



Федеральная
Антимонопольная
Служба

Российское конкурентное право и экономика

Научно-практический журнал

№ 3 (35) 2023
ISSN: 2542-0259

Выпуск подготовлен совместно
с Ассоциацией антимонопольных экспертов



№ 3 (35) 2023
No 3 (35) 2023

ISSN: 2542-0259

Научно-практический журнал

Российское конкурентное право и экономика*

Scientific and Practical Journal

Russian Competition Law and Economy

Выпуск подготовлен при поддержке



Учебно-методический центр ФАС России

* 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

Учредитель:

- Федеральное государственное автономное учреждение дополнительного профессионального образования «Учебно-методический центр Федеральной антимонопольной службы» (г. Казань)

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

Префикс DOI: 10.47361

ISSN: 2542-0259 (Print)

© 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 25.09.2023

Цена свободная

Отпечатано в типографии ООО «Белый ветер»,
115054, г. Москва, ул. Щипок, д. 28

Издатель и редакция журнала

Учебно-методический центр ФАС России
420059, г. Казань, Оренбургский тракт, д. 24
Тел.: + 7 (843) 598-30-11

Главный редактор

Максимов Сергей Васильевич

E-mail: osipova@fas.gov.ru, rkjournal@mail.ru

Ответственный секретарь

Виноградова Лилия Владимировна

E-mail: rkjournal@mail.ru

Ответственный за подготовку материалов
Ассоциации антимонопольных экспертов
Москвитин Олег Андреевич

Распространяется по подписке

Каталог «Пресса России»

Подписной индекс: 43225

Адрес сайта: <https://rkpie.elpub.ru>

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

Галимханова Нелли Фидратовна

заместитель руководителя, ФАС России, г. Москва, Россия

Миннахметов Артур Миннигараевич

директор, Учебно-методический центр ФАС России, г. Казань, 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

Смотряцкая 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

Opening Speech

- 6 Fifth Antitrust Package Comes Into Force
Nelly F. Galimkhanova, Deputy Head Federal Antimonopoly Service
- 8 Current Antitrust Agenda
Irina V. Akimova, Chairman of the General Council Competition Experts Association

Theory of Competition Law

- 10 The Foundation and Development of Anticompetitive Coordination Legal Restriction in Russian Competition Law
Denis A. Gavrilov, Kutafin Moscow State Law University (MSAL), Moscow, Russia

Economic Theory of Competition

- 18 Analysis of the Impact of Public Procurement Indicators on the Achievement of Public Policy Goals
Dmitry V. Berdnikov, Oksana Yu. Kirillova, Plekhanov Russian Economic University, Moscow, Russia
- 34 To the Question of the Impact of Public Procurement on Economic Growth Indicators
Commentary on the Article by D.V. Berdnikov and O.Yu. Kirillova "Analysis of the Impact of Public Procurement Indicators on the Achievement of Public Policy Goals"
Igor V. Bashlakov-Nikolaev, Institute of Public Administration and Civil Service of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration, Moscow, Russia

Practice of Applying Antitrust Laws

- 42 "Amicus curiae" and its Role in the Practice of Official Appeal of the Federal Antimonopoly Service
Oleg A. Moskvitin, "Muranov, Chernyakov & Partners", NMC "Higher School of Tariff Regulation" REU named after G.V. Plekhanov, Institute for Competition Policy and Market Regulation NRU HSE, Competition Experts Association, Moscow, Russia
Alim S. Berezgov, "Muranov, Chernyakov & Partners", Moscow, Russia
- 50 Actual Approaches of the Federal Antimonopoly Service of Russia to Bring Subjects of Natural Monopolies Providing Services in Ports or Airports to Administrative Liability for Violation of the Rules of Non-Discriminatory Access
Mariya D. Borisova, FAS Russia, Moscow, Russia

Antimonopoly Compliance

- 58 The Expediency of Applying the National Standard of Antimonopoly Compliance
Irina V. Akimova, Ilia N. Kozhevnikov, BGP Litigation, Moscow, Russia
- 64 Interstate Standardization of Antimonopoly Compliance in the Eurasian Economic Union (Current Issues)
Natalya A. Elbaeva, Financial University under the Government of the Russian Federation, Competition Experts Association, Moscow, Russia
Oleg A. Moskvitin, Competition policy and market regulation Institute of the National Research University of the Higher School of Economics, "Muranov, Chernyakov & partners" law firm, Competition Experts Association, Moscow, Russia

State and Municipal Preferences

- 72 About List of Purposes for Granting State and Municipal Preferences
Ilya P. Bochinin, Kutafin Moscow State Law University (MSAL), Moscow, Russia

Reviews

- 80 Analytical Review of the Practice of Consideration by the Central Office of the Federal Antimonopoly Service of Russia of Complaints about Decisions, Definitions in Cases of Administrative Offenses in the Order of Chapter 30 of the Administrative Code of the Russian Federation (II Quarter 2023)
Alexander P. Velikanov, FAS Russia, Moscow, Russia
Alina A. Shagants, P.G. Demidov Yaroslavl State University, FAS Russia, Moscow, Russia

Содержание

Вступительное слово

- 6 Пятый антимонопольный пакет вступил в силу
Галимханова Н.Ф., заместитель руководителя Федеральной антимонопольной службы
- 8 Текущая антимонопольная повестка
Акимова И.В., Председатель Генерального совета Ассоциации антимонопольных экспертов

Теория конкурентного права

- 10 Становление и развитие правового запрета антиконкурентной координации экономической деятельности в отечественном конкурентном праве
Гаврилов Д.А., Московский государственный юридический университет им. О.Е. Кутафина (МГЮА), Россия, г. Москва

Экономическая теория конкуренции

- 18 Анализ влияния показателей государственных закупок на достижение целей государственной политики
Бердников Д.В., Кириллова О.Ю., Российский экономический университет имени Г.В. Плеханова, Россия, г. Москва
- 34 К вопросу о влиянии государственных закупок на показатели роста экономики
Комментарий к статье Д.В. Бердникова и О.Ю. Кирилловой «Анализ влияния показателей государственных закупок на достижение целей государственной политики»
Башлаков-Николаев И.В., ВШП ИГСУ РАНХиГС, Россия, г. Москва

Практика применения антимонопольного законодательства

- 42 “Amicus curiae” и его роль в практике ведомственной апелляции Федеральной антимонопольной службы
Москвитин О.А., Коллегия адвокатов «Муранов, Черняков и партнеры», Высшая школа тарифного регулирования РЭУ им. Г.В. Плеханова, Институт исследований национального и сравнительного права Факультета права НИУ ВШЭ, Ассоциация антимонопольных экспертов, Россия, г. Москва
Березгов А.С., Коллегия адвокатов «Муранов, Черняков и партнеры», Россия, г. Москва
- 50 Актуальные подходы ФАС России к привлечению субъектов естественных монополий, оказывающих услуги в портах или аэропортах, к административной ответственности за нарушение правил недискриминационного доступа
Борисова М.Д., ФАС России, Россия, г. Москва

Антимонопольный комплаенс

- 58 Целесообразность применения национального стандарта в области антимонопольного комплаенса
Акимова И.В., Кожевников И.Н., BGP Litigation, Россия, г. Москва
- 64 Межгосударственная стандартизация антимонопольного комплаенса в Евразийском экономическом союзе (актуальные вопросы)
Елбаева Н.А., Финансовый университет при Правительстве Российской Федерации, Ассоциация антимонопольных экспертов, Россия, г. Москва
Москвитин О.А., Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики», Коллегия адвокатов «Муранов, Черняков и партнеры», Ассоциация антимонопольных экспертов, Россия, г. Москва

Государственные и муниципальные преференции

- 72 О перечне целей предоставления государственных и муниципальных преференций
Бочинин И.П., Московский государственный юридический университет имени О.Е. Кутафина (МГЮА), Россия, г. Москва

Обзоры

- 80 Аналитический обзор практики рассмотрения Центральным аппаратом ФАС России жалоб на постановления, определения по делам об административных правонарушениях в порядке главы 30 КоАП РФ (II квартал 2023 г.)
Великанов А.П., ФАС России, Россия, Москва
Шаганц А.А., Ярославский государственный университет им. П.Г. Демидова, ФАС России, Россия, г. Москва

<https://doi.org/10.47361/2542-0259-2023-3-35-6-7>

ISSN: 2542-0259

© Российское конкурентное право
и экономика, 2023

Пятый антимонопольный пакет вступил в силу

Галимханова Н.Ф.,
заместитель руководителя
Федеральной антимонопольной
службы

Для цитирования: Галимханова Н.Ф. Пятый антимонопольный пакет вступил в силу // Российское конкурентное право и экономика. 2023. № 3 (35). С. 6—7, <https://doi.org/10.47361/2542-0259-2023-3-35-6-7>

Fifth Antitrust Package Comes Into Force

Nelly F. Galimkhanova,
Deputy Head
Federal Antimonopoly Service

For citation: Galimkhanova N.F. Fifth antitrust package comes into force // Russian Competition Law and Economy. 2023;(3(35)):6-7, (In Russ.), <https://doi.org/10.47361/2542-0259-2023-3-35-6-7>

Уважаемые читатели!

Третий ежегодный номер «Российского конкурентного права и экономики» по давней сложившейся традиции мы выпускаем с участием Ассоциации антимонопольных экспертов, которая играет важную роль в формировании культуры добросовестной конкуренции в нашей стране и в поиске лучших решений в антимонопольном нормотворчестве и правоприменении.

1 сентября 2023 г. вступил в силу пятый антимонопольный пакет, в экспертную проработку которого ААЭ внесла заметный вклад.

Закон направлен на предупреждение и пресечение злоупотреблением доминирующим положением со стороны цифровых платформ. Особое внимание в Законе уделено агрегаторам и маркетплейсам, введены специальные нормы для проведения анализа рынка с учетом специфики их деятельности, степени влияния и возможного воздействия на рынок.

Новыми нормами, затрагивающими как цифровые рынки, так и общепроцедурные вопросы, дополнено регулирование контроля за экономической концентрацией. Новый критерий для сделок, цена которых превышает 7 млрд руб., законодательно не ограничен сферой применения, но в большей степени затрагивает цифровые компании, поскольку именно они, имея минимальную балансовую стоимость активов, обладают высокой реальной стоимостью, в том числе за счет интеллектуальной собственности.

Процесс принятия решения по ходатайствам становится более открытым за счет законодательно установленной для заявителя возможности представить свои доводы и пояснения в тех случаях, когда антимонопольный орган придет к выводу о негативных последствиях влияния на конкуренцию.

Одновременно с законодательными инициативами ФАС России ведет работу по внедрению цифровых сервисов в свою деятельность.

31 июля 2023 г. на Едином портале государственных и муниципальных услуг был размещен сервис подачи ходатайства о согласовании сделок по экономической концентрации. С этого момента у заявителей появилась возможность через личный кабинет юридического лица на ЕПГУ загрузить весь пакет необходимых документов, оплатить государственную пошлину и в онлайн-режиме отправить ходатайство для рассмотрения. Вся информация по процедуре рассмотрения также будет поступать через личный кабинет. Если у антимонопольного органа возникнет необходимость получения дополнительной информации, запрос также будет направлен в личный кабинет. Это ускорит процесс обмена информацией и сделает более удобной и прозрачной процедуру согласования сделок.

Сегодня сделан лишь первый шаг на пути к внедрению практики подачи «электронных ходатайств». Работы по оптимизации этого сервиса продолжатся с целью упрощения процедуры и сокращения объема предоставляемой заявителями информации, в том числе за счет получения части необходимых данных из других органов исполнительной власти.

Правовые новеллы, как показывает наш опыт, не могут внедряться в хозяйственную жизнь и правоприменительную практику автоматически. Для этого нужны совместные усилия регулятора и бизнеса, ученых и преподавателей, и, конечно, авторов нашего журнала. ■



Галимханова Нелли Фидратовна,
заместитель руководителя ФАС России

<https://doi.org/10.47361/2542-0259-2023-3-35-8-9>

ISSN: 2542-0259

© Российское конкурентное право
и экономика, 2023

Текущая антимонопольная повестка

Акимова И.В.,
Председатель Генерального
совета Ассоциации
антимонопольных экспертов

Для цитирования: Акимова И.В. Текущая антимонопольная повестка // Российское конкурентное право и экономика. 2023. № 3 (35). С. 8—9, <https://doi.org/10.47361/2542-0259-2023-3-35-8-9>

Current Antitrust Agenda

Irina V. Akimova,
Chairman of the General Council
Competition Experts Association

For citation: Akimova I.V. Current antitrust agenda // Russian Competition Law and Economy. 2023;(3(35)):8-9, (In Russ.), <https://doi.org/10.47361/2542-0259-2023-3-35-8-9>

В 2023 г. в антимонопольном регулировании произошли значительные изменения. Причины эти связаны как с отдельными внешнеполитическими факторами, так и с естественным развитием законодательства. В целом можно отметить, что вместе с тем, как меняется международная повестка, меняется и антимонопольное регулирование.

Одно из самых значимых событий за последнее время — это принятие пятого антимонопольного пакета. Этот документ продолжительное время готовился, совершенствовался при участии бизнеса и общественных организаций, в том числе и Ассоциации антимонопольных экспертов. Благодаря комплексной работе пятый пакет получился актуальным, действительно отвечающим большинству цифровых вызовов, стоящих перед регулятором. Об этой важной новелле и о первых результатах ее применения в своем вступительном слове и говорит Н.Ф. Галимханова.

Безусловно, принятие пятого антимонопольного пакета требует дальнейшей синхронизации новых норм закона с иными нормативно-правовыми и подзаконными актами, в первую очередь речь идет, конечно, о Приказе ФАС России № 220 «Об утверждении Порядка проведения анализа состояния конкуренции на товарном рынке». Ассоциация антимонопольных экспертов в настоящее время активно участвует в дискуссии по совершенствованию данного документа.

Особое место в работе антимонопольных органов в настоящее время занимает международная повестка. Создаются механизмы, направленные на защиту и развитие конкуренции на товарных рынках ЕАЭС, а также ведется активное взаимодействие между конкурентными ведомствами в рамках БРИКС и в других форматах.

На страницах этого номера межгосударственную стандартизацию антимонопольного комплаенса в Евразийском экономическом союзе анализируют в своей статье члены Ассоциации антимонопольных экспертов Н.А. Елбаева и О.А. Москвитин.

В продолжение темы антимонопольного комплаенса и целесообразности применения национального стандарта размышляют в своей публикации И.А. Акимова и И.Н. Кожевников.

Вместе с недавно принятыми законами не теряют своей актуальности вопросы, связанные с подходом ФАС России к привлечению субъектов естественных монополий, оказывающих услуги в портах или аэропортах, к административной ответственности за нарушение правил недискриминационного доступа (статья М.Д. Борисовой).

Важной частью данного выпуска являются статьи ведущих экспертов в области антимонопольного регулирования, такие как статья (рецензия) И.В. Башлакова-Николаева «К вопросу о влиянии государственных закупок на показатели роста экономики. Комментарий к статье Д.В. Бердникова и О.Ю. Кирилловой “Анализ влияния показателей государственных закупок на достижение целей государственной политики”».

В журнале вашему вниманию представлен обзор практики рассмотрения Центральным аппаратом ФАС России жалоб на постановления, определения по делам об административных правонарушениях в порядке гл. 30 КоАП РФ за II квартал 2023 г. А.П. Великанова и А.А. Шаганц, а также статья Д.А. Гаврилова о становлении и развитии правового запрета антиконкурентной координации экономической деятельности.

Особое внимание уделено перечню целей предоставления государственных и муниципальных преференций в статье И.П. Бочина, а также анализу влияния показателей государственных закупок на достижение целей государственной политики в работе Д.В. Бердникова и О.Ю. Кирилловой.

О принципе “Amicus curiae” — «друг суда» и его роли в практике ведомственной апелляции Федеральной антимонопольной службы рассуждают О.А. Москвитин, А.С. Березгов.



Акимова Ирина Владимировна,
Председатель Генерального совета Ассоциации
антимонопольных экспертов, адвокат, партнер практики
конкурентного права BGP Litigation

С этим выпуском журнала мы надеемся предоставить вам глубокий и информативный обзор ключевых вопросов антимонопольного регулирования в России за прошедший квартал.

Более подробно об этих и других вопросах развития конкуренции в России и за рубежом мы поговорим вместе с регулятором, представителями науки, бизнеса, а также ведущими экспертами на площадке Антимонопольного форума 26 октября 2023 г. Приглашаем и вас присоединиться к обсуждению этих вопросов! ■

УДК 346.546
 Научная специальность 5.1.3.
<https://doi.org/10.47361/2542-0259-2023-3-35-10-16>

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

Становление и развитие правового запрета антиконкурентной координации экономической деятельности в отечественном конкурентном праве

Гаврилов Д.А.,
 Московский государственный
 юридический университет
 им. О.Е. Кутафина (МГЮА),
 125993, Россия, г. Москва,
 Садовая-Кудринская ул., д. 9

Аннотация

Исследовано понятие координации экономической деятельности в отечественном конкурентном праве и правоприменительной практике. Выделены виды антиконкурентной координации экономической деятельности (АКЭД), оценено соотношение АКЭД с «вертикальными» соглашениями, злоупотреблением доминирующим положением.

Ключевые слова: координация; «вертикальные» соглашения; картель; злоупотребление доминирующим положением.

Для цитирования: Гаврилов Д.А. Становление и развитие правового запрета антиконкурентной координации экономической деятельности в отечественном конкурентном праве // Российское конкурентное право и экономика. 2023. № 3 (35). С. 10–16, <https://doi.org/10.47361/2542-0259-2023-3-35-10-16>

Автор заявляет об отсутствии конфликта интересов.

The Foundation and Development of Anticompetitive Coordination Legal Restriction in Russian Competition Law

Denis A. Gavrilov,
Kutafin Moscow State Law
University (MSAL),
Sadovaya-Kudrinskaya str., 9,
Moscow, 125993, Russia

Abstract

The concept of coordinating economic activity in domestic competition law and law enforcement practice has been investigated. The types of anticompetitive coordination of economic activities (ACED) were highlighted, the ratio of ACED with “vertical” agreements, abuse of dominant position was assessed.

Keywords: coordination; vertical restraints; cartels; abuse of dominance.

For citation: Gavrilov D.A. The foundation and development of anticompetitive coordination legal restriction in Russian competition law // Russian Competition Law and Economy. 2023;(3(35)):10-16, (In Russ.), <https://doi.org/10.47361/2542-0259-2023-3-35-10-16>

The author declare no conflict of interest.

В современной практике антимонопольного органа востребовано применение запрета на антиконкурентную координацию экономической деятельности при взаимодействии поставщиков/производителей и розничных перепродавцов продукции. Преимущественно речь идет о взаимодействии в части, относящейся к цене перепродажи соответствующих товаров.

Постараемся разобраться, в чем именно проявляется суть понятия координации экономической деятельности, какое толкование получал запрет на координацию по мере развития отечественного антимонопольного регулирования и как следует разграничивать данную категорию и понятие «вертикального» соглашения, понятия иных проявлений монополистической деятельности.

В отечественном законодательстве координация экономической деятельности как категория появилась не сразу, а поправками в Закон РСФСР «О конкуренции и ограничении монополистической деятельности на товарных рынках» в 1995 г.¹ Так, запрет на координацию распространялся на деятельность объединений коммерческих организаций (союзов или ассоциаций)², хозяйственных обществ и товариществ, которая приводит или может привести к ограничению конкуренции.

Нарушение указанных требований являлось основанием для ликвидации в судебном порядке организации, осуществляющей координацию экономической деятельности, по иску антимонопольного органа.

Одновременно действия по созданию некоммерческих организаций были включены в предмет государственного контроля за экономической концентрацией, в том числе

¹ СЗ РФ. 1995. № 22. Ст. 1977.

² Очевидно, речь шла, прежде всего, о некоммерческих корпорациях, участниками которых являлись хозяйствующие субъекты. — *Прим. авт.*

если такие организации имеют намерение осуществлять координацию предпринимательской деятельности своих участников (членов).

В этой связи базовый смысл, который был заложен в Закон 1991 г. соответствующими поправками, на наш взгляд, корреспондировал ведущим зарубежным правовым порядкам. В частности, ст. 101 Римского договора³ в один ряд с антиконкурентными соглашениями относит решения, принимаемые ассоциациями/объединениями хозяйствующих субъектов и приводящие к противоправным последствиям.

С принятием Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции»⁴ появилось легальное определение координации экономической деятельности и уточненное содержание правового запрета на монополистическую деятельность в соответствующей форме.

С этого момента координация понимается как согласование действий хозяйствующих субъектов третьим лицом, не входящим в одну группу лиц ни с одним из таких хозяйствующих субъектов. При этом изначально закон содержал оговорку, что действия СРО не являются координацией. Однако таковая впоследствии была упразднена.

Более того, применение запретов антиконкурентной координации экономической деятельности к практикам СРО, касаемым установления для своих членов стандартов ценообразования на соответствующие услуги, получило отдельное развитие в отечественной правоприменительной практике⁵.

Причем и норма самого правового запрета на координацию сконструирована была таким образом, что запрещена координация, которая может привести к последствиям, указанным в ч. 1 ст. 11 Закона о защите конкуренции, т.е., по сути, к последствиям картельного соглашения. Это позднее было скорректировано для целей приведения самого правового запрета на антиконкурентные соглашения к стандартам лучших практик.

Таким образом, конструкция правового запрета на координацию экономической деятельности стала включать термин *«приводит или может привести к последствиям»* со ссылкой, прежде всего, на запреты картелей и «вертикальных» соглашений (ч. 1 и 2 ст. 11 данного Закона). Это породило формирование различных подходов к толкованию данной конструкции, основываясь на понимании термина *«последствия»*.

1. Координация как пособничество картельному сговору (первая квалификационная модель)

Развитие, прежде всего, получила базовая квалификационная модель применения запрета на антиконкурентную координацию в тех случаях, когда координатор является, по сути, пособником, площадкой для генерации картельного соглашения, в первую очередь когда координатором выступает некоммерческая организация, объединяющая хозяйствующих субъектов-конкурентов.

Так, по результатам проведения антимонопольного расследования ФАС России было установлено, что хозяйствующими субъектами-конкурентами при посредничестве созданной ими НО «Ассоциация добытчиков минтая» неоднократно велись переговоры и переписка, имеющие целью согласование объемов добычи минтая и продуктов его переработки, условий и цен их реализации, обговаривались и подписывались соответствующие соглашения, что могло привести к установлению или поддержанию цен на минтай и продукцию из него⁶.

Аналогичный подход был применен антимонопольным органом чуть позднее при расследовании картельного сговора на рынке запорно-пломбировочных устройств. В частности, было установлено, что координатор использовал инфраструктуру (компьютерную программу), позволяющую вести контроль за циклом жизни любого ЗПУ по его номеру с момента производства и до момента получения конечным потребителем. При этом доступ к указанной системе имеют все производители ЗПУ, что позволяет им без труда отслеживать объемы продаж с точностью до одного ЗПУ клиентов конкурента, а также согласовывать цены⁷.

Таким образом, термин *«привели к последствиям»* получил толкование как *«привели к картелю»*, что, следовательно, влекло так называемую двойную квалификацию в качестве антиконкурентной координации в отношении координатора и картеля координируемых лиц (ч. 1, 5 ст. 11 ФЗ «О защите конкуренции» соответственно).

2. «Вертикальная» координация (вторая квалификационная модель)

Иной подход к применению запрета на антиконкурентную координацию экономической деятельности, который к настоящему моменту получил значительное распространение, подразумевает признание нарушившим

³ Официальный сайт Европейского союза: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A12012M%2FTXT>. (Дата обращения: 01.07.2023).

⁴ СЗ РФ. 2006. № 31 (ч. 1). Ст. 3434.

⁵ См., например: <https://fas.gov.ru/news/32426>, Постановление Президиума ВАС РФ от 03.12.2013 № 9122/13 по делу № А53-25904/2012 // <http://www.consultant.ru> (Дата обращения: 15.06.2023).

⁶ См.: Постановление Арбитражного суда Московского округа от 26.08.2014 по делу по делу № А40-14219/13 // <http://www.consultant.ru> (Дата обращения: 15.06.2023).

⁷ См.: Постановление Арбитражного суда Московского округа от 18.03.2019 по делу № А40-124258/2018 // <http://www.consultant.ru> (Дата обращения: 15.06.2023).

антимонопольное законодательство только самого координатора, но не координируемых им хозяйствующих субъектов в рамках так называемых *квазивертикальных* отношений.

Первые дела начали появляться еще в 2008—2009 гг. Так, обвинительное решение было вынесено в отношении дилера компании — производителя линолеума. Комиссия дала оценку действиям ответчика по информированию контрагентов о предельных розничных надбавках в качестве антиконкурентной координации. В частности, в решении ФАС России указано на то, что менеджеры ответчика при встрече с контрагентами (в том числе с заявителем) рекомендовали устанавливать розничные цены на бытовой винил и ламинированные напольные покрытия под брендом “Tarkett”, согласовывая, таким образом, цену перепродажи⁸.

В определенной степени сходным представляется дело против производителя строительной техники, по итогам рассмотрения которого действия данного хозяйствующего субъекта признаны антиконкурентной координацией экономической деятельности собственных дилеров в рамках их участия в государственных торгах путем номинирования дилеров к участию, поддержанию цен на торгах⁹.

Таким образом, начало формироваться альтернативное толкование термина *«привели к последствиям»* в том смысле, в котором координация привела, например, к установлению координируемыми лицами единой цены реализации взаимозаменяемых товаров/услуг, но не путем картельного соглашения, а в определенной степени принудительно в силу действий координирующего лица и подчинения таким действиям координируемых лиц. Имея также в виду и то, что нарушившим антимонопольное законодательство при такой конструкции признается исключительно координатор.

Подобный подход к квалификации действий хозяйствующих субъектов в рамках монополистической деятельности стал предпосылкой для дискуссии о том, насколько выбранная квалификация соотносится с правовым институтом «вертикальных» соглашений.

Так, традиционно в конкурентном праве отношения по приобретению и перепродаже товаров между производителем, оптовым дистрибьютором или розничным дилером в рамках обычных гражданско-правовых договоров носят «вертикальный» характер.

Являясь стандартной для предпринимательства практикой гражданского оборота товаров, сами по себе

«вертикальные» соглашения в конкурентном праве не запрещены. Как известно, в отношении такого рода соглашений антимонопольным законодательством предусмотрены «пошаговые» критерии допустимости. Такие критерии основаны в том числе на оценке долей участников соглашения на затрагиваемых товарных рынках, применении специальных «Общих исключений»¹⁰ и правил разумного подхода (ч. 1 ст. 13 Закона о защите конкуренции).

Третьим антимонопольным пакетом¹¹ была внесена некоторая ясность по данному вопросу, и понятие координации дополнилось прямым указанием на то, что таковой не являются действия хозяйствующих субъектов, осуществляемые в рамках «вертикальных» соглашений.

Так, с учетом данных поправок в качестве антиконкурентного «вертикального» соглашения ФАС России было квалифицировано соглашение между производителем промышленного оборудования и его дилерами. Антимонопольный орган указал, что доля производителя на релевантном товарном рынке превышает 20%, а соглашение с его дилерами могло привести к установлению минимальной цены перепродажи технологического оборудования для промышленной стирки белья, в том числе промышленных стиральных и стирально-отжимных машин. Было установлено, что производитель осуществлял контроль за соблюдением договоренности по цене перепродажи товара и обеспечивал ее соблюдение дилерами¹².

Однако в перспективе такое указание закона приобрело иное толкование, основываясь на проверке нескольких факторов разграничения «вертикальной» координации от «вертикального» соглашения. Обобщим их исходя из приведения некоторых известных практических случаев.

Первой типологией случаев «вертикальной» координации стали действия автопроизводителя по взаимодействию с дилерами, в рамках которой такой производитель определял для дилеров ценовые параметры сервисного обслуживания автомобилей. В этом смысле антимонопольный орган применил запрет антиконкурентной координации, в частности, потому что предметом координации являлись обстоятельства, напрямую не относящиеся к условиям приобретения и дальнейшей перепродажи товаров, входящих в предмет согла-

⁸ См.: Решение ФАС России от 30.01.2009 по делу № 1 11/105-08 о нарушении антимонопольного законодательства // <https://br.fas.gov.ru/documents/05306e12-90c0-47df-9920-4a3ea3721598/> (Дата обращения: 15.06.2023).

⁹ См.: Постановление Арбитражного суда Московского округа от 17.05.2012 по делу № А40-78446/2011// <http://www.consultant.ru> (Дата обращения: 15.06.2023).

¹⁰ Постановление Правительства РФ от 16.07.2009 № 583 «О случаях допустимости соглашений между хозяйствующими субъектами» // СЗ РФ. 2009. № 30. Ст. 3822.

¹¹ См.: Федеральный закон от 06.12.2011 № 401-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон “О защите конкуренции” и отдельные законодательные акты Российской Федерации» // СЗ РФ. 2011. № 50. Ст. 7343.

¹² Определение Верховного Суда Российской Федерации от 06.11.2015 № 305-АД15-13674 по делу № А40-181711/201// <http://www.consultant.ru> (Дата обращения: 15.06.2023).

шения¹³. Иными словами, если бы речь шла об условиях перепродажи самих автомобилей, то методологически корректней, на наш взгляд, была бы оценка на предмет ограничительных условий «вертикального» соглашения.

В то же время в случае если в рамках рассмотрения дела антимонопольным органом будет установлено отсутствие факта соблюдения рекомендованных цен на услуги, сопутствующие перепродаже товаров, и неприменение к таким контрагентам со стороны производителя мер принуждения, то сами по себе действия по направлению рекомендованных цен на сопутствующие услуги со стороны производителя не будут квалифицированы в качестве антиконкурентной координации¹⁴.

В развитие правоприменительной практики ФАС России в качестве «вертикальной» координации начала рассматривать так называемую смешанную форму антиконкурентного взаимодействия между производителем и торговыми точками (напрямую и через дилеров) на предмет единой квалификации антимонопольного правонарушения. Совокупно начал приобретать вполне устойчивый характер набор существенных признаков подобной координации. Наглядность и последовательность подобных подходов проиллюстрирована в серии известных дел ФАС России против производителей смартфонов¹⁵.

При этом важно обратить внимание на данное ФАС России в приведенных делах толкование разграничения соответствующих правовых институтов. Антимонопольный орган отметил, что рассматриваемые практики в данном случае не представляется возможным квалифицировать как совершаемые в рамках «вертикальных» соглашений, поскольку действия производителей, целью которых являлось изменение цен реселлеров, осуществлялись не только в отношении реселлеров, закупающих смартфоны непосредственно у производителя (компаний его группы лиц), но и реселлеров, закупающих смартфоны у дистрибьюторов.

В порядке обобщения приведенной практики отметим формирование так называемой формулы доказывания «вертикальной» координации подобного рода, которая, как нам представляется, включает в себя:

1) сопоставимый объем прямых и непрямых поставок в адрес конечных перепродавцов;

2) ценовые рекомендации поставщика;

3) мониторинг, контроль со стороны поставщика над конечными перепродавцами;

4) понуждение к исполнению ценовых параметров ввиду очевидной экономической зависимости конечных перепродавцов (как минимум нескольких) от поставщика и применение санкций в случае уклонения;

5) наступление последствий в виде синхронизации таких цен перепродавцами в силу соответствующего одностороннего воздействия поставщика.

Представляется, что подобный подход в определенной степени был отражен и в правовой позиции Пленума Верховного Суда РФ, который подчеркнул, что направление лицом указаний продавцам относительно их поведения в отношении потребителей, в том числе если такие указания были реализованы в связи с наличием гражданско-правового договора и в силу экономической зависимости продавцов отдавшего указания лица, может быть рассмотрено в качестве недопустимой координации экономической деятельности. В то же время Пленумом указывается на недопустимость одновременной квалификации поведения хозяйствующих субъектов как ограничивающего конкуренцию соглашения и как координации экономической деятельности¹⁶.

Толкование данной правовой позиции Пленума видится очевидным с практической точки зрения. Так, в случае, если ограничительные условия в части фиксации цен розничной перепродажи товаров были установлены производителем для одних контрагентов в рамках прямых поставок товаров в их адрес, а для других при поставках этих товаров через дистрибьюторов, то одновременная квалификация ограничений в рамках прямых поставок в качестве антиконкурентного «вертикального» соглашения (п. 1 ч. 2 ст. 11 Закона о защите конкуренции) и антиконкурентной координации в случае поставок через третьи лица одних и тех же практик производителя не является допустимой. По смыслу Пленума ВС РФ и практики ФАС России в подобных случаях, когда баланс прямых и непрямых поставок сходен, применению подлежит единая квалификация в качестве антиконкурентной координации.

Вместе с тем, с научной точки зрения, считаем небезосновательной позицию некоторых исследователей о том, что по своей сути подобная координация экономической деятельности может иметь признаки фактического соглашения между координатором и участниками соглашения, выполняющими указания такого координатора, направленные на получение экономических выгод, ведущих, в свою очередь, к ограничению конкуренции [1, с. 54].

¹³ См.: Постановление Арбитражного суда Московского округа от 26.04.2017 № Ф05-4157/2017 по делу № А40-164848/2016 // <http://www.consultant.ru> (Дата обращения: 15.06.2023).

¹⁴ Решение ФАС России от 18.09.2018 по делу № 1-00-49/00-05-18 // <https://fas.gov.ru/documents/658515> (Дата обращения: 15.06.2023).

¹⁵ Решение ФАС России от 27.03.2017 по делу № 1-11-59/00-22-16 // <https://fas.gov.ru/documents/524226> (Дата обращения: 15.06.2023); Решение ФАС России от 02.03.2018 по делу № 1-11-18/00-22-17 // <https://fas.gov.ru/documents/615893> (Дата обращения: 15.06.2023); Решение ФАС России от 07.05.2019 по делу № 1-11-11/00-22-19 // <http://www.consultant.ru> (Дата обращения: 15.06.2023).

¹⁶ Пункт. 26 постановления Пленума Верховного Суда РФ от 04.03.2021 № 2 «О некоторых вопросах, возникающих в связи с применением судами антимонопольного законодательства» // Бюллетень Верховного Суда РФ. № 5. 2021.

Имея в виду приведенную точку зрения исследователей, также скажем, что правовая позиция Пленума ВС РФ отнюдь не означает и не может означать невозможность применения первой квалификационной модели, т.е. квалификации деятельности некоммерческой организации по координации входящих в ее состав хозяйствующих субъектов в качестве антимонопольного правонарушения (по ч. 5 ст. 11) и одновременного картеля между его участниками (по ч. 1 ст. 11). Иной подход привел бы к фундаментальным рискам в правоприменении: участники картеля в защитной позиции стремились бы обосновать вину исключительно координатора в попытке избежать привлечения к юридической ответственности либо к соответствующей мере наказания не был бы привлечен координатор как пособник картеля. Оба сценария недопустимы.

С другой стороны, как следует из правоприменительной практики, если между поставщиком и контрагентами действуют прямые договоры, по которым контрагенты приобретают продукцию для целей розничной перепродажи, между данными контрагентами достигнута договоренность, например, о проведении промоакций по снижению закупочной цены на продукцию с соразмерным снижением цены перепродажи на полке на фиксированную величину, такие практики подлежат оценке на предмет соответствия требованиям для «вертикальных» соглашений, а не на предмет антиконкурентной координации¹⁷.

Иное бы, на наш взгляд, привело к снижению стандартов доказывания и необоснованному отказу от оценки таких практик с точки зрения специальных и общих критериев допустимости «вертикального» соглашения. Имеем в виду также и отсутствие в законе прямых критериев допустимости для координации экономической деятельности.

В этом смысле наглядной представляется позиция Суда Евразийского экономического союза, который всесторонним образом и в приведенном выше ключе проводит разграничение между «вертикальным» соглашением и координацией¹⁸.

3. Соотношение второй квалификационной модели с аналогичной практикой в зарубежных юрисдикциях

Складывающаяся зарубежная практика по такого рода ситуациям относительно аналогична, что, например, наглядно следует из решения Еврокомиссии против Philips¹⁹. Важно отметить, что Еврокомиссия назвала

данные практики координацией деятельности между соответствующими подразделениями компании Philips и розничными торговыми точками по установлению цены перепродажи товаров. Однако данные практики были названы согласованными действиями. В то же время в качестве ответчиков были признаны компании группы Philips, но не сами «торговые точки», что весьма сходно с подходом российского регулятора. Аналогичной точки зрения придерживаются российские исследователи данной проблематики, мнение которых по этому вопросу следует поддержать [2, с. 54].

4. «Вертикальная» координация и «веерный картель»

Вторая квалификационная модель стала предметом интересной научной дискуссии относительно того, можно ли данные правонарушения рассматривать в качестве «hub and spoke» соглашений, отходя от подобной квалификации в пользу так называемых «веерных картелей» [3, с. 38]. Коллеги высказывают определенные сомнения в полной аналогии с «вертикальной» координацией, что, на наш взгляд, справедливо, поскольку «hub and spoke» все же представляет собой картельный ценовой сговор, в котором один из хозяйствующих субъектов выступает так называемым хабом для обмена конфиденциальной информацией и согласования действий участников картеля. Альтернативно это может быть и специальный цифровой ресурс для агрегирования информации и использования для целей картеля.

В определенном смысле черты «hub and spoke», хоть и далеко не в полной мере, но отдаленно прослеживаются в деле ФАС против дистрибьюторов ортопедических изделий.

Так, арбитражные суды признали законным решение регулятора по обвинению данных компаний в ценовом картеле. При этом было отмечено, что действия участников картеля были направлены на установление и поддержание определенного уровня цен организациями, осуществляющими розничную реализацию ортопедических изделий конечным потребителям, что выразилось в контроле за соблюдением контрагентами РРЦ, а также установленных правил и применении ограничительных мер (санкций) в отношении «клиентов-нарушителей». Обеспечение соблюдения РРЦ было направлено не только на реализацию ответчиками своей ценовой и ассортиментной политики в разных каналах сбыта, но и на обеспечение оптимальных показателей доходности с использованием ценового алгоритма Z-price²⁰.

¹⁷ Постановление Арбитражного суда Московского округа от 03.02.2023 по делу № А40/817000-2022 // <http://www.consultant.ru> (Дата обращения: 15.06.2023).

¹⁸ Консультативное заключение Суда Евразийского экономического союза от 17.12.2018 № СЕ-2-2/6-18-БК // <http://www.consultant.ru> (Дата обращения: 15.06.2023).

¹⁹ https://ec.europa.eu/competition/antitrust/cases/dec_docs/40181/40181_417_3.pdf (Дата обращения: 15.06.2023).

²⁰ Постановление Арбитражного суда Московского округа от 26.10.2021 № Ф05-25892/2021 по делу № А40-158839/2020 // <http://www.consultant.ru> (Дата обращения: 15.06.2023).

5. «Вертикальная» координация и злоупотребление доминирующим положением

Сформированный квалифицирующий признак координации в виде понуждения к исполнению ценовых параметров в связи с очевидной экономической зависимостью конечного перепродавца от поставщика и применение санкций в случае уклонения, тем не менее, необходимо отделять от случаев экономической зависимости потребителя от прямого поставщика в отсутствие возможности переключения на альтернативу исходя из доминирующего положения такого поставщика.

Иными словами, понуждение хозяйствующим субъектом своих прямых контрагентов к соблюдению соответствующих ограничительных условий как условие доступа к товару²¹, в том числе путем навязывания им невыгодных условий договора²², которое может привести к ущемлению их интересов, а равно к ограничению конкуренции на смежных рынках как результат односторонних действий такого хозяйствующего субъекта по реализации рыночной силы, а не договоренности сторон при встречной выгоде, подлежит рассмотрению в качестве злоупотребления доминирующим положением.

Квалификация подобных действий в качестве координации экономической деятельности, на наш взгляд, не только не соответствовала бы уже сформированным подходам к применению второй квалификационной модели, но и существенно понижала бы стандарт доказывания соответствующих правонарушений и могла нарушать базовый принцип применения специальных/относительных норм права ("Lex specialis").

Заключение

Резюмируя результаты приведенного анализа, полагаем, что при оценке соответствующих антиконкурентных практик принципиально важно всесторонне подходить к выявлению их сути, причинно-следственных связей действий и применимых последствий. Необходимо методологически верно выбирать квалификационную модель и следовать сформированным стандартам доказывания, отделяя антиконкурентную координацию от иных составов монополистической деятельности, не допуская

их смешения и произвольного использования при проведении исследований. Отрадно, что именно так, всесторонне и выверенно в целом складывается практика антимонопольного органа. ■

Литература [References]

1. 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. Moscow: Prospect, 2022. 184 p., (In Russ.)]
2. Кожина К.Е., Артюшенко Д.В. Ценовые алгоритмы как инструмент ведения бизнеса: антимонопольные риски и вопросы допустимости // Российское конкурентное право и экономика. 2019. № 4 (20). С. 54—59 [Kozhina K.E., Artiushenko D.V. Pricing algorithms as a tool of doing business: the antitrust risks and compatibility issues // Russian Competition Law and Economy. 2019;(4):54-59, (In Russ.)]
3. Кинев А.Ю., Конопкина Е.Е. Веерные соглашения: теоретическая новелла или самостоятельный вид антиконкурентного соглашения? // Российское конкурентное право и экономика. 2021. № 1 (25). С. 38—43. <https://doi.org/10.47361/2542-0259-2021-1-25-38-43> [Kinev A.Yu., Konopkina E.E. Hub and Spoke agreements: theoretical novella or an independent type of anti-competitive agreement? // Russian Competition Law and Economy. 2021;(1):38-43, (In Russ.). <https://doi.org/10.47361/2542-0259-2021-1-25-38-43>

Сведения об авторе

Гаврилов Денис Александрович: кандидат юридических наук, заместитель заведующего кафедрой конкурентного права Университета им. О.Е. Кутафина (МГЮА), член Методического совета ФАС России, адвокат dagavrilov@msal.ru

Статья поступила в редакцию: 16.06.2023
Одобрена после рецензирования: 12.07.2023
Принята к публикации: 16.08.2023
Дата публикации: 29.09.2023

The article was submitted: 16.06.2023
Approved after reviewing: 12.07.2023
Accepted for publication: 16.08.2023
Date of publication: 29.09.2023

²¹ Постановление Арбитражного суда Московского округа от 20.04.2017 по делу № А40-240628/2015 // <http://www.consultant.ru> (Дата обращения: 15.06.2023).

²² Постановление Арбитражного суда Московского округа от 23.05.2022 по делу № А40-195672/2021 // <http://www.consultant.ru> (Дата обращения: 15.06.2023).

Коллегия адвокатов «Муранов, Черняков и партнеры» основана в 2003 году и в настоящее время входит в число ведущих юридических фирм России.

Услуги в области антимонопольного, закупочного и тарифного законодательства:

- Представление интересов клиентов в судах, антимонопольных и тарифных органах во всех регионах, центральном аппарате ФАС России;
- Оспаривание и защита тарифных решений в ФАС России и судах;
- Защита при оспаривании закупок и защита от включения в реестр недобросовестных поставщиков;
- Защита по делам о рекламе;
- Консультирование и заключения по антимонопольному, тарифному законодательству, законодательству о закупках и рекламе;
- Подготовка и подача антимонопольных уведомлений и ходатайств;
- Определение и взыскание убытков, причиненных нарушениями антимонопольного и тарифного законодательства.

Антимонопольная и тарифная практики Коллегии рекомендованы авторитетными рейтингами юридических фирм: Legal 500, «Право.ru-300», ИД «Коммерсантъ» (приложение «Юридический бизнес»), руководитель практик Олег Москвитин рекомендован рейтингами: Legal 500, Best Lawyers, ИД «Коммерсантъ» (приложение «Юридический бизнес»).

«Антимонопольное и тарифное законодательство будут играть все более важную роль в регулировании экономики России. Причем роль позитивную, не только защищающую, но и развивающую честную состязательность бизнеса, обеспечивающую развитие экономики и ее готовность к современным цифровым и прочим вызовам».

Олег Москвитин

*Партнер Коллегии адвокатов
«Муранов, Черняков и партнеры»,
руководитель антимонопольной
и тарифной практик*



УДК 338.26
Научная специальность: 5.2.1; 5.2.6
<https://doi.org/10.47361/2542-0259-2023-3-35-18-32>

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

Анализ влияния показателей государственных закупок на достижение целей государственной политики

Бердников Д.В.*,
Кириллова О.Ю.,
Российский экономический
университет
имени Г.В. Плеханова,
115054, Россия, г. Москва,
Стремянный переулок, д. 36

Аннотация

Исследование посвящено изучению динамики достижения показателей государственной макроэкономической политики России на протяжении 2013–2022 гг. и оценке влияния на данный процесс сфер государственных закупок. В статье приведена статистика абсолютных и относительных показателей государственной политики, а также валовых показателей и эффективных индикаторов государственных закупок. Статья содержит результаты корреляционного анализа воздействия показателей государственных закупок, реализуемых в рамках Федерального закона от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд», на достижение целевых показателей государственной политики, включая динамику ВВП и изменение уровня бюджетной экономии при реализации госзакупочной деятельности. Научная новизна исследования заключается в применении математико-статистического метода корреляции по отношению к макроэкономическим показателям функционирования национальной экономики Российской Федерации для выявления направления и силы связи между исследуемыми сферами экономической деятельности. Элементом научной новизны также является обоснование временного сдвига взаимозависимых исследуемых показателей государственной политики и государственных закупок исходя из логики процессного воздействия госзакупочной деятельности на результаты государственной политики и ограничений информационного характера, накладываемых действующим механизмом сбора, обобщения и публикации сведений официальной государственной статистики. Авторский вклад в развитие научных исследований, посвященных изучению и попыткам оптимизации госзакупочной деятельности как инструмента достижения целей государственной политики, заключается в применении инструментария математической логики для обоснования показателей функционирования сферы государственных закупок, обеспечивающих наилучшие экономические результаты проведения государственной политики в исследуемом временном промежутке. На основе результатов исследования сделан вывод о возможности установления и количественной оценке связи между валовыми показателями функционирования сферы государственных закупок и достижения показателей государственной политики, включая обеспечение экономического роста по показателю динамики ВВП и управление уровнем бюджетной экономии, формируемой в результате проведения госзакупочной деятельности.

Ключевые слова: государственная политика; государственные закупки; макроэкономический анализ; корреляционный анализ; управление макроэкономическим ростом; бюджетная экономия при реализации госзакупочной деятельности.

Для цитирования: Бердников Д.В., Кириллова О.Ю. Анализ влияния показателей государственных закупок на достижение целей государственной политики // Российское конкурентное право и экономика. 2023. № 3 (35). С. 18–32, <https://doi.org/10.47361/2542-0259-2023-3-35-18-32>

Авторы заявляют об отсутствии конфликта интересов.

Analysis of the Impact of Public Procurement Indicators on the Achievement of Public Policy Goals

Dmitry V. Berdnikov*,
Oksana Yu. Kirillova,

Plekhanov Russian
Economic University,
Stremyanny per., 36,
Moscow, 117997, Russia

Abstract

The study is devoted to the study of the dynamics of the achievement of indicators of the state macroeconomic policy of Russia during 2013–2022 and the assessment of the impact of public procurement spheres on this process. The article presents statistics of absolute and relative indicators of public policy, as well as gross indicators and effective indicators of public procurement. The article contains the results of a correlation analysis of the impact of public procurement indicators implemented under Federal Law No. 44-FZ of April 5, 2013 "On the Contract System in the Field of procurement of Goods, Works, Services for State and Municipal Needs" on the achievement of public policy targets, including the dynamics of GDP and changes in the level of budget savings in the implementation of public procurement activities. The scientific novelty of the study consists in the application of the mathematical and statistical method of correlation with respect to macroeconomic indicators of the functioning of the national economy of the Russian Federation to identify the direction and strength of the relationship between the studied areas of economic activity. An element of scientific novelty is also the justification of the time shift of the interdependent studied indicators of public policy and public procurement based on the logic of the process impact of public procurement activities on the results of public policy and information restrictions imposed by the current mechanism for collecting, summarizing and publishing official state statistics. The author's contribution to the development of scientific research devoted to the study and attempts to optimize public procurement activities as a tool for achieving the goals of public policy consists in the use of mathematical logic tools to substantiate the performance indicators of public procurement, providing the best economic results of public policy in the time period under study. Based on the results of the study, it is concluded that it is possible to establish and quantify the relationship between the gross indicators of the functioning of public procurement and the achievement of public policy indicators, including ensuring economic growth in terms of GDP dynamics and managing the level of budget savings generated as a result of public procurement activities.

Keywords: public policy; public procurement; macroeconomic analysis; correlation analysis; management of macroeconomic growth; budget savings in the implementation of public procurement activities.

For citation: Berdnikov D.V., Kirillova O.Yu. Analysis of the impact of public procurement indicators on the achievement of public policy goals // Russian Competition Law and Economy. 2023;(3(35)):18-32, (In Russ.), <https://doi.org/10.47361/2542-0259-2023-3-35-18-32>

The authors declare no conflict of interest.

Введение

Одним из инструментов достижения целей государственной экономической политики является механизм осуществления государственных закупок. От своевременности и целесообразности формирования заявок на закупаемые товары и услуги в целях обеспечения нормального функционирования органов государственного управления и учреждений бюджетного сектора экономики, а также от эффективности сопровождения непосредственного исполнения госконтракта на реализацию госзакупочной деятельности зависит достижение ключевых показателей развития макроэкономической системы, указанных в источниках государственной политики.

Целью исследования является оценка возможностей выявления качественной и количественной связи между показателями государственных закупок и государственной экономической политики, а также выработка рекомендаций по совершенствованию функционирования сферы государственных закупок, направленных на достижение целей государственной политики.

Задачами исследования являются:

1. Определение перечня и динамики ключевых макроэкономических показателей современной экономической политики Российской Федерации.
2. Выявление тенденций трансформации сферы государственных закупок, реализуемых в российской практике.
3. Оценка влияния показателей государственных закупок на достижение целей государственной экономической политики на основе инструментов корреляционного анализа.

1. Динамика ключевых макроэкономических показателей современной экономической политики Российской Федерации

В 2014 г. Правительством Российской Федерации была утверждена государственная программа «Экономическое развитие и инновационная экономика», которая действует в редакции от июня 2023 г. К числу отдельных показателей достижения целей госпрограммы относятся:

- рост физического объема инвестиционных вложений в основной капитал (на 70% за период с 2020 по 2030 г.);
- развитие международной кооперации и поддержка национального товаросервисного экспорта;
- поддержание показателя удовлетворенности граждан качеством государственных и муниципальных услуг на уровне выше 90%;
- стимулирование инноваций;
- реализация экологических проектов, связанных в том числе со снижением выбросов вредных газов и других негативных воздействий на окружающую среду;

- обеспечение роста экономического потенциала региональных экономик¹;
- формирование и развитие конкурентоспособности отечественной экономики, в том числе в знаниях и высокотехнологичных отраслях;
- сбалансированное регионально-пространственное развитие страны;
- стимулирование экономического роста национальной и региональных экономик².

Таким образом, результативность действующей экономической политики России может быть оценена качественными и количественными показателями, к которым следует отнести:

- показатели динамики размера ВВП;
- изменение доли консолидированного бюджета Российской Федерации в ВВП;
- доли импортных товаров и импортируемых услуг в совокупном национальном потреблении;
- изменение уровня жизни населения и индексов удовлетворенности качеством государственных и муниципальных услуг [1, с. 152];
- изменение индекса инновационного развития экономики России³;
- динамика экологических индексов [2, с. 96].

Для получения репрезентативных результатов исследования влияния системы госзакупок на достижение показателей государственной экономической политики был взят десятилетний период, что соответствует году принятия Федерального закона № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» (далее — Закон № 44-ФЗ⁴ и периоду реализации госпрограммы «Экономическое развитие и инновационная экономика».

На общенациональном уровне динамика целевых показателей в рамках данного исследования приведена в табл. 1.

Как видно из данных табл. 1, в течение 2013—2022 гг. отмечается положительная динамика макроэкономических показателей развития экономики России. В то же время в отношении системообразующего показателя —

¹ СЗ РФ от 5 мая 2014 г. № 18 (ч. II). Ст. 2162, п. 2 (Дата обращения: 17.08.2023).

² СЗ РФ от 15 апреля 2019 г. № 15 (ч. III, IV). Ст. 1751, п. 3 (Дата обращения: 17.08.2023).

³ Государственная программа Российской Федерации «Экономическое развитие и инновационная экономика»: утверждена Постановлением Правительства Российской Федерации от 15.04.2014 (в ред. от 13.06.2023) // https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_162191/854091cacc247df1c6774f4f03b0ac1ce496921c/ (Дата обращения: 17.08.2023).

⁴ СЗ РФ от 8 апреля 2013 г. № 14. Ст. 1652 (Дата обращения: 17.08.2023).

Таблица 1. Динамика показателей достижения целей государственной экономической политики России в 2013—2022 гг.

Table 1. Dynamics of indicators of achievement of the goals of the state economic policy of Russia in 2013—2022

Показатели	Годы									
	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
ВВП, млрд руб.	72 985,7	79 030,0	83 087,4	85 616,1	91 843,2	103 861,7	109 608,3	107 658,2	135 295,0	153 435,2
Относительный прирост ВВП, %	7,2	8,3	5,1	3,0	7,3	13,1	5,5	-1,8	25,7	13,4
Общая сумма доходов консолидированного бюджета РФ, млрд руб.	24 442,7	26 766,1	26 922,0	28 181,5	31 046,7	37 320,3	39 497,6	38 205,7	48 118,4	53 073,8
Доля доходов консолидированного бюджета РФ в ВВП, %	33,5	33,9	32,4	32,9	33,8	35,9	36,0	35,5	35,6	34,6
Общая сумма расходов консолидированного бюджета РФ, млрд руб.	25 290,9	27 611,7	29 741,5	31 323,7	32 395,7	34 284,7	37 382,2	42 503,0	47 072,7	55 182,0
Доля расходов консолидированного бюджета РФ в ВВП, %	34,7	34,9	35,8	36,6	35,3	33,0	34,1	39,5	34,8	36,0
Совокупное потребление субъектов экономики страны, млрд руб.	52 184,8	57 375,8	57 911,9	60 530,6	65 300,5	70 522,1	75 958,6	76 652,6	91 865,3	99 732,9
Доля совокупного потребления в ВВП, %	71,5	72,6	69,7	70,7	71,1	67,9	69,3	71,2	67,9	65,0
Совокупный импорт товаров и услуг, пересчитанный в валюту РФ, млн долл. США	315 298,0	287 063,0	182 902,0	182 448,0	227 870,0	238 710,0	244 573,0	232 138,0	293 531,0	259 083,0
Среднегодовой курс доллара США к российскому рублю	31,8	38,3	61,2	67,0	58,3	62,8	64,6	72,1	73,7	68,4
Совокупный импорт товаров и услуг, пересчитанный в валюту РФ, млрд руб.	10 032,8	11 003,1	11 184,5	12 216,7	13 273,4	14 986,2	15 787,2	16 744,1	21 624,4	17 708,3
Доля совокупного импорта в совокупном национальном потреблении, %	19,2	19,2	19,3	20,2	20,3	21,3	20,8	21,8	23,5	17,8
Уровень удовлетворенности граждан качеством государственных и муниципальных услуг, %	77,7	81,2	90	92,3	94	90,1	96,7	н/д	н/д	н/д
Место России в глобальном инновационном индексе, позиция	51	49	48	43	45	46	46	47	45	47
Удельный вес инновационных товаров, работ, услуг в общем объеме отгруженной продукции, %	9,2	8,7	8,4	8,5	7,2	6,5	5,4	5,7	5	н/д
Индекс экологической эффективности, баллы	н/д	н/д	н/д	83,52	83,52	63,79	63,79	50,5	50,5	37,5

Источник: составлено авторами на основе данных Росстата⁵, Минфина РФ⁶, Банка России⁷.

⁵ Федеральная служба государственной статистики / <https://rosstat.gov.ru/> (Дата обращения: 17.08.2023).

⁶ Министерство финансов Российской Федерации / <https://minfin.gov.ru/> (Дата обращения: 17.08.2023).

⁷ Банк России / <https://cbr.ru/> (Дата обращения: 17.08.2023).

ВВП — присутствует асинхронность, связанная с последствиями эпидемии коронавируса COVID-19 в 2020 г., в результате чего экономический спад составил 1,8%, что в следующем, 2021 г., на фоне восстановления экономики сформировало экономический рост на уровне 25,7%.

Участие государства в экономике, оцениваемое посредством расчета доли консолидированного бюджета страны в ВВП (как по доходам, так и по расходам), в течение последнего десятилетия было стабильным, что подтверждается сохранением доли консолидированного бюджета России в ВВП в пределах коридора 33—37%.

Важным моментом государственной экономической политики является структура распределения (использования) ВВП, определяющая выделение в ВВП двух составляющих:

1) направляемой на потребление (совокупное национальное потребление);

2) направляемой на инвестиционные цели (совокупное национальное инвестирование) (рис. 1).

Данные табл. 1 и рис. 1 показывают, что в течение 2013—2022 гг. наблюдается позитивная тенденция снижения доли ВВП, направляемой на текущее потребление (с 71—72% в 2013—2014 гг. до 65—68% в 2021—2022 гг.), что создает предпосылки как для ожидаемого экономического роста на перспективу, так и для повышения инвестиционной и инновационной активности в экономике.

Важными целями современной государственной экономической политики России являются:

- снижение импортозависимости;
- повышение качества услуг государственного и муниципального сектора, оказываемых населению;
- развитие инновационных производств;
- контроль над экологической обстановкой в стране [3, с. 521].

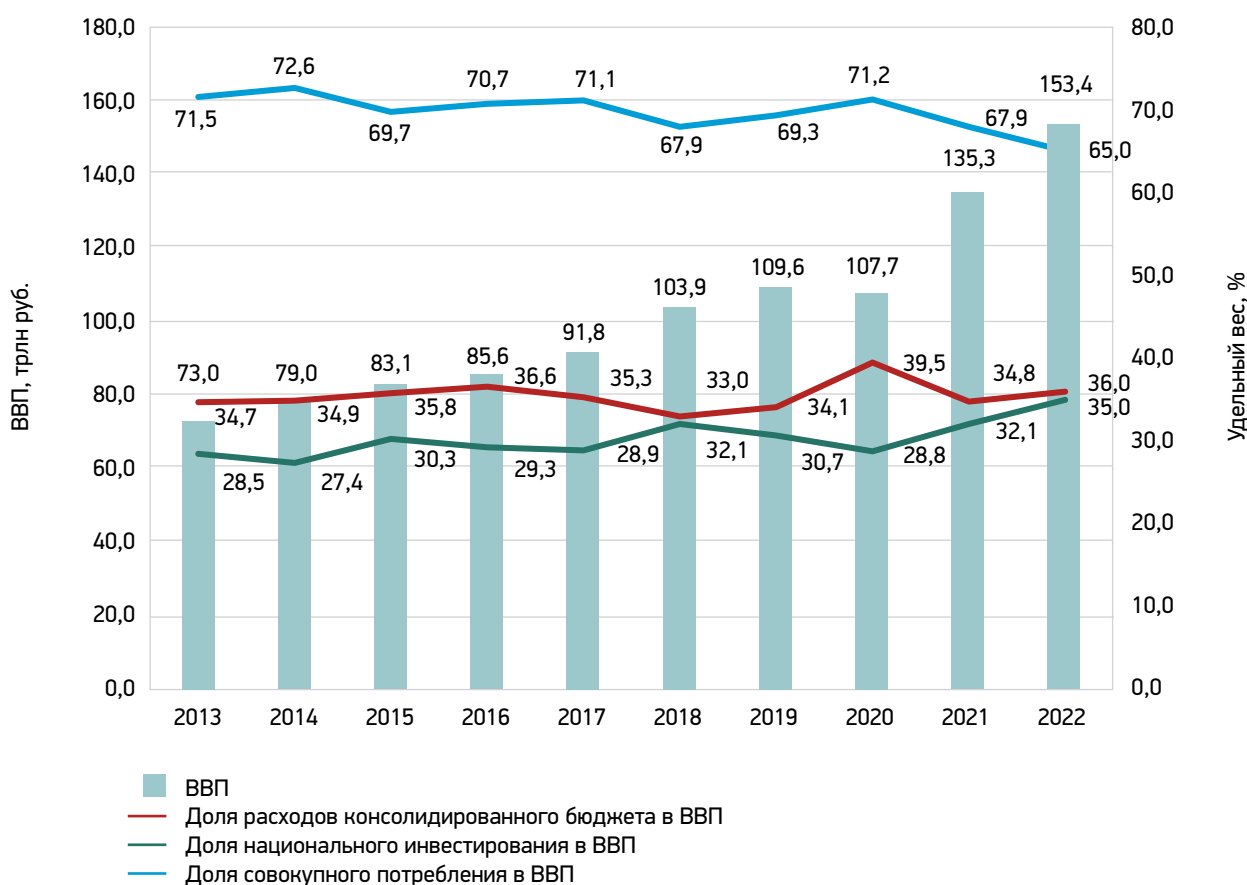


Рис. 1. Динамика показателей макроэкономического развития экономики Российской Федерации в 2013—2022 гг.

Figure 1. Dynamics of macroeconomic development indicators of the Russian economy in 2013—2022

Источник: составлено авторами на основе данных Росстата⁸, Минфина РФ⁹, Банка России¹⁰.

⁸ Федеральная служба государственной статистики / <https://rosstat.gov.ru/> (Дата обращения: 17.08.2023).

⁹ Министерство финансов Российской Федерации / <https://minfin.gov.ru/> (Дата обращения: 17.08.2023).

¹⁰ Банк России / <https://cbr.ru/> (Дата обращения: 17.08.2023).

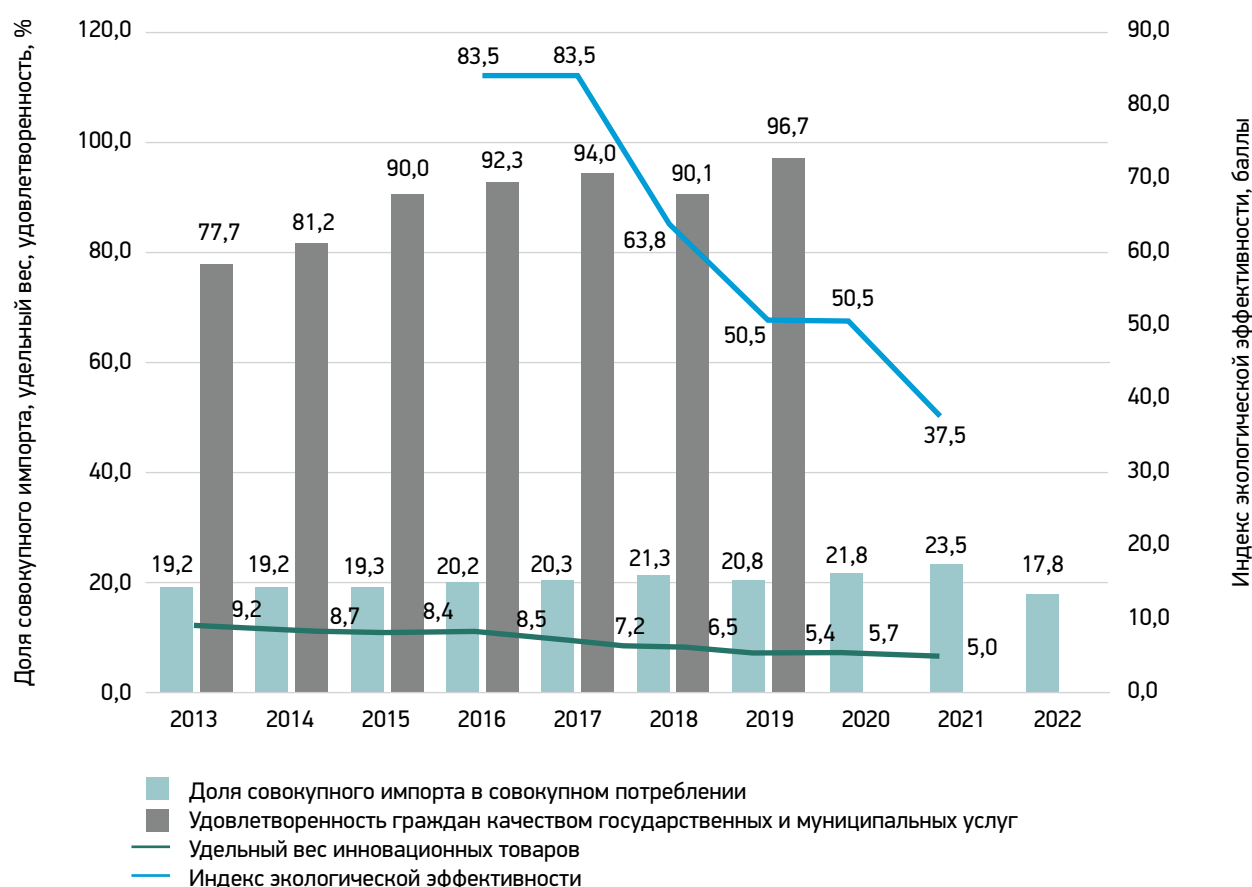


Рис. 2. Динамика показателей достижения целей государственной экономической политики России в 2013—2022 гг.
 Figure 2. Dynamics of indicators of achievement of the goals of the state economic policy of Russia in 2013—2022

Источник: составлено авторами на основе данных Росстата¹¹, Минфина РФ¹², Банка России¹³.

На рис. 2 приведена динамика четырех показателей, характеризующих указанные направления государственной политики.

Важным достижением цели государственной экономической политики страны является резкое снижение доли импортируемой продукции в общем объеме национального потребления по итогам 2022 г., которая составила 17,8%, что является лучшим результатом за весь анализируемый период.

В то же время динамика, приведенная на рис. 2, свидетельствует об ухудшении показателей инноватизации производственного сектора экономики России и экологической безопасности.

Если снижение индекса экологической эффективности в последние годы характерно для большинства крупных

национальных экономик мира, не относящихся к числу «зеленых» экономик (включая США, Францию, Великобританию, Китай, Индию, Бразилию, Индонезию, Республику Корея), и с сопоставимым ухудшением экологической обстановки, то снижение доли инновационной продукции в общем объеме национального производства ставит вопрос о необходимости поддержки инновационной концепции развития России, в том числе за счет изменения формата реализации государственных закупок.

Таким образом, анализ достижения целей государственной экономической политики Российской Федерации показал, что на фоне общей тенденции роста макроэкономических показателей результаты государственной политики не однонаправлены. В исследуемом периоде отмечено: снижение доли совокупного потребления в ВВП, снижение зависимости от импортируемых видов продукции, но при этом в последние 10 лет недостаточно повышается место России в глобальном инновационном индексе, а экологическая обстановка с каждым годом ухудшается.

На наш взгляд, на достижение целей государственной политики оказывают влияние большое количество факто-

¹¹ Федеральная служба государственной статистики / <https://rosstat.gov.ru/> (Дата обращения: 17.08.2023).

¹² Министерство финансов Российской Федерации / <https://minfin.gov.ru/> (Дата обращения: 17.08.2023).

¹³ Банк России / <https://cbr.ru/> (Дата обращения: 17.08.2023).

ров, включая отдельные сферы экономической деятельности, которые влияют на способность государства обеспечить достижение заданных макроэкономических показателей.

2. Тенденции трансформации сферы государственных закупок в Российской Федерации

Одним из подобных факторов является сфера государственных закупок, которая оказывает множественное воздействие на макроэкономическую систему, так как, с од-

ной стороны, государственные закупки являются методом реализации бюджетных расходов государства, то есть направлены на обеспечение потребностей организаций и учреждений государственного сектора, а с другой — генерируют товарно-материальные и финансовые потоки в экономике, способствуя функционированию и трансформации частно-предпринимательского и денежно-инвестиционного секторов национальной экономики [4, с. 133].

В течение 2013—2022 гг. так же, как и другие макроэкономические показатели, общий объем госзакупок характеризовался положительной динамикой, в том числе

Таблица 2. Динамика показателей государственных закупок в России в 2013—2022 гг.

Table 2. Dynamics of public procurement indicators in Russia in 2013—2022

Показатели	Годы									
	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
ВВП, млрд руб.	72 985,7	79 030,0	83 087,4	85 616,1	91 843,2	103 861,7	109 608,3	107 658,2	135 295,0	153 435,2
Совокупные расходы консолидированного бюджета Российской Федерации, млрд руб.	25 290,9	27 611,7	29 741,5	31 323,7	32 395,7	34 284,7	37 382,2	42 503,0	47 072,7	55 182,0
Объем государственных закупок на основе Закона № 44-ФЗ, млрд руб.		5500,0	5500,0	5400,0	6400,0	6900,0	8200,0	8900,0	12 400,0	12 900,0
Объем государственных закупок на основе Закона № 223-ФЗ, млрд руб.		18 600,0	18 500,0	23 300,0	19 400,0	18 400,0	21 200,0	19 900,0	30 100,0	33 000,0
Объем государственных закупок в России, млрд руб.		24 100,0	24 000,0	28 700,0	25 800,0	25 300,0	29 400,0	28 800,0	42 500,0	45 900,0
Доля госзакупок на основе Закона № 44-ФЗ в ВВП, %		7,0	6,6	6,3	7,0	6,6	7,5	8,3	9,2	8,4
Доля госзакупок на основе Закона № 44-ФЗ в расходах консолидированного бюджета Российской Федерации, %		19,9	18,5	17,2	19,8	20,1	21,9	20,9	26,3	23,4
Бюджетная экономия по государственным закупкам по Закону № 44-ФЗ, млрд руб.		414,0	374,5	419,4	526,4	347,9	477,2	402,0	423,0	н/д
Процент бюджетной экономии по государственным закупкам по Закону № 44-ФЗ, %		7,0	8,0	10,0	7,6	4,8	5,5	4,3	3,3	н/д

Источник: составлено авторами на основе данных Росстата¹⁴, Минфина РФ¹⁵.

¹⁴ Статистика осуществления закупок / <https://rosstat.gov.ru/folder/12979>; Федеральная служба государственной статистики / <https://rosstat.gov.ru/> (Дата обращения: 17.08.2023).

¹⁵ Министерство финансов Российской Федерации / <https://minfin.gov.ru/> (Дата обращения: 17.08.2023).

с выраженной тенденцией увеличения объема операций, проводимых на основе Закона № 44-ФЗ (табл. 2).

Данные табл. 2 показывают, что в общей структуре госзакупок, реализуемых в России, преобладают госзакупки, реализуемые на основании федерального закона № 223-ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц» (далее — Закон № 223-ФЗ) (более 50% госзакупочной деятельности). Тем не менее важной составляющей государственной закупочной политики являются и закупки, осуществляемые на основании Закона № 44-ФЗ.

В то время как доля госзакупок, совершаемых на основе Закона № 44-ФЗ, в ВВП, находится в пределах 10%, их удельный вес в расходах консолидированного бюджета Российской Федерации в течение 2014—2022 гг. находился в промежутке 17,2—26,3%, что говорит об их значимости (рис. 3).

Негативной тенденцией, отраженной на рис. 3, является последовательное снижение показателя процента бюджетной экономии, получаемой в результате проведения госзакупок на основе Закона № 44-ФЗ.

3. Оценка влияния показателей государственных закупок на достижение целей государственной экономической политики

Оценка влияния показателей госзакупочной деятельности на результативность государственной экономической политики может быть дана на основе нескольких обособленных методов, к которым относятся:

1. Экспертный метод — основан на формировании индивидуального или коллективного мнения о нали-

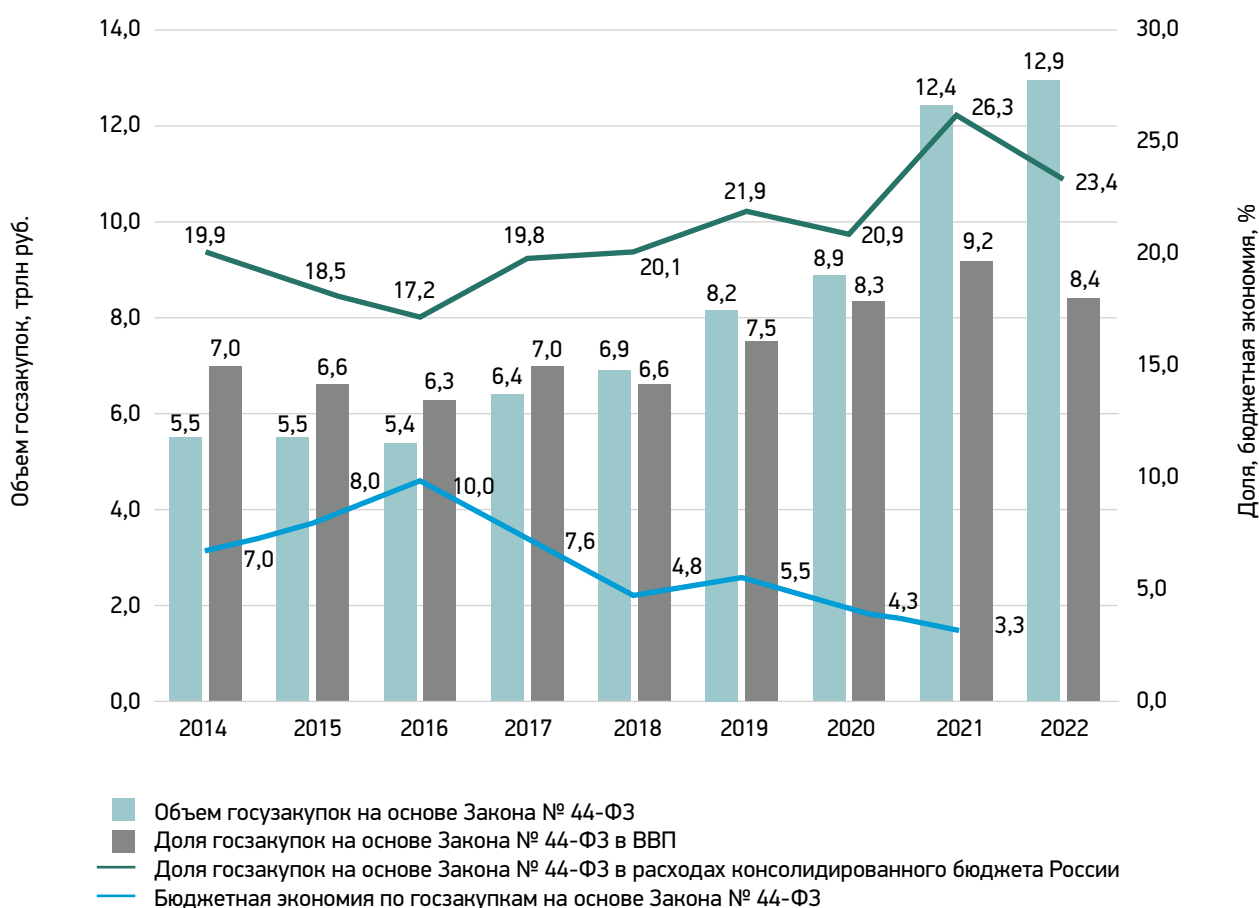


Рис. 3. Динамика показателей достижения целей государственной экономической политики России в 2014—2022 гг.

Figure 3. Dynamics of indicators of achievement of the goals of the state economic policy of Russia in 2014—2022

Источник: составлено авторами на основе данных Росстата¹⁶, Минфина РФ¹⁷.

¹⁶ Статистика осуществления закупок / <https://rosstat.gov.ru/folder/12979>; Федеральная служба государственной статистики / <https://rosstat.gov.ru/> (Дата обращения: 17.08.2023).

¹⁷ Министерство финансов Российской Федерации / <https://minfin.gov.ru/> (Дата обращения: 17.08.2023).

ции связи между оцениваемыми показателями. Недостатком метода является невозможность использования математической логики для подтверждения или опровержения сформированной оценки.

2. Метод корреляционно-регрессионного анализа — основан на математическом алгоритме выявления направленности (прямая или обратная связь) и силы (сильная-слабая) связи между двумя или более оцениваемыми количественными показателями [5, с. 118].

В целях обеспечения максимальной достоверности результатов анализа был выбран метод корреляционно-регрессионного анализа.

Выявление математической зависимости между показателями удельного веса госзакупок в ВВП и темпами экономического роста на основе синхронизации периодов анализа (табл. 4) показало, что коэффициент корреляции за период 2013—2022 гг. имеет значение 0,516, это означает, что между двумя оцениваемыми показателями присутствует слабая прямая связь.

Полученное значение коэффициента корреляции позволило сделать вывод о том, что увеличение или уменьшение объемов сферы госзакупок и их доли в ВВП слабо отразится на изменении ожидаемого темпа экономического роста, при этом рост сферы госзакупок повлечет за собой ускорение темпов экономического роста, а ее сужение будет способствовать сдерживанию роста размера ВВП.

В то же время экономическая реальность требует при расчете коэффициента корреляции учитывать сдвиг временных рядов, так как эффект от реализации госзакупок оказывает свое влияние на изменение макроэкономических показателей через временной интервал, включающий в себя стадии резервирования денежных средств для оплаты госконтракта, совершение оплаты по выполненной товарной или сервисной договоренности и получения на макроэкономическом уровне эффекта от совершения госзакупки [6, с. 133].

Исходя из особенностей периодичности формирования сведений о функционировании национальной экономики России и сферы госзакупок, данный интервал был принят равным одному календарному году. В этом случае расчет коэффициента корреляции между госзакупками 2013—2022 гг. и темпами экономического роста в 2013—2022 гг. (табл. 5) принял значение 0,439. Данное значение коэффициента также свидетельствует о наличии слабой прямой связи между оцениваемыми показателями.

Характеристика статической корреляционной связи между показателями удельного веса госзакупок в ВВП и темпами экономического роста как слабой может быть объяснена нарушением общей восходящей тенденции динамики ВВП в кризисный 2020 г., по итогам которого был отмечен экономический спад.

Таким образом, в условиях необходимости стимулирования экономического роста в России органам, разрабатывающим и реализующим экономическую политику, в кратко- и среднесрочной перспективе следует обеспе-

чивать темпы роста объемов госзакупок, а на долгосрочную — проводить ежегодный корреляционный анализ и фиксировать изменение направления и силы корреляции, обуславливаемое комплексным действием различных факторов, помимо доли госзакупок в ВВП.

Далее был определен характер влияния доли госзакупок на формирование снижающегося в анализируемом периоде процента бюджетной экономии. При этом расчет произведем как с синхронностью по годам, так и с временным сдвигом на один год (табл. 6 и 7).

По данным табл. 6 видно, что коэффициент синхронной корреляции между долей госзакупок в ВВП и формируемым процентом бюджетной экономии составляет $-0,813$, то есть между показателями присутствует сильная обратная связь: чем выше доля госзакупок в ВВП, тем меньший уровень бюджетной экономии формируется в том же году, в котором реализуются госзакупки.

Объяснение обратной зависимости между рассматриваемыми показателями может быть следующее: с повышением роли государства в экономике снижается предпринимательская активность корпоративных и частных экономических субъектов, что приводит к снижению уровня конкуренции на различных торговых площадках, включая и сектор госзакупок, в результате чего исполнители ведут себя все более пассивно в тендерах и торгах, что, в свою очередь, способствует падению бюджетной эффективности госзакупок.

Подобная логика синхронной зависимости между долей госзакупок в ВВП и процентом бюджетной экономии позволила сделать вывод: при наличии намерения со стороны государства сохранить и (или) увеличить свою активность в сфере госзакупок для предотвращения снижения бюджетной эффективности необходимо предпринимать меры по обеспечению и поддержке конкуренции между исполнителями: например, путем разработки и внедрения программ поддержки предпринимательских инициатив, в том числе в сферах, адресных для проведения госзакупок.

Иначе выглядит картина в отношении асинхронной корреляции между долей госзакупок в ВВП и процентом бюджетной экономии: в периоде 2014—2022 гг. значение коэффициента принимает значение 0,488 — слабая прямая связь.

В отношении формирования рекомендательной базы по сопряжению государственной экономической политики в сфере госзакупок и бюджетной эффективности следует исходить из приоритета не направленности, а силы связи: в нашем случае более важным является коэффициент синхронной корреляции, который демонстрирует разнонаправленность результатов двух подотраслей государственной политики. Задачей в этом случае является разработка такого механизма реализации госзакупок, который сможет нивелировать негативное влияние доли госзакупок в ВВП на бюджетную эффективность.

Таблица 4. Расчет линейного коэффициента синхронной корреляции между удельным весом госзакупок в ВВП и относительным приростом ВВП России в 2013—2022 гг.
 Table 4. Calculation of linear coefficient of synchronous correlation between the share of public procurement in GDP and the relative growth of Russia's GDP in 2013—2022

Показатели	Годы										Расчетные показатели			
	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	среднее	сумма	коэфф. корр.	
ВВП, млрд руб.	72 985,7	79 030,0	83 087,4	85 616,1	91 843,2	103 861,7	109 608,3	107 658,2	135 295,0	153 435,2	—	—	—	
Объем государственных закупок на основе Закона № 44-ФЗ, млрд руб.	—	5500,0	5500,0	5400,0	6400,0	6900,0	8200,0	8900,0	12 400,0	12 900,0	—	—	—	
Относительный прирост ВВП (Y), %	7,2	8,3	5,1	3,0	7,3	13,1	5,5	-1,8	25,7	13,4	—	—	—	
Доля госзакупок на основе Закона № 44-ФЗ в ВВП (X), %	—	7,0	6,6	6,3	7,0	6,6	7,5	8,3	9,2	8,4	—	—	—	
Уср	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	8,9	—	—	
У - Уср	—	-0,6	-3,7	-5,8	-1,6	4,2	-3,3	-10,6	16,8	4,6	—	—	—	
(Y - Уср)*2	—	0,3	13,8	33,7	2,5	17,9	11,0	113,0	282,9	20,8	—	496,0	—	
Хср	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	7,4	—	—	
X - Хср	—	-0,5	-0,8	-1,1	-0,5	-0,8	0,1	0,8	1,7	1,0	—	—	—	
(X - Хср)*2	—	0,2	0,6	1,2	0,2	0,6	0,0	0,7	3,0	1,0	—	7,6	—	
(Y - Уср)×(X - Хср)	—	0,3	3,0	6,5	0,7	-3,3	-0,2	-9,0	29,3	4,5	—	31,8	—	
Линейный коэффициент синхронной корреляции	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	0,516	

Источник: рассчитано авторами на основе данных Росстата¹⁸, Минфина РФ¹⁹.

¹⁸ Федеральная служба государственной статистики / <https://rosstat.gov.ru/> (Дата обращения: 17.08.2023).

¹⁹ Министерство финансов Российской Федерации / <https://minfin.gov.ru/> (Дата обращения: 17.08.2023).

Таблица 5. Расчет линейного коэффициента корреляции со сдвигом на 1 финансовый год между удельным весом госзакупок в ВВП и относительным приростом ВВП России в 2013—2022 гг.

Table 5. Calculation of the linear correlation coefficient with a shift of 1 fiscal year between the share of public procurement in GDP and the relative growth of Russia's GDP in 2013—2022

Показатели	Годы											Расчетные показатели			
	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022		среднее	сумма	коэфф. корр.	
ВВП, млрд руб.	72 985,7	79 030,0	83 087,4	85 616,1	91 843,2	103 861,7	109 608,3	107 658,2	135 295,0	153 435,2		-	-	-	
Объем государственных закупок на основе Закона № 44-ФЗ, млрд руб.	-	-	-	5400,0	6400,0	6900,0	8200,0	8900,0	12 400,0	12 900,0		-	-	-	
Относительный прирост ВВП (У), %	7,2	8,3	5,1	3,0	7,3	13,1	5,5	-1,8	25,7	13,4		-	-	-	
Доля госзакупок на основе Закона № 44-ФЗ в ВВП (Х), %	-	7,0	6,6	6,3	7,0	6,6	7,5	8,3	9,2	8,4		-	-	-	
Уср	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-		8,9	-	-	
У-Уср	-	-	-3,8	-5,9	-1,6	4,2	-3,4	-10,7	16,7	4,5		-	-	-	
(У-Уср)*2	-	-	14,3	34,5	2,7	17,3	11,5	114,5	280,6	20,1		-	495,6	-	
Х	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-		7,3	-	-	
Х - Хср	-	-0,3	-0,7	-1,0	-0,3	-0,7	0,2	1,0	1,9	-		-	-	-	
(Х-Хср)*2	-	0,1	0,5	1,0	0,1	0,4	0,0	0,9	3,5	-		-	6,6	-	
(У-Уср)*(Х-Хср)	-	-0,4	-2,7	-1,6	0,5	-1,5	-0,3	15,6	15,6	-		-	25,0	-	
Линейный коэффициент асинхронной корреляции	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-		-	-	0,439	

Источники: рассчитано авторами на основе данных Росстата²⁰, Минфина РФ²¹.

²⁰ Федеральная служба государственной статистики / <https://rosstat.gov.ru/> (Дата обращения: 17.08.2023).

²¹ Министерство финансов Российской Федерации <https://minfin.gov.ru/> (Дата обращения: 17.08.2023).

Таблица 6. Расчет линейного коэффициента синхронной корреляции между удельным весом госзакупок в ВВП и процентом бюджетной экономии в 2013—2021 гг.
 Table 6. Calculation of linear coefficient of synchronous correlation between the share of public procurement in GDP and the percentage of budget savings in 2013—2021

Показатели	Годы										Расчетные показатели			
	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	среднее	сумма	коэфф. корр.	
ВВП, млрд руб.	72 985,7	79 030,0	83 087,4	85 616,1	91 843,2	103 861,7	109 608,3	107 658,2	135 295,0	153 435,2	-	-	-	
Объем государственных закупок на основе Закона № 44-ФЗ, млрд руб.	-	5500,0	5500,0	5400,0	6400,0	6900,0	8200,0	8900,0	12 400,0	12 900,0	-	-	-	
Процент бюджетной экономии (Y), %	-	7,0	8,0	10,0	7,6	4,8	5,5	4,3	3,3	-	-	-	-	
Доля госзакупок на основе Закона № 44-ФЗ в ВВП (X), %	-	7,0	6,3	6,3	7,0	6,6	7,5	8,3	9,2	-	-	-	-	
Уср	-	-	7,0	-	-	-	-	-	-	-	6,3	-	-	
Y - Уср	-	0,7	1,7	3,7	1,3	-1,5	-0,8	-2,0	-3,0	-	-	-	-	
(Y - Уср)×2	-	0,5	2,8	13,6	1,7	2,3	0,7	4,1	9,1	-	-	34,6	-	
X	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	7,3	-	-	
X - Xср	-	-0,3	-1,0	-1,0	-0,3	-0,6	0,2	1,0	1,9	-	-	-	-	
(X - Xср)×2	-	0,1	0,9	0,9	0,1	0,4	0,0	1,0	3,6	-	-	7,1	-	
(Y - Уср)×(X - Xср)	-	-0,2	-1,6	-3,5	-0,4	0,9	-0,2	-2,0	-5,7	-	-	-12,7	-	
Линейный коэффициент синхронной корреляции	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-0,813	

Источник: рассчитано авторами на основе данных Росстата²², Минфина РФ²³.

²² Статистика осуществления закупок / <https://rosstat.gov.ru/folder/12979>; Федеральная служба государственной статистики / <https://rosstat.gov.ru/> (Дата обращения: 17.08.2023).

²³ Министерство финансов Российской Федерации / <https://minfin.gov.ru/> (Дата обращения: 17.08.2023).

Таблица 7. Расчет линейного коэффициента корреляции со сдвигом на 1 финансовый год между удельным весом госзакупок в ВВП и процентом бюджетной экономии в 2013—2021 гг.
Table 7. Calculation of the linear correlation coefficient with a shift of 1 fiscal year between the share of public procurement in GDP and the percentage of budget savings in 2013—2021

Показатели	Годы										Расчетные показатели		
	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	среднее	сумма	коэфф. корр.
ВВП, млрд руб.	72 985,7	79 030,0	83 087,4	85 616,1	91 843,2	103 861,7	109 608,3	107 658,2	135 295,0	153 435,2	—	—	—
Объем государственных закупок на основе Закона № 44-ФЗ, млрд руб.	—	5500,0	5500,0	5400,0	6400,0	6900,0	8200,0	8900,0	12 400,0	12 900,0	—	—	—
Процент бюджетной экономии (Y), %	—	7,0	8,0	10,0	7,6	4,8	5,5	4,3	3,3	—	—	—	—
Доля госзакупок на основе Закона № 44-ФЗ в ВВП (X), %	—	7,0	6,6	6,3	7,0	6,6	7,5	8,3	9,2	8,4	—	—	—
Уср	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	6,2	—	—
У-Уср	—	—	1,8	3,8	1,4	-1,4	-0,7	-1,9	-2,9	-6,2	—	—	—
(Y-Уср)*2	—	—	3,2	14,3	1,9	2,0	0,5	3,7	8,5	38,6	—	72,7	—
X	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	7,0	—	—
X-Xср	—	-0,1	-0,4	-0,7	-0,1	-0,4	0,4	1,2	2,1	—	—	—	—
(X-Xср)*2	—	0,0	0,2	0,5	0,0	0,2	0,2	1,5	4,5	—	—	7,1	—
(Y-Уср)*(X-Xср)	—	0,0	-0,1	-0,4	0,0	-0,1	0,1	1,9	9,7	—	—	11,1	—
Линейный коэффициент асинхронной корреляции	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	0,488

Источник: рассчитано авторами на основе данных Росстата²⁴, Минфина РФ²⁵.

²⁴ Статистика осуществления закупок / <https://rosstat.gov.ru/folder/12979>; Федеральная служба государственной статистики <https://rosstat.gov.ru/> (Дата обращения: 17.08.2023).

²⁵ Министерство финансов Российской Федерации / <https://minfin.gov.ru/> (Дата обращения: 17.08.2023).

Заключение

Проведенное исследование позволило сделать ряд важных выводов.

1. В течение 2013—2022 гг. была отмечена в целом положительная динамика макроэкономических показателей развития экономики России.
2. В течение анализируемого периода наблюдалась позитивная тенденция снижения доли ВВП, направляемой на текущее потребление (с 71—72% в 2013—2014 гг. до 65—68% в 2021—2022 гг.), что создает предпосылки как для ожидаемого экономического роста на перспективу, так и для повышения инвестиционной и инновационной активности в экономике.
3. Анализ достижения целей государственной экономической политики России показал, что на фоне общей тенденции роста макроэкономических показателей результаты государственной политики не односторонне направлены: в исследуемом периоде отмечено снижение доли совокупного потребления в ВВП, снижение зависимости от импортируемых видов продукции, но при этом в последние 10 лет недостаточно повышается место России в глобальном инновационном индексе, а экологическая обстановка с каждым годом ухудшается.
4. В общей структуре госзакупок, реализуемых в России, преобладают госзакупки, реализуемые на основании Федерального закона «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц» № 223-ФЗ (более 50% госзакупочной деятельности). Тем не менее важной составляющей государственной закупочной политики являются и закупки, осуществляемые на основании Закона № 44-ФЗ, удельный вес которых в расходах консолидированного бюджета Российской Федерации в течение 2013—2022 гг. находился в промежутке 17—26%.
5. Оценка влияния показателей госзакупочной деятельности на результативность государственной экономической политики на основе корреляционного метода показала:
 - между показателями удельного веса госзакупок в ВВП и темпами экономического роста как в синхронном, так и в асинхронном варианте анализа влияния обнаружена слабая прямая связь;
 - между показателями удельного веса госзакупок в ВВП и формирующейся бюджетной экономией в синхронном варианте обнаружена сильная обратная связь, а в асинхронном — слабая прямая.
6. В условиях необходимости стимулирования экономического роста в России органам, разрабатывающим и реализующим экономическую политику, в краткой и среднесрочной перспективе следует обеспечивать темпы роста объемов госзакупок, а на долгосрочную — проводить ежегодный корреляционный анализ и фиксировать изменение направления и силы корреляции, обуславливаемое комплексным действием различных факторов, помимо доли госзакупок в ВВП.

7. При наличии намерения со стороны государства сохранить и (или) увеличить свою активность в сфере госзакупок для предотвращения снижения бюджетной эффективности необходимо предпринимать меры по обеспечению и поддержке конкуренции между исполнителями: например, путем разработки и внедрения программ поддержки предпринимательских инициатив, в том числе в сферах, адресных для проведения госзакупок. ■

Литература [References]

1. Васин С.Г. Применение механизмов государственного антикризисного управления при обеспечении экономической безопасности государства / С.Г. Васин // Россия в XXI веке в условиях глобальных вызовов: проблемы управления рисками и обеспечения безопасности социально-экономических и социально-политических систем и природно-техногенных комплексов: Сборник материалов Всероссийской научно-практической конференции, Москва, 26–27 апреля 2022 г. / Российская академия наук, Международный независимый эколого-политологический университет, Государственный университет управления. Том Выпуск 1. М.: Государственный университет управления, 2022. С. 152—154 [Vasin S.G. Application of state crisis management mechanisms in ensuring the economic security of the state / S.G. Vasin // Russia in the 21st century in the context of global challenges: problems of risk management and ensuring the safety of socio-economic and socio-political systems and natural and man-made complexes: collection of materials of the All-Russian Scientific and Practical Conference, Moscow, April 26–27, 2022 / Russian Academy of Sciences, International Independent Ecological and Political Science University, State University of Management. Volume Issue 1. Moscow: State University of Management, 2022. P. 152–154, (In Russ.)]
2. Геллер А.Я. Критериальная оценка устойчивого развития как элемент контроля заказчика в процессе закупки / А.Я. Геллер // Глобальная неопределенность. Развитие или деградация мировой экономики?: Сборник статей XI Международной научной конференции. В 2-х т. Москва, 17–18 мая 2022 г. / Под редакцией С.Д. Валентея. Т. 2. М.: Российский экономический университет имени Г.В. Плеханова, 2022. С. 93—97 [Geller A.Ya. Criterion assessment of sustainable development as an element of the customer's control during the procurement process / A.Ya. Geller // Global uncertainty. Development or degradation of the world economy?: Collection of articles of the XI International Scientific Conference.

- In 2 volumes, Moscow, May 17–18, 2022 / Edited by S.D. Valentev. Volume 2. Moscow: Plekhanov Russian University of Economics, 2022. P. 93–97, (In Russ.)]
3. Шешукова Т.Г. Система государственных закупок: понятие, влияние на экономику // Международный бухгалтерский учет. 2018. Т. 21. № 5 (443). С. 520—527, <https://doi.org/10.24891/ia.21.5.520> [Sheshukova T.G. Public procurement system: a concept and the impact on the economy // International Accounting. 2018;21(5):520–527, (In Russ), <https://doi.org/10.24891/ia.21.5.520>
 4. Медведев О.В. Управление государственными закупками через призму функций государственного заказа / О.В. Медведев // Теория и практика управления государственными функциями и услугами. Тарифное регулирование: Сборник научных трудов по итогам II национальной научно-практической конференции, Санкт-Петербург, 7 ноября 2019 г. / Под редакцией И.В. Федосеева. Санкт-Петербург: Санкт-Петербургский государственный экономический университет, 2019. С. 129—135 [Medvedenko O.V. Management of state purchases through the prism of functions of state order / O.V. Medvedenko // Theory and practice of government functions and services management. Tariff regulation: Collection of scientific works on the results of the II national scientific and practical conference, St. Petersburg, November 07, 2019 / Edited by I.V. Fedoseev. St. Petersburg: St. Petersburg State University of Economics, 2019. – P. 129–135, (In Russ.)]
 5. Белокурёно Н.С., Судыко М.В. Корреляционно-регрессионный анализ // Электронный научный журнал. 2021. № 5 (43). С. 117—118 [Belokurenko N.S., Sudyko M.V. Correlation and regression analysis // Electronic Scientific Journal. 2021;(5):117–118, (In Russ.)]
 6. Кириллова О.Ю., Ланцова О.В. Повышение эффективности закупок как результат внедрения категорийного аппарата // Вестник Волгоградского государственного университета. Экономика. 2019. Т. 21. № 3. С. 129—142, <https://doi.org/10.15688/ek.jvolsu.2019.3.12> [Kirillova O.Yu., Lantsova O.V. Increasing the efficiency of procurement processes as a result of implementing category management // Journal of Volgograd State University. Economics. 2019;21(3):129–142, (In Russ.), <https://doi.org/10.15688/ek.jvolsu.2019.3.12>]

Сведения об авторах

Бердников Дмитрий Валерьевич: соискатель Базовой кафедры ФАС России ФГБОУ ВО «РЭУ им. Г. В. Плеханова»
Dmitberdnikov@gmail.com

Кириллова Оксана Юрьевна: доктор экономических наук, доцент, профессор Базовой кафедры ФАС России ФГБОУ ВО «РЭУ им. Г. В. Плеханова»
Kirillova.OY@rea.ru

Статья поступила в редакцию: 14.07.2023
Одобрена после рецензирования: 30.08.2023
Принята к публикации: 31.08.2023
Дата публикации: 29.09.2023

The article was submitted: 14.07.2023
Approved after reviewing: 30.08.2023
Accepted for publication: 31.08.2023
Date of publication: 29.09.2023

Юристы BGP Litigation обладают глубокой экспертизой в области применения антимонопольного законодательства и значительным опытом представления интересов клиентов в спорах с ФАС России.



Ирина Акимова,
*Партнер, Адвокат, Председатель
Генерального совета Ассоциации
антимонопольных экспертов*

Экспертиза и опыт команды практики позволяет реализовать широкий спектр юридических услуг, включая:

- Представление интересов клиентов в рамках расследований нарушений антимонопольного законодательства
- Консультирование по вопросам стратегий рыночного поведения
- Построение систем антимонопольного комплаенса
- Консультирование по вопросам участия в государственных закупках
- Согласование сделок экономической концентрации, в том числе в отношении стратегических обществ
- Сопровождение в рамках проверок антимонопольного органа

Ирина 20 лет специализируется на применении антимонопольного законодательства, законодательства о рекламе и закупках.

Является Председателем Генерального совета Ассоциации антимонопольных экспертов и входит в состав Общественного совета при ФАС России.

<https://doi.org/10.47361/2542-0259-2023-3-35-34-41>

К вопросу о влиянии государственных закупок на показатели роста экономики Комментарий к статье Д.В. Бердникова и О.Ю. Кирилловой «Анализ влияния показателей государственных закупок на достижение целей государственной политики»

ISSN: 2542-0259

© Российское конкурентное право
и экономика, 2023

Башлаков-Николаев И.В.,

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

Для цитирования: Башлаков-Николаев И.В. К вопросу о влиянии государственных закупок на показатели роста экономики. Комментарий к статье Д.В. Бердникова и О.Ю. Кирилловой «Анализ влияния показателей государственных закупок на достижение целей государственной политики» // Российское конкурентное право и экономика. 2023. № 3 (35), С. 34–41, <https://doi.org/10.47361/2542-0259-2023-3-35-34-41>

To the Question of the Impact of Public Procurement on Economic Growth Indicators Commentary on the Article by D.V. Berdnikov and O.Yu. Kirillova "Analysis of the Impact of Public Procurement Indicators on the Achievement of Public Policy Goals"

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. To the question of the impact of public procurement on economic growth indicators. Commentary on the article by D.V. Berdnikov and O.Yu. Kirillova "Analysis of the impact of public procurement indicators on the achievement of public policy goals" // Russian Competition Law and Economy. 2023;(3(35)):34-41, (In Russ.), <https://doi.org/10.47361/2542-0259-2023-3-35-34-41>

Авторы рассматривают механизм государственных закупок в качестве одного из инструментов достижения целей государственной экономической политики, обоснованно предполагая, что от своевременности и целесообразности формирования заявок на покупаемые товары и услуги, в целях обеспечения нормального функционирования органов государственного управления и учреждений бюджетного сектора экономики, а также от эффективности сопровождения непосредственного исполнения государственных контрактов зависит достижение ключевых показателей развития макроэкономической системы, указанных в источниках государственной политики.

В качестве цели исследования авторами выбрана оценка возможностей выявления качественной и количественной связи между показателями государственных закупок и государственной экономической политики, а также выработка рекомендаций по совершенствованию функционирования сферы государственных закупок, направленных на достижение целей государственной политики. Задачами исследования являлись определение перечня и динамики ключевых макроэкономических показателей современной экономической политики Российской Федерации; выявление тенденций изменения сферы российских государственных закупок; оценка влияния показателей государственных закупок на достижение целей государственной экономической политики на основе инструментов корреляционного анализа.

Авторами использованы показатели достижения целей государственной экономической политики Российской Федерации за период 2013—2022 гг. на основе утвержденной Правительством РФ в 2014 г. государственной программы «Экономическое развитие и инновационная экономика», которая действует в редакции от июня 2023 г., на основании которой авторы оценивают результативность действующей экономической политики России.

При этом авторы исследуют, насколько и как влияет система госзакупок на достижение показателей государственной экономической политики. Авторами для обеспечения репрезентативности был взят десятилетний период, начиная с года принятия Федерального закона «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» № 44-ФЗ (далее — Закон о контрактной системе, Закон № 44-ФЗ), равный периоду реализации госпрограммы «Экономическое развитие и инновационная экономика».

Отмечая стабильность участия государства в экономике, оцениваемого посредством расчета доли консолидированного бюджета страны в ВВП (как по доходам, так и по расходам) в течение последнего десятилетия (33—37%), авторы указывают на распределение структуры ВВП на две составляющих: направляемой на потребление (совокупное национальное потребление) и на инвестиционные цели (совокупное национальное инвестирование).

Авторы отмечают позитивную тенденцию снижения доли ВВП, направляемой на текущее потребление, с 71—72% в 2013—2014 гг. до 65—68% в 2021—2022 гг., создающую предпосылки как для ожидаемого экономического роста на перспективу, так и для повышения инвестиционной и инновационной активности в экономике.

В этот период, по мнению авторов, важным достижением цели государственной экономической политики страны является резкое снижение доли импортируемой продукции в общем объеме национального потребления по итогам 2022 г., которая составила 17,8%, что явилось лучшим результатом за весь анализируемый период.

В то же время авторы обращают внимание на ухудшение показателей экологической безопасности, которая характерна для большинства крупных экономик мира, не относящихся к зеленым, и показателей инноватизации производственного сектора экономики, ставя вопрос о необходимости поддержки инновационной концепции развития России, в том числе за счет изменения формата реализации государственных закупок.

Авторы на основе анализа достижения целей государственной экономической политики Российской Федерации приходят к выводам, что на достижение указанных целей оказывает влияние большое количество факторов, включая отдельные сферы экономической деятельности, которые влияют на способность государства обеспечить достижение заданных макроэкономических показателей.

Авторами выявлены тенденции трансформации сферы государственных закупок в Российской Федерации, которая оказывает комплексное воздействие на макроэкономическую систему, что связано, с одной стороны, с тем, что государственные закупки являются «методом реализации бюджетных расходов государства», а с другой — «генерируют товарно-материальные и финансовые потоки в экономике, способствуя функционированию и трансформации частно-предпринимательского и денежно-инвестиционного секторов национальной экономики».

Авторы выявили зависимость снижения бюджетной экономики при росте доли расходов по Закону о контрактной системе в консолидированном бюджете.

Следует заметить, что одним из преимуществ электронных аукционов как формы проведения торгов при закупке для государственных и муниципальных нужд ФАС России [1, с. 141] называлось сбережение бюджетных средств, которое за пять лет действия Закона о закупке продукции для государственных нужд достигло 1068 млрд руб. (без учета муниципальной экономики) (по данным Росстата).

В.Е. Белов [2] отмечает, что изначально эффективность государственных закупок связывалась преимущественно с экономией бюджетных средств. Реализация формулы «цена — качество», в определенной мере объединяющей гражданско-правовую и финансово-

правовую составляющие рассматриваемого понятия, до настоящего времени нашла адекватного отражения на практике.

Тезис о том, что целью правового регулирования осуществления закупок для государственных или муниципальных нужд является эффективное, экономное расходование бюджетных средств, укоренился и в судебной практике¹.

Однако авторы исследования отмечают негативную тенденцию, которая проявляется в последовательном снижении показателя процента бюджетной экономии, получаемой в результате проведения госзакупок на основе Закона о контрактной системе.

Авторы указывают на возможность использования экспертного метода и метода корреляционно-регрессионного анализа для оценки влияния показателей госзакупочной деятельности на результативность государственной экономической политики, выбирают второй метод, который основан на математическом алгоритме выявления направленности (прямая или обратная связь) и силы (сильная-слабая) связи между двумя или более оцениваемыми количественными показателями в целях обеспечения максимальной достоверности результатов.

Результаты применения данного метода, а именно значение коэффициента корреляции 0,516 за период 2014—2022 гг., показали, что увеличение или уменьшение объемов сферы госзакупок и их доли в ВВП слабо отражается на изменении ожидаемого темпа экономического роста. Авторами при применении данного метода учтен годичный сдвиг временных рядов, обусловивший то, что эффект от реализации госзакупок оказывает свое влияние на изменение макроэкономических показателей через временной интервал, включающий в себя стадии резервирования денежных средств для оплаты госконтракта, совершение оплаты по выполненной товарной или сервисной договоренности и получения на макроэкономическом уровне эффекта от совершения госзакупки. С учетом сдвига коэффициент корреляции между госзакупками 2013—2022 гг. и темпами экономического роста в 2014—2022 гг. принял значение 0,439, что также указало на наличие слабой прямой связи между оцениваемыми показателями.

По итогам исследования авторы отмечают также тенденцию на снижение доли ВВП, направляемой на текущее потребление (с 71—72% в 2013—2014 гг. до 65—68 % в 2021—2022 гг.), что создает предпосылки экономического роста и повышения инвестиционной и инновационной активности в экономике, снижение зависимости от импортируемых видов продукции, при недостаточном за последние 10 лет повышении места Рос-

сии в глобальном инновационном индексе и ухудшении с каждым годом экологической обстановки.

В общей структуре госзакупок, реализуемых в России, преобладают госзакупки, реализуемые на основании Федерального закона «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц» № 223-ФЗ (более 50% госзакупочной деятельности). Тем не менее важной составляющей государственной закупочной политики являются и закупки, осуществляемые на основании Закона № 44-ФЗ, удельный вес которых в расходах консолидированного бюджета Российской Федерации в течение 2013—2022 гг. находился в промежутке 17—26%.

Авторы полагают, что в условиях необходимости стимулирования экономического роста в России органам, разрабатывающим и реализующим экономическую политику, в кратко- и среднесрочной перспективе следует обеспечивать темпы роста объемов госзакупок, а на долгосрочную — проводить ежегодный корреляционный анализ и фиксировать изменение направления и силы корреляции, обусловливаемое комплексным действием различных факторов, помимо доли госзакупок в ВВП. При наличии намерения со стороны государства сохранить и (или) увеличить свою активность в сфере госзакупок для предотвращения снижения бюджетной эффективности, полагают авторы, необходимо предпринимать меры по обеспечению и поддержке конкуренции между исполнителями: например, путем разработки и внедрения программ поддержки предпринимательских инициатив, в том числе в сферах, адресных для проведения госзакупок.

Авторами рассчитан коэффициент синхронной корреляции между долей госзакупок в ВВП и формируемым процентом бюджетной экономии, который составляет 0,813, а также установлено, что чем выше доля госзакупок в ВВП, тем меньший уровень бюджетной экономии формируется в том же году, в котором реализуются госзакупки, т.е. между показателями присутствует сильная обратная связь.

Авторы объясняют наличие такой обратной связи снижением предпринимательской активности корпоративных и частных экономических субъектов, обуславливающих снижение уровня конкуренции на различных торговых площадках, включая сектор госзакупок, в результате чего исполнители ведут себя все более пассивно в тендерах и торгах, что, в свою очередь, способствует падению бюджетной эффективности госзакупок.

Но это всего лишь один из укрупненных факторов, положенных в основу объяснения снижения эффективности государственных закупок. Однако может быть так, что сама модель государственных закупок ведет к снижению активности участников закупок, а связь между увеличением объема госзакупок в ВВП и снижением экономии лишь иллюстрирует тенденции в экономике, но не объясняет достоверно причины такой корреляции.

¹ См. Постановление Третьего арбитражного апелляционного суда от 13.04.2021 по делу № А69-1252/2020.

Здесь важно учитывать, что понимать под бюджетной экономией. Разница между НМЦК и ценой государственного контракта? Разница между запланированными расходами и расходами по заключенным государственным контрактам или иной показатель?

Закон о контрактной системе использует определение экономии только для целей определения возможности использования экономии при планировании закупок (ст. 16), а также в отношении регулирования заключения энергосервисных контрактов (ст. 108).

В основном используется термин эффективности, которая в теории определяется как степень достижения цели. Эффективность (efficiency)² — достижение каких-либо определенных результатов с минимально возможными издержками или получение максимально возможного объема продукции из данного количества ресурсов. Эффективность потребления означает распределение товаров между потребителями таким образом, что всякое иное перераспределение не может улучшить потребление без ухудшения потребления других людей. Эффективность производства означает распределение имеющихся в наличии ресурсов между отраслями таким образом, что невозможно увеличить объем производства товаров без сокращения объема производства других товаров. Эффективность выбора товаров для производства означает выбор такого ассортимента (или номенклатуры) товаров, изменение которого, призванное улучшить потребление определенной категории потребителей, невозможно без одновременного ухудшения потребления других категорий потребителей. Эффективностью часто называют оптимальность по Парето.

Н.С. Павлова, Л.С. Плеханова [3] выделяют наиболее распространенные критерии для оценки эффективности закупок: ценовой критерий (показатель относительной экономии), определяемый отношением цены контракта, заключенного по результатам закупочной процедуры, к НМЦК или к известной среднерыночной цене (или отношением величины падения в цене к НМЦК), критерий по уровню конкуренции, выраженной в количестве участников торгов. Они также отмечают, что реже встречаются альтернативные или дополнительные критерии оценки эффективности закупок, такие как:

- средняя цена закупки определенного типа товара организацией;
- доля заказов, выполненная по результатам состоявшихся конкурентных процедур;
- задержки исполнения контракта;
- перерасход средств.

Авторы отмечают, что в академической литературе, так же как и в российской практике мониторинга государственных закупок, основополагающими являются показатели экономии при заключении контракта, а также показатели конкуренции, что согласуется и с общемировой практикой.

Сама модель государственных закупок на основе применения начальной максимальной цены контракта, как среднего значения сведений о пяти рыночных предложениях цены товара, способствует тому, что продукция закупается по цене, приближающейся к рыночной (средняя цена по пяти запросам, в ответе на которые указывается цена поставщика). Это ведет к стремлению цены к рыночному значению, а значит, сокращению разницы между НМЦК и ценой реального контракта, что объективно приводит к сокращению экономии.

И.М. Шевлякова [4] отмечает, что проблема заключается в отсутствии не только конкуренции при проведении торгов, но и в общем снижении количества их участников или полном их отсутствии (не подано ни одной заявки). При том, что данные, содержащиеся в ЕИС в сфере закупок, показывают, что почти все закупки проводятся с определением НМЦК посредством применения нормы, установленной п. 2 ст. 72 Бюджетного кодекса РФ: «контракты заключаются и оплачиваются в пределах лимитов бюджетного обязательства, в связи с фактически выделенными средствами».

Н.С. Павлова, Л.С. Плеханова [3] указывают, если на государственном уровне основным критерием эффективности системы закупок служит показатель падения в цене по результатам закупочной процедуры, то значимость критериев отбора поставщиков будет смещаться в сторону наименьшей цены, тогда как квалификационные, репутационные и прочие показатели будут терять свой вес в процедурах отбора поставщиков. Так, применение форм аукциона, активно продвигаемых ФАС России, отмечают указанные авторы, призвано повысить эффективность закупок в первую очередь по ценовому критерию за счет повышения уровня конкуренции за контракты и препятствования коррупционным схемам, поддержание которых сложнее в случае невозможности «заточить» дополнительные квалификационные требования под определенных поставщиков. Вместе с тем ценовые критерии становятся все менее самодостаточными по мере увеличения сложности и неоднородности продукции или услуг. В общем случае на эффективность закупок стоит смотреть с позиции оптимизации соотношения цены и качества выполнения работ. Именно такой подход кажется релевантным обозначенной в Законе о контрактной системе цели повышения бюджетной эффективности и результативности системы закупок. Однако в рассматриваемом контексте возникают более сложные механизмы влияния на соотношение «цена — качество».

² Экономика. Толковый словарь. М.: «ИНФРА-М», Издательство «Весь Мир». Дж. Блэк. Общая редакция: д.э.н. Осадчая И.М. 2000. https://dic.academic.ru/dic.nsf/econ_dict/16954 (Дата обращения: 28.08.2023).

Но как оценивать конкуренцию на торгах? По числу участников или по степени снижения цены? Например, комиссия территориального антимонопольного органа³ отмечает, что выявленное нарушение не повлияло на определение поставщика (подрядчика, исполнителя), что подтверждается протоколом подведения итогов определения поставщика (подрядчика, исполнителя) от 13.09.2022 № ЭА2, согласно которому на участие в закупке было подано 2 заявки, при этом снижение начальной (максимальной) цены контракта составило 60%, что однозначно свидетельствует об отсутствии ограничения количества участников закупок. Согласно указанной позиции контрольный орган оценивает уровень конкуренции исходя из степени снижения цены и образующейся экономии⁴. В письме ФАС России от 09.02.2015 № АЦ/5147/15⁵ сформирована позиция, в соответствии с которой вопрос об ограничении количества участников закупки необходимо рассматривать в каждом конкретном случае исходя из обстоятельств дела. При этом в данном письме сформирована позиция об ограничении конкуренции при объединении закупки с требованиями лицензирования и без, а также о том, что заключение длительных контрактов на поставку медицинских изделий может привести к ограничению конкуренции.

На снижение экономии при росте государственных закупок может влиять вопрос о сущности охраняемой при проведении торгов конкуренции, т.е. вопрос о том, что имеется в виду под конкуренцией на торгах. Под конкуренцией на торгах может подразумеваться соперничество между участниками торгов, предлагающими к поставке указанные заказчиками в ТТЗ товары и их аналоги, вне зависимости от количества производителей продукции, подходящих под показатели ТТЗ. Однако это может быть и соперничество между поставщиками товаров двух и более производителей, для чего описание закупаемой продукции должно уже подпадать под описание продукции как минимум двух производителей. А именно этого требует от заказчиков ФАС России.

В результате важно знать: речь идет о стимулировании соперничества предпринимателей к поиску и поставке товаров, подходящих под ТТЗ, составленное заказчиком без учета количества производителей, или с учетом того, чтобы описание товара подходило под продукции как минимум двух производителей. Для этих

целей в том числе ФАС России рекомендовало⁶ заказчикам применять типовые технические задания, которые позволили бы уменьшить число ошибок при формировании заявок участниками закупки за счет унификации требований к объекту закупки, количество отклоненных заявок на участие в закупке, а также количество жалоб при проведении конкурентных процедур.

При этом следует учитывать, что как только заказчик по требованию ФАС России начинает составлять ТТЗ с учетом того, чтобы описание подпадало под характеристики товара как минимум двух производителей, уже можно говорить о снижении эффективности закупок, так как закупается продукция не с максимально подходящими заказчику характеристиками, а с характеристиками, имеющими усредненное значение.

Для иллюстрации данного вывода могут быть использованы правовые позиции Постановления Арбитражного суда Западно-Сибирского округа от 30.06.2022 № Ф04-2478/2022 по делу № А75-13181/2020, Постановления Арбитражного суда Западно-Сибирского округа от 11.02.2022 № Ф04-8433/2021 по делу № А27-22227/2020 о том, что «формулирование заказчиком требования к объекту закупки в целях приобретения товара, работ, услуг именно с теми характеристиками, которые ему необходимы, соответствуют его потребностям, с одновременным повышением эффективности использования финансирования (обеспечением его экономии), исходя из положений п. 1 ст. 1 Закона о контрактной системе, само по себе не может рассматриваться в качестве нарушения требований закона (п. 1 Обзора судебной практики применения законодательства Российской Федерации о контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд, утвержденного Президиумом Верховного Суда Российской Федерации 28.06.2017»).

Согласно п. 1 данного Обзора по общему правилу указание заказчиком в аукционной документации особых характеристик товара, которые отвечают его потребностям и необходимы заказчику с учетом специфики использования такого товара, не может рассматриваться как ограничение круга потенциальных участников закупки. Кроме того, из теории конкуренции и требований ст. 4 Закона о защите конкуренции следует, что под конкуренцией имеется в виду соперничество продавцов (покупателей), а не производителей.

В результате эффективное участие предпринимателей в государственных закупках обеспечивается через получение возможностей приобрести необходимый товар у производителей или дилеров (дистрибьютеров),

³ Решение Московского УФАС России от 16.09.2022 по делу № 077/06/106-14136/2022. Текст документа приведен в соответствии с публикацией на сайте <https://zakupki.gov.ru> по состоянию на 22.09.2022. См. также КонсультантПлюс. (Дата обращения: 30.08.2023).

⁴ См. также Решение Московского УФАС России от 16.09.2022 по делу № 077/06/106-14133/2022.

⁵ См. КонсультантПлюс (Дата обращения: 30.8.2023).

⁶ См. Письмо ФАС России от 05.07.2018 № СП/51294-ПР/18 «В дополнение к материалам, направленным письмом от 09.06.2018 № ИА/42894/18». См. КонсультантПлюс (Дата обращения: 30.08.2023).

⁷ Бюллетень Верховного Суда РФ, № 12, декабрь, 2017.

особенно если этот товар является ограниченным ресурсом, выделяемым в определенных объемах (лекарства, автомобили, медицинская техника и др.). При этом следует заметить, что отношения поставщиков с дилерами и дистрибьютерами не регулируются законодательством о закупках, хотя оказывают на закупки существенное влияние. Ограничения конкуренции со стороны производителей, дилеров и дистрибьютеров в данном случае расследуются в соответствии с Федеральным законом от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции».

В данных случаях проблемы обеспечения конкуренции с процедуры торгов переносятся на площадку взаимодействия потенциального участника торгов и производителя, дилера (дистрибьютора).

Е.А. Пластинина, О.Л. Лобанова [5] считают, что одним из элементов повышения эффективности системы государственных (муниципальных) закупок может быть проведение совместных торгов, которые позволяют:

- 1) обеспечить эффективное расходование бюджетных средств за счет снижения закупочной цены; многие поставщики не участвуют в нескольких маленьких одинаковых закупках, а заявляются на один большой заказ и, следовательно, могут применять понижающие коэффициенты на больший объем предложения;

- 2) оптимально использовать ресурсы заказчиков (трудовые, временные, финансовые и т.п.) за счет исключения дублирования различных действий, связанных с закупкой;

- 3) снизить риск возникновения нарушений, влекущих административную ответственность. Прежде всего, это связано с тем, что, например, ответственность за нарушение сроков и порядка проведения непосредственно самой процедуры закупки будет нести организатор совместных торгов, но это еще не означает, что заказчики полностью освобождаются от ответственности. В такой модели закупок у заказчиков сохраняется ответственность за нарушение порядка заключения или изменения контракта, порядка ведения реестра контрактов.

Однако авторы замечают, что совместные торги эффективны лишь в тех случаях, когда издержки на их проведение не превышают стоимость закупаемой продукции. При этом любое сокращение издержек на проведение торгов ведет к бюджетной экономии, но с данной точки зрения не оценивается, насколько дороги сами процедуры торгов, включая стоимость высококвалифицированного состава контрактных служб и иных участников планирования и осуществления закупок, особенно исходя из постоянного усложнения процедур закупок.

Отметим, что на основании логики синхронной зависимости между долей госзакупок в ВВП и процентом бюджетной экономии авторы делают вывод о том, что при наличии намерения со стороны государства сохранить и (или) увеличить свою активность в сфере госзакупок для предотвращения снижения бюджетной эффек-

тивности необходимо предпринимать меры по обеспечению поддержки конкуренции между исполнителями: например, путем разработки и внедрения программ поддержки предпринимательских инициатив, в том числе в сферах, адресных для проведения госзакупок. Авторы отмечают, что задачей в этом случае является разработка такого механизма реализации госзакупок, который сможет нивелировать негативное влияние доли госзакупок в ВВП на бюджетную эффективность.

Но может ли быть в таком механизме до бесконечности использован показатель расширения числа участников закупки? Ведь, как справедливо отмечает В.А. Кондратьев [6], обеспечение максимального количества участников повышает вероятность снижения цены до экономически нецелесообразной, а значит, и риск ненадлежащего исполнения контракта. Автор это связывает с отсутствием гибкости в возможности установления требований к профессиональным качествам участника закупки, что может иметь негативные последствия для эффективности самой закупки.

О.А. Беляева [7] также сомневается, являются ли вид процедуры, количество ее участников и размер снижения стартовой цены теми индикаторами, которые свидетельствуют об эффективности закупки. Ей представляется, что нет, так как если в конкурентной процедуре имел место демпинг, что для сегодняшней практики закупок отнюдь не редкость, а закупка как процедура проведения эффективно, непонятно, будет ли исполнен договор. Вполне вероятно, считает автор, победитель закупочной процедуры получит аванс и исчезнет, несмотря на то, что закупочная палитра выглядела прекрасно: все конкурировали и снижали цену. Следовательно, встает вопрос: как связать условия и результаты состязания с условиями и результатами исполнения последующего договора?

О.А. Беляева, А.В. Мухашин [8] указывают, что уменьшение вариативности при выборе конкурентных процедур для государственного заказчика, увеличение трудозатрат при проведении закупок (как для заказчика на стадии подготовки документации, так и для участника закупки на этапе подготовки заявок), помноженные на необходимость осуществления таких закупок на специализированной ЭТП, где аккредитация заведомо сложнее, чем на обычной ЭТП, ведут к уменьшению количества участников таких закупок, увеличению цены заключаемых контрактов и, как следствие, к снижению эффективности удовлетворения потребностей государственных заказчиков в товарах (работах, услугах). Авторам представляется целесообразным нормативное закрепление в Законе о контрактной системе таких способов закупки, как закрытый запрос котировок в электронной форме и закрытый запрос предложений в электронной форме, идентичных по механизму проведения их «открытым» аналогам. При этом, считают они, необходим перевод в электронный формат всех юридически значимых действий заказчика и участников за-

купки (направление приглашений на участие в закупке, направление заявок, открытие доступа к поступившим заявкам и проч.).

Н.С. Павлова, Л.С. Плеханова [3] указывают на один из существенных недостатков наиболее распространенных подходов к оценке эффективности закупочной деятельности — по падению в цене относительно НМЦК в процессе торгов и по уровню конкуренции — отсутствие учета качества выполнения соответствующих контрактов, что может сказываться как на благосостоянии конечных потребителей закупаемых благ, так и на итоговой стоимости выполнения работ, изменяющейся в силу возникновения непредвиденных на этапе закупки проблем. Другим неучтенным фактором является взаимосвязанность большого количества закупок, проводимых под нужды реализации комплексных проектов. Кроме того, применение тех или иных стандартизированных критериев оценки зачастую сопряжено с определенными искажающими эффектами с точки зрения изменения стимулов для участников системы закупок. Расширение критериев эффективности закупок при их государственном мониторинге могло бы повлиять на структуру применяемых конкурентных процедур и частично нивелировать описанные в работе недостатки применяемых в российской практике подходов. Однако для этого необходимы комплексные институциональные изменения, в том числе направленные на усовершенствование информационных систем, стандартизацию, повышение прозрачности и доступности данных.

П.А. Тихомиров [9] полагает, что введение в практику закупок (как минимум для закупок выше определенного ценового порога) дополнительных отборочных требований, связанных с учетом предшествующего сопоставимого опыта, наличием необходимых ресурсов, перенос факта уклонения от заключения контракта из оснований внесения в РНП в факторы расчета индекса деловой репутации участника помогут изменить негативную тенденцию роста числа контрактов, исполняемых с нарушениями, повысят точность оценки рисков заказчика по взаимодействию с конкретным поставщиком, усилят стимулирование добросовестного исполнения контрактов. Данные изменения будут содействовать развитию малого бизнеса, повышению эффективности системы государственных и муниципальных закупок, экономии бюджетных средств и поступательному развитию экономики России.

Выводы

Значимыми результатами исследования являются тезисы о том, что увеличение или уменьшение объемов сферы госзакупок и их доли в ВВП слабо отражается на изменении ожидаемого темпа экономического роста, а также о снижении бюджетной экономии при увеличении объемов государственных закупок в ВВП, влияющих на подходы к организации закупочной деятельности, которая

на современном этапе без определенной корректировки уже не может считаться безусловным локомотивом роста экономики.

Итоги работы авторов указывают на тенденцию снижения бюджетной экономии, несмотря на увеличение объемов государственных закупок в ВВП, и говорят об объективной картине, складывающейся в сфере государственного заказа, и о необходимости принятия мер, направленных на замедление или преодоление данной тенденции с целью повышения эффективности государственных закупок.

Итоги работы авторов объективизируют данные о реальном размере достижения бюджетной экономии при государственных закупках в том понимании экономии, которое исходит из модели закупочной деятельности, и заставляют задуматься о подходах к определению не только мер по борьбе со снижением бюджетной экономии, но и о том, какими средствами этого можно достичь, а также о многих методических подходах, применяемых при государственных закупках.

Снижение бюджетной экономии с ростом госзакупок в ВВП, выявленное авторами, указывает, что не в полную силу работают меры, заложенные в модели самих закупок, а также меры по расширению количества участников торгов любой ценой, и требуется корректировка подходов.

Объективные данные о снижении бюджетной экономии на торгах дают ключ к пониманию того, что степень снижения цены на торгах может зависеть не только от конкуренции между их участниками, но и от правильности установления НМЦК, правильного соотношения ценовых и неценовых показателей определения победителей, а также от того, насколько точно определяется, что на торгах должно закупаться именно то, что нужно заказчику. Требования контрольного органа о том, чтобы в целях обеспечения конкуренции описание закупаемой продукции соответствовало бы требованиям к продукции как минимум двух производителей, даже при увеличении количества участников закупки может не увеличивать бюджетную экономию при приобретении аналога. Но даже при увеличении экономии снижаются степень удовлетворения интересов заказчика и его способность качественно исполнять функции, для осуществления которых продукция закупается.

Авторы дают нам повод задуматься о том, насколько сложившиеся подходы к определению конкуренции на торгах и подходы к установлению показателей эффективности государственных закупок в целом (включая планирование, процедуры проведения, порядок контроля и др.) релевантны задаче по обеспечению эффективности закупки и снижению темпов сокращения бюджетной экономии на торгах. Это значит, результаты исследования смогут подвигнуть исследователей и регуляторов к поиску новых подходов и моделей осуществления закупочной деятельности.

Статья представляет собой результат научного исследования и может быть опубликована в журнале. ■

Литература [References]

1. Честная конкуренция: государство, бизнес, общество. Отчет о результатах деятельности ФАС России в 2004—2012 гг. / ФАС России; авт. кол.: И.В. Кашунина [и др.]. М.: ЗАО «Гриф и К», 2013. 328 с. [Fair competition: state, business, society. FAS Russia Performance Report 2004—2012 / FAS Russia; Aut. col.: I.V. Kashunina [et al.]. M.: Grif & K CJSC, 2013. 328 p., (In Russ.)]
2. Белов В.Е. Контрактная система в сфере закупок как объект межотраслевых научных исследований // Финансовое право. 2019. № 7. С. 9—13 [Belov V.E. Contractual system in procurements as an object of interdisciplinary scientific research // Financial Law. 2019;(7):9-13, (In Russ.)]
3. Павлова Н.С., Плеханова Л.С. Критерии эффективности государственных закупок: неучтенные эффекты // Закон. 2021. № 8. С. 41—51 [Pavlova N.S., Plekhanova L.S. Criteria for the effectiveness of public procurement: unrecorded effects // Statute. 2021;(8):41-51, (In Russ.)]
4. Шевлякова И.М. Проблемы правового обеспечения конкуренции при определении начальной (максимальной) цены контракта на выполнение работ для государственных и муниципальных нужд в Российской Федерации // Конкурентное право. 2022. № 3. С. 20—22. <https://doi.org/10.18572/2225-8302-2022-3-20-22> [Shevlyakova I.M. Problems of legal regulation of competition in setting the initial (maximum) value of an agreement on state and municipal works in the Russian Federation // Competition Law. 2022;(3):20-22, (In Russ.), <https://doi.org/10.18572/2225-8302-2022-3-20-22>]
5. Пластинина Е.А., Лобанова О.Л. Прошлые, настоящее и будущее совместных торгов // Прогнозсказ.рф. 2019. № 2. С. 38—47 [Plastinina E.A., Lobanova O.L. Past, present and future of joint trading // Прогнозсказ.рф. 2019;(2):38-47, (In Russ.)]
6. Кондратьев В.А. Требования к участникам публичных закупок // Закон. 2021. № 8. С. 76—84 [Kondratev V.A. Requirements for participants in public procurement // Statute. 2021;(8):76-84, (In Russ.)]
7. Порядок осуществления закупки у единственного поставщика (подрядчика, исполнителя. Комментарий практики рассмотрения экономических споров (судебно-арбитражной практики) / А.А. Аюрова, Е.Е. Баглаева, О.А. Беляева и др.; Под ред. В.М. Жуйкова. М.: ИЗиСП, КОНТРАКТ, 2019. Вып. 26. 248 с. [Procedure for procurement from a single supplier (contractor, contractor. Commentary on the practice of considering economic disputes (judicial and arbitration practice) / A.A. Ayurova, E.E. Baglaeva, O.A. Belyaeva et al.; ed. V.M. Zhuikova. M.: IZiSP, CONTRACT, 2019. No. 26. 248 p., (In Russ.)]
8. Беляева О.А., Михашин А.В. Цифровизация закрытых закупок для нужд обороны и безопасности государства: поиск оптимальных правовых решений // Право и цифровая экономика. 2019. № 1. С. 12—17, <https://doi.org/10.17803/2618-8198.2019.03.1.012-017> [Belyaeva O.A., Mikhashin A.V. Digitalization of the closed purchases for needs of defense and safety of the state: search of optimal legal solutions // Law and Digital Economy. 2019;(1):12-17, (In Russ.), <https://doi.org/10.17803/2618-8198.2019.03.1.012-017>]
9. Тихомиров П.А. Реестр недобросовестных поставщиков: требуется совершенствование // Российское конкурентное право и экономика. 2020. № 4. С. 70—83, <https://doi.org/10.47361/2542-0259-2020-4-24-70-83> [Tikhomirov P.A. List of unscrupulous (unfair) suppliers: improvement is necessary // Russian competition law and economy. 2020;(4):70-83, (In Russ.), <https://doi.org/10.47361/2542-0259-2020-4-24-70-83>]

УДК 346.546
Научная специальность 5.1.2
<https://doi.org/10.47361/2542-0259-2023-3-35-42-49>

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

“Amicus curiae” и его роль в практике ведомственной апелляции Федеральной антимонопольной службы

Москвитин О.А.*,

Коллегия адвокатов «Муранов,
Черняков и партнеры»,
Высшая школа тарифного
регулирующего РЭУ
им. Г.В. Плеханова,
Институт исследований
национального
и сравнительного права
Факультета права НИУ ВШЭ,
Ассоциация антимонопольных
экспертов,
105005, Россия, г. Москва,
Денисовский пер., д. 23, стр. 6

Березгов А.С.,

Коллегия адвокатов «Муранов,
Черняков и партнеры»,
105005, Россия, г. Москва,
Денисовский пер., д. 23, стр. 6

Аннотация

К компетенции ведомственной апелляции (коллегиальных органов) ФАС России отнесены споры между хозяйствующими субъектами и территориальными управлениями ФАС России, обеспечение единообразия практики применения антимонопольного законодательства. Позиции коллегиальных органов ФАС России, определяющие развитие правоприменительной практики и подходы антимонопольных органов к разрешению однотипных дел, имеют сегодня не менее важное значение, чем разъяснения судов. Такие позиции (в особенности в сложных спорах) должны формироваться весьма взвешенно и на основе всестороннего рассмотрения каждого вопроса.

Институт «друга суда» (“amicus curiae”) — эксперта, не связанного ни с одной из сторон спора, известен со времен Древнего Рима. В условиях множественности корпоративных связей, юрисдикций и конфликтов интересов, ужесточения антикоррупционных стандартов данный институт стал еще более востребованным.

В статье рассмотрена российская практика “amicus curiae” в рамках ведомственной апелляции ФАС России.

Авторы отвечают на вопросы о целесообразности и эффективности использования данного института в практике ведомственной апелляции ФАС России при рассмотрении дел, имеющих значение фактического прецедента.

Ключевые слова: конкурентное право; антимонопольный орган; ведомственная апелляция; “amicus curiae”; независимый эксперт.

Для цитирования: Москвитин О.А., Березгов А.С. “Amicus curiae” и его роль в практике ведомственной апелляции Федеральной антимонопольной службы // Российское конкурентное право и экономика. 2023. № 3 (35). С. 42—49, <https://doi.org/10.47361/2542-0259-2023-3-35-42-49>

Авторы заявляют об отсутствии конфликта интересов.

“Amicus curiae” and its Role in the Practice of Official Appeal of the Federal Antimonopoly Service

Oleg A. Moskvitin*,

“Muranov, Chernyakov & Partners”,

NMC “Higher School of Tariff Regulation” REU named after G.V. Plekhanov,

Institute for Competition Policy and Market Regulation NRU HSE, Competition Experts Association, Denisovskiy lane, 23, bldg 6, Moscow, 105005, Russia

Alim S. Berezgov,

“Muranov, Chernyakov & Partners”

Denisovskiy lane, 23, bldg 6, Moscow, 105005, Russia

Abstract

The competence of the departmental appeal (collegial bodies) of the FAS Russia includes disputes between business entities and territorial departments of the FAS Russia, ensuring uniformity in the practice of applying antimonopoly legislation. The positions of the collegial bodies of the FAS Russia, which determine the development of law enforcement practice and the approaches of antimonopoly authorities to resolving similar cases, are no less important today than the clarifications of the courts. Such positions (especially on complex disputes) should be formed very carefully and on the basis of a comprehensive consideration of each issue.

The institution of a “friend of the court” (“amicus curiae”) — an expert who is not associated with either side of the dispute — has been known since the times of Ancient Rome. In the context of multiple corporate connections, jurisdictions, and conflicts of interest, and tightening anti-corruption standards, this institution has become even more in demand.

The article examines the Russian practice of “amicus curiae” within the framework of departmental appeals by the FAS of Russia.

The authors answer questions about the feasibility and effectiveness of using this institution in the practice of departmental appeals of the FAS of Russia when considering cases that have the significance of an actual precedent.

Keywords: competition law; antimonopoly authority; departmental appeal; “amicus curiae”; independent expert.

For citation: Moskvitin O.A., Berezgov A.S. “Amicus curiae” and its role in the practice of official appeal of the Federal Antimonopoly Service // Russian Competition Law and Economy. 2023;(3(35)):42-49, (In Russ.), <https://doi.org/10.47361/2542-0259-2023-3-35-42-49>

The authors declare no conflict of interest.

Природа “amicus curiae”

“Amicus curiae” — заключение «друга суда» — независимого эксперта, независимой экспертной организации или учреждения. Это независимый документ, предоставляющий информацию в определенной области, способствующий всестороннему, полному и объективному рассмотрению дела. Заключения «друга суда» активно применяются в зарубежной практике (например, в США, Великобритании, континентальной Европе).

Кто может создать такой документ? По общему правилу, “amicus curiae” может составить независимая, обладающая специальными знаниями неправительственная организация или учреждение. В России “amicus curiae”, по мнению авторов, могут составить в том числе высшие учебные заведения, научные центры и их отдельные подразделения, некоммерческие организации и ассоциации (например, Высшая школа экономики¹, РЭУ им. Г.В. Плеханова²; Ассоциация антимонопольных экспертов³ и др.).

Такие организации или учреждения направляют свое заключение непосредственно в суд. А судья, будучи обязанным всесторонне проанализировать дело, должен ознакомиться с заключением “amicus curiae” (что, безусловно, не равно обязательной поддержке судом позиции из такого заключения). Подобная беспристрастная, объективная, достоверная и квалифицированная информация может развеять существующие сомнения и дать ответы на неразрешенные вопросы.

Постепенно институт “amicus curiae” приходит с помощью к судьям и в других странах. Например:

■ Россия. Практика “amicus curiae” востребована в работе Конституционного Суда Российской Федерации. Так, в ранее действовавшем Регламенте Конституционного Суда РФ (ред. от 25.10.2018)⁴ был приведен параграф §34.1 «Инициативные научные заключения», согласно которому научные организации, граждане, осуществляющие научную деятельность в сфере права, могут представить в Конституционный Суд инициативное научное заключение по делу, рассматриваемому Конституционным Судом. При этом науч-

ная организация или гражданин не могут требовать предоставления Конституционным Судом материалов дела для подготовки ими инициативного научного заключения.

■ Армения. Юридически “amicus curiae” напрямую не закреплена в законодательстве данной страны. Однако схожую параллель можно провести с экспертом в Конституционном суде Республики Армения. Так, согласно ст. 53 Закона Республики Армения «О Конституционном Суде»⁵ в конституционное судопроизводство в качестве эксперта с его согласия может быть вызвано лицо, обладающее специальными знаниями по вопросам, касающимся рассматриваемого дела, и не заинтересованное в исходе дела. В этой же статье оговаривается, что такие заключения эксперта не несут доказательственного значения по делу.

■ Грузия. Имеет место прямое закрепление института “amicus curiae” в правовой системе. Так, например, в ст. 55 Уголовно-процессуального кодекса Грузии⁶ «Друг суда (amicus curiae)» указывается, что заинтересованное лицо, не являющееся стороной рассматриваемого уголовного дела, вправе не позднее чем за 5 дней до рассмотрения дела по существу представить в суд свои письменные соображения по данному делу. Целью представления письменных соображений должна быть не поддержка какого-либо участника процесса, а помощь суду соответствующим образом оценить рассматриваемый вопрос. Здесь также оговаривается, что суд не обязан соглашаться с аргументами, приведенными в данных письменных соображениях.

Примечателен и тот факт, что законодатель Грузии ограничивает объем заключения “amicus curiae” — не более 30 страниц. Заключение должно быть составлено в трех экземплярах, два из которых вручаются сторонам, а один остается у судьи (ч. 4 ст. 55 УПК Грузии). Суд также имеет право по собственной инициативе и (или) по предварительному согласию сторон и автора письменных соображений до рассмотрения дела по существу вызвать автора “amicus curiae” для дачи им устных объяснений.

Применяется институт “amicus curiae” и международными органами правосудия, включая ЕСПЧ, Европейский суд (Суд справедливости) и др.⁷.

¹ Федеральное государственное автономное образовательное учреждение высшего образования «Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики» // URL: <https://www.hse.ru> (Дата обращения: 05.08.2023).

² Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение высшего образования «Российский экономический университет им. Г.В. Плеханова» // URL: <https://рэу.рф> (Дата обращения: 05.08.2023).

³ Ассоциация антимонопольных экспертов // URL: <https://competitionsupport.com> (Дата обращения: 05.08.2023).

⁴ Регламент Конституционного Суда РФ (ред. от 25.10.2018) // Вестник Конституционного Суда РФ. № 4. 2016.

⁵ Закон Республики Армения «О Конституционном Суде» от 17.01.2018 // URL: https://www.translation-centre.am/pdf/Trans_ru/HH_Orenq/2018_HO-42-N_29032019_ru.pdf (Дата обращения: 05.08.2023).

⁶ Уголовно-процессуальный кодекс Грузии от 09.10.2009 № 1772-Пс // Официальный сайт Правительства Грузии // URL: <https://www.matsne.gov.ge/ru/document/download/90034/37/ru/pdf> (Дата обращения: 05.08.2023).

⁷ См. например: European Court of Human rights and Venice Commission: on the state of law // URL: https://izak.ru/upload/iblock/2f4/Venetsianskaya-komissiya_2021_Blok.pdf (Дата обращения: 05.08.2023).

Несмотря на то, что в действующей редакции Регламента Конституционного Суда РФ больше нет положения об инициативных научных заключениях⁸, КС РФ поясняет, что *«это не лишает стороны возможности представлять заключения ученых в качестве аргументации своей позиции. Более того, если в Конституционный Суд по рассматриваемому делу поступят авторитетные академические исследования, содержащие важную для дела информацию, которая не была представлена сторонами, они не будут выброшены в корзину»*.

*Судьи в любом случае изучают при подготовке дела к рассмотрению зарубежную практику, актуальные научные публикации, и такая обобщенная информация может быть им подспорьем»*⁹.

“Amicus curiae” в практике ведомственной апелляции ФАС России

Важно отметить, что инструмент “amicus curiae” неоднократно находил применение и в практике ведомственной апелляции ФАС России. Так, антимонопольный орган не раз запрашивал у общественного экспертного объединения (Ассоциации антимонопольных экспертов, ААЭ) независимое заключение по вопросам, имеющим существенное значение для всестороннего, полного и объективного рассмотрения дела и вынесения соответствующего решения.

Приведем пример — дело № 05-15/32-16 по рассмотрению жалобы Общества (далее — Жалоба) на решение Московского областного УФАС России.

В ходе рассмотрения Жалобы Президиумом ФАС России было запрошено независимое заключение на принципах “amicus curiae” у Ассоциации антимонопольных экспертов — профессиональной общественной площадки для формирования консолидированной позиции по вопросам развития конкуренции, совершенствования антимонопольного законодательства и практики его применения (Ассоциация объединяет ведущих юристов в области российского антимонопольного права, экономистов и ученых, специализирующихся в вопросах конкуренции).

Подготовленное подтвердившими отсутствие у них конфликта интересов членами Ассоциации незави-

симое заключение по указанному спору помогло разрешить принципиальный для всестороннего, полного и объективного рассмотрения дела вопрос: нарушают ли единообразие в применении антимонопольного законодательства и противоречит ли закону неприменение Московским областным УФАС России ч. 7 ст. 11 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции»¹⁰ при вынесении решения по делу № 05-15/32-16.

Решением от 24.05.2017 № 17-9-2/3¹¹ Президиум ФАС России поставил справедливую и обоснованную точку в данном споре, поддержав в том числе выводы Ассоциации антимонопольных экспертов, приведенные в независимом заключении, подготовленном на принципах “amicus curiae”.

Таким образом, независимое заключение, которое было подготовлено по запросу самой ФАС России, способствовало всестороннему и справедливому разрешению дела.

Подобная инициатива со стороны антимонопольной службы, по нашему мнению, не только помогла всесторонне рассмотреть дело, но и способствовала дальнейшему повышению транспарентности деятельности ФАС России за счет привлечения к ней экспертного института гражданского общества.

При этом, как уже отмечалось, такие эксперты обязаны быть независимыми, не имеющими какой-либо личной заинтересованности в разрешении спора субъектами, подтверждающими отсутствие у них любого конфликта интересов.

Отметим, что уже после вступления в силу четвертого антимонопольного пакета экспертам была предоставлена возможность принять участие в рассмотрении дел в рамках внутриведомственной апелляции ФАС России.

Так, в деле № А-13/16-17¹² антимонопольная служба запросила у экспертов заключение “amicus curiae” по вопросу соблюдения решением Башкортостанского УФАС России единообразия практики применения антимонопольного законодательства. В этом деле эксперты (также члены Ассоциации антимонопольных экспертов) в заключении пришли к выводам, которые требовали отмены решения территориального органа и передачи дела для рассмотрения в Центральный аппарат ФАС России.

Как отметили сами эксперты, нарушение единообразия практики со стороны УФАС заключалось, прежде

⁸ Параграф §34.1 позднее был исключен из Регламента Решением Конституционного Суда Российской Федерации от 28.01.2021 «О внесении изменений в Регламент Конституционного Суда Российской Федерации» // Официальный интернет-портал правовой информации <http://pravo.gov.ru> (Дата обращения: 05.08.2023).

⁹ «КС разъяснил последствия отмены института “друзей суда”» // Официальный сайт информационного агентства «Интерфакс» // URL: <https://www.interfax.ru/russia/749455> (Дата обращения: 05.08.2023).

¹⁰ Федеральный закон от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции». СЗ РФ. 2006. № 31. (1 ч.). Ст. 3434.

¹¹ Решение Президиума ФАС России от 24.05.2017 № 17-9-2/3 // База решений и правовых актов ФАС России // URL: <https://br.fas.gov.ru/documents/2aed8719-464f-44ce-912b-680a7e29f75c/?query=17-9-2/3> (Дата обращения: 05.08.2023).

¹² Решение Президиума ФАС России от 17.11.2017 по делу А-13/16-17 // База решений и правовых актов ФАС России // URL: <https://br.fas.gov.ru> (Дата обращения: 05.08.2023).

всего, в немотивированности решения территориального органа, отсутствии в нем описания всех фактических обстоятельств, имевших значение для рассмотрения дела. Это позволяло авторам заключения говорить о том, что такое решение нарушало единообразие практики применения ч. 3.2 и 3.3 ст. 41 Закона о защите конкуренции (см., например, постановления Арбитражного суда Поволжского округа от 14.06.2017 по делу № А65-21517/2016 (Определением Верховного Суда РФ от 19.10.2017 № 306-КГ17-14725 отказано в передаче этого дела для кассационного пересмотра), Девятого арбитражного апелляционного суда от 19.10.2017 по делу № А40-75556/17, Одиннадцатого арбитражного апелляционного суда от 06.03.2017 по делу № А65-21517/2016 (постановлением Арбитражного суда Поволжского округа от 14.06.2017 № Ф06-20831/2017 данное постановление оставлено без изменения), Одиннадцатого арбитражного апелляционного суда от 14.10.2016 по делу № А72-802/2016 (постановлением Арбитражного суда Поволжского округа от 20.01.2017 № Ф06-15883/2016 данное постановление оставлено без изменения)) [1].

В другом деле (№ 086/01/15-1/2019¹³) ведомственной апелляцией также разрешался вопрос о наличии/отсутствии нарушения единообразия практики применения антимонопольного законодательства Ханты-Мансийским УФАС России, которым рассматривался вопрос о нарушении ч. 1, 3 ст. 15 Закона о защите конкуренции при заключении лицензионного договора.

Ввиду существенной сложности разрешения поставленных в деле вопросов в материалы дела также было представлено заключение, подготовленное на принципах *“amicus curiae”*, выводы которого были учтены ведомственной апелляцией ФАС России при вынесении решения¹⁴.

О возможности применения *“amicus curiae”* в ходе рассмотрения дел ведомственной апелляцией (коллегиальными органами ФАС России) напрямую указывает и ФАС России. Так, в п. 20 Обзора практики применения антимонопольного законодательства коллегиальными органами ФАС России (за период с 5 января 2016 г. по 1 июля 2018 г.), утв. протоколом Президиума ФАС России от 3 октября 2018 г. № 10, коллегиальный орган ФАС России при пересмотре решения и (или) предписания антимонопольного органа вправе принимать во внимание независимые экспертные заключения по вопросам, каса-

ющимся предмета рассмотрения, в целях всестороннего рассмотрения жалоб¹⁵.

Целью подобных заключений может являться, в частности, предоставление коллегиальному органу, рассматривающему жалобу, дополнительной информации о подходах, применимых к рассматриваемому делу, практике антимонопольных органов и судебной практике, доктринальных разработках, международной правоприменительной практике¹⁶.

Активно применяется инструмент *“amicus curiae”* и при рассмотрении антимонопольными органами дел вне рамок ведомственной апелляции. Таким примером является, в частности, заключение, подготовленное по запросу антимонопольного органа экспертами ФГАОУ НИУ «Высшая школа экономики» (Институт конкурентной политики и регулирования рынков) в деле № 019/01/14.6-468/2021. В этом случае независимыми (в том числе и от антимонопольного органа) экспертами исследовался вопрос о наличии/отсутствии признаков недобросовестной конкуренции в действиях хозяйствующего субъекта, выразившихся в копировании/имитации вывески, рекламы и наклеек на сертификаты, вводимых в гражданский оборот¹⁷. В данном деле антимонопольный орган при вынесении итогового (оправдательного) решения исходил в том числе из выводов, приведенных в заключении *“amicus curiae”*.

Важно отметить, что независимые эксперты *“amicus curiae”* не связаны позициями и интересами антимонопольного органа и/или какой-либо из сторон, участвующих в деле, включая их аффилированных лиц и представителей. В ходе рассмотрения жалоб независимые эксперты высказывали, в частности, позицию о соблюдении либо нарушении единообразия применения антимонопольного законодательства при рассмотрении конкретного дела и представляли заключения о правомерности и правильности того или иного подхода к применению антимонопольного законодательства. Позиции независимых экспертов в таких случаях отражались в решениях Президиума или Апелляционной коллегии ФАС России

¹³ Дело № 086/01/15-1/2019 // База решений и правовых актов ФАС России // URL: <https://br.fas.gov.ru/cases/70c45d49-1591-4c12-a2bb-276039935ab8/> (Дата обращения: 05.08.2023).

¹⁴ Решение Президиума ФАС России от 28.10.2020 № 20-8-1/11 // База решений и правовых актов ФАС России // URL: <https://br.fas.gov.ru/ca/pravovoe-upravlenie/cf2ab797-370e-434a-bbf0-c159890dfb21/> (Дата обращения: 05.08.2023).

¹⁵ Обзор практики применения антимонопольного законодательства коллегиальными органами ФАС России (за период с 5 января 2016 г. по 1 июля 2018 г.), утв. протоколом Президиума ФАС России от 03.10.2018 № 10 // СПС КонсультантПлюс // URL: <https://www.consultant.ru> (Дата обращения: 05.08.2023).

¹⁶ Обзор практики рассмотрения жалоб на решения и предписания управлений Федеральной антимонопольной службы Российской Федерации, поданных в порядке ч. 6 ст. 23 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» за первый квартал 2019 г. // URL: <https://dcp.ru/media/Overview-1.pdf> (Дата обращения: 05.08.2023).

¹⁷ Решение УФАС по Республике Хакасия от 06.10.2021 по делу № 019/01/14.6-468/2021 // База решений и правовых актов ФАС России // URL: <https://br.fas.gov.ru> (Дата обращения: 05.08.2023).

по пересмотру решений и (или) предписаний территориальных органов [1].

Вместе с тем подобные заключения экспертов не являются обязательными для ФАС России [1].

Также стоит обратить внимание и на другие дела, где подобные независимые заключения Института конкурентной политики и регулирования рынков НИУ ВШЭ, подготовленные по обращениям различных УФАС, принимались во внимание антимонопольными органами при вынесении решения по делу (решение Челябинского УФАС России от 20.04.2021 по делу № 074/01/10-1642/2020; решение Бурятского УФАС России от 27.10.2021 по делу № 003/05/5-834/2021 и др.¹⁸).

Также заключения на принципах “amicus curiae”, подготовленные Объединением корпоративных юристов (ОКЮР), помогли разрешить неоднозначные и сложные вопросы в сфере недобросовестной конкуренции по делам № 053/01/14.6-513/2020; 074/01/14.6-1857/2020; 038/1028/19 и др.¹⁹.

Возвращаясь к заключениям в рамках ведомственной апелляции, надо отметить, что заключения “amicus curiae”, подготовленные экспертами ААЭ, при рассмотрении жалоб на решения и предписания территориальных органов рассматривались и принимались во внимание также, в частности, при пересмотре решения Ростовского УФАС России от 30.12.2016 по делу № 610/05, решения и предписания Свердловского УФАС России от 24.04.2017 по делу № 06-04/10-01, решения Башкортостанского УФАС России от 31.12.2015 по делу № А-136/16-15 и др. [1].

Нужно обратить внимание и на то обстоятельство, что существует, в частности, действующее Соглашение о подготовке независимых заключений для целей рассмотрения вопросов, входящих в компетенцию Федеральной антимонопольной службы, заключенное в 2019 г. между ФАС России и Ассоциацией антимонопольных экспертов²⁰.

Так, предметом данного соглашения является определение порядка предоставления независимых заключений по вопросам, входящим в компетенцию ФАС России, в том числе по вопросам пересмотра коллегиальными органами ФАС России решений и (или) предписаний территориальных антимонопольных органов по делам о на-

рушении антимонопольного законодательства, рассмотрении ФАС России дел о нарушении антимонопольного законодательства, законодательства о тарифах и иных дел и споров, рассмотрение которых отнесено законом к компетенции ФАС России (независимые экспертные заключения).

Независимые заключения по утвержденным вопросам могут готовиться ААЭ по общему правилу, на основании соответствующих запросов ФАС России и документов, необходимых для подготовки заключений.

Также, как отмечено в данном соглашении, заключения могут готовиться по принятому ФАС России предложению ААЭ, когда подготовка таких заключений будет способствовать формированию наилучших практик и развитию правоприменения.

В ходе рассмотрения дел ФАС России может предоставить экспертам ААЭ возможность выступить по существу подготовленного ими заключения (в том числе для защиты доводов и выводов заключения).

В соглашении также оговаривается, что заключения ААЭ для ФАС России, ее территориальных органов, участников (сторон) соответствующего дела (спора), по которым подготовлены такие независимые экспертные заключения, носят исключительно информационный характер и призваны способствовать объективному и всестороннему рассмотрению (разрешению) соответствующих дел (споров), формированию наилучших практик и развитию правоприменения (согласно п. 20 Обзора практики применения антимонопольного законодательства коллегиальными органами ФАС России (за период с 5 января 2016 г. по 1 июля 2018 г.), утв. протоколом Президиума ФАС России от 3 октября 2018 г. № 10).

Преимущества дальнейшего внедрения (активного применения) института “amicus curiae” в практику ведомственной апелляции ФАС России

Отметим позитивные, по мнению авторов, функции “amicus curiae”, которые в том числе выделяются и в международной доктрине [2, с. 53]:

1. Экспертная.
2. Представительская.
3. Коммуникативная.

Экспертная функция

В рамках данной функции “amicus curiae” сможет предоставить ведомственной апелляции ФАС России информацию экономико-правового, научного и иного характера, которая в противном случае не была бы доведена до ее сведения. Например, в приведенном выше примере с делом № 05-15/32-16 с помощью “amicus curiae” был разрешен вопрос о наличии (отсутствии) контроля в понимании ч. 7 ст. 11 Федерального закона от 26.07.2006

¹⁸ База решений и правовых актов ФАС России // URL: <https://br.fas.gov.ru> (Дата обращения: 05.08.2023).

¹⁹ Там же.

²⁰ Соглашение о подготовке независимых заключений для целей рассмотрения вопросов, входящих в компетенцию Федеральной антимонопольной службы, от 24.05.2019 // Официальный сайт Ассоциации антимонопольных экспертов в сети «Интернет» // URL: <https://competitionsupport.com/wp-content/uploads/2018/11/Соглашение-о-сотрудничестве-с-ФАС-подписанное.pdf> (Дата обращения: 05.08.2023).

№ 135-ФЗ «О защите конкуренции» в рассматривавшейся в этом деле непростой ситуации²¹.

Представительская функция

Посредством представительской функции механизм “amicus curiae” позволяет принять (пусть и ограниченное) участие в производстве субъектам, интересы которых напрямую затрагиваются. Например, в деле «Брумареску против Румынии», рассматривавшемся в Европейском суде по правам человека, истец утверждал, что Румынское государство нарушило ч. 1 ст. 6 Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод от 4 ноября 1950 г., отказав ему в доступе к правосудию в попытке вернуть имущественные права на здание, принадлежавшее его родителям и национализированное в 1950-е гг. В качестве “amicus curiae” в этом деле выступил наследник лица, приобретшего квартиру в спорном здании в 1973 г. Он обратил внимание суда на то, что признание заявителя собственником этой квартиры нарушило бы его имущественные права. Суд признал обоснованность аргументов “amicus curiae” и воздержался от принятия решения относительно правового статуса его квартиры [3, 4].

Отметим, впрочем, что представительская функция “amicus curiae”, вероятно, неприменима к рассмотрению дел в ведомственной апелляции ФАС России, поскольку права и законные интересы лиц, затрагиваемые решением, предписанием территориального органа ФАС России, должны защищаться уже определенными законом способами — подачей жалобы в коллегиальный орган (если соответствующее лицо, чьи интересы затронуты, должно было быть привлечено к участию в деле, но этого неправомерно не произошло) либо путем обращения в суд. Кроме того, как отмечают авторы настоящей статьи, “amicus curiae” не должно преследовать защиту личных интересов автора (авторов) заключения. Во всяком случае, возможность представительской функции “amicus curiae” в таком случае требует дополнительного исследования.

Коммуникативная функция

Посредством данной функции в рассмотрении дел ведомственной апелляции ФАС России могут участвовать субъекты, которые представляют более глобальные общественные интересы, связанные с формированием взвешенной и корректной практики применения законодательства (как в примере с Ассоциацией антимонопольных экспертов, которая объединяет ведущих юристов в области российского антимонопольного права, экономистов и ученых, специализирующихся в вопросах конкуренции, или с иными профессиональными общественными объединениями и вузами/научными центрами).

Особенно важным преимуществом применения “amicus curiae” является, в частности, возможность для всех сторон рассмотрения дела в полной мере защитить свои права и законные интересы, получив объективный дополнительный анализ рассматриваемой ситуации (спора) со стороны.

Кроме того, наличие альтернативных каналов доступа к административному квазиправосудию (в самом хорошем смысле этого слова), в частности, подача в ведомственную апелляцию ФАС России соображений (заключений) “amicus curiae”, позволяющих организациям гражданского общества внести свой вклад в мотивировку решения Президиума или апелляционных коллегий ФАС России, безусловно, может положительно влиять на качество выносимых ведомством актов [5].

В релевантной доктрине обращается внимание на то, что получение заключения от “amicus curiae” видится весьма полезным, учитывая и то, что орган, который обязан вынести законное и справедливое решение, объективно не всегда может досконально разбираться во всех правовых вопросах, возникающих при рассмотрении дела и все более усложняющихся по мере возрастания и детализации нормативного массива [6, 7]. Конечно, речь идет о наиболее сложных делах, нередко имеющих прецедентное значение.

Отметим, что институт «друга суда» не стоит путать с третьими лицами, которые могут быть заинтересованы в исходе дела. “Amicus curiae” представляет исключительно общественный (публичный) интерес, и эксперты заинтересованы лишь в справедливом отправлении правосудия [8].

При этом заключение “amicus curiae”, безусловно, не может подменять мнение правоприменительного органа, быть для него обязательным, а лишь выступает помощником в правоприменении. Само заключение, как уже отмечалось выше, должно готовиться только независимыми, не имеющими какого-либо личного интереса в разрешении спора субъектами экспертами.

Заключение

Стоит ли активно применять “amicus curiae” в практике ведомственной апелляции при разрешении наиболее сложных дел?

Да, несомненно. Ведомственная апелляция ФАС России таким образом получит экспертную помощь при рассмотрении особо сложных дел и вынесении справедливых решений, формировании взвешенных, объективных позиций, которые будут использоваться при последующем разрешении других подобных дел.

Мы усматриваем необходимость использования данного института прежде всего в наиболее сложных делах, в которых формируются новые, прецедентные правовые позиции.

²¹ Федеральный закон от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции». СЗ РФ. 2006. № 31 (1 ч.). Ст. 3434.

Таким образом, “amicus curiae” может быть не только «другом суда», но и помощником системы административного разрешения споров в антимонопольной сфере.

Мы полагаем, что в стремительно развивающемся мире инноваций, в том числе в сфере правоприменения, “amicus curiae” является надежным помощником и другом, который в сложной ситуации, несомненно, способен протянуть административному органу руку помощи в виде мнения независимых профильных экспертов.

Литература [References]

1. Пузыревский, С.А. Правовые позиции коллегийных органов ФАС России (книга вторая): Сборник / Пузыревский С.А., Москвитин О.А. М.: Проспект, 2018. 216 с. ISBN 978-5-392-24138-5 [Puzyrevsky S.A. Legal Positions of the Collegial Bodies of the FAS Russia (book 2): collection / Puzyrevsky S.A., Moskvitin O.A. M. Prospekt. 2018. 216 p. ISBN 978-5-392-24138-5, (In Russ.)]
2. TAN, Y. (2022). The Amicus Curiae in International Criminal Justice by Sarah WILLIAMS, Hannah WOOLAVER, and Emma PALMER. Chicago: Hart Publishing, 2020. liv 367 pp.
doi: 10.5040/9781509913350. Asian Journal of International Law, 12(1), 194-195.
doi:10.1017/S2044251321000539
3. Копылова Е.А. Amicus curiae и экспертный свидетель в международном праве // Международное публичное и частное право. 2020. № 5. С. 15—18, <https://doi.org/10.18572/1812-3910-2020-5-15-18> [Kopylova E.A. Amicus curiae and an expert witness in international law // Public International and Private International Law. 2020;(5):15—18, (In Russ.), <https://doi.org/10.18572/1812-3910-2020-5-15-18>]
4. Копылова Е.А. Прокурор amicus curiae в международном уголовном судопроизводстве // Международное уголовное право и международная юстиция. 2020. № 5. С. 15—18 [Kopylova E.A. An amicus curiae prosecutor in international criminal proceedings // International Criminal Law and International Justice. 2020;(5):15-18, (In Russ.)]
5. Станских С.Н. Семинар ОБСЕ по человеческому измерению «Конституционное правосудие» (Варшава, 14—16 мая 2008 г.) // Журнал конституционного правосудия. 2010. № 2. С. 25—37 [Stanskikh S.N. OSCE Human Dimension Seminar “Constitutional Justice” (Warsaw, 14—16 May 2008) // Journal of Constitutional Justice. 2010;(2):25-37, (In Russ.)]
6. Селькова А.А. О месте и роли института amicus curiae в российском судопроизводстве // Арбитражный и гражданский процесс. 2020. № 5. С. 3—6, <https://doi.org/10.18572/1812-383X-2020-5-3-6> [Selkova A.A. On the place and role of the amicus curiae institution in Russian proceedings // Arbitrazh and Civil Procedure. 2020;(5):3-6, (In Russ.), <https://doi.org/10.18572/1812-383X-2020-5-3-6>]
7. Щукин А.И. Специализированный суд по международным коммерческим спорам как современная предпосылка конкурентоспособности российского правосудия в условиях мировой глобализации // Вестник гражданского процесса. 2022. Т. 12. № 3. С. 232—290, <https://doi.org/10.24031/2226-0781-2022-12-3-232-290> [Shchukin A.I. Specialized court for international commercial disputes as a modern prerequisite for competitive russian justice in a globalized world // Herald of Civil Procedure. 2022;12(3):232-290, (In Russ.), <https://doi.org/10.24031/2226-0781-2022-12-3-232-290>]
8. Миргородский Е.Д. Amicus curiae в международном праве: история и современность // Вестник Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА). 2019. № 10. С. 199—204, <https://doi.org/10.17803/2311-5998.2019.62.10.199-204> [Mirgorodskiy E.D. Amicus curiae in international law: history and the present // Courier of Kutafin Moscow State Law University (MSAL). 2019;(10):199-204, (In Russ.), <https://doi.org/10.17803/2311-5998.2019.62.10.199-204>]

Сведения об авторах

Москвитин Олег Андреевич: адвокат, партнер, руководитель антимонопольной и тарифной практик Коллегии адвокатов «Муранов, Черняков и партнеры», директор центра «Тарифное регулирование» Высшей школы тарифного регулирования РЭУ. им. Г. В. Плеханова, заместитель директора Института исследований национального и сравнительного права Факультета права НИУ ВШЭ, руководитель Комитета по тарифному регулированию, член Генерального совета Ассоциации антимонопольных экспертов
o.moskvitin@dcpravo.ru, omoskvitin@hse.ru

Березгов Алим Салимович: юрист антимонопольной и тарифной практик Коллегии адвокатов «Муранов, Черняков и партнеры»
a.berezgov@dcpravo.ru

УДК 342.95

Научная специальность 5.1.2

<https://doi.org/10.47361/2542-0259-2023-3-35-50-57>

ISSN: 2542-0259

© Российское конкурентное право
и экономика, 2023

Актуальные подходы ФАС России к привлечению субъектов естественных монополий, оказывающих услуги в портах или аэропортах, к административной ответственности за нарушение правил недискриминационного доступа

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

Аннотация

Исследована практика применения ФАС России Правил обеспечения доступа к услугам субъектов естественных монополий в аэропортах и Правил недискриминационного доступа к услугам субъектов естественных монополий в портах. Проанализирована практика привлечения субъектов естественных монополий к административной ответственности за нарушение указанных правил. В статье освещены актуальные правовые подходы ФАС России по вопросу квалификации нарушений субъектами естественных монополий указанных правил.

Ключевые слова: субъекты естественных монополий; правила недискриминационного доступа; услуги в портах, аэропортах; административная ответственность.

Для цитирования: Борисова М.Д. Актуальные подходы ФАС России к привлечению субъектов естественных монополий, оказывающих услуги в портах или аэропортах, к административной ответственности за нарушение правил недискриминационного доступа // Российское конкурентное право и экономика. 2023. № 3 (35). С. 50–57, <https://doi.org/10.47361/2542-0259-2023-3-35-50-57>

Автор заявляет об отсутствии конфликта интересов.

Actual Approaches of the Federal Antimonopoly Service of Russia to Bring Subjects of Natural Monopolies Providing Services in Ports or Airports to Administrative Liability for Violation of the Rules of Non-Discriminatory Access

Mariya D. Borisova,
FAS Russia,
Sadovaya-Kudrinskaya str., 11,
Moscow, 125993, Russia

Abstract

The practice of application of the FAS Russia Rules for ensuring access to the services of subjects of natural monopolies at airports and the Rules for non-discriminatory access to the services of subjects of natural monopolies in ports has been studied. The practice of bringing subjects of natural monopolies to administrative responsibility for violation of these rules is analyzed. The article highlights the current legal approaches of the Federal Antimonopoly Service of Russia on the issue of qualifying violations of these rules by subjects of natural monopolies.

Keywords: subjects of natural monopolies; rules of non-discriminatory access; services in ports, airports; administrative responsibility.

For citation: Borisova M.D. Actual approaches of the Federal Antimonopoly Service of Russia to bring subjects of natural monopolies providing services in ports or airports to administrative liability for violation of the rules of non-discriminatory access // Russian Competition Law and Economy. 2023;(3(35)):50-57, (In Russ.), <https://doi.org/10.47361/2542-0259-2023-3-35-50-57>

The author declare no conflict of interest.

В статье 8 Конституции Российской Федерации¹ закреплены основные принципы конкурентной политики: единство экономического пространства, свободное перемещение товаров, услуг и финансовых средств, поддержка конкуренции, свобода экономической деятельности. В соответствии с ч. 2 ст. 34 Конституции Российской Федерации не допускается экономическая деятельность, направленная на монополизацию и недобросовестную конкуренцию.

При этом согласно правовой позиции Конституционного Суда Российской Федерации, изложенной в одном из его постановлений², провозглашение России демократиче-

¹ Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993 с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020) / URL: <http://www.pravo.gov.ru> (Дата обращения: 10.07.2023).

² Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 19.12.2005 № 12-П «По делу о проверке конституционности абз. 8 п. 1 ст. 20 Федерального закона “О несостоятельности (банкротстве)” в связи с жалобой гражданина А.Г. Меженцева» // СЗ РФ. 16.01.2006. № 3. Ст. 335.

ским правовым государством обязывает государство, по смыслу ч. 1 ст. 45 Конституции Российской Федерации во взаимосвязи с ее ст. 2, 17 и 18, создавать наиболее благоприятные условия для рыночной экономики, в том числе путем непосредственного регулирующего государственного воздействия.

Так, в отдельных отраслях экономики монополия прямо предусмотрена Федеральным законом³. Это обусловлено в первую очередь необходимостью обеспечения недискриминационного доступа потребителей к услугам субъектов естественных монополий, а также необходимостью обеспечения баланса интересов субъектов естественных монополий и потребителей.

Монополия — это состояние товарного рынка, при котором производство и/или реализация товара осуществляется одним хозяйствующим субъектом [1, с. 20].

Естественная монополия является разновидностью монополии [2, с. 142; 3, с. 34]. Как правило, товарные рынки, находящиеся в состоянии естественной монополии, имеют особое социально-экономическое значение, поскольку затрагивают большой объем потребителей. Например, товарные рынки услуг по обеспечению доступа к объектам инфраструктуры аэропортов или портов.

На товарных рынках, находящихся в состоянии естественной монополии, деятельность хозяйствующего субъекта, как правило, осуществляется с использованием объектов инфраструктуры, имеющих высокую стоимость строительства и эксплуатации, в связи с чем развитие конкуренции на таких товарных рынках нецелесообразно (высокие барьеры входа, длительность возврата первоначальных капитальных вложений, необходимость обеспечения безопасности и другое).

Иначе говоря, монополии называются естественными в силу независимости от воли и сознания людей специфических свойств, присущих этим товарам, работам и услугам [4, с. 395].

Экономическая сущность монополии состоит в том, что производство товара в условиях отсутствия конкуренции экономически более выгодно (дешевле).

Однако на практике, с появлением у монополиста существенной рыночной власти, данная экономическая формула не работает, услуги субъектов естественных монополий не становятся дешевле.

В статье 34 Конституции Российской Федерации закреплено право граждан на свободное использование своих способностей и имущества для предпринимательской и иной не запрещенной законом экономической деятельности.

Обеспечение свободы экономической деятельности невозможно без соблюдения принципа равенства участников гражданского оборота. При этом следует разли-

чать юридическое равенство, закрепленное в гражданском законодательстве Российской Федерации⁴, и экономическое равенство участников товарного оборота.

Обеспечение экономического равенства участников гражданского оборота невозможно без ограничения прав и возможностей лиц, обладающих существенной рыночной властью, поскольку принцип равенства участников гражданского оборота нивелируется экономической властью.

Нивелировать такое неравенство призвано в том числе антимонопольное законодательство Российской Федерации и законодательство Российской Федерации о естественных монополиях, содержащее в числе прочего запреты и предписания (недопустимость необоснованного отказа от заключения договоров; предоставление потребителям необходимой информации; обязанность ведения раздельного учета доходов и расходов по видам деятельности и др.), а также законодательство Российской Федерации об административных правонарушениях⁵.

Целью настоящей работы является выявление и анализ наиболее эффективных механизмов реагирования на нарушение субъектами естественных монополий, оказывающими услуги в портах или аэропортах, правил недискриминационного доступа [5—7].

Задачами настоящей работы являются:

1) анализ законодательства Российской Федерации и правоприменительной практики в сфере оказания субъектами естественных монополий услуг в портах и аэропортах;

2) выявление наиболее эффективных механизмов реагирования на допущенные субъектами естественных монополий, оказывающими услуги в портах или аэропортах, нарушения правил недискриминационного доступа.

Согласно ч. 3 ст. 10 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» (далее — Закон о защите конкуренции)⁶ в целях предупреждения создания дискриминационных условий федеральным законом или нормативным правовым актом Правительства Российской Федерации могут устанавливаться правила недискриминационного доступа на товарные рынки и (или) к товарам, производимым или реализуемым субъектами естественных монополий, регулирование деятельности которых осуществляется в соответствии с Федеральным законом от 17.08.1995 № 147-ФЗ «О естественных монополиях» (далее — Закон о естественных монополиях), а также к объектам инфраструктуры, ис-

³ Федеральный закон от 17.08.1995 № 147-ФЗ «О естественных монополиях» // СЗ РФ. 21.08.1995. № 34. Ст. 3426.

⁴ Ст. 1 Гражданского кодекса Российской Федерации (ч. 1) от 30.11.1994 № 51-ФЗ // СЗ РФ. 05.12.1994. № 32. Ст. 3301.

⁵ Ст. 1.1 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ // СЗ РФ. 07.01.2002. № 1 (ч. 1). Ст. 1.

⁶ Федеральный закон от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» // СЗ РФ. 2006. № 31 (ч. 1). Ст. 3434.

пользуемым этими субъектами естественных монополий непосредственно для оказания услуг в сферах деятельности естественных монополий.

Правила обеспечения доступа к услугам субъектов естественных монополий в аэропортах утверждены постановлением Правительства Российской Федерации от 22.07.2009 № 599 «О порядке обеспечения доступа к услугам субъектов естественных монополий в аэропортах» (далее — Правила № 599)⁷. Правила недискриминационного доступа к услугам субъектов естественных монополий в портах утверждены постановлением Правительства Российской Федерации от 20.10.2017 № 1285 «Об утверждении Правил недискриминационного доступа к услугам субъектов естественных монополий в портах» (далее — Правила № 1285)⁸.

Анализ практики применения ФАС России Правил № 599 и Правил № 1285 в период с 2017 по 2022 г. выявил случаи привлечения субъектов естественных монополий, оказывающих услуги в портах или аэропортах, к административной ответственности, предусмотренной ст. 9.21 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях (далее — КоАП) за нарушение указанных правил.

Так, постановлениями должностного лица Управления Федеральной антимонопольной службы по г. Москве акционерное общество «Международный аэропорт «Внуково» привлечено к административной ответственности, предусмотренной ст. 9.21 КоАП, за нарушение срока рассмотрения заявок об оказании услуг в аэропортах, установленного п. 7 Правил № 599.

Указанные постановления обжалованы в судебном порядке и оставлены в силе, в том числе Арбитражным судом Московского округа (дела № А40-171790/21⁹ и № А40-206772/22-139-1629¹⁰).

Кроме того, постановлением должностного лица Управления Федеральной антимонопольной службы по Сахалинской области (далее — Сахалинское УФАС России) Общество с ограниченной ответственностью «Северо-Курильский морской порт» привлечено к ад-

министративной ответственности, предусмотренной ч. 1 ст. 9.21 КоАП за нарушение п. 4 и 19 Правил № 1285, выразившееся в необеспечении доступа потребителей к сведениям об условиях, определяемых договором перевалки груза или выполнения (оказания) регулируемых работ (услуг) в морском порту между субъектом естественной монополии (оператором морского терминала) и заказчиком путем их размещения на официальном сайте.

Указанное постановление было обжаловано в судебном порядке и оставлено в силе постановлением Пятого арбитражного апелляционного суда от 02.03.2020 по делу № А59-5254/2019¹¹.

В то же время в 2020 г. постановлением должностного лица Сахалинского УФАС России Общество с ограниченной ответственностью «СК Навигатор» (далее — Общество) привлечено к административной ответственности, предусмотренной ч. 2 ст. 14.31 КоАП, за нарушение п. 11 и 18 Правил № 1285, выразившееся в размещении на официальном сайте информации, содержащей сведения о сроке представления заявки на заключение договора об оказании услуг буксиров, оказываемых субъектами естественных монополий в портах, а также типовых форм договоров на предоставление услуг буксиров (далее — Постановление).

Рассматриваемое постановление обжаловано Обществом в судебном порядке. Решением Арбитражного суда Сахалинской области от 31.03.2022 по делу № А59-2445/21¹² постановление признано незаконным и отменено.

При этом, установив неверную квалификацию рассматриваемого деяния в соответствии с КоАП, Арбитражный суд Сахалинской области отметил, что нарушение п. 11 и 18 Правил № 1285 образует состав административного правонарушения, предусмотренного ст. 9.21 КоАП, а не ст. 14.31 КоАП.

Согласно ч. 1 ст. 9.21 КоАП «нарушение субъектом естественной монополии правил (порядка обеспечения) недискриминационного доступа или установленного порядка подключения (технологического присоединения) к магистральным нефтепроводам и (или) магистральным нефтепродуктопроводам, электрическим сетям, тепловым сетям, газораспределительным сетям или централизованным системам горячего водоснабжения, холодного водоснабжения и водоотведения, либо нарушение собственником или иным законным владельцем объекта

⁷ Постановление Правительства Российской Федерации от 22.07.2009 № 599 «О порядке обеспечения доступа к услугам субъектов естественных монополий в аэропортах» // СЗ РФ. 27.07.2009. № 30. Ст. 3836.

⁸ Постановление Правительства Российской Федерации от 20.10.2017 № 1285 «Об утверждении Правил недискриминационного доступа к услугам субъектов естественных монополий в портах» // СЗ РФ. 30.10.2017. № 44. Ст. 6516.

⁹ Постановление Арбитражного суда Московского округа от 08.06.2022 по делу № А40-171790/21 / <https://kad.arbitr.ru/Card/552cbf61-cdaf-4d16-976f-46bb8c73aaa0> (Дата обращения: 10.07.2023).

¹⁰ Решение Арбитражного суда города Москвы от 29.11.2022 по делу № А40-206772/22-139-1629 / <https://kad.arbitr.ru/Card/372b4cc5-a900-40c2-8913-f16aed037970> (Дата обращения: 10.07.2023).

¹¹ Постановление Пятого арбитражного апелляционного суда от 02.03.2020 по делу № А59-5254/2019 / <https://kad.arbitr.ru/Card/9212cfb0-2b89-4b87-afdb-8dce7f7895ab> (Дата обращения: 10.07.2023).

¹² Решение Арбитражного суда Сахалинской области от 31.03.2022 № А59-2445/21 / <https://kad.arbitr.ru/Card/73bf905a-26a3-4d0c-a3a8-2b9a7c770170> (Дата обращения: 10.07.2023).

электросетевого хозяйства правил недискриминационного доступа к услугам по передаче электрической энергии, либо препятствование собственником или иным законным владельцем водопроводных и (или) канализационных сетей транспортировке воды по их водопроводным сетям и (или) транспортировке сточных вод по их канализационным сетям — влечет наложение административного штрафа на должностных лиц в размере от 10 тыс. до 40 тыс. руб.; на юридических лиц в размере от 100 тыс. до 500 тыс. руб.».

Как следует из диспозиций ч. 1 и 2 ст. 14.31 КоАП, административным правонарушением, ответственность за совершение которого предусмотрена ст. 14.31 КоАП, является совершение занимающим доминирующее положение на товарном рынке хозяйствующим субъектом действий, признаваемых злоупотреблением доминирующим положением и недопустимых, в соответствии с антимонопольным законодательством Российской Федерации, за исключением случаев, предусмотренных ст. 9.21 КоАП.

Таким образом, ст. 9.21 КоАП является специальной нормой по отношению к ст. 14.31 КоАП. Указанный вывод согласуется с правовой позицией ФАС России, изложенной в разъяснении Президиума ФАС России от 29.08.2017 № 10 «О применении антимонопольными органами антимонопольного законодательства в целях выявления и пресечения нарушений порядка ценообразования» (утв. протоколом Президиума ФАС России от 29.08.2017 № 17)¹³, а также в разъяснении Президиума ФАС России № 7 «Порядок применения закона о защите конкуренции с учетом правил технологического присоединения, правил недискриминационного доступа, правил подключения и законодательства о теплоснабжении» (утв. протоколом Президиума ФАС России от 30.11.2016 № 15) (далее — разъяснение Президиума ФАС России № 7)¹⁴.

При этом подлежит учету правовая позиция Верховного Суда Российской Федерации¹⁵, согласно которой при квалификации административных правонарушений

необходимо учитывать приоритет специальных норм Особенной части КоАП перед ее общими нормами.

С учетом изложенного, если действия привлекаемого к административной ответственности субъекта естественной монополии, оказывающего услуги в портах или аэропортах, выражающиеся в нарушении правил (порядка обеспечения) недискриминационного доступа, содержат признаки состава административного правонарушения, предусмотренного ст. 9.21 КоАП, то дело об административном правонарушении надлежит возбуждать и рассматривать по ст. 9.21 КоАП, а не по ст. 14.31 КоАП.

Указанный вывод подтверждается вышеуказанной судебной практикой (постановление Арбитражного суда Московского округа от 06.06.2022 по делу № А40-171790/21, решение Арбитражного суда города Москвы от 29.11.2022 по делу № А40-206772/22-139-1629, постановление Пятого арбитражного апелляционного суда от 02.03.2020 по делу № А59-5254/2019, решение Арбитражного суда Сахалинской области от 31.03.2022 № А59-2445/21), а также согласуется с правовой позицией ФАС России, изложенной в письмах ФАС России (исх. от 22.05.2023 № МШ/39669/23 и от 23.06.2023 № МШ/49741/23).

При этом, как следует из вышеуказанного разъяснения Президиума ФАС России, круг субъектов административной ответственности необоснованно ограничен субъектами естественных монополий, осуществляющих свою деятельность в сферах:

- транспортировки нефти и нефтепродуктов по магистральным трубопроводам (нефтепроводам, нефтепродуктопроводам);
- транспортировки газа по газопроводам;
- оказания услуг по передаче электрической энергии;
- оказания услуг по передаче тепловой энергии;
- водоснабжения и водоотведения с использованием централизованных систем горячего водоснабжения, холодного водоснабжения, водоотведения.

Кроме того, перечень утвержденных в настоящее время правил (порядков обеспечения) недискриминационного доступа, содержащийся в разъяснении Президиума ФАС России № 7, является неактуальным, поскольку не содержит указания на Правила № 599 и Правила № 1285.

Дополнительно стоит отметить, что привлечение субъектов естественных монополий, оказывающих услуги в портах или аэропортах, к административной ответственности по ст. 14.31 КоАП и назначение административных наказаний в виде «оборотных штрафов»¹⁶ за на-

¹³ Разъяснение Президиума ФАС России от 29.08.2017 № 10 «О применении антимонопольными органами антимонопольного законодательства в целях выявления и пресечения нарушений порядка ценообразования» (утв. протоколом Президиума ФАС России от 29.08.2017 № 17) / СПС КонсультантПлюс (Дата обращения: 10.07.2023).

¹⁴ Разъяснение № 7 Президиума ФАС России «Порядок применения закона о защите конкуренции с учетом правил технологического присоединения, правил недискриминационного доступа, правил подключения и законодательства о теплоснабжении» (утв. протоколом Президиума ФАС России от 30.11.2016 № 15) / СПС КонсультантПлюс (Дата обращения: 10.07.2023).

¹⁵ Пункт 18 постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 24.10.2006 № 18 «О некоторых вопросах, возникающих у судов при применении Особенной части Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях» / СПС КонсультантПлюс (Дата обращения: 10.07.2023).

¹⁶ Под «оборотным штрафом» понимается денежное взыскание, выраженное в величине, кратной установленной п. 3 (сумма выручки от реализации товара, работы (услуги) либо сумма расходов на приобретение товара, работы (услуги), на рынке которого совершено правонарушение) и п. 5 (начальная (максимальная) цена гражданско-правового договора, цена контракта, заключенного с единственным поставщиком (подрядчиком, исполнителем)) ст. 3.5 КоАП и предусмотренный санкциями ч. 2 ст. 14.31, ч. 1—4 и 6 ст. 14.32 и ч. 2 ст. 14.33 КоАП.

рушение Правил № 599 или Правил № 1275 не отвечает принципам справедливости и соразмерности административного наказания в виду следующего.

Договор о Евразийском экономическом союзе (подписан в г. Астане 29.05.2014)¹⁷, стороной которого является Российская Федерация, содержит общие принципы конкуренции, то есть принципы деятельности национальных антимонопольных органов государств — членов Евразийского экономического союза.

К числу таких принципов относится принцип эффективных санкций за антимонопольные правонарушения.

Так, согласно п. 6 ст. 75 Договора о Евразийском экономическом союзе государства-члены устанавливают в своем законодательстве штрафные санкции за совершение антиконкурентных действий в отношении хозяйствующих субъектов (субъектов рынка) и должностных лиц органов власти, исходя из принципов эффективности, соразмерности, обеспеченности, неотвратимости и определенности, и обеспечивают контроль за их применением. При этом государства-члены признают, что в случае применения штрафных санкций наиболее высокие штрафные санкции должны устанавливаться за нарушения, представляющие наибольшую угрозу для конкуренции (ограничивающие конкуренцию соглашения, злоупотребление доминирующим положением хозяйствующими субъектами (субъектами рынка) государств-членов), при этом предпочтительны штрафные санкции, исчисляемые исходя из суммы выручки правонарушителя от реализации товара или из суммы расходов правонарушителя на приобретение товара, на рынке которого совершено правонарушение.

Действующим правовым регулированием предусмотрены различные механизмы «эффективных санкций», к числу которых относятся и «оборотные штрафы».

При этом такие штрафы должны назначаться за нарушения, которые наносят колоссальный ущерб как общественным отношениям в сфере экономики в целом, так и прямые убытки конкретным хозяйствующим субъектам, зачастую исчисляемые миллиардами рублей.

В случаях нарушения субъектами естественных монополий, оказывающими услуги в портах или аэропортах, Правил № 599 или Правил № 1285, такой ущерб отсутствует.

Кроме того, в большинстве случаев при размещении такими субъектами на официальных сайтах соответствующей информации у потребителя имеется возможность получить эту информацию иными способами (например, по запросу).

Таким образом, привлечение субъектов естественных монополий, оказывающих услуги в портах или аэропор-

тах, к административной ответственности в виде «оборотных штрафов» за рассматриваемые правонарушения является излишне карательным.

Дополнительно стоит отметить, что согласно ч. 1.2 ст. 28.1 КоАП поводом к возбуждению дел об административных правонарушениях, предусмотренных в том числе ст. 14.31 КоАП, является принятие комиссией антимонопольного органа решения, которым установлен факт нарушения антимонопольного законодательства Российской Федерации.

В соответствии со ст. 41.1 Закона о защите конкуренции дело о нарушении антимонопольного законодательства не может быть возбуждено и возбужденное дело подлежит прекращению по истечении трех лет со дня совершения нарушения антимонопольного законодательства, а при длящемся нарушении антимонопольного законодательства — со дня окончания нарушения или его обнаружения.

Как следует из ч. 1 ст. 4.5 КоАП, постановление по делу об административном правонарушении, вынесенное в нарушении антимонопольного законодательства Российской Федерации, не может быть вынесено по истечении одного года со дня совершения административного правонарушения.

Таким образом, с учетом сроков производства по делам о нарушении антимонопольного законодательства Российской Федерации, а также сроков давности привлечения к административной ответственности возбуждение и рассмотрение дел по ст. 9.21 КоАП, а не по ст. 14.31 КоАП позволит обеспечить наиболее оперативное принятие мер реагирования (рис. 1 и рис. 2).

На основании изложенного представляется целесообразным актуализировать разъяснение Президиума ФАС России № 7, в том числе с учетом сложившейся судебной практики (дела № А40-171790/21, № А40-206772/22-139-1629, № А59-5254/2019 и № А59-2445/2021) и актуальных правовых подходов ФАС России, изложенных в письмах ФАС России (исх. от 22.05.2023 № МШ/39669/23 и от 23.06.2023 № МШ/49741/23), дополнив их положением, согласно которому субъектами административной ответственности, предусмотренной ст. 9.21 КоАП, в числе прочих являются субъекты естественных монополий, оказывающие услуги в портах или аэропортах.

Кроме того, представляется обоснованным актуализировать перечень утвержденных в настоящее время правил (порядков обеспечения) недискриминационного доступа, содержащийся в рассматриваемом разъяснении Президиума ФАС России, дополнив его Правилами № 599 и Правилами № 1285¹⁸.

¹⁷ Договор о Евразийском экономическом союзе (подписан в г. Астане 29.05.2014) (с изм. и доп., вступ. в силу с 03.04.2023) / <http://pravo.gov.ru> (Дата обращения: 10.07.2023).

¹⁸ Согласно позиции Правового управления ФАС России, внесение предлагаемых изменений в соответствующие разъяснения Президиума ФАС России нецелесообразно.



Рис. 1. Сроки реагирования на нарушение субъектами естественных монополий правил недискриминационного доступа в случае возбуждения дела о нарушении антимонопольного законодательства Российской Федерации

Figure 1. Terms of response to violation by subjects of natural monopolies of the rules of non-discriminatory access in the event of initiation of a case on violation of the antimonopoly legislation of the Russian Federation

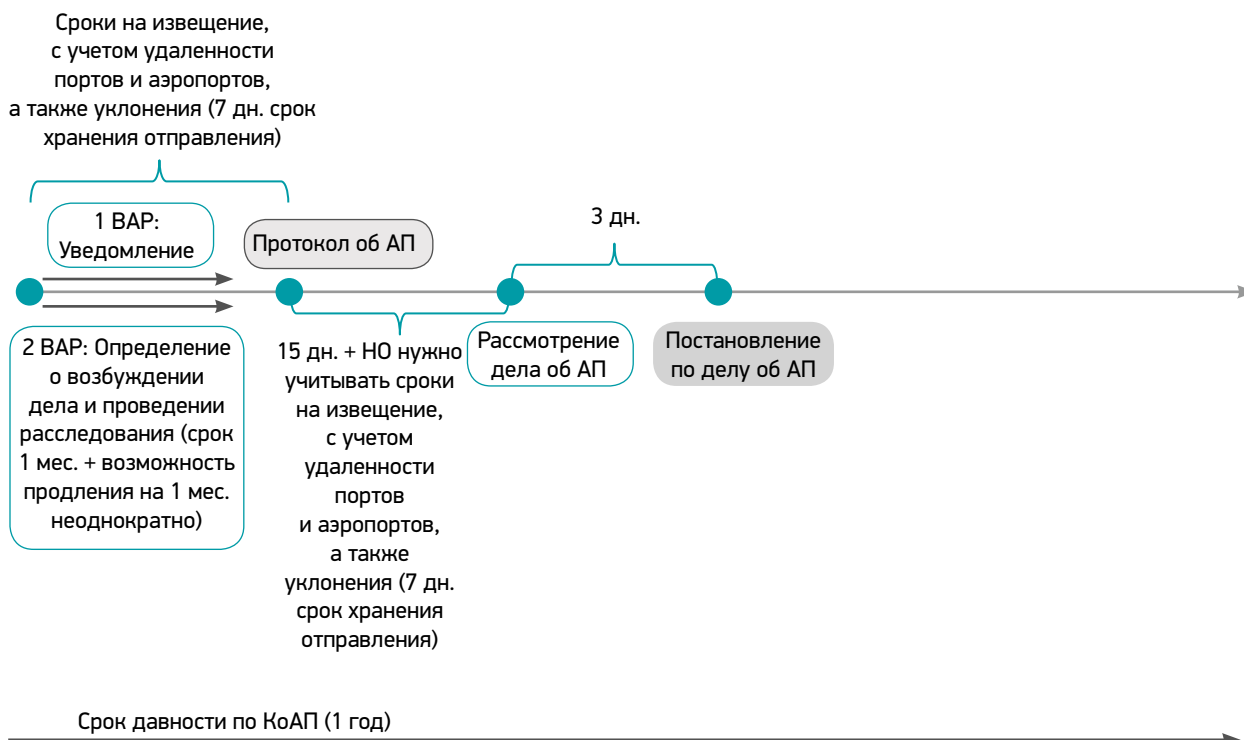


Рис. 2. Сроки реагирования на нарушение субъектами естественных монополий правил недискриминационного доступа в случае возбуждения дела об административном правонарушении по ст. 9.21 КоАП

Figure 2. Terms of response to violation of the rules of non-discriminatory access by subjects of natural monopolies in the event of initiation of an administrative offense case under article 9.21 of the Code of Administrative Offenses

В таком случае соответствующих корректировок потребуют и Правила № 1285, а также Правила № 599 в части исключения из них п. 20 и 42 соответственно.

Закключение

Обеспечение экономического равенства участников гражданского оборота достигается в том числе посредством установленных антимонопольным законодательством Российской Федерации и законодательством Российской Федерации о естественных монополиях запретов и предписаний, а также посредством возможности наступления административной ответственности.

По результатам проведенного анализа практики применения ФАС России Правил № 1285 и Правил № 599 за период с 2017 по 2022 г. установлено, что сформирована практика привлечения субъектов естественных монополий, оказывающих услуги в портах или аэропортах, к административной ответственности, предусмотренной ст. 9.21 КоАП за нарушение указанных правил. Постановления обжалованы в суде. Оставлены в силе.

На основании изложенного, а также в целях обеспечения единообразия практики применения рассматриваемых правил целесообразно актуализировать разъяснение Президиума ФАС России № 7. В таком случае соответствующих корректировок потребуют Правила № 1285 и Правила № 599. ■

Литература [References]

1. Гаврилов Д.А., Пузыревский С.А., Серегин Д.И. Конкурентное право: Учебник. М.: Норма. 2018. 416 с. [Gavrilov D.A., Puzyrevsky S.A., Seregin D.I. Competition law: a textbook. M.: Norma. 2018. 416 p., (In Russ.)]
2. Предпринимательское право России: итоги, тенденции и пути развития / В. А. Вайпан, И. С. Шиткина, С. А. Карелина [и др.]. М.: Юридический Дом «Юстицинформ», 2019. 664 с. ISBN 978-5-7205-1554-6 [Entrepreneurial law of Russia: results, trends and development paths / V.A. Vaipan, I.S. Shitkin, S.A. Karelin [et al.]. M.: Legal House "Justicinform" 2019. 664 p. ISBN 978-5-7205-1554-6, (In Russ.)]
3. Паращук С.А. Монополия и монополизация: регламентация в российском праве // Юрист. 2017.

№ 1. С. 29—34 [Parashchuk S.A. Monopoly and monopolization: regulation in the russian law // Jurist. 2017;(1):29-34, (In Russ.)]

4. Жилинский С.Э. Правовая основа предпринимательской деятельности (предпринимательское право): Курс лекций. М.: НОРМА-ИНФРА-М. 2007. 950 с. [Zhilinsky S.E. Legal basis of entrepreneurial activity (entrepreneurial law): Course of lectures. M.: NORMA-INFRA-M. 2007. 950 p., (In Russ.)]
5. Фетисов А.К. Разрешение споров в арбитражных судах, связанных с применением антимонопольного законодательства: для студентов вузов, обучающихся по программе «Гражд. процесс (судеб. деятельность)» (в рамках направления подгот.: 030900 Юриспруденция ФГОС ВПО по направлению подгот. «Юриспруденция» (квалификация (степень) «магистр»)). М.: Инфотропик Медиа. 2013. 172 с. [Fetisov A.K. Resolution of disputes in arbitration courts related to the application of antimonopoly legislation: for university students studying under the "Civil process (of destinies. activities)" (within the scope of the sub-section: 030900 Jurisprudence of the GEF HPE in the sub-section. "urisprudence" (qualification (degree) "master"))). M.: Infotropic Media, 2013. 172 p., (In Russ.)]
6. Морозов С.Ю. Система транспортных организационных договоров. М.: Норма, 2011. 352 с. [Morozov S.Yu. System of transport organizational agreements. M.: Norma, 2011. 352 p., (In Russ.)]
7. Рубцова М.В. Проблемы конкуренции на рынке транспортных услуг // Транспортное право. 2016. № 3. С. 3—6 [Rubtsova M.V. Problems of competition in the transport services market // Transportation Law. 2016;(3):3-6, (In Russ.)]

Сведения об авторе

Борисова Мария Дмитриевна: ведущий консультант отдела регулирования воздушного транспорта Управления регулирования транспорта и контроля закрытых закупок ФАС России
mborisova@fas.gov.ru

Статья поступила в редакцию: 11.07.2023
Одобрена после рецензирования: 20.07.2023
Принята к публикации: 02.08.2023
Дата публикации: 29.09.2023

The article was submitted: 11.07.2023
Approved after reviewing: 20.07.2023
Accepted for publication: 02.08.2023
Date of publication: 29.09.2023

УДК 342.97

Научная специальность: 5.1.2

<https://doi.org/10.47361/2542-0259-2023-3-35-58-63>

ISSN: 2542-0259

© Российское конкурентное право
и экономика, 2023

Целесообразность применения национального стандарта в области антимонопольного комплаенса

**Акимова И.В.,
Кожевников И.Н.***,
BGP Litigation,
123112, Россия, г. Москва,
Пресненская наб., д. 6, стр. 2

Аннотация

Статья посвящена анализу регулирования системы антимонопольного комплаенса в Российской Федерации с точки зрения ее целесообразности, а также соответствия регулирования основным целям системы внутреннего обеспечения соответствия положениям антимонопольного законодательства. Дана оценка отдельным положениям Национального стандарта Российской Федерации ГОСТ Р 70433-2022 «Система внутреннего обеспечения соответствия требованиям антимонопольного законодательства (система антимонопольного комплаенса) в организации» (утв. приказом Росстандарта от 25.10.2022 № 1181-ст, не введен в действие) с точки зрения их эффективности и необходимости для хозяйствующих субъектов при разработке и введении системы антимонопольного комплаенса.

Ключевые слова: антимонопольное регулирование; антимонопольный комплаенс; система внутреннего обеспечения; антимонопольные риски; соответствие; внутренние акты; национальный стандарт.

Для цитирования: Акимова И.В., Кожевников И.Н. Целесообразность применения национального стандарта в области антимонопольного комплаенса // Российское конкурентное право и экономика. 2023. № 3 (35). С. 58–63, <https://doi.org/10.47361/2542-0259-2023-3-35-58-63>

Авторы заявляют об отсутствии конфликта интересов.

The Expediency of Applying the National Standard of Antimonopoly Compliance

Irina V. Akimova,
Ilia N. Kozhevnikov*,
BGP Litigation,
Presnenskaya nab., 6, bldg 2,
Moscow, 123112, Russia

Abstract

This article is devoted to the analysis of the regulation of the antimonopoly compliance system in the Russian Federation in terms of assessing its balance, in accordance with the requirements of the antimonopoly compliance enforcement system. This article proposes a sustainable public assessment in terms of their sustainability and effectiveness in protecting entities in the development and implementation of an antitrust compliance system.

Keywords: antimonopoly regulation; antimonopoly compliance; internal security system; antimonopoly risks; compliance; internal regulations; national standard.

For citation: Akimova I.V., Kozhevnikov I.N. The expediency of applying the national standard of antimonopoly compliance // Russian Competition Law and Economy. 2023;(3(35)):58-63, (In Russ.), <https://doi.org/10.47361/2542-0259-2023-3-35-58-63>

The authors declare no conflict of interest.

Система антимонопольного комплаенса — это механизм, направленный на эффективное ведение предпринимательской деятельности с минимизацией рисков привлечения к ответственности за нарушение антимонопольного законодательства. Понимание эффективности превентивного механизма строится на важнейшем принципе гражданско-правовых отношений участников рынка — добросовестности, которая в общем презюмируется [1]. То есть фактически эффективность системы предупреждения и управления рисками строится на добровольном и добросовестном участии сотрудников и руководства компании в разработке и реализации такой системы.

В соответствии с изложенным дискуссия относительно необходимости регламентации регулирования антимонопольного комплаенса велась в России уже давно. При этом российские компании начали внедрять системы задолго до принятия законопроекта. При отсутствии необходимого регулирования компании руководствовались практиками построения комплаенс-систем, которые были переняты у ведущих зарубежных компаний. Ввиду отсутствия определенной регламентации системы предупреждения и управления антимонопольными рисками ключевую роль сыграло экспертное сообщество.

Представляется, что именно действия экспертного сообщества способствовали внесению ясности в понимание, формирование основных требований и установление правовых стимулов для хозяйствующих субъектов к внедрению антимонопольного комплаенса. Именно экспертное сообщество, в том числе Ассоциация антимонопольных экспертов, совместно с ФАС России выступили инициаторами дискуссий о необходимости регламентации правовых основ антимонопольного комплаенса¹.

¹ <https://www.garant.ru/news/1132698/>

В настоящее время антимонопольный комплаенс получил еще более широкое распространение в рамках организации деятельности хозяйствующих субъектов, и не только. Однако так было не всегда. Представляется, что основным толчком в развитии регулирования системы антимонопольного комплаенса стало принятие в 2019 г. законопроекта о внесении изменений в Федеральный закон от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции»² (далее — «Закон о защите конкуренции»). Законопроект содержал базовые характеристики системы внутреннего обеспечения соответствия требованиям антимонопольного законодательства. Однако изначальные изменения, которые планировали внести в Закон о защите конкуренции, были намного масштабнее, чем финальная редакция, принятая в итоге.

Учитывая, что внесенные в Закон о защите конкуренции изменения не давали развернутого представления о порядке и особенностях, которые нужно учитывать при подготовке системы антимонопольного комплаенса, были подготовлены Разъяснения ФАС России от 02.07.2021 № 20 «О системе внутреннего обеспечения соответствия требованиям антимонопольного законодательства» (далее — «Разъяснения ФАС России № 20»). Указанные разъяснения были подготовлены в целях единообразного применения антимонопольного законодательства при рассмотрении ФАС России обращений хозяйствующих субъектов об установлении соответствия внутреннего акта (внутренних актов) об антимонопольном комплаенсе требованиям антимонопольного законодательства в порядке ч. 5 ст. 9¹ Закона о защите конкуренции.

Рекомендации, изложенные в разъяснениях, призваны оказывать содействие хозяйствующим субъектам в организации эффективного антимонопольного комплаенса. При этом антимонопольный комплаенс конкретного хозяйствующего субъекта может учитывать особенности его внутренней структуры, количество работников, отрасль экономики, в которой хозяйствующий субъект осуществляет свою деятельность, и иные параметры. Неприменение рекомендаций (полностью или частично), исходя из положений Разъяснений ФАС России № 20, не исключает соответствия внутреннего акта (внутренних актов) хозяйствующего субъекта об антимонопольном комплаенсе Закону о защите конкуренции, а также эффективности антимонопольного комплаенса³.

В Разъяснениях ФАС России № 20 также указано, что их применение является добровольным, а эффек-

тивность комплаенса непосредственно зависит в первую очередь от:

- заинтересованности руководства хозяйствующего субъекта в эффективности функционирования антимонопольного комплаенса, а также вовлеченности работников хозяйствующего субъекта в реализацию положений внутреннего акта об антимонопольном комплаенсе;
- регулярности оценки рисков нарушения антимонопольного законодательства;
- непрерывности функционирования антимонопольного комплаенса, а также постоянного совершенствования и повышения эффективности антимонопольного комплаенса.

То есть основным залогом эффективности системы антимонопольного комплаенса является заинтересованность и вовлеченность руководства и сотрудников компании в соответствующие процессы. Какая-либо регламентация соответствующих положений не приведет к изменению основ построения эффективной комплаенс-системы. В отсутствие реальной заинтересованности компании, ее руководства и сотрудников в реализации системы минимизации рисков антимонопольный комплаенс не будет функционировать.

В рамках оценки эффективности регулирования системы антимонопольного комплаенса государственными органами было определено, что потенциально любой конкретной системе антимонопольного комплаенса любого хозяйствующего субъекта свойственны общие цели, терминология, принципы, структура, процедуры и методология построения (организации) и функционирования.

В целях реализации идей по унификации системы и требований к системе антимонопольного комплаенса Республиканским научно-исследовательским институтом интеллектуальной собственности был разработан, рассмотрен ТК 481 и утвержден приказом Росстандарта от 25.10.2022 № 1181-ст Национальный стандарт Российской Федерации ГОСТ Р 70433-2022 «Система внутреннего обеспечения соответствия требованиям антимонопольного законодательства (система антимонопольного комплаенса) в организации» (далее — ГОСТ Р 70433-2022), введение в действие которого отнесено на 01.01.2024⁴.

ГОСТ Р 70433-2022 является рекомендательным для хозяйствующих субъектов актом, призванным содействовать созданию механизмов, стимулирующих принятие по единым правилам и процедурам антимонопольного

² Собрание законодательства РФ. 31.07.2006. № 31 (1 ч.). Ст. 3434.

³ Разъяснения ФАС России от 02.07.2021 № 20 «О системе внутреннего обеспечения соответствия требованиям антимонопольного законодательства» // Справочно-информационная система КонсультантПлюс (Дата обращения: 03.07.2023).

⁴ Национальный стандарт Российской Федерации ГОСТ Р 70433-2022 «Система внутреннего обеспечения соответствия требованиям антимонопольного законодательства (система антимонопольного комплаенса) в организации» (утв. приказом Росстандарта от 25.10.2022 № 1181-ст) // Справочная система «Кодекс». (Дата обращения: 22.06.2023).

комплаенса в организациях в соответствии с антимонопольным законодательством [2].

Фактически чуть меньше чем за четыре года регулирование антимонопольного комплаенса проделало очень долгий путь: от полного отсутствия регулирования системы минимизации антимонопольных рисков до масштабных изменений. Появление соответствующего регулирования позитивным образом влияет на осведомленность хозяйствующих субъектов и их должностных лиц относительно требований, предъявляемых к системе антимонопольного комплаенса. В то же время, по нашему мнению, представляется неоднозначным и несвоевременным принятие национального стандарта в области организации системы внутреннего обеспечения требованиям антимонопольного законодательства.

Фактически национальный стандарт является факультативным документом, не требующим обязательного применения до момента указания на то, что компания соответствует требованиям национального стандарта. Применение национального стандарта является обязательным *для изготовителя и (или) исполнителя* (но не для органов государственной власти) *в случае публичного заявления о соответствии продукции национальному стандарту* (ст. 26 Федерального закона от 29.06.2015 № 162-ФЗ «О стандартизации в Российской Федерации»)⁵.

В случае нарушения положений закона в сфере стандартизации предусмотрена уголовная, административная и иная ответственность. Также дополнительно необходимо рассмотреть данную ситуацию и под другим углом. Принятие и согласование с антимонопольным органом системы антимонопольного комплаенса не дает хозяйствующему субъекту однозначных гарантий неприменения к нему ограничительных мер. То есть само по себе отступление от согласованной с антимонопольным органом системы антимонопольного комплаенса также несет в себе риски, связанные с квалификацией действий хозяйствующего субъекта в качестве нарушения антимонопольного законодательства.

В случае негативного исхода рассмотрения антимонопольного дела хозяйствующему субъекту может быть выдано обязательное для исполнения предписание (направленное на изменение поведения хозяйствующего субъекта и условий его деятельности), а также применен оборотный штраф (при наличии ограничения конкуренции). Фактически дополнительного положительного эффекта применение национального стандарта для хозяйствующего субъекта не несет. Указанное обстоятельство, по нашему мнению, является одной из ключевых проблем. Эффективность национального стандарта зависит от способности государства определить и гарантировать эффективные стимулы к соблюде-

нию антимонопольного законодательства. Национальный стандарт таких стимулов не содержит. Более того, ранее выпущенные ФАС России разъяснения содержат схожие положения, а цели, указанные в разъяснениях и национальном стандарте, практически полностью совпадают (единообразное применение антимонопольного законодательства и установление соответствия внутреннего акта (внутренних актов) об антимонопольном комплаенсе требованиям антимонопольного законодательства). Таким образом, у хозяйствующих субъектов отсутствуют стимулы к использованию национального стандарта на практике.

При этом необходимо отметить, что эффективность системы антимонопольного комплаенса строится на поведенческом аспекте хозяйствующего субъекта и его должностных лиц, в том числе на полной и всесторонней оценке рыночных условий и добросовестности сотрудников.

То есть закрепленный набор инструментов в национальном стандарте способен создавать лишь предпосылки для организации системы предупреждения нарушений и митигирования их последствий.

Реальная эффективность антимонопольного комплаенса связана, прежде всего, с эффективной и последовательной реализацией этапов и положений политик внутри компании. С этим согласно и экспертное сообщество. Как верно отмечают И.В. Князева и К.В. Дозмаров, важно включить систему антимонопольного комплаенса «в содержательный концепт менеджмента организации» и вывести «ее на такой уровень, чтобы поведенческая политика, предусмотренная программой, стала частью конкурентной культуры компании» [3]. По мнению О. Денченковой, владельцы бизнеса понимают, что стратегически эффективна та деятельность, которая ведется правовыми методами и способствует формированию репутации надежного контрагента. Это особенно актуально для крупных публичных компаний. Человеческий фактор и соблюдение сотрудниками законодательства — первое, с чем нужно работать, поскольку ответственность за их действия несет компания. Как правило, в нарушениях против конкуренции компания отвечает за сотрудника, даже если он действовал по собственной инициативе, без указаний руководства [4].

По нашему мнению, применение положений национального стандарта не будет играть решающей роли в построении эффективной системы риск-менеджмента. Решающую роль будет играть верное и эффективное выстраивание внутренних процессов. Полагаем, что национальный стандарт был бы эффективным, если бы в нем содержалась обязанность по введению системы антимонопольного комплаенса для компаний из отдельных отраслей.

К примеру, в странах ЕС сложилось понимание, что введение комплаенс-системы для компаний из банковского и страхового секторов является необходимостью.

⁵ Собрание законодательства РФ. 06.07.2015. № 27. Ст. 3953.

При этом отдельными исследователями было указано, что хозяйствующий субъект обязан внедрять комплаенс-систему вне зависимости от тех или иных факторов для обеспечения исполнения сотрудниками таких субъектов обязательных требований [5].

Опять же обязательное внедрение процедуры комплаенса для компаний из отдельных отраслей связано с особой важностью соответствующих направлений для социально-экономической сферы общества. Для обеспечения эффективного применения отдельных механизмов, направленных на предупреждение и пресечение нарушений, может требоваться помощь государства.

В.Ф. Попондопуло и Д.А. Петров указывают, что принцип добровольности комплаенса диктует добровольность внедрения системы комплаенса, а обязательность применения комплаенс-процедур должна основываться на риск-ориентированном подходе как особом методе организации и осуществления внутреннего контроля, тяжести потенциальных негативных последствий [6]. Критерием обязательности применения комплаенс-процедур может быть тяжесть потенциальных негативных последствий для конкуренции, а не разновидность организационно-правовой формы юридического лица или участие в его уставном капитале публично-правовых образований. Необходимо выработать принципы осуществления комплаенс-контроля и на их основе вводить соответствующие процедуры. Соответствующих положений национального стандарта не содержит.

Учитывая тот факт, что система антимонопольного комплаенса является динамической системой, непосредственно связанной с предпринимательской деятельностью компании, то фактически система внутреннего контроля будет отличаться не только у компаний из разных отраслей, но и у компаний в рамках одной отрасли. Указанное обусловлено спецификой деятельности компаний и рынка в целом: объемом и ритмичностью поставок, ассортиментом, количеством контрагентов и иными обстоятельствами. Кроме того, в зависимости от конкретных обстоятельств антимонопольный орган может усмотреть признаки разных видов нарушений или их форм в идентичных на первый взгляд ситуациях. То есть фактически система антимонопольного комплаенса должна быть динамической и универсальной. Указанное обстоятельство исходит из ее сути и содержания как системы внутреннего обеспечения соответствия требованиям антимонопольного законодательства и предупреждения нарушений антимонопольного законодательства в деятельности хозяйствующего субъекта.

Рассмотрим указанное обстоятельство на абстрактном примере. Незакрепление в национальном стандарте положения о непрерывности функционирования системы антимонопольного комплаенса не исключает необходимости постоянной доработки системы предупреждения рисков, исходя из меняющихся условий. Хозяйствующие субъекты обязаны постоянно обновлять и дорабатывать

свою систему, если они действительно стремятся предупредить антимонопольные риски. Представляется, что это соответствует и юридической технике, которая прослеживается и в положениях Закона о защите конкуренции. Например, ч. 1 ст. 10 Закона о защите конкуренции содержит запрет на злоупотребление хозяйствующим субъектом своим доминирующим положением. Перечень нарушений, содержащийся в данной норме, является открытым. Перечень не дополняется новыми положениями каждый раз, когда антимонопольный орган устанавливает нарушение по ч. 1 ст. 10 Закона о защите конкуренции без конкретизации отдельных форм. Несмотря на это, норма о злоупотреблении доминирующим положением не становится менее эффективной. Наоборот, она закрепляет общее правило, направленное на предупреждение действий доминирующего хозяйствующего субъекта, результатом которых являются или могут являться недопущение, ограничение, устранение конкуренции и (или) ущемление интересов других лиц (хозяйствующих субъектов) в сфере предпринимательской деятельности либо неопределенного круга потребителей.

По нашему мнению, ситуация с системой антимонопольного комплаенса схожая. Действия хозяйствующего субъекта должны быть направлены на достижение общих целей, а именно на предупреждение нарушений антимонопольного законодательства, а не на соблюдение отдельных формальных положений. В противном случае теряется основной смысл такой системы, ее универсальность. Система превращается в юридическую формальность. ■

Литература [References]

1. 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.)]
2. 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> [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>]
3. Князева И.В., Дозмаров К.В. Антимонопольный комплаенс — профилактика компаниями рисков нарушения конкурентного законодательства // ЭКО. 2020. № 4 (550). С. 110—129, <https://doi.org/10.30680/EC00131-7652-2020-4-110-129> [Knyazeva I.V., Dozmarov K.V. Antitrust Compliance

Programme—Prevention of Risks of Violation of Competition Law by the Company // ECO. 2020;(4):110-129, (In Russ.),

<https://doi.org/10.30680/ECO0131-7652-2020-4-110-129>

4. Денченкова О. Антимонопольный комплаенс: защищаем бизнес // Pravo.ru. 2019 [Denchenkova O. Antimonopoly compliance: weak business // Pravo.ru. 2019, (In Russ.)]
5. Schneider U. Compliance als Aufgabe der Unternehmensleitung // ZIP. 2003. P. 649—650.
6. Попондопуло В.Ф., Петров Д.А. Комплаенс как правовой инструмент минимизации рисков и профилактики правонарушений // Вестник Санкт-Петербургского университета. Право. 2020. Т. 11. № 1. С. 102—114,

<https://doi.org/10.21638/spbu14.2020.107> [Popondopulo V.F., Petrov D.A. Compliance as a legal instrument for minimizing risks and prevention of offences // Vestnik of Saint Petersburg University. Law. 2020;11(1):102-114, (In Russ.),

<https://doi.org/10.21638/spbu14.2020.107>

Сведения об авторах

Акимова Ирина Владимировна: адвокат, партнер практики конкурентного права BGP Litigation

irina.akimova@bgplaw.com

Кожевников Илья Николаевич: старший юрист практики конкурентного права BGP Litigation

ilya.kozhevnikov@bgplaw.com

Статья поступила в редакцию: 11.08.2023

Одобрена после рецензирования: 22.08.2023

Принята к публикации: 24.08.2023

Дата публикации: 29.09.2023

The article was submitted: 11.08.2023

Approved after reviewing: 22.08.2023

Accepted for publication: 24.08.2023

Date of publication: 29.09.2023

УДК 34.07
 Научная специальность 5.1.2; 5.1.3
<https://doi.org/10.47361/2542-0259-2023-3-35-64-70>

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

Межгосударственная стандартизация антимонопольного комплаенса в Евразийском экономическом союзе (актуальные вопросы)

Елбаева Н.А.,
 Финансовый университет
 при Правительстве
 Российской Федерации,
 Ассоциация антимонопольных
 экспертов,
 125167, Россия, г. Москва,
 Ленинградский просп., д. 49/2

Москвитин О.А.*,
 Национальный
 исследовательский университет
 «Высшая школа экономики»,
 Коллегия адвокатов
 «Муранов, Черняков
 и партнеры»,
 Ассоциация антимонопольных
 экспертов,
 105005, Россия, г. Москва,
 Денисовский пер., д. 23, стр. 6

Аннотация

Рассмотрены вопросы стандартизации и применения антимонопольного комплаенса в государствах — членах Евразийского экономического союза (ЕАЭС). Выявлена актуальность проведения сравнительных исследований института антимонопольного комплаенса в государствах — членах ЕАЭС. Оценена целесообразность разработки и принятия межгосударственного стандарта системы антимонопольного комплаенса в ЕАЭС.

Ключевые слова: ЕАЭС; антимонопольный комплаенс; стандартизация; межгосударственный стандарт.

Для цитирования: Елбаева Н.А., Москвитин О.А. Межгосударственная стандартизация антимонопольного комплаенса в Евразийском экономическом союзе (актуальные вопросы) // Российское конкурентное право и экономика. 2023. № 3 (35). С. 64—70, <https://doi.org/10.47361/2542-0259-2023-3-35-64-70>

Авторы заявляют об отсутствии конфликта интересов.

Interstate Standardization of Antimonopoly Compliance in the Eurasian Economic Union (Current Issues)

Natalya A. Elbaeva,

Financial University
under the Government of the
Russian Federation,
Competition Experts Association,
Leningradsky Prospekt, 49/2,
Moscow, 125167, Russia

Oleg A. Moskvitin*,

Competition policy and market
regulation Institute of the
National Research University of
the Higher School of Economics,
"Muranov, Chernyakov &
partners" law firm,
Competition Experts Association,
Denisovskiy lane, 23, bldg 6,
Moscow, 105005, Russia

Abstract

The issues of standardization and use of antimonopoly compliance in the states - members of the Eurasian Economic Union (EAEU) are considered. The relevance of comparative studies of the Institute of Antimonopoly Compliance in the EAEU member states has been revealed. The appropriateness of the development and adoption of the interstate standard of the antimonopoly compliance system in the EAEU is evaluated.

Keywords: EAEU; antimonopoly compliance; standardization; interstate standard.

For citation: Elbaeva N.A., Moskvitin O.A. Interstate standardization of antimonopoly compliance in the Eurasian Economic Union (current issues) // Russian Competition Law and Economy. 2023;(3(35)):64-70, (In Russ.), <https://doi.org/10.47361/2542-0259-2023-3-35-64-70>

The authors declare no conflict of interest.

Введение

Актуальность темы настоящего исследования определяется тем, что сегодня любое государство, любой хозяйствующий субъект, действующие на трансграничных рынках, должны соответствовать специфическим требованиям к защите и развитию конкуренции. Приоритетной задачей стало управление рисками возникновения нарушений как общих правил конкуренции, закрепленных в Договоре о ЕАЭС, так и конкурентного (антимонопольного) законодательства в государствах — членах ЕАЭС.

Законодательство ряда членов ЕАЭС, в том числе Российской Федерации (ст. 9¹ Федерального закона «О защите конкуренции»)¹, Республики Казахстан (ст. 195-1 Предпринимательского кодекса РК)², закрепляет институт антимонопольного комплаенса. В Республике Армения решением Комиссии по защите конкуренции от 17 мая 2022 г. № 187-У утверждены «Руководство по внедрению антимонопольного комплаенса в Республике Армения» и Методика выбора меры ответственности и расчета штрафа.

В других государствах — членах ЕАЭС, несмотря на отсутствие законодательных норм, есть понимание целесообразности и важности внедрения данного института превентивных мер, каковым является антимонопольный комплаенс. О том, что ЕАЭС в рамках антимонопольного регулирования ориентируется на продвижение так называемого

¹ См.: Федеральный закон от 26.07.2006 № 135-ФЗ (ред. от 10.07.2023) «О защите конкуренции» // СЗ РФ 31.07.2006. № 31 (1 ч.). Ст. 3434.

² См.: Кодекс Республики Казахстан от 29 октября 2015 г. № 375-V «Предпринимательский кодекс Республики Казахстан» (с изменениями и дополнениями по состоянию на 10.09.2023) // https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=38259854 (Дата обращения: 11.09.2023).

мягкого права (предупреждения и предостережения) и разрабатывает межгосударственный стандарт на антимонопольный комплаенс, в июне 2023 г. подтвердил министр по конкуренции и антимонопольному регулированию Евразийской экономической комиссии (ЕЭК) Бахыт Султанов [1].

Учитывая вышесказанное, на данном этапе развития межгосударственного комплаенса разработка единых стандартов, единообразных подходов, требований и процедур оценок является одной из важных задач.

Цель настоящего исследования заключается в изучении вопроса целесообразности стандартизации международного антимонопольного комплаенса ЕАЭС.

Задачи исследования: Сравнительный анализ нормативного закрепления антимонопольного комплаенса в государствах — членах ЕАЭС, международного стандарта управления антимонопольными рисками; краткое изучение Отчета о научно-исследовательской работе по теме «Включение в право ЕАЭС положений, касающихся института антимонопольного комплаенса» (далее — НИР ЕАЭС / Отчет) [2], а также подходов внедрения антимонопольного комплаенса в практическую деятельность.

На уровне ЕЭК обсуждение вопросов стандартизации в части определения единых требований применимости института антимонопольного комплаенса, включая и требования к независимым экспертам, было, вероятно, впервые начато в 2021 г. членом Коллегии (министром) по конкуренции и антимонопольному регулированию Евразийской экономической комиссии А. Шаккалиевым на Антимонопольном форуме, организованном совместно Ассоциацией антимонопольных экспертов (далее — ААЭ) и ФАС России. Он выступил с инициативой стандартизации комплаенса, идеей сделать его частью общей системы менеджмента качества и управления рисками [3]. Представители стран евразийской «пятерки» поддержали данную инициативу.

В интервью журналу «Конкуренция и право» А.А. Шаккалиев поделился обсуждением идеи с европейскими коллегами: «...летом в Женеве с генеральным секретарем Международной организации по стандартизации ISO Серхио Муика мы обсудили возможность разработки стандартов антимонопольного комплаенса на базе международных стандартов ISO, а именно ТК 309 «Управление организациями». И уже приступили к реализации задуманного» [3].

Главная задача стандарта — обеспечить единообразие в понятийном аппарате и процедурах оценки того, насколько внедренный механизм предупреждения рисков соответствует требованиям антимонопольного законодательства.

В 2021 г. ЕЭК был проведен конкурс на выполнение научно-исследовательской работы о включении в право ЕАЭС положений, касающихся института антимонополь-

ного комплаенса. По итогам конкурсных процедур эту работу выполнил Финансовый университет при Правительстве РФ [3].

В вышеупомянутом интервью министра по конкуренции и антимонопольному регулированию ЕЭК Б. Султанова было отмечено, что на данном этапе, по итогам подготовленных отчетов НИР ЕАЭС, экспертами стран ЕАЭС ведется работа, результатом которой, очевидно, будет внесение изменений в наднациональное законодательство.

Сравнительный анализ нормативного закрепления антимонопольного комплаенса в государствах — членах ЕАЭС

Началом законодательного закрепления антимонопольного комплаенса в государствах — членах ЕАЭС послужило принятие в 2016 г. Закона Республики Казахстан от 28 декабря 2016 г. № 34-VI ЗРК «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам конкуренции и государственной поддержки жилищного строительства»³, которым были внесены поправки в Предпринимательский кодекс (далее — ПК РК) Республики Казахстан (далее также — РК). ПК РК был дополнен ст. 195–1, в которой определено понятие «антимонопольный комплаенс» как система мер по предупреждению нарушений законодательства в области защиты конкуренции РК. Данной нормой предусмотрено право субъектов рынка принимать внешние и внутренние акты комплаенса, причем, в случае согласования внешнего акта с антимонопольным органом, данный акт становится актом разъяснения законодательства.

В Российской Федерации в 2020 г. были внесены поправки Федеральным законом от 1 марта 2020 г. № 33-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О защите конкуренции»»⁴. В Федеральном законе «О защите конкуренции» от 26 июля 2006 г. № 135-ФЗ (далее — Закон о защите конкуренции)⁵ было закреплено определение понятия «система внутреннего обеспечения соответствия требованиям антимонопольного законодательства» (антимонопольный комплаенс), введена новая ст. 9¹ «Система внутреннего обеспечения соответствия требованиям

³ См.: Закон Республики Казахстан от 28 декабря 2016 г. № 34-VI ЗРК «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам конкуренции и государственной поддержки жилищного строительства» // URL: <https://adilet.zan.kz/rus/docs/Z1600000034> (Дата обращения: 11.09.2023).

⁴ Федеральный закон от 01.03.2020 № 33-ФЗ О внесении изменений в Федеральный закон «О защите конкуренции» // СЗ РФ. 2020. № 9. Ст. 1125.

⁵ Федеральный закон «О защите конкуренции» от 26 июля 2006 г. № 135-ФЗ // СЗ РФ. 2006. № 31. Ст. 3434.

антимонопольного законодательства». В соответствии с ч. 2 данной статьи законодателем определен перечень требований, состоящий из пяти обязательных элементов, которые должны быть предусмотрены во внутреннем акте комплаенса. При этом основанием для выдачи антимонопольным органом (ФАС России) хозяйствующему субъекту заключения о соответствии комплаенса требованиям антимонопольного законодательства является внутренний акт (внутренние акты) комплаенса. В дальнейшем, если указанный хозяйствующий субъект будет осуществлять свою деятельность в соответствии с согласованными правилами комплаенс-системы, он не может быть признан нарушившим антимонопольное законодательство. По мнению авторов статьи, данные условия должны мотивировать бизнес, с одной стороны, строго соответствовать согласованным правилам, с другой стороны, создать реально работающую систему комплаенса.

Роль и важность института антимонопольного комплаенса в РК и России ранее была исследована одним из авторов настоящей статьи. Так, по мнению Н.А. Елбаевой, применение единообразных требований в РК и России к системам антимонопольного комплаенса позволяет сделать выводы о схожих подходах в вопросах нормативного закрепления двух государств — членов ЕАЭС [4].

Говоря о методическом обеспечении института антимонопольного комплаенса государств — членов ЕАЭС, нужно отметить, что в России приняты разъяснения Президиума ФАС России от 2 июля 2021 г. № 20 (далее — разъяснения)⁶. На сегодняшний момент имеется много научных публикаций, где авторы заявляют о роли и правовой значимости применения на практике хозяйствующими субъектами данных разъяснений [5—7]. Можно сделать вывод, что бизнес находит в них ответы на свои вопросы при разработке комплаенс-систем. Данные выводы подтверждаются и имеющейся статистикой ФАС России: в 2020 г. доля согласованных ведомством документов (систем комплаенса) составляла 25%, а в 2022—2023 гг. она возросла до 55%.

Как отмечает ФАС России, такая положительная динамика связана с повышением качества подготовки актов антимонопольного комплаенса, представляемого для согласования, которые соответствуют требованиям закона, и, что важно, бизнес использует принятые разъяснения⁷.

В РК методическое обеспечение комплаенса выстроено следующим образом. Приказом министра нацио-

нальной экономики Республики Казахстан от 13 февраля 2017 г. № 65 для субъектов рынка утверждены две типовые формы внешних актов антимонопольного комплаенса: для субъектов рынка, осуществляющих деятельность на территории РК и на трансграничных рынках⁸. Основой методического обеспечения являются утвержденные Приказом Председателя АЗРК от 21 апреля 2022 г. № 117/НК Методические рекомендации по разработке и внедрению внутреннего акта антимонопольного комплаенса⁹. АЗРК проводит активную работу с бизнес-сообществом по разъяснению данной методики и применению ее на практике.

Интересным представляется опыт Республики Армения (далее также — РА): в отличие от РК и России в Армении антимонопольный комплаенс не закреплен на законодательном уровне. В Законе о защите экономической конкуренции (далее — Закон)¹⁰ отсутствуют какие-либо нормы, регулирующие институт антимонопольного комплаенса. При этом Комиссия по защите конкуренции РА (далее — Комиссия) утвердила своим решением Руководство по внедрению антимонопольного комплаенса в Республике Армения (Решение Комиссии от 17 мая 2022 г. № 187-У), в котором регламентированы сущность и цели антимонопольного комплаенса, общие принципы и шаги для хозяйствующих субъектов по внедрению антимонопольного комплаенса¹¹.

Комиссия в соответствии с п. 21 ст. 37 Закона наделена полномочиями по утверждению методики выбора меры ответственности и начисления штрафа (далее — Методика), в которой предусмотрено, что в случае наличия программы комплаенса либо реального намерения бизнеса принять такую программу антимонопольный комплаенс рассматривается как основание возможного смягчения ответственности. Более детальный анализ данной Методики представляется важным с точки зрения изучения актуальных практик государств — членов

⁶ О системе внутреннего обеспечения соответствия требованиям антимонопольного законодательства: разъяснения Президиума ФАС России от 2 июля 2021 г. № 20 // URL: <https://fas.gov.ru/documents/687838/> (Дата обращения: 11.09.2023).

⁷ ФАС: количество согласованных актов об антимонопольном комплаенсе за последние три года выросло вдвое (<https://fas.gov.ru/news/32732>) <https://fas.gov.ru/news/32732> (Дата обращения: 11.09.2023).

⁸ Приказ министра национальной экономики Республики Казахстан от 13 февраля 2017 г. № 65 «Об утверждении типовых внешних актов антимонопольного комплаенса для субъектов рынка» // URL: https://adilet.zan.kz/rus/docs/V170001_4882 (Дата обращения: 11.09.2023).

⁹ Приказ Председателя Агентства по защите и развитию конкуренции Республики Казахстан (АЗРК) от 21 апреля 2022 г. № 117/НК «Методические рекомендации по разработке и внедрению внутреннего акта антимонопольного комплаенса» // URL: https://adilet.zan.kz/rus/docs/G22X000_0117 (Дата обращения: 11.09.2023).

¹⁰ О системе внутреннего обеспечения соответствия требованиям антимонопольного законодательства: разъяснения Президиума ФАС России от 2 июля 2021 г. № 20 // URL: <https://fas.gov.ru/documents/687838/> (Дата обращения: 11.09.2023).

¹¹ Официальный сайт Комиссии по защите конкуренции // <http://competition.am/wp-content/uploads/2022/05/Compliance-guideline.pdf> (Дата обращения: 11.09.2023).

ЕАЭС по разработке методик (разъяснений) по вопросам применения программ соответствия, каковым является антимонопольный комплаенс.

В общих положениях методологии расчета штрафа прописана формула подсчета базовой суммы штрафа, которая вычисляется четырьмя способами в соответствии с четырьмя группами правонарушений. Например, к первой группе правонарушений отнесены основные антимонопольные запреты, такие как: антиконкурентные соглашения, координация экономической деятельности, злоупотребление монопольным или доминирующим положением, злоупотребление сильной переговорной позицией, введение в действие запрещенной концентрации и т.д. В последующих главах Методики детально представлены разъяснения, как по каждой группе правонарушений с использованием формул рассчитывается штраф. Такая детализация расчета размера штрафа позволяет бизнесу понять, просчитать свои финансовые, репутационные риски. Кроме того, заслуживает внимания метод расчета отягчающих и смягчающих ответственность обстоятельств (гл. 8 Методики) по каждой группе правонарушений. Например, по первой группе правонарушений отягчающие ответственность обстоятельства исчисляются (учитываются) по следующим ставкам: потенциальное или реальное негативное влияние правонарушения на конкурентную ситуацию на товарном рынке или на интересы потребителей — ставка 30% и т.д.

Для всех четырех групп правонарушений смягчающие обстоятельства по делам о правонарушениях, предусмотренных подпунктами «б»—«д» пп. 4 п. 11 Методики, содержатся в п. 39 Методики. При этом определены различные варианты для расчетного снижения меры ответственности.

Важно отметить, что рассматриваемая Методика разработана в простой и понятной форме для всех заинтересованных сторон.

Таким образом, актуальность данной Методики для бизнеса заключается в том, что в ней представлены различные варианты расчетного снижения меры ответственности. Хозяйствующие субъекты, в деятельности которых присутствуют антимонопольные риски, с целью управления ими и соблюдения антимонопольного законодательства вправе разработать и внедрить комплаенс (программу соответствия), что позволит при эффективной работе данной программы минимизировать риски и в случае их наступления воспользоваться предусмотренными смягчающими обстоятельствами.

Стандартизация антимонопольного комплаенса на уровне ЕАЭС

Антимонопольный комплаенс в праве ЕАЭС на данном этапе является одним из механизмов «мягкого регулирования». С учетом того, что институт антимоно-

польного комплаенса документально закреплён в трех государствах — членах ЕАЭС (Казахстан, Россия, Армения), возникает объективная потребность унификации данного института на уровне ЕАЭС. Считаем своевременными предложения ЕЭК о стандартизации межгосударственного антимонопольного комплаенса. Задача такого стандарта — обеспечить единообразие как в толковании понятийного аппарата, так и в применении процедур оценки программ соответствия соблюдению общих правил конкуренции на трансграничных рынках, а также устранение необоснованных национальных расхождений.

Об актуальности института антимонопольного комплаенса свидетельствует тот факт, что 16 февраля 2023 г. на совещании руководителей национальных уполномоченных органов и члена Коллегии (министра) по конкуренции и антимонопольному регулированию ЕЭК в формате «пять плюс один» был рассмотрен вопрос о включении в союзное право положений, касающихся института антимонопольного комплаенса. Об этом рассказал в своем интервью журналу «Конкуренция и право» руководитель ФАС России М. Шаскольский, отметив при этом, что «ФАС России в целом поддержала предложение о его проработке. Отмечу, что в России этот инструмент зарекомендовал себя положительно. Три года назад соответствующие нормы были закреплены в Законе о защите конкуренции (Федеральный закон от 01.03.2020 № 33-ФЗ), и мы готовы делиться с коллегами своим опытом» [8].

Средняя продолжительность разработки стандарта, как показывает международная практика, обычно составляет не менее трех лет. При этом, как правило, разработка проекта стандарта проводится на основе результатов научного исследования. Нужно отметить, что данный этап в ЕЭК был выполнен — был проведен конкурс на выполнение научно-исследовательской работы о включении в право ЕАЭС положений, касающихся института антимонопольного комплаенса. По итогам конкурсных процедур эту работу выполнил Финансовый университет при Правительстве РФ.

Важными представляются основные результаты работы, указанные в НИР ЕАЭС: «проведена оценка положительных и отрицательных последствий, а также рисков применения антимонопольного комплаенса в государствах — членах ЕАЭС, развитых зарубежных странах; разработана методика оценки соответствия системы антимонопольного комплаенса требованиям антимонопольного законодательства; приведена система практических рекомендаций по совершенствованию систем антимонопольного комплаенса; разработан проект международного стандарта по антимонопольному комплаенсу на базе ISO/TC 309 Управление организациями; разработаны типовые документы, составляющие антимонопольный комплаенс, предлагаемые для внедрения в право ЕАЭС» [1]. При этом исполнители Отчета

обращают внимание, что ISO/TC 309 построен на принципах International Compliance Association (ICA), учитывающих только прецедентное право Великобритании и США, поэтому компиляция требований без адаптации не обеспечивает равноправный процесс комплаенса, и для этих целей необходимо дополнительное исследование [1].

Учитывая, что ISO/TC 309 предусматривает в том числе результаты, относящиеся к инструментам контроля организации (таким как программы информирования о нарушениях, соблюдения нормативных требований), то важным для изучения и применения является один из действующих нормативов ISO/TC 309 — это ISO 37301:2021 Системы управления соответствием. Требования и руководство по использованию. С принятием ISO 37301 прекратил свое действие ранее принятый стандарт ISO 19600.

Важно знать, что ISO 37301 подлежит сертификации (в этом его отличие от ISO 19600), в нем определены требования и рекомендации по разработке, внедрению, оценке, поддержке и улучшению эффективного управления системы комплаенса внутри организации.

Данный стандарт предоставляет организациям комплекс инструментов, таких как политики, процессы и средства контроля. Это позволяет организациям поддерживать культуру соответствия, обнаруживать расхождения и реагировать своевременно.

Стандарт ISO 37301 представляет собой руководство по внедрению эффективной комплаенс-системы, и важно, что в нем обозначено одно из главных условий по управлению рисками — требование по построению и внедрению комплаенса [9].

Подводя итоги краткого анализа НИР ЕАЭС, важно отметить, что изложенные в Отчете рекомендации, безусловно, найдут в перспективе свое применение при разработке стандарта межгосударственного антимонопольного комплаенса и внесении изменений в наднациональное законодательство. При этом также важно, что рекомендации Отчета могут быть использованы на данном этапе в практической деятельности не только Комиссии ЕАЭС, но и государствами — членами ЕАЭС. И самое главное, хозяйствующие субъекты могут использовать данные рекомендации при разработке, внедрении и оценке своей антимонопольной комплаенс системы.

Заключение

Процесс разработки и внедрения стандарта межгосударственного антимонопольного комплаенса, безусловно, будет способствовать, по мнению авторов статьи, внедрению эффективной антимонопольной комплаенс-системы на уровне ЕАЭС и, как следствие, развитию конкуренции на трансграничных рынках. ■

Литература [References]

1. Султанов Б. Страны ЕАЭС разрабатывают международный антимонопольный комплаенс / <http://www.finmarket.ru/database/news/5982185> (Дата обращения: 11.09.2023) [Sultanov B. EAEU countries are developing international antimonopoly compliance / <http://www.finmarket.ru/database/news/5982185>, (In Russ.) (Accessed: 11.09.2023)]
2. Перская В.В., Бондаренко А.В., Лавров Д.А. и др. Отчет о научно-исследовательской работе для официального использования Евразийской экономической комиссией по теме: Включение в право Евразийского экономического союза положений, касающихся института антимонопольного комплаенса. (Рег. № НИОКТР 121109000з6-6) / https://eec.eaeunion.org/upload/iblock/cd7/NIR-2-Etap_21-11-2022_EK-itog.pdf?ysclid=llkmdkemuu904972971 (Дата обращения: 11.09.2023) [Perskaya V.V., Bondarenko A.V., Lavrov D.A., et al. Report on research work for official use by the Eurasian Economic Commission on the topic: Inclusion in the law of the Eurasian Economic Union of provisions regarding the institution of antimonopoly compliance. (Reg. No. НИОКТР 121109000з6-6) / https://eec.eaeunion.org/upload/iblock/cd7/NIR-2-Etap_21-11-2022_EK-itog.pdf?ysclid=llkmdkemuu904972971 (In Russ.) (Accessed: 11.09.2023)]
3. Шакалиев А. Антимонопольные органы ЕАЭС смогут использовать единые подходы к оценке того, насколько эффективен комплаенс // Конкуренция и право. 2021. № 5, <https://cljournal.ru/interview/234> (Дата обращения: 11.09.2023) [Shakkaliev A. The EAEU antimonopoly authorities will be able to use uniform approaches to assessing how effective compliance // Competition and law. 2021;(5), <https://cljournal.ru/interview/234>, (In Russ.) (Accessed: 11.09.2023)]
4. Елбаева Н.А. Антимонопольный комплаенс в государствах — членах Евразийского экономического союза (правовые аспекты практического применения) // Российское конкурентное право и экономика. 2022. Специальный выпуск. 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;42-47, (In Russ.), <https://doi.org/10.47361/2542-0259-2022-SpV-42-47>]
5. Соловьев В.В., Юшкин С.В., Максимов С.В. Антимонопольный комплаенс: проблемы стандартизации си-

- стемы // 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, <https://doi.org/10.47361/2542-0259-2021-2-26-8-16>]
6. Ашфа Д.М. Система внутреннего обеспечения соответствия требованиям антимонопольного законодательства в Российской Федерации: проблемы теории и правоприменения // Юрист. 2019. № 2. С. 57—63, <https://doi.org/10.18572/1812-3929-2019-2-57-63> [Ashfa D.M. The system of internal compliance with the requirements of antitrust legislation in russian federation: problems of theory and law enforcement // Jurist. 2019;(2):57-63, (In Russ.), <https://doi.org/10.18572/1812-3929-2019-2-57-63>]
7. Карпов Н.Н. Значение применения антимонопольного комплаенса организациями торговли для предотвращения нарушений законодательства о конкуренции // Журнал предпринимательского и корпоративного права. 2020. № 4 (20). С. 39—48 [Karpov N.N. The importance of applying anti-trust compliance by trade organizations to prevent violations of competition law // Journal of Entrepreneurship and Corporate Law. 2020;(4(20)):39-48, (In Russ.)]
8. Шаскольский М.А. Евразийские приоритеты — 2023 // Конкуренция и право. 2023. № 2, <https://cljournal.ru/interview/253/> (Дата обращения: 11.09.2023) [Shaskolsky M.A. Eurasian priorities — 2023 // Competition and law. 2023;(2), <https://cljournal.ru/interview/253/>, (In Russ.) (Accessed: 11.09.2023)]
9. Глубокая Ю.В. Особенности нового международного стандарта ISO 37301:2021 Системы менеджмента соответствия. Требования и руководство по применению // Электронный научный журнал «Век качества». 2021. № 2. С. 30—40. Режим доступа: <http://www.agequal.ru/pdf/2021/221002.pdf> (доступ свободный). Загл. с экрана. Яз. рус., англ. [Glubokaya Yu.V. The characteristics of the new international standard ISO 37301:2021 Compliance management systems - Requirements with guidance for use // Online scientific journal “Age of Quality”. 2021;(2):30-40. Access mode: <http://www.agequal.ru/pdf/2021/221002.pdf> (free access). The log. from the screen. Yaz. Russ., eng.]

Сведения об авторах

Елбаева Наталья Абиевна: кандидат юридических наук, доцент Департамента международного и публичного права Финансового университета при Правительстве Российской Федерации г. Москвы, член Ассоциации антимонопольных экспертов
nelbaeva@gmail.com

Москвитин Олег Андреевич: заместитель директора Института исследований национального и сравнительного права НИУ ВШЭ, партнер, руководитель антимонопольной и тарифной практик Коллегии адвокатов «Муранов, Черняков и партнеры» г. Москвы, член Генерального совета Ассоциации антимонопольных экспертов
O.Moskvitin@dcpravo.ru

Статья поступила в редакцию: 18.08.2023
 Одобрена после рецензирования: 12.09.2023
 Принята к публикации: 13.09.2023
 Дата публикации: 29.09.2023

The article was submitted: 18.08.2023
 Approved after reviewing: 12.09.2023
 Accepted for publication: 13.09.2023
 Date of publication: 29.09.2023



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

УДК 346.542
Научная специальность: 5.1.2
<https://doi.org/10.47361/2542-0259-2023-3-35-72-79>

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

О перечне целей предоставления государственных и муниципальных предпочтений

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

Аннотация

В статье рассматривается проблематика определения характера перечня предоставления государственных и муниципальных предпочтений. Устанавливается, что перечень целей предоставления предпочтений, закрепленный в ч. 1 ст. 19 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции», является открытым, поскольку может быть расширен иными нормативными правовыми актами. При этом автор отмечает, что существо законодательного регулирования института предпочтений способствует исключительности целей их предоставления — органы публичной власти не могут предоставить предпочтение в нарушение прямо предусмотренных законодательством целей, соответствующих указанной норме закона.

Ключевые слова: государственные и муниципальные предпочтения; предпочтения; цели предоставления предпочтений; открытый перечень целей.

Для цитирования: Бочинин И.П. О перечне целей предоставления государственных и муниципальных предпочтений // Российское конкурентное право и экономика. 2023. № 3 (35). С. 72—79, <https://doi.org/10.47361/2542-0259-2023-3-35-72-79>

Автор заявляет об отсутствии конфликта интересов.

About List of Purposes for Granting State and Municipal Preferences

Ilya P. Bochinin,

Kutafin Moscow State Law
University (MSAL),
Sadovaya-Kudrinskaya str., 9,
Moscow, 125993, Russia

Abstract

The article discusses the problems of determining the nature of the list of state and municipal preferences. It is established that the list of purposes for granting preferences, which is set out in Part 1 of Article 19 of Federal Law No. 135-FZ of 26.07.2006 "On Protection of Competition", is open, as it can be expanded by other regulatory legal acts. Also the author notes that the essence of the legislative regulation of the institute of preferences encourages the exclusivity of the purposes of their granting — public authorities cannot provide preferences in violation of the purposes directly provided for by law, corresponding to the abovementioned legal proposition.

Keywords: state and municipal preferences; preferences; purposes for granting preferences; open list of purposes.

For citation: Bochinin I.P. About list of purposes for granting state and municipal preferences // Russian Competition Law and Economy. 2023;(3(35)):72-79, (In Russ.), <https://doi.org/10.47361/2542-0259-2023-3-35-72-79>

The author declare no conflict of interest.

Существо проблемы

Действующее антимонопольное законодательство исходит из необходимости соответствия предоставляемых государственных и муниципальных предпочтений (далее также совместно — предпочтения) хотя бы одной из предусмотренных ч. 1 ст. 19 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции»¹ (далее — Закон о защите конкуренции) целей.

Так, согласно п. 3 ч. 3 ст. 20 Закона о защите конкуренции, несоответствие государственной или муниципальной предпочтения предусмотренным вышеуказанной нормой целям является основанием для принятия антимонопольным органом решения об отказе в даче согласия на предоставление предпочтения.

В настоящее время ч. 1 ст. 19 Закона о защите конкуренции прямо предусматривает 15 целей предоставления предпочтений (п. 1 — п. 13.2), а также содержит отдельное указание о том, что предоставление предпочтения возможно также в целях, определяемых другими федеральными законами, нормативно-правовыми актами Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации (п. 14).

Для того чтобы предпочтения рассматривалась в качестве правомерно предоставленной в общем порядке, то есть в соответствии с требованиями антимонопольного законодательства, такое предоставление должно быть направлено

¹ СЗ РФ. 2006. № 31 (ч. 1). Ст. 3434.

на достижение одной из целей, предусмотренных ст. 19 Закона о защите конкуренции².

Как видно из перечня, данные цели носят социально значимый, общественно полезный характер, их достижение, с точки зрения органов публичной власти, желательно и целесообразно. Именно для достижения таких общественно полезных целей законодатель фактически разрешает в качестве исключения вмешательство органов публичной власти в общие правила конкурентной борьбы хозяйствующих субъектов, подразумевающей в том числе самостоятельность последних, которое может приводить к негативным последствиям для конкуренции [1].

Вместе с тем в настоящее время в литературе отсутствует устоявшаяся позиция о том, каким по своему характеру является перечень целей предоставления предпочтений — открытым (исчерпывающим) или закрытым (исчерпывающим).

Данный вопрос, являясь теоретическим, имеет значение для развития практики применения соответствующих норм антимонопольного законодательства: его разрешение помогает в том числе определить возможность (невозможность) законодателя (иного уполномоченного органа) фактически расширять список таких целей без внесения изменений в Закон о защите конкуренции.

Существующие позиции по определению характера перечня целей

А. Перечень целей — открытый

Сторонники рассмотрения перечня целей предоставления предпочтений в качестве открытого, как правило, связывают соответствующий вывод с содержанием п. 14 ч. 1 ст. 19 Закона о защите конкуренции, который устанавливает возможность определения целей предоставления предпочтений не только в рамках этой статьи, но и в иных федеральных законах, нормативных правовых актах Президента РФ и Правительства РФ.

Так, А.Н. Варламова указывает, что перечень целей после изменений 2009 г. является открытым [3, с. 136]. Указанный автор со всей очевидностью подразумевает дополнение Федеральным законом от 17.07.2009 № 164-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон “О защите

конкуренции” и отдельные законодательные акты Российской Федерации»³ ч. 1 ст. 19 Закона о защите конкуренции новым п. 14.

Мнение о том, что обсуждаемый перечень является открытым в силу содержания п. 14, выражали и иные исследователи [4, с. 150; 5, с. 28; 6, с. 36; 7, с. 107].

Так, К.С. Коровина указывает, что «...данный перечень не исчерпывающий, т.к. государственные или муниципальные предпочтения могут быть предоставлены в целях, определяемых в соответствии с другими федеральными законами, нормативными правовыми актами Президента и Правительства Российской Федерации» [5, с. 28].

Среди сторонников признания перечня целей открытым выделяется позиция Е.П. Чорновола, который связывает открытость перечня не только с содержанием п. 14, но и с содержанием п. 13.1 ч. 1 ст. 19 Закона о защите конкуренции [6, с. 36]. Так, указанный пункт предусматривает в качестве одной из целей предоставления предпочтений поддержку социально ориентированных некоммерческих организаций в соответствии с Федеральным законом от 12.01.1996 № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях» (далее — Закон о некоммерческих организациях)⁴.

Действительно, при рассмотрении заявлений о даче согласия на предоставление предпочтений подразумевается обращение антимонопольного органа к содержанию специального законодательства, регулирующего существо соответствующей цели. В данном контексте Разъяснение ФАС России от 29.09.2022 № 22 «Об особенностях осуществления государственного антимонопольного контроля за предоставлением государственных или муниципальных предпочтений», утв. протоколом Президиума ФАС России от 29.09.2022 № 6 (далее — Разъяснение № 22)⁵, справедливо отмечает необходимость обращения к положениям нормативных актов, принятых по соответствующим направлениям (отраслевого законодательства).

Пункт 1 ст. 311 Закона о некоммерческих организациях закрепляет перечень видов деятельности, при осуществлении которых органы публичной власти могут оказывать поддержку социально ориентированным некоммерческим организациям. Вместе с тем, согласно п. 2 той же статьи, иными нормативными актами могут устанавливаться иные виды деятельности для признания некоммерческих организаций социально ориентирован-

² В данном контексте отметим, что целевой характер, по нашему мнению, следует считать признаком именно правомерно предоставленной (а не любой) предпочтения: преимущество, предоставление которого не соответствует ни одной из целей предоставления предпочтений, не перестает быть предпочтением в терминах антимонопольного законодательства при наличии совокупности всех признаков предпочтения. Предоставление такого преимущества становится актом неправомерного предоставления предпочтения, обуславливающего возможность применения соответствующих правовых последствий. Именно в данном контексте следует рассматривать ранее сделанные нами выводы о целевом характере как признаке государственной или муниципальной предпочтения [2, с. 54].

³ СЗ РФ. 2009. № 29. Ст. 3601.

⁴ СЗ РФ. 1996. № 3. Ст. 145.

⁵ Разъяснение ФАС России от 29.09.2022 № 22 «Об особенностях осуществления государственного антимонопольного контроля за предоставлением государственных или муниципальных предпочтений», утв. протоколом Президиума ФАС России от 29.09.2022 № 6 // Официальный сайт ФАС России. URL: <https://fas.gov.ru/documents/688542> (Дата обращения: 07.06.2023).

ными. Таким образом, предусмотренный п. 1 ст. 311 Закона о некоммерческих организациях перечень видов деятельности фактически может быть значительно расширен. В контексте предоставления преференций это означает и расширение соответствующим образом цели, предусмотренной п. 13.1 ч. 1 ст. 19 Закона о защите конкуренции.

В. Перечень целей — закрытый

Ряд исследователей фактически рассматривает перечень целей, предусмотренных ч. 1 ст. 19 Закона о защите конкуренции, в качестве закрытого (исчерпывающего) [8, с. 68; 9, с. 234; 10].

Например, В.А. Шипунов указывает, что в Законе о защите конкуренции «...установлен исчерпывающий перечень целей, на которые преференции могут быть предоставлены» [10].

Примечательно, что сама ФАС России в своих разъяснениях подчеркивала исчерпывающий (фактически — закрытый) характер предусмотренного Законом о защите конкуренции перечня целей предоставления преференций⁶.

Аналогичная позиция прослеживается и в правоприменительной практике антимонопольных органов.

Так, например, в Решении Еврейского УФАС России от 22.05.2017 по делу № 003-05/17 прямо указано: «Частью 1 ст. 19 Закона о защите конкуренции установлен исчерпывающий перечень целей, для реализации которых могут предоставляться преференции»⁷.

Аналогичный вывод сделан, например, и в решении Тверского УФАС России от 27.04.2010 № 6377 по делу № 04-6/13-2010⁸.

Соответствующие выводы о закрытом характере перечня отражены и в судебной практике. Так, например, в Постановлении Арбитражного суда Западно-Сибирского округа от 30.09.2014 по делу № А81-228/2014 отмечено: «Частью 1 ст. 19 Закона о защите конкуренции установлен исчерпывающий перечень целей, для реализации которых на основании правовых актов органа местного самоуправления могут предоставляться преференции...»⁹.

Примечательно, что фактически ни в доктрине, ни в актах правоприменительной практики, указывающих на исчерпывающий характер перечня, не приводится обоснование соответствующего вывода. Вероятно, соответствующая позиция может быть объяснима совокупностью следующих положений гл. 5 Закона о защите конкуренции, фактически прямо указывающих на исключительность предусмотренного перечня:

- 1) «государственные или муниципальные преференции могут быть предоставлены... исключительно в целях» — ч. 1 ст. 19 Закона о защите конкуренции;
- 2) антимонопольный орган принимает решение «об отказе в предоставлении государственной или муниципальной преференции, если государственная или муниципальная преференция не соответствует целям, указанным в ч. 1 ст. 19 настоящего Федерального закона» — п. 3 ч. 3 ст. 20 Закона о защите конкуренции.

С. Перечень целей — закрытый, но с возможностью расширения

Оригинальный подход к рассмотрению перечня ч. 1 ст. 19 Закона о защите конкуренции последовательно отстаивается И.Е. Кабановой. Указанный автор полагает, что в вышеуказанной норме закреплён закрытый перечень целей, который, однако, может быть расширен в силу содержания п. 14 [11, с. 86; 12, с. 38; 13, с. 161].

Указанный подход фактически соединяет в себе рассмотрение перечня как в качестве закрытого, так и в качестве открытого, что обуславливает рассмотрение такого подхода некоторыми авторами в качестве противоречивого [6, с. 36].

Вместе с тем, как будет показано далее, сущность данного подхода представляется достаточно близкой, по нашему мнению, к объяснению характера перечня целей, поскольку указывает на его фактически «двудельный» характер — исключительность целей дополняется возможностью законодателя, Правительства РФ и Президента РФ в случае необходимости оперативно его изменять, дополнять.

Аргументы в пользу открытого характера перечня целей (авторская позиция)

Проанализировав релевантные положения Закона о защите конкуренции, правоприменительную практику судов и антимонопольных органов, вышеприведённые позиции исследователей, мы полагаем, что в настоящее время перечень целей предоставления преференций следует считать открытым в силу следующего.

Так, открытость перечня подразумевает его неисчерпывающий характер.

В Постановлении от 30.03.2023 № 12-П Конституционный Суд РФ¹⁰, осуществляя проверку конституционности

⁶ Разъяснение ФАС России от 25.12.2013 «Разъяснение ФАС России антимонопольного законодательства при определении соответствия предоставления государственной или муниципальной преференции конкретной цели» // СПС КонсультантПлюс (Дата обращения: 14.06.2023).

⁷ Решение Еврейского УФАС России от 22.05.2017 по делу № 003-05/17 // База решений и правовых актов ФАС России. URL: <https://br.fas.gov.ru/to/evreyskoe-ufas-rossii/003-05-17/> (Дата обращения: 14.06.2023).

⁸ Решение Тверского УФАС России от 27.04.2010 № 6377 по делу № 04-6/13-2010 // База решений и правовых актов ФАС России. URL: <https://br.fas.gov.ru/to/tverskoe-ufas-rossii/ac691251-c2af-4408-89d3-fdf86d8f0516/> (Дата обращения: 14.06.2023).

⁹ Постановление Арбитражного суда Западно-Сибирского округа от 30.09.2014 по делу № А81-228/2014 // СПС КонсультантПлюс (Дата обращения: 14.06.2023).

¹⁰ СЗ РФ. 2023. № 15. Ст. 2746.

ряда положений Закона о защите конкуренции, отметил, что признаками открытости списка могут быть слова «в частности», «иные случаи» и т.п.

Наоборот, закрытый перечень является исчерпывающим — его расширение при текущем регулировании невозможно ни посредством усмотрения правоприменителя, ни иными нормативными актами. Единственная возможность такой перечень расширить — внести изменение в сам перечень путем принятия соответствующего нормативного акта.

При реализации же предусмотренного п. 14 ч. 1 ст. 19 Закона о защите конкуренции положения вполне возможна ситуация установления федеральным законом или нормативным актом Президента РФ или Правительства РФ такой цели предоставления преференции, которая не будет соотноситься или проистекать из целей, прямо предусмотренных в ч. 1 ст. 19 названного Закона. Иными словами, применение указанного законоположения может быть многократно расширено.

Примером такого расширения является, в частности, Постановление Правительства РФ от 30.12.2012 № 1487 «О предоставлении государственных гарантий субъектов Российской Федерации и муниципальных гарантий по кредитам либо облигационным займам»¹¹. Так, указанным актом с непосредственной ссылкой на п. 14 ч. 1 ст. 19 Закона о защите конкуренции предусматривается, что государственные гарантии субъектов Российской Федерации и муниципальные гарантии¹² могут предоставляться по кредитам либо облигационным займам, привлекаемым на реализацию инвестиционных проектов, осуществляемых в целях развития инновационных кластеров, особых экономических зон, зон территориального развития, технопарков и промышленных парков.

Аналогично, примером расширения предусмотренных ч. 1 ст. 19 Закона о защите конкуренции целей предоставления преференций является содержание п. 4 Постановления Правительства РФ от 31.12.2020 № 2459 «Об утверждении Правил финансирования строительства (реконструкции) объектов инфраструктуры с использованием облигаций специализированных обществ проектного финансирования и о внесении изменения в Положение о Правительственной комиссии по региональному развитию в Российской Федерации»¹³. Указанный пункт предусматривает возможность предоставления государственных гарантий субъектов РФ в целях обеспечения исполнения денежных обязательств юридических лиц, являющихся заемщиками по договорам займа, заключенным специализированными обществами

проектного финансирования с указанными юридическими лицами в соответствии с Правилами, утвержденными указанным Постановлением правительства РФ.

Как видно, цели предоставления преференций, закрепленные в указанных нормативных актах Правительства РФ, не могут быть соотнесены напрямую с целями, указанными в п. 1 — п. 13.2 Закона о защите конкуренции.

При этом в случае, если бы законодатель исходил из невозможности расширения предусмотренного ч. 1 ст. 19 Закона о защите конкуренции перечня, в п. 14 указанного законоположения, вероятно, не была бы предусмотрена норма, применение которой легализует установление целей предоставления преференций иными нормативными правовыми актами.

В данном контексте представляется справедливой позиция Д.А. Плеханова, который отмечал, что в ряде нормативных актов, содержащих тот или иной перечень, который мыслится в качестве имеющего закрытый (исчерпывающий) характер, не предусматривается возможность применения иных нормативных актов, которые бы расширяли соответствующий перечень [7, с. 107].

В юридической литературе традиционно такого рода перечни, предусматривающие возможность их «расширения» положениями иных актов, рассматриваются в качестве открытых [14—16].

К аналогичным выводам приходил, например, Верховный Суд РФ в п. 26 Постановления Пленума от 18.10.2012 № 21¹⁴, отмечая, что предусмотренный Федеральным законом от 14 марта 1995 г. № 33-ФЗ «Об особо охраняемых природных территориях»¹⁵ перечень категорий особо охраняемых территорий является открытым, поскольку законами субъектов РФ могут устанавливаться и иные категории особо охраняемых природных территорий.

Более того, нельзя не отметить некоторую противоречивость в позиции самой ФАС России о том, можно ли считать какой-либо перечень исчерпывающим при указании в нем на возможность предусмотреть соответствующие пункты в иных нормативных правовых актах. Так, в вышеуказанном Разъяснении от 25.12.2013 ФАС России фактически считала перечень целей предоставления преференций закрытым. Вместе с тем, например, в другом письме¹⁶ антимонопольный регулятор, ссылаясь на положение п. 13 ч. 1 ст. 23 Закона о защите конкуренции, закрепляющее возможность расширения полномочий антимонопольного органа иными нормативными актами, считает перечень полномочий антимонопольного органа неисчерпывающим (т.е. фактически открытым).

¹¹ СЗ РФ. 2013. № 2. Ст. 93.

¹² Государственные и муниципальные гарантии являются одной из форм предоставления преференций согласно п. 20 ст. 4 Закона о защите конкуренции. — *Прим. авт.*

¹³ СЗ РФ. 2021. № 2 (ч. II). Ст. 468.

¹⁴ Бюллетень Верховного Суда РФ. 2012. № 12.

¹⁵ СЗ РФ. 1995. № 12. Ст. 1024.

¹⁶ Письмо ФАС России от 12.09.2007 № ИА/16263 «Разъяснения по некоторым вопросам применения гл. 5 Закона о защите конкуренции» // СПС КонсультантПлюс (Дата обращения: 14.06.2023).

Однако сама по себе дискуссия о характере перечня целей предоставления преференций свидетельствует о неоднозначности данной проблемы.

Так, в силу существа законодательного регулирования применение института преференций возможно только в полном соответствии с императивными требованиями антимонопольного законодательства: отступление от них будет свидетельствовать о нарушении порядка предоставления преференции, которое может рассматриваться в качестве нарушения антимонопольного законодательства, в том числе п. 7 ч. 1 ст. 15 Закона о защите конкуренции. Указанное обусловлено тем, что, как уже отмечалось, предоставление государственных и муниципальных преференций само по себе является некоторым исключением из правил конкурентной борьбы, способно оказывать негативное влияние на состояние конкуренции на товарном рынке, в связи с чем их предоставление должно быть обусловлено определенным юридическим составом.

Соответствие предоставляемого преимущества одной из предусмотренных целей является одним из элементов самого основания предоставления преференции наряду с невозможностью вследствие такого предоставления недопущения или устранения конкуренции: совместное наличие указанных элементов обуславливает получение согласия антимонопольного органа на предоставление преференции¹⁷. На основании соответствующего решения антимонопольного органа принимается и правовой акт органа публичной власти, которым конкретному («согласованному» с антимонопольным органом) хозяйствующему субъекту предоставляется преимущество.

С учетом цели антимонопольного законодательства по защите конкуренции изначально невозможна, по нашему мнению, ситуация предоставления преференций в целях, не урегулированных законодателем, а определяемых по дискреционному усмотрению органов публичной власти. Такая гипотетическая ситуация вступала бы в противоречие с установленными иными нормами законодательства порядком реализации публичных ресурсов, борьбы за них хозяйствующих субъектов.

В этом смысле перечень целей предоставления преференций действительно может рассматриваться в качестве исчерпывающего: органы публичной власти не могут предоставить преференцию, которая будет считаться

с точки зрения антимонопольного законодательства правомерной, если она не соответствует хотя бы одной из предусмотренных ч. 1 ст. 19 Закона о защите конкуренции целей¹⁸.

Конституционный Суд РФ неоднократно отмечал, что наличие в законе открытого перечня не означает неограниченную свободу усмотрения правоприменителя¹⁹. Так, например, рассматривая вопрос конституционности абз. 2 ч. 6 ст. 112 Гражданского процессуального кодекса РФ (далее — ГПК РФ)²⁰, Конституционный Суд указал: «Открытый перечень оснований для восстановления пропущенных процессуальных сроков не означает наличие у судьи неограниченных дискреционных полномочий по признанию тех или иных причин пропуска срока уважительными. Вопрос о восстановлении процессуального срока решается судьей в каждом конкретном случае на основании исследования фактических обстоятельств дела в пределах предоставленной ему законом свободы усмотрения»²¹. Примечательно, что указанная норма ГПК РФ прямо указывает, с одной стороны, на возможность суда признать уважительными причины пропуска срока подачи жалобы, а с другой стороны — на исключительность таких случаев.

Полагаем, что в ситуации существования открытого перечня целей предоставления преференций правотворческий орган обоснованно наделен правом в случае необходимости, в том числе внезапно возникшей, принять акт, соответствующий п. 14 ч. 1 ст. 19 Закона о защите конкуренции и содержащий в себе «специальную» цель предоставления преференции. Такое положение дел следует приветствовать как минимум в связи с возможностью оперативного реагирования на потенциально возможные изменения в общественной жизни, способствующие появлению новых социально значимых, общественно полезных целей, достижение которых будет благоприятно и необходимо в конкретный момент. В таком случае принятие федерального закона о внесении изменений в ч. 1 ст. 19 Закона о защите конкуренции представляется более сложным и длительным процессом, чем принятие, например, Указа Президента РФ. При этом такое расширение перечня все равно сохранит

¹⁷ Указанное актуально для «общего» порядка предоставления преференций, предполагающего необходимость получения согласия антимонопольного органа на соответствующее предоставление. «Уведомительный» порядок, действующий в 2022 и 2023 гг. относительно некоторых из целей предоставления преференций согласно ст. 15.2 Федерального закона от 08.03.2022 № 46-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации», а также случаи, предусмотренные ч. 3 ст. 19 Закона о защите конкуренции, не требуют получения предварительного согласия антимонопольного органа на предоставление преференции.

¹⁸ Отметим, что именно в этом аспекте ранее мы рассматривали перечень целей предоставления преференций в качестве закрытого [1, с. 86].

¹⁹ См., например: Определение Конституционного Суда РФ от 28.01.2021 № 101-О // СПС КонсультантПлюс (Дата обращения: 14.06.2023); Определение Конституционного Суда РФ от 28.12.2021 № 2863-О // СПС КонсультантПлюс (Дата обращения: 14.06.2023); Определение Конституционного Суда РФ от 24.02.2022 № 387-О // СПС КонсультантПлюс (Дата обращения: 14.06.2023).

²⁰ СЗ РФ. 2002. № 46. Ст. 4532.

²¹ Определение Конституционного Суда РФ от 24.02.2022 № 387-О // СПС КонсультантПлюс.

«исключительность» целей предоставления предпочтений — их предоставление в иных целях, не соответствующих ч. 1 ст. 19 Закона о защите конкуренции, будет невозможным.

Закключение

Таким образом, по нашему мнению, перечень целей предоставления предпочтений, установленный ч. 1 ст. 19 Закона о защите конкуренции, следует считать открытым вследствие возможности его расширения иными федеральными законами, а также нормативными правовыми актами Президента РФ и Правительства РФ. Вместе с тем предоставление предпочтений в силу их потенциального негативного влияния на состояние конкуренции возможно исключительно в целях, соответствующих вышеуказанной норме, что предполагает отсутствие усмотрения органов публичной власти в установлении и (или) применении целей, не соответствующих требованиям антимонопольного законодательства. ■

Литература [References]

1. Бочинин И.П. Государственные и муниципальные предпочтения: влияние на конкуренцию // Российское конкурентное право и экономика. 2021. № 3 (27). С. 84—89, <https://doi.org/10.47361/2542-0259-2021-3-27-84-89> [Bochinin I.P. State and municipal preferences: impact on competition // Russian competition law and economy. 2021;(3):84-89, (In Russ.) <https://doi.org/10.47361/2542-0259-2021-3-27-84-89>]
2. Бочинин И.П. Признаки государственных и муниципальных предпочтений // Журнал предпринимательского и корпоративного права. 2022. № 1 (25). С. 51—54 [Bochinin I.P. The indications of state and municipal preferences // Journal of Entrepreneurship and Corporate Law. 2022;(1):51-54, (In Russ.)]
3. Варламова А.Н. Правовое обеспечение развития конкуренции: Учебное пособие. М.: Статут, 2010. 301 с. [Varlamova A.N. Legal support of competition development: Textbook. M.: Statute, 2010. 301 p., (In Russ.)]
4. Головин В.Н. Комментарий к Федеральному закону от 26 июля 2006 г. № 135-ФЗ «О защите конкуренции» (постатейный). М.: Деловой двор, 2010 [Golovin V.N. Commentary on the Federal Law of July 26, 2006 No. 135-FZ “On Protection of Competition” (article). M.: Business Yard, 2010, (In Russ.)]
5. Коровина К.С. Государственные или муниципальные предпочтения: понятие и проблемы предоставления // Конкурентное право. 2014. № 3. С. 27—31 [Korovina K.S. State or municipal preferences: the concept and the problems of providing // Competition Law. 2014;(3):27-31, (In Russ.)]
6. Чорновол Е.П. Цели предоставления хозяйствующим субъектам государственных и муниципальных предпочтений в контексте защиты конкуренции // Конкурентное право. 2016. № 4. С. 35—38 [Chornovol E.P. The objectives of provision of state and municipal preferences to economic entities in the context of protection of competition // Competition Law. 2016;(4):35-38, (In Russ.)]
7. Плеханов Д.А. О некоторых вопросах предоставления государственных и муниципальных предпочтений // Актуальные проблемы российского права. 2015. № 9. С. 103—107, <https://doi.org/10.17803/1994-1471.2015.58.9.103-107> [Plehanov D.A. On some issues concerning provisions of state and municipal preferences // Actual Problems of Russian Law. 2015;(9):103-107, (In Russ.), <https://doi.org/10.17803/1994-1471.2015.58.9.103-107>]
8. Башлаков-Николаев И.В. Ответственность органов власти и их должностных лиц в сфере защиты конкуренции: Монография. М.: Статут, 2014. 111 с. [Bashlakov-Nikolaev I.V. Responsibility of authorities and their officials in the field of competition protection: Monograph. M.: Statute, 2014. 111 p., (In Russ.)]
9. Конкурентное право: Учебник / Д.А. Гаврилов, С.А. Пузыревский, Д.И. Серегин; отв. ред. С.А. Пузыревский. М.: Норма: ИНФРА-М, 2014. 416 с. [Competition law: Textbook / D.A. Gavrilov, S.A. Puzyrevsky, D.I. Seregin; ed. in-ch. S.A. Puzyrevsky. M.: Norm: INFRA-M, 2014. 416 p., (In Russ.)]
10. Шипунов В.А. Антимонопольное регулирование предоставления государственных и муниципальных предпочтений // Финансовый контроль. 2012. № 8. URL: <http://bujet.ru/article/196874.php> (Дата обращения: 07.06.2023) [Shipunov V.A. Antimonopoly regulation of the provision of state and municipal preferences // Financial control. 2012;(8) URL: <http://bujet.ru/article/196874.php> (Accessed: 07.06.2023), (In Russ.)]
11. Координация экономической деятельности в российском правовом пространстве: Рекомендовано к изданию решением ученого совета Юридического факультета им. М.М. Сперанского Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ / А.В. Габов, М.А. Егорова, С.Д. Могилевский [и др.]. М.: Юридический Дом «Юстицинформ», 2015. 656 с. ISBN 978-5-7207-1275-0 [Coordination of economic activities in the russian legal framework: Recommended for publication by the decision of the Academic Council of the M.M. Speransky Russian Academy of National Economy and Public Administration under the President of the Russian Federation / A.V. Gabov, M.A. Egorova, S.D. Mogilevsky [et al.]. M.: Legal House “Yustycinform”, 2015. 656 p. ISBN 978-5-7207-1275-0, (In Russ.)]

12. Кабанова И.Е. Безальтернативная дисквалификация как метод борьбы с антиконкурентной деятельностью публичных субъектов // Юрист. 2015. № 1. С. 36—41 [Kabanova I.E. Non-competitive disqualification as a method of fighting anticompetitive activities of public subjects // Jurist. 2015;(1):36-41, (In Russ.)]
13. Кабанова И.Е. Гражданско-правовая ответственность публичных субъектов: вопросы теории и практики / И.Е. Кабанова. М.: Юридический Дом «Юстицинформ», 2018. 398 с. ISBN 978-5-7205-1450-1 [Kabanova I.E. Civil liability of public subjects: issues of theory and practice / I.E. Kabanova. M. Legal House "Yustycinform", 2018. 398 p. ISBN 978-5-7205-1450-1, (In Russ.)]
14. Савельев А.И. (Анти)социальный мониторинг: право и (или) целесообразность? // Закон. 2020. № 8. С. 96—110 [Savelyev A.I. (Anti)social monitoring: law and (or) expediency? // Zakon. 2020;(8):96-110, (In Russ.)]
15. Алиев Т.Т., Яценко А.О., Белякова В.С. Актуальные вопросы регулирования представительства в гражданском производстве // Современное право. 2020. № 9. С. 51—58, <https://doi.org/10.25799/Nl.2020.25.26.001> [Aliiev T.T., Yatsenko A.O., Belyakova V.S. Actual issues of regulation of representation in civil proceedings // Modern Law. 2020;(9):51-58, (In Russ.), <https://doi.org/10.25799/Nl.2020.25.26.001>]
16. Калинин Е.О. Выплата дивидендов без отказа от моратория на банкротство: будут ли налоговые последствия // Главная книга. 2022. № 14. С. 77—81 [Kalinichenko E.O. Payment of dividends without abandoning the moratorium on bankruptcy: will there be tax consequences // General ledger. 2022. No. 14. P. 77-81, (In Russ.)]

Сведения об авторе

Бочинин Илья Павлович: аспирант кафедры конкурентного права Московского государственного юридического университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА)
ilya.bochinin@gmail.com

Статья поступила в редакцию: 15.06.2023
Одобрена после рецензирования: 08.08.2023
Принята к публикации: 16.08.2023
Дата публикации: 29.09.2023

The article was submitted: 15.06.2023
Approved after reviewing: 08.08.2023
Accepted for publication: 16.08.2023
Date of publication: 29.09.2023

<https://doi.org/10.47361/2542-0259-2023-3-35-80-93>

Аналитический обзор практики рассмотрения Центральным аппаратом ФАС России жалоб на постановления, определения по делам об административных правонарушениях в порядке главы 30 КоАП РФ (II квартал 2023 г.)

ISSN: 2542-0259

© Российское конкурентное право
и экономика, 2023

Великанов А.П.*,

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

Шаганц А.А.,

Ярославский государственный
университет им. П.Г. Демидова,
ФАС России,
125993, Россия, г. Москва,
ул. Садовая-Кудринская, д. 11

Аннотация

Обзор содержит анализ правовых позиций Центрального аппарата ФАС России по результатам оценки законности и обоснованности постановлений, определений по делам об административных правонарушениях.

Цель аналитического обзора — формирование единообразных подходов в правоприменительной практике антимонопольных органов по делам об административных правонарушениях.

Ключевые слова: административное правонарушение; административная ответственность; административный штраф; жалоба; обжалование; постановление; определение; антимонопольное законодательство; технологическое присоединение; антиконкурентные соглашения; состав правонарушения; малозначительность правонарушения; правонарушитель; потерпевший; Кодекс об административных правонарушениях.

Для цитирования: Великанов А.П., Шаганц А.А. Аналитический обзор практики рассмотрения Центральным аппаратом ФАС России жалоб на постановления, определения по делам об административных правонарушениях в порядке главы 30 КоАП РФ (II квартал 2023 г.) // Российское конкурентное право и экономика. 2023. № 3 (35). С. 80–93, <https://doi.org/10.47361/2542-0259-2023-3-35-80-93>

Авторы заявляют об отсутствии конфликта интересов.

Analytical Review of the Practice of Consideration by the Central Office of the Federal Antimonopoly Service of Russia of Complaints about Decisions, Definitions in Cases of Administrative Offenses in the Order of Chapter 30 of the Administrative Code of the Russian Federation (II Quarter 2023)

Alexander P. Velikanov*,

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

Alina A. Shagants,

P.G. Demidov Yaroslavl State
University,
FAS Russia,
Sadovaya-Kudrinskaya str., 11,
Moscow, 125993, Russia

Abstract

The review contains an analysis of the legal positions of the central office of the FAS Russia based on the results of assessing the legality and validity of decisions and definitions in cases of administrative offenses.

The purpose of the analytical review is to form uniform approaches in the law enforcement practice of antimonopoly bodies in cases of administrative offenses.

Keywords: an administrative offense; administrative responsibility; administrative penalty; complaint; appeal; resolution; definition; antitrust laws; process connection; anticompetitive agreements; the composition of the offense; insignificance of the offense; the offender; the victim; Code of Administrative Offenses.

For citation: Velikanov A.P., Shagants A.A. Analytical review of the practice of consideration by the Central Office of the Federal Antimonopoly Service of Russia of complaints about decisions, definitions in cases of administrative offenses in the order of chapter 30 of the Administrative Code of the Russian Federation (II quarter 2023) // Russian Competition Law and Economy. 2023;(3(35)):80-93. (In Russ.), <https://doi.org/10.47361/2542-0259-2023-3-35-80-93>

The authors declare no conflict of interest.

В соответствии с гл. 30 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях (далее — КоАП) ФАС России является органом, обладающим полномочиями на пересмотр постановлений, определений по делам об административных правонарушениях в порядке гл. 30 КоАП.

В силу ч. 1 ст. 30.1 КоАП постановление по делу об административном правонарушении может быть обжаловано лицами, указанными в ст. 25.1—25.5¹ КоАП, к которым относятся: лицо, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении; потерпевший, законный представитель физического лица, законный представитель юридического лица; защитник и представитель, Уполномоченный при Президенте Российской Федерации по защите прав предпринимателей.

1. Вопросы применения мер административной ответственности за нарушение правил (порядка обеспечения) недискриминационного доступа, порядка подключения (технологического присоединения) (ст. 9.21 КоАП)

1.1. Постановлением Ленинградского УФАС России от 14.07.2022 производство по делу № 047/04/9.21-1323/2022 об административном правонарушении (далее — Постановление Ленинградского УФАС России) в отношении садового некоммерческого товарищества прекращено в связи с отсутствием события административного правонарушения, ответственность за которое предусмотрена ч. 1 ст. 9.21 КоАП.

Не согласившись с Постановлением Ленинградского УФАС России, Заявитель обратился в ФАС России с жалобой, в которой просил Постановление Ленинградского УФАС России отменить.

В Ленинградское УФАС России поступило заявление с жалобой на действия председателя садового некоммерческого товарищества, выразившиеся в препятствии получению электрической энергии и установлении ограничения на Объекте в отсутствие законных оснований для ограничения.

Садовое некоммерческое товарищество произвело ограничение передачи электроэнергии на энергопринимающие устройства Объекта.

Основанием ограничения энергоснабжения послужило наличие задолженности за потребленную электрическую энергию на Объекте.

Материалами Дела подтверждено наличие задолженности Заявителя за потребленную электрическую энергию.

Доказательства оплаты электрической энергии в потребленном объеме в материалах дела отсутствовали.

Правовые основы экономических отношений в сфере электроэнергетики, полномочия органов государ-

ственной власти на регулирование этих отношений, основные права и обязанности субъектов электроэнергетики и потребителей электрической энергии определены Федеральным законом от 26.03.2003 № 35-ФЗ «Об электроэнергетике»¹.

В соответствии с п. 6 Правил недискриминационного доступа к услугам по передаче электрической энергии и оказания этих услуг, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 27.12.2004 № 861², собственники и иные законные владельцы объектов электросетевого хозяйства, через которые опосредованно присоединено к электрическим сетям сетевой организации энергопринимающее устройство потребителя, не вправе препятствовать перетоку через их объекты электрической энергии для такого потребителя и требовать за это оплату.

В соответствии с пп. «в(1)» п. 4 Правил полного и (или) частичного ограничения режима потребления электрической энергии, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 04.05.2012 № 442 (далее — Правила)³, ограничение режима потребления вводится по инициативе гарантирующего поставщика (энергосбытовой, энергоснабжающей организации), с которым заключен договор энергоснабжения, либо садоводческого или огороднического некоммерческого товарищества, в связи с наступлением обстоятельств, указанных в абз. 6 пп. «б» п. 2 Правил.

Согласно абз. 6 пп. «б» п. 2 Правил ограничение режима потребления вводится при нарушении потребителем своих обязательств, выразившемся в возникновении у граждан, ведущих садоводство или огородничество на земельных участках, расположенных в границах территории садоводства или огородничества, задолженности по оплате электрической энергии по договору энергоснабжения или перед садоводческим или огородническим некоммерческим товариществом ввиду неисполнения или ненадлежащего исполнения обязательств по оплате части стоимости электрической энергии, потребленной при использовании имущества общего пользования садоводческого или огороднического некоммерческого товарищества, и части потерь электрической энергии, возникших в объектах электросетевого хозяй-

¹ Федеральный закон от 26.03.2003 № 35-ФЗ «Об электроэнергетике» // Собрание законодательства РФ. 31.03.2003. № 13. Ст. 1177.

² Правила недискриминационного доступа к услугам по передаче электрической энергии и оказания этих услуг, утвержденные постановлением Правительства РФ от 27.12.2004 № 861 // Собрание законодательства РФ. 27.12.2004. № 52 (ч. 2). Ст. 5525.

³ Правила полного и (или) частичного ограничения режима потребления электрической энергии, утвержденные постановлением Правительства РФ от 04.05.2012 № 442 // Собрание законодательства РФ. 04.06.2012. № 23. Ст. 3008.

ства, принадлежащих садоводческому или огородническому некоммерческому товариществу.

Таким образом, садовое некоммерческое товарищество при ограничении передачи электроэнергии на энергопринимающие устройства Объекта действовало в соответствии с абз. 6 пп. «б» п. 2 Правил.

Постановление Ленинградского УФАС России от 14.07.2022 о прекращении производства по делу № 47/04/9.21-1323/2022 об административном правонарушении оставлено без изменения, жалоба — без удовлетворения.

1.2. Постановлением Карельского УФАС России от 12.01.2023 о наложении штрафа по делу № 010/04/9.21-671/2022 об административном правонарушении (далее — Постановление Карельского УФАС России) АО «ПСК» признано виновным в совершении административного правонарушения, ответственность за которое предусмотрена ч. 2 ст. 9.21 КоАП, и ему назначен штраф в размере 850 000 (восемьсот пятьдесят тысяч) руб. 00 коп.

Не согласившись с Постановлением Карельского УФАС России, АО «ПСК» обратилось в ФАС России с жалобой, в которой просило отменить Постановление Карельского УФАС России.

Порядок технологического присоединения энергопринимающих устройств потребителей электрической энергии к электрическим сетям, в том числе порядок подачи заявки, заключения договора технологического присоединения, существенные условия договора и т.д., определяются Правилами технологического присоединения энергопринимающих устройств потребителей электрической энергии, объектов по производству электрической энергии, а также объектов электросетевого хозяйства, принадлежащих сетевым организациям и иным лицам, к электрическим сетям, утвержденными постановлением Правительства Российской Федерации от 27.12.2004 № 861 (далее — Правила).

Из материалов дела следует, что в Карельское УФАС России поступило обращение с жалобой на действия АО «ПСК» в части навязывания платы за технологическое присоединение, выразившегося в необоснованном требовании оплатить услуги по технологическому присоединению его энергопринимающих устройств в размере, превышающем действующие на момент подачи заявки тарифы.

28.06.2022 Заявитель посредством почтового отправления направил в адрес АО «ПСК» заявку на технологическое присоединение земельного участка.

Заявка была получена АО «ПСК» 11.07.2022.

По результатам рассмотрения заявки АО «ПСК» был направлен проект договора об осуществлении технологического присоединения к электрическим сетям.

Размер платы за технологическое присоединение определен на основании постановления от 22.12.2021 № 188 Государственного комитета Республики Карелия по ценам и тарифам «Об установлении стандартизиро-

ванных тарифных ставок, ставок за единицу максимальной мощности и формулы платы за технологическое присоединение к электрическим сетям сетевых организаций на территории Республики Карелия на 2022 г.»⁴, исходя из стоимости мероприятий по технологическому присоединению, рассчитанной с применением льготной ставки в размере 3000 (три тысячи) руб. 00 коп. за 1 кВт, и составляет 45 000 (сорок пять тысяч) руб. 00 коп.

Особенности технологического присоединения заявителей, указанных в п. 14 Правил, урегулированы разделом X Правил.

В соответствии с п. 105 Правил в отношении заявителя, указанного в п. 12(1), 13(2)—13(5) и 14 Правил, сетевая организация в течение 10 рабочих дней со дня поступления заявки размещает в личном кабинете заявителя документы, указанные в п. 105 Правил.

Датой подачи заявки по смыслу п. 105 Правил считается день поступления заявки в сетевую организацию.

Таким образом, взаимодействие сетевой организации и заявителя исчисляется со дня поступления заявки в сетевую организацию.

В соответствии с п. 3 постановления Правительства Российской Федерации от 30.06.2022 № 1178 «О внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации по вопросам технологического присоединения энергопринимающих устройств потребителей электрической энергии к электрическим сетям и признании утратившими силу отдельных положений некоторых актов Правительства Российской Федерации»⁵ (далее — Постановление) изменения, утвержденные Постановлением, распространяются на правоотношения по технологическому присоединению энергопринимающих устройств и (или) объектов микрогенерации, возникшие на основании заявок на технологическое присоединение энергопринимающих устройств и (или) объектов микрогенерации потребителей электрической энергии к электрическим сетям, поданных после вступления в силу Постановления. Данные изменения вступили в силу с 01.07.2022.

⁴ Постановление Государственного комитета Республики Карелия по ценам и тарифам от 22.12.2021 № 188 «Об установлении стандартизированных тарифных ставок, ставок за единицу максимальной мощности и формулы платы за технологическое присоединение к электрическим сетям сетевых организаций на территории Республики Карелия на 2022 г.» // <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/1001202112270018> (Дата обращения: 04.08.2023).

⁵ Постановление Правительства РФ от 30.06.2022 № 1178 «О внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации по вопросам технологического присоединения энергопринимающих устройств потребителей электрической энергии к электрическим сетям и признании утратившими силу отдельных положений некоторых актов Правительства Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 04.07.2022. № 27. Ст. 4863.

Действие закона распространяется на отношения, возникшие до введения его в действие, только в случаях, когда это прямо предусмотрено законом.

Таким образом, изменения, внесенные Постановлением, по определению условий договоров о технологическом присоединении для сетевой организации применяются только в отношении договоров по заявкам, поступившим с 01.07.2022.

Заявка была получена АО «ПСК» 11.07.2022, после вступления изменений, внесенных Постановлением.

Материалами дела об административном правонарушении не подтверждается поступление заявки до вступления в силу изменений в Правила.

По результатам рассмотрения жалоба АО «ПСК» удовлетворена, постановление Карельского УФАС России от 12.01.2023 о наложении штрафа по делу № 010/04/9.21-671/2022 об административном правонарушении отменено.

Производство по делу № 010/04/9.21-671/2022 об административном правонарушении прекращено в связи с отсутствием события административного правонарушения.

1.3. Определением Брянского УФАС России от 27.02.2023 было отказано в возбуждении дела об административном правонарушении (далее — Определение Брянского УФАС России), ответственность за которое предусмотрена ч. 1 ст. 9.21 КоАП, в отношении АО «Газпром газораспределение Брянск» в связи с отсутствием события административного правонарушения.

Не согласившись с Определением Брянского УФАС России, в ФАС России поступила жалоба об его отмене.

Согласно п. 2 Правил подключения (технологического присоединения) газоиспользующего оборудования и объектов капитального строительства к сетям газораспределения, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 13.09.2021 № 1547⁶ (далее — Правила подключения), под «догазификацией» понимается осуществление подключения (технологического присоединения), в том числе фактического присоединения к газораспределительным сетям газоиспользующего оборудования, расположенного в домовладениях, принадлежащих физическим лицам на праве собственности или на ином предусмотренном законом праве, намеревающимся использовать газ для удовлетворения личных, семейных, домашних и иных нужд, не связанных с осуществлением предпринимательской (профессиональной) деятельности, с учетом выполнения мероприятий в рамках такого подключения (технологического присоединения) до границ земельных участков, принадлежащих указанным физическим лицам на праве собственности или на ином предусмотренном законом пра-

ве, без взимания платы с физических лиц при условии, что в населенном пункте, в котором располагаются домовладения физических лиц, проложены газораспределительные сети и осуществляется транспортировка газа.

Согласно п. 121 Правил подключения срок осуществления мероприятий по подключению (технологическому присоединению) в рамках настоящего раздела определяется программой газификации, содержащей мероприятия по строительству и (или) реконструкции газораспределительных сетей и (или) газотранспортных систем, в том числе для случаев, когда для подключения требуется ликвидация дефицита пропускной способности газораспределительных и (или) газотранспортных систем.

При этом п. 122 Правил подключения предусмотрены сроки осуществления мероприятий по подключению в рамках догазификации, определяемые в зависимости от мероприятий, необходимых для подключения, в случае отсутствия в программе газификации домовладения заявителя. Также предусмотрена возможность продления срока осуществления мероприятий по подключению при наличии определенных условий.

Между Заявителем и АО «Газпром газораспределение Брянск» заключен договор о подключении (технологическом присоединении) объектов капитального строительства к сети газораспределения (далее — Договор).

Согласно п. 3 Договора срок осуществления мероприятий по подключению (технологическому присоединению) составляет 100 дней.

По договору о подключении исполнитель обязуется осуществить подключение (технологическое присоединение) газоиспользующего оборудования или объектов капитального строительства к сети газораспределения с учетом обеспечения максимальной нагрузки (часового расхода газа), указанной в технических условиях на подключение (технологическое присоединение) газоиспользующего оборудования или объектов капитального строительства к сети газораспределения.

Из вышеизложенного следует, что исполнитель обязан осуществить мероприятия по подключению (технологическому присоединению), включающие в себя в том числе осуществление исполнителем фактического присоединения в срок, установленный договором о подключении.

В Брянской области Региональная программа газификации жилищно-коммунального хозяйства, промышленных и иных организаций Брянской области на 2022—2031 гг. (далее — Программа газификации) утверждена Распоряжением губернатора Брянской области от 27.12.2021 № 1179-рг⁷.

⁶ Правила подключения (технологического присоединения) газоиспользующего оборудования и объектов капитального строительства к сетям газораспределения, утвержденные постановлением Правительства РФ от 13.09.2021 № 1547 // Собрание законодательства РФ. 20.09.2021. № 38. Ст. 6641.

⁷ Региональная программа газификации жилищно-коммунального хозяйства, промышленных и иных организаций Брянской области на 2022—2031 гг., утвержденная Распоряжением губернатора Брянской области от 27.12.2021 № 1179-рг // <https://docs.cntd.ru/document/974065461> (Дата обращения: 04.08.2023).

26.12.2022 в Программу газификации внесены изменения, утвержденные Распоряжением губернатора Брянской области № 1398-рг⁸. В результате корректировки Программы газификации для выполнения мероприятий по подключению (технологическому присоединению) домовладения Заявителя установлен срок — май 2023 г.

Изменение условий договора о подключении осуществляется при согласии сторон договора о подключении и оформляется дополнительным соглашением (п. 78 Правил подключения).

Таким образом, существенные условия договора о подключении могут быть изменены по соглашению сторон договора о подключении.

При рассмотрении жалобы установлено, что АО «Газпром газораспределение Брянск» осуществило выполнение мероприятий и завершение процедуры технологического присоединения домовладения с нарушением срока, установленного договором о подключении.

Определение Брянского УФАС России от 27.02.2023 об отказе в возбуждении дела об административном правонарушении отменено, материалы обращения возвращены на новое рассмотрение в Брянское УФАС России.

1.4. Постановлением Ростовского УФАС России от 01.03.2023 производство по делу № 061/04/9.21-101/2023 об административном правонарушении (далее — Постановление Ростовского УФАС России), ответственность за которое предусмотрена ст. 9.21 КоАП, в отношении ПАО «Газпром газораспределение Ростов-на-Дону» прекращено.

Не согласившись с указанным Постановлением Ростовского УФАС России, в ФАС России поступила жалоба об его отмене.

Порядок технологического присоединения регламентирован Правилами подключения (технологического присоединения) газоиспользующего оборудования и объектов капитального строительства к сетям газораспределения, утвержденными постановлением Правительства Российской Федерации от 13.09.2021 № 1547 (далее — Правила подключения).

Согласно п. 2 Правил подключения под «догазификацией» понимается осуществление подключения (технологического присоединения), в том числе фактического присоединения к газораспределительным сетям газоиспользующего оборудования, расположенного в домовладениях, принадлежащих физическим лицам

на праве собственности или на ином предусмотренном законом праве, намеревающимся использовать газ для удовлетворения личных, семейных, домашних и иных нужд, не связанных с осуществлением предпринимательской (профессиональной) деятельности, с учетом выполнения мероприятий в рамках такого подключения (технологического присоединения) до границ земельных участков, принадлежащих указанным физическим лицам на праве собственности или на ином предусмотренном законом праве, без взимания платы с физических лиц при условии, что в населенном пункте, в котором располагаются домовладения физических лиц, проложены газораспределительные сети и осуществляется транспортировка газа.

Между ПАО «Газпром газораспределение Ростов-на-Дону», физическим лицом и ООО «Газпром межрегионгаз Ростов-на-Дону» заключен договор.

Согласно п. 3 договора срок выполнения мероприятий по подключению и пуску газа составлял 30 дней со дня заключения договора.

Работниками филиала ПАО «Газпром газораспределение Ростов-на-Дону» после заключения договора в результате выезда на объект капитального строительства было установлено, что указанное домовладение газифицировано в 1982 г. и с 17.04.2017 на основании заявления физического лица отключено от газа.

Таким образом, по мнению ПАО «Газпром газораспределение Ростов-на-Дону», поскольку физическое лицо обратилось с просьбой осуществить мероприятия внутри границ его земельного участка, то данные мероприятия не подпадают под догазификацию.

Вместе с тем в силу ст. 309 Гражданского кодекса Российской Федерации (далее — ГК РФ)⁹ обязательства должны исполняться надлежащим образом в соответствии с условиями обязательства и требованиями закона, иных правовых актов, а при отсутствии таких условий и требований в соответствии с обычаями или иными обычно предъявляемыми требованиями.

Частью 1 ст. 310 ГК РФ предусмотрено, что односторонний отказ от исполнения обязательства и одностороннее изменение его условий не допускаются, за исключением случаев, предусмотренных ГК РФ, другими законами или иными правовыми актами.

Подпунктом «в» п. 72 Правил подключения установлено, что исполнитель обязан осуществить действия по подключению (технологическому присоединению) не позднее установленного договором о подключении дня подключения (технологического присоединения) (но не ранее подписания акта о готовности, указанного в пп. «Г» п. 71 Правил подключения).

⁸ Распоряжение губернатора Брянской области от 26.12.2022 № 1398-рг «О внесении изменений в региональную программу газификации жилищно-коммунального хозяйства, промышленных и иных организаций Брянской области на 2022—2031 гг.» // <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/3200202212290030> (Дата обращения: 04.08.2023).

⁹ Гражданский кодекс Российской Федерации (ч. 1) от 30.11.1994 № 51-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 05.12.1994. № 32. Ст. 3301.

В соответствии с п. 122 Правил подключения при отсутствии в программе газификации домовладения заявителя срок осуществления мероприятий по подключению (технологическому присоединению) в рамках настоящего раздела не может превышать 30 дней в случае, если газораспределительная сеть проходит в границах земельного участка, на котором расположен подключаемый объект капитального строительства, или отсутствует необходимость строительства газораспределительной сети до границ земельного участка.

Из вышеизложенного следует, что поскольку имелся действующий договор, предусматривающий необходимость исполнения со стороны ПАО «Газпром газораспределение Ростов-на-Дону» обязательств по подключению (технологическому присоединению) сроком до 07.10.2022, то исполнитель обязан был осуществить мероприятия по подключению (технологическому присоединению), включающие в себя в том числе осуществление исполнителем фактического присоединения в срок, установленный договором о подключении.

Указанный договор на момент истечения срока исполнения обязательства не расторгнут, установленные им сроки по подключению (технологическому присоединению) не продлевались.

Постановление Ростовского УФАС России от 01.03.2023 о прекращении производства по делу № 061/04/9.21-101/2023 об административном правонарушении отменено, материалы обращения возвращены на новое рассмотрение в Ростовское УФАС России.

1.5. Постановлением Свердловского УФАС России от 27.04.2023 о назначении административного наказания в виде административного штрафа по делу № 066/04/9.21-1171/2023 об административном правонарушении (далее — Постановление Свердловского УФАС России) ОАО «МРСК Урала» признано виновным в совершении административного правонарушения, ответственность за которое установлена ч. 2 ст. 9.21 КоАП, и ему назначен штраф в размере 600 000 (шестьсот тысяч) руб. 00 коп.

Не согласившись с Постановлением Свердловского УФАС России, ОАО «МРСК Урала» обратилось в ФАС России с жалобой, в которой просило Постановление Свердловского УФАС России отменить.

Порядок технологического присоединения энергопринимающих устройств потребителей электрической энергии к электрическим сетям, в том числе порядок подачи заявки, заключения договора технологического присоединения, существенные условия договора и т.д., определяются Правилами технологического присоединения энергопринимающих устройств потребителей электрической энергии, объектов по производству электрической энергии, а также объектов электросетевого хозяйства, принадлежащих сетевым организациям и иным лицам, к электрическим сетям, утвержденными

постановлением Правительства Российской Федерации от 27.12.2004 № 861 (далее — Правила).

Согласно материалам и сведениям, представленным Свердловским УФАС России, между физическим лицом и ОАО «МРСК Урала» заключен договор об осуществлении технологического присоединения (далее — Договор).

Согласно Договору сетевая организация принимает на себя обязательства по осуществлению технологического присоединения к электрическим сетям энергопринимающих устройств.

Пунктом 6 Правил определено, что технологическое присоединение осуществляется на основании договора, заключаемого между сетевой организацией и юридическим или физическим лицом, в сроки, установленные Правилами.

Пунктом 16 Правил установлены предельные сроки осуществления мероприятий по технологическому присоединению. Указанная норма носит императивный характер.

Должностное лицо Свердловского УФАС России пришло к выводу о наличии в действиях ОАО «МРСК Урала» нарушения п. 16 Правил, поскольку в срок мероприятия, предусмотренные Правилами, не выполнены.

Согласно ст. 193 ГК РФ, если последний день срока приходится на нерабочий день, днем окончания срока считается ближайший следующий за ним рабочий день.

Исходя из того факта, что обязательства по оплате выполнены физическим лицом 25.08.2022, срок осуществления мероприятий по технологическому присоединению истек 27.02.2023 (указанное обусловлено нормой ст. 193 Гражданского кодекса Российской Федерации), поскольку 25.02.2023 является нерабочим днем.

Из положений п. 8 Соглашения о расторжении Договора (далее — Соглашение) следует, что стороны считают обязательства по Договору прекращенными с момента возврата ОАО «МРСК Урала» физическим лицом суммы денежных средств, указанной в п. 5 Соглашения.

Во исполнение обязательства, предусмотренного п. 6 Соглашения, 27.02.2023 ОАО «МРСК Урала» возвратило физическому лицу сумму денежных средств, указанную в п. 5 Соглашения.

Таким образом, обязательства по Договору считаются прекращенными с 27.02.2023.

С учетом расторжения Договора в указанную дату нарушение п. 16 Правил в спорном деянии не наступило.

Постановление Свердловского УФАС России от 27.04.2023 о назначении административного наказания в виде административного штрафа по делу № 066/04/9.21-1171/2023 об административном правонарушении отменено, жалоба ОАО «МРСК Урала» удовлетворена.

Производство по делу № 066/04/9.21-1171/2023 об административном правонарушении прекращено в связи с отсутствием события административного правонарушения.

2. Вопросы применения административной ответственности за нарушения антимонопольного законодательства (ст. 14.9, 14.31, 14.32, 14.33, 14.40, 19.5, 19.8 КоАП)

2.1. Постановлением Московского областного УФАС России от 10.04.2023 о назначении административного наказания по делу № 050/04/19.5-682/2023 об административном правонарушении (далее — Постановление Московского областного УФАС России) ООО «СХОДНЯ» признано виновным в совершении административного правонарушения, ответственность за которое предусмотрена ч. 2.6 ст. 19.5 КоАП, и ему назначен штраф в размере 300 000 (триста тысяч) руб.

По результатам рассмотрения дела № 06/11/20-2017 о нарушении антимонопольного законодательства ООО «СХОДНЯ» выдано предписание (далее — Предписание), согласно которому ООО «СХОДНЯ» надлежало прекратить нарушение ст. 16 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» (далее — Закон о защите конкуренции), а именно: прекратить ограничивающее конкуренцию соглашение о передаче недвижимого имущества, находящегося в муниципальной собственности, путем приведения сторон к первоначальному состоянию (предшествующему заключенному соглашению).

Информация об исполнении ООО «СХОДНЯ» Предписания в установленный срок в Московское областное УФАС России не поступала.

Согласно п. 2 ст. 2.1 КоАП юридическое лицо признается виновным в совершении административного правонарушения, если будет установлено, что у него имелась возможность для соблюдения правил и норм, за нарушение которых КоАП или законами субъекта Российской Федерации предусмотрена административная ответственность, но данным лицом не были приняты все зависящие от него меры по их соблюдению.

По состоянию на момент совершения вменяемого правонарушения ООО «СХОДНЯ» не владело на праве собственности объектами, что подтверждается выписками из ЕГРН. В связи с отсутствием объектов недвижимости, приобретенных по договору купли-продажи недвижимого имущества, вернуть их в натуре не представлялось возможным.

На основании п. 1 ст. 167 ГК РФ недействительная сделка не влечет юридических последствий, за исключением тех, которые связаны с ее недействительностью, и недействительна с момента ее совершения.

Согласно п. 2 ст. 167 ГК РФ при недействительности сделки каждая из сторон обязана возвратить другой все полученное по сделке, а в случае невозможности возвратить полученное в натуре (в том числе тогда, когда полученное выражается в пользовании имуществом, выполненной работе или предоставленной

услуге) возместить его стоимость, если иные последствия недействительности сделки не предусмотрены законом.

На основании п. 2 ст. 167 ГК РФ взаимные предоставления по недействительной сделке, которая исполнена обеими сторонами, считаются равными, пока не доказано иное (п. 80 постановления Пленума ВС РФ от 23.06.2015 № 25¹⁰, п. 55 постановления Пленума ВС РФ от 24.03.2016 № 7 «О применении судами некоторых положений ГК РФ об ответственности за нарушение обязательств»¹¹).

Согласно решению Арбитражного суда Московской области от 22.02.2023 по делу № А41-73795/2021¹², вступившему в законную силу к моменту вынесения Постановления Московского областного УФАС России, договор купли-продажи недвижимого имущества признан недействительным (ничтожным). Судом установлена невозможность применения двусторонней реституции, поскольку возвратить истцу имущество в натуре не представляется возможным, а соразмерность оплаченных ответчиком по договору средств подтверждена результатами экспертного заключения.

В соответствии со ст. 16 Арбитражного процессуального кодекса РФ¹³ вступившие в законную силу судебные акты арбитражного суда являются обязательными для органов государственной власти, органов местного самоуправления, иных органов, организаций, должностных лиц и граждан и подлежат исполнению на всей территории Российской Федерации.

В соответствии с п. 3 ч. 1 ст. 30.7 КоАП по результатам рассмотрения жалобы на постановление по делу об административном правонарушении выносится решение об отмене постановления и о прекращении производства по делу при наличии хотя бы одного из обстоятельств, предусмотренных ст. 24.5 КоАП, а также при недоказанности обстоятельств, на основании которых было вынесено постановление.

Постановлением Московского областного УФАС России от 10.04.2023 о назначении административного наказания по делу № 050/04/19.5-682/2023 об административном правонарушении отменено, жалоба ООО «СХОДНЯ» удовлетворена.

¹⁰ Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 23.06.2015 № 25 «О применении судами некоторых положений раз. I ч. 1 Гражданского кодекса Российской Федерации» // Бюллетень Верховного Суда РФ. 2015. № 8.

¹¹ Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 24.03.2016 № 7 «О применении судами некоторых положений Гражданского кодекса Российской Федерации об ответственности за нарушение обязательств» // Бюллетень Верховного Суда РФ. 2016. № 5.

¹² Решение Арбитражного суда Московской области от 22.02.2023 по делу № А41-73795/2021 // <https://kad.arbitr.ru/>

¹³ Арбитражный процессуальный кодекс Российской Федерации от 24.07.2002 № 95-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 29.07.2002. № 30. Ст. 3012.

Производство по делу № 050/04/19.5-682/2023 об административном правонарушении прекращено в связи с отсутствием состава административного правонарушения.

2.2. Определением Коми УФАС России от 17.04.2023 (далее — Определение Коми УФАС России) ООО «Центр расчетов и услуг» отказано в возбуждении дела об административных правонарушениях, ответственность за которые предусмотрена ч. 1 ст. 14.31 и ч. 1 ст. 14.33 КоАП.

Не согласившись с Определением Коми УФАС России, ООО «Центр расчетов и услуг» обратилось в ФАС России с жалобой на его незаконность и отмену Определения Коми УФАС России.

По результатам рассмотрения заявления ООО «Центр расчетов и услуг» Коми УФАС России вынесено определение от 17.04.2023 об отказе в возбуждении дела об административных правонарушениях, ответственность за которые предусмотрена ч. 1 ст. 14.31 КоАП и ч. 1 ст. 14.33 КоАП, ввиду отсутствия решения об установлении факта нарушения антимонопольного законодательства, что позволило Коми УФАС России сделать вывод об отсутствии в действиях события административных правонарушений, предусмотренных ст. 14.31 и 14.33 КоАП.

По результатам рассмотрения заявления ООО «Центр расчетов и услуг» Коми УФАС России вынесено решение об отказе в возбуждении дела о нарушении антимонопольного законодательства.

В силу ч. 1.2 ст. 28.1 КоАП поводом к возбуждению дел об административных правонарушениях, предусмотренных ст. 14.9, 14.31, 14.32, 14.33, 14.40 КоАП, является принятие комиссией антимонопольного органа решения, которым установлен факт нарушения антимонопольного законодательства Российской Федерации.

Поскольку соответствующего решения об установлении факта нарушения антимонопольного законодательства Коми УФАС России не выносилось, признаки нарушения положений Закона о защите конкуренции по заявлению ООО «Центр расчетов и услуг» установлены не были, следовательно, основания для возбуждения дел об административных правонарушениях, предусмотренных ст. 14.31 и 14.33 КоАП, у Коми УФАС России отсутствовали.

Определение Коми УФАС России от 17.04.2023 об отказе в возбуждении дела об административном правонарушении оставлено без изменения, жалоба ООО «Центр расчетов и услуг» — без удовлетворения.

3. Вопросы применения процессуальных требований, предусмотренных КоАП

В рамках рассмотрения жалоб на постановления, определения по делам об административных правонарушениях ФАС России осуществляет проверку соблюдения в том числе процессуальных требований, предусмотренных КоАП.

В соответствии с п 4 ч. 1 ст. 30.7 КоАП по результатам рассмотрения жалобы на постановление по делу об административном правонарушении выносится решение об отмене постановления и о возвращении дела на новое рассмотрение судье, в орган, должностному лицу, правомочным рассмотреть дело, в случаях существенного нарушения процессуальных требований, предусмотренных КоАП, если это не позволило всесторонне, полно и объективно рассмотреть дело, а также в связи с необходимостью применения закона об административном правонарушении, влекущем назначение более строгого административного наказания, если потерпевшим по делу подана жалоба на мягкость примененного административного наказания.

3.1. Постановлением Карельского УФАС России от 28.02.2023 о наложении штрафа по делу № 010/04/9.21-16/2023 об административном правонарушении (далее соответственно — Дело, Постановление Карельского УФАС России) АО «ПСК» признано виновным в совершении административного правонарушения, ответственность за которое установлена ч. 2 ст. 9.21 КоАП, и ему назначен штраф в размере 850 000 (восемьсот пятьдесят тысяч) руб. 00 коп.

Не согласившись с Постановлением Карельского УФАС России, АО «ПСК» обратилось в ФАС России с жалобой, в которой просило Постановление Карельского УФАС России отменить.

Порядок технологического присоединения энергопринимающих устройств потребителей электрической энергии к электрическим сетям, в том числе порядок подачи заявки, заключения договора технологического присоединения, существенные условия договора определяются Правилами технологического присоединения энергопринимающих устройств потребителей электрической энергии, объектов по производству электрической энергии, а также объектов электросетевого хозяйства, принадлежащих сетевым организациям и иным лицам, к электрическим сетям, утвержденными постановлением Правительства Российской Федерации от 27.12.2004 № 861 (далее — Правила).

В АО «ПСК» индивидуальным предпринимателем была подана заявка на осуществление технологического присоединения НТО к электрическим сетям по постоянной схеме электроснабжения (максимальная мощность присоединяемых энергопринимающих устройств заявителя составляла 75 кВт, категория надежности — три; класс напряжения электрических сетей, к которым осуществлялось технологическое присоединение, — 0,4 кВ), приложив к заявке комплект документов.

Сетевая организация отказала в заключении договора по постоянной схеме электроснабжения, сославшись на то, что НТО является некапитальным объектом, а передвижным. Передвижные энергопринимающие устройства характеризуются отсутствием привязки к определенному месту и возможностью смены дисло-

каций неограниченное количество раз, в связи с чем не представляется возможным однократно осуществить технологическое присоединение к электрическим сетям на постоянной основе.

В соответствии с п. 1 ст. 26 Федерального закона от 26.03.2003 № 35-ФЗ «Об электроэнергетике» технологическое присоединение к объектам электросетевого хозяйства энергопринимающих устройств потребителей электрической энергии, объектов по производству электрической энергии, а также объектов электросетевого хозяйства, принадлежащих сетевым организациям и иным лицам, осуществляется в порядке, установленном Правительством Российской Федерации, и носит однократный характер.

В соответствии с Правилами технологическое присоединение энергопринимающих устройств осуществляется с применением временной или постоянной схемы электроснабжения.

Пунктом 2 Правил предусмотрено, что под временной схемой электроснабжения понимается схема электроснабжения энергопринимающих устройств потребителя электрической энергии, осуществившего технологическое присоединение энергопринимающих устройств, которая применяется в результате исполнения договора об осуществлении временного технологического присоединения к электрическим сетям, заключаемого на период осуществления мероприятий по технологическому присоединению энергопринимающих устройств с применением постоянной схемы электроснабжения, либо в результате исполнения договора об осуществлении временного технологического присоединения к электрическим сетям передвижных энергопринимающих устройств с максимальной мощностью до 150 кВт включительно.

Под постоянной схемой электроснабжения понимается схема электроснабжения энергопринимающих устройств потребителя электрической энергии, осуществившего технологическое присоединение энергопринимающих устройств, которая применяется в результате исполнения договора.

По мнению АО «ПСК», НТО индивидуального предпринимателя не является объектом капитального строительства, относится к некапитальным сооружениям и, как следствие, имеет временный и передвижной характер, в связи с чем осуществление технологического присоединения энергопринимающих устройств заявителя должно осуществляться по временной схеме электроснабжения.

Должностное лицо Карельского УФАС России пришло к обоснованному выводу о том, что АО «ПСК» допущены нарушения п. 3 и 105 Правил.

Как установлено Карельским УФАС России, при назначении административного наказания в качествеотягчающего обстоятельства признано повторное совершение однородного административного правонарушения по ч. 2 ст. 9.21 КоАП.

При этом в соответствии с ч. 2 ст. 4.3 КоАП обстоятельства, предусмотренные ч. 1 указанной статьи, не могут учитываться как отягчающие в случае, если указанные обстоятельства предусмотрены в качестве квалифицирующего признака административного правонарушения соответствующими нормами об административной ответственности за совершение административного правонарушения.

На основании изложенного повторное совершение однородного административного правонарушения не может учитываться как отягчающее обстоятельство.

Таким образом, Карельским УФАС России неправомерно установлено в качестве отягчающего обстоятельства по Делу повторное совершение однородного административного правонарушения по ч. 2 ст. 9.21 КоАП.

Постановление Карельского УФАС России от 28.02.2023 о наложении штрафа по делу № 010/04/9.21-16/2023 об административном правонарушении изменено в части уменьшения размера штрафа, подлежащего взысканию, с 850 000 (восемисот пятидесяти тысяч) руб. до 600 000 (шестисот тысяч) руб.

3.2. Определением Московского областного УФАС России от 21.12.2022 отказано в возбуждении дела об административном правонарушении (далее — Определение Московского областного УФАС России), ответственность за которое предусмотрена ст. 9.21 КоАП в отношении ПАО «Россети Московский регион».

Не согласившись с указанным Определением Московского областного УФАС России, физическое лицо обратилось в ФАС России с жалобой, в которой просило Определение Московского областного УФАС России отменить.

Порядок технологического присоединения энергопринимающих устройств потребителей электрической энергии к электрическим сетям, в том числе порядок подачи заявки, заключения договора технологического присоединения, существенные условия договора и т.д., определяются Правилами технологического присоединения энергопринимающих устройств потребителей электрической энергии, объектов по производству электрической энергии, а также объектов электросетевого хозяйства, принадлежащих сетевым организациям и иным лицам, к электрическим сетям, утвержденными постановлением Правительства Российской Федерации от 27.12.2004 № 861 (далее — Правила).

Пунктом 3 Правил установлена обязанность сетевой организации выполнить в отношении любого обратившегося к ней лица мероприятия по технологическому присоединению при условии соблюдения им настоящих Правил.

Пунктом 105 Правил установлено, что в отношении заявителя, указанного в п. 12(1), 13(2)—13(5) и 14 Правил, сетевая организация в течение 10 рабочих дней со дня поступления заявки размещает в личном кабинете заявителя условия типового договора об осуществ-

влении технологического присоединения к электрическим сетям, счет на оплату технологического присоединения по договору, подписанные со стороны сетевой организации технические условия, содержащие перечень мероприятий по технологическому присоединению в соответствии с п. 25(1), 25(6) и 25(7) Правил, а также срок выполнения мероприятий по технологическому присоединению со стороны заявителя и сетевой организации; инструкцию, содержащую последовательный перечень мероприятий, обеспечивающих безопасное осуществление действиями заявителя фактического присоединения и фактического приема напряжения и мощности.

Согласно п. 13(5) Правил предусмотрены требования к заявке, направляемой заявителем — физическим лицом в целях одновременного технологического присоединения к объектам электросетевого хозяйства с уровнем напряжения до 1000 В энергопринимающих устройств, максимальная мощность которых составляет до 150 кВт включительно (с учетом ранее присоединенных в данной точке присоединения энергопринимающих устройств), которые используются для бытовых и иных нужд, не связанных с осуществлением предпринимательской деятельности и электроснабжение которых предусматривается по одному источнику, и объектов микрогенерации.

Правилами не предусмотрено оснований отказа сетевой организации от заключения договора технологического присоединения ввиду нахождения объекта на меньшем расстоянии от сетей иной сетевой организации.

Согласно материалам и сведениям, представленным Московским областным УФАС России, 30.06.2022 физическим лицом подана заявка на осуществление технологического присоединения в адрес ПАО «Россети Московский регион» энергопринимающих устройств.

Рассмотрев указанную заявку, ПАО «Россети Московский регион» направило ответ, в соответствии с которым Общество указало, что, так как в заявке максимальная вновь присоединяемая мощность установлена в размере 16 кВт, то подключение не подпадает под льготное подключение, предусмотренное п. 17 Правил.

Письмом ПАО «Россети Московский регион» аннулировало заявку физического лица в связи с подачей новой заявки по вопросу технологического присоединения мощности объекта.

Однако указанное ПАО «Россети Московский регион» основание для аннулирования заявки об осуществлении технологического присоединения Правилами не предусмотрено. Соответственно, первоначальная заявка не рассмотрена в предусмотренном Правилами порядке.

В силу ч. 3³ ст. 28.1 КоАП дела об административных правонарушениях, предусмотренных ст. 9.21 КоАП, могут быть возбуждены федеральным антимонопольным органом, его территориальным органом без проведения

контрольных (надзорных) мероприятий в случае, если в материалах, сообщениях, заявлениях, поступивших в федеральный антимонопольный орган, его территориальный орган, содержатся достаточные данные, указывающие на наличие события административного правонарушения.

Выводы должностного лица Московского УФАС России об отсутствии в поступившем заявлении документов и сведений, указывающих на наличие события административного правонарушения, ответственность за которое предусмотрена ст. 9.21 КоАП, а именно сведений о дате регистрации заявки на осуществление технологического присоединения сетевой организацией, а также сведений о направлении в адрес сетевой организации мотивированного отказа от подписания проекта договора об осуществлении технологического присоединения, не являются относимыми к обстоятельствам события правонарушения, о совершении которого указывает Заявитель, и не основаны на представленных материалах.

Предполагаемые недостатки заявления, указанные в Определении Московского областного УФАС России, не могут влиять на оценку правомерности события правонарушения, выраженного в необоснованном аннулировании заявки.

Определение Московского областного УФАС России от 21.12.2022 об отказе в возбуждении дела об административном правонарушении отменено, материалы обращения возвращены на новое рассмотрение в Московское областное УФАС России.

3.3. Постановлением Ростовского УФАС России от 09.03.2023 о назначении административного наказания по делу № 061/04/9.21-241/2023 об административном правонарушении (далее — Постановление Ростовского УФАС России) АО «Донэнерго» признано виновным в совершении административного правонарушения, ответственность за которое предусмотрена ч. 1 ст. 9.21 КоАП, и ему назначен штраф в размере 100 000 (сто тысяч) руб.

Не согласившись с Постановлением Ростовского УФАС России, АО «Донэнерго» обратилось в ФАС России с жалобой, в которой просило Постановление Ростовского УФАС России отменить.

Порядок технологического присоединения энергопринимающих устройств потребителей электрической энергии к электрическим сетям, в том числе порядок подачи заявки, заключения договора технологического присоединения, существенные условия договора и т.д., определяются Правилами технологического присоединения энергопринимающих устройств потребителей электрической энергии, объектов по производству электрической энергии, а также объектов электросетевого хозяйства, принадлежащих сетевым организациям и иным лицам, к электрическим сетям, утвержденными постановлением Правительства Российской Федерации от 27.12.2004 № 861 (далее — Правила).

Согласно материалам дела об административном правонарушении индивидуальный предприниматель обратился в АО «Донэнерго» с заявкой на осуществление технологического присоединения объекта (далее — Объект).

По результатам рассмотрения указанной заявки между ИП и АО «Донэнерго» заключен договор об осуществлении технологического присоединения к электрическим сетям (далее — Договор), выданы технические условия.

При этом в соответствии с п. 5 Договора срок выполнения мероприятий по технологическому присоединению составляет шесть месяцев со дня заключения Договора.

В соответствии с п. 3 Правил сетевая организация обязана выполнить в отношении любого обратившегося к ней лица мероприятия по технологическому присоединению и не вправе отказать обратившемуся к ней лицу в услуге по технологическому присоединению и заключению соответствующего договора при условии соблюдения им Правил и наличия технической возможности технологического присоединения.

Пунктом 16 Правил установлены предельные сроки осуществления мероприятий по технологическому присоединению. Указанная норма носит императивный характер.

При этом в жалобе на Постановление Ростовского УФАС России АО «Донэнерго» был заявлен довод о ненадлежащем извещении его законного представителя о дате, времени и месте рассмотрения дела.

В соответствии с ч. 1 ст. 28.2 КоАП о совершении административного правонарушения составляется протокол. При составлении протокола физическому лицу или законному представителю юридического лица, в отношении которого возбуждено дело об административном правонарушении, разъясняются права и обязанности, предусмотренные КоАП, о чем делается запись в протоколе, предоставляется возможность ознакомиться с протоколом, представить объяснения и замечания по его содержанию (ч. 3, 4 ст. 28.2 КоАП), после чего протокол им подписывается, а в случае отказа — делается соответствующая запись, также вручается под расписку копия протокола (ч. 5, 6 ст. 28.2 КоАП).

Согласно ст. 28.2 КоАП орган, возбудивший дело об административном правонарушении, обязан обеспечить участие лица, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, в составлении протокола об административном правонарушении.

Протокол об административном правонарушении может быть составлен в отсутствие физического лица, или законного представителя физического лица, или законного представителя юридического лица, в отношении которого ведется производство по делу об администра-

тивном правонарушении, только при условии его извещения в установленном порядке (ч. 4.1 ст. 28.2 КоАП).

Требования к составлению протокола об административном правонарушении, установленные ст. 28.2 КоАП, направлены на обеспечение соблюдения гарантий защиты прав лиц, привлекаемых к административной ответственности.

Согласно ч. 1 ст. 25.15 КоАП лица, участвующие в производстве по делу об административном правонарушении, а также свидетели, эксперты, специалисты и переводчики извещаются или вызываются в суд, орган или к должностному лицу, в производстве которых находится дело, заказным письмом с уведомлением о вручении, повесткой с уведомлением о вручении, телефонограммой или телеграммой, по факсимильной связи либо с использованием иных средств связи и доставки, обеспечивающих фиксирование извещения или вызова и его вручение адресату.

Системный анализ положений ст. 25.4 и 28.2 КоАП позволяет сделать вывод о том, что должностное лицо при составлении протокола об административном правонарушении обязано известить (уведомить) законного представителя юридического лица о факте, времени и месте составления названного протокола в целях обеспечения ему возможности реализовать гарантии, предусмотренные ст. 28.2 КоАП (Обзор законодательства и судебной практики Верховного Суда Российской Федерации за III квартал 2009 г. (утв. Постановлением Президиума Верховного Суда РФ от 25.11.2009 г.)¹⁴).

Таким образом, протокол об административном правонарушении может быть составлен при непосредственном участии лица, привлекаемого к административной ответственности, а также в его отсутствие при условии надлежащего извещения данного лица о времени и месте совершения указанного процессуального действия. При этом надлежащее извещение лица предполагает, прежде всего, заблаговременное его уведомление о совершении отдельных процессуальных действий, в том числе с целью предоставления последнему возможности подготовки для защиты своих интересов при совершении указанных процессуальных действий. Именно орган, возбудивший и рассмотревший дело об административном правонарушении, должен доказать, что в целях соблюдения установленного порядка привлечения лица к административной ответственности он принял все необходимые и достаточные меры для надлежащего извещения лица, привлекаемого к административной ответственности, о месте и времени составления протокола об административном правонарушении.

¹⁴ Обзор судебной практики Верховного Суда РФ «Обзор законодательства и судебной практики Верховного Суда Российской Федерации за III квартал 2009 г.» // Бюллетень Верховного Суда РФ. 2010. № 2.

Протокол об административном правонарушении, составленный с нарушением требований закона, гарантирующих защиту прав лица, привлекаемого к ответственности, в силу ст. 26.2 КоАП не может быть признан надлежащим доказательством по делу и служить правовым основанием для привлечения лица к административной ответственности.

В пункте 10 постановления Пленума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 02.06.2004 № 10 «О некоторых вопросах, возникших в судебной практике при рассмотрении дел об административных правонарушениях»¹⁵ разъяснено, что при выявлении в ходе рассмотрения дела факта составления протокола в отсутствие лица, в отношении которого возбуждено дело об административном правонарушении, суду надлежит выяснить, было ли данному лицу сообщено о месте, дате, времени составления протокола и о факте нарушения, в связи с которым составляется протокол, уведомило ли оно административный орган о невозможности прибытия, являются ли причины неявки уважительными.

Доказательства того, что законный представитель АО «Донэнерго» надлежащим образом извещен о дате, времени и месте составления протокола об административном правонарушении, в материалах дела отсутствуют.

Невыполнение должностным лицом Ростовского УФАС России требований КоАП об извещении законного представителя лица, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, о дате, времени и месте составления протокола об административном правонарушении противоречит положениям приведенных выше норм, свидетельствует о нарушении порядка производства по делу об административном правонарушении, поскольку в этом случае не созданы необходимые условия для обеспечения гарантий процессуальных прав указанного лица, что может стать препятствием для их защиты и является недопустимым (постановление Верховного Суда РФ от 12.08.2021 № 82-АД21-8- К7¹⁶).

Постановление Ростовского УФАС России от 09.03.2023 о назначении административного наказания по делу № 061/04/9.21-241/2023 об административном правонарушении отменено, производство по делу № 061/04/9.21-241/2023 об административном правонарушении прекращено на основании п. 6 ч. 1 ст. 24.5 КоАП в связи с истечением срока давности привлечения к административной ответственности.

3.4. Постановлением Калининградского УФАС России от 27.06.2022 производство по делу № 039/04/9.21-392/2022 об административном правонарушении (далее — Постановление Калининградского УФАС России), возбужденному в отношении АО «Россети Янтарь», прекращено в связи с малозначительностью правонарушения, ответственность за которое предусмотрена ч. 2 ст. 9.21 КоАП.

Не согласившись с Постановлением Калининградского УФАС России, в ФАС России поступила жалоба об отмене Постановления Калининградского УФАС России.

Согласно материалам и сведениям, представленным Калининградским УФАС России, Заявителем подана заявка на осуществление технологического присоединения в адрес АО «Россети Янтарь» энергопринимающих устройств, расположенных на земельном участке.

АО «Россети Янтарь» разместило в личном кабинете Заявителя типовые условия договора (далее — договор) и технические условия к договору (далее — Технические условия). Срок осуществления мероприятий — шесть месяцев с момента заключения договора.

Калининградское УФАС России пришло к выводу о том, что в действиях АО «Россети Янтарь», выразившихся в установлении АО «Россети Янтарь» шестимесячного срока выполнения мероприятий по договору, содержится состав административного правонарушения, предусмотренного ч. 2 ст. 9.21 КоАП.

Вместе с тем должностное лицо Калининградского УФАС России пришло к выводу о применении положений ст. 2.9 КоАП о малозначительности деяния, поскольку сетевая организация самостоятельно устранила нарушение, а именно направила проект изменений в условия договора, где исключила работы по реконструкции объекта электросетевого хозяйства и пересмотрела срок выполнения мероприятий по договору, а также с учетом того, что Заявитель отказался от внесения предложенных изменений.

В соответствии со ст. 2.9 КоАП при малозначительности совершенного административного правонарушения судья, орган, должностное лицо, уполномоченные решить дело об административном правонарушении, могут освободить лицо, совершившее административное правонарушение, от административной ответственности и ограничиться устным замечанием.

Малозначительным административным правонарушением является действие или бездействие, хотя формально и содержащее признаки состава административного правонарушения, но с учетом характера совершенного правонарушения и роли правонарушителя, размера вреда и тяжести наступивших последствий не представляющее существенного нарушения охраняемых общественных правоотношений (п. 21 Постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 24.03.2005 № 5 «О некоторых вопросах, возникающих у судов при

¹⁵ Постановление Пленума ВАС РФ от 02.06.2004 № 10 «О некоторых вопросах, возникших в судебной практике при рассмотрении дел об административных правонарушениях» // Вестник ВАС РФ. 2004. № 8.

¹⁶ Постановление Верховного Суда РФ от 12.08.2021 № 82-АД21-8-К7 // СПС КонсультантПлюс. (Дата обращения: 04.08.2023).

применении Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях»¹⁷).

Как указано в п. 18 и 18.1 Постановления Пленума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 02.06.2004 № 10 «О некоторых вопросах, возникших в судебной практике при рассмотрении дел об административных правонарушениях», при квалификации правонарушения в качестве малозначительного судом необходимо исходить из оценки конкретных обстоятельств его совершения. Малозначительность правонарушения имеет место при отсутствии существенной угрозы охраняемым общественным отношениям. Квалификация правонарушения как малозначительного может иметь место только в исключительных случаях и производится применительно к обстоятельствам конкретного совершенного лицом деяния.

Таким образом, по смыслу ст. 2.9 КоАП и разъяснений п. 18 и Постановления Пленума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 02.06.2004 № 10 и п. 21 Постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 24.03.2005 № 5 оценка малозначительности деяния должна соотноситься с характером и степенью общественной опасности, причинением вреда либо с угрозой причинения вреда личности, обществу или государству.

Такие обстоятельства, как, например, личность и имущественное положение привлекаемого к ответственности лица, добровольное устранение последствий правонарушения, возмещение причиненного ущерба, не являются обстоятельствами, свидетельствующими о малозначительности правонарушения. Данные обстоятельства в силу ч. 2 и 3 ст. 4.1 КоАП учитываются при назначении административного наказания.

Также административное правонарушение, ответственность за которое предусмотрена ч. 1 ст. 9.21 КоАП, имеет формальный состав, предусматривающий привлечение к административной ответственности независимо от фактического наступления материальных последствий.

Состав правонарушения, ответственность за которое предусмотрена ч. 2 ст. 9.21 КоАП, является формальным, следовательно, по указанному правонарушению существует угроза охраняемым общественным отношениям заключается не в наступлении каких-либо негативных материальных последствий, а в пренебрежительном отношении к исполнению своих публично-правовых обязанностей, к требованиям законодательства.

При этом применение антимонопольным органом положений о малозначительности является исключительно правом, но не обязанностью, и должно быть мотивировано в целях недопущения произвольного применения положений ст. 2.9 КоАП.

Вывод Калининградского УФАС России о возможности применения ст. 2.9 КоАП не являлся мотивированным и не подтверждался материалами дела об административном правонарушении.

Постановление Калининградского УФАС России от 27.06.2022 о прекращении производства по делу № 039/04/9.21-392/2022 об административном правонарушении отменено, производство по делу № 039/04/9.21-392/2022 об административном правонарушении прекращено на основании п. 6 ч. 1 ст. 24.5 КоАП в связи с истечением срока давности привлечения к административной ответственности. ■

Сведения об авторах

Великанов Александр Петрович: заместитель начальника Правового управления ФАС России
velikanov@fas.gov.ru

Шаганц Алина Альбертовна: начальник отдела административно-судебной практики Правового управления ФАС России, аспирант кафедры теории и истории государства и права ФГБОУ ВО «Ярославский государственный университет им. П.Г. Демидова»
aashagants@fas.gov.ru

Статья поступила в редакцию: 11.08.2023

Принята к публикации: 17.08.2023

Дата публикации: 29.09.2023

The article was submitted: 11.08.2023

Accepted for publication: 17.08.2023

Date of publication: 29.09.2023

¹⁷ Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 24.03.2005 № 5 «О некоторых вопросах, возникающих у судов при применении Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях» // Бюллетень Верховного Суда РФ. 2005. № 6.

Инструкция для авторов

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).
3. Информация об авторе (авторах).

В этом разделе перечисляются: фамилия, имя и отчество (полностью), степень, звание и занимаемая должность, полное и краткое наименование организации, число публикаций, в том числе монографий, учебных изданий, областных научных интересов, 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 с помощью надстрочного индекса. Необходимо официальное англоязычное название учреждения для блока информации на английском языке.

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.

7. Ключевые слова.

5—7 слов по теме статьи. Желательно, чтобы ключевые слова дополняли аннотацию и название статьи.

8. Конфликт интересов.

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 заявляет об отсутствии конфликта интересов».

9. 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,
- литературу.

10. Рисунки.

Рисунки должны быть хорошего качества, пригодные для печати. Все рисунки должны иметь подписанные подписи. Подписанная 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. Перевод подписанной подписи следует располагать после подписанной подписи на русском языке.

11. 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. Заголовок таблицы включает порядковый номер таблицы и ее название. Перевод заголовка таблицы следует располагать после заголовка таблицы на русском языке.

12. 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 подписанную подпись, которая должна соответствовать названию фотографии, помещаемой в текст.

13. 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.

14. Список литературы.

В журнале используется Ванкуверский формат цитирования, который подразумевает отсылку на источник в квадратных скобках и последующее упоминание ис-

точников 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 удается 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 издательства. Необходим перевод списка литературы на английский язык. После описания русскоязычного источника в конце ссылки ставится указание на язык работы: (In Russ.). Для транслитерации имен и фамилий авторов, названий журналов следует использовать стандарт BSI.

II. Как подать статью на рассмотрение

Рукопись статьи направляется в редакцию через online форму или в электронном виде на e-mail rkjournal@mail.ru. Загружаемый в систему направляемый на электронную почту файл со статьей должен быть представлен в формате Microsoft Word (иметь расширение *.doc, *.docx, *.rtf).

III. Взаимодействие между журналом и автором

Редакция журнала ведет переписку с ответственным (контактным) автором, однако при желании коллектива авторов письма могут направляться всем авторам, для которых указан адрес электронной почты. Все поступающие в журнал «Российское конкурентное право и экономика» статьи проходят предварительную проверку ответственным секретарем журнала на соответствие формальным требованиям. На этом этапе статья может быть возвращена автору (авторам) на доработку с просьбой устранить ошибки или добавить недостающие данные. Также на этом этапе статья может быть отклонена из-за несоответствия ее целям журнала, отсутствия оригинальности, малой научной ценности. После предварительной проверки ответственный редактор передает статью рецензенту с указанием сроков рецензирования. Автору отправляется соответствующее уведомление. При положительном заключении рецензента статья передается редактору для подготовки к печати. При принятии решения о доработке статьи замечания и комментарии рецензента передаются автору. Автору дается 2 месяца на устранения замечаний. Если в течение этого срока автор не уведомил редакцию о планируемых действиях, статья снимается с очереди публикации. При принятии решения об отказе в публикации статьи автору отправляется соответствующее решение редакции. Ответственному (контактному) автору принятой к публикации статьи направляется финальная версия верстки, которую он обязан проверить. Ответ ожидается от авторов в течение 2 суток. При отсутствии реакции со стороны автора верстка статьи считается утвержденной.

IV. Порядок пересмотра решений редактора/рецензента

Если автор не согласен с заключением рецензента и/или редактора или отдельными замечаниями, он может оспорить принятое решение. Для этого автору необходимо: исправить рукопись статьи согласно обоснованным комментариям рецензентов и редакторов; ясно изложить свою позицию по рассматриваемому вопросу.

Редакторы содействуют повторной подаче рукописей, которые потенциально могли бы быть приняты, однако были отклонены из-за необходимости внесения существенных изменений или сбора дополнительных данных, и готовы подробно объяснить, что требуется исправить в рукописи для того, чтобы она была принята к публикации.

V. Действия редакции в случае обнаружения плагиата, фабрикаций или фальсификации данных

В случае обнаружения недобросовестного поведения со стороны автора, обнаружения плагиата, фабрикаций или фальсификации данных редакция руководствуется правилами COPE. К «недобросовестному поведению» журнал «Российское конкурентное право и экономика» не относит честные ошибки или честные расхождения в плане, проведении, интерпретации или оценке исследовательских методов или результатов, или недобросовестное поведение, не связанное с научным процессом.

VI. Исправление ошибок и отзыв статьи

В случае обнаружения в тексте статьи ошибок, влияющих на ее восприятие, но не искажающих изложенные результаты исследования, они могут быть исправлены путем замены pdf-файла статьи и указанием на ошибку в самом файле статьи и на странице статьи на сайте журнала. В случае обнаружения в тексте статьи ошибок, искажающих результаты исследования, либо в случае плагиата, обнаружения недобросовестного поведения автора (авторов), связанного с фальсификацией и/или фабрикацией данных, статья может быть отозвана. Инициатором отзыва статьи может быть редакция, автор, организация, частное лицо. Отзывная статья помечается знаком «Статья отозвана», на странице статьи размещается информация о причине отзыва статьи. Информация об отзыве статьи направляется в базы данных, в которых индексируется журнал.

Подробная инструкция на сайте <https://rkpie.elpub.ru>