А как только мы стали выходить из этого кризиса, в феврале 2022 г. началась специальная военная операция на Украине, и возник новый кризис от жестких санкций от 50 недружественных стран. Этот кризис продолжится, а возможно, даже усилится в 2023 г.

Если мы сможем мобилизоваться, привлечь крупные силы и средства, использовать свои возможности, то

при благоприятных условиях нам удастся восстановиться в 2024—2025 гг. Еще раньше в первой половине 2023 г. может быть также сокращена избыточная смертность населения России и возвращена ожидаемая продолжительность жизни россиян докризисного 2019 г. И тогда во весь рост встает вопрос о преодолении стагнации и кризисов и переходе к устойчивому социально-экономическому росту.

Главный источник возможного роста — научно-технологический прорыв с его тремя составляющими:

- во-первых, массовое технологическое перевооружение действующего производства;
- во-вторых, увеличение в 3—4 раза в год новых мощностей высокотехнологичных отраслей, прежде всего полупроводников и компьютеров, медицинской техники и фармацевтики, современной химии, авиационно-космической и атомной отраслей, сложного машиностроения и приборостроения;
- в-третьих, формирование современной транспортно-логистической инфраструктуры, и прежде всего переход к строительству двусторонних автострад, скоростных железных дорог, региональных аэропортов и взлетно-посадочных полос, создание логистических центров в транспортных узлах.

Масштабы этого технологического прорыва подчинены задаче за 10—15 лет выйти на технологический уровень развитых стран с достижениями их показателей по производительности труда, эффективности и качества товаров и услуг. Все это связано с переходом к инновационному пути развития, обновлению и повышению качества основного капитала при ускоренном наращивании человеческого капитала и прежде всего его главной составляющей, сферы «экономики знаний» — НИОКР, образования, информационно-коммуникационных технологий, биотехнологий и здравоохранения.

Чтобы добиться этого перелома, предстоит кардинально изменить экономическую политику и перейти к форсированному росту инвестиций в основной и человеческий капитал, повысив их долю в ВВП по инвестициям в основной капитал с 20 до 25%, а в человеческий капитал («экономику знаний») — с 14 до 20% в 2025—2026 гг. и до 30% к 2030 г. Это обеспечит нам в 2026—2030 гг. 3—4-процентный рост экономики и социальной сферы, а в 2030-е гг. — 4—6-процентный ежегодный рост.

Почему Россия в течение 30 лет по развитию экономики «топчется на месте»? При этом в последнее десятилетие, с 2013 г., семь лет в России продолжалась стагнация, затем последовал двухлетний (2020—2021 гг.) кризис, вызванный коронавирусной пандемией, в 2022 г. кризис продолжился в связи со специальной военной операцией России на Украине и введенными 50 странами жесткими недружественными санкциями, которые усугубляются и в 2023 г., что дает основания предположить, что кризис продолжится и в этом году.

Основной ответ: мы закономерно находимся в экономическом застое из-за того, что главные драйверы нашего развития — инвестиции в основной капитал и вложения в человеческий капитал слишком низки и могут обеспечить в лучшем случае только простое, а не расширенное воспроизводство.

Анализ зависимости динамики валового внутреннего продукта от удельного веса инвестиций в основной капитал и вложений в человеческий капитал в ВВП по 200 странам мира показывает высокую корреляционную зависимость этой динамики от нормы указанных инвестиций и вложений в ВВП. У индустриальных стран, к которым относятся большинство развивающихся стран, постсоциалистические страны Европы и страны с переходной экономикой, в том числе Россия, доля промышленности в создании валового продукта является наивысшей и составляет 30—40%. Здесь основным драйвером экономического роста являются инвестиции в основной капитал. Регулярный экономический рост в этих странах начинается с 3% при доле этих инвестиций в ВВП около 25%. Вторым важнейшим фактором являются вложения в человеческий капитал, а точнее, в его главную составную часть — сферу «экономика знаний». Ее доля в ВВП при экономическом росте обычно составляет 20% и выше.

В системе национальных счетов, где учитываются теневые показатели, расширенные инвестиции основного капитала называются валовым накоплением. Среди крупных развитых стран мира наименьшую долю валового накопления основного капитала имеют Италия и Великобритания — 17,5—18%, а наибольшую Франция — 22,5%, — выше, чем Россия. Постсоциалистические страны, как это видно по Чехии и Венгрии, имеют долю валового накопления в процентах к ВВП выше, чем в России, в том числе Чехия — около 25%. Намного выше доля валового накопления в развивающихся странах, в том числе в Саудовской Аравии — 24%, в Индии — 28%, в Турции — 30%, а в Южной Корее и Индонезии — по 32%. Соответственно, и темпы роста ВВП в этих странах наибольшие — 5—7% в год. Россия, чей экономический и социальный уровень соответствует ряду развивающихся стран, имеет здесь относительно низкий показатель.

Если по размеру ВВП (по паритету покупательной способности) Россия занимает 6-е место в мире, то по объему валового накопления основного капитала (20% ВВП) она уступает странам, которые заметно отстают от нее по объемам ВВП, — Великобритании, Франции, Индонезии, Южной Корее и даже Турции. Все эти страны (за исключением Индонезии) имеют в 1,5—3 раза меньшую численность населения, чем Россия. При этом доля России в мировом объеме ВВП составляла более 4%, а по валовому накоплению в два раза меньше — всего 2,0%. К тому же в России «видимые» инвестиции в основной капитал, учитываемые статистикой без теневой составляющей, намного меньше. Их доля в ВВП только 17%.

В других странах эта разница в 2—3 раза меньше. Видимые инвестиции в России в среднем ниже, чем подобные показатели даже в развитых странах, которые при заметно лучшем их использовании развиваются в среднем по 2% в год, а Россия в годы стагнации медленнее, несмотря на существенный прирост численности населения в эти годы, как за счет присоединения Крыма, так и за счет значительного прироста миграции из соседних стран СНГ.

Поэтому отставание России по показателям валового накопления основного капитала на душу населения здесь существенно выше, чем по общему объему валового накопления. Это видно по данным международного рейтинга. Из 45 стран, представленных в указанном рейтинге, Россия занимает лишь 31-е место [2]. Обращает на себя внимание также крайне низкая доля машин и оборудования в валовом накоплении основного капитала. По объемам валового накопления основного капитала Россия отстает от США немногим более чем в 3 раза, а по доле машин и оборудования — более чем в 5 раз. И отстает не только от США, но особенно сильно от стран с ускоренным социально-экономическим ростом: от Саудовской Аравии — в 3,5 раза, от Южной Кореи — в 3 раза, от Турции — в 1,5 раза. Значительно отстает Россия и от постсоциалистических стран, например, от Венгрии вдвое, а от Чехии почти втрое. Понятно, что показатели эффективности валовых накоплений прежде всего зависят от машин и оборудования.

В отличие от этого в развитых странах мира главным источником экономического роста является сфера «экономики знаний» [1]. Ее удельный вес в ВВП в 1,5—2 раза выше, чем промышленности, и составляет 30—40%, а промышленности — 20—25% [1]. Ведь названные страны вступили в период постиндустриального развития. И значимым экономическим ростом для них являются не 3%, как для индустриальных стран, а 1,5—2%, так как прирост экономики этих стран намного качественнее. Он происходит за счет высокотехнологичных отраслей и сферы «экономика знаний», а не традиционных низкотехнологичных отраслей, как это имеет место в развивающихся странах.

Сфера «экономики знаний» в России отстает от показателей ведущих стран мира еще больше, чем по валовым накоплениям в основной капитал. Соответственно, и доля в ВВП намного ниже, чем в других странах, особенно в развитых: Россия — 14%, Китай — 22%, ЕС — 30% и США — 40%. За счет чего образовалось столь крупное отставание важнейшего драйвера социально-экономического роста сферы «экономика знаний» как главной составной части человеческого капитала?

В табл. 1 есть ответ на этот вопрос.

При сравнении показателей развития сферы «экономика знаний» по ее отраслям в России, Китае и развитых странах наибольшее отставание имеет место по информационно-коммуникационным технологиям —

Таблица 1. Сравнение показателей развития сферы «экономика знаний» в России, Китае и развитых странах [1]

Table 1. Comparison of indicators of development of the "knowledge economy" sphere in Russia, China and developed countries [1]

	Россия	Китай	Страны Западной Европы	США
Доля отдельных отраслей и сфер «экономики знаний» в валовом внутреннем продукте (в %):				
НИОКР	1,2	2,1	2,5	2,74
Образование	4	4	8	5,7
Здравоохранение и биотехнологии	5	6	10	19
Информационно-коммуникационные технологии	4	10	10	12
Удельный вес «экономики знаний» в целом в валовом внутреннем продукте (в %)	14	22	30	40

в 2,5—3 раза и по биотехнологии и здравоохранению — в 2—4 раза. Наименьшее — по образованию — в 1,5—2 раза [1].

Напомним, что в советское время Россия отставала по этим показателям намного меньше. Удельный вес НИОКР в ВВП составлял 3%, что было наивысшим показателем среди крупных стран мира, в том числе развитых. Меньше отставало и здравоохранение, если учесть средства на оздоровление населения. Информационно-коммуникационные технологии тогда были развиты слабее и имели небольшой удельный вес.

В табл. 2 представлены показатели — доля инвестиций в основной капитал и «экономику знаний» в валовом внутреннем продукте и вызываемые ими темпы роста экономики.

В России, как видно из таблицы, на долю драйверов экономического развития приходится немногим более 30%, так как инвестиции в основной капитал составляют менее 20%, а сфера «экономика знаний» — всего 14%. У развитых стран эта доля инвестиций в основной и человеческий капитал («экономика знаний») составляет 50—60%. В развивающихся странах — также 50—60%, а в Китае — даже 67%. Развивающиеся страны растут последние 10—15 лет по 4—6% в год, Китай по 7% главным образом из-за того, что их главный драйвер — инвестиции в основной капитал — крайне высок: 30—35% у развивающихся стран и около 45% у Китая.

Конечно, чтобы обеспечивать социально-экономический рост, инвестиции в основной и человеческий капи-

Таблица 2. Доля инвестиций в основной капитал и «экономику знаний» в валовом внутреннем продукте и темпы роста экономики [2]

Table 2. Share of investments in fixed assets and "knowledge economics" in gross domestic product and economic growth rates [2]

Страны	Доля инвестиций в основной капитал и человеческий капитал («экономика знаний») в ВВП суммарно, %	В том числе: Доля инвестиций в ВВП, %		Среднегодовой прирост экономики, %
		в основной капитал	в «экономику знаний»	
Развитые страны	50–60	20	30–40	2
Развивающиеся страны	50–60	30–35	15–20	4–5
Китай	67	45	22	6–7
РОССИЯ	31–34	17 ¹ 20 ²	14	0,5
Прогноз на 2026–2030 гг.	45 и выше	25 и выше	20 и выше	3–4
Прогноз на 2031–2035 гг.	60–65	30	30–35	5–6

¹ Инвестиции в основной капитал по статистике.

² Накопление основного капитала в системе национальных счетов.

тал должны эффективно использоваться. То есть в значительной мере их вложения должны приводить к росту производительности труда, сокращению доли электро-энергии и других материальных затрат в конечном выпуске продукции, соответствующему приросту ВВП, при увеличении основного капитала, размеров инвестиций и вложений финансовых средств. Наиболее важными первичными источниками подъема экономики являются технологический прогресс и качество труда. Существенное значение при этом имеют уровень организации производства и управление. Крайне важна заинтересованность предпринимателей и трудящихся в социально-экономическом росте.

Что касается России, то в дополнение к низким размерам инвестиций в основной и человеческий капитал здесь отсутствует серьезная заинтересованность предпринимателей вкладывать средства в свою страну из-за отсутствия свободы и защищенности предпринимательства со стороны государства и высоких рисков потери или неэффективности использования средств не по вине предпринимателей, а из-за «наезда» силовых ведомств, контрольных и иных государственных органов, близких к власти олигархических структур, из-за высоких процентных ставок банковского кредита, сильной волатильности курса рубля, инфляции и др. [2].

За 30 лет новой России пока не удалось создать эффективной социально-экономической системы, имеющей внутренний двигатель экономического развития и роста и благоприятных для этого социальных условий. Несовершенна и система организации и управления, отсутствует стратегическое пятилетнее планирование как дополнительный двигатель. Заложенный в основу экономики страны государственно-олигархический капитализм с недоразвитым рынком и отсталой социальной сферой не может обеспечить экономический рост. В рамках рыночной экономики отсутствует сколь-нибудь развитый рынок капитала, в основе которого лежат «длинные» деньги и поддерживается необходимая доля инвестиций в основной капитал в ВВП. Отсутствует развитая конкурентная среда, являющаяся составной частью механизма развития. Важные отрасли монополизированы корпорациями с государственным контролем или олигархическими объединениями.

Государствление экономики в России также не способствует этому росту. Государственные предприятия и организации, в основном бюджетные, и корпорации, подчиненные государству, а также предприятия и организации, находящиеся под властью различных государственных органов и указанных корпораций, производят 71% ВВП, по данным Всемирного банка [5]. А организации и предприятия частнокапиталистического сектора, а также других стран создают только 29% ВВП. В 2003 г., когда в значительной мере была завершена широкая приватизация страны, доля частной и иностранной собственности в России составляла

65%, а государственной собственности 35%, по данным того же Всемирного банка [5].

В последующий период доля консолидированного госбюджета вместе с внебюджетными государственными фондами (пенсионным, страхования здравоохранения и социальным) с 20% к ВВП в 1998 г. увеличилась до 40% к 2009 г., а в последние годы составляет 35—37%. Возникли огромные новые государственные концерны, преобладающие в своей сфере, — Роснефть, РЖД, Ростехнологии, объединяющие 800 относительно крупных предприятий. Сформированы новые господствующие госструктуры в энергетике — ПАО «Интер РАО», объединение гидроэлектростанций страны, другие энергосистемы, подчиненные госорганам, в том числе региональным, и госкорпорациям. Сильно развился в крупную многоотраслевую структуру Газпром. По примеру федеральной власти многие предприятия и организации в регионах и на местах находятся под прямым контролем и подчиняются региональной и муниципальной власти.

75% банковских активов России сосредоточены в разросшихся государственных банках и банках, подчиненных ЦБ или различным структурам, контролируемым государством, вроде крупнейшего Газпромбанка. Не получили развития внебанковские фонды «длинные» денег. Их суммарный объем не дотягивает до 20% ВВП, в то время как в США их объем составляет 200% ВВП, а в ЕС 120% [6].

Из 120 трлн руб. банковских активов на инвестиции в основной и человеческий капитал направляется менее 1,5 трлн руб. Россия имеет самую низкую долю инвестиционных долгосрочных кредитов среди значимых стран мира. Доля банковских инвестиционных кредитов в основной капитал в России составляет всего 6% от всех инвестиций, в то время как в развитых странах до 50%, а в развивающихся странах — 30% и выше, особенно в Китае, при том что доля всех инвестиций в ВВП вдвое выше, чем в России [6]. Почти все банковские активы состоят из «коротких» денег. «Короткие» деньги преобладают и во вкладах в небольшую в сравнении с Китаем и развитыми странами фондовую биржу России, которая не играет существенной роли в финансировании инвестиций в основной капитал, как в других странах, а носит полуспекулятивный характер и является крайне волатильной.

Неблагоприятные условия, существующие для инвестиционного бизнеса в России, вызвали огромный отток капитала, который стимулируется к тому же направленными против России санкциями со стороны развитых стран, которые не допускают Россию к мировому финансовому рынку. Поэтому предприятия и организации России не могут, как раньше, занимать сколь-нибудь значительные инвестиционные суммы на мировом рынке. В то же время их долги за прошлые периоды, когда не было санкций, они вынуждены отдавать, не имея воз можно-

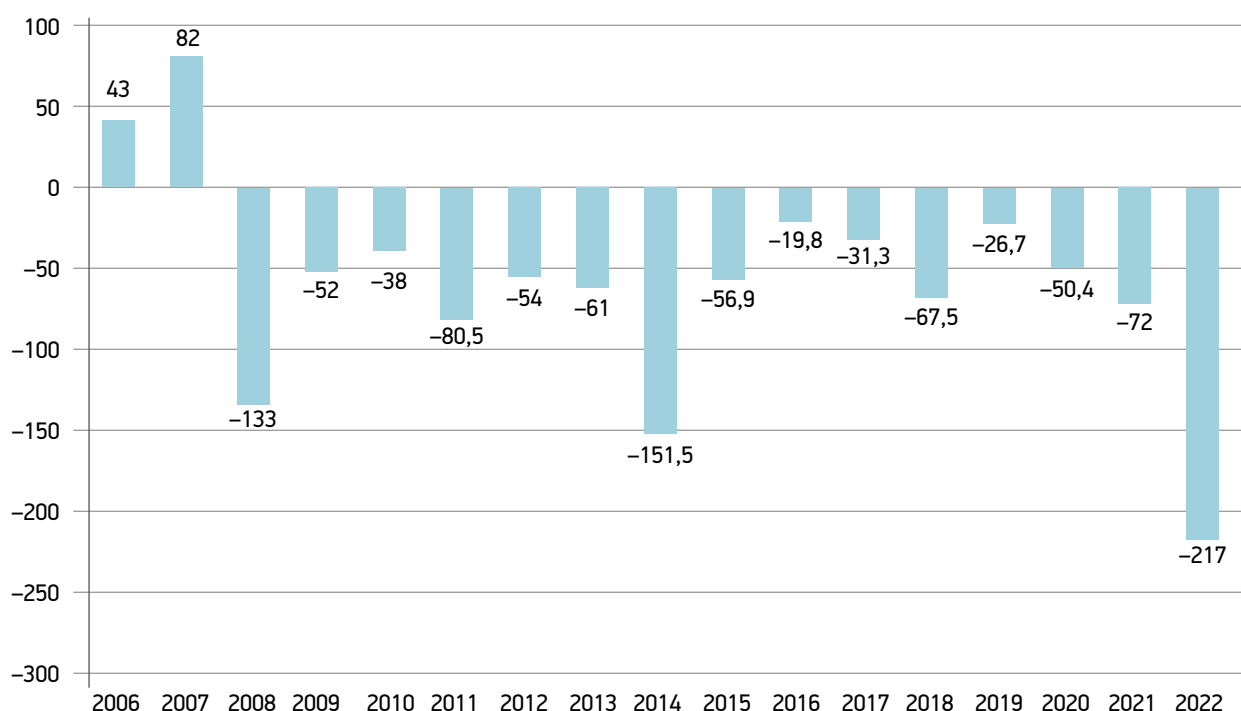


Рис. 1. Приток и отток капитала из России в 2006—2022 гг., в млрд долл. [5]

Figure 1. Inflow and outflow of capital from Russia in 2006—2022, in billions of dollars [5]

сти перекредитоваться. Это вызывает повышенный отток капитала из России (см. рис. 1).

Из диаграммы видно, что до кризиса 2008—2009 гг. в отдельные годы, в том числе в 2006—2007 гг., в России наблюдался значительный приток капитала, а с 2008 г., когда в Россию пришел общемировой экономический кризис, начался крупный отток капитала. Самый большой отток наблюдался в 2014 г. в связи с санкциями против России из-за присоединения Крыма — 151 млрд долл. И намного больший, рекордный отток происходит в 2022 г. опять-таки в связи с санкциями против России. Центральный банк ожидает отток в размере 251 млрд долл. В целом за 15 лет оттока капитала его сумма составила более 1 трлн долл., свыше половины валового внутреннего продукта России с учетом валютного курса рубля.

Из рис. 2 ясно видна смена тренда участия наших предприятий и организаций во взаимодействии с мировым финансовым рынком.

До 2014 г. наши предприятия и организации систематически занимали крупные, прежде всего инвестиционные средства на мировом рынке, и задолженность России выросла до 730 млрд долл. А как только в 2014 г. были введены санкции в связи с присоединением к России Крыма, долг стал быстро сокращаться, поскольку отток капитала продолжался в связи с упла-

той процентов и возвратом долгов, а приток был минимальным. Совокупный внешнеэкономический долг России в результате сократился на 280 млрд долл. и стал одним из самых низких в мире, менее 25% к номинальному ВВП.

Для того чтобы перейти к минимальному социально-экономическому росту по 3—4% ежегодно, удельный вес инвестиций в основной капитал нужно поднять с 17 не менее чем до 25%, а вложения в сферу «экономика знаний» — главную составную часть человеческого капитала в ВВП — с 14 до 20%. Это хорошо бы сделать за три года — с 2023 по 2025 г. Для этого ежегодно нужно увеличивать инвестиции в основной и человеческий капитал по 10—15%. Объем инвестиций в основной капитал в 2021 г. составил 23 трлн руб., а вложения в сферу «экономика знаний» — 15 трлн руб. Так что при ежегодных вложениях 5—6 трлн руб. с учетом увеличения номинального ВВП будет достаточно, чтобы за три года решить эту задачу и с 2025—2026 гг. начать социально-экономический рост страны. Этот рост сам по себе в эти годы ежегодно даст прирост финансовых средств по 5—6 трлн руб., учитывая возросший объем ВВП.

Есть ли в России источники столь значительных средств, 15—20 трлн руб., которые надо изыскать в течение трех лет? Я убежден, что даже в условиях самых жестких санкций в стране таких средств с избытком.

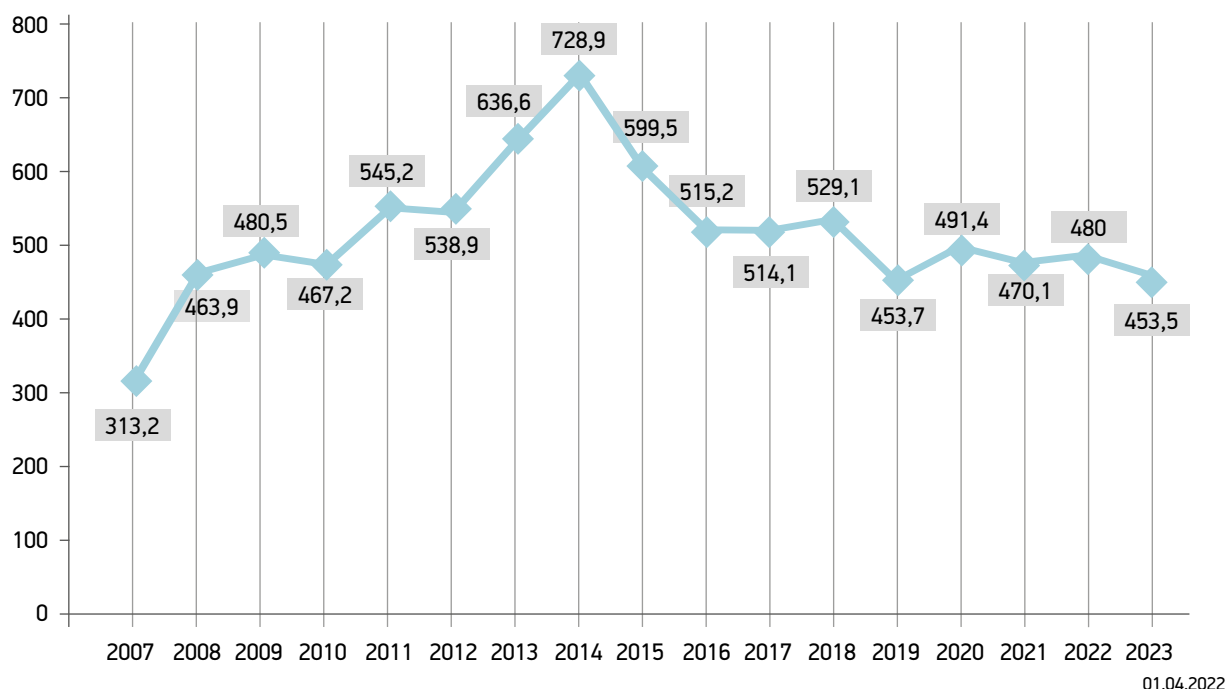


Рис. 2. Внешний долг России на начало года в 2007—2022 гг. (по данным ЦБ России), в млрд долл. [6]

Figure 2. Foreign debt of Russia at the beginning of the year in 2007—2022 (according to the Central Bank of Russia), in billion dollars [6]

Таблица 3. Источники инвестиций в основной капитал и вложений в «экономику знаний»

Table 3. Sources of investment in fixed assets and investments in the "knowledge economy"

Показатели	Объем заимствования в виде инвестиционного кредита, в год		Примечание
	в основной капитал	в «экономику знаний»	
Активы банков в 2018—2020 гг. в 2020—2025 гг.	1,5—2,0 трлн руб. 2,5—3,0 трлн руб.	1,5—2,5 трлн руб. 3,0—3,5 трлн руб.	В 2020 г. активы банков превысят ВВП и составят 110 трлн руб.
Международные золотовалютные резервы — взаимнообразно при окупаемости 5—10 лет	15—20 млрд долл.	Из них до 5 млрд долл.	Объем этих резервов в начале 2022 г. достиг 643 млрд долл., из них в связи с СВО на Украине заморожены валютные средства на счетах недружественных стран на сумму 300 млрд долл.
Доходы от приватизации		До 1 трлн руб.	
Облигационные займы населения для строительства жилья и приобретения автомобиля	4—6 трлн руб.	Из них 1,5—2 трлн руб.	Население сберегает до 40 трлн руб. в России и сотни миллиардов долларов — за рубежом
Прибыль и амортизационный фонд предприятий	1,5—2,0 трлн руб.	В т. ч. 0,5 трлн руб.	При освобождении от налогов части прибыли, направленной на инвестиции, и переходе на ускоренную амортизацию
Займы государства за рубежом	По 20—30 млрд долл.	В т. ч. 3—5 млрд долл.	Внешний долг государства РФ — около 57 млрд долл. — 3% ВВП, а с внутренним долгом — около 20%. Его можно довести до 30—40%. Нормативом безопасности в ЕС считается 60%

Источник: по данным автора.

И они особо не конкурируют с безвозвратно затрачиваемыми средствами в связи с осуществлением специальной военной операции на Украине. Каждый день продолжение этой операции суммарно обходится стране, если считать полные затраты с учетом ущерба от убитых и раненых, средств на восстановление разрушенной инфраструктуры и недвижимости, не говоря уже о расходах на военную технику и армию, от 0,5 до 1 млрд долл., по оценке экспертов и Всемирного банка [5].

В табл. 3 представлены возможные источники инвестиций в основной капитал и вложений в «экономику знаний».

Основной источник необходимых 15—20 трлн руб. дополнительных средств за три года — банковские активы. Необходимо в 3—5 раз поднять объем инвестиционного кредита в основной и человеческий капитал, ведь подавляющая часть проектов, осуществление которых приведет к социально-экономическому росту, являются окупаемыми. Технологическое перевооружение действующего производства имеет окупаемость в среднем 5—7 лет и вполне может освоить триллионы рублей инвестиций, предоставляемые в виде долговременного кредита под 4—5% годовых. Ввод в действие новых производственных мощностей средне- и особенно высокотехнологичных отраслей имеет окупаемость 10—12 лет и вполне может использовать с эффективностью долгосрочный кредит под 3—4% годовых. Формирование новой транспортно-логистической инфраструктуры, которая потребует больше всех средств, имеет окупаемость 20—25 лет, как показывает опыт кредитования в Китае и других странах, и может осуществляться под долговременный инвестиционный кредит в 2—3% годовых. Также минимальный долговременный кредит со сроком на 15—20 лет под самый низкий процент, например, под 3% годовых, мог бы выдаваться гражданам для получения профессионального образования в рамках прироста сферы «экономики знаний», а значит, человеческого капитала.

Существующая ключевая ставка ЦБ РФ составляет 7,5%, и ее не собираются снижать в ближайшее время. А мобилизация средств на обеспечение социально-экономического роста является неотложным делом. Целесообразно к нему приступить незамедлительно, ибо требуется время, чтобы подготовить обоснованный бизнес-план, заключить договоры на приобретение необходимого оборудования, переподготовку и повышение квалификации персонала и т. п. В ближайшие 2—3 года, а возможно, и дольше банки вряд ли смогут предоставлять без убытка для себя столь низкопроцентные кредиты. Поэтому им нужно возмещать часть процентной ставки, например, в ближайшее время в размере до 5% годовых. Чтобы ежегодно мобилизовать по 6 трлн руб. инвестиционных кредитов, банкам надо доплачивать в этом случае 300 млрд руб. в год, что легче всего сделать из бюджетных средств.

Эти средства легко изыскать в 50-триллионном ежегодном консолидированном бюджете страны, включающем внебюджетные госфонды социального страхования. Ведь по статье «Национальная экономика» в консолидированном бюджете объем финансирования составляет более 5 трлн руб. окупаемых проектов [3]. Их можно перевести, например, даже на беспроцентное кредитование и из высвобожденной бюджетной суммы выкраивать ежегодно всего 300 млрд руб. Остальные средства могут быть направлены в текущее вложение средств для наращивания человеческого капитала и его главной составной части — сферы «экономика знаний». Откровенно говоря, один Сбербанк с его активами в 39 трлн руб. на уровне всего консолидированного бюджета страны в подавляющей части может изыскать нужные для прироста инвестиций средства. А ведь есть еще ВТБ с его 19 трлн руб. и отданным ему банком «Открытие» с 19 трлн руб., Газпромбанк с 8 трлн и много других подчиненных государству или госорганизациям банков.

Другим крупнейшим источником средств для наращивания основного и человеческого капитала являются внешнеэкономические займы государства. Внешнеэкономический долг нашего государства является минимальным — около 3% ВВП. Для сравнения: такой долг у Китая 71%, у ЕС — 85%, у США — 130%, а у Японии даже выше [7]. Россия вполне может занять у Саудовской Аравии и стран ОПЕК, объем нефтедолларовых резервов у которых более 1 трлн долл., или у Китая, в котором объем резервов более 3,6 трлн долл. После заключения перемирия между Россией и Украиной многие санкции будут смягчены или даже сняты, и наше государство сможет занимать деньги и у других стран, в международных банках и инвестиционных фондах, а также у крупнейших банков ряда стран. Нам не так много надо.

Безопасным госдолгом, по жестким меркам ЕС, являются 60% к ВВП. Но если занять, к примеру, 20% ВВП, то это 400 млрд долл., или 24 трлн руб., чего с лихвой хватит для увеличения долговременного инвестиционного кредитования на ряд лет вперед. Из 500 млрд долл. валютных резервов России (без учета золота) 300 млрд заморожены на счетах недружественных стран, но 200 млрд осталось в России, из них юаней было только на 50 млрд долл., а 150 млрд осталось резервов в евро и долларах. Из них вполне можно было бы использовать на возвратных условиях, например, на 5—10 лет, скажем, 50 млрд долл., а это 3,75 трлн руб.

При использовании инвестиционного кредита в основной капитал одними из самых эффективных направлений являются кредитование жилищного строительства и увеличение производства легковых автомашин для приобретения населением. Эти средства можно изыскать за счет организации взаимовыгодного для государства и предприятий этих отраслей облигационного займа.

Люди, нуждающиеся в жилье, могли бы приобретать облигации соответствующего займа в течение, например, нескольких лет. И когда их объем достигнет определенного уровня, государство им гарантированно будет предоставлять возможность приобрести интересующее их жилье со скидкой в цене, при этом дополнительно к заемным средствам будет доступен выгодный низкопроцентный ипотечный кредит. Жилье при этом может продаваться на 15—20% ниже стоимости готового жилья, поскольку этот заем будет поступать в эту стройорганизацию в виде низкопроцентного кредита за 2—3 года до ввода здания в эксплуатацию. Сказанное относится и к автомобильной промышленности. Можно мобилизовать ежегодно, судя по объемам ипотечного кредита, до 5 трлн руб. при таком взаимовыгодном займе.

На эти важные отрасли, играющие существенную роль в социально-экономическом развитии страны, следует обратить особое внимание, ибо, с одной стороны, более быстрое их развитие увеличивает ВВП, а с другой стороны, это развитие не просто повышает благосостояние людей, но меняет их образ жизни, существенно увеличивает численность среднего класса, который в России предельно мал в сравнении с другими странами. Эти отрасли сильнее, чем другие сферы, влияют на экономический рост. Во-первых, это связано с тем, что потребности россиян, в том числе их платежеспособный спрос, недостаточно удовлетворяются и по приобретению жилья, и по приобретению легковых автомашин. И спрос неизменно высок по этим позициям. Во-вторых, жилищное строительство почти не зависит от санкционных ограничений. Его объем более чем на 90% определяется мобилизацией внутренних ресурсов. С автомобильной промышленностью труднее, но освоить компоненты производства автомобилей все же неизмеримо легче, чем поднять, например, авиационную, а тем более полупроводниковую промышленность.

Немаловажно и то, что Россия по обеспеченности комфортным жильем катастрофически, в 2—3 раза отстает от развитых стран. Значительно и отставание по обеспеченности легковыми автомобилями на 1000 человек населения. Здесь отставание в 1,5—2 раза. И это отставание напрямую связано с низкими размерами инвестирования средств, прежде всего по линии инвестиционного кредита в эти сферы. Все легко исправить, если снизить процентную ставку инвестиционного кредитования, поскольку ресурсов здесь для увеличения инвестиций в эти отрасли более чем достаточно в виде банковских активов, которые в значительной мере используются для менее эффективного финансирования, вкладываются в значительной мере в приобретение зарубежных активов.

Остановимся подробнее на обеспеченности населения жильем. В расчете на одного жителя России в среднем приходится, по завышенному расчету российской статистики, 26 м² жилья [3]. Сюда входит площадь домиков

при садах и огородах, в основном летнего типа, не предназначенных для круглогодичной жизни, а также общежитий, которые в других странах не включаются при подсчете таких показателей. При этом 23% этого жилья не имеют канализации, 21% — холодной воды, 38% — ни ванны, ни душа и 40% — горячей воды. Строго говоря, в цивилизованном обществе 2021 г. такая «жилая площадь», а это 40% всего жилья в России, не является жильем для людей. Это примитивно отапливаемые сараи, где живут люди. Так что комфортного жилья в России 17 м² на душу, а не 26. В странах ЕС площадь такого комфортного жилья около 35 м², вдвое больше, а в США — 64 м², почти в 4 раза больше. Ввод жилья в последний период в России не вдохновляет. С 2015 по 2020 г. ввод жилья снижался, достигнув по максимуму в 2015 г. 85 млн м² — 0,6 м² на душу в год. В ряде капиталистических стран, во Франции и других, ежегодный ввод жилья на душу выше при вдвое более высокой обеспеченности. И это понятно: люди хотят не просто больше жилой площади, они хотят иметь более совершенное жилье, поэтому старые дома сносятся, а новые строятся. Жилищное строительство в зарубежных странах является главной отраслью, на которую направляется 25—30% инвестиций, в России же только 15, а в отдельные годы и ниже. Заметим, что в 2022 г. впервые в России введено более 100 млн м² жилья [8].

В табл. 4 показан удельный вес затрат на жилищное строительство в общем объеме валового накопления основного капитала в докризисном 2019 г., когда не было еще отвлечения средств на коронавирусную пандемию, на спецоперацию на Украине, на противодействие жестким санкциям против России.

Перейдем теперь к обеспеченности легковыми автомобилями. В 2020 г. на 1000 человек населения в России была 321 машина в личной собственности [3].

Таблица 4. Удельный вес затрат на жилищное строительство в общем объеме валового накопления основного капитала отдельных стран, % [3]

Table 4. Share of housing construction costs in the total gross fixed capital accumulation of individual countries, % [3]

Страны	2019 г.
РОССИЯ	14,4
США	18,0
Германия	30,0
Великобритания	21,9
Франция	27,5
Италия	23,0
Испания	29,3
Канада	33,4

Это было 53-е место в мире из 185 стран. Китай превзошел эту цифру в 2014 г. Намного больше имеют Саудовская Аравия, Венгрия, Аргентина, Хорватия, 440 — у Болгарии, стран Прибалтики, 500 — в Чехии, 570 — в Польше. Я не говорю о развитых странах, где в США их число превзошло 800, в Германии приближается к 600, в Австралии более 700. Кроме того, качество машин намного хуже, а их возраст выше в России, чем во многих странах мира, в том числе в ОАЭ, Черногории, Мексике, а тем более в более развитых странах. Если говорить о производстве автомобилей, то из 49 стран, представленных в рейтинге 2021 г., Россия занимает 11-е место, в то время как по внутреннему валовому продукту шестое. Она серьезно уступает здесь Южной Корее, которая производит почти 3,5 млн автомобилей, а не 1,6, как Россия, Мексике (3,1 млн), Бразилии (2,2 млн) и даже Таиланду (1,7 млн). Больше всего машин в мире производит Китай — 26,1 млн в 2021 г., затем США (9,2 млн), Япония (7,8 млн), Индия (7,4 млн), Германия (3,3 млн), Испания (2,1 млн). Производство автомобилей в России с 2018 г. сократилось на 300 тыс. единиц к 2021 г., а в 2022 г. из-за санкций автомобильная промышленность просто катастрофически рухнула — производство сократилось примерно в пять раз, и на восстановление прежних уровней уйдет несколько лет. Причем значительная часть выпускаемых автомобилей не будут удовлетворять требованиям Евросоюза, как раньше, и не смогут выезжать за рубеж.

Половина семей в России не имеют автомобилей и вынуждены пользоваться общественным транспортом. Наличие автомобиля существенно влияет на улучшение многих сторон жизни, в том числе на занятость, высвобождение свободного времени, расширенные возможности культурных и других развлечений и многое другое. В период восстановительного подъема 2000—2008 гг., когда реальные доходы населения выросли в 2,3 раза, покупки автомобилей ежегодно увеличивались на 10—15% [3]. Но они в основном удовлетворялись увеличением производства иномарок, за счет ввода новых мощностей производства иностранных автомобилей.

Очень важно заинтересовать предприятия вкладывать больше инвестиционных средств в свой основной и человеческий капитал. Это будет стимулировать предприятия осуществить свое технологическое перевооружение. Чтобы заинтересовать предприятия, следовало бы освободить от налогообложения ту часть прибыли, из которой черпаются инвестиции, и это сразу даст, как минимум, 1 трлн руб. А если сократить хотя бы в 1,5 раза сроки амортизации (Р. Рейган их сократил в свое время в два раза в США, чтобы выбраться из стагнации), то амортизационный фонд вырастет, и это увеличит инвестиции за счет этого фонда еще на 1 трлн.

Чтобы сильнее заинтересовать предприятия в технологическом перевооружении и вводе в действие новых

мощностей, следовало бы ввести налоговые каникулы на эти периоды, поскольку государство через некоторое время сможет вернуть эти средства в связи с увеличением производства, повышением эффективности, улучшением качества продукции из-за подъема технологий.

Самым простым методом привлечения дополнительных средств является переход к дефицитному бюджету в рамках допустимого Евросоюзом размера дефицита не более 3% ВВП. Это сразу даст 4—5 трлн дополнительных средств государству. Притом эти средства будут основаны на «длинных» деньгах, то есть станут основой долговременных кредитов. Для этого казначейство должно выпускать облигационные займы под дефицитный долг на срок от 3 до 25 лет, главную составную часть которых, по примеру развитых стран мира, может купить Центральный банк, а остальную часть крупные банки и инвестиционные фонды.

Дело не только в том, что структура использования активов нашей банковской системы крайне неудовлетворительна, поскольку используются только «короткие» деньги, и банковская система повернулась спиной к задачам возобновления социально-экономического роста страны, где главным драйвером выступают инвестиции в основной и человеческий капитал, основанные на «длинных» деньгах. К тому же активы банковской системы нашей страны намного меньше, чем в большинстве крупных стран, которые поддерживают устойчивый социально-экономический рост. По международному рейтингу, среди 142 стран мира место России по размеру банковских активов ВВП — 64-е (2020 г.), в то время как Китая — 2-е, Южной Кореи — 5-е, Великобритании — 14-е, Бразилии — 17-е, Турции — 38-е, Индии — 50-е, Польши — 61-е. В Китае банковские активы в 2,2 раза превышают их огромный ВВП, в Южной Корее и Японии — в 1,7 раза, в Великобритании и Франции — в 1,4 раза, в Бразилии и Испании — в 1,3 раза, а в России они не дотягивают до уровня ВВП, составляя 70% от него в 2020 г. Правда, как ни странно, рост активов в кризисный 2021 г. рекордно вырос — на 16% и теперь приблизился к объему ВВП, составив 120 трлн руб.

Банковские активы в интересах социально-экономического роста при всем желании не могут эффективно использоваться, несмотря на их изобилие для отсталой рыночной системы России, из-за высокой ключевой ставки ЦБ. В настоящее время она составляет 7,5, в то время как в Японии — 0,1, в Евросоюзе (Центральный банк) — 2,0, в Австралии — 2,85, в Южной Корее — 3,25, в Китае — 3,65, в Канаде — 3,75. США недавно подняли ключевую ставку на 0,25—0,5, и она достигла 4,25—4,50. Кстати, в Германии она составляет 4,0. Близкая к российской банковская ставка в ЮАР и Турции — 7,9, а выше, чем в России, — в Мексике — 10 и Бразилии — 13,75.

Ключевая ставка в значительной мере зависит от уровня инфляции. При относительно низкой инфляции

Таблица 5. Среднегодовой рост инфляции в 2010—2021 гг. в странах мира

Table 5. Average annual inflation growth in 2010—2021 in the countries of the world

Страна	Рост инфляции, %	Страна	Рост инфляции, %
РОССИЯ	6,5 (от 2,9 до 15,5)	Индия	6,5 (от 3,4 до 10,5)
США	1,8 (от 0,1 до 4,7)	Индонезия	3,8 (от 2,0 до 6,4)
Великобритания	2,2 (от 0 до 4,5)	Саудовская Аравия	2,0 (от –2,1 до 3,7)
Германия	1,6 (от 0,4 до 3,2)	ОАЭ	1,1 (от –1,9 до 4,1)
Франция	1,2 (от 0,1 до 2,3)	Турция	11 (от 6,5 до 19,6)
Италия	1,2 (от –0,1 до 3,3)	Мексика	3,8 (от 2,8 до 6,0)
Испания	1,3 (от –0,5 до 3,2)	Чили	2,8 (от 1,4 до 4,5)
Япония	0,3 (от –0,7 до 2,8)	Польша	1,5 (от –0,5 до 5,1)
Канада	1,9 (от 0,7 до 3,4)	Румыния	3,2 (от –1,6 до 6,1)
Южная Корея	1,8 (от 0,4 до 4,0)	Чехия	2,0 (от 0,3 до 3,8)
Китай	3,2 (от 0,9 до 5,4)		

Источник: по данным автора.

обычно устанавливают и низкую процентную ставку. И наоборот — при высокой инфляции, особенно если она формируется за счет чрезмерного объема денежного обращения, вводят повышенную процентную ставку. В России инфляция выше, чем в других странах, если взять, скажем, последнее десятилетие, с 2010 по 2021 г. В табл. 5 приводятся данные о среднегодовом росте инфляции в этот период.

Как видим, во всех развитых странах в течение 10 лет инфляция практически не выходит за пределы 2%. В Китае она составляет в среднем 3,2% с колебаниями от 0,9 до 5,4%, в Индонезии и Мексике — 3,8%, в Чили — 2,8%. Низкая инфляция поддерживалась до последнего времени на уровне ЕС в Польше — 1,5%, в Чехии — 2,0%, в Румынии — 3,2%. Такая же, как в России, инфляция в Индии (6,5%), а хуже всего из близких нам стран в Турции — 11% с колебаниями годовой инфляции от 6,5 до 19,5% (огромная волатильность, как и в России). В России часто объясняют большую волатильность инфляции и ее высокий уровень динамикой цен на нефть, которая определяет валютный курс рубля, а курс рубля прямо влияет на динамику цен через повышение или понижение импортных цен, за которыми с отставанием следуют и отечественные товары. Но если посмотреть на Саудовскую Аравию, где инфляция 2,0%, и Объединенные Арабские Эмираты, где она еще ниже — 1,1%, то несмотря на то, что в этих странах доля нефтяной промышленности в ВВП более значительна, чем в России, они регулируют инфляцию. Максимальная инфляция за последнее десятилетие в Саудовской Аравии составила 3,7, а в ОАЭ — 4,1%, несмотря на то, что экспортная цена на нефть снижалась, а затем повышалась на 200—300%, если взять среднегодовые цифры. Непонятно, почему в России из-за таких же из-

Таблица 6. Внешние долги России и стран мира

Table 6. External debts of Russia and the countries of the world

Страна	Место в международном рейтинге 207 стран	Размер долга, млрд долл.
РОССИЯ	26	480
США	1	20 276
Великобритания	2	8722
Франция	3	6356
Германия	4	5671
Япония	7	4254
Италия	10	2463
Канада	12	2125
Китай	13	2027
Бразилия	20	681
Индия	23	555
Южная Корея	28	458
Турция	30	439
Индонезия	31	393
Польша	32	352
Саудовская Аравия	38	205

Источник: по данным автора.

менений цен на нефть инфляция скакнула в 2015 г. до 15,5%. Почему Центральные банки ОАЭ и Саудовской Аравии могут удерживать инфляцию на 4-процентном уровне, а ЦБ России допускает 15-процентное повы-

шение розничных цен при падении реальных доходов и реальной зарплаты из-за этого около 10%?

Россия имеет очень низкие внешнеэкономические долги. Место России в международном рейтинге из 207 стран оказалось 26-м по величине долга, в то время как по ВВП, напомним, по ППС 6-е, а по валютному рейтингу 11-е. Весь долг в валюте составил 480 млрд долл., в то время как долг США — 20 трлн, Великобритании — близко к 9, Франции — превышает 6, Германии — 5,5, Японии — 4,3, Италии — 2,5, Канады — 2,1, Китая — 2,0 трлн долл. На уровне России находятся Южная Корея и Турция. Как ни странно, близка Польша (352 млрд долл.).

Внешние долги России и стран мира в более подробном виде показаны в табл. 6.

При этом золотовалютные резервы России больше долга. В 2020 г. они составляли 597 млрд долл. В феврале 2023 г. Россия в международном рейтинге из 180 стран поднялась на 4-е место после Китая, Японии и Швейцарии [6]. Причем в 2021 г., как известно, Россия превзошла США по объему резервов, достигнув максимума — 643 млрд долл. Даже огромная Индия имеет меньше — 590, и Саудовская Аравия намного меньше, несмотря на ежегодный прирост нефтедолларов. Рейтинг стран по международным резервам представлен в табл. 7.

Говоря о мобилизации дополнительных средств, важно учесть структуру направленности этих финансовых ресурсов, какая их часть вкладывается в предприятия и организации, занятые коммерческой деятельностью, предпринимательством. И это не только предприятия частной собственности, но и находящиеся под контролем государства концерны, объединения, банки, которые в совокупности и обеспечивают социально-экономическое развитие страны.

Значительная часть финансовых ресурсов, и прежде всего прибыль, изымается государством. Крайне высокую в процентах к ВВП финансовую нагрузку на экономику России составляют и доходы общего правительства. Эти доходы, подавляющая часть которых входит в консолидированный госбюджет, составляют 45—50% от ВВП. Здесь нагрузка в процентах в России примерно такая же, как во Франции и в Италии, странах, которые лидируют в ЕС по этому показателю. Ниже показатели по Германии, Великобритании и Израилу — 40—45%, еще ниже, 35—40% — в Китае, Испании, Канаде, Польше и совсем мало в США — 30—35% [9].

Эта финансовая нагрузка включает не только налоговую нагрузку, но и другие средства, поступающие в распоряжение правительства, если они идут в госказну, сальдо платежного баланса и др.

Что касается налоговой нагрузки России, то она составляет в процентах к ВВП 30—35% наряду со средней нагрузкой в странах ОЭСР — Великобритании, Испании,

Таблица 7. Золотовалютные резервы России и стран мира в 2020 г. (по данным Всемирного банка) [6]

Table 7. Gold and foreign exchange reserves of Russia and the world in 2020 (according to the World Bank) [6]

Страна	Место в международном рейтинге 180 стран	Резервы, млрд долл.
РОССИЯ	5	597
Китай	1	3357
Япония	2	1391
Швейцария	3	1083
США	4	628
Индия	6	590
Саудовская Аравия	8	472
Южная Корея	9	443
Бразилия	11	356
Германия	12	268
Франция	14	224
Италия	15	211
Великобритания	17	180
Чехия	19	166
Польша	20	154
Индонезия	21	136
Турция	26	94
Канада	27	90

Примечание. В начале 2021 г. золотовалютные резервы России увеличились до 643 млрд долл., из которых 137 млрд составили 2300 т золота. В результате санкций со стороны развитых стран мира в связи со спецоперацией на Украине около 300 млрд долл. валютных ресурсов было заморожено на счетах недружественных стран.

Канаде, Японии и Бразилии. В США, Чили, Турции, Казахстане, Ирландии эта нагрузка 20—25%, а в Китае, Индонезии и Африке — 15—20%.

Высокая финансовая нагрузка, главной составной частью которой являются налоги и сборы в России, сокращает возможности социально-экономического роста, так как на инвестиции в основной и человеческий капитал просто не хватает средств. При этом нельзя сравнивать подобную нагрузку в развитых странах, где она может быть весьма высокой, поскольку их социально-экономическое развитие намного меньше зависит от удельного веса инвестиций в основной капитал, и они не нуждаются в высоком догоняющем росте, так как ни от кого не отстают и не нуждаются в опережающем росте, в отличие от России.

Продолжение следует. ■

Литература [References]

1. Человеческий капитал как источник социально-экономического развития в современных условиях / отчет по теме по научному направлению «Средне- и долгосрочные цели и инструменты макроэкономического регулирования. Экономический рост» в соответствии с Государственным заданием РАНХиГС на 2017 год. Руководитель темы А. Г. Аганбегян. М.: РАНХиГС, 2017. 262 с. [Human capital as a source of socio-economic development in modern conditions / report on the topic of the scientific direction "Medium- and long-term goals and tools of macroeconomic regulation. Economic Growth" in accordance with the State Task of the RANEPА for 2017. Head of the topic A. G. Aganbegyan. M.: RANEPА, 2017. 262 p., (In Russ.)]
2. Оценка роли и перспективы развития отраслей — локомотивов экономического роста при формировании социально-экономической политики Российской Федерации / отчет по теме по научному направлению «Средне- и долгосрочные цели и инструменты макроэкономического регулирования. Экономический рост» в соответствии с Государственным заданием РАНХиГС на 2018 год. Руководитель темы А. Г. Аганбегян. М.: РАНХиГС, 2018. 205 с. [Assessment of the role and prospects for the development of industries — locomotives of economic growth in the formation of the socio-economic policy of the Russian Federation / report on the topic in the scientific direction "Medium- and long-term goals and tools of macroeconomic regulation. Economic Growth" in accordance with the State Task of the RANEPА for 2018. Head of the topic A. G. Aganbegyan. M.: RANEPА, 2018. 205 p., (In Russ.)]
3. Россия в цифрах. 2020: Крат. стат. сб. / Росстат. М., 2020 — 550 с. [Russia in figures. 2020: Crat. stat. sb. / Rosstat. M., 2020 — 550 p., (In Russ.)]
4. Аганбегян А. Г. Как восстановить сохранность народа России // Народонаселение. 2021. Том 24. № 2. С. 4—18.
DOI: <https://doi.org/10.19181/population.2021.24.2.1> [Aganbegyan A. G. How to restore the safety of the people of Russia. Population. 2021. Vol. 24. No. 2. P. 4—18, (In Russ.),
DOI: <https://doi.org/10.19181/population.2021.24.2.1>]
5. Возможности использования мирового опыта для формирования финансово-экономической политики модернизации народного хозяйства России / отчет по теме в соответствии с Государственным заданием РАНХиГС при Президенте Российской Федерации на 2016 год. Руководитель темы А. Г. Аганбегян. М.: РАНХиГС, 2016. 200 с. [Opportunities for using world experience for the formation of financial and economic policy for the modernization of the national economy of Russia / report on the topic in accordance with the State Task of the RANEPА under the President of the Russian Federation for 2016. Head of the topic A. G. Aganbegyan. M.: RANEPА, 2016. 200 p., (In Russ.)]
6. Россия стала четвертой в мире по золотовалютным резервам. URL: https://ria.ru/20230206/rezervy1849923791.html?utm_source=yxnews&utm_medium=desktop (Дата обращения: 06.06.2023) [Russia became the fourth in the world in terms of gold and foreign exchange reserves. URL: https://ria.ru/20230206/rezervy1849923791.html?utm_source=yxnews&utm_medium=desktop (Accessed: 06.06.2023)]
7. Аганбегян А. Г., Ершов М. В. О связи денежно-кредитной и промышленной политики в деятельности банковской системы России // Деньги и кредит. 2013. № 6. С. 3—11 [Aganbegyan A. G., Ershov M. V. On the connection of monetary and industrial policy in the activities of the banking system of Russia // Money and credit. 2013;(6):3—11, (In Russ.)]
8. Росстат зафиксировал рекорд ввода жилья в России. URL: <https://realty.rbc.ru/news/63d2b7489a79475200e6658f> (Дата обращения: 07.02.2023) [Rosstat recorded a record for housing commissioning in Russia. URL: <https://realty.rbc.ru/news/63d2b7489a79475200e6658f> (Accessed: 07.02.2023)]
9. Миркин Я. М. Финансовое будущее России: экстремумы, бумы, системные риски [Текст] / Я. М. Миркин; Инвест. компания «Еврофинансы». М.: Кнорус. Geleos, cop. 2011. 478 с. [Mirkin Y. M. Financial future of Russia: extremums, booms, system risks [Text] / Y. M. Mirkin; Invest. company "Evrofinance". M.: Knorus. Geleos, cop. 2011. 478 p. (In Russ.)]

Сведения об авторе

Аганбегян Абел Гезевич: академик РАН, доктор экономических наук, профессор
 aganbegyan@ranepa.ru

Статья поступила в редакцию: 10.01.2023
 Одобрена после рецензирования: 09.02.2023
 Принята к публикации: 09.02.2023
 Дата публикации: 29.03.2023

The article was submitted: 10.01.2023
 Approved after reviewing: 09.02.2023
 Accepted for publication: 09.02.2023
 Date of publication: 29.03.2023

УДК 330

<https://doi.org/10.47361/2542-0259-2023-1-33-22-31>

ISSN: 2542-0259

© Российское конкурентное право
и экономика, 2023

О государственной поддержке как о методе государственного управления экономикой в Российской Федерации (организационный и правовой аспекты)

Гудков Э. С.,Общественный совет при
Минприроды России,
125993, Россия, г. Москва,
ул. Большая Грузинская, д. 4/6

Аннотация

В статье формируется понятие государственной поддержки, рассматриваемой в качестве средства государственного управления экономикой, активизирующего экономическую деятельность, а в ряде случаев выступающего в качестве предпочтительного способа реализовать ту или иную задачу в экономике. Государственная поддержка рассматривается в качестве инструмента целеполагания, средства привлечения внимания бизнеса, а также в качестве средства обеспечения реализации задач, стоящих перед экономикой. Для частного бизнеса государственная поддержка является средством повышения эффективности экономической деятельности и условием успешности реализации проектов, стимулирует инвестиционную активность. Побудительным мотивом государственной поддержки может выступать как потребность реализации публичных интересов, так и реализация частных инициатив, направленных на достижение результатов с высокой публичной ценностью. Рассматриваются вопросы о формах, субъектах и объектах государственной поддержки.

Ключевые слова: государственная поддержка; публичный интерес; государственная (муниципальная) помощь; государственная (муниципальная) преференция; поддержка бизнеса; отрасль экономики; защита конкуренции; эффективность; государственное управление; административный режим; ограничительные меры; технологическая независимость экономики; малый бизнес.

Для цитирования: Гудков Э. С. О государственной поддержке как о методе государственного управления экономикой в Российской Федерации (организационный и правовой аспекты) // Российское конкурентное право и экономика. 2023. № 1 (33). С. 22—31, <https://doi.org/10.47361/2542-0259-2023-1-33-22-31>

Автор заявляет об отсутствии конфликта интересов.

On State Support as a Method of State Management of the Economy in the Russian Federation (Organizational and Legal Aspects)

Eduard S. Gudkov,

Public Council under the Ministry
of Natural Resources of Russia,
Bolshaya Gruzinskaya str., bldg 4/6,
Moscow, 125993, Russia

Abstract

The article forms the concept of state support as being formed, considered as a means of state management of the economy, activating economic activity, and in some cases acting as a preferred way to realize a particular task in the economy. State support is considered as a goal-setting tool, a means of attracting business attention, as well as a means of ensuring the implementation of the tasks facing the economy. For private business, government support is a means of increasing the efficiency of economic activity and a condition for the success of the implementation of projects, stimulates investment activity. The incentive for state support can be both the need to realize public interests and the implementation of private initiatives aimed at achieving results with high public value. Issues about the forms, subjects and objects of state support are being considered.

Keywords: government support; public interest; state (municipal) assistance; state (municipal) preference; business support; the branch of the economy; competition protection; efficiency; public administration; administrative regime; restrictive measures; technological independence of the economy; small business.

For citation: Gudkov E. S. On state support as a method of state management of the economy in the Russian Federation (organizational and legal aspects) // Russian Competition Law and Economy. 2023;(1(33)):22-31, (In Russ.), <https://doi.org/10.47361/2542-0259-2023-1-33-22-31>

The author declare no conflict of interest.

При определении стратегических целей и задач государственного управления следует учитывать, какими средствами можно повысить вовлеченность бизнеса в экономику и стимулировать его инвестиционную активность. С этой точки зрения интересна оптимизация системы публичного управления экономикой в части соединения института саморегулирования с институтом комплаенса [1].

В ряде случаев в качестве такого средства может выступать государственная поддержка, не только указывающая на то, что государство поддерживает приоритеты вложений в определенные проекты, но и дающая дополнительные возможности и создающая необходимые условия для реализации проектов, осуществить которые без государственной поддержки было бы с точки зрения эффективности бизнеса нерентабельно или даже невозможно. Кроме того, государственная поддержка может формировать для бизнеса и целеполагание: браться за реализацию каких целей в расчете на высокий результат, обеспечиваемый государственной поддержкой.

Государственная поддержка представляет собой комплекс мер позитивной направленности, предназначенных для повышения эффективности выполнения задач, стоящих перед экономикой, за счет активизации, упрощения, стимулирования и вовлечения в решение данных задач хозяйствующих субъектов.

На определенном этапе развития экономики публичный интерес становится возможным удовлетворить или более эффективно это сделать только с помощью поддержки государством бизнеса, который либо не способен самостоятельно выполнить определенные функции, либо не способен это сделать с необходимыми для самого бизнеса и государства эффективностью и сроками. Причем государство может при определенных обстоятельствах продлевать сроки государственной поддержки или изменять основания ее предоставления, в том числе связанные с выполнением бизнесом своих встречных обязательств, явившихся условием осуществления государственной поддержки¹.

Э. С. Каминский [2] отмечает, что в самом общем виде публичный интерес можно обозначить как охраняемый законом интерес, за которым стоят общество и государство, официально признанный интерес, имеющий поддержку государства и его правовую защиту. По мнению автора, публичные интересы — это признаваемые государством и урегулированные нормами права социальные потребности, направленные на достижение общественных благ, удовлетворение которых обеспечивает целостность, устойчивость и поступательное развитие общества.

Ю. А. Тихомиров указывает, что «публичный интерес есть признанный государством и обеспеченный правом интерес социальной общности, удовлетворение которого служит условием и гарантией ее существования и развития» [3, с. 55].

А. В. Спиринов [4] отмечает, что публичный интерес — это государственный интерес, интерес социума, большинство законопослушных граждан которого, как и государство, заинтересованы в обеспечении правопорядка, безопасности и неотвратимости ответственности.

В ряде случаев государственная поддержка компенсирует институциональные недостатки экономики в смысле отсутствия развитой и эффективной системы финансирования, в том числе и через институты развития [5], которым в последнее время уделяется в стране большое значение. Государственная поддержка также обеспечивает возможность преодоления высоких административных барьеров ведения бизнеса, компенсирует отсутствие необходимого уровня конкурентоспособности у отечественного бизнеса.

В свою очередь, государственная поддержка осуществляется государством через органы управления. При этом государством используются и иные субъекты управления. Причем, как справедливо замечает Т. Я. Хабриева [6], возможности регулирования со стороны субъектов Российской Федерации сужаются, но одна из сфер, где их возможности сохраняются, — это государственная поддержка инновационной деятельности.

Например, речь идет здесь о банках и институтах развития. П. Созыкин² полагает, что реализация большинства механизмов господдержки промышленности невозможна без участия банков. Успешное применение финансовых решений дает импульс развитию индустрии в российских регионах. Государство при этом должно или вынуждено создавать дополнительные условия для стимулирования самих коммерческих банков (а не только субсидировать ставки³). Например, указывает автор, такими условиями могут стать установление для инструментов зеленого финансирования пониженного риска в 50%, учет таких проектов при расчете нормативов достаточности капитала с понижающим коэффициентом, стимулирование притока частных инвестиций в зеленый сектор через налоговые вычеты для частных инвесторов в соответствующие фонды и вклады.

Отмечается⁴, например, что в сфере жилищного строительства без государственной поддержки и активного участия банков в финансировании при условии государственных субсидий и гарантий региональных властей невозможно было бы добиться таких результатов: в 2022 г. введено рекордное количество жилья — более 100 млн м².

К. Чемоданова⁵ отмечает, что партнерство государства и бизнеса выступает эффективным инструментом для развития дорожной инфраструктуры в стране в текущих экономических реалиях. Власти предоставляют частным партнерам гарантии и создают условия для долгосрочного спроса на возводимые проекты. Финансовый сектор вкладывает средства и накопленный операционный опыт в создание ключевых транспортных сетей, которые необходимы для роста доходов регионов и качества жизни населения (получая дополнительные гарантии реализации проекта и возврата финансирования⁶).

А. А. Тимошенко [7] полагает, что поощрение можно и нужно применять в процессах государственного стимулирования предпринимательской деятельности. Для того чтобы верно понимать принцип стимулирующего воздействия поощрения, указывает автор, необходимо отличать его от сходных категорий, например, от льготы. По своей стимулирующей роли поощрение во многом равноценно льготе, но отличается моментом

¹ См.: Нефтегазохимия растягивает льготы. https://www.kommersant.ru/doc/5797794?utm_campaign=push&utm_source=kommersant (Дата обращения: 02.02.2023).

² https://www.vedomosti.ru/industry/industrial_policy/articles/2022/11/17/950700-realizatsiya-bolshinstva-mehanizmov-gospodderzhki-nevozmozhna-bez-bankov (Дата обращения: 24.01.2023).

³ *Прим. авт.*

⁴ https://plus.rbc.ru/news/63c93fe27a8aa9aec7a14317?utm_source=rbc&utm_medium=main&utm_campaign=865506-63c93fe27a8aa9aec7a14317&from=column_21 (Дата обращения: 25.01.2023).

⁵ https://www.vedomosti.ru/industry/infrastructure_development/articles/2022/11/17/950696-kak-razvitie-gchp-vliyaet-na-transportnyu-svyazannost (Дата обращения: 24.01.2023).

⁶ *Прим. авт.*

применения. Льгота всегда предоставляется заранее, выступает в роли поддержки выбранной лицом линии поведения. Поощрение — награда за конечный результат, его признание и одобрение по итогам какой-либо деятельности.

С. В. Мирошник полагает, что важность поощрения возрастает в период проведения различных реформ, так как институт поощрения представляет собой особый способ воздействия на сознание и психику индивида [8]. А. А. Мусаткина отмечает, что поощрение обладает большей побуждающей силой, чем льгота, так как льгота является гарантом или авансом будущего положительного поведения субъекта, а поощрение подразумевает вознаграждение за уже полученный результат [9]. Гранты и субсидии, по мнению А. А. Тимошенко, также являются видами поддержки, которые выделяются заранее с целью мотивации на определенное поведение в будущем [7].

Поощрение называется особым методом регулирования, который позволяет побуждать субъектов к совершению полезных действий путем создания их заинтересованности в получении дополнительных благ [10, с. 6]. В качестве главного основания для применения мер государственного поощрения называется рациональное хозяйствование [11, с. 239].

А. А. Тимошенко указывает, что есть еще один, не совсем обычный, гибридный путь — поощрение стимулом. Он полагает, что масштаб применения такого пути можно расширить, когда государству необходимо решать задачу по активизации предпринимательской деятельности в стране в условиях ограниченности денежных ресурсов на масштабное наполнение денежными массами соответствующих секторов экономики. Специфическое поощрение может выражаться в том, что лицам не прямо вручается некая денежная награда, а в ее качестве предоставляется та же самая льгота. Автор предлагает говорить о введении некой уровневой системы, когда предприниматель, достигая определенного уровня оборота, доли на рынке, численности персонала или иного показателя, получал бы определенную меру поддержки, характерную для данного уровня. И так по нарастающей, безусловно, с акцентом на определенные, самые важные отрасли экономики, с наибольшей заинтересованностью государства в прорывном развитии [7].

Таким образом в данном случае указывается на возможность создания системы показателей, влияющих на размер и интенсивность государственной поддержки.

А. Ф. Чупилкина и Д. Х. Галлямова [12] рассматривают вопрос о недостаточно высоких, несмотря на принимаемые меры поддержки, результатах развития малого и среднего предпринимательства и отмечают, что происходящие в социально-экономической сфере события зависят не только от показателей уровня финансирования, защиты на законодательном уровне, но и от заинтересованности самого государства в развитии, и предлагают в качестве варианта разрешения проблемы рассмотреть

вопрос о создании института ответственности должностных лиц, в чье ведение входит решение вопросов, касающихся развития малого бизнеса. Авторы полагают, что посредством введения негативной и позитивной юридической ответственности для ответственного за поддержку МСП лица станут возможными стимулирование его деятельности и повышение эффективности его труда, что непременно должно отразиться на результатах функционирования малого предпринимательства.

Анализ показывает, что государственная поддержка в ряде случаев может компенсировать недостаточно развитую конкурентную среду или наоборот, жесткую конкуренцию на определенном товарном рынке, в том числе международном. В первом случае при реализации мер государственной поддержки с точки зрения ценностного подхода более предпочтительной для экономики может являться поддержка определенного проекта, нежели соблюдение принципов конкуренции в плане создания равных условий на товарных рынках. Во втором случае государственная поддержка служит цели повышения конкурентоспособности российских товаров [13].

Такой подход к государственной поддержке на примере специальных инвестиционных контрактов показывает вспомогательную роль конкуренции в рамках складывающейся системы государственного управления на рынках с ведущимися на них проектами с использованием мер государственной поддержки. В Арктической зоне Российской Федерации, например, меры государственной поддержки, направленные на развитие предпринимательства, более приоритетны, чем возможность искажения конкурентной среды на тех товарных рынках, где может обращаться товар, произведенный в Арктической зоне с использованием мер государственной поддержки.

Необходимо отметить, что нарушение конкуренции [14, с. 59] рассматривается как любое отклонение от идеала чистой конкуренции, которое препятствует тому, чтобы участники экономической деятельности добивались максимального повышения общественного благосостояния, одновременно повышая собственное благосостояние. Сюда входят налоги и субсидии, таможенные пошлины, тарифы и нетарифные ограничения, внешние факторы, неполная информация и нечестная конкуренция.

Отметим, что государственная поддержка может быть прямой (непосредственной) и опосредованной (косвенной), заключающейся в создании определенных условий ведения экономической деятельности. Это не только устранение административных барьеров, создание условий ведения бизнеса, но и другие специфические меры, принимаемые государством.

Высоко оценивается и введение параллельного импорта в качестве средства государственной поддержки, которое позволило обеспечить предложение товаров⁷.

⁷ https://trends.rbc.ru/trends/innovation/63cfbb399a7947deef3400d8?from=column_21 (Дата обращения: 26.01.2023).

ФАС России отмечает, что Правительство РФ легализовало параллельный импорт, создав важный механизм для конкурентной среды, поскольку он способствует снижению рыночной власти правообладателя, насыщению рынка, снижению или сдерживанию цен, созданию новых рабочих мест и появлению новых возможностей для малого и среднего бизнеса⁸.

Н. А. Курц [15] рассматривает списание начисленных неустоек по государственным (муниципальным) контрактам как меры государственной поддержки экономики, пострадавшей вследствие пандемии новой коронавирусной инфекции, роста стоимости строительных материалов и иностранного санкционного давления. Автор отмечает, что механизмы освобождения от начисления неустоек либо их списания необходимо рассматривать прежде всего как меру государственной поддержки участников экономического оборота, пострадавших в связи с пандемией новой коронавирусной инфекции [16]. При этом сама система государственного (муниципального) заказа может рассматриваться как средство государственной поддержки⁹.

В качестве одного из видов государственной поддержки может рассматриваться государственная помощь [14, с. 158], которая как понятие и явление широко используется в ЕС, где это обуславливается тем, что все государства предоставляют предприятиям помощь в том или ином виде. В ЕС о государственной помощи необходимо предварительно уведомить Комиссию ЕС, которая, в свою очередь, может ее утвердить или нет. Примером эффективного контроля за предоставлением государственной помощи в ЕС является запрет на выделение государственных субсидий убыточному предприятию, даже если нет перспектив его восстановления. Комиссия ЕС имеет право требовать выплаты государственной помощи, предоставленной на незаконных основаниях, органами государственной власти, которые такую помощь предоставили. Таким образом, в ЕС механизм государственной помощи служит контролю за предоставлением странами — членами ЕС помощи национальным предприятиям с целью урегулировать вопросы ограничения конкуренции на товарных рынках ЕС действиями властей стран — членов ЕС.

Государственная помощь, т. е. помощь, предоставляемая в любой форме государствами или за счет государственных ресурсов, согласно ст. 107 ДФЕС¹⁰ является несовместимой с внутренним рынком в той мере, в какой государственная помощь затрагивает торговлю

между государствами-членами и может исказить или создать угрозу искажения конкуренции путем создания преимуществ для отдельных предприятий или производств.

Законом о защите конкуренции регулируется вопрос о государственной помощи или государственной поддержке в виде государственной или муниципальной преференции. Правовой институт таких преференций четко дифференцируется по целям и порядку их предоставления, являясь в связи с этим особым видом индивидуальной поддержки, допустимой в связи с отсутствием негативного влияния на конкуренцию. За пределами института преференций допускается государственная поддержка, которая, как правило, не носит индивидуального характера. Хотя существуют исключения. Так, запрещается предоставление помощи, ограничивающей конкуренцию, органами власти, указанными в ст. 15 Закона о защите конкуренции, за исключением случаев, предусмотренных ст. 19—21 данного закона. Кроме того, в связи с тем, что предоставление такой поддержки осуществляется органами, для которых не установлен запрет на ограничение конкуренции, или на основании правового акта, которым конкуренция может быть ограничена, государственная поддержка предоставляется и в случае, если она может вести к ограничению конкуренции на товарном рынке.

С точки зрения круга субъектов, получающих государственную поддержку, ее можно разделить на индивидуальную и групповую, предназначенную для определенного или неопределенного круга лица. Такого, например, как субъекты малого и среднего предпринимательства, резиденты Арктической зоны РФ и др.

Г. Ф. Ручкина [17], анализируя развитие субъектов малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации в условиях цифровой экономики, отмечает недостаточность использования в процессе осуществления их деятельности ИТ-технологий. Автор, акцентируясь на мерах государственной поддержки, отмечает, что одним из ее важных направлений является снижение административной нагрузки на предпринимателей и создание инфраструктуры поддержки МСП, которая на основании ст. 15 Федерального закона от 24 июля 2007 г. № 209-ФЗ «О развитии малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации» (далее — Закон № 209-ФЗ) представляет систему коммерческих и некоммерческих организаций, которые создаются, осуществляют свою деятельность или привлекаются в качестве поставщиков (исполнителей, подрядчиков), обеспечивающих условия для создания субъектов малого и среднего предпринимательства и для оказания им поддержки (**центры и агентства по развитию предпринимательства**, государственные и муниципальные фонды поддержки предпринимательства, фонды содействия кредитованию (гарантийные фонды, фонды поручительства), акционерные инвестиционные фонды и закрытые паевые инвестиционные

⁸ <https://fas.gov.ru/news/32409> (Дата обращения: 06.02.2023).

⁹ См.: Госзаказ может стать способом поддержки малого и среднего бизнеса. <https://www.vedomosti.ru/economics/articles/2020/03/26/826368-goszakaz> (Дата обращения: 26.01.2023).

¹⁰ Договор о функционировании Европейского Союза. Подписан в Риме 25 марта 1957 г. <http://eur-lex.europa.eu/> (по состоянию на 19.12.2016).

фонды, привлекающие инвестиции для субъектов малого и среднего предпринимательства, технопарки, научные парки, инновационно-технологические центры, бизнес-инкубаторы и другие субъекты).

В Арктической зоне Российской Федерации, как и на территориях опережающего развития, в особых экономических зонах, особых административных районах, перечень возможных мер государственной поддержки определяется законом и связан с деятельностью на определенной территории любого лица, отвечающего определенным требованиям [18].

Государственная поддержка инвестиций посредством заключения специального инвестиционного контракта¹¹, например, является индивидуально определенной с точки зрения определения конкретных лиц, указанных в контракте. А вот государственная поддержка в виде налоговых льгот не носит индивидуального характера, даже с учетом того, что льготы применяются к лицам, указанным в специальных инвестиционных контрактах¹².

По смыслу закона, налоговые льготы выступают формой имущественной поддержки (государственной помощи)¹³ отдельных категорий субъектов экономического оборота и признаются оправданным исключением из принципа всеобщности и равенства налогообложения в той мере, в какой это позволяет налогоплательщику эффективно распорядиться оставшимися после налогообложения финансовыми ресурсами и одновременно обеспечить удовлетворение лежащего в основе предоставления льготы публичного интереса, связанного со стимулированием деятельности отдельных отраслей экономики, улучшением социально-экономического положения территорий и т. п. При их предоставлении должен быть обеспечен равный подход: условия применения льгот должны толковаться и применяться таким образом, чтобы дифференциация прав налогоплательщиков осуществлялась по объективным и разумным критериям, отвечающим цели соответствующих законоположений.

Равенство прав инвесторов, по общему правилу, достигается при применении одинаковых условий предоставления льгот к налогоплательщикам, которые приступили к осуществлению инвестиций и реализовали инвестиционный проект в надлежащие сроки, поскольку ожидания налогоплательщиков-инвесторов относитель-

но налоговой выгоды, которая может быть получена ими по окончании реализации инвестиционного проекта в результате применения соответствующих льгот, формируются на момент начала осуществления инвестиций.

Государственная поддержка, с одной стороны, обеспечивает реализацию определенного публичного интереса, а с другой стороны — создает заинтересованность бизнеса в реализации определенных проектов. Кроме гарантированной прибыли в прямой форме, это и стимулы, ведущие к следующим результатам:

- формирование гарантированного товарного рынка посредством ограничений на ведение бизнеса (лицензирование только для определенных субъектов, административное назначение единственных поставщиков на определенных товарных рынках, например, значимых инфраструктурных проектов), назначение операторов организации работы на определенных рынках, административное назначение ответственных за поставку товаров на определенных рынках (создание государственных корпораций и др.);
- формирование спроса (первичные и вторичные льготы, например, льготные кредиты на авто российского производства, утилизационный сбор), распределение бремени ведения бизнеса, например, посредством участия государственного партнера в проекте (концессия, ГЧП и др.);
- обеспечение выхода на иностранные рынки (международно-правовая поддержка, например, обеспечение вхождения на иностранные рынки углеродных единиц в рамках Парижского соглашения и др., поддержка¹⁴ и субсидирование экспорта, поддержка экспортных картелей и др.);
- защита конкуренции на международных рынках (через экстерриториальность российского антимонопольного законодательства или посредством применения наднационального антимонопольного регулирования, антидемпинговые меры, закрытие рынков от иностранных продавцов и др.).

Указом Президента Российской Федерации установлен специальный режим принятия корпоративных решений крупными компаниями¹⁵. До 31 декабря 2023 г. они смогут не учитывать голоса устранившихся от управления совладельцев из недружественных стран. Такая мера может также рассматриваться в качестве меры поддержки в кризисной ситуации.

К государственной поддержке можно отнести и введение презумпции добросовестности при недостижении результата для должностных лиц, ответственных

¹¹ Федеральный закон от 31.12.2014 № 488-ФЗ «О промышленной политике в Российской Федерации». Собрание законодательства РФ, 05.01.2015, № 1 (ч. I), ст. 41, Российская газета, № 1, 12.01.2015.

¹² См.: ст. 3, 5 Налогового кодекса Российской Федерации, ч. 1 от 31.07.1998 № 146-ФЗ. Собрание законодательства РФ, № 31, 03.08.1998, ст. 3824.

¹³ Пункт 18 Обзора судебной практики Верховного Суда Российской Федерации № 1 (2022) (утв. Президиумом Верховного Суда РФ 01.06.2022), «Бюллетень Верховного Суда РФ», № 7, июль, 2022 (начало), «Бюллетень Верховного Суда РФ», № 8, август, 2022 (окончание).

¹⁴ См., напр.: Правила предоставления государственной поддержки организациям в целях продвижения продукции агропромышленного комплекса на внешние рынки (утверждены Постановлением Правительства РФ от 26.02.2021 № 255). Собрание законодательства РФ, 08.03.2021, № 10, ст. 1595.

¹⁵ https://www.kommersant.ru/doc/5773360?utm_campaign=push&utm_source=kommersant (Дата обращения: 18.01.2023).

за реализацию инновационных проектов с государственным финансированием, т.е. введение «права на риск»¹⁶.

Отмечается¹⁷, что Правительство РФ обозначило механизмы, которыми планируется стимулировать публичный интерес в технологическом развитии России до 2030 г. В их числе кредитование под залог интеллектуальной собственности (ИС), коммерциализация разработок оборонного сектора и субсидии на «обратный инжиниринг». Это обусловлено угрозой «технологической деградации» из-за иностранных ограничительных мер, для преодоления которой в среднесрочной перспективе потребуется локализовать около 300—400 наименований продукции. Для этого, в свою очередь, потребуется развивать механизмы оценки ИС. Споры по правам на ИС могут передаваться от судов общей юрисдикции арбитражным судам. Побуждать к созданию новых производств планируется за счет «промышленной ипотеки», то есть субсидий на приобретение недвижимости в сфере промышленности.

Не только государство, но и бизнес заинтересован в государственной поддержке. Так, производители спецтехники просят увеличить поддержку льготного лизинга в пять раз¹⁸. Это должно помочь в конкурентной борьбе с иностранными компаниями, которые, как и российские производители, пытаются захватить свободные зоны на рынке после ухода поставщиков техники из недружественных стран. Ассоциация «Спецавтопром» (входит 80 предприятий, выпускающих самоходную, специальную и дорожно-строительную технику) попросила правительство выделить в 2023 г. дополнительно 4 млрд руб. на программу льготного лизинга специальной техники. Письма с просьбой были направлены 14.12.2022 в Минфин России и Правительство России. Ассоциация считает, что благодаря программе льготного лизинга, которая реализуется по постановлению № 811 от 3 июня 2020 г., в 2023 г. удастся продать со скидками спецтехники и оборудования для нее на сумму не более 20 млрд руб. Всего в бюджете на эту программу в этом году заложен 1 млрд руб.

Эксперты полагают¹⁹, что для сложных инфраструктурных проектов, таких как водородные поезда на Сахалине, например, особенно в нынешней экономической ситуации, применение механизма концессии и использование господдержки — стандартная история. Скорее всего, для такого пилотного проекта локального платежеспособного спроса на железнодорожные перевозки будет недоста-

точно, чтобы окупить инвестиции. Возможно, потребуется государственная поддержка, которая может быть реализована в виде капитального гранта на поставку поездов, финансирования затрат на заправочную инфраструктуру, а также субсидий на покрытие части операционных расходов. Семь водородных поездов — слишком низкий объем для окупаемости новой разработки, поэтому господдержка нужна на всех этапах жизненного цикла нового подвижного состава, от НИОКР до эксплуатации. Проект водородного поезда реализуется с привлечением субсидий из федерального бюджета.

В.П. Заварухин, Н.Д. Фролова, Д.В. Байбулатова [19] отмечают, что в условиях ресурсных ограничений правительства экономически развитых стран активно работают над привлечением в космическую отрасль потенциала, ноу-хау, инноваций и инициативы частных компаний, которые реально разделяют риски и финансовое бремя государства по осуществлению ресурсоемкой космической деятельности. Для этого правительства многих стран стимулируют интерес частных компаний, создавая и эффективно используя различные экономико-правовые формы взаимовыгодного экономического партнерства государства и бизнеса — ассоциации, концессии, совместные предприятия, консорциумы, хотя масштабы такого взаимодействия значительно отличаются в различных странах.

В настоящее время в Правительстве России²⁰ также указали на необходимость открытия возможностей по участию в космических программах частному бизнесу. Речь идет и о господдержке, и о целях достижения публичных интересов в сфере развития космической отрасли.

Отметим, что государственная поддержка может быть плановой, основываться на документах стратегического планирования, а также быть связанной с преодолением кризисных явлений в экономике, которая, в свою очередь, в зависимости от степени чрезвычайности и срочности, может носить и плановый характер²¹.

Отмечаются высокий уровень и объем государственной поддержки по повышению устойчивости экономики²² как в пандемийный период, так и в период после введения иностранных ограничительных мер в экономике. Была запущена программа инвестиционного кредитования для бизнеса, введен мораторий на проверки и другие регуляторные послабления. Всего с 2020 г.,

¹⁶ https://www.kommersant.ru/doc/5783922?utm_campaign=push&utm_source=kommersant (Дата обращения: 24.01.2023).

¹⁷ https://www.kommersant.ru/doc/5783922?utm_campaign=push&utm_source=kommersant (Дата обращения: 24.01.2023).

¹⁸ <https://www.vedomosti.ru/business/articles/2023/01/24/960153-proizvoditeli-spetstehniki-prosyat-velichit-podderzhku> (Дата обращения: 24.01.2023).

¹⁹ https://www.rbc.ru/business/11/01/2023/63bc0cf79a79474cf4d1c1b0?from=column_1 (Дата обращения: 19.01.2023).

²⁰ <https://www.rbc.ru/business/16/01/2023/63c59b089a794700065f49f5> (Дата обращения: 26.01.2023).

²¹ Программа антикризисных мер Правительства Российской Федерации на 2009 год. Российская газета, № 48, 20.03.2009. Распоряжение Правительства РФ от 27.01.2015 № 98-р «Об утверждении плана первоочередных мероприятий по обеспечению устойчивого развития экономики и социальной стабильности в 2015 году». Российская газета, № 19, 02.02.2015.

²² https://trends.rbc.ru/trends/innovation/63cfbb399a7947deef3400d8?from=column_21 (Дата обращения: 26.01.2023).

когда вскоре после назначения нового правительства оно столкнулось с необходимостью срочной реализации мер по борьбе с COVID-19 и его последствиями, объем господдержки экономики и социальной сферы составил около 7,6 трлн руб.

Работа в условиях ограничительных мер в отношении российской экономики в 2022 г. была организована с учетом опыта пандемии: тогда для исключения длительных согласований решения принимались в рамках работы Оперативного штаба и Координационного совета²³, а в октябре 2022 г. для обеспечения насущных оперативных задач был создан схожий по структуре Координационный совет²⁴ во главе с Председателем Правительства РФ.

Также в целях государственной поддержки на практике активно внедряются новые институты управленческой деятельности публичных образований, к которым относятся органы, ответственные за «дорожные карты» проектов, органы инфраструктурного управления инвестициями регионов, отраслевые финансово-промышленные группы и холдинги, органы управления специальными административно-правовыми образованиями, государственные корпорации поддержки и инвестиционные фонды развития, межведомственные координационные центры, третейские суды саморегулируемых организаций товарных и финансовых рынков и др. [20].

В ряде случаев государственная поддержка является частью административно-правового режима. Напомним, что правовой режим [21] — это особая форма управления, отличающаяся жесткостью, высокой степенью определенности, конкретизации и четкости управленческого воздействия, употребляемая для урегулирования процессов, явлений, отношений, требующих в силу своей специфики, значимости или степени опасности для общества индивидуального управленческого подхода, с помощью которой обеспечиваются построение и информационный обмен системы управления, а также ее гибкость, адаптивность и живучесть.

Административно-правовой режим [21] — это определенный нормами административного права особый порядок функционирования его субъектов, направленный на упорядочение общественных отношений в соответствующей сфере государственного управления. Следовательно, с точки зрения административно-правового режима можно говорить о режиме предоставления госу-

дарственной поддержки или о предоставлении государственной поддержки как составной части административно-правового режима.

Необходимо отметить, что государственная поддержка формируется не только в зависимости от наличия публичного интереса, но и с учетом того, насколько активно обеспечивается удовлетворение такого публичного интереса, а также в зависимости от наличия частного интереса в развитии бизнеса. А. Б. Степин, например, замечает, что основанная на соотношении нормативного правового и индивидуального (договорного) регулирования (саморегулирования) государственная поддержка представляет собой модель инициативной предпринимательской деятельности участников гражданских и административных отношений [22]. В этом случае, а также в случае инициативы со стороны государства бизнес вынужден доказывать государству необходимость государственной поддержки для достижения публичных интересов, например, создания рабочих мест, формирования налоговой базы, создания перспективных технологий и т. п. Необходимо отметить, например, что по итогам совещания по вопросу стимулирования нефтяной отрасли Президент РФ поручил разработать единые критерии, требования к экономическому обоснованию и порядок предоставления мер государственной поддержки при разработке нефтяных месторождений в Российской Федерации (подп. «б» п. 1 Поручения от 10.07.2019)²⁵.

Меры государственной поддержки в различных отраслях экономики обусловлены активностью управленческой деятельности экономических регуляторов. Например, широкий спектр государственной поддержки производителей алкогольной продукции объясняется не только публичным интересом в виде потребности наполнения расходной части бюджета, но и наличием мотивированных ответственных структур Минфина России, а также наличием специальных органов отраслевого управления и их активной регулирующей позицией. Отмечается, например, что в целях государственной поддержки производителей алкогольной и спиртосодержащей продукции был принят большой ряд административно-правовых мер в сфере регулирования производства и оборота алкогольной продукции²⁶. В нем мы можем видеть и льготное продление лицензий, и возврат государственной пошлины за продление лицензии, мораторий на плановые проверки, и сокращенный перечень оснований внеплановых проверок, увеличение срока действия марок и др.

Как правило, претендующие на государственную поддержку лица должны соответствовать определенным

²³ См.: Постановление Правительства РФ от 14.03.2020 № 285 «О Координационном совете при Правительстве Российской Федерации по борьбе с распространением новой коронавирусной инфекции на территории Российской Федерации». Собрание законодательства РФ, 23.03.2020, № 12, ст. 1781.

²⁴ Указ Президента РФ от 21.10.2022 № 763 «О Координационном совете при Правительстве Российской Федерации по обеспечению потребностей Вооруженных Сил Российской Федерации, других войск, воинских формирований и органов». Собрание законодательства РФ, 24.10.2022, № 43, ст. 7385.

²⁵ <http://www.kremlin.ru/> (по состоянию на 24.07.2019).

²⁶ См.: письмо Министерства финансов Российской Федерации от 7 июня 2022 г. № 03-13-05/53830. СПС КонсультантПлюс (Дата обращения: 17.01.2023).

требованиям²⁷, например, относиться к субъектам МСП, быть резидентами определенной экономической зоны, работать в определенной отрасли экономики и др.

Таким образом, государственная поддержка представляется дифференцированным методом государственного управления, позволяющим воздействовать на те сферы экономики, которые нуждаются во внимании и приоритетном развитии по тем или иным объективным причинам. Государственная поддержка воздействует на поведение хозяйствующих субъектов и стимулирует их, в том числе и через предоставление ресурсов, на достижение определенных экономических результатов.

Государственная поддержка обеспечивается органами власти всех уровней, на которые возложены функции управления экономикой, а также уполномоченными ими органами и организациями. В целях повышения эффективности управления создаются новые институты управления под определенные задачи, в том числе и имеющие оперативный, координационный и специальный характер.

Система государственной поддержки обеспечивает достижение публично значимых экономических результатов, а также развитие потенциала и возможностей хозяйствующих субъектов. Государственная поддержка осуществляется с использованием определенных правовых институтов и проводится в определенных формах.

Государственная поддержка обеспечивается за счет формирования положительных стимулов и системы поощрения, как в материальной форме, так и в нематериальной, а также посредством снижения или устранения административных барьеров и улучшения условий хозяйствования.

Административно-правовой режим государственной поддержки экономики в настоящее время до конца не сформирован, существует в эклектичной форме и реализуется за счет применения различных средств и форм государственного управления. Общие принципы государственной поддержки экономики в настоящее время находятся в стадии формирования. ■

Литература [References]

1. Максимов С. В. Идеи новой модели публичного управления российской экономикой (институциональный и правовой аспекты) // Российское конкурентное право и экономика. 2022. № 3 (31). С. 8—21, <https://doi.org/10.47361/2542-0259-2022-3-31-8-21>

²⁷ См., напр.: приложение № 1 к Порядку проведения оценки финансовой устойчивости (стресс-теста) системообразующих организаций российской экономики, претендующих на предоставление в 2020 году мер государственной поддержки, утвержденному приказом Минэкономразвития России от 13 мая 2020 г. № 276 (в ред. приказа Минэкономразвития России от 19.10.2020 № 680).

- [Maksimov S. V. Ideas of a new model of public management of the Russian economy (institutional and legal aspects) // Russian Competition Law and Economy. 2022;(3(31)):8-21, (In Russ.), <https://doi.org/10.47361/2542-0259-2022-3-31-8-21>]
2. Каминский Э. С. К вопросу о публичном интересе в уголовном процессе // Российский судья. 2021. № 1. С. 26—30, <https://doi.org/10.18572/1812-3791-2021-1-26-30> [Kaminskiy E. S. On public interest in a criminal procedure // Russian Judge. 2021;(1):26-30, (In Russ.), <https://doi.org/10.18572/1812-3791-2021-1-26-30>]
3. Тихомиров Ю. А. Публичное право. Учебник. М.: Издательство БЕК, 1995. 496 с. [Tikhomirov Yu. A. Public law. Textbook. M.: BEK Publishing House, 1995. 496 p., (In Russ.)]
4. Спирин А. В. Публичный интерес в уголовном судопроизводстве // Вестник Восточно-Сибирского института МВД России. 2019. № 1(88). С. 91—104, <https://doi.org/10.24411/2312-3184-2019-10009> [Spirin A. V. Public interest in criminal proceedings // Vestnik Eastern Siberia Institute of the Ministry of the Interior of the Russian Federation. 2019;(1(88)):91-104, (In Russ.), <https://doi.org/10.24411/2312-3184-2019-10009>]
5. Оболенская Л. В. Анализ институтов развития в контексте их реформирования: целевые и нормативно-правовые аспекты // Безопасность бизнеса. 2022. № 5. С. 20—25, <https://doi.org/10.18572/2072-3644-2022-5-20-25> [Obolenskaya L. V. Analysis of development institutes in the context of their reformation: target and regulatory aspects // Business Security. 2022;(5):20-25, (In Russ.), <https://doi.org/10.18572/2072-3644-2022-5-20-25>]
6. Хабриева Т. Я. Конституционная реформа в современном мире: монография / Т. Я. Хабриева. М.: Наука РАН, 2016. 320 с. [Khabrieva T. Y. Constitutional Reform in Today's Context: monograph / T. Y. Khabrieva. M.: RaS Nauka, 2016. 320 p., (In Russ.)]
7. Тимошенко А. А. Поощрение как способ государственного стимулирования предпринимательской деятельности // Предпринимательское право. Приложение «Право и Бизнес». 2018. № 4. С. 27—32. [Timoshenko A. A. Incentive as a means of state encouragement of entrepreneurial activities // Entrepreneurial Law. 2018;(4):27-32, (In Russ.)]
8. Мирошник С. В. Теория правового стимулирования: Дис.... д-ра юрид. наук. Ростов-на-Дону, 2003. [Miroshnik S. V. Theory of legal stimulation: Dis... Dr. of Law. Rostov-on-Don, 2003, (In Russ.)]
9. Мусаткина А. А. О поощрительных санкциях в уголовном и финансовом праве // Вектор науки ТГУ. 2009. № 5(8). С. 79—84. [Musatkina A. A. About incentive sanctions in the criminal and financial right // Science

- Vector of Togliatti State University. 2009;(5(8)):79-84, (In Russ.))
10. Тихомиров Ю. А. Юридические режимы государственного регулирования экономики // Право и экономика. 2000. № 5. С. 3—15. [Tikhomirov Yu. A. Legal regimes of state regulation of economy // Law and economy. 2000;(5):3-15, (In Russ.))
 11. Шишкин С. Н. Государственное регулирование экономики: предпринимательско-правовой аспект. М.: Волтерс Клувер, 2007. 256 с. [Shishkin S. N. State regulation of the economy: entrepreneurial and legal aspect. M.: Volters Kluver, 2007. 256 p., (In Russ.))
 12. Чупилкина А. Ф., Галлямова Д. Х. Правовой и статистический анализ показателей функционирования и развития малого предпринимательства в России // Безопасность бизнеса. 2019. № 6. С. 14—19. [Chupilkina A. F., Gallyamova D. Kh. The legal and statistical analysis of the performance and development indices of small business in Russia // Business Security. 2019;(6):14-19, (In Russ.))
 13. Башлаков-Николаев И. В. Нормативные цели (ожидаемые результаты) развития конкуренции в сфере промышленности (на примере судостроительной отрасли) // Российское конкурентное право и экономика. 2019. № 2(18). С. 56—61. [Bashlakov-Nikolaev I. V. Regulatory objectives (expected results) the development of competition in the industry (on the example of shipbuilding) // Russian Competition Law and Economy. 2019;(2(18)):56-61, (In Russ.))
 14. Глоссарий. Антимонопольная политика и законодательство. Москва, Издательство «Поматур», 2003. 190 с. [Glossary competition policy and law. Moscow, Pomatur Publishing House, 2003. 190 p.]
 15. Курц Н. А. Списание неустоек в сфере государственных и муниципальных закупок: проблемы правоприменения // Вестник арбитражной практики. 2022. № 3. С. 74—81. [Kurts N. A. Writing off penalties in the field of government and municipal procurement: problems of law enforcement // Vestnik Arbitrazhnoy Praktiki. 2022;(3):74-81, (In Russ.))
 16. Башлаков-Николаев И. В. Подходы к антикартельным запретам: что уже изменила и каких изменений требует в будущем пандемия COVID-19? // Конкурентное право. 2020. № 4. С. 16—20. [Bashlakov-Nikolaev I. V. Approaches to cartel prohibitions: what has the COVID-19 pandemic already changed and what further changes does it require? // Competition Law. 2020;(4):16-20, (In Russ.))
 17. Ручкина Г. Ф. К вопросу о совершенствовании мер государственной поддержки субъектов малого и среднего предпринимательства в условиях цифровой экономики // Предпринимательское право. 2019. № 4. С. 13—20. [Ruchkina G. F. On the improvement of measures of state support of small and medium-sized enterprises in digital economy conditions // Entrepreneurial Law. 2019;(4):13-20, (In Russ.))
 18. Хабриева Т. Я., Курбанов Р. А. Правовые основы и интеграционные тенденции в Каспийском регионе. «Каспийская пятерка»: история и перспективы // Журнал российского права. 2021. Т. 25. № 8. С. 118—130. <https://doi.org/10.12737/jrl.2021.103> [Khabrieva T. Y., Kurbanov R. A. Legal bases and integration trends in the Caspian region. The Caspian five: history and prospects // Journal of Russian Law. 2021;25(8):118-130, (In Russ.), <https://doi.org/10.12737/jrl.2021.103>]
 19. Заварухин В. П., Фролова Н. Д., Байбулатова Д. В. Государственно-частное партнерство как инструмент развития космического сектора США и Великобритании // Российское конкурентное право и экономика. 2021. № 4 (28). С. 76—87, <https://doi.org/10.47361/2542-0259-2021-4-28-76-87> [Zavarukhin V. P., Frolova N. D., Baibulatova D. V. Public-private partnership for the development of space sector in the United States and Great Britain // Russian Competition Law and Economy. 2021;(4(28)):76-87 (In Russ.), <https://doi.org/10.47361/2542-0259-2021-4-28-76-87>]
 20. Россинский Б. В., Старилов Ю. Н. Административное право: учебник для бакалавриата. М.: Норма, 2019. 640 с. [Rossinsky B. V., Starilov Yu. N. Administrative law: an undergraduate textbook. M.: Norma. 2019. 640 p., (In Russ.))
 21. Старостин С. А. Классификация административно-правовых режимов // Законы России: опыт, анализ, практика. 2020. № 11. С. 3—10. [Starostin S. A. Classification of administrative regimes // Laws of Russia: Experience, Analysis, Practice. 2020(11):3-10, (In Russ.))
 22. Степин А. Б. Способы защиты в системе мер государственной поддержки субъектов малого и среднего предпринимательства // Безопасность бизнеса. 2020. № 1. С. 33—36. [Stepin A. B. Protection means in the system of measures of state support of small and medium-size enterprises // Business Security. 2020;(1):33-36, (In Russ.))

Сведения об авторе

Гудков Эдуард Сергеевич: кандидат юридических наук, член Общественного совета при Минприроды России
Gudkov.ed@gmail.com

<https://doi.org/10.47361/2542-0259-2023-1-33-32-37>

ISSN: 2542-0259

© Российское конкурентное право
и экономика, 2023

Комментарий к статье Э. С. Гудкова «О государственной поддержке как о методе государственного управления экономикой в Российской Федерации (организационный и правовой аспекты)»

Башлаков-Николаев И. В.,

к.э.н., доцент,
ИГСУ РАНХиГС,
119606, Россия, г. Москва,
пр-т Вернадского, д. 84

Для цитирования: Башлаков-Николаев И. В. Комментарий к статье Э. С. Гудкова «О государственной поддержке как о методе государственного управления экономикой в Российской Федерации (организационный и правовой аспекты)» // Российское конкурентное право и экономика. 2023. № 1 (33). С. 32–37, <https://doi.org/10.47361/2542-0259-2023-1-33-32-37>

Commentary on the Article Eduard S. Gudkov “On State Support as a Method of State Management of the Economy in the Russian Federation (Organizational and Legal Aspects)”

Igor V.

Bashlakov-Nikolaev,

Candidate of Economic Sciences,
Associate Professor,
Institute of Public Administration
and Civil Service of the Russian
Presidential Academy of
National Economy and Public
Administration,
P. Vernadskogo, 84, Moscow,
119606, Russia

For citation: Bashlakov-Nikolaev I. V. Commentary on the article Eduard S. Gudkov “On state support as a method of state management of the economy in the Russian Federation (organizational and legal aspects)” // Russian Competition Law and Economy. 2023;(1(33)):32-37, (In Russ.), <https://doi.org/10.47361/2542-0259-2023-1-33-32-37>

Статья кандидата юридических наук Э. С. Гудкова представляет собой исследование организационных и правовых начал системы государственной поддержки в экономике как одного из элементов или методов государственного управления экономикой.

Автор рассматривает государственную поддержку как совокупность специфических способов или средств государственного управления, что соответствует существу и сложной структуре государственного управления как явления.

Государственное управление (в узком значении этого понятия), по мнению ряда специалистов, представляет собой основанную на законах реализацию исполнительными органами государственной власти исполнительно-распорядительных функций в сферах развития экономики и культуры, социального обеспечения и здравоохранения, транспорта и связи, обеспечения безопасности государства и охраны общественного порядка, обороны страны и т. д. [1]. Оно осуществляется, прежде всего, органами исполнительной власти и проявляется в разнообразных формах на основе общих или социально-правовых принципов государственного управления (объективность, эффективность, сочетание централизации и децентрализации, законность и дисциплина) и организационных принципов государственного управления, включающих две основные группы. К первой группе организационных принципов относятся: отраслевой, территориальный, линейный, функциональный, двойного подчинения. Ко второй — рациональное распределение полномочий между субъектами государственного управления, ответственность субъектов государственного управления за результаты своей работы, сочетание единоначалия и коллегиальности). Авторы отмечают, что *государственное управление с точки зрения структуры его процесса* есть последовательное осуществление субъектами управления ряда процедур (стадий, циклов, фаз и т. п.) в рамках административных стандартов и регламентов.

И. В. Понкин замечает, что государственное управление и государственная политика реализуются посредством обширного инструментария, содержание и формы которого интегрально отвечают целям и задачам государственного управления в целом и по конкретным направлениям (в определенных сферах), и выделяет меры, средства и механизмы государственного управления, мерой называя то же средство, только отличающееся разовостью или частностью и привязанное к конкретным условиям [2]. Данный автор выделяет организационные, нормативно-правовые, социальные, институциональные, политические, судебные, экономические, информационные и др. *механизмы государственного управления и (или) государственной политики*.

Исходя из такого представления можно констатировать, что государственная поддержка как метод государственного управления содержит в себе также орга-

низационные, нормативно-правовые, институциональные, экономические и др. механизмы.

Э. С. Гудков рассматривает государственную поддержку как комплекс мер «позитивной» направленности, предназначенных для повышения эффективности решения экономических задач за счет активизации, упрощения, стимулирования и вовлечения в соответствующий процесс решения стоящих перед экономикой задач определенных групп хозяйствующих субъектов. При этом государственная поддержка, по его мнению, становится необходимым средством государственного управления экономикой, когда другими средствами удовлетворить публичный интерес в виде развития экономики государство не способно либо в целом, либо с необходимой эффективностью. Причем автор обращает внимание на механизмы, которые не только определяют и обозначают, но и стимулируют публичный интерес развития экономики, например, в сфере технологического развития и достижения технологической независимости.

Автор характеризует государственную поддержку через показатели плановости и ситуативности в тех случаях, когда чрезвычайная и сложная экономическая ситуация диктует формы государственной поддержки, что определяет гибкость системы государственной поддержки и ее универсальность. Особо отмечает автор и роль государственной поддержки в преодолении кризисных ситуаций, например, связанных с COVID-19 и др. Государственная поддержка в кризисные периоды дополняется еще и ослаблением «давления» мер государственного контроля в экономике [3—5], что, в частности, проявляется в реализации риск-ориентированного подхода при осуществлении государственного контроля [6].

Механизм государственной поддержки, как справедливо замечает Э. С. Гудков, реализуется через средства повышения эффективности экономических процессов, стимулирующих экономическую деятельность частного бизнеса. Такие средства могут быть разнообразными, в том числе иметь компенсаторные свойства, сглаживающие недостатки экономики, связанные с несовершенством институциональной среды, несовершенством финансовой системы, высокими административными барьерами, неразвитой конкуренцией, внешними угрозами и т. п.

Для преодоления неразвитости финансовых институтов в государственной поддержке, отмечает автор, используются институты развития, а также финансовые институты, стимулируемые особым образом для решения задач государственной поддержки, например, посредством их субсидирования и т. п.

Данные тезисы находят подтверждение в трудах исследователей, которые рассматривают вопросы регулирования институтов развития. Например, С. В. Кузнецов отмечает, что через точки роста, называемые также институтами развития, происходит поддержка секто-

ров экономики и определенных территорий, которые необходимо развивать в публичных целях. Однако осуществление в них предпринимательской деятельности недостаточно привлекательно для частных инвесторов без дополнительных льгот и гарантий [7]. Т. Н. Калмыкова обращает внимание, что институты развития ликвидируются, когда данный сектор экономики становится конкурентоспособным и может без поддержки государства развиваться самостоятельно [8]. Автор не ограничивается рассмотрением финансовых видов поддержки, но рассматривает и нефинансовые ее виды, а также виды, связанные не с финансированием, а с мерами по списанию неустоек, которые носят ретроспективный характер. Таким образом, автор рассматривает государственную поддержку в ее перспективном и ретроспективном плане.

Э. С. Гудков рассматривает государственную поддержку комплексно, не только как средство собственно государственного управления экономикой и средство, активизирующее ее развитие, но и как средство или инструмент целеполагания, обозначения важнейших задач, стоящих перед экономикой в определенный момент развития государства.

Кроме того, автор полагает, что государственная поддержка может выступать и в качестве мерила перспективности и необходимости определенной экономической деятельности для бизнеса, когда инициатива частного бизнеса подтверждается принятием мер государственной поддержки. В этом случае автор говорит о положительном элементе государственной поддержки, воздействующем на принятие, в том числе и инвестиционных решений.

Автор ставит вопрос о компенсаторном характере государственной поддержки в смысле ее способности компенсировать, с одной стороны, недостаточно развитую конкурентную среду или недостаточные возможности бизнеса с точки зрения способности конкурировать или находить ресурсы для продолжения бизнеса или развития. Это подтверждается, например, той ролью, которая уделяется созданию и развитию малого бизнеса и его государственной поддержке в контрактной системе закупок для государственных и муниципальных нужд, регулирование которой содержит требования об обязательной закупке продукции у субъектов малого и среднего бизнеса [9].

С другой стороны, автор рассматривает государственную поддержку в качестве средства повышения конкурентоспособности российских товаров на международных и транснациональных рынках¹.

Позиция автора о приоритете государственной поддержки по сравнению с требованиями конкуренции в системе государственного управления экономикой заслуживает внимания. С одной стороны, несмотря на то, что конкуренция считается средством развития экономики², автор обосновывает позицию о том, что при принятии мер государственной поддержки, за исключением, пожалуй, лишь применения института государственной помощи (ст. 19—21 Федерального закона от 26 июля 2006 г. № 135-ФЗ «О защите конкуренции»³), вопрос об ограничении конкуренции либо не берется в расчет, либо игнорируется по причине того, что в результате государственной поддержки экономика получает больше преимуществ, чем от наличия конкуренции на определенном товарном рынке. Объясняется это, с точки зрения механизма государственного управления, в том числе тем, что государственная поддержка вводится правовыми актами, действие в отношении которых норм антимонопольного законодательства и запретов, содержащихся в нем, не предусмотрено. А с точки зрения организационных аспектов такой феномен объясняется тем, что антитраст (защита конкуренции) и государственная поддержка рассматриваются в качестве различных методов управления экономическими процессами, приоритет которых устанавливается государством исходя из различных условий, учитываемых в тот или иной момент времени, для тех или иных субъектов, для тех или иных рынков.

Автор обращает внимание на формы государственной поддержки, предлагает их квалификацию по различным основаниям, связывает их с экономическими факторами, воздействующими на экономику. Это, например, и меры, направленные на формирование спроса через различные инструменты поддержки. Это и формирование (увеличение) предложения через государственную поддержку возвращения или входа на рынок не только хозяйствующих субъектов, но и специалистов на примере представителей IT-отрасли. Это и увеличение предложения через насыщение рынка (например, легализация параллельного экспорта, поощрение создания новых логистических маршрутов). Данные меры могут носить, о чем справедливо говорит автор, как прямой, так и косвенный характер.

Заслуживает внимания описание автором вопросов, связанных с классификацией объектов государственной поддержки, разделяемых на индивидуальные, групповые, неопределенные и общие, а также вопросов, характеризующих многообразие организационных

¹ См.: Постановление Правительства РФ от 15.04.2014 № 316 «Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Экономическое развитие и инновационная экономика» // СЗ РФ. 05.05.2014, № 18 (ч. II). Ст. 2162. Направление «Развитие экспорта».

² См., напр.: Указ Президента РФ от 21.12.2017 № 618 «Об основных направлениях государственной политики по развитию конкуренции» (вместе с «Национальным планом развития конкуренции в Российской Федерации на 2018—2020 годы»). СЗ РФ. 25.12.2017, № 52 (ч. I). Ст. 8111.

³ СЗ РФ. 31.07.2006, № 31 (ч. I). Ст. 3434.

форм субъектов, предоставляющих государственную поддержку, через институциональность, принадлежность к системе.

П. П. Кабытов и А. В. Калмыкова [10], например, указывают на особое место в оперативном государственном управлении гибких структур управления, особенно в части управления национальными проектами. Авторы отмечают, что применительно к гибким структурам в аппарате государственного управления следует говорить не об отсутствии бюрократической регламентации деятельности, а об особом (упрощенном) правовом режиме осуществления публичных функций и полномочий. Окончательно его еще предстоит сформировать, в том числе посредством установления особого режима обеспечения государственных нужд, возникающих в рамках реализации проектов. Необходимо отметить, что применение таких гибких структур весьма оправданно в условиях ограниченности времени на принятие решения.

Причем в зависимости от эффективности деятельности субъектов управления автор рассматривает не только эффективность, но и интенсивность государственной поддержки, которая обусловлена зачастую наличием специализированных органов управления, мотивированных на результат, скорее всего, через показатели эффективности своей собственной деятельности.

Автор особо останавливается на поддержке субъектов малого и среднего бизнеса как самой распространенной групповой категории получателей государственной поддержки, но подчеркивает появление новых групповых субъектов государственной поддержки, определяемых целями развития экономики. Это и отраслевая поддержка, и территориальная поддержка. Все они характеризуются определенной или неопределенной по составу группой получателей поддержки. При этом автор рассматривает особенности государственной поддержки в отраслях экономики и на определенных территориях, характеризующихся различными показателями оснований оказания государственной поддержки.

Автор рассматривает особенности и характеристики налоговых форм государственной поддержки, сущность которых определяется налоговым законодательством и его принципами. В связи с чем можно проследить закономерность, связанную с тем, что тот или иной вид государственной поддержки будет иметь особенности, связанные не только с отраслевым, структурным и функциональным строением экономики, но и с различиями строения и принципов отраслей права, регулирующих экономические отношения в той или иной сфере.

Интересной представляется позиция Э. С. Гудкова о механизме стимулирования хозяйствующих субъектов посредством государственной поддержки через создание определенных рыночных и административных усло-

вий для ведения бизнеса, которые можно чаще отнести к косвенным мерам государственной поддержки:

- формирование товарного рынка посредством ограничений (барьеров), например, через лицензирование (когда ограничение для одних означает поддержку для других);
- формирование спроса через первичные и вторичные льготы (например, субсидирование производителей или льготы для потребителей);
- распределение бремени ведения бизнеса через участие государственного партнера в реализации проекта;
- поддержание спроса через обеспечение выхода на иностранные рынки и содействие в защите конкуренции на них;
- введение новых или смена действующих презумпций, например, добросовестности при недостижении результата инновационных проектов (право на риск), смена презумпции запрета картеля как такового (per se) на презумпцию разумного подхода.

В данных положениях отражается облик механизма государственной поддержки экономики, с точки зрения экономической деятельности объясняется возможность использовать в государственном управлении экономические методы после оформления правового регулирования процесса воздействия на экономическое поведение субъектов рынка.

Согласимся с автором в том, что режим государственной поддержки экономики в настоящее время не сформирован и существует в эклектичной форме за счет использования различных, в том числе правовых средств, административно-правовых режимов и их элементов, а общие принципы государственной поддержки в настоящее время только формируются.

Вместе с тем в статье дается квалификация многих аспектов государственной поддержки, что указывает на ценность исследования. Здесь можно лишь отметить, что в статье более отработана организационная часть, чем вопросы правового регулирования государственной поддержки. Хотя, как отмечается [1], свое юридическое выражение государственное управление получает в правоприменении, административном правотворчестве, административной юрисдикции (правоохранении), и все эти направления органически связаны с изданием органами управления юридических актов на основании и во исполнение закона. Однако описание автором организационных аспектов государственного управления и механизма действия объектов управления создает предпосылки для нормативного оформления вопросов правового регулирования общественных отношений в сфере экономики в части государственной поддержки в последующем.

Следует заметить, что вопросы правового регулирования могут быть более подробно рассмотрены и разработаны при дальнейшем исследовании темы правового

регулирования государственной поддержки экономики в Российской Федерации. В связи с этим хотелось бы порекомендовать автору продолжить исследования на данную тему, представляющуюся актуальной в современных реалиях.

Также можно отметить, что новый современный вызов в виде «цифровизации» экономики в явном виде (за исключением некоторых форм поддержки ИТ-отрасли) не был обозначен в качестве фактора, влияющего на облик государственного управления. Однако представляется, что особенностям государственной поддержки в условиях цифровизации можно уделить больше внимания, так как существует вероятность, что «развитие ИТ-технологий, появление и внедрение систем искусственного интеллекта (далее — ИИ) в сфере государственного управления приведет к тому, что государство сохранит за собой лишь политические и силовые функции, в то время как функции административного управления будут утрачены либо сведены к минимуму» [11]. Вероятно, в этом случае и предоставление государственной поддержки может быть «поручено» ИИ, что, в свою очередь, должно определять особенности государственной поддержки экономики при последовательном наступлении «цифровизации» экономики.

Автор в статье ввиду объективных причин не смог отразить особенности государственной поддержки в различных отраслях и сферах экономики, что представляется целесообразным в случае продолжения исследований по теме государственной поддержки экономики в Российской Федерации. Между тем практика и результаты исследований показывают, что в различных отраслях экономики регулирование вопросов государственной поддержки может весьма существенно различаться не только исходя из исторических предпосылок, технологических особенностей, целеполагания и др., но и исходя из сущностных особенностей товарных рынков, объясняемых с точки зрения возможности достижения конечного результата определенной экономической деятельности.

Это, например, случаи, когда товарные рынки характеризуются особенностью введения в оборот работ, результат которых непредсказуем (невозможность достижения результатов научно-исследовательских работ и опытно-конструкторских и технологических работ, ст. 775, 776 Гражданского кодекса Российской Федерации).

В подобных случаях важно предусмотреть адекватные складывающимся условиям обращения товара на рынке принципы и условия государственной поддержки с целью обеспечения «непрерывного перелива знаний и технологий в экономику, в том числе через

соответствующую (государственную⁴) закупочную деятельность». Об этом, например, говорит С. И. Черных [12, с. 107]. Причем мы можем убедиться, что система государственных и муниципальных закупок не только может служить мерой поддержки малого и среднего бизнеса, но и одновременно обеспечивать государственную поддержку научной деятельности в Российской Федерации.

При этом рынки научной деятельности, как указывают С. В. Максимов и Е. В. Осипова [13], обладают особенностями за счет того, что рынок научных результатов в сфере государственных и муниципальных закупок не просто неразрывно связан с рынком доступа к праву заключить государственный (или муниципальный) контракт на выполнение НИР, но и формально в значительной части поглощается им. При этом, с другой стороны, обращают внимание авторы, право на заключение государственного контракта на выполнение НИР получает тот, кто более других участников конкурса соответствует требованиям заказчика (среди последних, как правило, доминируют опыт создания сходных научных результатов и готовность победителя конкурса выполнить НИР за наименьшее вознаграждение).

Данные особенности, безусловно, не только влияют на условия государственной поддержки на рынках научных исследований, но и имеют значение для совершенствования правового регулирования закупок в сфере научной деятельности, формирования общих принципов государственной поддержки экономики. ■

Литература [References]

1. Попов Л. Л., Мигачев Ю. И., Тихомиров С. В. Государственное управление и исполнительная власть: содержание и соотношение / Под ред. Л. Л. Попова. М.: Норма, Инфра-М, 2011. 320 с. [Popov L. L., Migachev Yu. I., Tikhomirov S. V. Public administration and executive power: content and ratio / Ed. L. L. Popov. M.: Norma, Infra-M, 2011. 320 p.]
2. Понкин И. В. Теория государственного управления: инструменты государственного управления и государственной политики // Административное право и процесс. 2014. № 1. С. 27—30. [Ponkin I. V. Theory of public administration: the instruments of public administration and public policy // Administrative Law and Procedure. 2014;(1):27-30, (In Russ.)]
3. Башлаков-Николаев И. В. Подходы к антикартельным запретам: что уже изменила и каких изменений требует в будущем пандемия COVID-19? // Конкурентное право. 2020. № 4. С. 16—20 [Bashlakov-

⁴ Прим. авт.

- Nikolaev I. V. Approaches to cartel prohibitions: what has the COVID-19 pandemic already changed and what further changes does it require? // *Competition Law*. 2020;(4):16-20, (In Russ.)]
4. Князева И. В. Сцилла и Харибда антимонопольного правоприменения в условиях социально-экономического кризиса, вызванного пандемией COVID-19 // *Современная конкуренция*. 2020. Т. 14. № 2(78). С. 5—25, <https://doi.org/10.37791/1993-7598-2020-14-2-5-25> [Knyazeva I. V. The Scylla and Charybdis of antitrust enforcement in the context of the socio-economic crisis caused by the COVID-19 pandemic // *Journal of Modern Competition*. 2020;14(2):5-25, (In Russ.), <https://doi.org/10.37791/1993-7598-2020-14-2-5-25>]
 5. Лисицын-Светланов А. Г., Максимов С. В. Модели преодоления кризиса системы государственного контроля в сфере экономики. URL: http://igpran.ru/public/articles/Lisicin-Svetlanov_Maksimov.pdf?ysclid=ler4uyzxcgj90621206 (Дата обращения: 02.03.2023) [Lisitsyn-Svetlanov A. G., Maksimov S. V. Models of overcoming the crisis of the system of state control in the field of economy. URL: http://igpran.ru/public/articles/Lisicin-Svetlanov_Maksimov.pdf?ysclid=ler4uyzxcgj90621206, (In Russ.) (Accessed: 02.03.2023)]
 6. Писенко К. А., Славинский П. В. Риск-ориентированный подход в антимонопольном контроле в Российской Федерации как предмет научного исследования // *Административное право и процесс*. 2021. № 3. С. 23—28, <https://doi.org/10.18572/2071-1166-2021-3-23-28> [Pisenko K. A., Slavinskiy P. V. The risk-oriented approach in antimonopoly control in the Russian Federation as a research subject // *Administrative Law and Procedure*. 2021;(3):23-28, (In Russ.), <https://doi.org/10.18572/2071-1166-2021-3-23-28>]
 7. Кузнецов С. В. Банки развития: международный опыт правового регулирования: монограф. М.: Юстицинформ, 2018. 218 с. [Kuznetsov S. V. Development banks: international experience in legal regulation: monograph. M.: Justicinform. 2018. 218 p., (In Russ.)]
 8. Калмыкова Т. Н. Зарубежный опыт формирования государственных корпораций в структуре современной экономики // *Бизнес. Образование. Право*. 2014. № 4(29). С. 236—239 [Kalmykova T. N. Foreign experience of establishing public corporations in the structure of the modern economics // *Business. Education. Law*. 2014;(4):236-239, (In Russ.)]
 9. Андреева Л. В. Развитие законодательства об участии субъектов малого предпринимательства в государственных и муниципальных закупках // *Журнал предпринимательского и корпоративного права*. 2018. № 2(10). С. 17—19 [Andreeva L. V. Development of legislation on participation of small-sized business entities in state and municipal procurement // *Journal of Entrepreneurship and Corporate Law*. 2018;(2):17-19, (In Russ.)]
 10. Калмыкова А. В., Кабытов П. П. «Гибкие» структуры государственного управления // *Журнал российского права*. 2019. № 8. С. 107—120. <https://doi.org/10.12737/jrl.2019.8.10> [Kalmykova A. V., Kabytov P. P. "Flexible" structures of public administration // *Journal of Russian Law*. 2019;(8):107-120, (In Russ.), <https://doi.org/10.12737/jrl.2019.8.10>]
 11. Юридическая концепция роботизации / А. А. Головина, А. И. Сидоренко, Н. В. Антонова [и др.]. М.: Общество с ограниченной ответственностью «Проспект», 2019. 240 с. ISBN 978-5-392-30565-0. <https://doi.org/10.31085/9785392305650-2019-240> [The legal concept of robotization / A. A. Golovin, A. I. Sidorenko, N. V. Antonov [et al.]. M.: Prospect Limited Liability Company, 2019. 240 p. ISBN 978-5-392-30565-0, (In Russ.), <https://doi.org/10.31085/9785392305650-2019-240>]
 12. Институты государственного управления: стратегические вызовы и тенденции развития: Сборник научных трудов. М.: Институт экономики Российской академии наук, 2018. 202 с. ISBN 978-5-9940-0634-4. [Institutes of Public Administration: Strategic Challenges and Development Trends: Collection of Scientific Papers. M.: Institute of Economics of the Russian Academy of Sciences, 2018. 202 p. ISBN 978-5-9940-0634-4, (In Russ.)]
 13. Максимов С. В., Осипова Е. В. Дуализм рынка государственных закупок научных результатов и перспективы его регулирования // *Российское конкурентное право и экономика*. 2019. № 2(18). С. 36—43 [Maksimov S. V., Osipova E. V. Dualism of the public procurement market of scientific results and prospects of its regulation // *Russian Competition Law and Economy*. 2019;(2(18)):36-43, (In Russ.)]

УДК 001

<https://doi.org/10.47361/2542-0259-2023-1-33-38-45>

ISSN: 2542-0259

© Российское конкурентное право
и экономика, 2023

Методологические основы формирования системы оценки результативности НИОКТР

Заварухин В. П.,**Клеева Л. П.***Институт проблем развития
науки РАН,
117218, Россия, г. Москва,
Нахимовский просп., д. 32

Аннотация

В статье обоснована необходимость создания новой системы оценки результативности научных исследований, опытно-конструкторских и технологических разработок как ключевого элемента и основы для формирования системы мониторинга НИОКТР в соответствии с требованиями Федерального закона от 28 июня 2022 г. № 195-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон “О науке и государственной научно-технической политике”».

Сформулированы основные параметры данной системы, предложена и обоснована методика результативности НИОКТР.

Предлагаемая система оценки результативности НИОКТР, по мнению авторов, отвечает потребностям государственного управления в сфере науки, позволяет обеспечить целостность и высокий уровень цифровизации государственной системы мониторинга НИОКТР, применение двойной персонифицированной оценки научно-технологических результатов (экспертами и субъектами НИОКТР), максимальную простоту для пользователей и экспертов системы, устойчивость к произвольным и целенаправленным воздействиям, могущим приводить к нарушению ее работы.

Ключевые слова: НИОКТР; научно-технологический результат; результативность; мониторинг; система оценки.

Для цитирования: Заварухин В. П., Клеева Л. П. Методологические основы формирования системы оценки результативности НИОКТР // Российское конкурентное право и экономика. 2023. № 1 (33). С. 38–45, <https://doi.org/10.47361/2542-0259-2023-1-33-38-45>

Авторы заявляют об отсутствии конфликта интересов.

Methodological Basis for the Formation of a System for Evaluating R&D Effectiveness

Vladimir P. Zavarukhin,

Ludmila P. Kleeва*,

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

Abstract

The article substantiates the need to create a new system for evaluating the effectiveness of research and development as a key element and basis for the R&D monitoring system in accordance with the requirements of the Federal Law of June 28, 2022 No. 195-FZ "On Amending the Federal Law "On Science and Government Science and Technology Policy".

The authors formulate main parameters for this system, as well as propose and substantiate a methodology for the evaluation of R&D effectiveness.

The proposed system for evaluating R&D effectiveness, according to the authors, meets the needs of public administration in the field of science and ensures: the integrity and high level of digitalization of the government R&D monitoring system, double personalized assessment of scientific and technological results (by experts and R&D subjects), maximum simplicity for users and experts of the system, its resistance to involuntary and purposeful influences on its work.

Keywords: R&D; scientific and technological result; effectiveness; monitoring; evaluation system.

For citation: Zavarukhin V. P., Kleeва L. P. Methodological basis for the formation of a system for evaluating R&D effectiveness // Russian Competition Law and Economy. 2023;(1(33)):38-45, (In Russ.), <https://doi.org/10.47361/2542-0259-2023-1-33-38-45>

The authors declare no conflict of interest.

Состояние научно-технологической сферы России в последние десятилетия, как отмечает ряд экспертов, является неудовлетворительным: инновационная активность предприятий крайне низкая, доля России на рынках гражданской высокотехнологической продукции мизерна и постоянно сокращается, доля добавленной стоимости в цене продукции недостаточна [1, 2]. Несмотря на то, что состояние национальной научно-технологической сферы обычно связывается с низкой величиной затрат на науку и развитие технологий, следует посмотреть на эту проблему и с точки зрения эффективности таких затрат и функционирования данной сферы в целом.

Однако сделать это почти невозможно в силу отсутствия информации о процессе движения полученных новых знаний к новшествам и инновациям. Существующие в стране статистические и поисковые системы могут отражать состояние отдельных участков научно-технологического процесса, но не охватывают его в целом и зачастую являются «нестыкуемыми», поскольку при их разработке такого требования не возникло. В частности, одновременно действуют несколько систем классификации (идентификации) научных данных: система универсальной библиотечной классификации (УБК) используется применительно к научным публикациям, *Центр информационных технологий и систем органов исполнительной власти* (ФГАНУ ЦИТИС) использует собственную систему присвоения научному отчету регистрационного номера, определенным образом привязанного к его тематике¹. Свою систему классификации об-

¹ См.: <https://citis.ru> (Дата обращения: 10.02.2023).

ластей научных исследований использует ВАК России при Минобрнауки России и др. Все эти системы между собой не согласованы.

В результате невозможно получить информацию и том, что стало с новым знанием: реализовалось ли оно в технологических новшествах, привело ли к инновациям или (как это часто бывает) за бесценок отправилось за рубеж, в том числе в виде переданных лицензий либо просто оплачиваемых из наших средств статей в зарубежных журналах, входящих в зарубежные индексируемые базы [3, 4].

Это предопределяет проблему создания системы отслеживания (мониторинга) жизненного цикла всех получаемых в стране научно-технологических результатов и развития на ее основе систем мониторинга состояния и развития всех связанных с ними систем: организаций и прочих субъектов научно-технологической деятельности, отраслей науки и технологических сфер, научных, научно-технических, научно-популярных журналов и т. п. [5]. Необходимость создания такой системы мониторинга закреплена в Федеральном законе от 28 июня 2022 г. № 195-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О науке и государственной научно-технической политике»².

Цель создания такой системы очень проста: должна быть сформирована база полученных научно-технологических результатов, содержащая в себе все данные по уровню результата (его оценке), его авторам и организациях, в которых он получен, его принадлежности к отраслям науки и технологий, данные относительно результатов, на которых он основан, заявок и патентов, с ним связанных, и прочие данные, необходимые для пользователей системы.

Очевидно, что при наличии подобной полной совокупности данных из нее с помощью поисковых систем легко можно получить всю информацию о ведущих исследованиях организациях, деятельности отдельных ученых, о состоянии отраслей науки и технологий, о научных журналах, а также о прохождении данного нового знания по всему научно-технологическому циклу. Предполагается, что формируемые на основе данной системы данные должны быть сопоставимыми и взаимодополняющими.

1. Система оценки результативности научно-технологических результатов как основа общей системы мониторинга сферы НИОКТР

Единицей в системе является созданный (усовершенствованный) и получивший оценку научно-технологический результат, полученный субъектами НИОКТР (как

в рамках юридических лиц — научных организаций, учреждений образования, производственных предприятий и т. д., так и коллективами физических лиц) и зафиксированный в любой форме (научно-исследовательский отчет, заявка на патент, диссертация или иная квалификационная работа, статья и т. п.). Система оценки результативности НИОКТР объединяет все создаваемые в России результаты научно-технологической деятельности, полученные в рамках разных элементов отечественной научно-инновационной системы [6].

Система оценки результативности научно-технологических результатов формируется как ключевой элемент и центральная часть создаваемой системы мониторинга сферы НИОКТР, которая должна, на наш взгляд, обеспечивать соответствие последней следующим требованиям:

- полнота и прозрачность (для выявления направлений использования отечественных научно-технологических результатов);
- максимальное использование возможностей цифровизации в сочетании с персональной оценкой научно-технологических результатов исследователями: с одной стороны, экспертами, оценивающими результат, и с другой стороны — оценивающими методы получения данного результата организациями, субъектами НИОКТР;
- максимальная простота и унификация использования участниками экспертизы и пользователями системы: участие в оценке и получение данных должны быть простыми, понятными и естественными для них;
- устойчивость к умышленной и неумышленной порче, что станет особенно актуальным, если эксплуатация системы выявит имеющийся неэквивалентный экспорт отечественных научно-технологических результатов;
- единообразие, обеспечивающее «стыкуемость» всех подсистем мониторинга.

Соответственно, обеспечение этих характеристик системы мониторинга сферы НИОКТР является ключевым требованием к системе оценки научно-технологических результатов.

Для того чтобы выявить все научно-технологические результаты, которые должны быть помещены в систему, эти результаты должны быть оценены, в том числе и для гарантии отсева ложных результатов. Как уже отмечалось, эта оценка должна, на наш взгляд, обеспечиваться двумя видами экспертиз: учеными-экспертами, оценивающими сам результат, и авторитетными субъектами научно-технологической деятельности, оценивающими методы его получения.

2. Процедура оценки научно-технологических результатов

Оценка научно-технологических результатов, по мнению авторов, должна проводиться в два этапа. На первом этапе — раздельная экспертиза результата и методов

² См.: Федеральный закон от 28.06.2022 № 195-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон "О науке и государственной научно-технической политике"» // СЗ РФ. № 27. Ст. 4596.

его получения. Эти два вида экспертиз должны исключать возможность внешнего влияния на получаемые результаты и проводиться параллельно. Иными словами, параллельно оцениваются:

- уровень результата оценивается группой экспертов в данной сфере, случайно выбранной из общей совокупности экспертов в данной области, которая, в свою очередь, формируется из общей системы оценки научно-технологических результатов по их авторам;
- корректность методов и подходов, используемых при получении результатов, оценивается учеными (научно-технологическими советами научных или образо-

вательных организаций, имеющих значимые результаты в данной области).

Существенно, что экспертная оценка результата проводится экспертами, каждый из которых заполняет ЕДИНУЮ шкалу оценки, что обеспечивает сопоставимость полученных данных.

Такая единая шкала могла бы иметь, например, вид, приведенный в таблице.

Как видим, для конкретного результата большое количество позиций будет оценено как «0» баллов: для фундаментального результата — технологический уровень и масштабирование, для внедрения — научная новизна и т. п., хотя могут быть и исключения.

Таблица. Примерный вид анкеты, заполняемой экспертами для оценки научно-технологического результата

Table. Approximate type of questionnaire completed by experts to assess the scientific and technological result

Позиция	СМБ
1. Новизна	
H1 — научный прорыв (в том числе в сфере междисциплинарных исследований)	10
H2 — получен существенный результат в отдельной области науки	5
H3 — решен частный вопрос в какой-либо предметной области	3
H4 — результаты в рамках научных теорий, уточнение уже полученных результатов	2
2. Потенциал развития	
П1 — возможно создание нового направления междисциплинарных научных исследований, новой области научных знаний или полученные результаты обладают серьезным потенциалом для широкого практического использования, формирования новых рынков или получения значительной доли на действующих	10
П2 — возможно использование полученных результатов для научных исследований частных вопросов или их практическое применение частного характера	5
3. Научно-технологический уровень	
T1 — разработана техника/технология, обеспечивающая существенное продвижение в нескольких областях применения или существенно повышающая международную конкурентоспособность и обороноспособность страны	6
T2 — разработанная техника/технология вносит существенный вклад в развитие отдельной отрасли	4
T3 — дано частное решение, актуальное для отдельных предприятий	2
T4 — формирование принципов реализации нового результата в инновационной технологии / системы элементов новой технологии и способов их взаимодействия	5
T5 — проектирование и конструирование новой технологии / создание образца новой техники (апробация технологии) / проверка параметров новой техники (технологии)	5
T6 — адаптация зарубежной технологии к российским условиям	3
T7 — технологическое обеспечение новой технологии (на основе доступных элементов)	3
4. Масштаб внедрения	
B1 — разработка обеспечивает выход на новые отечественные и мировые рынки	10
B2 — разработка обеспечивает повышение конкурентоспособности на действующих рынках, расширение присутствия на них российских предприятий	5
B3 — разработка обеспечивает улучшение отдельных характеристик продукции (техники) и/или технологий без существенного изменения ситуации на рынках	2
B4 — разработка повышает возможности и выявляет пути выхода на рынок (в т.ч. маркетинг)	3
B5 — создание и организация серийного производства	5

Заметим, что заполнение такой таблицы должно быть понятным экспертам с учетом того, что аналогичные данные представляются в каждом автореферате и во всех квалификационных работах, по которым большинство экспертов имеют опыт оппонирования или рецензирования.

На основе баллов, проставленных каждым экспертом, формируются таблица средних значений по каждой градации (вектор) и суммирующее значение оценки (скаляр). Обе эти величины должны быть отражены в качестве оценки экспертами научно-технологического результата.

Обсуждение научно-технологического результата коллегиальным органом научно-технологической деятельности (ученым, научно-технологическим советом) происходит в любой организации, специализирующейся в данной отрасли науки и техники или в ряде взаимосвязанных отраслей. Если результат получен в результате взаимодействия представителей нескольких отраслей науки и техники (междисциплинарный результат), он должен оцениваться несколькими организациями. По результатам обсуждения в каждой организации должно быть принято одно из трех решений: 1) одобрить без замечаний («1»); 2) одобрить с существенными замечаниями (список прилагается) («1»/«0»); 3) не одобрить (с обоснованием причин) («0»).

Если результаты экспертизы и оценки совпали (обе положительные или обе отрицательные), то научно-технологический результат помещается либо не помещается в систему оценки. В случае расхождения результатов учредителем организации или уполномоченным органом власти (например, Минобрнауки России или Минпромторгом России) должна быть сформирована специальная комиссия, призванная рассмотреть причины расхождения и имеющая право по результатам обсуждения поставить вопрос об изменениях в организациях — субъектах научно-технологической деятельности (включая их реструктуризацию, например, в случае когда формируется новое направление исследований).

Общая оценка результата получается перемножением величин, полученных суммарно при оценке экспертами и при обсуждении в организациях. Таким образом, система базируется на цифровизации, основанной на сочетании автоматизированных процедур с неформальной оценкой результатов со стороны органов управления научно-технологической деятельностью: от организации до ее учредителя (уполномоченного органа власти). При этом для экспертов и пользователей системы участие в ней должно быть понятным, прозрачным и обоснованным (в том числе с правовой точки зрения).

Возможен случай, когда случайно выбранный эксперт не считает себя компетентным в соответствующей научно-технологической сфере. Поэтому для улучшения качества результата экспертизы эксперт должен иметь право на отказ от оценки непрофильного для него результата и предложение другого эксперта, а также на повышение уровня секретности научно-технологического результата.

3. Принципы построения системы учета результатов НИОКТР

Как видно из изложенного, фактической основой данной системы является соответствующим образом построенная система учета результатов НИОКТР. Получивший оценку научно-технологический результат заносится в базу, где отражаются его номер государственной регистрации, полученная в результате экспертизы оценка, авторы, организация (коллектив), где получена, идентификаторы по всем отраслям науки, представители которых участвовали в разработке (УДК и ББК), ранее полученные научные результаты, на которых он основан, полученные патенты и лицензии и т. д.

Приращенный на очередной стадии научно-инновационного процесса научный результат должен позволять обособленно учитывать как новые данные, так и данные, полученные на предыдущих стадиях. Последние могут быть приведены, например, в отдельных разделах отчета, указаны после нового (приращенного) результата с помощью специального разделителя или приведены иным образом в зависимости от особенностей предмета исследования и конфигурации системы учета. Разумеется, отражение в каждом научно-технологическом результате данных обо всех использованных при его получении прежних результатах трудоемко, однако эта трудоемкость должна быть минимизирована возможностями автоматизированной системы.

Такая система учета позволит обеспечить объективированный мониторинг научно-технологических результатов на всех стадиях соответствующего процесса, прозрачность оценки состояния и развития научно-технологической сферы, существенно ограничить возможности латентной фальсификации данных результатов. Как известно, чем проще система, тем сложнее ее сломать, но даже и в этом случае точка такой поломки может быть легко обнаружена, а сама поломка ликвидирована.

Также система основана на естественности и привычности подходов, поскольку в ней используются принятые подходы к оформлению квалификационных работ и отчетов о выполненных НИР (НИОКТР), которые привычны для всех участников процесса.

Полнота имеющихся в системе мониторинга данных должна базироваться на включении в нее всех получаемых в стране научно-технологических результатов, что требует обеспечения разной доступности данных, которым присвоен гриф разного уровня доступа. В свободном доступе могут оставаться только те данные, на которые не распространяются установленные законом ограничения (например, передача всех исключительных прав на полученный результат государству). При этом полная совокупность данных, частью которых является впервые полученный научный результат, всегда предполагает, что исключительные права на этот результат принадлежат автору (исследователю), если

иное прямо не предусмотрено законом или договором с автором или группой авторов (трудовым соглашением, подрядным договором, государственным или муниципальным контрактом, договором с грантодателем). Таким образом, доступ пользователей и экспертов к любому полностью новому или частично новому результату (в неотделимой от последнего совокупности с полученными на предыдущих стадиях исследования научными результатами) всегда определяется правообладателем (автором и/или заказчиком, нанимателем, грантодателем) с учетом требований национального законодательства и конкретного договора (контракта, соглашения) [7].

Возможно положение, когда открытые научно-технологические результаты по мере их использования в закрытой тематике могут в составе новых результатов перемещаться в закрытые части системы мониторинга. В этом случае статус первоначальных открытых результатов должен решаться лицами, принимающими решения в данной сфере.

Также со временем может оказаться, что значимость результата НИОКТР при его оценке экспертами была занижена либо по прошествии времени она оказалась выше, чем это прогнозировалось при первоначальной экспертизе. В этом случае должна быть предоставлена возможность для изменения экспертной оценки соответствующего научно-технологического результата (как в его наборе идентификационных данных, так и в наборах идентификационных данных всех основанных на нем результатов). Для этого экспертам в соответствующих сферах должно быть предоставлено право инициировать процедуру изменения оценки научно-технологического результата.

4. Роль системы оценки результативности НИОКТР при формировании системы мониторинга данной сферы

Мониторинг состояния научно-технологической сферы в целом и отдельных ее подсистем (оценки научных организаций и ведущих исследования учреждений образования, оценки исследователей и их коллективов, оценки эффективности работы отраслей и сфер науки и технологий, научных и научно-технических журналов) проводится на основе работы соответствующих его целям подсистем.

Система оценки результативности НИОКТР представляет собой совокупность результатов научно-технологической деятельности, получивших оценку экспертов и авторитетных организаций науки и образования, и является основой автоматического формирования:

- систем оценки субъектов НИОКТР (как юридических лиц — научных организаций, учреждений образования и т. п., так и коллективов исследователей — физических лиц, начиная с одного исследователя);

- общей совокупности экспертов для оценки данного научно-технологического результата, из которой будут случайным образом выбраны проводящие его оценку (с учетом права самоотвода эксперта);
- систем оценки результативности исследователей, проводимых на основе совокупности полученных ими ранее научно-технологических результатов;
- оценки результативности отраслей науки и сфер научно-инновационной системы, базирующейся на динамике и результативности получаемых в их рамках результатов;
- систем оценки научных и научно-популярных журналов (базирующихся на оценке публикуемых в них научно-технологических результатов и, возможно, авторов) и т. д.

При этом экспертиза научно-технологических результатов, по нашему мнению, должна основываться на совокупности баз данных двух видов субъектов НИОКТР:

1) научных и образовательных организаций, зарекомендовавших себя результативными исследованиями в конкретной отрасли науки;

2) исследователей — потенциальных экспертов с подробным указанием сферы научной активности каждого (с указанием, в частности, отраслей науки, кодов УДК, ББК, научных специальностей, по которым получены научные результаты).

Обе базы формируются по мере создания системы оценки результативности НИОКТР. В базу экспертов могут вноситься данные авторов научных произведений (статей, монографий, диссертаций и др.), оценки всех полученных ими научно-технологических результатов.

5. Оценка результатов деятельности субъектов НИОКТР

Рассмотрим отдельно имеющую самостоятельное значение оценку деятельности юридических и физических лиц — субъектов научно-технологической деятельности. Она может формироваться как сумма оценок всех полученных в течение данного периода в ее рамках результатов, которым присвоен регистрационный номер. Однако для юридических лиц, получающих научно-технологические результаты, возникают проблемы, обусловленные различиями в научно-технологической направленности их основной деятельности, отражаемой в их уставах.

Если при равнозначности оценки научно-технологического результата как такового не важно, в организации или коллективе какого типа он получен, то для оценки субъекта НИОКТР это, напротив, крайне важно, поскольку, например, значимость фундаментального результата для академического института значительно выше, чем для прикладного института, для которого эта деятельность не является основной.

Действительно, трудно от внедренческой организации требовать получения фундаментальных знаний,

и наоборот, тем не менее, возможны организации прикладной науки, получающие некие фундаментальные результаты. И для таких организаций значимость полученного фундаментального результата будет ниже, чем у академического института, сконцентрированного на получении таких результатов, поскольку его получение не может оправдать работу занятых прикладными исследованиями подразделений.

Поэтому величина полученной экспертной оценки в случае оценки коллективов НИОКТР должна быть нормализована с учетом его уставной деятельности. Необходимо, чтобы все организации, независимо от их типа, имели возможность получить равное количество баллов по совокупности своих уставных видов деятельности. В случае получения ими результатов вне своей уставной направленности (например, нахождения месторождения в рамках фундаментального исследования) такие результаты должны оцениваться дополнительными данными. Заметим, что это потребует ряда юридических изменений, подкрепляющих право исследователей получать результаты вне рамок своей уставной деятельности, что сегодня может быть признано неуставной деятельностью и соответствующим образом наказуемо.

В этом случае последовательность обработки данных при оценке результативности субъектов НИОКТР будет следующей.

На первом этапе все организации и виды коллективов разделяются по отраслям науки и видам деятельности, зафиксированным в их уставе. Для каждого вида субъектов научной деятельности юридических лиц выявляются «уставные» наборы позиций.

На втором этапе проводится нормализация коэффициентов по наборам видов уставной деятельности организации, обеспечивающая равенство сумм максимальных баллов по всем уставным видам работ для всех субъектов. Важно, что если организация получает значимый результат вне своей уставной деятельности, его результат может быть выше максимального (а не быть причиной признания деятельности неуставной, как это происходит сегодня).

Поскольку сумма максимальных баллов по уставным видам деятельности должна быть равна для всех субъектов научной деятельности — юридических лиц, то, соответственно, максимально возможное количество баллов по данной позиции для разных видов научной деятельности может оказаться разным.

При данной системе шкала коэффициентов привязывается не к организации, а к виду научной деятельности, что является важным фактором, препятствующим коррупции.

Поскольку у субъектов НИОКТР без образования юридического лица отсутствует устав, для них используется стандартная шкала максимальных баллов оценки научно-технологического результата.

На третьем этапе производится пересчет отраженных в усредненной анкете полученных экспертами оценок научно-технологических результатов с учетом рассчитанных при нормализации коэффициентов. Обработка данных должна производиться оперативно в электронном виде.

Для выделения наиболее важных для развития страны направлений научного развития (приоритетных направлений) им может быть присвоена более высокая величина оценки (например, кратно увеличенная). Тогда за научные результаты, полученные в рамках приоритетных направлений, организации будут повышать умноженные баллы.

При оценке деятельности научных организаций на основе совокупной оценки всех полученных в них научно-инновационных результатов могут учитываться дополнительные параметры: государственные и ведомственные награды за успехи в научно-исследовательской, научно-организационной, научно-экспертной деятельности; наличие патентов на изобретения; наличие и размер дохода от продажи патентов и лицензий, исполнения публичных контрактов; публикации в научных изданиях; наличие и размер дохода от услуг, оказанных ученым и их временным коллективам, избравшим организацию для обеспечения выполнения исследования, поддержанного грантом; наличие и размер грантов, полученных сотрудниками организации; наличие и размер выигранных сотрудниками публичных контрактов.

Для определения средней результативности проводимых в организации исследований и разработок полученное организацией (или другим субъектом НИОКТР) при оценке ее результативности за конкретный период количество баллов следует разделить на общее количество полученных за данное время научно-технологических результатов. Полученный результат будет отражать среднюю результативность проводимых в организации НИОКТР.

При оценке эффективности деятельности субъекта научно-инновационной деятельности общую величину полученных баллов при оценке результатов НИОКТР следует разделить на общие затраты на их проведение с учетом дисконтирования единовременно понесенных расходов. Учитываемые виды затрат могут быть уточнены.

Аналогичные системы могут быть созданы и для оценки результативности научных исследователей и их коллективов, отраслей науки и сфер развития технологий, научных журналов и т. п.

Закключение

Предложенная авторами система оценки результативности научных исследований, опытно-конструкторских и технологических разработок:

1) может быть использована уполномоченным регулятором (Минобрнауки России) в качестве базового элемента новой системы мониторинга научно-технологической

сферы (включая сбор информации, ее анализ, оценку и прогнозирование деятельности научных организаций, исследователей и других субъектов научно-технологической деятельности, научных, научно-практических, научно-популярных изданий, состояния и тенденций развития отраслей и направлений исследований и разработок);

2) обеспечит проведение такого мониторинга, сочетание инструментов цифровизации с двойной персонализированной оценкой научно-технологических результатов (экспертами и субъектами НИОКТР), унификацию существующих баз данных о НИОКТР, максимальную простоту для участников экспертизы и пользователей системы, устойчивость к случайным и целенаправленным нарушениям ее работы. ■

Литература [References]

1. Алдошин С.М., Лопатин В.Н. О стратегии развития интеллектуальной собственности в секторе академической и правовой науки // Право интеллектуальной собственности. 2019. № 1(55). С. 4—9 [Aldoshin S. M., Lopatin V. N. On the intellectual property development strategy in the sphere of academic science and science in higher educational institutions // Intellectual Property Law. 2019;(1):4-9, (In Russ.)]
2. Лопатин В.Н. Об информационном разоружении и экономическом поражении или о конкуренции и рейтингах в науке // Информационное право. 2018. № 1. С. 4—18 [Lopatin V. N. On informational disarmament and economic defeat or competition and ratings in science // Information Law. 2018;(1):4-18, (In Russ.)]
3. Черных С.И. Концепция развития конкуренции в сфере науки. Монография / С.И. Черных, С.В. Максимов, Л.Э. Миндели, Е.В. Осипова, Т.Г. Смирнова, Н.Д. Фролова. М.: ИПРАН РАН, 2021. 136 с. <https://dx.doi.org/10.37437/9785912941641-21-m5> [Chernykh S. I. The concept of the development of competition in the field of science. Monograph / S. I. Chernykh, S. V. Maksimov, L. E. Mindeli, E. V. Osipova, T. G. Smirnova, N. D. Frolova. M.: IPRAN RAS. 2021. 136 p., (In Russ.), <https://dx.doi.org/10.37437/9785912941641-21-m5>]
4. Максимов С.В. Web of Science как «солнце» российской 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> [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>]
5. Кулагин А.С. Система мониторинга состояния и тенденций развития научной сферы России. Монография. Том 1 / Кулагин А.С., Заварухин В.П., Козлова С.С. и др. М.: ИПРАН РАН, 2021. 312 с., <https://dx.doi.org/10.37437/9785912941658-21-m6> [Kulagin A. S. System for monitoring the state and trends in the development of the scientific sphere of Russia. Monograph. Volume 1 / Kulagin A. S., Zavarukhin V. P., Kozlova S. S., et al. M.: IPRAN RAS. 2021. 312 p., (In Russ.), <https://dx.doi.org/10.37437/9785912941658-21-m6>]
6. Клеева Л.П. Эффективность механизмов взаимодействия элементов отечественных научно-инновационных систем. Монография. М.: Ин-т проблем развития науки РАН, 2020, 188 с., <https://dx.doi.org/10.37437/9785912941443-20-m3> [Kleeva L. P. Efficiency of mechanisms of interaction of elements of domestic scientific and innovative systems. Monograph. M.: IPRAN RAS, 2020. 188 p., (In Russ.), <https://dx.doi.org/10.37437/9785912941443-20-m3>]
7. Волынкина М.В. Концепция «исключительных прав» и понятие «интеллектуальной собственности» в гражданском праве // Журнал российского права. 2007. № 6. С. 29—35 [Volynkina M. V. The concept of "exclusive rights" and the concept of "intellectual property" in civil law // Journal of Russian Law. 2007;(6):29-35, (In Russ.)]

Сведения об авторах

Заварухин Владимир Петрович: кандидат экономических наук, профессор, директор Института проблем развития науки Российской академии наук v.zavarukhin@issras.ru

Клеева Людмила Петровна: доктор экономических наук, профессор, действительный член МАОН, заведующий сектором Института проблем развития науки Российской академии наук lucy45@yandex.ru

УДК 342.5
<https://doi.org/10.47361/2542-0259-2023-1-33-46-52>

ISSN: 2542-0259
© Российское конкурентное право
и экономика, 2023

Определение понятия цифровизации государственной (муниципальной) услуги как категории цифрового общества: отдельные нормативные аспекты

Сидоров Д. В.,

Институт государственной
службы и управления
РАНХиГС при Президенте
Российской Федерации,
ФАС России,
125993, Россия, г. Москва,
Садовая-Кудринская ул., д. 11

Аннотация

Исходя из семантики понятий «цифровизация» и «электронная форма» автором предлагается, в том числе с помощью метода сравнительного правоведения, представить описание различий процессов цифровизации государственных услуг и государственных услуг, осуществляемых в электронной форме.

Посредством дедуктивных и индуктивных методов научного познания выявлены отдельные недостатки существующего понятийного аппарата, и также оценены их возможные последствия.

Представлен анализ примеров отдельных качественных характеристик, позволяющих разграничить цифровизацию государственных услуг и иные схожие понятия. Приведено обоснование необходимости закрепления в законодательстве определения понятия «цифровая государственная услуга» и включения в Федеральный проект «Цифровое государственное управление» целевых показателей, характеризующих эффективность оказания цифровых государственных услуг с учетом принципа клиентоцентричности.

Ключевые слова: цифровизация предоставления государственных услуг; услуга; цифровая услуга; государственная услуга; оказываемая в электронной форме; электронная услуга.

Для цитирования: Сидоров Д. В. Определение понятия цифровизации государственной (муниципальной) услуги как категории цифрового общества: отдельные нормативные аспекты // Российское конкурентное право и экономика. 2023. № 1 (33). С. 46–52, <https://doi.org/10.47361/2542-0259-2023-1-33-46-52>

Автор заявляет об отсутствии конфликта интересов.

Definition of Digitalization of State (Municipal) Services as a Category of Digital Society: Separate Regulatory Aspects

Dmitry V. Sidorov,

Russian Presidential
Academy of National Economy
and Public Administration,
FAS of Russia,
Sadovaya-Kudrinskaya str., 11,
Moscow, 125993, Russia

Abstract

Based on the semantics of the words digitalization and electronic form, the author also proposes, through the method of comparative law to present a description of the differences in the processes of digitalization of public services and public services carried out in electronic form.

By means of deductive and inductive methods of scientific knowledge, the author carried out an independent analysis of the shortcomings of the existing conceptual apparatus and assessed their possible consequences.

An analysis of examples of individual qualitative characteristics is presented, which makes it possible to distinguish between the digitalization of public services and other similar concepts.

The article provides a justification for the necessity to consolidate the concept of “digital public service” in the legislation (it’s formulation is proposed) and include in the Federal project “Digital public administration” target indicators that characterize the effectiveness of the provision of “digital public services”, taking into account the introduction of client-centricity.

Keywords: digitalization of the provision of public services; service; digital service; public service provided in electronic form; electronic service.

For citation: Sidorov D. V. Definition of digitalization of state (municipal) services as a category of digital society: separate regulatory aspects // Russian Competition Law and Economy. 2023;(1(33)):46-52, (In Russ.), <https://doi.org/10.47361/2542-0259-2023-1-33-46-52>

The author declare no conflict of interest.

Цифровизация как явление современной социальной действительности повсеместно проникает во все сферы жизни общества и государства. Именно вопросам цифровизации уделяется основное внимание в рамках проводимых реформ государственного управления, в частности при предоставлении государственных услуг. Цифровизация, по мнению авторов реформ, позволит существенно разбюрократизировать процесс предоставления государственной услуги,кратно сократить сроки и существенно повысить качество их оказания и, как следствие — снизить административные, временные и материальные издержки предоставления государственных услуг.

Клиентоцентричный подход — один из трендов, которые задают вектор движения всем цифровым проектам в государственном управлении, суть которого раскрывается через новый способ выстраивания взаимодействия между государством и гражданином. Основа подхода — более внимательное отношение к запросам и потребностям граждан, внешних клиентов.

Современный клиентоцентричный подход возник в бизнес-среде эволюционным путем как более продвинутый вариант продуктового подхода. Продуктовый подход выстраивает все бизнес-процессы организации вокруг создания наилучшего продукта, но именно клиентоцентричный подход позволяет определить, какой продукт является наилучшим.

Степень и уровень цифровизации государственного управления значимы при проведении оценки международными рейтинговыми агентствами. Оценка проводится как в целом, например, E-Government Development Index (EGDI, интегральный индекс электронного правительства), так и входит в качестве индикативного показателя в общую оценку, например, The Global Competitiveness Index (GCI, индекс глобальной конкурентоспособности). Методология и подходы приведенных в качестве примеров индексов не только позволяют определить место конкретного государства в массиве государств по такому критерию, как «цифровизация государственного управления», но и определить направления для развития. Указанные рейтинги также входят в систему оценки государства на предмет его конкурентоспособности, кредитоспособности, развитости и т. д., что зачастую является определяющим в системе позиционирования государства на международной арене, его инвестиционной привлекательности и т. д.

Несмотря на значимость указанного явления, его доктринальная разработка сегодня не завершена. Так, при написании настоящей статьи не удалось найти целостной и полноценной работы, посвященной вопросам цифровизации государственных услуг. При этом теоретическую базу составили отдельные фрагментарные работы по вопросам цифровизации государственных услуг. Так, стоит выделить работы и подходы отечественных авторов И. Л. Авдеевой и др., З. К. Бабаевой, Т. А. Головиной и др. [1—3], Е. Д. Соложенцева, Е. А. Завьялова и Н. Ю. Погадаева и др. [4, 7]. Также стоит отметить и зарубежных ученых, посвятивших свои работы вопросам цифровой трансформации государства, — Janssen M. N. и Estevez E., Lindgren I. и van Veenstra A. F., Margetts H. и Dunleavy P. и др. [8—10].

Цифровизацию государственного управления в целом и цифровизацию государственных услуг в частности сложно себе представить в отсутствие в понятийном аппарате такого понятия, как «цифровизация государственных услуг».

В рамках настоящей статьи при указании на государственную услугу будет пониматься агрегированное понятие государственных услуг как государственных услуг на федеральном уровне, так и государственных услуг на уровне субъекта Российской Федерации, муниципальных услуг.

Значимость определения обозначенного термина от близких ему терминов представляется существен-

ной, так как степень проработанности понятия, его полноценности и включающего в себя максимально полное описание родовых и видовых качеств понятия позволяет исключить риски его последующей интерпретации, искажения сути и содержания при его иерархическом задействовании от системообразующих документов (планов, расчетов, показателей) в практической его реализации.

Понятия «электронная государственная услуга» и «цифровая государственная услуга» функционируют в рамках схожих явлений как электронное правительство и цифровое правительство.

В целях исполнения Указа Президента Российской Федерации¹ в рамках государственной программы «Информационное общество» реализуется Федеральный проект «Цифровое государственное управление» национальной программы «Цифровая экономика Российской Федерации». Ключевой целевой показатель, характеризующий достижение национальной цели, — увеличение доли массовых социально значимых услуг, доступных в электронном виде, до 95% к 2030 г.

Кроме того, необходимо обратить внимание на отсутствие показателей цифровизации государственных услуг при наличии вышеуказанного показателя оказания услуг в электронном виде. Предполагается, что такой подход может иметь своим дефектом искажение показателей цифровизации государственной услуги и подмену ее понятием электронной услуги.

Различие указанных терминов и определений значимо, так как позволяет разграничить услугу, полученную в электронном виде, от цифровой услуги, разница которых исходит из сути и содержания таких понятий, как «электронная услуга» и «цифровая услуга».

В указанном ключе представляется удачным разграничение электронных и цифровых услуг, которое было приведено в Рекомендации ОЭСР еще в 2014 г.², исходя из содержания которой можно заключить, что государственная услуга, предоставляемая в электронном виде, не тождественна понятию цифровой государственной услуги. В свою очередь, цифровая государственная услуга — более обширное и емкое понятие, которое в большей части поглощает понятие государственной услуги в электронном виде или электронной услуги.

Рекомендации предлагают исходить из того факта, что цифровые государственные услуги — это услуги, получаемые исходя из работы цифровых сервисов, то есть в их основе лежит наличие отдельной экосистемы, что

¹ См.: Указ Президента Российской Федерации от 21.07.2020 № 474 «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года» (подп. «д» п. 1) // СЗ РФ. 27.07.2020. № 30. Ст. 4884.

² См.: OECD. Recommendation of the Council on Digital Government Strategies. OECD Publishing. Paris. 2014.

в настоящее время можно наблюдать в рамках проводимых адаптивных работ с Единым порталом государственных услуг, при этом цифровизация предполагает минимизацию участия человека в процессах оказания услуг. Иными словами, работа цифрового сервиса строится на выработке алгоритмов последовательных действий, абстрагированных от людского субстрата, с возможностью самообучения алгоритма посредством типизации возникающих вопросов, полученных ответов (результатов) и степени удовлетворенности пользователя полученным результатом. Указанное коренным образом отличается цифровую услугу от электронной, так как в основе электронной услуги предполагается наличие решений оператора, а электронный способ предоставления результата решения является лишь средством выдачи результата, а не основой его получения.

Для целей корректного определения понятия «цифровая государственная услуга» требуется обратиться к понятию «государственная услуга». Так, в Федеральном законе используется следующее понятие: «государственная услуга, предоставляемая федеральным органом исполнительной власти, органом государственного внебюджетного фонда, исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации, а также органом местного самоуправления при осуществлении отдельных государственных полномочий, переданных федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации, деятельность по реализации функций соответственно федерального органа исполнительной власти, государственного внебюджетного фонда, исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации, а также органа местного самоуправления при осуществлении отдельных государственных полномочий, переданных федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации, которая осуществляется по запросам заявителей в пределах установленных нормативными правовыми актами Российской Федерации и нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации полномочий органов, предоставляющих государственные услуги»³.

При этом наиболее близкое определение понятия государственной услуги, в понимании в качестве государственной или муниципальной деятельности, закреплено в Бюджетном кодексе Российской Федерации⁴, кото-

рым государственные (муниципальные) услуги (работы) определены как услуги (работы), оказываемые (выполняемые) органами государственной власти (органами местного самоуправления), государственными (муниципальными) учреждениями и в случаях, установленных законодательством Российской Федерации, иными юридическими лицами.

Приведенная дефиниция не содержит и не раскрывает содержание понятия «услуга», иными словами, упор в определении понятия «государственная услуга» в его легальном определении сводится к раскрытию содержания «государственная», абстрагируясь от сущностного его определения — услуга. Представленное в Бюджетном кодексе определение также не раскрывает содержания понятия «услуга», более того, услуга отождествляется с работой. Указанный подход применительно к государственным услугам предполагается неверным, так как работа и услуга существенно различаются. Работа, прежде всего, имеет результат в виде материально осязаемого объекта, в то время как услуга предполагает выполнение определенного перечня действий (бездействия) вне зависимости от достижения конечного результата. Например, работа по ремонту машины может быть материализована в виде конкретного результата — оцениваемого ремонта, в то время как услуга может не иметь своего материального выражения, например услуга игрового сервиса, которая не предполагает, что в материальном мире произойдет осязаемое изменение.

Также в рамках регулирования иных правоотношений законодатель пытался представить и осмыслить понятие услуги. Так, например, Гражданский кодекс Российской Федерации⁵ в разделе, посвященном вопросам правового регулирования договора возмездного оказания услуг, предлагает определять услугу как обязанность по исполнению по заданию заказчика совершить определенные действия или осуществить определенную деятельность. Налоговое законодательство⁶ в качестве дефиниции понятия «услуга» предлагает понимать деятельность, результат которой не имеет материального выражения, реализуется и потребляется в процессе осуществления этой деятельности.

Структурный анализ приведенных легальных подходов к определению понятия «услуга» позволяет сделать вывод о несовершенстве понятийного аппарата. Ни одну из представленных легальных дефиниций нельзя назвать удачной.

³ См.: п. 1 ст. 2 Федерального закона от 27.07.2010 № 210-ФЗ (ред. от 30.12.2021) «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» (далее — ФЗ «О государственных услугах») // СЗ РФ. 11.04.2011. № 15. Ст. 2038; 03.01.2022. № 1 (ч. I). Ст. 18.

⁴ См.: ст. 6 Бюджетного кодекса Российской Федерации от 31.07.1998 № 145-ФЗ (ред. от 14.07.2022) // СЗ РФ 03.08.1998. № 31. Ст. 3823; 18.07.2022. № 29 (ч. III). Ст. 5305.

⁵ См.: ст. 779 Гражданского кодекса Российской Федерации (ч. II) от 26.01.1996 № 14-ФЗ (ред. от 01.07.2021) // СЗ РФ. 29.01.1996. № 5. Ст. 410; 05.07.2021. № 27 (ч. I). Ст. 5123.

⁶ См.: ст. 38 Налогового кодекса Российской Федерации (ч. I) от 31.07.1998 № 146-ФЗ (ред. от 28.06.2022) // СЗ РФ. 03.08.1998. № 31. Ст. 3824; 04.07.2022. № 27. Ст. 4626.

При этом анализ позволяет прийти к выводу, что под услугой можно понимать деятельность по достижению определенной цели, которая может быть выражена как объект материального мира, так и не выражена, где существенным и квалифицирующим признаком услуги является сама деятельность, а не конечный результат. Услуга предоставляется только при наличии соответствующего заявления (заказчика), порождающего ее осуществление, и исполнителя, возлагающего на себя бремя ее оказания. Таким образом, услуга без заказчика и исполнителя сама по себе существовать не может.

В качестве заказчика государственной услуги может выступать:

- государственная власть (на федеральном уровне или уровне субъекта федерации) и муниципальная власть в лице соответствующих своих органов и уполномоченных лиц;
- юридические лица всех форм собственности и организационной структуры;
- физические лица в широком смысле их понимания и вне зависимости от их правового, физического или иного статуса, действующие как лично, так и посредством своих представителей.

В качестве исполнителя государственной или муниципальной услуги выступают:

- органы государственной власти и местного самоуправления в зависимости от соответствующих полномочий;
- юридические лица, наделенные соответствующими полномочиями в установленном порядке.

Таким образом, стоит отметить, что на сегодняшний день в качестве исполнителя государственной услуги не может выступать физическое лицо, при этом в расчет не берутся должностные лица, так как их правовой статус обусловлен их особым статусом, в основе которого лежит особая правовая связь с лицом, чью должность они замещают. Важно отметить, что индивидуальный предприниматель также не может быть исполнителем по государственной или муниципальной услуге ввиду того, что его особый правовой статус коренным образом отличается от особого правового статуса должностного лица, а именно тем фактом, что индивидуальный предприниматель — это прежде всего субъект хозяйствования, в то время как должностное лицо — это особый статус властного положения.

По своей сути и содержанию следует разграничить понятие государственной услуги, полученной в электронном виде, от цифровой государственной услуги.

Анализ законодательства демонстрирует, что государственная услуга в электронном виде отождествляется с таким явлением, как государственная услуга, оказанная в электронной форме. Содержание процесса оказания услуги в электронной форме предельно содержательно определено в ст. 10 ФЗ «О государствен-

ных услугах» и постановлении Правительства РФ⁷. Абстрагируясь от частных, необходимо отметить, что в основе государственной услуги, предоставляемой в электронном виде, лежит процесс задействования электронно-вычислительной техники, что является определяющим и квалифицирующим отличием такой услуги от цифровой.

Для определения понятия цифровой государственной услуги следует определить суть и содержание значения «цифровая» в указанном термине.

Наиболее удачным представляется определение понятия цифровизации как процесса, данное А. А. Сауриным, который предлагает ее определять как комплекс отношений по генерации, обработке и передаче информации на принципах двоичного кода, так как через задействование в его определении термина «двоичный код» предполагается, что в указанном процессе задействованы машинные процессы, исключающие или существенно минимизирующие участие человека [6].

В качестве удачного примера, который на интуитивном уровне позволит понять разницу между получением услуги в электронной форме и цифровой услугой, можно заимствовать пример, приведенный в своей работе И. Кондрашовым, А. Ивановым, Х. Цшайге и др. [5]. Так, в качестве примера процедуры цифровизации они описывают сервис ПАО Сбербанк, который автоматически отслеживает информацию о наличии просроченной задолженности, автоматически ее обрабатывает, принимает решение о факте просроченной задолженности, после чего подготавливает претензию и при отсутствии реакции на нее самостоятельно подготавливает исковое заявление с его последующим направлением в соответствующий суд. В то время как в электронной форме осуществляется только ряд процессов, таких как выдача искового заявления и претензии, подготовленных в форме электронного документа и подписанных электронно-цифровой подписью.

Применительно к государственным услугам указанная цифровизация должна заключаться в том, что при необходимости получения одной услуги, если требуется обращение к другим органам государственной власти или местного самоуправления, система самостоятельно (в отсутствие решения заявителя или представителя конечного исполнителя услуги):

- определяет перечень организаций, требующих запроса и предоставления соответствующей информации;
- определяет возможные сроки и степень загруженности сервисов и распределение нагрузки, в конечном результате заявитель (заказчик) получает необхо-

⁷ См.: Постановление Правительства РФ от 26.03.2016 № 236 «О требованиях к предоставлению в электронной форме государственных и муниципальных услуг» (ред. от 15.08.2022) // СЗ РФ. 11.04.2016. № 15. Ст. 2084; 22.08.2022. № 34. Ст. 5973.

димую ему справку или комплект документов в отсутствие у него потребности самостоятельно контролировать и курировать такую работу. Также система самостоятельно определяет перечень источников информации, степень их загруженности, а формирование системой указанных процессов самостоятельно и в электронном виде позволяет осуществлять данное взаимодействие в считанные секунды.

Также в качестве примера задействования цифровой государственной услуги можно привести самостоятельный мониторинг важной информации для пользователя и автоматическое уведомление об этом посредством направления уведомления в личный кабинет портала государственных услуг. Например, при рождении ребенка система после внесения соответствующей записи в личный кабинет портала государственных услуг в автоматическом режиме и самостоятельно подает заявки на получение материнского капитала, выплату пособий, ставит на учет в соответствующее медицинское учреждение и т. д.

Заключение

В целях приведения во взаимное соответствие и конкретизации понятий «цифровая услуга» и «услуга, оказываемая в электронном виде» в сфере цифровой экономики предлагается:

1) внести изменения в Федеральный закон от 27.07.2010 № 210-ФЗ (ред. от 30.12.2021) «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг»⁸ в части закрепления определения понятия «**цифровая государственная услуга**», **под которым предлагается понимать комплекс отношений, возникающих при оказании государственной услуги по генерации, обработке и передаче информации на принципах двоичного кода вне зависимости от наличия или отсутствия соответствующей заявки на ее оказание.** Это, по мнению автора, устранил имеющуюся в законодательстве коллизию, в частности подмену понятия «цифровая государственная услуга» понятием «государственная услуга, оказанная в электронном виде»;

2) в рамках цифровизации государственного управления включить в Федеральный проект «Цифровое государственное управление» целевые показатели, характеризующие эффективность оказания цифровых государственных услуг с учетом принципа клиентоцентричности. ■

⁸ См.: Федеральный закон от 27.07.2010 № 210-ФЗ (ред. от 30.12.2021) «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» (далее — ФЗ «О государственных услугах») // СЗ РФ 11.04.2011. № 15. Ст. 2038; 03.01.2022. № 1 (ч. I). Ст. 18.

Литература [References]:

1. Бабаева З. К. Понятие и функции государственной и муниципальной услуги // Известия Саратовского университета. Новая серия. Серия: Экономика. Управление. Право. 2016. Т. 16. № 1. С. 113—120, <https://doi.org/10.18500/1994-2540-2016-16-1-113-120> [Babaeva Z. K. The concept and functions of state and municipal services // Izvestiya of Saratov University. Economics. Management. Law. 2016;16(1):113-120, (In Russ.), <https://doi.org/10.18500/1994-2540-2016-16-1-113-120>]
2. Авдеева И. Л., Головина Т. А., Парахина Л. В. Развитие цифровых технологий в экономике и управлении: российский и зарубежный опыт // Вопросы управления. 2017. № 6(49). С. 50—56 [Avdeeva I. L., Golovina T. A., Parakhina L. V. Development of digital technologies in economics and management: russian and foreign experience // Management Issues. 2017;(6(49)):50-56, (In Russ.)]
3. Головина Т. А., Полянин А. В., Рудакова О. В. Развитие системы государственного стратегического управления предпринимательскими структурами на базе возможностей новой модели цифровой экономики // Вестник Воронежского государственного университета. Серия: Экономика и управление. 2017. № 2. С. 13—18 [Golovina T. A., Polyaniy A. V., Rudakova O. V. Development of system of the public strategic administration by enterprise structures on the basis of opportunities new model of digital economy // Proceedings of Voronezh State University. Series: Economics AND Management. 2017;(2):13-18, (In Russ.)]
4. Соложенцев Е. Д. К вопросу цифрового управления государством и экономикой // Проблемы анализа риска. 2017. Т. 14. № 6. С. 30—43, <https://doi.org/10.32686/1812-5220-2017-14-6-30-43> [Solozhentsev E. D. About the digital management of the state and economics // Issues of Risk Analysis. 2017;14(6):30-43, (In Russ.), <https://doi.org/10.32686/1812-5220-2017-14-6-30-43>]
5. Кондрашов И., Иванов А., Цшайге Х. и др. LegalTech и юристы будущего // Закон. 2017. № 11. С. 20—36 [Kondrashov I., Ivanov A., Tsshaige H. et al. LegalTech and lawyers of the future // Statute. 2017;(11):20-36, (In Russ.)]
6. Саурин А. А. Цифровизация как фактор трансформации права // Конституционное и муниципальное право. 2019. № 8. С. 26—31 [Saurin A. A. Digitization as a law transforming factor // Constitutional and Municipal Law. 2019;(8):26-31, (In Russ.)]
7. Завьялова Е. А., Погадаева Н. Ю. Цифровая трансформация государственных и муниципальных услуг // Вестник Кемеровского государственного университе-

- та. Серия: Политические, социологические и экономические науки. 2021. Т. 6. № 2(20). С. 219—228, <https://doi.org/10.21603/2500-3372-2021-6-2-219-228> [Zavyalova E. A., Pogadaeva N. Yu. Digital transformation of state and municipal services // Bulletin of Kemerovo State University. Series: Political, Sociological and Economic Sciences. 2021;6(2):219-228, (In Russ.), <https://doi.org/10.21603/2500-3372-2021-6-2-219-228>]
8. Janssen M., Estevez E. Lean government and platform-based governance — Doing more with less. *Government Information Quarterly*. 2013. Vol. 30. P. S1—S8. <https://doi.org/10.1016/j.giq.2012.11.003>
 9. Lindgren Ida and Anne Fleur van Veenstra. Digital government transformation: a case illustrating public e-service development as part of public sector transformation. *Proceedings of the 19th Annual International Conference on Digital Government Research: Governance in the Data Age* (2018): n. pag., <https://doi.org/10.1145/3209281.3209302>
 10. Margetts Helen and Dunleavy Patrick 2013. The second wave of digital-era governance: a quasi-paradigm for government on the Web *Phil. Trans. R. Soc. A*. 371:20120382. 20120382, <http://doi.org/10.1098/rsta.2012.0382>

Сведения об авторе

Сидоров Дмитрий Викторович: начальник административного отдела Административного управления — секретариата руководителя ФАС России, студент, Институт государственной службы и управления РАНХиГС при Президенте Российской Федерации
sidorov@fas.gov.ru

Статья поступила в редакцию: 23.01.2023
Одобрена после рецензирования: 17.02.2023
Принята к публикации: 27.02.2023
Дата публикации: 29.03.2023

The article was submitted: 23.01.2023
Approved after reviewing: 17.02.2023
Accepted for publication: 27.02.2023
Date of publication: 29.03.2023



г. Москва 21 апреля 2023 года

21 апреля 2023 года в Москве на базе Московского государственного юридического университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА) в рамках Международных дней интеллектуальной собственности под эгидой ООН состоится XIV Международный Форум «Инновационное развитие через рынок интеллектуальной собственности». Форум неизменно собирает делегации из всех стран ЕАЭС и СНГ (в 2022г. - из 17 стран мира).

Программа XIV Форума предусматривает пленарное заседание на тему: «Евразийский рынок интеллектуальной собственности и национальная конкурентоспособность» с презентацией ежегодного доклада «О состоянии правовой охраны, использования и защиты интеллектуальной собственности в странах ЕАЭС и СНГ в 2022 году» и пять сессионных заседаний, на которых будут рассмотрены следующие темы:

Сессия №1. «Рынок интеллектуальной собственности и национальная конкурентоспособность в цифровой экономике: практики стран ЕАЭС и БРИКС»

Сессия №2. «Интеллектуальная собственность и технологический суверенитет: показатели эффективности НИОКР» (национальный, отраслевой и корпоративный уровни)

Сессия №3 «Интеллектуальная собственность и практика формирования к 2025 году финансового рынка в ЕАЭС (кредитный, фондовый, страховой)»

Сессия №4 «Интеллектуальная собственность и правовая защита в ЕАЭС: принципы, методология и методики практик на национальном уровне»

Сессия №5 «Машинное обучение и кадры для рынка интеллектуальной собственности»

Из приветствий организаторам и участникам Форума:

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

Президент Российской Федерации В.В. Путин

«Традиционно на этой площадке представители органов власти, науки и бизнеса из России, стран ЕАЭС и СНГ ведут конструктивный диалог, обмениваются опытом, интересными идеями, лучшими практиками. Во всем мире интеллектуальная деятельность — одно из ключевых условий инновационного развития государства. Как защитить интеллектуальную собственность от недобросовестной конкуренции при международном сотрудничестве, вопросы стандартизации при урегулировании процедур при переходе к цифровой экономике — эти и другие темы будут в центре внимания Форума. Уверен, что рекомендации, выработанные в ходе вашей встречи, помогут найти пути решения важных проблем, послужат дальнейшему взаимовыгодному сотрудничеству между нашими странами».

Председатель Правительства Российской Федерации М.В. Мишустин

«Отрадно, что форум стал традиционной площадкой, на которой обсуждаются актуальные вопросы формирования и развития рынка интеллектуальной собственности, проблемы повышения инвестиционной привлекательности и конкурентоспособности экономик государств — участников СНГ... Убежден, что итоги форума станут значимым вкладом в дальнейшее развитие международного сотрудничества в сфере интеллектуальной собственности, будут способствовать построению и развитию инновационного пространства Содружества Независимых Государств».

Председатель Исполкома СНГ — Исполнительный секретарь СНГ С.Н. Лебедев

«Евразийская экономическая комиссия отмечает особое прикладное значение проведения Форума, в рамках которого международные эксперты, государственные органы и бизнес-сообщество могут обмениваться мнениями по таким значимым вопросам как совершенствование процессов коммерциализации объектов интеллектуальной собственности, выработка механизмов обеспечения защиты от нарушений прав на объекты интеллектуальной собственности и распространения контрафактной продукции, повышение кадрового потенциала в рамках внедрения искусственного интеллекта в экономику, а также методы защиты субъектов предпринимательской деятельности от недобросовестной конкуренции.

Уверен, что выработанные на площадке Форума рекомендации по указанным вопросам приобретут практическое значение».

Председатель Коллегии Евразийской экономической комиссии М.В. Мясникович

Постоянные сопредседатели Форума (Программный комитет Форума):

Амбарян Кристине Шаликовна — Руководитель Офиса интеллектуальной собственности Министерства экономики Республики Армения;

Керимбаева Рахат Топчубаевна — директор Государственного агентства интеллектуальной собственности и инноваций при Кабинете министров Кыргызской Республики (Кыргызпатент);

Коваленко Евгений Иосифович — начальник Главного государственно-правового управления Администрации Президента Республики Беларусь, первый заместитель Председателя Союза юристов Республики Беларусь;

Лебедев Сергей Николаевич — Председатель Исполкома СНГ- Исполнительный секретарь СНГ;

Лопатин Владимир Николаевич — научный руководитель РНИИИС, председатель межгосударственного комитета по стандартизации "Интеллектуальная собственность" (МТК 550) (руководитель дирекции Форума);

Сагинтаев Бакытжан Абдирович — член Коллегии (министр) по экономике и финансовой политике Евразийской экономической комиссии;

Степанов Сергей Вадимович — Председатель Ассоциации юристов России, Председатель Наблюдательного Совета РНИИИС;

Сулейменов Тимур Муратович — Первый заместитель Руководителя Администрации Президента Республики Казахстан;

Председатель Оргкомитета Форума — Алдошин Сергей Михайлович- вице-президент РАН, академик РАН.

Форум проводится при поддержке ВОИС, МИД России, Россотрудничества, Коллегии ВПК РФ, ФАС России.

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

Участие бесплатное. По итогам Форума издается сборник документов и материалов, размещаемый в свободном доступе на сайте Дирекции Форума, и специальный выпуск журналов — информационных партнеров Форума. Зарегистрироваться для участия в XIV Международном Форуме и оформить заявку на пакет дополнительных услуг можно на сайте Дирекции Форума (miis.ru). Дирекция Форума: Республиканский НИИ интеллектуальной собственности (РНИИИС), тел./факс: +7 (495) 369-40-08, e-mail: forum@miis.ru Приглашаем к участию!

УДК 343.535
https://doi.org/10.47361/2542-0259-2023-1-33-54-59

ISSN: 2542-0259
© Российское конкурентное право
и экономика, 2023

Позиция Верховного Суда РФ по вопросу включения в реестр требований кредиторов внутригрупповой задолженности посредством заключения договоров поручительства

Слонов Д. С.,

Российская государственная академия интеллектуальной собственности,
ООО «АПР-Технологии»,
115054, Россия, г. Москва, пер.
Большой Строченовский, д. 7

Аннотация

В статье рассмотрена правовая позиция Верховного Суда РФ относительно соблюдения правил очередности удовлетворения требований кредиторов контролирующим должника лицом.

Правоприменительная практика по вопросу включения в реестр требований кредиторов внутригрупповой задолженности продолжает формироваться¹. Сравнительно недавно появился Обзор судебной практики, определяющий критерии для субординации требований кредиторов, аффилированных с должником², в том числе по обязательствам, непосредственно связанным с поручительством. Между тем встречаются судебные акты, которые идут вразрез с позицией Верховного суда РФ, сформулированной в вышеуказанном Обзоре.

Статья имеет структуру, соответствующую описательно-мотивировочной части Определения Верховного Суда РФ от 16 ноября 2022 г. № 306-ЭС20-16964 (2)³.

В статье обсуждается вопрос обоснованности включения в реестр требований кредиторов должника подконтрольной внутригрупповой задолженности, возникшей из договоров поручительства, заключенных между должником и аффилированным с ним кредитором. На практике при выстраивании внутрикорпоративных связей, в частности внутригрупповых займов, такие сделки не редкость и сами по себе ничтожными не являются.

Ключевые слова: несостоятельность (банкротство); групповая задолженность; контролирующее должника лицо; аффилированные кредиторы; включение в реестр требований кредиторов; субординация требований; повышенный стандарт доказывания; поручительство; предпринимательская группа.

Для цитирования: Слонов Д. С. Позиция Верховного Суда РФ по вопросу включения в реестр требований кредиторов внутригрупповой задолженности посредством заключения договоров поручительства // Российское конкурентное право и экономика. 2023. № 1 (33). С. 54—59, <https://doi.org/10.47361/2542-0259-2023-1-33-54-59>

Автор заявляет об отсутствии конфликта интересов.

¹ См., напр.: Определения Судебной коллегии по экономическим спорам Верховного Суда РФ от 24.03.2022 № 308-ЭС21-21416 (2) // https://kad.arbitr.ru/Document/Pdf/20edf03a-ce63-4281-a404-12fb6a0133f1/c1ae0235-d76c-4633-84f3-ce7b7df73c0c/A53-19872-2019_20220324_Opredelenie.pdf?isAddStamp=True, от 24.02.2022 № 305-ЭС20-15145 (5) // https://kad.arbitr.ru/Document/Pdf/d23d640c-b59b-441d-aaec-8605b921956c/0fd7d2c2-ccda-4429-9696-8e3cc731353c/A40-109097-2018_20220224_Opredelenie.pdf?isAddStamp=True, от 10.02.2022 № 305-ЭС21-14470 (1, 2) // https://kad.arbitr.ru/Document/Pdf/e83806fd-faa0-4bc8-bb49-931b06e8818c/23746d10-7f27-4d94-9589-49b6fb8a20bf/A40-101073-2019_20220210_Opredelenie.pdf?isAddStamp=True&fbclid=IwAR39ssshbUg1SQBjn12SKRn5fFGoZONoeT8Y-PkqzT-_sH2azFpE_INGEtMm, от 29.06.2021 № 305-ЭС20-14492 (2) // https://kad.arbitr.ru/Document/Pdf/27d0a658-0c1c-45b7-8319-2827e7ad85de/11f44d39-eb2a-4f2c-9028-48a1fac02c4a/A40-192270-2018_20210629_Opredelenie.pdf?isAddStamp=True.

² Обзор судебной практики разрешения споров, связанных с установлением в процедурах банкротства требований контролирующих должника и аффилированных с ним лиц, утвержденный Президиумом Верховного Суда Российской Федерации 29 января 2020 г. // СПС КонсультантПлюс.

³ Определение Судебной коллегии по экономическим спорам Верховного Суда РФ от 16.11.2022 № 306-ЭС20-16964 (2) // https://kad.arbitr.ru/Document/Pdf/a712001e-8d21-4e75-8daa-10716e564916/63b058e2-4002-43a9-9abe-446379e63dbe/A57-17164-2019_20221116_Opredelenie.pdf?isAddStamp=True.

The Position of the Supreme Court of the Russian Federation on the Issue of Including Intra-Group Debt in the Register of Creditors' Claims Through the Conclusion of Suretyship Agreements

Denis S. Slonov,

Russian State Academy of
Intellectual Property,
APR-Technology LLC,
Bolshoy Strochenovskiy per., 7,
Moscow, 115054, Russia

Abstract

The article considers the approach of the Supreme Court of the Russian Federation to the unlawful circumvention of the order of satisfaction of creditors' claims by a controlling person in order to increase the order of satisfaction of their claims, as well as subsequently establishing control over bankruptcy.

The Judicial Collegium for Economic Disputes of the Supreme Court of the Russian Federation noted that when evaluating a security transaction for validity and, accordingly, economic feasibility in its conclusion, the courts had to proceed from the fact that, as a general rule, in case of an intra-group loan, money remains under the control of a group of persons, due to which, with from the point of view of normal civil turnover, there is no need to use mechanisms that additionally guarantee the return of funding. In the conditions of affiliation of the lender, borrower and guarantor with each other, in a bankruptcy case, these persons are obliged to disclose reasonable economic motives for making a security transaction, in particular, issuing a surety.

Keywords: insolvency (bankruptcy); group debt; person controlling the debtor; affiliated creditors; inclusion in the register of creditors' claims; subordination of claims; increased standard of proof; guarantee; corporate group.

For citation: Slonov D.S. The position of the Supreme Court of the Russian Federation on the issue of including intra-group debt in the register of creditors' claims through the conclusion of suretyship agreements // Russian Competition Law and Economy. 2023;(1(33)):54-59, (In Russ.), <https://doi.org/10.47361/2542-0259-2023-1-33-54-59>

The author declare no conflict of interest.

29 января 2020 г. Президиум Верховного Суда РФ утвердил Обзор судебной практики разрешения споров, связанных с установлением в процедурах банкротства требований контролирующих должника и аффилированных с ним лиц, фактически выработав подход и определив критерии, необходимые для оценки обоснованности включения в реестр требований аффилированных с должником кредиторов.

Обзором определены разные подходы к рассмотрению судами требований аффилированных с должником и контролирующих его лиц. Например, положения Обзора о представлении компенсационного финансирования (п. 3) либо о последствиях перехода прав

требования к должнику (пп. 6 и 7) применяются только к контролирующим лицам, но не к аффилированным. В силу закона не каждое аффилированное лицо является контролирующим, но каждое контролирующее лицо является аффилированным.

Требования контролирующих/аффилированных лиц погашаются после удовлетворения требований кредиторов, которые направили свои требования с нарушением срока, так называемая зарегистрированная очередность (п. 4 ст. 142 Закона о банкротстве⁴), но до распределения имущества, оставшегося у должника после завершения погашения требований участников и акционеров (п. 8 ст. 63 Гражданского кодекса РФ⁵). В Обзоре такая очередь именуется «очередностью, предшествующей распределению ликвидационной квоты» (п. 3.1 Обзора).

Между тем в деле о банкротстве АО «Солнечные продукты — Масло» суды трех инстанций не стали применять подходы, сформулированные Верховным Судом РФ в Обзоре, а решили включить в реестр требований кредиторов внутригрупповую кредиторскую задолженность, возникшую из договоров поручительства, заключенных между должником и контролирующим его кредитором.

Фабула дела заключается в следующем. В период с 2013 по 2018 г. АО «Россельхозбанк» (далее — Банк) кредитовал группу компаний «Солнечные продукты».

3 октября 2018 г. конкурирующая компания ООО «Группа компаний «Русагро» (далее — Русагро) через кипрскую компанию «Ros Agro» приобрела корпоративный контроль над Группой компаний «Солнечные продукты».

29 ноября 2018 г. между Банком и Русагро заключен договор цессии по кредитным договорам, договорам об открытии кредитной линии и договорам поручительства, подписанным между Банком и Группой компаний «Солнечные продукты», на общую сумму 34,7 млрд руб.

На следующий день Русагро заключило договор с АО «Солнечные продукты — Масло», в рамках которого последнее выступило поручителем по ранее заключенным кредитным договорам между Банком и несколькими юридическими лицами Группы «Солнечные продукты». Важно отметить, что при заключении кредитных договоров с Группой компаний «Солнечные продукты» Банк не требовал предоставления поручительств от АО «Солнечные продукты — Масло».

Далее случилось практически одномоментное банкротство компаний, входящих в предпринимательскую Группу «Солнечные продукты».

В 2020—2021 гг. требования Русагро, вытекающие из кредитных договоров, были включены в третью очередь реестров требований кредиторов АО «Аткарский МЭЗ» (32,8 млрд руб.), ООО «Волжский Терминал» (8,7 млрд руб.) и АО «Жировой Комбинат» (32,4 млрд руб.). Затем, полагая, что в связи с неисполнением вышеуказанными заемщиками (должниками) обязательств по кредитным договорам у АО «Солнечные продукты — Масло» как поручителя возникло обязательство по погашению долга, Русагро обратилось в Арбитражный суд с заявлением о включении в реестр требований кредиторов АО «Солнечные продукты — Масло» задолженности в размере 23 млрд руб. (в ходе спора Русагро уменьшило свое требование до 2,5 млрд руб.), возникшей из договоров поручительства. Суд первой инстанции признал обоснованным требование о включении в реестр АО «Солнечные продукты — Масло» задолженности перед Русагро в сумме 1,5 млрд руб. Апелляция и кассация оставили определение в силе.

Независимый кредитор ООО «Сингента», возражая против требований Русагро и ставя под сомнение экономическую целесообразность заключения обеспечительных сделок с должником в ситуации, когда Русагро уже обладало корпоративным контролем над должником и другими компаниями Группы «Солнечные продукты», обжаловало акты нижестоящих судов в Верховный Суд РФ. Судья И. А. Букина передала спор на рассмотрение Судебной коллегии по экономическим спорам Верховного Суда РФ, посчитав заслуживающим внимания довод независимого кредитора о ничтожности договоров поручительства как заключенных после установления контроля над должником с целью создания подконтрольной внутригрупповой задолженности.

Удовлетворяя требования Русагро, суды исходили из реальности кредитных договоров с Банком, установленной в делах о банкротстве основных заемщиков и других поручителей, а также отсутствия у Русагро умысла на недобросовестное осуществление прав с целью причинения вреда независимым кредиторам, так как обязательства перед Банком по кредитным договорам возникли до фактического контроля Русагро над Группой компаний «Солнечные продукты».

Суды пришли к выводу, что целью заключения договоров поручительства было создание дополнительных гарантий оплаты кредитных обязательств. Такие действия не могут быть квалифицированы в качестве направленных на причинение вреда имущественным правам кредиторов должника.

Верховный Суд РФ не согласился с обозначенной позицией и указал, что суды неправильно определили предмет доказывания по обособленному спору, сосредоточившись на оценке действительности основных (обеспечиваемых) сделок. При этом вопрос об экономической целесообразности предоставления поручительств суды фактически не исследовали, в результате чего не были

⁴ Федеральный закон от 26 октября 2002 г. № 127-ФЗ «О несостоятельности (банкротстве)» (ред. от 28.12.2022) // СЗ РФ от 28.10.2002. № 43. Ст. 4190.

⁵ Гражданский кодекс Российской Федерации (ч. I) от 30 ноября 1994 г. № 51-ФЗ (ред. от 16.04.2022) // СЗ РФ от 05.12.1994. № 32. Ст. 3301.

установлены обстоятельства, имеющие существенное значение для правильного разрешения спора.

Кроме того, экономическая коллегия отметила, что по общему правилу при внутригрупповом займе деньги остаются под контролем группы лиц, поэтому отсутствует необходимость использовать механизмы, позволяющие дополнительно гарантировать возврат финансирования. В условиях аффилированности заимодавца, заемщика и поручителя между собой на данных лиц в деле о банкротстве возлагается обязанность раскрыть разумные экономические мотивы совершения обеспечительной сделки, в частности выдачи поручительства. В обратном случае следует исходить из того, что выбор подобной структуры внутригрупповых юридических связей позволяет создать подконтрольную фиктивную кредиторскую задолженность для последующего уменьшения процента требований независимых кредиторов при банкротстве каждого участника группы лиц. Наличие такого контроля может быть использовано и при выстраивании внутригрупповых связей.

Анализируя подход Верховного Суда РФ, примененный в Определении № 306-ЭС20-16964, особенно в разрезе принятого в 2020 г. Обзора, можно прийти к выводу, что сохранение очередности удовлетворения требований контролирующих должника лиц через легализацию их требований может негативно отразиться на практике банкротств.

Субъективные интересы конкурсных кредиторов и контролирующих должника лиц в условиях банкротства часто расходятся, что порождает множество подозрительных требований, основанных на внешне безупречных документах о предоставлении займа, поставке товаров, оказании услуг и т. д. [1].

В рассматриваемом обособленном споре договоры поручительства заключены после приобретения Русагро полного корпоративного контроля над должником, следовательно, Русагро непосредственно участвовало в формировании кредиторской задолженности должника.

Наука и судебная практика⁶ при рассмотрении обособленных споров о включении в реестр требований

кредиторов исходят из повышенного стандарта доказывания требований аффилированных и контролирующих должника кредиторов. В частности, такого подхода придерживаются О. А. Ряполова [2], С. А. Можиян [3], А. В. Стельмах и А. А. Есманский. В свою очередь, А. Г. Карапетов и А. С. Косарев указывают, что при включении в реестр требований кредиторов, контролирующих должника и аффилированных с ним лиц, судами фактически применяется «уголовный стандарт доказывания» [4]. При этом, по мнению указанных авторов, более подходящей мерой является субординация требований аффилированных лиц при сохранении такого же стандарта доказывания, как и для независимых кредиторов.

Р. Т. Мифтахутдинов и А. И. Шайдуллин справедливо отмечают, что аффилированные с должником лица, по замыслу Обзора, должны не только проходить через упомянутое выше «сито повышенного стандарта доказывания», но и раскрыть все существенные обстоятельства заключения и исполнения сделки, основания дальнейшего внутригруппового перераспределения денежных средств, а также соотношение такой сделки с реальными хозяйственными отношениями внутри группы компаний и ее обусловленность разумными экономическими причинами [5].

М. С. Кудинова придерживается аналогичного подхода: при рассмотрении обособленных споров по включению требований в реестр требований кредиторов в каждом конкретном случае надлежит исследовать правовую природу отношений между должником и аффилированным лицом, мотивы заключения сделки и экономическую целесообразность. Для установления действительной воли сторон необходимо оценить всю совокупность их отношений, в том числе содержание и цель заключения спорного договора, предшествующее и последующее поведение участников сделки [6].

При этом необходимо отметить, что при соответствующей оценке сделок сама по себе аффилированность кредитора не является квалифицирующим признаком для понижения очередности его требований⁷. Условиями для субординации требования являются корпоративный контроль и его использование с целью банкротства должника либо получения преимуществ в процедуре банкротства по сравнению с независимыми кредиторами⁸.

⁶ См., напр.: Постановления Арбитражного суда Северо-Западного округа по делу № А56-27130/2019 от 24.09.2021 // https://kad.arbitr.ru/Document/Pdf/baa80e46-44fa-4f4a-be3b-839334339f77/0fb19371-110b-49cb-bfb5-0e16e971b9fb/A56-432-2019_20210924_Postanovlenie_kassacionnoj_instancii.pdf?isAddStamp=True, от 05.08.2021 // https://kad.arbitr.ru/Document/Pdf/baa80e46-44fa-4f4a-be3b-839334339f77/a3737db3-ddfc-45fc-8306-6d75031cb774/A56-432-2019_20210805_Postanovlenie_kassacionnoj_instancii.pdf?isAddStamp=True, от 22.06.2021 // https://kad.arbitr.ru/Document/Pdf/baa80e46-44fa-4f4a-be3b-839334339f77/21502e26-919f-44e9-838d-2a4648422539/A56-432-2019_20210622_Postanovlenie_kassacionnoj_instancii.pdf?isAddStamp=True.

⁷ Определение Верховного Суда РФ от 1 ноября 2019 г. № 307-ЭС19-10177 (2, 3) // https://kad.arbitr.ru/Document/Pdf/bfd2bf66-37da-4e45-a843-99f0df8fc1f9/fddb1551-ce3b-46b5-abe3-3d1cc2e433c4/A56-42355-2018_20191101_Opreделение.pdf?isAddStamp=True.

⁸ См.: п. 3 Обзора судебной практики разрешения споров, связанных с установлением в процедурах банкротства требований контролирующих должника и аффилированных с ним лиц (утв. Президиумом Верховного Суда РФ 29 января 2020 г.) // Бюллетень Верховного Суда РФ. 2020. Июль. № 7.

Равным образом следует согласиться и с Н. В. Родиной в том, что в целях понижения очередности требований, связанных с должником кредиторов, заинтересованные лица должны информировать суд о своих сомнениях относительно обоснованности заявленных кредитором требований, при этом при отсутствии у заинтересованного лица доказательств наличия обоснованных сомнений должен опровергнуть аффилированный с должником кредитор [7].

В рассматриваемом Определении Верховный Суд РФ предоставляет судам возможность и фактически дает указание исследовать отношения между участниками внутригрупповых сделок более широко, не ограничиваясь лишь оценкой обеспечиваемых сделок (кредитных договоров). В ситуации, когда независимый кредитор привел убедительные аргументы того, каким образом выстраивались отношения внутри группы компаний, аффилированный с должником кредитор не может ограничиться только представлением минимального набора документов в подтверждение реальности сделки [8].

При повторном рассмотрении этого спора исход будет зависеть от результатов оценки экономических или управленческих мотивов, которыми руководствовались должник и контролирующий его кредитор при заключении договоров поручительства, и насколько успешно должник и контролирующий его кредитор смогут доказать судам целесообразность получения дополнительно обеспечения внутригрупповых займов.

Представляется, что внутригрупповое поручительство имеет экономический смысл лишь тогда, когда группа компаний кредитует у внешнего заимодавца, в настоящем же обособленном споре поручительство предоставлялось кредиту, находящемуся с должником в одной предпринимательской группе. Поэтому суды после проверки мотивов сторон могут сделать вывод как о ничтожности спорных договоров поручительства, так и о том, чтобы оставить их в силе, но применить к требованиям Русагро положения о субординации.

Как отмечает Е. Д. Суворов, назначение банкротства как специального режима расчетов с кредиторами в первую очередь состоит в реализации принципа равенства кредиторов, который с позитивной стороны проявляется в равном распределении конкурсной массы среди равных и предоставлении им равного права на управление, а с негативной — в неравном распределении среди неравных и неравном управлении ими [9].

При банкротстве отдельных юридических лиц в рамках одной предпринимательской группы судебная практика нередко демонстрирует возможности для злоупотребления правом со стороны контролирующих должника лиц и для вывода активов через аффилированные структуры. Что касается внутригрупповой задолженности, то необходимо отметить, что в рамках дел о банкротстве довольно сложно определить, насколько реальны и экономически оправданны сделки, привед-

шие к возникновению кредиторской задолженности, а использование обеспечительных инструментов только усложняет ситуацию. Данную проблему могло бы решить закрепление в Законе о банкротстве специальных положений о банкротстве предпринимательской группы.

Например, в рассматриваемом споре указанное нововведение позволило бы суду в рамках одного дела о банкротстве установить взаимосвязь всей цепочки сделок внутри Группы компаний «Солнечные продукты», определить мотивы сторон при их заключении, а также установить экономическую целесообразность поручительств, обеспечивающих исполнение заемных обязательств в рамках одной предпринимательской группы. Кроме того, включение требований Русагро в единый реестр требований кредиторов предпринимательской группы позволило бы избежать ситуации, когда «через солидаритет задолженность начинает множиться и попадать в реестр нескольких организаций» [10].

Таким образом, отсутствие в действующем законодательстве положений о банкротстве группы компаний на практике приводит к многочисленным оспариваниям внутригрупповых сделок и, как следствие, увеличению нагрузки на суды и росту затрат на процедуры банкротства. ■

Литература [References]

1. Стельмах А. В., Есманский А. А. Процедура установления требований кредиторов в банкротстве: актуальные проблемы // Арбитражные споры. 2021. № 3(95) С. 8. [Stelmakh A. V., Esmanskiy A. A. Procedure for establishing claims of creditors in bankruptcy: current issues and potential changes // Arbitration Disputes. 2021;(3):8, (In Russ.).]
2. Ряполова О. А. Механизм субординации требований кредиторов в делах о банкротстве с позиции принципа добросовестности // Журнал российского права. 2022. Т. 26. № 3. С. 75—87, <https://doi.org/10.12737/jrl.2022.030> [Ryapolova O. A. The subordination of claims in bankrupt cases from the point of good faith // Journal of Russian Law. 2022;26(3):75-87, (In Russ.), <https://doi.org/10.12737/jrl.2022.030>]
3. Можилан С. А. Особенности рассмотрения обоснованности требования кредитора при включении в реестр требований кредиторов должника // Арбитражные споры. 2022. № 3 (99). С. 5 [Mozhilyan S. A. The features of assessment of creditor's claim validity for entering into register of creditors' claims // Arbitration Disputes. 2022;(3):5, (In Russ.)]
4. Карапетов А. Г., Косаев А. С. Стандарты доказывания: аналитическое и эмпирическое исследование // Приложение к «Вестнику экономического правосудия РФ». 2019. № 5. С. 3—96 [Karapetov A. G., Kosarev A. S. Standards of proof: analytical and empirical

- research // Appendix to the Bulletin of Economic Justice of the Russian Federation. 2019;(5):3-96, (In Russ.)]
5. Мифтахутдинов Р.Т., Шайдуллин А.И. Понижение в очередности (субординация) требований контролирующих должника или аффилированных с ним лиц в российском банкротном праве // Приложение к «Вестнику экономического правосудия РФ». 2020. №9. С. 3—136 [Miftakhutdinov R. T., Shaidullin A. I. Decrease in priority (subordination) of the claims of the debtor's controlling or affiliated persons in russian bankruptcy law // Appendix to the Bulletin of Economic Justice of the Russian Federation. 2020;(9):3-136, (In Russ.)]
 6. Кудинова М.С. Судебная практика рассмотрения субординированных требований в процедурах банкротства // Арбитражные споры. 2021. №3 (95). С. 6 [Kudinova M. S. Judicial practice of subordinated claims in bankruptcy procedures // Arbitration Disputes. 2021;(3):6, (In Russ.)]
 7. Родина Н.В. Субординация требований контролирующих должника и аффилированных с ним лиц в сфере несостоятельности и банкротства // Вестник арбитражной практики. 2021. №4 (95). С. 73—80 [Rodina N. V. Subordination of requirements of the debtor's controlling and affiliated persons in regard to insolvency and bankruptcy // Bulletin of Arbitration Practice. 2021;(4):73-80, (In Russ.)]
 8. Обзор правовых позиций Верховного Суда Российской Федерации по вопросам частного права за апрель 2022 года // Вестник экономического правосудия Российской Федерации. 2022. №6. С. 25—40 [Review of the legal positions of the Supreme Court of the Russian Federation on private law issues for April 2022 // Herald of Economic Justice. 2022;(6):25-40, (In Russ.)]
 9. Суворов Е.Д. Принцип равенства кредиторов как инструмент выявления злоупотреблений в банкротстве: равное равным, различное различным // Закон. 2020. №9. С. 39—52 [Suvorov E. D. Principle of equality of creditors as a tool of uncovering abuse in bankruptcy: equal for equals, unequal for unequals // Zakon. 2020;(9):39-52, (In Russ.)]
 10. Разумов И.В. Институт банкротства экономически неэффективен // Закон. 2020. №9. С. 8—20 [Razumov I. V. Bankruptcy Institute is economically ineffective // Zakon. 2020;(9):8-20, (In Russ.)]

Сведения об авторе

Слонов Денис Сергеевич: аспирант кафедры гражданского и предпринимательского права РГАИС, юрист Общества с ограниченной ответственностью «АПР-Технолоджи»
ds.slonov@gmail.com

Статья поступила в редакцию: 17.01.2023
Одобрена после рецензирования: 28.02.2023
Принята к публикации: 13.03.2023
Дата публикации: 29.03.2023

The article was submitted: 17.01.2023
Approved after reviewing: 28.02.2023
Accepted for publication: 13.03.2023
Date of publication: 29.03.2023

УДК 34

Научная специальность: 5.1.2; 5.1.3

<https://doi.org/10.47361/2542-0259-2023-1-33-60-67>

ISSN: 2542-0259

© Российское конкурентное право
и экономика, 2023

Монополистическая деятельность и шикана

Тимошенко А. С.,

Институт развития конкуренции
и антимонопольного
регулирующего Санкт-
Петербургского
государственного университета,
ФАС России,
125993, Россия, г. Москва,
Садовая-Кудринская ул., д. 11

Аннотация

В статье рассмотрены вопросы происхождения и толкования понятия шиканы (от французского *chicaner* — создавать трудности; латинского *aemulatio*) как наиболее опасной формы злоупотребления правом.

Оценена применимость понятия «шикана» в характеристике монополистической деятельности хозяйствующего субъекта, занимающего доминирующее положение на рынке.

Сделан вывод о том, что содействие укоренению в современной правоприменительной практике принципа добросовестности является серьезным вызовом для юристов, специализирующихся на делах о нарушении антимонопольного законодательства.

Ключевые слова: конкурентное право; монополия; доминирующее положение; добросовестное экономическое поведение; злоупотребление правом; шикана.

Для цитирования: Тимошенко А. С. Монополистическая деятельность и шикана // Российское конкурентное право и экономика. 2023. № 1 (33). С. 60—67, <https://doi.org/10.47361/2542-0259-2023-1-33-60-67>

Автор заявляет об отсутствии конфликта интересов.

Monopolistic Activity and Chicane

Aleftina S. Timoshenko,

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

Abstract

The article deals with the origin and interpretation of the concept of chicane from French *chicaner* — to create difficulties; Latin *aemulatio*) as the most dangerous form of abuse of law.

The applicability of the concept of “shikana” in the characterization of the monopolistic activities of an economic entity that occupies a dominant position in the market was assessed.

It was concluded that the promotion of the principle of integrity in modern law enforcement practice is a serious challenge for lawyers specializing in cases of violation of antitrust laws.

Keywords: competition law; monopoly; dominant position; bona fide economic conduct; abuse of right; shikana.

For citation: Timoshenko A.S. Monopolistic activity and chicane // Russian Competition Law and Economy. 2023;(1(33)):60-67, (In Russ.), <https://doi.org/10.47361/2542-0259-2023-1-33-60-67>

The author declare no conflict of interest.

Для эффективной реализации формирующейся новой экономической политики государства [1, 2], как и прежде, важны поддержка конкуренции, привлечение инвестиционного капитала, поиск баланса между благосостоянием общества и промышленной политикой. Честность, доверие, добросовестность всегда играли важную роль в развитии общества, в отношениях среди предпринимателей между собой и с потребителями. С точки зрения интересов гражданского общества в целом, включая интересы граждан в сфере экономической деятельности, недобросовестное экономическое поведение является одним из наиболее существенных факторов разрушения здоровой конкурентной среды.

Но как найти ту границу, которая отделяет добросовестную конкуренцию от недобросовестной, добросовестное поведение от недобросовестного? Поскольку в современной доктрине отсутствует единое мнение относительно толкования принципа добросовестности [3—5], его конкретизация происходит именно в судах на уровне судебного разбирательства, что требует усилий со стороны судьи. Но пока не выработан стандарт добросовестного поведения в сфере конкурентных отношений (если это в принципе возможно), суды, по сути, применяя апофатический метод (как путь исследования через отрицание в сфере логики), вынуждены исследовать сущность добросовестного поведения через его антитезу — последовательное описание признаков недобросовестного поведения. На универсальные признаки, свидетельствующие о недобросовестном поведении, в своих выступлениях указывает судья Суда Евразийского экономического союза Т.Н. Нешатаева, ссылаясь на античных философов Аристотеля и Сократа [6]¹: «Существует всего пять признаков, указывающих на недобросовест-

¹ Выступления Т.Н. Нешатаевой на научно-практических конференциях «Баланс публичных и частных интересов в антимонопольных спорах: проблемы и перспективы», проходивших в СПбГУ в 2021 и 2022 гг. — *Прим. авт.*

ное поведение. Достаточно выявления хотя бы одного из перечисленных пяти, чтобы признать поведение недобросовестным²:

- не обманывай;
- не утаивай (тех же объяснений, доказательств);
- не формальничай (не совершай внешне законных действий в обход закона, *fraudem legis*);
- не нарушай слова (если сказал — сделай: принцип эстоппеля);
- не старайся причинить зла (шикана).

Соответственно, по общему правилу доказывание этих признаков, свидетельствующих о недобросовестном поведении, должно быть возложено на сторону, указывающую на недобросовестность другой стороны, в нашем случае — на антимонопольный орган.

В данной статье рассматривается вопрос об одном из этих признаков, а теперь наиболее опасной форме злоупотребления правом — *шикане* (от франц. *chicaner* — создавать трудности; лат. *aemulatio*). Следует выяснить, применима ли в принципе шикана к монополистической деятельности хозяйствующего субъекта, занимающего доминирующее положение на рынке. Актуальность данного вопроса связана с тем, что ряд ученых высказывает мнение, согласно которому антимонопольное право является развитием идей о шикане. Такой подход, в частности, содержится в комментарии ряда специалистов к Постановлению Пленума Верховного Суда РФ от 04.03.2021 № 2 по антимонопольным делам, опубликованному в «Вестнике экономического правосудия» (далее — Комментарий) [7—9].

С этим трудно не согласиться. Действительно, их общие истоки и даже некоторое родство усматриваются, поскольку считается, что исторически первой формой злоупотребления правом, с которой и началось собственно формирование института недопустимости злоупотребления правом, являлась именно *шикана* — как осуществление субъективных прав исключительно с намерением причинения вреда другому лицу. Но тогда о *каком* родстве антимонопольного законодательства с шиканой может идти речь? Это представляется важным, поскольку далее может следовать вывод, что прежний взгляд на состав нарушения, содержащийся в ст. 10 Закона о защите конкуренции, устарел, свобода участников рынка формальным применением данной нормы чрезмерно и безосновательно ограничивается, поэтому в современных условиях необходима «новая парадигма», заключающаяся в том, что при решении вопроса о злоупотреблении хозяйствующим субъектом своим доминирующим положением на рынке необходимо обосновать и доказывать *направленность воли* (намерение лица) на монополизацию³.

Тут же точку зрения о запрете экономической деятельности доминирующего субъекта, направленной на причинение вреда — на монополизацию, приводят авторы упомянутого выше Комментария, ссылаясь на утверждения И. А. Покровского в его труде «Основные проблемы гражданского права» (раздел VI «Проблема прочности права. Вопрос о субъективном гражданском праве и о злоупотреблении правом»), впервые опубликованном в 1917 г. [10]. Поскольку правомерность такой позиции авторы обосновывают выводами ученого, мы также будем опираться на указанную работу, аргументируя свою позицию, отличную от предложенной.

Конечно, И. А. Покровский прав, когда указывает, что критерием шиканы является намерение причинить зло [10, с. 91, 96]. В то же время ученый пишет, что из одной отправной мысли запрещения шиканы вышли два совершенно различных ее типа, что видно на примере закона германского и швейцарского. По германскому праву неперенным и единственно надежным критерием шиканы является субъективный умысел, направленный на достижение единственной цели — причинение зла (*animus nocendi*). Такая ее трактовка получила название «чистой» шиканы как особой формы злоупотребления правом с исключительной целью причинить вред другому лицу.

В то время как «...для Швейцарского Уложения, напротив, характерно достаточно объективное несоответствие принципам “Treu und Glauben” (*доброй совести*. — Прим. авт.). Статья 2 Швейцарского Уложения объявляет недопустимым и поражает не только случаи умышленного злоупотребления, но и случаи «злоупотребления по небрежности» [10, с. 93—94]. Под это последнее понятие могут быть подводимы, например, и те случаи, когда я осуществляю свой малый интерес в ущерб вашему большому, или когда я причиняю вам вред *не потому, что желаю его, а просто потому, что не обращаю на ваши интересы никакого внимания*».

Таким образом, швейцарское понятие шиканы, как указывает И. А. Покровский, «шире и растяжимее» понятия германского. Из этого мы можем сделать вывод, что наряду с шиканой швейцарское законодательство закрепило и *иные* формы злоупотребления правом и регулирует не только случаи умышленного злоупотребления правом, но и «злоупотребление по небрежности». Далее И. А. Покровский указывает: «Предоставляя судам возможность определять наличие злоупотребления правом

² Обратим внимание, что исследование добросовестного поведения в эпоху античной философии также основано на использовании апофатического метода отрицания (описание недолжного поведения). — Прим. авт.

³ Такая позиция, в частности, была высказана некоторыми представителями науки на научно-практической конференции «Баланс публичных и частных интересов в антимонопольных спорах: проблемы и перспективы», проходившей в СПбГУ в 2021 г. — Прим. авт.

по соображениям справедливости и взвешивать коллидирующие (т. е. противоположные) интересы по степени их важности, Швейцарское Уложение этим самым выводит всю область осуществления прав из-под действия юридических норм, отдавая ее под контроль некоторых незаконных критериев. Мы видели уже выше, какую степень объективности имеют все эти “незаконные” критерии, и мы знаем, что по существу применение их обозначает только установление объективного судебного усмотрения» [10, с. 94]. Это то, что И. А. Покровский называет объективным, или широким пониманием шиканы, находящимся под всеобщим контролем судов, он выступает в этом вопросе и против контроля судов, и против всех разновидностей злоупотребления правом, кроме как «чистой» шиканы. Известно, что российский законодатель при подготовке проекта Гражданского уложения в вопросе выбора форм злоупотребления правом ограничился «чистой» шиканой, ориентируясь на германскую правовую науку. Благодаря труду И. А. Покровского мы можем увидеть, что на это было несколько причин:

1) редакционная комиссия, состоящая из авторитетных цивилистов, рассматривала проблему недобросовестного пользования субъективным правом как неактуальную. Так, Комиссия по составлению проекта Гражданского уложения пришла к отрицательному заключению об установлении всякой ответственности за вред, причиненный недобросовестным пользованием правом, *так как случаи подобного рода едва ли часто встречаются*. Позднее эта точка зрения изменилась, и в проекте было допущено понимание шиканы в виде деяния, направленного исключительно на причинение вреда другому. «Ввиду этого в проект обязательственного права включена ст. 1174, которая гласит: “Действовавший в пределах предоставленного ему по закону права не отвечает за причиненный вред, разве бы он осуществлял свое право единственно с намерением причинить вред другому”» [10, с. 93];

2) недостаточная разработка теоретиками «широкой, объективной» шиканы (шиканы, противной в целом началам «доброй совести»), применение которой потребует «более серьезно» (И. А. Покровский) учитывать цели социального и экономического назначения права;

3) нежелание в таком случае отдавать судам всеобщий контроль над осуществлением субъективных прав, что, по мнению автора, практически приведет к отрицанию самих субъективных прав, а «на место твердых правовых норм станут субъективные чувства судьи, границы между предписаниями права и требованиями морали сотрутся, что нанесет большой вред для правопорядка» [10, с. 94—95]. «В таком случае, — указывает Покровский, — неизбежным конечным результатом будет падение общей ценности самого субъективного права. Пусть немецкое право и уже, но гораздо опреде-

леннее, а опасности судебного произвола значительно меньше» [10, с. 93].

Таким образом, проект отечественного Гражданского уложения как важнейший источник информации о состоянии социально-экономических отношений на рубеже конца XIX — начала XX вв., являющийся наиболее последовательным законодательным документом в сфере регулирования гражданско-правовых отношений России, в то же время не усматривал необходимости в противопоставлении шиканы другим формам недобросовестного осуществления гражданского права⁴.

Любопытный довод приводит И. А. Покровский о шикане с ее «единственно-надежным и неперменным критерием» *animus nocendi* (*намерение причинить зло. — Прим. авт.*) на примере конкурентной торговли. Рассуждая о невозможности для субъекта открыть магазин, если он будет рефлексировать по поводу того, что в результате его действий конкурент-сосед, уже имеющий магазин, может разориться, ученый пишет, что возложить на такого субъекта обязанность каждый раз сравнивать свое положение и положение тех лиц, интересы которых могут быть затронуты, взвешивать эти интересы — это парализовать возможность его действий [10, с. 96—97]. Из приведенного примера не видно, занимает ли этот субъект доминирующее положение на рынке, или речь идет о возможной недобросовестной конкуренции (скорее всего, последнее). Но, как представляется, ученый, выражая отрицательное мнение в части стеснения лица в осуществлении его права на предпринимательскую деятельность, если это будет сопряжено с необходимостью учета чужих имущественных интересов, и представить себе не мог, что произойдет на рынке через сто с лишним лет, как он не мог предвидеть нынешних экономических реалий, примеров недобросовестной конкуренции и силы рыночной власти, злоупотребления ею лицами, занимающими доминирующее положение на рынках, включая транснациональные корпорации. Произошли качественные изменения и у самого хозяйствующего субъекта, и в его поведении, и во взгляде на недобросовестную конкуренцию и злоупотребление доминирующим положением на рынке, что отражено (сфокусировано) в виде запретов на монополистическую деятельность в ч. 2 ст. 34 Конституции РФ, в п. 3 и 4 ст. 1, п. 1 ст. 10 Гражданского кодекса Российской Федерации (далее — ГК РФ) и гл. 2 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ (ред. от 29.12.2022) «О защите конкуренции»⁵ (далее — Закон о защите конкуренции).

⁴ Следует отметить, что Гражданское уложение так и не было принято из-за последовавших революционных событий. — *Прим. авт.*

⁵ См.: СЗ РФ. 31.07.2006. № 31 (ч. 1). Ст. 3434.

Поэтому сегодня применять в этом ключе изложенную позицию навряд ли стоит, это касается и шиканы как формы злоупотребления правом в конкурентных отношениях, и необременения субъекта лишним знанием о взвешивании его интересов и интересов лиц, чья деятельность затрагивается его поведением⁶. Тем более что наше современное гражданское законодательство (ст. 10 ГК РФ) не отождествляет шикану в целом со злоупотреблением правом, ее конкретные признаки выделены в содержании данной нормы, и она четко противопоставлена другим формам недобросовестного осуществления гражданского права.

Итак, особенностью шиканы является исключительная (единственная) злонамеренная цель или, как сказано в ст. 10 ГК РФ, осуществление прав *исключительно* с намерением причинить вред. Этими признаками шикана отличается от других форм злоупотребления правом, и никакой другой цели, кроме как причинения вреда, для нее не существует. Тогда возникает вопрос, какое отношение шикана имеет к монополистической деятельности, или в антимонопольном регулировании существуют свои понятия добросовестности, пределов осуществления гражданских прав и запретов на монополистическую деятельность, отличные от злоупотребления правом по гражданско-правовому составу, описанному в абз. 1 п. 1 ст. 10 ГК РФ. На наш взгляд, некоторые отличия злоупотребления правом по ГК РФ от квалификации действий юридического лица как монополистической деятельности все же имеются.

Раскрытие содержания принципа добросовестности и алгоритм его применения даны в Постановлении Пленума Верховного Суда РФ от 23.06.2015 № 25 «О применении судами некоторых положений разд. 1 ч. 1 ГК РФ», в п. 1 которого указано, что положения Гражданского кодекса РФ и иных актов, содержащих нормы гражданского законодательства, подлежат истолкованию в системной взаимосвязи с основными началами (принципами) гражданского законодательства, закрепленными в ст. 1 ГК РФ⁷. Оценивая действия как добросовестные или недобросовестные, следует исходить из поведения, ожидаемого от любого участника гражданского оборота, учитывающего права и законные интересы другой стороны и содействующего ей, в том числе в получении необходимой информации. Но в правоотношениях, в которые вступают конкуренты, ведя между собой жесткую конкурентную борьбу, такого поведения трудно

ожидать. Во-первых, как уже было сказано выше, выработать стандарт добросовестного поведения по всем случаям, связанным с соблюдением антимонопольного законодательства, пока не представляется возможным. Во-вторых, альтруистический подход (содействие другой стороне, включая получение необходимой информации) здесь нереалистичен и может вступать в противоречие с правом на конкуренцию, которое не существует абстрактно, а реализуется в праве на экономическую деятельность, не запрещенную законом (ст. 8, 34 Конституции РФ). Как указано в Постановлении Конституционного Суда РФ от 24.06.2009 № 11-П, в силу конституционного принципа справедливости, проявляющегося, в частности, в необходимости обеспечения баланса прав и обязанностей всех участников рыночного взаимодействия, свобода, признаваемая за лицами, осуществляющими предпринимательскую и иную не запрещенную законом экономическую деятельность, равно как и гарантируемая им защита, должны быть уравновешены обращенным к этим лицам (прежде всего — к тем из них, кто занимает доминирующее положение в той или иной сфере) требованием *ответственного отношения к правам и свободам* тех, кого затрагивает их хозяйственная деятельность⁸.

Из вышеизложенного следует, что запретом на использование гражданских прав в целях ограничения конкуренции, злоупотребления доминирующим положением является, на наш взгляд, запрет на эгоистичное поведение доминанта (не учитывающего права и законные интересы другой стороны) по отношению к другим хозяйствующим субъектам-конкурентам и потребителям, но никак не содействие другой стороне в получении необходимой от соперника информации (альтруистический подход).

Можно предположить, что понятие «шикана» в современных условиях может иметь более широкую трактовку и применяться в случаях, когда действия совершены с намерением и соответственно с целью причинения вреда другим лицам, не являясь при этом *единственной* целью. Если мы будем исходить из этого, то тогда следует признать, что запрещена монополистическая деятельность, имеющая намерение причинить зло (шикана), *а если такое намерение* (пусть и не единственное) *отсутствует, — то нет оснований для применения ответственности за злоупотребление доминирующим положением*. Такую точку зрения приводят авторы комментария в упомянутом журнале, ссылаясь на утверждение И. А. Покровского: «...где такое намерение отсутствует, исчезает и основание для ответственности» [10, с. 96].

Таким образом, мы опять подошли к вопросу — существует ли необходимость в настоящее время в некоей корректировке практики применения ст. 10 Закона

⁶ Взвешивать в состязательном процессе, скорее всего, придется. Добросовестное или недобросовестное поведение будет определяться как соразмерность законного и незаконного интереса в возникновении неблагоприятных последствий у третьих лиц от недобросовестного осуществления своих прав доминантом. Подробнее об этом в постановлении Пленума Верховного Суда РФ от 4 марта 2021 г. № 2. — *Прим. авт.*

⁷ См.: Бюллетень Верховного Суда РФ. 2015. № 8.

⁸ См.: СЗ РФ. 13.07.2009. № 28. Ст. 358.

о защите конкуренции, которая, по мнению ряда ученых, заключается в том, что необходимо обосновывать и доказывать *направленность воли, умысла* на монополизацию, то есть на ограничение конкуренции и причинение вреда третьим лицам. При шикане можно не выяснять направленности умысла к другим сопутствующим целям, поскольку есть один обязательный признак — умысел лица на причинение вреда, намерение причинить вред! Такое прочтение учеными объясняется внутренним родством злоупотребления доминирующим положением с институтом шиканы.

Тогда для такого подхода из содержания ст. 10 ГК РФ и ст. 10 Закона о защите конкуренции мы должны:

а) убрать слово *исключительность* — как единственную цель навредить конкуренции или третьим лицам;

б) *результат* противоправной деятельности поменять на *цель* (в ст. 10 Закона о защите конкуренции говорится — запрещаются действия, *результатом* которых являются или могут являться ограничение конкуренции или ущемление интересов);

в) заменить *причинение вреда* (характерный признак шиканы) другими последствиями, а именно недопущением, ограничением, устранением конкуренции и ущемлением прав иных хозяйствующих субъектов и неопределенного круга потребителей.

Такое расширительное толкование шиканы по отношению к монополистической деятельности доминирующего субъекта, на наш взгляд, не является обоснованным с точки зрения не только потребностей правоприменительной практики, но прежде всего положений гражданского и антимонопольного законодательства. Тогда невозможно будет отличить шикану от других форм злоупотребления правом, само понятие «шикана» будет размываться. Предлагаемый подход в нынешних условиях представляется слишком упрощенным, вопрос же применения ст. 10 Закона о защите конкуренции в части запретов на злоупотребление доминирующим положением гораздо сложнее и глубже.

В отличие от ст. 10 ГК РФ в содержании ст. 10 Закона о защите конкуренции ничего не говорится о *намерении* лица, производящего действия, в результате которых возникает прямой или опосредованный антиконкурентный эффект. Напротив, в норме говорится о *действии* (бездействии) и *результате*, который наступил или может наступить от таких действий (бездействия). Противоправное действие — *результат*, а не противоправное действие — *цель*. Иными словами, о *направленности* поведения может свидетельствовать умысел, направленный к определенной цели как *желаемому* результату, а не те *последствия*, которые наступают в *результате* определенного действия, часто не в связи с умыслом. Таким образом, ст. 10 Закона о защите конкуренции защищает конкуренцию и третьих лиц от антиконкурентного эффекта, полученного (потенциального) в результате про-

тивоправных действий (бездействия) доминанта безотносительно к его умыслу, намеренному поведению на ограничение конкуренции или причинение вреда (как выше было процитировано понятие широкой шиканы в швейцарском законодательстве — принципа добросовестности “Treu und Glauben” — *я причиняю вам вред не потому, что желаю его, а просто потому, что не обращаю на ваши интересы никакого внимания*).

Предпринимательская деятельность, напротив, направлена и преследует свою законную цель — систематическое извлечение прибыли, а все иные намерения могут лишь дополнять эту цель и сопутствовать ей, что исключает наличие цели причинить вред, тем более в качестве единственной цели. Наличие противоправной цели в поведении доминирующего лица представляет собой другие (иные) формы злоупотребления правом, например, целью может быть (и, как правило, является) получение за счет своей рыночной власти сверхприбыли, которую при нормальной конкуренции доминант бы не получил. Не исключено, что при иных формах злоупотребления правом также может иметь место причинение вреда, но это происходит объективно, без исключительного намерения навредить другим лицам.

Если встать на позицию, что недобросовестность поведения, приводящая к антиконкурентному эффекту, всегда связана с умыслом и направленностью воли (осознавал и желал) на причинение вреда или ограничение конкуренции, тогда логично прийти к выводу, что состав антимонопольного нарушения, касающийся запретов на злоупотребление хозяйствующим субъектом доминирующим положением по ст. 10 Закона о защите конкуренции, становится практически недоказуемым.

У доминанта всегда найдется объяснение, что умысла на ограничение конкуренции или причинение вреда у него не было, и это будет воспринято судом вне зависимости от того, что в результате таких действий обрушился рынок или пострадали потребители. В этом и есть опасность шиканы, что внешне она выглядит как действия лица, осуществляемые в пределах принадлежащего ему права, а установить намерения такого лица на причинение вреда практически невозможно.

Но как уже говорилось выше, умысел и цель у предпринимателя одна — извлечение прибыли, и если эта законная цель перерастает в направленность поведения на получение за счет своей рыночной силы большего — *сверхприбыль* против того, что он получил бы в нормальных конкурентных отношениях на рынке, и при этом ему безразлично, что произойдет с рынком, конкурентами, потребителями, — такие действия должны быть наказуемы, и, как представляется, с этой точки зрения нужно смотреть на умысел.

Таким образом, на наш взгляд, предлагаемое сегодня новое прочтение ст. 10 Закона о защите конкуренции со ссылкой только на то, что антимонопольное право является развитием идей о шикане, является недопусти-

мым, иначе меняется весь смысл содержания как абз. 1 п. 1 ст. 10 ГК, так и ст. 10 Закона о защите конкуренции, а это требует законодательного изменения. По этой же причине не усматривается оснований трактовать направленность поведения на ограничение конкуренции и (или) причинение вреда, иное подобное ущемление прав участников рынка, обозначенное в п. 12 Постановления Пленума Верховного Суда РФ от 04.03.2021 № 2, как доказывание именно умысла на достижение антиконкурентной цели.

Соглашусь, что проблема запрета злоупотребления доминирующим положением на рынке и право субъекта, которому гарантирована свобода предпринимательской деятельности и право конкурировать с иными хозяйствующими субъектами, — одна из самых дискуссионных. Сейчас в судах идет соревнование двух экономических концепций: экономической эффективности (связана с конституционным принципом свободы экономической деятельности) и социальной справедливости (связана с конституционным принципом социального государства), которые сущностно противоположны. Исходя из этого, в судах при оценке поведения лица, занимающего доминирующее положение на рынке, и квалификации его деятельности как монополистической складывается противоположная практика, которую кратко можно охарактеризовать следующим образом:

1) оспариваемые действия доминанта, последовательно складывающиеся в определенную линию поведения, позволяют квалифицировать такие действия (бездействие) как нарушение запрета на монополистическую деятельность в случаях, если они:

а) были совершены за допустимыми пределами осуществления гражданских прав и налагают на контрагентов неразумные ограничения;

б) не свидетельствуют о принятии всех зависящих от него мер по соблюдению законодательства и (или) условий договора;

в) не обеспечивают должным образом защиту законных интересов пострадавших лиц. При этом, как правило, ссылка содержится на п. 11 Постановления Пленума Верховного Суда РФ от 04.03.2021 № 2;

2) оспариваемые действия доминанта, последовательно складывающиеся в определенную линию поведения, не позволяют квалифицировать такие действия (бездействие) как нарушение запрета на монополистическую деятельность в случаях:

а) недоказанности антимонопольным органом направленности действий доминанта с использованием его рыночной власти на сохранение или укрепление своего положения на рынке с использованием запрещенных методов негативного воздействия на конкурентную среду и (или) наносящую ущерб потребителям;

б) недоказанности антимонопольным органом целей антиконкурентного поведения, направленно-

сти действий на получение необоснованной выгоды за счет потребителей. При этом, как правило, ссылка содержится на п. 12 Постановления Пленума Верховного Суда РФ от 04.03.21 № 2.

Вывод

Инновационное развитие нашей страны неизбежно, установление баланса между благосостоянием общества и промышленной политикой, о чем говорилось в начале статьи, потребует их разумного сочетания. Возможно, что именно принцип добросовестности поможет решить эту проблему. Конечно, здесь особая роль отводится суду, применение универсального принципа добросовестности по антимонопольным делам — задача не из легких. Вновь сошлемся на авторитетное мнение И. А. Покровского, предупреждавшего, что при отсутствии определенной правовой нормы правотворчество судьи и произвол разделяет очень тонкая грань. Все это потребует: со стороны судьи — усилий по толкованию и конкретизации принципа добросовестности при рассмотрении конкретного дела, от Верховного Суда РФ — рекомендаций по практике применения принципа добросовестности, в том числе в антимонопольных делах, а от участников судебного процесса — высокой степени подготовки и ответственного отношения к судебному процессу. Таким образом, содействие укоренению в современной правоприменительной практике принципа добросовестности — это серьезный вызов юридическому сообществу, в том числе юристам, специализирующимся на этой одной из самых сложных категорий дел. ■

Литература [References]

1. Аузан А. А., Бахтигараева А. И., Брызгалин В. А. Развитие креативной экономики России в контексте современных вызовов // Журнал Новой экономической ассоциации. 2022. № 2(54). С. 213—220, <https://doi.org/10.31737/2221-2264-2022-54-2-12> [Auzan A. A., Bakhtigaraeva A. I., Bryzgalin V. A. Development of Russia's creative economy in the context of modern challenges // Journal of the New Economic Association. 2022;(2):213-220, (In Russ.), <https://doi.org/10.31737/2221-2264-2022-54-2-12>]
2. Максимов С. В. Идеи новой модели публичного управления российской экономикой (институциональный и правовой аспекты) // Российское конкурентное право и экономика. 2022. № 3(31). С. 8—21, <https://doi.org/10.47361/2542-0259-2022-3-31-8-21> [Maksimov S. V. Ideas of a new model of public management of the Russian economy (institutional and legal aspects) // Russian Competition Law and Economy. 2022;(3(31)):8-21, (In Russ.), <https://doi.org/10.47361/2542-0259-2022-3-31-8-21>]

3. Шеменева О. Н. Общие и специальные последствия недобросовестного поведения сторон в гражданском и в гражданском процессуальном законодательстве // Арбитражный и гражданский процесс. 2022. № 12. С. 14—19, <https://doi.org/10.18572/1812-383X-2022-12-14-19> [Shemenева O. N. General and specific consequences of bad faith behavior of parties in civil and civil procedure laws // Arbitrazh and Civil Procedure. 2022;(12):14-19, (In Russ.), <https://doi.org/10.18572/1812-383X-2022-12-14-19>]
4. Дерюгина Т. В. Недобросовестное поведение как основание возникновения гражданских прав и обязанностей // Законы России: опыт, анализ, практика. 2021. № 7. С. 19—23 [Deryugina T. V. Unfair behavior as the basis for the emergence of civil rights and obligations // Laws of Russia: experience, analysis, practice. 2021;(7):19-23, (In Russ.)]
5. Бурковская В. А. Недобросовестное процессуальное поведение: направления совершенствования законодательства // Судья. 2020. № 2(110). С. 56—59 [Burkovskaya V. A. Bad-faith procedural conduct: ways to improve the law // Sudya. 2020;(2):56-59, (In Russ.)]
6. Нешатаева Т. Н. Независимость и добросовестность суда и судей в цифровую эпоху: интеграционный опыт // Вестник Пермского университета. Юридические науки. 2022. № 1(55). С. 107—126, <https://doi.org/10.17072/1995-4190-2022-55-107-126> [Neshataeva T. N. Independence and good faith of the court and judges in the digital age: an integration experience // Perm University Herald. Juridical Sciences. 2022; (1(55)):107-126, (In Russ.), <https://doi.org/10.17072/1995-4190-2022-55-107-126>]
7. Алексеева А. А., Борзило Е. Ю., Корнеев В. А., Писенко К. А., Разгильдеев А. В., Сафонов В. В. Обновление концепции антимонопольного регулирования. Часть 1 // Вестник экономического правосудия Российской Федерации. 2022. № 5. С. 106—149, <https://doi.org/10.37239/2500-2643-2022-17-5-106-149> [Alekseeva A. A., Borzilo E. Yu., Korneev V. A., Pisenko K. A., Razgildeev A. V., Safonov V. V. Updating the concept of antitrust regulation (Part 1) // Herald of Economic Justice. 2022;(5):106-149, (In Russ.), <https://doi.org/10.37239/2500-2643-2022-17-5-106-149>]
8. Алексеева А. А., Борзило Е. Ю., Корнеев В. А., Писенко К. А., Разгильдеев А. В., Сафонов В. В. Научно-практический комментарий к постановлению Пленума ВС РФ от 4 марта 2021 года № 2 «О некоторых вопросах, возникающих в связи с применением судами антимонопольного законодательства» // Вестник экономического правосудия Российской Федерации. 2022. № 6. С. 41—104, <https://doi.org/10.37239/2500-2643-2022-17-6-41-104> [Alekseeva A. A., Borzilo E. Yu., Korneev V. A., Pisenko K. A., Razgildeev A. V., Safonov V. V. Updating the concept of antitrust regulation (Part 2) // Herald of Economic Justice. 2022;(6):41-104, (In Russ.), <https://doi.org/10.37239/2500-2643-2022-17-6-41-104>]
9. Алексеева А. А., Борзило Е. Ю., Корнеев В. А., Писенко К. А., Разгильдеев А. В., Сафонов В. В. Обновление концепции антимонопольного регулирования. Часть 3 // Вестник экономического правосудия Российской Федерации. 2022. № 7. С. 138—189, <https://doi.org/10.37239/2500-2643-2022-17-7-138-189> [Alekseeva A. A., Borzilo E. Yu., Korneev V. A., Pisenko K. A., Razgildeev A. V., Safonov V. V. Updating the concept of antitrust regulation (Part 3) // Herald of Economic Justice. 2022;(7):138-189, (In Russ.), <https://doi.org/10.37239/2500-2643-2022-17-7-138-189>]
10. Покровский И. А. Основные проблемы гражданского права (6-е изд. стер. «Покровский И. А. Основные проблемы гражданского права. Петроград, издание Юридического книжного склада «Право», 1917»). М.: Статут, 2013. 349 с. [Pokrovsky I. A. The main problems of civil law (6th ed. stereotypical "Pokrovsky I. A. The main problems of civil law. Petrograd, publication of the Legal Book Warehouse "Law", 1917") M.: Statute. 2013. 349 p., (In Russ.)]

Сведения об авторе

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

Статья поступила в редакцию: 25.02.2023
Одобрена после рецензирования: 03.03.2023
Принята к публикации: 06.03.2023
Дата публикации: 29.03.2023

The article was submitted: 25.02.2023
Approved after reviewing: 03.03.2023
Accepted for publication: 06.03.2023
Date of publication: 29.03.2023

УДК 34.07

Научная специальность: 5.1.2; 5.1.3

<https://doi.org/10.47361/2542-0259-2023-1-33-68-79>

ISSN: 2542-0259

© Российское конкурентное право
и экономика, 2023

Модель непрерывного улучшения процессов (PDCA) как возможная методологическая основа антимонопольного комплаенса

Корниенко А. С.,НИУ ВШЭ,
109028, Россия, г. Москва,
Покровский бульвар, д. 11**Москвитин О. А.*,**Институт конкурентной
политики и регулирования
рынков НИУ ВШЭ,
НМЦ «Высшая школа
тарифного регулирования» РЭУ
им. Г.В. Плеханова,
Коллегия адвокатов «Муранов,
Черняков и партнеры»,
Ассоциация антимонопольных
экспертов,
105005, Россия, г. Москва,
Денисовский пер., д. 23, стр. 6**Березгов А.С.,**Институт конкурентной
политики и регулирования
рынков НИУ ВШЭ,
Коллегия адвокатов «Муранов,
Черняков и партнеры»,
105005, Россия, г. Москва,
Денисовский пер., д. 23, стр. 6

Аннотация

В статье рассматриваются вопросы функционирования системы антимонопольного комплаенса, ее внедрения в деятельность хозяйствующих субъектов в Российской Федерации. Предлагается использовать модель непрерывного улучшения процессов — PDCA — в качестве возможной методологической основы функционирования системы антимонопольного комплаенса. Авторы приходят к выводу, что на практике может быть применена модель непрерывного улучшения процессов (PDCA), которая также будет использоваться как методологическая основа антимонопольного комплаенса. Методология PDCA может способствовать организации комплаенс-программы с такими элементами, как торгово-сбытовая политика, направленная на определение прозрачного механизма ценообразования и обеспечение недискриминационных условий при взаимодействии с контрагентами.

Ключевые слова: антимонопольный комплаенс; комплаенс-программа; PDCA.

Для цитирования: Корниенко А. С., Москвитин О.А., Березгов А.С. Модель непрерывного улучшения процессов (PDCA) как возможная методологическая основа антимонопольного комплаенса // Российское конкурентное право и экономика. 2023. № 1 (33). С. 68—79, <https://doi.org/10.47361/2542-0259-2023-1-33-68-79>

Авторы заявляют об отсутствии конфликта интересов.

Plan-Do-Check-Act Model (PDCA) as a Possible Methodological Basis for Antimonopoly Compliance

Alexander S. Kornienko,

NRU HSE,
Pokrovsky Boulevard, 11,
Moscow, 109028, Russia

Oleg A. Moskvitin*,

Institute for Competition Policy
and Market Regulation NRU HSE,
NMC "Higher School of Tariff
Regulation" REU named after
G.V. Plekhanov,
"Muranov, Chernyakov &
Partners",
Competition Experts Association,
Denisovskiy lane, 23, bldg 6,
Moscow, 105005, Russia

Alim S. Berezgov,

Institute for Competition Policy
and Market Regulation NRU HSE,
"Muranov, Chernyakov &
Partners",
Denisovskiy lane, 23, bldg 6,
Moscow, 105005, Russia

Abstract

The article is devoted to the questions of functioning of the system of antimonopoly compliance, its implementation in Russia. It is proposed to use the model of continuous process improvement — PDCA — as a possible methodological basis for the functioning of the antitrust compliance system. The authors conclude that the continuous process improvement model (PDCA) can be applied in practice, which will also be used as a methodological basis for antimonopoly compliance. The PDCA methodology can contribute to the organization of a compliance program with elements such as a sales policy aimed at defining a transparent pricing mechanism and ensuring non-discriminatory conditions with counterparties.

Keywords: antitrust compliance; compliance-program; PDCA.

For citation: Kornienko A.S., Moskvitin O.A., Berezgov A.S. Plan-do-check-act model (PDCA) as a possible methodological basis for antimonopoly compliance // Russian Competition Law and Economy. 2023;(1(33)):68-79, (In Russ.), <https://doi.org/10.47361/2542-0259-2023-1-33-68-79>

The authors declare no conflict of interest.

Правонарушения в сфере антимонопольного законодательства (далее — АМЗ) наносят ущерб как потребителям, приобретающим конкретные товары и услуги, так и экономике государства в целом, создавая угрозу для ее эффективного функционирования. Данные нарушения по отношению к потребителям, как известно, приводят к тому, что последние вынуждены приобретать необходимый им товар, например, по более высокой цене, нежели могли бы при отсутствии недобросовестной конкуренции. По отношению же к государству такие правонарушения могут в целом замедлять рост ВВП, поскольку монополизация на рынке ведет к тому, что конкретные организации-монополисты или участники антиконкурентных сговоров в силу своего положения и отсутствия конкуренции в принципе не стремятся улучшать качество своего товара или услуг либо повышать эффективность производства.

В целях предупреждения таких правонарушений либо для минимизации ущерба от них применяется антимонопольный комплаенс¹, являющийся проактивным способом реагирования на потенциальные правонарушения в области АМЗ. Однако если само это понятие уже знакомо участникам рынка, то вопрос о его методологической основе остается открытым: иными словами, компания может отдавать себе отчет в не-

¹ Система внутреннего обеспечения соответствия требованиям антимонопольного законодательства (ст. 9¹ Федерального закона от 26 июля 2006 г. № 135-ФЗ «О защите конкуренции» (далее — Закон о защите конкуренции) // СЗ РФ. 2006. № 31. Ст. 3434.

обходимости применения в своей деятельности антимонопольного комплаенса, но не осуществляет этого из-за отсутствия понимания того, как внедрить и конкретно применять его в рамках своей деятельности.

По своей сути антимонопольный комплаенс является внутрикорпоративной программой компании, цель функционирования которой — предотвращение любых нарушений законодательства о защите конкуренции. Однако специалистами [1—3] небезосновательно отмечается необходимость классификации антимонопольного комплаенса, которая имеет не только теоретический, но и практический интерес. Действительно, во многих случаях вряд ли существует необходимость в «оберегании» хозяйствующего субъекта ото всех гипотетически возможных видов нарушения антимонопольного законодательства. Так, допустим, если конкретная организация принципиально не участвует в закупках, то отпадает потенциальная возможность нарушения ею соответствующих положений закона и привлечения такого субъекта к ответственности за нарушение специального законодательства о публичных закупках (по мнению авторов статьи, обеспечение соответствия требованиям закупочного законодательства, за нарушение которых, как известно, предусмотрены меры публичного воздействия со стороны антимонопольных органов, является частью антимонопольного комплаенса; аналогичным образом, например, нарушение антимонопольного законодательства при осуществлении закупок отнесено к комплаенс-рискам в приказе Федеральной антимонопольной службы от 7 июня 2022 г. № 435/22). Значит, фактически отпадает и необходимость внедрения антимонопольного комплаенса применительно к этой сфере деятельности. Соответственно основными направлениями деятельности, касающимися в той или иной степени антимонопольного законодательства, выделяют отдельные направления антимонопольного комплаенса: системы предотвращения нарушений в виде недобросовестной конкуренции, злоупотребления доминирующим положением или, например, соответствующих положений в области рекламного законодательства² и т. д.

² Как отмечается в литературе, «представляется эффективным распространение системы антимонопольного внутреннего контроля не только на сферу традиционного антимонопольного законодательства, но и на все области, в которых контроль осуществляется антимонопольным органом: иностранные инвестиции, рекламу, розничную торговлю, государственные и муниципальные закупки, государственный оборонный заказ, биржевую торговлю и тарифное регулирование». При этом «антимонопольный комплаенс в компании может вполне органично сочетаться с другими видами корпоративного комплаенса, например, антикоррупционным или налоговым» (см. Антимонопольный комплаенс: для чего он нужен компании? (А. Тенишев, журнал «ПРОГОСЗАКАЗ.РФ». № 2. 2022 г.).

Антимонопольный комплаенс: понятие, цели и нормативная база

Антимонопольный комплаенс направлен на достижение соответствия фактического поведения хозяйствующего субъекта требованиям законодательства о защите конкуренции (а также, как отмечалось ранее, требованиям «смежного» законодательства, относящегося к контрольной компетенции ФАС России; однако далее для упрощения авторы статьи будут говорить в первую очередь об обеспечении соответствия законодательству о конкуренции). Представители бизнеса отмечают, что антимонопольный комплаенс — это, прежде всего, инструмент управления рисками, предупреждения нарушений и защиты репутации [1—3].

Отметим, что институт антимонопольного комплаенса в качестве инструмента, способствующего хозяйствующим субъектам³ в соблюдении требований антимонопольного законодательства в ходе осуществления ими предпринимательской деятельности, привлекает внимание как специалистов в области правовой теории, так и многих специалистов в нормотворческой и практической деятельности [4—6].

Сферы применения антимонопольного комплаенса можно определить, в частности, через институты, предусмотренные в Законе о защите конкуренции. Антимонопольный комплаенс должен охватывать все зоны возможных антимонопольных рисков: незаконные горизонтальные соглашения (в т. ч. на торгах), незаконные вертикальные и иные антиконкурентные соглашения, согласованные действия, противоправная координация экономической деятельности, злоупотребление доминирующим положением, сделки экономической концентрации. Так, например, все более актуальным становится вопрос относительно необходимости внедрения антимонопольного комплаенса в организациях и его полезности в противодействии ограничивающим конкуренцию соглашениям. Ведь вместе с развитием конкуренции и экономических отношений развиваются технологии и способы, с помощью которых недобросовестные хозяйствующие субъекты прибегают к нарушениям антимонопольного законодательства, в частности, путем заключения антиконкурентных соглашений с целью извлечения наибольшей незаконной прибыли. Таким образом, диапазон действия антимонопольного комплаенса весьма широк.

Тем не менее вне зависимости от зоны возможного антимонопольного риска конечной целью функци-

³ Более подробно см.: п. 1 и 2 Федерального закона от 01.03.2020 № 33-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О защите конкуренции» // СЗ РФ. 2006. № 31 (ч. 1). Ст. 3434.

онирования системы антимонопольного комплаенса является снижение общего числа нарушений законодательства о защите конкуренции. Институт антимонопольного комплаенса призван не допустить совершения хозяйствующими субъектами правонарушений, способствуя разработке внутри организации системы, стратегии поведения на рынке и осуществления предпринимательской деятельности именно в рамках действующего законодательства, без причинения ущерба самому хозяйствующему субъекту, его конкурентам и соответствующему товарному рынку. Главная цель антимонопольного комплаенса — сокращение количества нарушений антимонопольного законодательства со стороны лица, внедряющего комплаенс⁴.

ФАС России выделяет следующие положительные эффекты от внедрения организацией антимонопольного комплаенса⁵:

- снижение рисков нарушения антимонопольного законодательства и наступления вызванных такими нарушениями негативных последствий;
- создание дополнительных условий для самостоятельного заблаговременного предупреждения и выявления возможных нарушений антимонопольного законодательства;
- повышение определенности при осуществлении рабочих процессов, что в свою очередь упрощает их оптимизацию, а также выявление и устранение сопутствующих антимонопольных рисков;
- общее повышение организационной культуры, основанной в том числе на принципе соблюдения антимонопольного законодательства.

Необходимость введения института антимонопольного комплаенса на законодательном уровне была продиктована высокими рисками нарушений конкурентного законодательства для экономики государства. Как уже отмечалось, важно понимать, что нарушение норм антимонопольного законодательства может приводить к существенным негативным последствиям для всей экономики государства: при получении сверхприбыли у монополий нет более стимула к повышению эффективности своего производства, снижению себестоимости и улучшению качества. Как результат — сдерживается повышение эффективности экономики в целом. А инфляция, которая спровоцирована ростом цен на промышленную продукцию, может снижать привлекательность экономики для инвестиций. По сделанной в свое время оценке президента Сбербанка и быв-

шего главы Минэкономразвития РФ Германа Грефа, если «все монопольные составляющие экономики превратить в конкурентные», то рост ВВП был бы не менее 10% в год против нынешних 7,3%, то есть разница здесь была бы как минимум 2,7%.

При этом С. А. Пузыревский, заместитель руководителя ФАС России, еще в 2017 г. отмечал, что «около 90% привлекаемых к ответственности юридических лиц, как правило, не понимают, какое именно нарушение законодательства о защите конкуренции они допустили»⁶. Возможно, в том числе указанными фактами статистики объясняется прямое закрепление в Стратегии развития конкуренции и антимонопольного регулирования в Российской Федерации на период 2013—2024 гг., утвержденной Президиумом ФАС России 3 июля 2013 г., цели разработки и внедрения на законодательном уровне норм, стимулирующих развитие антимонопольного комплаенса. Руководитель ФАС России М. А. Шаскольский в феврале 2021 г. отметил: «Задача ФАС России — не штрафы, а, скорее, через антимонопольный комплаенс разъяснение участникам рынка, чтобы предостеречь их от ошибок, способствовать более быстрому росту предприятий. Мы в процессе обсуждения вышли на то, что многое будет меняться, и подходы меняются, и отношение к различным секторам экономики, и ситуациям⁷...».

В настоящее время действуют введенные Федеральным законом от 01.03.2020 № 33-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон “О защите конкуренции”» (далее также — ФЗ № 33)⁸ изменения, в соответствии с которыми Закон о защите конкуренции дополнен, в том числе, положениями ст. 9¹. Согласно указанной норме приводится следующее определение комплаенса: *система внутреннего обеспечения соответствия требованиям антимонопольного законодательства (антимонопольный комплаенс)* — совокупность правовых и организационных мер, предусмотренных внутренним актом (актами) хозяйствующего субъекта либо другого лица из числа лиц, входящих в одну группу лиц с таким хозяйствующим субъектом, если такие внутрен-

⁴ Антимонопольный комплаенс в субъектах Российской Федерации: положительные практики регионов в 2022 г. // Официальный сайт ФАС России: <https://fas.gov.ru/p/contents/2611> (Дата обращения: 23.01.2023).

⁵ Там же.

⁶ См.: ФАС России: антимонопольный комплаенс — это механизм легальной минимизации рисков // Информационно-правовой портал ГАРАНТ.РУ // <http://www.garant.ru/news/1132698/> (Дата обращения: 23.01.2023).

⁷ Глава ФАС анонсировал кардинальные перемены в политике ведомства // Официальный портал информационного агентства ТАСС // <https://tass.ru/ekonomika/10731255> (Дата обращения: 23.01.2023).

⁸ Федеральный закон от 01.03.2020 № 33-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон “О защите конкуренции”» // СЗ РФ. 2020. № 9. Ст. 1125.

ние акты распространяются на хозяйствующего субъекта, которые в совокупности должны содержать:

1) требования к порядку проведения оценки рисков нарушения АМЗ, связанных с осуществлением хозяйствующим субъектом своей деятельности;

2) меры, направленные на снижение хозяйствующим субъектом рисков нарушения АМЗ, связанных с осуществлением своей деятельности;

3) меры, направленные на осуществление хозяйствующим субъектом контроля за функционированием антимонопольного комплаенса;

4) порядок ознакомления работников хозяйствующего субъекта с данным актом (актами) и (или) данными документами (внутренними политиками, кодексами);

5) информацию о должностном лице, ответственном за функционирование антимонопольного комплаенса.

Антимонопольный комплаенс — вещь индивидуальная. ГОСТ о комплаенсе

Стоит также обратить внимание и на Разъяснения ФАС России от 02.07.2021 № 20 «О системе внутреннего обеспечения соответствия требованиям антимонопольного законодательства», утвержденные протоколом Президиума ФАС России от 02.07.2021 № 4 (далее также — Разъяснения ФАС России № 20)⁹. Данные Разъяснения, в частности, способствуют разрешению проблемы классификации антимонопольного комплаенса, отмечая, что «антимонопольный комплаенс конкретного хозяйствующего субъекта может учитывать особенности внутренней структуры, количество работников, отрасль экономики, в которой хозяйствующий субъект осуществляет свою деятельность, и иные параметры».

Безусловно, каждая компания должна адаптировать систему антимонопольного комплаенса применительно к своему виду бизнеса. В данной связи введенные законодательные изменения предусматривают для хозяйствующего субъекта возможность самостоятельно определять содержание комплаенс-программы, разрабатывать собственные правила/стандарты и процедуры.

Кроме того, интересно обратить внимание на возможные стимулы для хозяйствующего субъекта, мотивирующие к внедрению системы антимонопольного комплаенса, приводимые Разъяснениями ФАС России № 20:

1) снижение рисков нарушения антимонопольного законодательства и, как следствие, риска наступления негативных для хозяйствующего субъекта последствий, в частности взыскания штрафов, убытков, причинения вреда репутации, расходов на юридические услуги, при-

знания недействительными сделок, привлечения должностных лиц хозяйствующего субъекта к административной или уголовной ответственности;

2) увеличение длительности периодов между проведением ФАС России плановых проверок хозяйствующих субъектов с трех до пяти лет или непроведение ФАС России таких проверок в отношении хозяйствующего субъекта;

3) самостоятельное выявление нарушения антимонопольного законодательства хозяйствующим субъектом позволяет ему добровольно заявить в ФАС России о заключении им антиконкурентного соглашения (об осуществлении им согласованных действий, недопустимых антимонопольным законодательством), что является основанием для освобождения хозяйствующего субъекта от административной ответственности или для наложения административного штрафа в минимальном размере за совершение административных правонарушений, предусмотренных ч. 1—4, 6 и 7 ст. 14.32 КоАП РФ¹⁰.

Подобные стимулы приводятся и в научно-практической литературе. Так, например, Н. А. Елбаева, О. А. Москвитин, А. А. Козлова, Н. В. Мишина отмечают: «В целях минимизации и управления антимонопольными рисками прежде всего необходимо разработать и принять основной локальный нормативный акт организации — антимонопольную политику. В акте требуется предусмотреть правила взаимодействия с контрагентами, систему внутреннего контроля за имеющимися рисками, практические инструменты по управлению рисками, повышение компетенций сотрудников в сфере антимонопольного законодательства и т. д. ...При правильном позиционировании комплаенс обеспечивает организации возможность контролировать собственное поведение, чтобы гарантировать его соответствие применимому законодательству» [7].

В Разъяснениях ФАС России № 20 содержится подробное описание возможных мер и мероприятий, основанных на оценке, контроле рисков, ознакомлении работников с актами комплаенса, а также описание требований к должностному лицу, ответственному за функционирование комплаенса. При этом, как отмечает Н. А. Елбаева, «...очевидно, что универсальной модели методической рекомендации, которая будет отвечать потребностям хозяйствующего субъекта и соответствовать уровню его антимонопольных рисков, нет вследствие многочисленных факторов, таких как: наличие зависимости от размеров предприятия, его положения на рынках, рисков, с которыми оно сталкивается, а также зависимости от внутренней организационной структуры. Од-

⁹ КонсультантПлюс. 2021 // https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_390550/ (Дата обращения: 23.01.2023).

¹⁰ Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ // СЗ РФ. 2002. № 1 (ч. 1). Ст. 1.

нако на основе подобных методических рекомендаций по внедрению процедур антимонопольного комплаенса организации могут самостоятельно разработать корпоративную стратегию комплаенса» [8].

При проведении такой самостоятельной разработки комплаенс-системы нельзя не обратить внимание и на недавно принятый ГОСТ-Р 70433-2022 от 01.01.2023 «Система внутреннего обеспечения соответствия требованиям антимонопольного законодательства (система антимонопольного комплаенса) в организации» (далее — Стандарт)¹¹.

Указанный документ можно условно разделить на общую и особенную части [9]:

«Общая» часть содержит цели, задачи, принципы, основные объекты и субъекты комплаенса, наиболее приоритетные области регулирования, основные виды противоправного поведения и наиболее частые нарушения, которые встречаются на практике.

«Особенная» часть приводит перечень рисков и описывает систему (способы) управления этими рисками. Здесь также установлены полномочия субъектов комплаенс-системы, возможные методы их взаимодействия для более оперативного предупреждения антимонопольных нарушений, повышения эффективности и улучшения деятельности хозяйствующих субъектов и обеспечения их конкурентоспособности.

Стандарт также закрепляет возможность для хозяйствующих субъектов направить в ФАС России или экспертным организациям проект системы антимонопольного комплаенса на согласование с целью получения заключения на соответствие разработанной внутренней политики требованиям антимонопольного законодательства.

Указанные выше Разъяснения ФАС России № 20 и Стандарт направлены на упрощение, поддержку хозяйствующих субъектов в процессе внедрения и применения системы антимонопольного комплаенса. Соблюдение указанных рекомендаций в прямой корреляции может увеличить вероятность позитивной оценки, согласования антимонопольным органом предложенной участником рынка системы антимонопольного комплаенса, что впоследствии понизит риски нарушения компанией положений действующего законодательства и привлечения к ответственности.

Разработка внутри организации в соответствии с установленными рекомендациями (в частности, ГОСТ и Разъяснения № 20 ФАС России) может стать базовым условием перехода бизнеса к саморегулированию [10]. При этом необходимо иметь в виду, что эффективность системы антимонопольного комплаенса будет зависеть не только от способности того или иного хозяйствующего субъекта сформировать систему антимонопольного комплаенса, но и от способности государства определить и гарантировать эффективные стимулы к соблюдению антимонопольного законодательства [11].

Рецепция опыта хозяйствующих субъектов из практики применения антимонопольного комплаенса

Известно, что ряд компаний еще до законодательного закрепления антимонопольного комплаенса внедрили программы антимонопольного комплаенса. Среди них можно выделить ПАО ОК «РУСАЛ», ПАО «МТС», ПАО «Сибур Холдинг», ПАО «Уралкалий», ООО «Пивоваренная компания «Балтика», ПАО «М.Видео менеджмент»¹². Представители последней, в частности, в качестве положительных эффектов от применения антимонопольного комплаенса указывают формирование у сотрудников понимания норм и требований антимонопольного законодательства РФ и возможных последствий его нарушения, учет сотрудниками в работе правил поведения в целях исключения нарушений законодательства и минимизации рисков возникновения нарушений и привлечения к ответственности как для сотрудников, так и для компании в целом. При этом вице-президент по правовым вопросам ООО «Пивоваренная компания «Балтика» Антон Рогачевский, в свою очередь, отмечал, что стимулами для внедрения антимонопольного комплаенса являются снижение штрафа или освобождение от проверок; представитель ПАО «МТС» также утверждал, что главной целью комплаенса является отсутствие необходимости тратить заработанные средства на штрафы. Кроме того, представитель ПАО «Сибур Холдинг» в качестве повода к внедрению комплаенса называл растущее количество жалоб в ФАС и предупреждений службы. Тем не менее все вышеперечисленные компании уже внедрили систему комплаенса в свои организации, и, хотя их цели схожи, но не идентичны, они все же весьма успешно функционируют с внедренной системой комплаенса. А. В. Молчанов (с 2015 по 2022 г. — начальник Право-

¹¹ Каталог национальных стандартов // https://www.gost.ru/portal/gost/home/standarts/catalognational?portal:componentId=3503536e-2ac1-4753-8ed1-09a92fee02de&portal:isSecure=false&portal:portletMode=view&portal:navigationalState=JBPNs_r00ABXdhAAZhY3Rpb24AAAABABBJb25jcmV0ZURvY3VtZW50AARmcm9tAAAAQABMAAGZG9jX2lkAAAAQAFNDY2NjUAB19fRU9GX18 (Дата обращения: 23.01.2023).

¹² «Антимонопольный комплаенс. Реальный механизм развития конкуренции или «унтер-офицерская вдова»? // Официальный портал газеты «Коммерсантъ» // <https://www.kommersant.ru/doc/4825728> (Дата обращения: 23.01.2023).

вого управления ФАС России), положительно оценивая введение некоторыми крупными хозяйствующими субъектами системы антимонопольного комплаенса до его законодательного внедрения, отмечал важность учета опыта таких организаций при работе над законодательной инициативой¹³.

При этом важно обратить внимание на официальную позицию ФАС России касательно некоторых вопросов смягчения ответственности, согласования проектов системы антимонопольного комплаенса. Так, ведомство отмечает, что антимонопольная служба не выдает специальных сертификатов, справок для защиты от обвинения в нарушении АМЗ. Служба согласовывает акты или проекты актов об антимонопольном комплаенсе компании. Если подобные акты предусматривают все обязательные положения, установленные ч. 2 ст. 9¹ Закона о защите конкуренции, и представленные документы не содержат противоречащих антимонопольному законодательству положений, **ФАС России дает заключение об их соответствии требованиям антимонопольного законодательства**. Согласно официальной позиции ведомства, «Внедрение антимонопольного комплаенса и следование его требованиям позволяет компании не допустить нарушения антимонопольного законодательства. То есть, если организация действует в соответствии с согласованной ФАС России системой антимонопольного комплаенса, она не может нарушить антимонопольное законодательство при совершении действий, перечисленных в согласованном комплаенсе. Одновременно с этим, иные действия организации, которые осуществляются за рамками согласованных правил антимонопольного комплаенса или в нарушение этих правил, будут рассматриваться антимонопольным органом на соответствие антимонопольному законодательству в установленном Законом о защите конкуренции порядке. **В случае установления факта нарушения хозяйствующий субъект будет нести ответственность**»¹⁴. В связи с этим хозяйствующим субъектам не стоит полагать, что наличие антимонопольного комплаенса «по умолчанию» освобождает от ответственности за нарушение конкурентного законодательства.

Отметим, что в настоящее время еще не выработана обширная правоприменительная практика антимонопольных и судебных органов, где хозяйствующими субъектами применялась бы система внутреннего обеспечения соответствия требованиям антимонопольно-

го законодательства. Результаты анализа судебной и антимонопольной практики содержат буквально несколько дел, где антимонопольный комплаенс прямо или косвенно упоминается в актах правоприменительных органов.

Так, например, в Решении ФАС России от 20.05.2020 по делу № 06/01/11-14/2020¹⁵ просто указывается на то обстоятельство, что ответчиком по делу был проведен **«антимонопольный тренинг»** среди своих сотрудников, им разъяснены положения антимонопольного законодательства, а также издан внутренний приказ об организации и внедрении комплаенс-системы в компании. Подробных положений касательно пользы и необходимости антимонопольного комплаенса для данного конкретного хозяйствующего субъекта в данном решении не приводится.

В другом деле, рассмотренном Московским УФАС России по признакам нарушения ч. 1 ст. 17 Закона о защите конкуренции, антимонопольный орган отметил, что система внутреннего обеспечения соответствия требованиям антимонопольного законодательства «...должна быть добровольным решением каждого хозяйствующего субъекта. Такой подход полностью согласуется с мировой практикой, которая исходит из принципа добровольности применения антимонопольного комплаенса»¹⁶.

Также в другом деле против «ЛГ Электроникс РУС» по признакам нарушения ч. 1 ст. 17 Закона о защите конкуренции антимонопольный орган в рамках проведения внеплановой проверки потребовал у ответчика представить документы, регламентирующие организацию (функционалирование) системы антимонопольного комплаенса¹⁷.

Таким образом, необходимо понимать, что институт антимонопольного комплаенса еще не нашел широкого и однообразного закрепления в релевантной правоприменительной практике. Вместе с тем хочется надеяться, что внесенные в действующее законодательство изменения (Закон № 33-ФЗ), разъяснения и иные акты компетентных органов (Разъяснения ФАС России № 20 и Стандарт) будут, безусловно, способствовать качественному совершенствованию практики применения системы антимонопольного комплаенса.

¹³ ФАС России: антимонопольный комплаенс — это механизм легальной минимизации рисков // ГАРАНТ.РУ. Информационно-правовой портал: <http://www.garant.ru/news/1132698/> (Дата обращения: 23.01.2023).

¹⁴ Антимонопольный комплаенс — официальная позиция ведомства // Официальный сайт ФАС России: <https://fas.gov.ru/news/31380> (Дата обращения: 23.03.2023).

¹⁵ База решений и правовых актов ФАС России // Официальный сайт ФАС России: <https://br.fas.gov.ru/ca/upravlenie-kontrolya-agropromyshlennogo-kompleksa/b4e12feb-83b2-47a7-877b-013c93f99913/?query=06/01/11-14/2020> (Дата обращения: 23.01.2023).

¹⁶ База решений и правовых актов ФАС России // Официальный сайт ФАС России // <https://br.fas.gov.ru/cases/5d55798e-32dc4d04-9b31-a3458929116c/> (Дата обращения: 23.01.2023).

¹⁷ ФАС усмотрела координацию цен в действиях ЛГ // Официальный сайт «Ведомости» [Электронный ресурс] // URL: <https://www.vedomosti.ru/technology/articles/2018/01/22/748600-v-deistviyah-lg-usmotreli-koordinatsiyu-tsen> (Дата обращения: 23.01.2023).

Методологические основы внедрения антимонопольного комплаенса

При этом, на наш взгляд, важно понимать, что в целом в основе любой комплаенс-программы, в том числе антимонопольной, заложены единые принципы. В частности, речь идет о некой методологической основе.

Вопрос внедрения и функционирования комплаенс-программ относится в том числе к категории вопросов управления, так как в конечном счете действия, нарушающие законодательство, осуществляются менеджерами и иными сотрудниками компаний в процессе текущей деятельности. Таким образом, возникает необходимость принятия сотрудниками только юридически грамотных решений, что, в свою очередь, означает, что антимонопольный комплаенс требует серьезной внутренней настройки компании. К примеру, в уже упомянутом ранее ПАО «МТС» при внедрении антимонопольного комплаенса была повышена осведомленность сотрудников о рисках путем формирования антимонопольной комплаенс-культуры, обучения, коммуникаций — в целом организация отмечает, что понимание запретов упрощает предотвращение нарушений.

Можно представить себе и негативные последствия введения антимонопольного комплаенса. Так, обязательный комплаенс, безусловно, потребует затрат бизнеса на его внедрение и проведение: в больших компаниях, вероятно, будут создаваться даже целые подразделения, отвечающие за антимонопольный комплаенс. Кроме того, можно высказать опасения о возможности формального подхода хозяйствующих субъектов к ведению комплаенса в таких случаях. При этом нельзя не согласиться с озвученным ранее утверждением представителей ФАС России о недопустимости смягчения ответственности компаний лишь «при наличии формальных бумаг», свидетельствующих о введении института комплаенса в конкретной организации¹⁸.

В настоящее время вектор размышлений на тему антимонопольного комплаенса сдвинулся от вопроса о необходимости его внедрения к вопросу о том, каким антимонопольный комплаенс должен быть по своему содержанию. Ранее нами уже была отмечена необходимость наличия некой единой методологической основы для внедрения той или иной комплаенс-программы. В связи с этим в качестве такой базы предлагается рассмотреть модель непрерывного улучшения процессов — PDCA, которая была разработана в теории управления качеством. Данная модель состоит из четырех элементов: планирование, действие, проверка и воздействие

(от англ. Plan, Do, Check, Act). В 1939 г. Уолтер Эндрю Шухарт впервые описал концепцию PDCA в своей книге «Статистические методы с точки зрения управления качеством». Изначально свои взгляды на статистический метод контроля качества производственных процессов и обеспечение на этой основе качества изготавливаемой продукции он изложил в собственном отчете об использовании контрольных карт и в первой книге «Экономическое управление качеством промышленной продукции» еще в 1931 г. Но уже на основании вышедшей в 1939 г. второй книги «Статистический метод с точки зрения контроля качества» в соответствии с предыдущими своими работами автор выделял в управлении качеством следующие три стадии:

- 1) разработка спецификации того, что требуется (технические условия);

- 2) производство продукции, удовлетворяющей спецификации;

- 3) проверка (контроль) произведенной продукции для оценки ее соответствия спецификации.

У. Шухарт подчеркивал, насколько именно данная последовательность стадий необходима в мире, где все процессы подвержены вариациям. Эти три стадии трактуются как цикл из четырех конкретных шагов:

- 1) разработка продукта;

- 2) его изготовление, проверка на производственной линии и в лабораториях;

- 3) поставка его на рынок;

- 4) проверка продукта в работе, сбор данных о том, что о нем думают потребитель, пользователь и почему «не потребители» не нашли его.

Затем шаг 4 ведет к новому шагу 1 — перепроектировка продукта, — и цикл начинается вновь. Такая горизонтальная структура организации и управления производственным процессом получила название **системы Шухарта**.

Впоследствии концепция Шухарта о непрерывном (процессном) улучшении качества получила свое развитие в работах американского ученого и автора многочисленных работ в области управления качеством У.Э. Деминга. Деминг пропагандировал использование цикла PDCA в качестве основного способа достижения непрерывного улучшения процессов.

В силу того, что концепции PDCA уделяли внимание оба ученых, данный цикл известен под разными названиями: Deming Cycle, Shewhart cycle, Deming Wheel или Plan-Do-Study-Act. Сам Деминг называл PDCA циклом Шухарта, потому что основные идеи, лежащие в основе PDCA, появились еще в работах этого ученого.

В целом методология PDCA представляет собой простейший алгоритм действий руководителя по управлению процессом и достижению его целей: “Plan” — планирование, “Do” — реализация, “Check” — проверка, “Act (Action)” — действие.

¹⁸ См. подробнее: ФАС назвала риск при введении антимонопольных проверок внутри компаний // РБК: <https://www.rbc.ru/economics/19/06/2018/5b28d4199a794757178c8b35> (Дата обращения: 23.01.2023).

PDCA — важная часть процессного подхода, относительно внедрения которого есть требования в стандарте ISO 9001 «Системы менеджмента качества. Требования». Подробное объяснение смысла управленческого цикла PDCA имеется в документе «Руководство по концепции и использованию процессного подхода для систем менеджмента», который идет в комплекте дополнительной документации при покупке текста стандарта ISO 9001 в Международной организации по стандартизации (ISO — International Organization for Standardization. — *Ред.*).

«Из объяснений Деминга становится ясно, что цикл сводится к простой и логичной последовательности действий: необходимо запланировать деятельность и создать требования к ней, чтобы потом можно было по четким критериям судить о том, насколько успешно была выполнена работа. Нужно опробовать запланированное на относительно узком участке работы, где нет риска огромных потерь в случае неудачи, затем проанализировать результат и внести изменения либо в спецификации, либо в работу. Можно работать дальше. Потом цикл стоит повторять снова и снова, чтобы обеспечить организации гибкость, позволяющую постоянно приспосабливаться к условиям меняющейся обстановки» [12].

Ученик и коллега У.Э. Деминга Генри Нив в своей книге «Пространство доктора Деминга: принципы построения устойчивого бизнеса» ставит вопрос о том, чем полезен управленческий цикл, если, по большому счету, он сводится к выводам здравого смысла, очевидным для всех. Автор полагает, что основной проблемой является то, что в реальной практике чаще всего планированию уделяется очень скромное внимание, так как все максимально сосредоточено на этапе «Do» из цикла. При этом не проводится анализ результатов второго этапа цикла, а четвертый этап — «Act» — осуществляется в ускоренном темпе с целью устранить возникшие негативные последствия (в режиме «тушения пожаров»). То есть на практике в компаниях в основном лишь реагируют на возникшие проблемы, при этом не пытаясь их предотвратить.

Очевидно, что проецирование данных проблем позволяет нам увидеть аналогичную картину с применением комплаенс-программ. Широкая практика применения антимонопольного законодательства показывает, что, как правило, компании не задумываются о возможных правовых рисках и путях их минимизации или исключения ДО совершения правонарушения. Иными словами, применительно к системе PDCA, пренебрегают пунктом «Plan». Однако, совершив правонарушение и столкнувшись с санкцией, предпринимают активные действия по минимизации негативных последствий. В результате отсутствия внимания к правовым рискам и возможности их минимизировать (с по-

мощью того же антимонопольного комплаенса) компании на «тушение пожаров» могут зачастую потратить больше средств, нежели на предотвращение такой ситуации.

На наш взгляд, именно принципы, заложенные в системе PDCA, должны быть методологической основой функционирования системы антимонопольного комплаенса. Данная система должна показать особую важность этапов «Plan» и «Check», доказать необходимость их применения.

Таким образом, мы сможем увидеть следующие этапы.

Планирование: установление целей и процессов, необходимых для достижения целей, планирование работ по достижению целей процесса и удовлетворения потребителя, планирование выделения и распределения необходимых ресурсов.

Так, если целью антимонопольного комплаенса является соблюдение норм антимонопольного законодательства, то соответствующими процессами станут: проведение тренингов/обучения сотрудников, мониторинг законодательства, мониторинг внутренней деятельности, осуществление контроля заключаемых сделок, создание «горячей линии» по вопросам соответствия текущей деятельности требованиям антимонопольного законодательства, наем комплаенс-оффисера, принятие внутренних локальных актов (кодексы поведения, политики и т. п.) и доведение их содержания до сотрудников и контрагентов компании и т. д.

«Необходимо назначить квалифицированный персонал и наделить его полномочиями для осуществления оценки риска и управления ею. Это могут быть сотрудники как внутреннего аудита, так и специально созданной в организации комплаенс-службы» [13].

Выполнение: выполнение запланированных работ.

Безусловно, само по себе наличие различных правил, процедур является важным элементом программы. Однако ключевым фактором соблюдения антимонопольного законодательства станет умение работников применить данные правила или соблюсти процедуры. Для этого необходимы определенные навыки. Нарботка навыков может осуществляться путем регулярного информирования, проведения тренингов и тестирования. Важно понимать, что этапом «выполнения» фактически послужит текущая деятельность компании.

Проверка: сбор информации и контроль результата на основе ключевых показателей эффективности (KPI), получившегося в ходе выполнения процесса, выявление и анализ отклонений, установление причин отклонений.

Так, например, в ООО «Пивоваренная компания «Балтика» реализация комплаенс-процедур является одним из главных показателей деятельности (KPI) соответствующей дирекции.

При этом важно выбрать корректный показатель эффективности, он действительно должен быть тем

ключевым моментом, от которого зависит эффективность деятельности, поскольку если KPI выбраны неверно, то и анализ деятельности будет некорректным, что повлечет за собой лишь дополнительные траты и отсутствие проанализированной базы для дальнейшей деятельности.

«Обязанность по контролю за программой предупреждения антимонопольных нарушений следует возлагать на совет директоров или иной аналогичный ему орган управления организации, при этом руководство компании должно регулярно представлять совету директоров (иному аналогичному органу) отчеты о состоянии дел» [13].

Необходимы постоянная и **тщательная** отчетность, проведение внутренних расследований. На этом этапе необходимо обеспечить максимальную степень прозрачности, нарушения должны пресекаться.

Воздействие (управление, корректировка): принятие мер по устранению причин отклонений от запланированного результата, изменения в планировании и распределении ресурсов. Однако следует помнить, что причины могут быть абсолютно разными, и подходы к их устранению также в каждом случае могут быть исключительно индивидуальными. Так, если к нарушению антимонопольного законодательства привели умышленные действия сотрудника, — необходимо применить к нему дисциплинарное взыскание; если незнание — провести обучение и т. д.

Для того чтобы понять фактическую применимость PDCA к институту антимонопольного комплаенса, мы предлагаем обратиться к ICC Antitrust Compliance Toolkit — методическим рекомендациям по внедрению процедур антимонопольного комплаенса, разработанным Международной торговой палатой (ИТЦ) [14].

Данный документ предусматривает различные блоки программы антимонопольного комплаенса, которые концептуально укладываются в этапы цикла PDCA.

Так, к этапу **PLAN** можно отнести следующие блоки.

1. Организация комплаенса и ресурсов для его проведения.
2. Выявление и оценка рисков.
3. Набор «руководств» (инструментария/know-how) для проведения антимонопольного комплаенса.
4. Сертификация антимонопольного комплаенса.
5. Стимулы к соблюдению антимонопольного комплаенса.

Этап **DO** будет представлять собой непосредственно деятельность компании, как мы уже отметили ранее.

К этапу **CHECK** можно отнести следующие блоки:

1. Выявление проблем функционирования антимонопольного комплаенса.
2. Проведение внутренних расследований; дисциплинарные процедуры.
3. Антимонопольный due diligence.

4. Мониторинг и дальнейшее совершенствование программы антимонопольного комплаенса.

Этап **ACT** будет представлять собой осуществление деятельности компании с учетом выявленных на этапе **CHECK** недостатков. Из этого следует утверждение о важности применения всех четырех этапов, каждый из которых содержит в себе потенциал для развития организации применительно к антимонопольному комплаенсу. Этап планирования является той базой, на которой строится вся система антимонопольного комплаенса, второй этап помогает понять принципы функционирования организации, следующий этап позволяет выявить проблемы в текущем функционировании, а последний этап показывает, каким образом компания осуществляет свою деятельность уже с учетом выявленных недостатков и их устранения.

Выводы

1. Доказавшая на практике свою эффективность модель непрерывного улучшения процессов (PDCA), по нашему мнению, может быть использована как методологическая основа антимонопольного комплаенса.

2. Данная модель предполагает выделение четырех этапов осуществления деятельности по организации комплаенс-программы, к которым относятся: планирование деятельности, выполнение плана, проверка и воздействие (устранение причин отклонений от плана). Кроме того, этот цикл соответствует методическим рекомендациям по внедрению процедур антимонопольного комплаенса, разработанным Международной торговой палатой (ИТЦ), что также доказывает эффективность применения принципов, которые заложены в системе PDCA, в качестве методологической основы функционирования системы антимонопольного комплаенса.

3. В соответствии с указанной методологией при организации антимонопольной комплаенс-программы возможно выстраивание в том числе и таких элементов комплаенса, как торгово-сбытовая политика, направленная на определение прозрачного механизма ценообразования и обеспечение недискриминационных условий при взаимодействии с контрагентами [15]. ■

Литература [References]

1. Писенко К. А., Славинский К. В. Риск-ориентированный подход в антимонопольном контроле в Российской Федерации как предмет научного исследования // Административное право и процесс. 2021. № 3. С. 23—28 [Pisenko K. A., Slavinsky K. V. The Risk-oriented approach in antimonopoly control in the Russian Federation as a research subject // Administrative Law and Procedure. 2021;(3):23-28, (In Russ.)]

2. Попондопуло В.Ф., Петров Д.А. К вопросу о необходимости внедрения специализированной системы антимонопольного комплаенса // Актуальные вопросы современного конкурентного права: сборник научных трудов. Выпуск № 3 // Отв. ред. М.А. Егорова. М.: Юстицинформ. 2019. С. 105—111 [Popondopulo V.F., Petrov D.A. To issue of the need to introduce a specialized system of antimonopoly compliance // Topical issues of modern competition law: a collection of scientific papers. Issue No. 3 // M.A. Egorova. M.: Yustitsinform. 2019. P. 105-111, (In Russ.)]
3. Щерба Т.Э. Антимонопольный комплаенс в России. Понятие. Виды. СПС КонсультантПлюс / URL: <https://www.consultant.ru> (Дата обращения: 23.01.2023) [Shcherba T.E. Antimonopoly Compliance in Russia. Concept. Views // Consultant Plus, URL: <https://www.consultant.ru>, (In Russ.) (Accessed: 23.01.2023) (Russia)]
4. Ашфа Д.М. Правовое обеспечение системы антимонопольного комплаенса хозяйствующего субъекта: дискуссия продолжается // Юрист. 2021. № 8. С. 57—62 [Ashfa D.M. The legal support of the system of antimonopoly compliance of a business entity: the discussion continues // Jurist. 2021;(8):57-62, (In Russ.)]
5. Громов В.В., Кинев А.Ю. Проблемы внедрения антимонопольного комплаенса в электроэнергетике // Предпринимательское право. 2021. № 2. С. 9—13 [Gromov V.V., Kinev A.Yu. Problems of introduction of antimonopoly compliance in electric power engineering // Entrepreneurial Law. 2021;(2):9-13, (In Russ.)]
6. Карпов Н.Н. Значение применения антимонопольного комплаенса организациями торговли для предотвращения нарушений законодательства о конкуренции // Журнал предпринимательского и корпоративного права. 2020. № 4. С. 39—48 [Karpov N.N. The importance of applying anti-trust compliance by trade organizations to prevent violations of competition law // Journal of Business and Corporate Law. 2020;(4):39-48, (In Russ.)]
7. Елбаева Н.А., Козлова А.А., Москвитин О.А., Мишина Н.В. Антимонопольный комплаенс как система управления рисками в сфере обращения с твердыми коммунальными отходами // Российское конкурентное право и экономика. 2022. № 4 (32). С. 62—70, <https://doi.org/10.47361/2542-0259-2022-4-32-62-70>. [Elbaeva N.A., Kozlova A.A., Moskvitin O.A., Mishina N.V. Antimonopoly compliance as a risk management system in the sphere of municipal solid waste management // Russian Competition Law and Economy. 2022;(4(32)):62-70, (In Russ.), <https://doi.org/10.47361/2542-0259-2022-4-32-62-70>]
8. Елбаева Н.А. Антимонопольный комплаенс в государствах — членах Евразийского экономического союза (правовые аспекты практического применения) // Российское конкурентное право и экономика. 2022. SpV. С. 42—47, <https://doi.org/10.47361/2542-0259-2022-SpV-42-47> [Elbaeva N.A. Antimonopoly compliance in the member states of the Eurasian Economic Union (legal aspects of practical application) // Russian Competition Law and Economy. 2022;(SpV):42-47 (In Russ.), <https://doi.org/10.47361/2542-0259-2022-SpV-42-47>]
9. Соколовская Е. «ГОСТ по антимонопольному комплаенсу» // Журнал «Конкуренция и право» / URL: <https://cljournal.ru/glavnoe/315/> (Дата обращения: 23.01.2023) [Sokolovskaya E. “GOST on antimonopoly compliance” // Journal “Competition and Law” / URL: <https://cljournal.ru/glavnoe/315/>, (In Russ.) (Accessed: 23.01.2023)]
10. Максимов С.В. Антимонопольный комплаенс мог бы стать базовым условием перехода бизнеса к саморегулированию // Российское конкурентное право и экономика. 2022. № 2 (30). С. 6—7, <https://doi.org/10.47361/2542-0259-2022-2-30-6-7> [Maksimov S.V. Antimonopoly compliance could become the basic condition for the transition of business to self-regulation // Russian Competition Law and Economy. 2022;(2(30)):6-7, (In Russ.), <https://doi.org/10.47361/2542-0259-2022-2-30-6-7>]
11. 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>]
12. PDCA простыми словами / URL: <https://1cert.ru/stati/pdca-prostymi-slovami> (Дата обращения: 23.01.2023) [PDCA in words / URL: <https://1cert.ru/stati/pdca-prostymi-slovami>, (Accessed: 23.01.2023)]
13. Рогачевский А. Антимонопольный комплаенс: практика внедрения // Конкуренция и право. 2016. № 6 [Rogachevsky A. Antimonopoly compliance: Implementation practice // Competition and Law. 2016;(6), (In Russ.)]
14. ICC Antitrust Compliance Toolkit // <https://cdn.iccwbo.org/content/uploads/sites/3/2013/04/ICC-Antitrust-Compliance-Toolkit-ENGLISH.pdf> (Дата обращения: 23.01.2023)

15. Елбаева Н. А., Омаров К. Т., Москвитин О. А., Айтмурзин А. А. Совершенствование правового института антимонопольного комплаенса в Республике Казахстан // Российское конкурентное право и экономика. 2022. № 3 (31). С. 88—95, <https://doi.org/10.47361/2542-0259-2022-3-31-88-95> [Elbaeva N. A., Omarov K. T., Moskvitin O. A., Aitmurzin A. A. Statutory improvement of the institution of antimonopoly compliance in the Republic of Kazakhstan // Russian Competition Law and Economy. 2022;(3(31)):88-95, (In Russ.), <https://doi.org/10.47361/2542-0259-2022-3-31-88-95>]
16. Тенишев А. П. Антимонопольный комплаенс: для чего он нужен компании? // ПРОГОСЗАКАЗ.РФ. № 2. 2022. [Tenishev A. P. Antimonopoly compliance: why does a company need it? // PROGOSZAKAZ.RF. No. 2. 2022 (In Russ.)]

Сведения об авторах

Корниенко Александр Сергеевич: кандидат экономических наук, заместитель декана, доцент Департамента публичного права Факультета права НИУ ВШЭ akornienko@hse.ru

Москвитин Олег Андреевич: и.о. директора Института конкурентной политики и регулирования рынков НИУ ВШЭ, директор Центра «Тарифное регулирование» НМЦ «Высшая школа тарифного регулирования» РЭУ им. Г. В. Плеханова, партнер, руководитель антимонопольной и тарифной практик Коллегии адвокатов «Муранов, Черняков и партнеры», член Генерального совета Ассоциации антимонопольных экспертов omoskvitin@hse.ru; o.moskvitin@dcpravo.ru

Березгов Алим Салимович: менеджер Института конкурентной политики и регулирования рынков НИУ ВШЭ, юрист антимонопольной и тарифной практик Коллегии адвокатов «Муранов, Черняков и партнеры» aberezgov@hse.ru; a.berezgov@dcpravo.ru

Статья поступила в редакцию: 01.02.2023
Одобрена после рецензирования: 08.02.2023
Принята к публикации: 10.02.2023
Дата публикации: 29.03.2023

The article was submitted: 01.02.2023
Approved after reviewing: 08.02.2023
Accepted for publication: 10.02.2023
Date of publication: 29.03.2023

УДК 346.546.1
 Научная специальность: 5.1.3
<https://doi.org/10.47361/2542-0259-2023-1-33-80-86>

ISSN: 2542-0259
 © Российское конкурентное право
 и экономика, 2023

О национальном стандарте Российской Федерации для системы антимонопольного комплаенса в организации

Лопатин В. Н.,
 Республиканский научно-
 исследовательский
 институт интеллектуальной
 собственности,
 127083, Россия, г. Москва,
 ул. Юннатова, д. 18

Аннотация

В статье рассматриваются предпосылки принятия и ключевые положения нового национального стандарта Российской Федерации ГОСТ Р 70433-2022 «Система внутреннего обеспечения соответствия требованиям антимонопольного законодательства (система антимонопольного комплаенса) в организации», утвержденного приказом Росстандарта № 1181-ст от 25 октября 2022 г. Вводится в действие 1 января 2024 г.

Стандарт был разработан впервые в РНИИС по заказу Ассоциации комплаенс-менеджеров в соответствии с Программой национальной стандартизации на 2022 г. (шифр 1.0.481-1.038.22).

Автор обосновывает необходимость принятия ряда мер по реализации ГОСТ Р 70433-2022, в частности по: разработке пакета стандартов, конкретизирующих правила, процедуры и документы системы антимонопольного комплаенса для отдельных категорий контролируемых лиц; обобщению практики добровольного применения данного ГОСТа и его дальнейшего совершенствования; созданию системы добровольной сертификации соответствия системы антимонопольного комплаенса в организации положениям стандарта; подготовке и утверждению аналогичных стандартов Союзного государства, ЕАЭС, СНГ, ШОС и БРИКС.

Ключевые слова: национальный стандарт; антимонопольный комплаенс; профилактика правонарушений; саморегулирование.

Для цитирования: Лопатин В. Н. О национальном стандарте Российской Федерации для системы антимонопольного комплаенса в организации // Российское конкурентное право и экономика. 2023. № 1 (33). С. 80–86, <https://doi.org/10.47361/2542-0259-2023-1-33-80-86>

Автор заявляет об отсутствии конфликта интересов.

On the National Standard of the Russian Federation for the Antimonopoly Compliance System in an Organization

Vladimir N. Lopatin,

Republican Research Institute
of Intellectual Property,
Unnatov, 18, Moscow, 127083,
Russia

Abstract

The article discusses the prerequisites for the adoption and key provisions of the new national standard of the Russian Federation GOST R 70433-2022 "System of internal compliance with the requirements of antimonopoly legislation (antimonopoly compliance system) in the organization", approved by order of Rosstandart No. 1181-st dated October 25, 2022. Effective January 1st, 2024.

The standard was developed for the first time at RNIIS by order of the Association of Compliance Managers in accordance with the National Standardization Program for 2022 (code 1.0.481-1.038.22).

The author justifies the need to take a number of measures to implement GOST R 70433-2022, in particular, to: develop a package of standards that specify the rules, procedures and documents of the antimonopoly compliance system for certain categories of controlled entities; generalization of the practice of voluntary application of this GOST and its further improvement; creation of a system of voluntary certification of compliance of the antimonopoly compliance system in the organization with the provisions of the standard; preparation and approval of similar standards of the Union State, EAEU, CIS, SCO and BRICS.

Keywords: national standard; antimonopoly compliance; crime prevention; self-regulation.

For citation: Lopatin V. N. On the National Standard of the Russian Federation for the antimonopoly compliance system in an organization // Russian Competition Law and Economy. 2023;(1(33)): 80-86, (In Russ.), <https://doi.org/10.47361/2542-0259-2023-1-33-80-86>

The author declare no conflict of interest.

Предпосылки разработки национального стандарта для системы антимонопольного комплаенса

К исходу второго десятилетия XXI в. в Российской Федерации сложилась развитая система антимонопольного регулирования, в том числе законодательства, обеспечивающего эффективное применение институтов защиты конкуренции в соответствии с Федеральным законом от 26 июля 2006 г. № 135-ФЗ «О защите конкуренции»¹ и правоприменения, что подтверждается не только развитым доктринальным толкованием соответствующего законодательства [1], разработкой учебников по курсу конкурентного права для вузов [2], но и включени-

¹ См.: СЗ РФ. 31.07. 2006. № 31 (ч. I). Ст. 3434.

ем конкурентного права в номенклатуру научных специальностей² [3] принятием второго постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации, посвященного вопросам применения судами антимонопольного законодательства³ [4, 5].

С принятием в 2015 г. четвертого антимонопольного пакета⁴ в целом завершен процесс гармонизации антимонопольного законодательства России и международных стандартов антимонопольного регулирования.

Вместе с тем развитие экономических отношений с учетом изменений глобальной экономики требует постоянного принятия оперативных мер, представляющих собой создание адекватных инструментов и механизмов предотвращения монополистической деятельности и недобросовестной конкуренции.

В соответствии с Указом Президента Российской Федерации «Об основных направлениях государственной политики по развитию конкуренции» от 21 декабря 2017 г. № 618 к основополагающим принципам государственной политики по развитию конкуренции в РФ было отнесено стимулирование хозяйствующих субъектов, в том числе занимающих доминирующее положение на товарных рынках, внедряющих *систему внутреннего обеспечения соответствия требованиям антимонопольного законодательства, т. е. систему антимонопольного комплаенса*⁵.

Одновременно этим указом Президента Российской Федерации был утвержден Национальный план развития конкуренции в Российской Федерации на 2018—2020 гг., согласно которому был принят Федеральный закон от 1 марта 2020 г. № 33-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон “О защите конкуренции”» от 26 июля 2006 г. № 135 путем дополнения последнего новой ст. 9¹, в которой закреплены основные положения добровольного создания хозяйствующими субъектами систем внутреннего обеспечения соответствия требо-

ваниям антимонопольного законодательства (системы антимонопольного комплаенса)⁶.

Президиумом ФАС России 3 октября 2019 г. была утверждена Стратегия развития конкуренции и антимонопольного регулирования на период до 2030 г.⁷, согласно которой предусмотрено внедрение на ключевых предприятиях оборонно-промышленного комплекса правил комплаенс-контроля соблюдения антимонопольного и иного законодательства РФ, которые рекомендованы распоряжением Правительства РФ от 26 апреля 2017 г. № 795-р для организаций, осуществляющих деятельность в сфере ОПК или являющихся головными исполнителями гособоронзаказа⁸.

Поскольку для хозяйствующих субъектов — граждан и организаций создание систем антимонопольного комплаенса носит *добровольный характер*, в отличие от федеральных органов исполнительной власти, которые *обязаны* иметь систему антимонопольного комплаенса в соответствии с распоряжением Правительства РФ от 18 октября 2018 г. № 2258-р⁹, разработка *единого стандарта* для систем антимонопольного комплаенса для индивидуальных предпринимателей и организаций, с одной стороны, и органов власти — с другой, была признана нецелесообразной.

О процедуре разработки национального стандарта для системы антимонопольного комплаенса

Инициатором разработки проекта национального стандарта системы антимонопольного комплаенса на базе Республиканского научно-исследовательского института интеллектуальной собственности (РНИИС) выступила Ассоциация комплаенс-менеджеров [6, с. 10, 11].

В соответствии с Программой национальной стандартизации на 2022 г. (шифр 1.0.481-1.038.22) РНИИС был

² См.: Указ Президента Российской Федерации «Об основных направлениях государственной политики по развитию конкуренции» от 21 декабря 2017 г. № 618 (подп. «д» п. 8) // Официальный интернет-портал правовой информации (<http://publication.pravo.gov.ru/>). Номер опубликования: 0001201712220004.

³ Постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 4 марта 2021 г. № 2 «О некоторых вопросах, возникающих в связи с применением судами антимонопольного законодательства» // Бюллетень Верховного Суда РФ. 2021. № 5.

⁴ См.: Федеральный закон от 5 октября 2015 г. № 275-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон “О защите конкуренции” и отдельные законодательные акты Российской Федерации» // СЗ РФ. 2015. № 41 (ч. I). Ст. 5629.

⁵ См.: Официальный интернет-портал правовой информации (<http://publication.pravo.gov.ru/>). Номер опубликования: 0001201712220004.

⁶ См.: Официальный интернет-портал правовой информации (<http://publication.pravo.gov.ru/>). Номер опубликования: 0001202003010005. (Дата опубликования: 01.03.2020).

⁷ См.: Приказ ФАС России от 18.03.2020 № 289/20 (ред. от 22.03.2022) «Об утверждении Плана мероприятий по реализации Стратегии развития конкуренции и антимонопольного регулирования в Российской Федерации на период до 2030 г. (I этап — 2020—2024 гг.)» // <https://fas.gov.ru/documents/685792> (Дата обращения: 20.01.2023).

⁸ См.: Методические рекомендации по внедрению внутреннего контроля соблюдения антимонопольного законодательства, законодательства о государственном оборонном заказе и законодательства, регулирующего закупочную деятельность (утв. распоряжением Правительства Российской Федерации от 26.04.2017 № 795-р) // <https://docs.cntd.ru/document/456075098> (Дата обращения: 20.01.2023).

⁹ См.: Распоряжение Правительства РФ от 18.10.2018 № 2258-р «Об утверждении методических рекомендаций по созданию и организации федеральными органами исполнительной власти системы внутреннего обеспечения соответствия требованиям антимонопольного законодательства» // СЗ РФ. 29.10.2018. № 44. Ст. 6777.

проанализирован международный, зарубежный и национальный отечественный опыт по вопросам регулирования и применения антимонопольного комплаенса, были проведены сбор и анализ более 50 нормативных актов в этой сфере.

К числу базовых международных документов рекомендательного характера в указанной сфере относятся:

- общий международный стандарт ИСО 19600:2014 «Системы управления соответствием. Руководящие указания», принятый в апреле 2014 г. Международной организацией по стандартизации (International Organization for Standardization — ISO), который был заменен в 2021 г. новым стандартом ИСО 37301:2021 «Системы комплаенс-менеджмента»¹⁰;
- «Практическое пособие ICC по антимонопольному комплаенсу», разработанное в 2013 г. Международной торговой палатой (ICC) [6], содержащее описание практических мер по соблюдению антимонопольного законодательства для малых, средних и крупных компаний.

Также были изучены опыт регулирования и практика применения систем антимонопольного комплаенса тех зарубежных стран, которые оказали наиболее существенное влияние на разработку вышеуказанных документов «мягкого регулирования», а также тех государств, законодатели и антимонопольные регуляторы которых по разному подходят к решению наиболее важных вопросов антимонопольного комплаенса (в частности, вопроса о необходимости и целесообразности смягчения мер юридической ответственности для нарушителей антимонопольного законодательства, внедривших системы антимонопольного комплаенса). К такому опыту, в частности, можно отнести законодательство об антимонопольном комплаенсе и практику его применения в Австралии, Бразилии, Великобритании, Италии, Казахстане, Канаде, Франции, Федеративной Республике Германия, США, Южной Корее [7, 8].

В национальном законодательстве государств — участников СНГ и государств — членов ЕАЭС отсутствует единая законодательная регламентация в отношении антимонопольного комплаенса, а практика имеет пока единичный характер. С 1 января 2017 г. вступила в силу ст. 195¹ Предпринимательского кодекса Республики Казахстан, в которой антимонопольный комплаенс определен как система мер по предупреждению нарушений законодательства Республики Казахстан в области защиты конкуренции и закреплено право субъектов рынка принимать внешние и внутренние акты антимонопольного комплаенса¹¹.

В Российской Федерации базовые положения добровольной организации систем антимонопольного комплаенса индивидуальными предпринимателями и организациями регламентированы с 2020 г. новой ст. 9¹ Закона о защите конкуренции.

Еще до вступления в силу указанного закона комплаенс-программы внедрились многие крупные компании в большинстве отраслей экономики: ПАО «Уралкалий», ОАО «ЛУКОЙЛ», ООО «БАСФ», ООО «Сименс», ЗАО «Комплексные энергетические системы», АО «ХК «Сибцем», ГК «Дикси», «СИБУР», ПАО «ЯТЭК», ПАО «ГМК «Норильский никель», АО «Р-Фарм», ПАО «МТС», ООО «Пивоваренная компания «Балтика», «Российские автомобильные дороги», АО «Институт «Гидропроект» и другие¹².

Кроме того, в рамках разработки проекта ГОСТ Р были использованы отдельные положения и выводы, содержащиеся в ежегодных годовых отчетах, разъяснениях¹³ и рекомендациях ФАС России, в также в научных публикациях ведущих российских и зарубежных специалистов (в том числе работников антимонопольных органов) в области антимонопольного комплаенса, среди которых: А. Н. Варламова [9], Ю. В. Глубокая, К. В. Дозмаров, М. А. Егорова, В. В. Кванина, И. В. Князева, С. В. Максимов, А. В. Молчанов [10], О. А. Сергачева, В. В. Соловьев [11], В. Е. Пружанский, С. А. Пузыревский [12], А. В. Суббот, А. И. Фахретдинова, М. Д. Шапсугова, С. В. Юшкин.

Уведомление о разработке и проект ГОСТ Р с пояснительной запиской были размещены в ФГИС «Береста» Росстандарта, а также направлены всем организациям — членам технического комитета по стандартизации ТК 481 и в технический комитет по стандартизации в смежной области деятельности — ТК 707 «Корпоративное управление» для подготовки в апреле-мае 2022 г. отзывов по форме и в срок, предусмотренный п. 5.3.3 ГОСТ 1.2-2020. По итогам публичного обсуждения было получено 9 отзывов с 46 замечаниями и предложениями, в том числе от ФАС России, из которых 34 — принято, 10 — принято частично, 2 — отклонено как несоответствующие целям стандарта. Полученные замечания и предложения нашли отражение в окончательной редакции проекта стандарта.

25 октября 2022 г. приказом Росстандарта № 1181-ст был утвержден национальный стандарт Российской Федерации ГОСТ Р 70433-2022 «Система внутреннего обеспечения соответствия требованиям антимонопольного

¹⁰ См.: <https://www.iso.org/ru/standard/62342.html> (Дата обращения: 20.01.2023).

¹¹ Предпринимательский кодекс Республики Казахстан от 29 октября 2015 г. // Ведомости Парламента Республики Казахстан, 2015. № 20-II. 20-III. Ст. 112.

¹² См.: Реестр организаций, внедривших антимонопольный комплаенс // Антимонопольный комплаенс в России. 2022. № 2. С. 30—32.

¹³ См.: Разъяснение ФАС России от 02.07.2021 № 20 «О системе внутреннего обеспечения соответствия требованиям антимонопольного законодательства» (утв. протоколом Президиума ФАС России от 02.07.2021 № 4 // <https://fas.gov.ru/> (Дата обращения: 20.01.2023).

законодательства (система антимонопольного комплаенса) в организации»¹⁴. В соответствии с данным приказом 1 января 2023 г. указанный стандарт должен был быть введен в действие 1 января 2023 г., однако позднее эта дата была перенесена на 1 января 2024 г.¹⁵

Краткая характеристика ГОСТ Р 70433-2022

Целью стандарта является дополнительное регулирование в целях создания на добровольной основе механизмов, стимулирующих принятие по единым правилам и процедурам порядка взаимодействия в рамках антимонопольного регулирования на уровне контролируемого лица, создания и развития системы антимонопольного комплаенса в организациях в соответствии с антимонопольным законодательством и повышения национальной конкурентоспособности при переходе к цифровой экономике.

Предметная область регулирования в рамках стандарта определяется в пересечении общественных отношений, связанных: 1) с антимонопольным регулированием и защитой от недобросовестной конкуренции; 2) государственным контролем и надзором и 3) контролируемыми лицами — при многообразии их видов и особенностей деятельности.

В связи с многообразием субъектов рынка принято решение использовать в настоящем стандарте понятие «контролируемые лица» как общую категорию, охватывающую организации и индивидуальных предпринимателей, чья деятельность в соответствии с антимонопольным законодательством подлежит антимонопольному регулированию, а действия или результаты этой деятельности подлежат государственному контролю (надзору) в сфере антимонопольного регулирования.

Стандарт устанавливает общие подходы и требования в рамках антимонопольного регулирования на уровне контролируемого лица, а также общие правила и процедуры разработки и принятия документов организации и функционирования системы внутреннего обеспечения соответствия требованиям антимонопольного законодательства (системы антимонопольного комплаенса).

Стандарт содержит 12 разделов, объединяющих в общей и особенной частях стандарта 115 статей и пунктов, а также три справочных приложения. Общие положения включают термины и определения, цели, задачи и принципы, основные субъекты и объекты антимонопольного комплаенса, приоритетные области регулирования для антимонопольного комплаенса, основные виды наруше-

ний и типичные нарушения антимонопольного законодательства, выявляемые антимонопольными органами.

Особенная часть включает такие положения, как антимонопольные риски и система управления ими, полномочия основных субъектов системы антимонопольного комплаенса и особенности организации их взаимодействия в интересах предупреждения нарушений антимонопольного законодательства на раннем этапе, предотвращение репутационного вреда и минимизации негативных последствий, повышение эффективности и улучшение деятельности контролируемых лиц в долгосрочной перспективе и обеспечение их конкурентоспособности.

Применение системы внутреннего обеспечения соответствия требованиям антимонопольного законодательства (системы антимонопольного комплаенса) является стратегическим решением для контролируемого лица, так как позволяет обеспечить предупреждение нарушений антимонопольного законодательства на раннем этапе, предотвращение репутационного вреда и минимизацию негативных последствий, повышение эффективности и улучшение деятельности контролируемых лиц в долгосрочной перспективе и обеспечение их конкурентоспособности.

Положения Стандарта предназначены для применения любыми организациями (субъектами рынка) и индивидуальными предпринимателями, чья деятельность в соответствии с антимонопольным законодательством подлежит антимонопольному регулированию и контролю на территории Российской Федерации, независимо от их правового статуса, организационной структуры, вида и отраслевой специфики деятельности.

Перспективы использования ГОСТ Р 70433-2022

Согласно Стратегии развития информационного общества в Российской Федерации на 2017—2030 гг. (утверждена Указом Президента Российской Федерации 9 мая 2017 г. № 203)¹⁶, формирование цифровой экономики отнесено к национальным интересам России, включая:

- формирование новых рынков, основанных на использовании информационных и коммуникационных технологий, и обеспечение лидерства на этих рынках за счет эффективного развития российской экосистемы цифровой экономики (крупных российских организаций в сфере информационных и коммуникационных технологий);
- повышение конкурентоспособности российских высокотехнологичных организаций на международном рынке;
- обеспечение технологической независимости и безопасности инфраструктуры, используемой для прода-

¹⁴ См.: <https://protect.gost.ru/document1.aspx?control=31&baseC=6&page=282&month=4&year=2020&search=p&id=246488&ysclid=ld9xyhnga347999879> (Дата обращения: 10.12.2022).

¹⁵ См.: <https://protect.gost.ru/document.aspx?control=7&baseC=6&page=282&month=4&year=2020&search=p&RegNum=1&DocOnPageCount=15&id=248874> (Дата обращения: 24.01.2023).

¹⁶ См.: СЗ РФ. 2017. № 20. Ст. 2901.

жи товаров и оказания услуг российским гражданам и организациям;

- защиту граждан от контрафактной и некачественной продукции;
- совершенствование антимонопольного законодательства, в том числе при предоставлении программного обеспечения, товаров и услуг с использованием сети Интернет лицам, находящимся на территории Российской Федерации;
- развитие торговых и экономических связей со стратегическими партнерами Российской Федерации, в том числе в рамках ЕАЭС, ШОС и БРИКС.

Согласно Консультативному заключению Суда Евразийского экономического союза от 4 апреля 2017 г. № СЕ-2-1/1-17-БК «О разъяснении положений статей 74, 75, 76 Договора о Евразийском экономическом союзе от 29.05.2014», конкурентное право Союза предусматривает три вида политик:

- единую конкурентную (антимонопольную) политику Союза (наднациональное регулирование) для защиты конкуренции на трансграничных рынках;
- скоординированную конкурентную (антимонопольную) политику для защиты конкуренции на национальных рынках государств — членов ЕАЭС, в том числе скоординированных мер, направленных на предотвращение и пресечение оборота контрафактной продукции;
- согласованную конкурентную (антимонопольную) политику в отношении действий хозяйствующих субъектов (субъектов рынка) третьих стран, если такие действия могут оказать негативное влияние на состояние конкуренции на товарных рынках государств — членов ЕАЭС¹⁷.

Применение политик зависит от следующих критериев: 1) характера рынка (национальный или трансграничный); 2) национальности хозяйствующего субъекта (субъект рынка государства-члена или субъект рынка третьих стран).

При этом успешная правоприменительная практика антимонопольного регулирования и защиты от недобросовестной конкуренции является междисциплинарной темой, что предполагает определение границ и правил межведомственного взаимодействия на всех уровнях (региональном, национальном и межгосударственном) при исполнении функций системы внутреннего обеспечения соответствия требованиям антимонопольного законодательства (системы антимонопольного комплаенса) в организации.

С учетом изложенного перспективы развития стандартизации по этим вопросам предполагают подготовку, утверждение и реализацию комплекса мер в рамках

«*дорожной карты*» по применению ГОСТ Р 70433-2022 «Система внутреннего обеспечения соответствия требованиям антимонопольного законодательства (система антимонопольного комплаенса) в организации» на среднесрочную и долгосрочную перспективу, к которым предлагается отнести:

1) подготовку и принятие пакета стандартов, как конкретизирующих правила, процедуры и документы системы антимонопольного комплаенса для отдельных категорий контролируемых лиц с учетом их правового статуса, так и учитывающих особенности и специфику антимонопольного регулирования для отдельных отраслей экономики;

2) разработку и утверждение образовательного стандарта (Минобрнауки России) и профессиональных стандартов (Минтруд России) с включением дополнительно соответствующих компетенций и учебных дисциплин в действующие стандарты и программы подготовки юристов, экономистов и менеджеров;

3) обобщение практики добровольного применения ГОСТ Р 70433-2022 и его дальнейшее совершенствование;

4) создание системы добровольной сертификации соответствия системы антимонопольного комплаенса в организации положениям стандарта;

5) подготовку и утверждение аналогичных стандартов Союзного государства, региональных межгосударственных стандартов в рамках ЕАЭС, СНГ, ШОС и БРИКС (на основе ГОСТ Р 70433-2022). ■

Литература [References]

1. Научно-практический комментарий к Федеральному закону «О защите конкуренции» (постатейный) / К. Н. Алешин, А. В. Андросенко, И. Ю. Артемьев и др. Отв. ред. И. Ю. Артемьев. М.: Статут, 2015. 718 с. [Scientific and practical commentary on the Federal Law "On Protection of Competition" (article-by-article) / K. N. Aleshin, A. V. Androsenko, I. Yu. Artemyev and others. Отв. ред. И. Ю. Артемьев. М.: Statute, 2015. 718 p., (In Russ.)]
2. Конкурентное право России: Учебник / [Алешин Д. А. и др.; отв. ред.: И. Ю. Артемьев, А. Г. Сушкевич]. Высш. школа экономики, Нац. исследовательский ун-т. 2-е изд., перераб. и доп. М.: Издательский дом Высш. шк. экономики, 2014. 496 с. [Competition law of Russia. Textbook/[Aleshin D. A. et al.; holes ed.: I. Yu. Artemyev, A. G. Sushkevich]. High School of Economics, Nats. research unt. 2nd ed., Rev. and additional M.: Publishing House Vysch. sk. economics, 2014. 496 p., (In Russ.)]
3. Пузыревский С. А., Максимов С. В., Егорова М. А. К вопросу о включении специальности «конкурентное право» в номенклатуру научных специальностей, по которым присуждаются ученые степени // Юри-

¹⁷ См.: Официальный сайт Евразийского экономического союза: <http://www.eaeunion.org/>. 05.06.2017 (Дата обращения: 20.01.2023).

- дический мир. 2018. № 2. С. 5257 [Puzyrevsky S. A., Maksimov S. V., Egorova M. A. On inclusion of the Competition law specialty in the list of academic specialties where academic degrees are awarded // Juridical World. 2018;(2):52-57, (In Russ.)]
4. Башлаков-Николаев И. В., Максимов С. В. Постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации о применении судами антимонопольного законодательства: научно-практический комментарий. М.: Проспект, 2022. 184 с. [Bashlakov-Nikolaev I. V., Maksimov S. V. Resolution of the Plenum of the Supreme Court of the Russian Federation on the application of antimonopoly legislation by courts: scientific and practical commentary. M.: Prospect, 2022. 184 p., (In Russ.)]
 5. Лисицын-Светланов А. Г. О научно-практическом комментарии к новому Постановлению Пленума Верховного Суда Российской Федерации о применении судами антимонопольного законодательства // Российское конкурентное право и экономика. 2022. № 4(32). С. 98—100, <https://doi.org/10.47361/2542-0259-2022-4-32-98-100> [Lisitsyn-Svetlanov A. G. On scientific and practical commentary on the new Resolution of the Plenum of the Supreme Court of the Russian Federation on the application of antimonopoly legislation by courts // Russian Competition Law and Economy. 2022;(4(32)):98-100, (In Russ.), <https://doi.org/10.47361/2542-0259-2022-4-32-98-100>]
 6. Соловьев В. В., Юшкин С. В. О саморегулировании в сфере антимонопольного комплаенса // Антимонопольный комплаенс в России. 2022. № 2. С. 9—13 [Soloviev V. V., Yushkin S. V. On self-regulation in the field of antimonopoly compliance//Antimonopoly compliance in Russia. 2022;(2):9-13, (In Russ.)]
 7. Захаров Г. К., Рудомин 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.)]
 8. Susan Ning and Kate Peng, King & Wood Mallesons, Competition Compliance 2019. Law Business Research 2019 // <http://chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/viewer.html?pdfurl=https://www.clearlygottlieb.com/media%2Ffiles%2Fgetting-the-deal-through%2Fgetting-the-deal-throughs-2019-competition-compliance-guide—united-kingdom-pdf.pdf&clen=463273&chunk=true-pdf> (Дата обращения: 23.01.2023).
 9. Варламова А. Н. Правовые средства осуществления антимонопольного комплаенса // Конкурентное право. 2019. № 1. С. 3—7 [Varlamova A. N. Legal means of performance of antimonopoly compliance // Competition Law. 2019;(1):3-7, (In Russ.)]
 10. 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 // Jurist. 2017;(17):11-14, (In Russ.)]
 11. 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>]
 12. Антимонопольный комплаенс как эффективный инструмент профилактики нарушений: Монография / Под общ. редакцией С. А. Пузыревского. М.: Юрист, 2019. 224 с. [Antimonopoly compliance as an effective tool for preventing violations: Monograph / Edited by S. A. Puzyrevsky. Moscow: Lawyer, 2019. 224 p., (In Russ.)]

Сведения об авторе

Лопатин Владимир Николаевич: доктор юридических наук, профессор, эксперт РАН, заслуженный деятель науки Российской Федерации, научный руководитель РНИИИС, главный научный сотрудник Института государства и права РАН, председатель национального и межгосударственного технических комитетов по стандартизации «Интеллектуальная собственность» ТК 481 / МТК 550, член Научного совета РАН по проблемам защиты и развития конкуренции
lopatin@rniis.ru

Статья поступила в редакцию: 07.11.2022
Одобрена после рецензирования: 23.12.2022
Принята к публикации: 09.02.2023
Дата публикации: 29.03.2023

The article was submitted: 07.11.2022
Approved after reviewing: 23.12.2022
Accepted for publication: 09.02.2023
Date of publication: 29.03.2023



Федеральная
Антимонопольная
Служба



Учебно-методический центр
ФАС России

ОБУЧЕНИЕ АНТИМОНОПОЛЬНОМУ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВУ, ГОСУДАРСТВЕННЫМ И КОРПОРАТИВНЫМ ЗАКУПКАМ

Для бизнеса и органов власти. По всей России

АКТУАЛЬНЫЕ ПРОГРАММЫ

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

ЭКСПЕРТНОСТЬ

Расскажем все о законах с позиции контролирующего органа

КОРПОРАТИВНОЕ ОБУЧЕНИЕ

Разработаем и обучим по индивидуальной программе

ЛЮБЫЕ ФОРМАТЫ

Курсы повышения квалификации. Семинары. Вебинары.
Очно и онлайн

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



+7 (843) 558 - 00 - 27



emc-fas.ru

Лицензия от 17 марта 2021 г. № 10599



РЕКЛАМА

<https://doi.org/10.47361/2542-0259-2023-1-33-88-92>

ISSN: 2542-0259

© Российское конкурентное право
и экономика, 2023

Аналитический обзор судебных дел с участием антимонопольного органа за декабрь 2022 г. и I квартал 2023 г.

Вовкивская Л. В.,

Финансовый университет при
Правительстве РФ,
125167, Россия, г. Москва,
Ленинградский просп., д. 49/2,
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: антимонопольный контроль за торгами, оспаривание приказа о возбуждении дела о нарушении антимонопольного законодательства, возвращение заявления об оспаривании решения и предписания антимонопольного органа в судебном порядке.

Цель: формирование единообразных подходов в правоприменительной практике по делам о нарушении антимонопольного законодательства.

Ключевые слова: антимонопольное законодательство; контроль за торгами по продаже имущества должника; приказ о возбуждении дела; освобождение от уплаты государственной пошлины.

Для цитирования: Вовкивская Л. В. Аналитический обзор судебных дел с участием антимонопольного органа за декабрь 2022 г. и I квартал 2023 г. // Российское конкурентное право и экономика. 2023. № 1(33). С. 88—92, <https://doi.org/10.47361/2542-0259-2023-1-33-88-92>

Автор заявляет об отсутствии конфликта интересов.

Analytical Review of Court Cases Involving the Antitrust Authority for December 2022 and the First Quarter of 2023

Larisa V. Vovkivskaya,

Financial University under the
Government of the Russian
Federation,
Leningradsky Pros., 49/2,
Moscow, 125167, Russia,
FAS Russia,
Sadovaya-Kudrinskaya str., 11,
Moscow, 125993, Russia

Abstract

Analysis of the legal positions of arbitration courts in cases of violation of antimonopoly legislation in terms of consideration of issues: antimonopoly control over trading, challenging the order to initiate a case on violation of antimonopoly legislation, returning the application for challenging the decision and the order of the antimonopoly authority in court.

Purpose: formation of uniform approaches in law enforcement practice in cases of violation of antitrust laws.

Keywords: antitrust laws; control over the sale of the debtor's property; order to initiate proceedings; exemption from payment of state duty.

For citation: Vovkivskaya L. V. Analytical Review of Court Cases Involving the Antitrust Authority for December 2022 and the First Quarter of 2023 // Russian Competition Law and Economy. 2023;(1(33)):88-92, (In Russ.), <https://doi.org/10.47361/2542-0259-2023-1-33-88-92>

The author declare no conflict of interest.

1. В судебной практике закрепляется правовая позиция об отсутствии безусловности осуществления антимонопольного контроля за торгами, проводимыми в рамках дел о банкротстве.

В рассматриваемом деле антимонопольным органом осуществлен контроль за торгами по продаже имущества должника, признанного несостоятельным (банкротом), в отношении которого введена процедура реализации имущества. Торги проводились в целях удовлетворения интересов кредиторов должника, заинтересованных в погашении своих имущественных требований к предпринимателю.

Заявителю было отказано в допуске к участию в публичной процедуре по причине подачи залоговым кредитором заявления об оставлении предмета залога за собой, в связи с чем заявитель обратился в антимонопольный орган.

По результатам рассмотрения жалобы в рамках ст. 18.1 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» (далее — Закон о защите конкуренции)¹ антимонопольным органом принято решение, которым жалоба на действия организатора торгов признана необоснованной.

Данное решение было обжаловано заявителем в судебном порядке.

¹ Федеральный закон от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» // СЗ РФ. 31.07.2006. № 31 (ч. 1). Ст. 3434.

Отказывая в удовлетворении требований о признании недействительным решения антимонопольного органа, суды первой и апелляционной инстанций пришли к выводу о том, что оспариваемое решение соответствует положениям действующего законодательства и не нарушает права и законные интересы заявителя.

Однако суд кассационной инстанции не согласился с позицией нижестоящих судов, указав, что, в отличие от антимонопольного контроля, целью которого является защита публичного интереса (недопущение ограничения, устранения конкуренции на рынке, обеспечение и развитие конкуренции), контроль за торгами по продаже имущества в процедурах банкротства должника должен преследовать цель защиты частного интереса: как интереса самого должника, так и интереса его конкурсных кредиторов.

Проводимые в рамках процедур банкротства торги не преследуют в качестве своей основной цели обеспечение и развитие конкуренции на тех или иных товарных рынках, а произвольное вмешательство антимонопольных органов в их проведение способно негативно повлиять на возможность своевременного и максимального удовлетворения интересов кредиторов от реализации имущества при том, что за проведением названных торгов осуществляется судебный контроль в рамках дела о банкротстве.

Следовательно, осуществление антимонопольного контроля за торгами, проводимыми в рамках дел о банкротстве, не является безусловным и в каждом случае требует обоснования со стороны антимонопольного органа с точки зрения реализации целей Закона о защите конкуренции.

Антимонопольным органом не были представлены доказательства, что продажа имущества должника могла каким-либо образом сказаться на обеспечении конкуренции и (или) ее развитии на соответствующем товарном рынке, в связи с чем кассационная инстанция пришла к выводу о превышении органом своих полномочий при вынесении оспариваемого решения².

Напомним, что в 2022 г. правовая позиция об отсутствии безусловности осуществления антимонопольного контроля за торгами, проводимыми в рамках дел о банкротстве, была высказана Судебной коллегией по экономическим спорам Верховного Суда Российской Федерации в рамках рассмотрения одного из дел³.

2. Общество обратилось в арбитражный суд с заявлением об оспаривании приказа антимонопольного органа о возбуждении антимонопольного дела.

Заявитель указывал на то, что оспариваемый приказ вынесен в нарушение п. 2 ч. 9 ст. 44 Закона о защите конкуренции при недоказанности обстоятельств, позволяющих возбудить в отношении него и еще пяти лиц дело о нарушении п. 2 ст. 11 Закона о защите конкуренции, поскольку такие действия не имеют признаков картельного сговора, компании в торгах совместно не участвовали и не являются конкурентами. Также заявитель указывал на нарушение своих прав, выразившееся в воспрепятствовании предоставлении антимонопольным органом информации, касающейся причин антимонопольного расследования — писем одного из территориальных органов ФСБ России.

Решением суда первой инстанции заявленные требования общества были удовлетворены, оспариваемый приказ признан незаконным. При этом судом было установлено, что в нарушение ст. 44 Закона о защите конкуренции антимонопольная служба не указала признаки, послужившие основанием для возбуждения дела. Суд отметил, что вынесение приказа, влекущего незаконное возбуждение дела о нарушении антимонопольного законодательства в отношении заявителя, свидетельствует о нарушении его прав и законных интересов, так как привлечение к участию в административной процедуре произведено вопреки действующим правовым нормам и сопряжено с необоснованным нахождением такого лица под риском наступления неблагоприятных имущественных, организационных, репутационных последствий.

Однако с данными выводами не согласились суды апелляционной и кассационной инстанций, обратив внимание, что в настоящем случае у антимонопольного органа имелся надлежащий процессуальный повод, поименованный в законе как основание, для издания оспариваемого приказа.

Суды установили, что основанием для возбуждения дела послужило не само по себе заявление одного из территориальных органов ФСБ России, имеющее гриф «ДСП», а материалы, собранные антимонопольным органом в рамках его рассматривания, открытые для ознакомления участникам дела.

Орган принял заявление к рассмотрению и, запросив на основании ст. 23, 25, 44 Закона о защите конкуренции необходимую ему информацию у торговых электронных площадок, интернет-провайдеров, МРУ Росфинмониторинга по СЗФО, компаний, выдающих сертификаты электронных цифровых подписей, установил признаки нарушения антимонопольного законодательства.

Следовательно, у антимонопольного органа имелся надлежащий процессуальный повод, поименованный в законе как основание, для издания оспариваемого

² Судебные акты по делу № А40-64458/2022, <http://kad.arbitr.ru> (Дата обращения: 27.02.2023).

³ Определение Верховного Суда Российской Федерации от 26.04.2022 № 309-ЭС21-27706 по делу № А34-2459/2020, <http://kad.arbitr.ru> (Дата обращения: 27.02.2023).

приказа о возбуждении дела в отношении заявителя и третьих лиц, с созданием соответствующей комиссии.

При этом суд обратил внимание на разъяснения п. 51 постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 04.03.2021 № 2 «О некоторых вопросах, возникающих в связи с применением судами антимонопольного законодательства»⁴, из которых следует, что приказ антимонопольного органа о назначении проверки, приказ о возбуждении дела о нарушении антимонопольного законодательства, принимаемые на основании ч. 6 ст. 25.1, ч. 1 ст. 39 Закона о защите конкуренции, не являются актами, которыми разрешается вопрос о наличии в действиях лица соответствующих нарушений. В связи с этим при оспаривании указанных актов арбитражный суд должен проверить только основания, исключающие в силу закона возможность их вынесения.

Таким образом, приказ о возбуждении дела о нарушении антимонопольного законодательства может быть оспорен по основаниям, исключающим возможность возбуждения дела согласно ч. 9 ст. 44 Закона о защите конкуренции (в том числе ввиду отсутствия признаков нарушения антимонопольного законодательства). Таких оснований судом первой инстанции не установлено.

Также вышестоящими судами указано, что ввиду отсутствия согласия территориального органа ФСБ России на ознакомление третьих лиц с документами, которые определены как содержащие в себе охраняемую законом тайну, в силу положений п. 1.10 Административного регламента Федеральной антимонопольной службы № 339⁵, приказов ФАС России от 18.03.2005 № 45⁶ и от 30.12.2010 № 759⁷ у антимонопольного органа отсутствовали правовые основания для предоставления заявителю к ознакомлению обозначенных документов⁸.

3. Казенное учреждение обратилось в арбитражный суд с заявлением об оспаривании решения и предписания антимонопольного органа.

Суд первой инстанции возвратил заявление учреждения, так как заявитель не представил доказательства оплаты государственной пошлины. При этом суд первой инстанции пришел к выводу об отсутствии оснований для освобождения учреждения от уплаты государственной пошлины на основании подп. 1 и 1.1 п. 1 ст. 333.37 Налогового кодекса Российской Федерации (далее — НК РФ)⁹.

С данной позицией не согласился суд апелляционной инстанции, постановление которого оставил без изменения суд кассационной инстанции.

Отменяя определение суда первой инстанции, апелляционный суд отметил, что заявителем представлены пояснения о том, что оно освобождено от уплаты государственной пошлины на основании подп. 1.1 п. 1 ст. 333.37 НК РФ.

В соответствии с п. 1 ст. 333.37 НК РФ от уплаты государственной пошлины по делам, рассматриваемым Верховным Судом Российской Федерации, в соответствии с арбитражным процессуальным законодательством Российской Федерации, арбитражными судами, освобождаются прокуроры и иные органы, обращающиеся в Верховный Суд Российской Федерации, арбитражные суды в случаях, предусмотренных законом, в защиту государственных и (или) общественных интересов (подп. 1); государственные органы, органы местного самоуправления, органы публичной власти федеральной территории «Сириус», выступающие по делам, рассматриваемым Верховным Судом Российской Федерации, арбитражными судами, в качестве истцов или ответчиков (подп. 1.1).

Согласно п. 32 постановления Пленума Высшего арбитражного суда Российской Федерации от 11.07.2014 № 46 «О применении законодательства о государственной пошлине при рассмотрении дел в арбитражных судах»¹⁰ судам нужно учитывать, что в подп. 1 п. 1 ст. 333.37 НК РФ к органам, обращающимся в арбитражные суды в случаях, предусмотренных законом, в защиту государственных и (или) общественных интересов, относятся такие органы, которым право на обращение в арбитражный суд в защиту публичных интересов предоставлено федеральным законом.

Если государственное или муниципальное учреждение выполняет отдельные функции государственного

⁴ Постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 04.03.2021 № 2 «О некоторых вопросах, возникающих в связи с применением судами антимонопольного законодательства» // Бюллетень Верховного Суда РФ, № 5, май 2021.

⁵ Административный регламент Федеральной антимонопольной службы по исполнению государственной функции по возбуждению и рассмотрению дел о нарушениях антимонопольного законодательства Российской Федерации, утвержденный приказом ФАС России от 25.05.2012 № 339.

⁶ Приказ ФАС России от 18.03.2005 № 45 «Об утверждении Инструкции о порядке обращения с документами, содержащими сведения конфиденциального характера, в ФАС России и его территориальных органах».

⁷ Приказ ФАС России от 30.12.2010 № 759 «Об утверждении методических рекомендаций по обращению с документами, содержащими сведения конфиденциального характера (ДСП), в территориальных органах Федеральной антимонопольной службы».

⁸ Судебные акты по делу № А56-101850/2021, <http://kad.arbitr.ru> (Дата обращения: 27.02.2023).

⁹ Налоговый кодекс Российской Федерации от 31.07.1998 № 146-ФЗ (ред. от 28.12.2022) // СЗ РФ. 03.08.1998, № 31. Ст. 3824.

¹⁰ Постановление Пленума Высшего арбитражного суда Российской Федерации от 11.07.2014 № 46 «О применении законодательства о государственной пошлине при рассмотрении дел в арбитражных судах» // Вестник экономического правосудия РФ, № 9, сентябрь, 2014.

органа (органа местного самоуправления), при этом его участие в арбитражном процессе обусловлено осуществлением указанных функций и, соответственно, защитой государственных, общественных интересов, оно освобождается от уплаты государственной пошлины по делу.

В п. 12 постановления Пленума Высшего арбитражного суда Российской Федерации от 09.12.2002 № 11 «О некоторых вопросах, связанных с введением в действие Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации»¹¹ разъяснено, что в соответствии со ст. 53 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации¹² государственные органы, органы местного самоуправления и иные органы вправе обратиться с исками или заявлениями в арбитражный суд в защиту публичных интересов в случаях, предусмотренных федеральным законом. Орган, обратившийся в арбитражный суд, пользуется процессуальными правами и несет процессуальные обязанности истца.

Указанные органы реализуют свои функции как непосредственно, так и через подведомственные им органы и организации. Поэтому представительство органов государственной власти и органов местного самоуправления в арбитражных судах могут осуществлять по их специальному поручению подведомственные им органы и организации, а также вышестоящие по отношению к ним органы и организации через лиц, состоящих в штате этих органов и организаций, либо адвокаты. Полномочия таких лиц должны быть подтверждены доверенностью, выданной соответствующим органом или организацией.

Установив, что учреждение, как организация, подведомственная Комитету по развитию транспортной инфраструктуры Санкт-Петербурга, в соответствии со своим уставом и договором о порядке взаимодействия с названным Комитетом при реализации закона Санкт-Петербурга о бюджете, осуществляя переданные ему отдельные полномочия, обратилось в арбитражный суд с заявлением о признании недействительными решения и предписания антимонопольного органа в целях защиты государственных, общественных интересов, суд апелляционной инстанции пришел к выводу о том, что оно подлежит освобождению от уплаты государственной пошлины на основании подп. 1 п. 1 ст. 333.37 НК РФ. При таких обстоятельствах суд первой инстанции ошибочно возвратил заявление учреждения применительно к п. 4 ч. 1 ст. 129 АПК РФ, что нарушает право учреждения на обжалование решения и предписания антимонопольного органа.

Определением Верховного Суда Российской Федерации в передаче кассационной жалобы по настоящему делу для рассмотрения в судебном заседании Судебной коллегии по экономическим спорам отказано¹³. ■

Сведения об авторе

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

Статья поступила в редакцию: 28.02.2023

Принята к публикации: 14.03.2023

Дата публикации: 29.03.2023

The article was submitted: 28.02.2023

Accepted for publication: 14.03.2023

Date of publication: 29.03.2023

¹¹ Постановление Пленума Высшего арбитражного суда Российской Федерации от 09.12.2002 № 11 «О некоторых вопросах, связанных с введением в действие Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации» (ред. от 17.11.2015) // Вестник ВАС РФ, № 2, 2003.

¹² Арбитражный процессуальный кодекс Российской Федерации от 24.07.2002 № 95-ФЗ (ред. от 29.12.2022, с изм. от 10.01.2023) // СЗ РФ. 29.07.2002, № 30. Ст. 3012.

¹³ Судебные акты по делу № А56-41899/2022, <http://kad.arbitr.ru> (Дата обращения: 27.02.2023).

Инструкция для авторов

Авторы несут ответственность за достоверность приведенных сведений.

Журнал принимает материалы от аспирантов, соискателей, докторантов, специалистов и экспертов в данной области.

Все представленные в редакцию журнала рукописи авторам не возвращаются.

I. Рекомендации автору до подачи статьи

Представление статьи в журнал «Российское конкурентное право и экономика» подразумевает, что:

- статья не была опубликована ранее в другом журнале;
- статья не находится на рассмотрении в другом журнале;
- статья не содержит данных, не подлежащих открытой публикации;
- все соавторы согласны с публикацией текущей версии статьи.

Перед отправкой статьи на рассмотрение убедитесь, что в файле (файлах) содержится вся необходимая информация на русском и английском языках, указаны источники информации, размещенной на рисунках и таблицах, все цитаты оформлены корректно.

На титульном листе статьи размещаются (на русском и английском языках):

1. УДК статьи

2. Имя автора (авторов)

Авторы — это люди, которых научная группа определила как основных участников изложенной работы и которые согласились взять на себя ответственность за свои работы. Кроме ответственности за свою часть работы, автор должен быть в состоянии указать, кто из его соавторов ответственен за другие части работы.

Журнал «Российское конкурентное право и экономика» принимает следующие критерии авторства:

- Существенный вклад в замысел и дизайн исследования, сбор данных или анализ и интерпретацию данных.
- Подготовка статьи или ее критический пересмотр в части значимого интеллектуального содержания.
- Окончательное одобрение варианта статьи для опубликования.

В список авторов не включаются люди, не являющиеся авторами статьи. Имена людей, которые не являются авторами, но оказали иную поддержку, указывают в разделе «Благодарности».

На русском языке при указании авторов статьи фамилию следует указывать до инициалов имени и отчества (Иванов П. С., Петров С. И., Сидоров И. П.).

На английском языке при указании авторов статьи используется формат «Имя, инициал отчества, фамилия» (Ivan P. I. Ivanov). Фамилии на английском языке необходимо указывать в соответствии с заграничным паспортом или так, как она была указана в ранее опубликованных статьях. Если автор не имеет заграничного паспорта и/или публикаций, для транслитерации фамилии и имени необходимо использовать стандарт BSI.

3. Информация об авторе (авторах)

В этом разделе перечисляются:

- фамилия, имя и отчество (полностью),
- степень, звание и занимаемая должность, полное и краткое наименование организации,

- контактная информация: почтовый адрес (рабочий), телефон, e-mail, моб. телефон ответственного автора для связи с редакцией.

4. Аффiliation автора (авторов)

Аффiliation включает в себя следующие данные: полное официальное название организации, полный почтовый адрес (включая индекс, город и страну). Авторам необходимо указывать все места работы, имеющие отношение к проведению исследования.

Если в подготовке статьи принимали участие авторы из разных учреждений, необходимо указать принадлежность каждого автора к конкретному учреждению.

Необходимо указать официальное англоязычное название учреждения для блока информации на английском языке, полный почтовый адрес (включая индекс, город и страну).

5. Название статьи

Название статьи на русском языке должно соответствовать содержанию статьи.

Англоязычное название должно быть грамотно с точки зрения английского языка, при этом по смыслу полностью соответствовать русскоязычному названию.

6. Аннотация

Рекомендуемый объем структурированной аннотации: 200–250 слов. Аннотация содержит следующие разделы:

Цель,
Методы,
Результаты,
Заключение.

В аннотации не следует включать впервые введенные термины, аббревиатуры (за исключением общеизвестных), ссылки на литературу.

7. Ключевые слова

5–7 слов по теме статьи. Желательно, чтобы ключевые слова дополняли аннотацию и название статьи.

8. Благодарности

В этом разделе указываются все источники финансирования исследования, а также благодарности людям, которые участвовали в работе над статьей, но не являются ее авторами. Участие в работе над статьей подразумевает: рекомендации по совершенствованию исследования, предоставление пространства для исследования, ведомственный контроль, получение финансовой поддержки, прочих материалов для исследования.

9. Конфликт интересов

Конфликт интересов — это условия, при которых у людей возникают вступающие в конфликт или конкурирующие интересы, способные повлиять на принятие редакторского решения. Конфликты интересов могут быть потенциальными или осознанными, а также реально существующими. На объективность могут повлиять личные, политические, финансовые, научные или религиозные факторы.

Автор обязан уведомить редактора о реальном или потенциальном конфликте интересов, включив информацию о конфликте интересов в соответствующий раздел статьи.

Если конфликта интересов нет, автор должен также сообщить об этом. Пример формулировки: «Автор(ы) заявляет(ют) об отсутствии конфликта интересов».

10. Текст статьи

В журнале принят формат IMRAD (Introduction, Methods, Results, Discussion; Введение, Методы, Результаты, Обсуждение)

Основной текст статьи должен содержать:

- введение,
- структурированные, пронумерованные разделы статьи,
- заключение,
- литература.

Введение должно содержать четкое обозначение целей и задач работы. Также 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 должны иметь нумерацию (1, 2, 3 и т. д.), эта же нумерация должна быть отражена в содержании (разделы введение, заключение, литература, сведения об авторах не нумеруются). Допускается в каждом разделе создавать подзаголовки разделов.

Заключение должно включать основные результаты и выводы, обсуждение спорных моментов, значимость теоретических положений, их ограничения; место и роль в разрезе предыдущих исследований, возможностей практических приложений.

11. Рисунки

Рисунки должны быть хорошего качества, пригодные для печати.

Все рисунки должны иметь подрисуночные подписи.

Подрисуночная подпись должна быть переведена на английский язык.

Рисунки нумеруются арабскими цифрами по порядку следования в тексте. Если рисунок в тексте один, то он не нумеруется.

Отсылки на рисунки оформляются следующим образом: «На рис. 3 указано, что ...» или «Указано, что ... (см. рис. 3)».

Подрисуночная подпись включает порядковый номер рисунка и его название. Например: «*Рис. 2.* Описание жизненно важных процессов». Подрисуночная подпись выравнивается по левому краю.

Точка после подрисуночной подписи не ставится.

Перевод подрисуночной подписи следует располагать после подрисуночной подписи на русском языке.

12. Таблицы

Таблицы должны быть хорошего качества, пригодные для печати. Предпочтительны таблицы, пригодные для редактирования, а не отсканированные или в виде рисунков.

Все таблицы должны иметь заголовки.

Название таблицы должно быть переведено на английский язык.

Таблицы нумеруются арабскими цифрами по порядку следования в тексте. Если таблица в тексте одна, то она не нумеруется.

Отсылки на таблицы оформляются следующим образом: «В табл. 3 указано, что ...» или «Указано, что ... (см. табл. 3)».

13. Скриншоты и фотографии

Фотографии, скриншоты и другие нерисованные иллюстрации необходимо загружать отдельно в специальном разделе формы для подачи статьи в виде файлов формата *.jpeg, *.bmp, *.gif (*.doc и *.docx — в случае, если на изображение нанесены дополнительные пометки). Разрешение изображения должно быть >300 dpi. Файлам изображений необходимо присвоить название, соответствующее номеру рисунка в тексте. В описании файла следует отдельно привести подрисуночную подпись, которая должна соответствовать названию фотографии, помещаемой в текст.

14. Сноски

Сноски нумеруются арабскими цифрами, размещаются постранично. В сносках могут быть размещены: ссылки на анонимные источники в сети Интернет, ссылки на учебники, учебные пособия, ГОСТы, статистические отчеты, статьи в общественно-политических газетах и журналах, авторефераты, диссертации (если нет возможности процитировать статьи, опубликованные по результатам диссертационного исследования), комментарии автора.

15. Список литературы

В журнале используется Ванкуверский формат цитирования, который подразумевает отсылку на источник в квадратных скобках и последующее упоминание источников в списке литературы в порядке упоминания. Страница указывается внутри скобок, через запятую и пробел после номера источника: [6, с. 8].

В список литературы включаются только рецензируемые источники (статьи из научных журналов и монографии), упоминающиеся в тексте статьи. Нежелательно включать в список литературы авторефераты, диссертации, учебники, учебные пособия, ГОСТы, информацию с сайтов, статистические отчеты, статьи в общественно-политических газетах, на сайтах и в блогах. Если необходимо сослаться на такую информацию, следует поместить информацию об источнике в сноску.

При описании источника следует указывать его DOI, если удастся его найти (для зарубежных источников удастся это сделать в 95% случаев).

Ссылки на принятые к публикации, но еще не опубликованные статьи должны быть помечены словами «в печати»; авторы должны получить письменное разрешение для ссылки на такие документы и подтверждение того, что они приняты к печати. Информация из неопубликованных источников должна быть отмечена словами «неопубликованные данные/документы», авторы также должны получить письменное подтверждение на использование таких материалов.

В ссылках на статьи из журналов должны быть обязательно указаны год выхода публикации, том и номер журнала, номера страниц.

В описании каждого источника должны быть представлены все авторы.

Ссылки должны быть верифицированы, выходные данные проверены на официальном сайте журналов и/или издательств.

Необходим перевод списка литературы на английский язык. После описания русскоязычного источника в конце ссылки ставится указание на язык работы: (Russia).

Для транслитерации имен и фамилий авторов, названий журналов следует использовать стандарт BS1.

Подробная инструкция на сайте <https://rkpie.elpub.ru>