



Федеральная  
Антимонопольная  
Служба

# Российское конкурентное право и экономика

Научно-практический журнал

№ 3 (39) 2024  
ISSN: 2542-0259



№ 3 (39) 2024  
No 3 (39) 2024

ISSN: 2542-0259

Научно-практический журнал

# Российское конкурентное право и экономика\*

Scientific and Practical Journal

## Russian Competition Law and Economy



Учебно-методический центр ФАС Росс

Санкт-Петербургский  
государственный  
университет

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

# Научно-практический журнал

## Российское конкурентное право и экономика

### Учредители:

- Федеральное государственное автономное учреждение дополнительного профессионального образования «Учебно-методический центр Федеральной антимонопольной службы» (г. Казань)
- Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение высшего образования «Санкт-Петербургский государственный университет»

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, 2024

Свидетельство о регистрации средства массовой информации  
ПИ № ФС77-87552 от 25.06.2024

Формат 60 × 84 1/8. Объем 10 печ. л. Печать офсетная

Тираж 3000 экз.

Подписано в печать 25.09.2024

Цена свободная

Отпечатано в типографии ИП Воронцов М.Ю.,  
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

Распространяется по подписке  
Объединенный каталог Пресса России  
Подписной индекс:  
43225 — период подписки от 2 мес.  
Оформить подписку можно:  
– подписное агентство Урал Пресс Округ (подписка на печатную или электронную версии) информация на сайте:  
<https://www.ural-press.ru/contact/>;  
– подписное агентство Книга Сервис (подписка на печатную версию) <https://www.pressa-rf.ru/cat/1/edition/e43225/>

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., заслуженный юрист РФ, директор Департамента антимонопольного регулирования, ЕЭК, 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

**Тимошенко Алефтина Сергеевна**

помощник руководителя ФАС России, Директор Института развития конкуренции и антимонопольного регулирования СПбГУ, г. Санкт-Петербург, Россия

## Редакционная коллегия:

**Максимов Сергей Васильевич (главный редактор)**

д.ю.н., проф., заслуженный юрист РФ, 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 правовой информатики, информационного и цифрового права, 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 ИЗСП 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., профессор кафедры коммерческого права, СПбГУ, г. Санкт-Петербург, Россия, 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

**Петров Дмитрий Анатольевич**

д.ю.н., профессор кафедры коммерческого права, СПбГУ, г. Санкт-Петербург, 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

**Шварц Михаил Зиновьевич**

к.ю.н., профессор кафедры гражданского процесса СПбГУ, г. Санкт-Петербург, 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. Алма-Ата, 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

**Пахомова Надежда Викторовна**

д.э.н., профессор, СПбГУ, г. Санкт-Петербург, 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

**Смотрицкая 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., заслуженный экономист РФ, 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 Decade of Cooperation Between the Antimonopoly Unit of the Eurasian Economic Commission and the Federal Antimonopoly Service

## Foreign Experience

---

- 8 Impact Assessment of Legal Regulation on Competition: a Critical Analysis of the Experience of the EAEU and other International Organizations and Regional Associations  
*Vladimir S. Kovalev, Eurasian Economic Commission, MGIMO-University, Moscow, Russia*  
*Sergey V. Maksimov, Eurasian Economic Commission, Institute of Economics of the Russian Academy of Sciences, Moscow, Russia*
- 20 Preventive Antitrust Control Measures in the Legislation of the CIS Member States  
*Oksana N. Kuznetsova, FAS Russia, Moscow, Russia*

## Competition Law Theory

---

- 32 On the Status of a Group of Persons in Competition Law  
*Igor V. Bashlakov-Nikolaev, Higher School of Law IGSU RANEPA, Moscow, Russia*

## Antitrust Enforcement Practices

---

- 38 Application of Structural and Behavioral Requirements by the Antimonopoly Authority when Concluding Transactions in the Field of Economic Policy  
*Ekaterina A. Usacheva, FAS Russia, Moscow, Russia*

## Fighting Cartels

---

- 46 Exclusion of Antimonopoly Immunity to a Controlled Group of Persons when Concluding a Cartel at Auction  
*Grigory G. Radionov, FAS Russia, Moscow, Russia*

## Procurement and Bidding

---

- 52 Use of Electronic Documents and Their Images in Public Procurement  
*Grigori B. Dobretsov, Reshetnev Siberian State University of Science and Technology, Krasnoyarsk, Russia*  
*Alina N. Vdovina, Federal State Institution Research Institute of the Federal Penitentiary Service of Russia, Moscow, Russia*
- 64 Final Protocols of Public Bidding (Actual Requirements of Contract Legislation and Enforcement Problems)  
*Oleg A. Moskvitin, Muranov, Chernyakov & Partners, Institute for National and Comparative Law Studies HSE, Moscow, Russia*  
*Alim S. Berezgov, Muranov, Chernyakov & Partners, Moscow, Russia*

## Tariff Regulation

---

- 70 Pricing in the Field Handling of Solid Municipal Waste in the Context of Reform  
*Larisa V. Khabibullina, State Committee on Tariffs of the Republic of Tatarstan, Kazan, Russia*

# Содержание

## Вступительное слово

---

- 6 Десятилетие сотрудничества антимонопольного блока Евразийской экономической комиссии и Федеральной антимонопольной службы

## Зарубежный опыт

---

- 8 Оценка воздействия правового регулирования на конкуренцию: критический анализ опыта ЕАЭС и иных международных организаций и региональных объединений  
*Ковалёв В.С., Евразийская экономическая комиссия, МГИМО МИД России, Россия, г. Москва*  
*Максимов С.В., Евразийская экономическая комиссия, Институт экономики РАН, Россия, г. Москва*
- 20 Превентивные меры антимонопольного контроля в законодательстве государств — участников СНГ  
*Кузнецова О.Н., ФАС России, Россия, г. Москва*

## Теория конкурентного права

---

- 32 О статусе группы лиц в конкурентном праве  
*Башлаков-Николаев И.В., Высшая школа правоведения ИГСУ РАНХиГС, Россия, г. Москва*

## Практика применения антимонопольного законодательства

---

- 38 Применение антимонопольным органом структурных и поведенческих предписаний при согласовании сделок экономической концентрации  
*Усачёва Е.А., ФАС России, Россия, г. Москва*

## Борьба с картелями

---

- 46 Исключение антимонопольного иммунитета на подконтрольную группу лиц при заключении картеля на торгах  
*Радионов Г.Г., ФАС России, Россия, г. Москва*

## Закупки и торги

---

- 52 Применение электронных документов и их образов при осуществлении публичных закупок  
*Добрецов Г.Б., Сибирский государственный университет науки и технологий имени академика М.Ф. Решетнева, Россия, г. Красноярск*  
*Вдовина А.Н., Научно-исследовательский институт Федеральной службы исполнения наказаний, Россия, г. Москва*
- 64 Итоговые протоколы публичных торгов (актуальные требования контрактного законодательства и проблемы правоприменения)  
*Москвитин О.А., Коллегия адвокатов «Муранов, Черняков и партнеры», Институт исследований национального и сравнительного права НИУ «Высшая школа экономики», Россия, г. Москва*  
*Березгов А.С., Коллегия адвокатов «Муранов, Черняков и партнеры», Россия, г. Москва*

## Тарифное регулирование

---

- 70 Ценообразование в сфере обращения с твердыми коммунальными отходами в условиях реформы  
*Хабибуллина Л.В., Государственный комитет Республики Татарстан по тарифам, Россия, г. Казань*

<https://doi.org/10.47361/2542-0259-2024-3-39-6-7>

ISSN: 2542-0259

© Российское конкурентное право  
и экономика, 2024

## Десятилетие сотрудничества антимонопольного блока Евразийской экономической комиссии и Федеральной антимонопольной службы



## Decade of Cooperation Between the Antimonopoly Unit of the Eurasian Economic Commission and the Federal Antimonopoly Service

### Уважаемые авторы и читатели журнала «Российское конкурентное право и экономика»!

**В** 2024 г. исполняется 10 лет с момента подписания Договора о Евразийском экономическом союзе. Данное событие, с одной стороны, служит поводом для осмысления результатов работы Евразийской экономической комиссии как наднационального конкурентного ведомства, а с другой — побуждает нас к поиску новых эффективных решений в целях развития конкуренции на пространстве Союза в условиях быстрой цифровизации экономической среды.





Полноценное экономическое развитие государств — членов ЕАЭС изначально обусловлено их способностью обеспечивать надежную защиту добросовестной конкуренции. Это требование является системообразующим для нашего Союза, что и нашло свое прямое отражение в Договоре о ЕАЭС.

За прошедший с момента образования ЕАЭС период создана работающая модель реализации конкурентной (антимонопольной) политики, основанная на общих принципах и правилах конкуренции, что позволяет эффективно выявлять и пресекать антиконкурентные действия как на территориях государств-членов, так и на трансграничных рынках.

Значительная роль в этой работе принадлежит взаимодействию ЕЭК

и национальных уполномоченных органов. Пользуясь возможностью, хотел бы поздравить коллектив Федеральной антимонопольной службы и лично ее руководителя, Максима Алексеевича Шаскольского, с 20-летием создания ФАС России.

Уверен, что дальнейшее развитие антимонопольной повестки в Евразийском экономическом союзе будет неразрывно связано с активным участием экспертного и научно-академического сообщества! ■

член Коллегии (Министр)  
по конкуренции и антимонопольному  
регулированию Евразийской  
экономической комиссии  
**М.Л. Ермолович**



УДК 346.546, 341  
Научная специальность: 5.1.2  
<https://doi.org/10.47361/2542-0259-2024-3-39-8-19>

ISSN: 2542-0259  
© Российское конкурентное право  
и экономика, 2024

# Оценка воздействия правового регулирования на конкуренцию: критический анализ опыта ЕАЭС и иных международных организаций и региональных объединений

**Ковалёв В.С.,**

Евразийская  
экономическая комиссия,  
МГИМО МИД России,  
119121, Россия, г. Москва,  
Смоленский бульвар,  
д. 3/5, стр. 1

**Максимов С.В.\*,**

Евразийская  
экономическая комиссия,  
Институт экономики РАН,  
119121, Россия, г. Москва,  
Смоленский бульвар,  
д.3/5, стр. 1

## Аннотация

Рассмотрена проблематика оценки воздействия правового регулирования на конкуренцию (ОВК). Данное исследование выполнено в целях повышения эффективности нормотворческой деятельности Евразийской экономической комиссии (ЕЭК) по защите и развитию конкуренции. Изучены применяемые в Евразийском экономическом союзе (ЕАЭС), других международных организациях и объединениях подходы к регламентации и применению такой оценки.

С учетом результатов анализа договорно-правовых, нормативных правовых и рекомендательных документов, экспертных обзоров рассмотрены лучшие практики Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР), Европейского союза (ЕС), Ассоциации государств Юго-Восточной Азии (АСЕАН), Западноафриканского экономического и валютного союза (ЗАЭВС).

Сделан вывод о том, что оптимальные условия для выполнения оценки воздействия правового регулирования на конкуренцию на евразийском пространстве могут быть обеспечены при условии ее проведения во всех государствах — членах Союза и в ЕАЭС в целом на основе типовой методики.

**Ключевые слова:** конкуренция; конкурентное право; антимонопольное регулирование; международное право; интеграция; Евразийский экономический союз; Организация экономического сотрудничества и развития; Европейский союз; Ассоциация государств Юго-Восточной Азии; Западноафриканский экономический и валютный союз.

**Для цитирования:** Ковалёв В.С., Максимов С.В. Оценка воздействия правового регулирования на конкуренцию: критический анализ опыта ЕАЭС и иных международных организаций и региональных объединений // Российское конкурентное право и экономика. 2024. № 3 (39). С. 8-19. <https://doi.org/10.47361/2542-0259-2024-3-39-8-19>

Авторы заявляют об отсутствии конфликта интересов

# Impact Assessment of Legal Regulation on Competition: a Critical Analysis of the Experience of the EAEU and other International Organizations and Regional Associations

**Vladimir S. Kovalev,**

Eurasian Economic Commission,  
MGIMO-University,  
Smolensky Boulevard, 3/5,  
bldg 1, Moscow, 119121, Russia

**Sergey V. Maksimov\*,**

Eurasian Economic Commission,  
Institute of Economics of the  
Russian Academy of Sciences,  
Smolensky Boulevard, 3/5, bldg  
1, Moscow, 119121, Russia

## Abstract

The article considers the problem of impact assessment of legal regulation on competition. This research has been conducted in order to increase the effectiveness of the activities of the Eurasian Economic Commission (EEC) for the protection and development of competition. Special attention has been paid to the study of the impact assessment mechanism of legal regulation on competition in the Eurasian Economic Union (EAEU) and other international organizations and regional associations.

The best practices of the Organization for Economic Cooperation and Development (OECD), the European Union (EU), the Association of Southeast Asian Nations (ASEAN) and the West African Economic and Monetary Union (WAEMU) have been analyzed based on the statutory, regulatory and advisory documents, as well as voluntary peer-reviews.

It is concluded that the best conditions for assessing the impact on competition in Eurasian region could be created when it is carried out in all member states of the Union and in the EAEU as a whole based on a standard methodology.

**Keywords:** competition; competition law; antitrust regulation; international law; integration; Eurasian Economic Union; Organization for Economic Cooperation and Development; European Union; Association of Southeast Asian Nations; West African Economic and Monetary Union.

**For citation:** Kovalev V.S., Maksimov S.V. Impact assessment of legal regulation on competition: a critical analysis of the experience of the EAEU and other international organizations and regional associations // Russian Competition Law and Economy. 2024;(3(39)):8-19, (In Russ.). <https://doi.org/10.47361/2542-0259-2024-3-39-8-19>

The authors declare no conflict of interest

## Введение

**К** актуальным направлениям деятельности национальных и наднациональных антимонопольных органов относятся не только предупреждение, выявление и пресечение антиконкурентных действий (бездействия), но и развитие конкуренции, то есть целенаправленная работа по созданию благоприятных условий для экономического соперничества, включая формирование проконкурентного правосознания у правопользователей и правоприменителей, в том числе должностных лиц органов власти.

Задача непрерывной балансировки приоритетов деятельности антимонопольных органов предполагает создание эффективного механизма совершенствования нормативной и договорно-правовой защиты и развития конкуренции на основе принципа обратной связи, то есть оценки результативности соответствующего регулирования.

Для эффективного функционирования региональных интеграционных объединений (в том числе ЕАЭС), имеющих наднациональных регуляторов в сфере экономики, наличие механизма ОВК, на наш взгляд, является обязательным условием для успешного развития таких объединений, с одной стороны, и для действенного внешнего контроля за деятельностью самих регуляторов в условиях передачи им части национальных полномочий — с другой [6].

Соответствующая работа применительно к реализации общих принципов и правил конкуренции, закрепленных в Договоре о Евразийском экономическом союзе (Договор о ЕАЭС)<sup>1</sup>, проводится в ЕАЭС с момента подписания в 2014 г. указанного Договора. В рамках ее продолжения в год 10-летия Договора о ЕАЭС Блоком по конкуренции и антимонопольному регулированию ЕЭК осуществляется анализ лучших практик применения ОВК.

Под *оценкой воздействия правового регулирования на конкуренцию* (ОВК) понимается деятельность различных субъектов (государственные органы, в том числе конкурентные ведомства, специализированные организации и эксперты), направленная на выявление необоснованных ограничений для добросовестного экономического соперничества хозяйствующих субъектов в разрабатываемом (проектируемом) и уже применяемом правовом регулировании, а также на совершенствование такого регулирования в целях устранения или минимизации соответствующих ограничений [3, 7].

ОВК является самостоятельным видом (частью) оценки регулирующего воздействия государства на эконо-

мику (ОРВ) [1], которая в свою очередь является, на наш взгляд, обобщающей моделью оценок (в том числе) эффективности (результативности), экономичности, оптимальности правового воздействия и государственного управления в сфере экономики [5].

Такой оценке (ОВК) может подвергаться обширный правовой массив, включая законодательные и подзаконные акты, иные нормативные документы и их проекты, а также регулирование, вырабатываемое профессиональными организациями (СРО, отраслевые ассоциации и др.). В различных юрисдикциях применяются как самостоятельные модели ОВК, так и, например, ОВК, внедренная в общую оценку регулирующего воздействия (ОРВ).

В целях обеспечения всесторонности (полноты) и универсальности национальных систем ОВК их разработчики традиционно опираются на сформировавшиеся на международном уровне подходы.

При этом важно учитывать, что непосредственное заимствование зарубежного опыта путем копирования нормотворческих и правоприменительных решений, имплементации отдельных норм, их институтов и целых отраслей, как правило, не имеет смысла, а во многих случаях создает долговременную угрозу устойчивости национальных правовых систем не только из-за неэквивалентности основных правовых категорий, но также из-за существенных различий в системах базовых духовных и нравственных ценностей, которые профессор А.А. Аузан назвал «культурными кодами» [2].

Тем не менее заимствование апробированных правовых идей и формирование на их основе новых конструкций (которые затем могут быть упорядочены, например, с учетом базовых положений евразийского интеграционного правового порядка, основанного на Договоре о ЕАЭС, который одновременно является частью национального права всех государств — членов ЕАЭС, как его материальном фундаменте, и консенсусе государств — членов ЕАЭС, как его процедурной основе) не только допустимо, но и, по нашему мнению, полезно.

## ОВК в контексте опыта международных организаций и региональных объединений

### *Организация экономического сотрудничества и развития (ОЭСР)*

Передовая модель проведения оценки воздействия правового регулирования на конкуренцию, воспринятая многими странами и их объединениями, разработана ОЭСР. В рамках ОЭСР реализуется так называемая международная нормативно-рекомендательная модель регулирования конкуренции, предполагающая исключительно добровольный характер имплементации выработанных механизмов регулирования заинтересованными сторонами [4].

<sup>1</sup> См.: Договор о Евразийском экономическом союзе (подписан в г. Астане 29.05.2014; опублик. 16.01.2015; ред. от 25.05.2023; с изм. и доп., вступ. в силу с 24.06.2024) // Официальный интернет-портал правовой информации <http://pravo.gov.ru> (Дата обращения: 10.09.2024).

Правовой основой данной модели ОВК выступает *Рекомендация Совета ОЭСР по оценке конкуренции, одобренная 11 декабря 2019 г.*<sup>2</sup> (Рекомендация). Эта Рекомендация пересмотрела, актуализировала и заменила принятые ранее *Рекомендацию Совета относительно политики в области конкуренции и тех сфер, которые являются исключением и относятся к регулируемым секторам экономики (1979 г.)*, и *Рекомендацию по оценке конкуренции (2009 г.)*. В рамках документа странам, принявшим к исполнению Рекомендацию, предлагается не только определить те направления действующего или предлагаемого правового регулирования, которые необоснованно ограничивают конкуренцию, и пересмотреть их, приняв более благоприятные для развития конкуренции альтернативные варианты, но и создать институциональные механизмы для проведения подобной оценки в будущем.

В целях содействия имплементации Рекомендации был разработан *Инструментарий по оценке конкуренции* (Инструментарий), представляющий собой свод правил по проведению ОВК и включающий три тома: «*Принципы*»<sup>3</sup>, «*Руководство*»<sup>4</sup> и «*Инструкция*»<sup>5</sup>, а также универсальный *Контрольный список вопросов по конкуренции*. Все положения Инструментария рассматриваются «в увязке» с конкретными кейсами из различных юрисдикций и позволяют проводить оценку воздействия на конкуренцию в разных отраслях и на разных рынках.

*Том 1 «Принципы»* кратко разъясняет выгоды и преимущества проконкурентного режима на практических примерах, фиксирует общие установки проведения ОВК, содержит описание Контрольного списка вопросов по конкуренции и излагает пути, при помощи которых органы государственной власти могут оценить воздействие своих решений на конкуренцию.

Необходимо оценивать как разрабатываемые законодательные/подзаконные и иные нормативные правовые акты (ex-ante), так и анализировать эффект от уже реализуемых, предлагая пути их совершенствования (ex-post). Соответствующие оценки в масштабах страны следует проводить на национальном, региональном и местном уровнях.

Для эффективного включения ОВК в деятельность органов государственной власти представляется целесообразным первоначально рассматривать пять базовых вопросов.

1. Какие меры государственного регулирования заслуживают оценки их воздействия на конкуренцию?
2. Когда в процессе разработки законодательного/подзаконного или иного нормативного правового акта следует провести оценку воздействия на конкуренцию?
3. Кто должен нести ответственность за проведение и последующий анализ качества оценки воздействия на конкуренцию?
4. Как заинтересовать разработчиков регулирования, в сферу ведения которых не относятся вопросы конкуренции, в проведении оценки?
5. Какие ресурсы требуются для оценки воздействия на конкуренцию?

*Том 2 «Руководство»* представляет собой детализированный справочник, разъясняющий, какие ключевые положения необходимо рассматривать при проведении ОВК.

Регуляторная реформа, предложенная ОЭСР в 2005 г. в докладе «*Об основополагающих принципах оценки качества показателей регулирования*»<sup>6</sup> и предусматривающая экспертизу новых и действующих норм регулирования с точки зрения их воздействия на конкуренцию, на практике продемонстрировала способность повысить производительность экономики. Большинство стран ОЭСР включили оценку воздействия на конкуренцию в той или иной форме в процесс ОРВ. Необходимо при этом выделить ряд ключевых отличий ОВК от стандартной ОРВ, среди которых, например:

- ориентированность на качественные показатели, средне- и долгосрочные оценки влияния на конкуренцию (ОВК) / ориентированность на количественные показатели, оценку возникающих в краткосрочной перспективе выгод и затрат (ОРВ);
- нацеленность на оценку потенциальных изменений в поведении субъектов рынка (ОВК) / отсутствие необходимости в такой оценке (ОРВ).

<sup>2</sup> Recommendation of the Council on Competition Assessment. Adopted on 11 December, 2019 // <https://legalinstruments.oecd.org/en/instruments/OECD-LEGAL-0455> (Дата обращения: 05.09.2024).

<sup>3</sup> Competition Assessment Toolkit: Principles. Version 4.0 (Volume 1), OECD Publishing, Paris // [https://www.oecd-ilibrary.org/finance-and-investment/competition-assessment-toolkit-principles-version-4-0-volume-1\\_5f9fa6ca-en](https://www.oecd-ilibrary.org/finance-and-investment/competition-assessment-toolkit-principles-version-4-0-volume-1_5f9fa6ca-en) (Дата обращения: 05.09.2024).

<sup>4</sup> Competition Assessment Toolkit: Guidance. Version 4.0 (Volume 2), OECD Publishing, Paris // [https://www.oecd-ilibrary.org/finance-and-investment/competition-assessment-toolkit-principles-version-4-0-volume-2\\_b6b938e9-en](https://www.oecd-ilibrary.org/finance-and-investment/competition-assessment-toolkit-principles-version-4-0-volume-2_b6b938e9-en) (Дата обращения: 05.09.2024).

<sup>5</sup> Competition Assessment Toolkit: Operational Manual. Version 4.0 (Volume 3), OECD Publishing, Paris // [https://www.oecd-ilibrary.org/finance-and-investment/competition-assessment-toolkit-principles-version-4-0-volume-3\\_1f253011-en](https://www.oecd-ilibrary.org/finance-and-investment/competition-assessment-toolkit-principles-version-4-0-volume-3_1f253011-en) (Дата обращения: 05.09.2024).

<sup>6</sup> Guiding Principles for Regulatory Quality and Performance, OECD Publishing, Paris // [https://www.oecd-ilibrary.org/governance/oecd-guiding-principles-for-regulatory-quality-and-performance\\_9789264056381-en](https://www.oecd-ilibrary.org/governance/oecd-guiding-principles-for-regulatory-quality-and-performance_9789264056381-en) (Дата обращения: 05.09.2024).

ОЭСР исходит из того, что роль оценки воздействия на конкуренцию наиболее правильно сформулирована в австралийском *Соглашении о принципах конкуренции от 1995 г.*, а именно: «Положения и нормы регулирования не должны ограничивать конкуренцию, если только не будет доказано, что выгоды от ограничения для общества в целом перевешивают затраты, а цели, поставленные перед законодательством, могут быть достигнуты только путем ограничения конкуренции»<sup>7</sup>.

Хотя регуляторные нормы принимаются государством в ответ на постановку различных социально-экономических задач, их обратная сторона заключается в том, что они могут приводить к некоторым антиконкурентным последствиям, как, например, ограничение входа на рынок или передвижения товаров и услуг между регионами и государствами; содействие координации экономической деятельности конкурентами; возложение на «новичков» или субъекты МСП более высоких затрат по сравнению со «старожилами» или более крупными хозяйствующими субъектами; частичное или полное выведение ряда субъектов рынка из-под действия антимонопольного законодательства.

Среди ключевых концепций, которые рационально применять для моделирования поведения хозяйствующих субъектов и, как следствие, оценки воздействия регулирования на конкуренцию, стоит обратить внимание на следующие:

- рыночная власть (определение возможности субъектов рынка взимать цены выше конкурентного уровня и, как результат, получать более существенную прибыль);
- барьеры для входа на рынок (естественные барьеры; барьеры, связанные с невосполнимыми издержками; барьеры, создаваемые действиями «фирм-старожилов»; барьеры, создаваемые регулированием (административные барьеры);
- вход новых хозяйствующих субъектов на рынок (легкость и скорость первичного доступа на рынок в условиях нового или действующего регулирования);
- выход хозяйствующих субъектов с рынка (факторы, создающие стимулы для выхода с рынка, и их последствия);
- инновации и эффективность (деятельность субъектов рынка, направленная на повышение наукоемкости и эффективности производственных процессов, в результате чего достигается лучшее качество, ассортимент и безопасность продукции);
- повышение затрат и осложнение возможностей ведения бизнеса для конкурентов (антиконкурентные стратегии хозяйствующих субъектов).

Поименованные выше концепции позволяют создать рамочную схему, которую можно использовать для проведения логической пошаговой оценки воздействия правового регулирования на конкуренцию.

Отдельно отметим, что государство может иметь различные мотивы для осуществления регуляторного вмешательства. В этой связи нормы регулирования предлагается структурировать по четырем категориям исходя из их влияния на конкуренцию.

1. Ограничивающие число или круг поставщиков: регулирование входа на рынок; предоставление или продление срока эксклюзивных прав; положения и нормы регулирования межрегиональных (или внутринациональных) потоков товаров, услуг и капитала и др.
2. Ограничивающие способность поставщиков конкурировать друг с другом: нормы, регулирующие рекламу и маркетинг; правила, регулирующие определение и содержание стандартов; «дедушкины оговорки»; нормы регулирования, влияющие на цены, и др.
3. Снижающие заинтересованность поставщиков в конкуренции: содействие саморегулированию, сотрудничеству и обмену информацией; нормы регулирования, частично или полностью выводящие определенные виды деятельности из-под действия антимонопольного законодательства, и др.
4. Ограничивающие выбор потребителей и имеющуюся у них информацию: способность выбора, плата за переход, надлежащая и полезная информация и др.

Перед началом проведения ОВК уполномоченные должностные лица, занимающиеся регулированием, должны сосредоточить внимание на трех важных аспектах:

- четко определить преследуемые регулированием задачи;
- оценить существующие на рынке барьеры (административные барьеры; барьеры, связанные с накладными расходами или невосполнимыми издержками; поведение «фирм-старожилов» и др.);
- установить, предполагает ли рассматриваемый нормативный правовой акт ценовое регулирование (если да, эту меру следует рассматривать в целом скептически).

Могут применяться следующие виды анализа воздействия регуляторики на конкуренцию:

- анализ последствий для «фирм-старожилов» рынка;
- анализ воздействия на вход новых хозяйствующих субъектов на рынок;
- анализ воздействия на цены и производство;
- анализ воздействия на качество и ассортимент товаров;
- анализ воздействия на эффективность и инновацию;
- анализ воздействия на рост рынка;
- анализ воздействия на смежные рынки.

По итогам последовательного выполнения оценки необходимо сформировать заключение по основному

<sup>7</sup> Competition Principles Agreement — 11 April 1995 (As amended to 13 April 2007). // [https://ncc.gov.au/images/uploads/cpa\\_amended\\_2007.pdf](https://ncc.gov.au/images/uploads/cpa_amended_2007.pdf) (Дата обращения: 06.09.2024).



рассматриваемому рынку, а также по смежным рынкам по следующим параметрам: цены и производство; ассортимент и качество продукции; эффективность и инновация. На завершающей стадии оценки предлагается рассмотреть альтернативные варианты для достижения искомых целей с меньшими ограничениями для конкуренции.

Двухэтапная модель проведения ОВК предлагает на первом этапе ограничиваться только первоначальной оценкой, в рамках которой оцениваются масштаб и степень вероятного негативного эффекта для конкуренции только на основном рассматриваемом рынке. Для проведения такой оценки целесообразно применять Контрольный список вопросов по конкуренции. Это помогает установить потенциал антиконкурентного воздействия без углубленных знаний в отрасли и, таким образом, подвергнуть оценке значительный объем регулирования. Ответ «да» на любой из вопросов Контрольного списка вопросов по конкуренции дает основания для более тщательного анализа.

**Том 3 «Инструкция»** — это пошаговая инструкция, регламентирующая процесс ОВК, которая может иметь различный формат, а именно:

- оценка разрабатываемого регулирования (ex-ante; устранить антиконкурентный элемент в нормативном правовом акте намного проще на этапе разработки, именно поэтому ОВК следует обязательно инкорпорировать процедуру ОРВ);
- целенаправленное исследование рынка (ex-post; проводится на том рынке, где, как представляется, конкурентный режим испытывает негативное воздействие);
- секторальный обзор (ex-post; проводится систематически вне зависимости от наличия/отсутствия подозрений в неких проблемах, которые испытывает конкурентный режим, при этом может начинаться с поиска отдельных документов, вводящих ненужные ограничения; может проводиться как самим государственным органом, уполномоченным на регулирование рассматриваемого сектора, так и внешними структурами (конкурентное ведомство, внешние эксперты).

Процедурно процесс ОВК предполагает шесть шагов:

1. Определение регулирования для оценки (может осуществляться как непосредственно (при оценке разрабатываемого регулирования), так и комплексно (секторальные обзоры и целенаправленные исследования рынка).
2. Использование Контрольного списка вопросов по конкуренции (если серьезные ограничения не выявлены, процесс оценки может быть остановлен, однако при наличии подозрения в значительном ограничении конкуренции необходимо проведение полной оценки и выработка альтернативных вариантов регулирования).
3. Выработка альтернативных вариантов регулирования, предполагающих меньший ущерб для конкуренции.

4. Выбор одного или нескольких лучших вариантов альтернативного регулирования.
5. Подготовка проекта законодательного/подзаконного или иного нормативного правового акта на основе лучшего из выявленных вариантов регулирования и помощь в его имплементации компетентным государственным органом.
6. Оценка фактического воздействия имплементированного регулирования на конкуренцию.

### Европейский союз (ЕС)

В Европейском союзе (ЕС), реализующем международно-правовую модель регулирования конкуренции<sup>8</sup>, проведение ОВК инкорпорировано в наднациональное право и является частью глобальной повестки *«Лучшее регулирование»*<sup>9</sup>. В ЕС воспринята модель ОВК, предложенная ОЭСР, однако она в определенной степени доработана с учетом особенностей наднационального регулирования конкуренции в условиях интеграции. Значительное развитие получила институциональная составляющая ОВК.

Повестка *«Лучшее регулирование»* направлена на обеспечение прозрачности, эффективности и обоснованности нормотворческого процесса в ЕС, создание условий для вовлечения в эту работу субъектов, которых затрагивает соответствующее регулирование. Основная цель — содействовать четкости, простоте и наибольшей эффективности регулирования, избегать излишних ограничений и ограничений. Нормативной основой повестки *«Лучшее регулирование»* выступает *Сообщение Еврокомиссии*<sup>10</sup> *«Лучшее регулирование: объединяя усилия для лучших законов» от 29 апреля 2021 г.*<sup>11</sup>, отражающее следующие ключевые положения:

- внедрение принципа *«Одно вместо другого»*, предусматривающего, что введение любого нового

<sup>8</sup> Ст. 101–109 Договора о функционировании ЕС (ДФЕС) предусматривают наднациональную компетенцию ЕС в сфере конкуренции.

<sup>9</sup> Better Regulation: why and how // [https://commission.europa.eu/law/law-making-process/planning-and-proposing-law/better-regulation\\_en](https://commission.europa.eu/law/law-making-process/planning-and-proposing-law/better-regulation_en) (Дата обращения: 07.09.2024).

<sup>10</sup> Сообщение (Communication) — один из актов мягкого права ЕС, обеспечивающий наполнение смысловым содержанием абстрактно сформулированных правовых норм, их корректное и наиболее рациональное применение в интересах всего ЕС, более быструю и удобную правоприменительную практику. Наибольшее распространение такие акты получили в сферах внутреннего рынка, налоговой политики, конкуренции. — *Прим. авт.*

<sup>11</sup> Communication from the Commission to the European parliament, the Council, the European economic and Social Committee and the Committee of the Regions "Better regulation: Joining forces to make better laws" № COM/2021/219 final, dispatched on 29 April 2021 // <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52021DC0219> (Дата обращения: 07.09.2024).



регулирования, создающего дополнительные обременения для бизнеса и граждан, должно предполагать устранение другого обременяющего регулирования;

- создание платформы «*Готовность к будущему*», представляющей собой авторитетную экспертную группу, которая оказывает Еврокомиссии поддержку в определении возможностей для упрощения и совершенствования регулирования, а также устранения ненужных ограничений;
- создание *Совета по надзору за регулированием* — независимой постоянно действующей структуры в рамках Еврокомиссии, обеспечивающей централизованный контроль качества проводимых ОРВ, а также оценок фактического воздействия (ОФВ). Данный совет работает посредством рассмотрения и выдачи заключений и рекомендаций. Это позволяет еврокомиссарам принимать решения на основе наилучшей доступной информации и мнений заинтересованных сторон. Совет по надзору за регулированием взаимодействует с аналогичными органами в государствах — членах ЕС для выработки общих подходов, а также публикует ежегодный отчет о своей работе;
- увязка вопросов совершенствования регулирования в ЕС с Целями устойчивого развития ООН.

Подготовлены методические рекомендации по имплементации положений повестки «Лучшее регулирование»: *Руководство*<sup>12</sup> и *Инструментарий*<sup>13</sup>. Инструментарий содержит отдельный раздел, посвященный ОВК, — *Инструмент № 24 «Конкуренция»*.

В первую очередь очерчены общие рамки процесса ОВК, а именно:

- Первый шаг — определение товарного рынка в рамках общего внутреннего рынка ЕС и применение к нему концепций для оценки воздействия регулирования на конкуренцию (например, концепции рыночной власти). Определение рынка проводится в соответствии с *Уведомлением об определении рынка для целей европейского конкурентного права*<sup>14</sup>.

- Второй шаг — детальная оценка товарного рынка по таким характеристикам, как:

- количество субъектов на рынке;
- доля субъектов на рынке;
- другие параметры, которые могут оказывать влияние на конкуренцию (регулирование прав интеллектуальной собственности, доступность финансовых ресурсов, узнаваемость брендов, «преимущества новичка» и т.д.);
- наличие барьеров для входа на рынок / выхода с рынка;
- рыночная власть покупателей и поставщиков.

- Третий шаг — детальная оценка существующих барьеров для входа хозяйствующих субъектов на рынок / выхода с рынка. В том случае, когда на рынке уже существуют серьезные барьеры для входа/выхода, любое новое регулирование, вводящее дополнительные ограничения, может нанести серьезный вред конкуренции.

К барьерам для входа на рынок относят:

- естественные барьеры (например, «эффект масштаба»);
- барьеры, создаваемые действиями «фирм-старожилов» (например, значительная стоимость перехода или ограничение на доступ к сетям);
- барьеры, создаваемые регулированием (лицензии, патенты, эксклюзивные права, требования по членству в профессиональных организациях и т.д.).

К барьерам для выхода относят:

- невосполнимые издержки;
- расходы, связанные с сокращением персонала;
- административные требования при выходе с рынка;
- контракты, заключенные на длительный срок;
- «издержки новичка»;
- государственное вмешательство;
- управленческие барьеры.

Отдельно зафиксированы первичные критерии, указывающие на потенциально значительное влияние регулирования на конкуренцию. Данным положением в право ЕС инкорпорирован разработанный ОЭСР Контрольный список вопросов по конкуренции.

Предложен практический инструментарий для углубленной ОВК как на стадии разработки нового, так и уже применяемого регулирования (табл. 1). По общему правилу, чем больше рыночная власть хозяйствующих субъектов на соответствующем товарном рынке, тем тщательнее следует проводить ОВК.

Новацией ОВК является разработанный в ЕС механизм минимизации негативного влияния на конкуренцию. В том случае, когда ОВК показала, что регулирование содержит значительный риск ослабить конкуренцию, необходимо установить, есть ли иные варианты для достижения искомых целей с меньшим вредом. Следует учесть, что бывают случаи, когда альтернатив не существует. Однако до того, как прийти к такому выводу,

<sup>12</sup> Commission Staff Working Document “Better Regulation Guidelines”. November 2021 // [https://commission.europa.eu/document/download/d0bbd77f-bee5-4ee5-b5c4-61110c7605476\\_en?filename=swd2021\\_305\\_en.pdf](https://commission.europa.eu/document/download/d0bbd77f-bee5-4ee5-b5c4-61110c7605476_en?filename=swd2021_305_en.pdf) (Дата обращения: 07.09.2024).

<sup>13</sup> Better Regulation Toolbox. July 2023 // [https://commission.europa.eu/document/download/9c8d2189-8abd-4f29-84e9-abc843cc68e0\\_en?filename=BR%20toolbox%20-%20Jul%202023%20-%20FINAL.pdf](https://commission.europa.eu/document/download/9c8d2189-8abd-4f29-84e9-abc843cc68e0_en?filename=BR%20toolbox%20-%20Jul%202023%20-%20FINAL.pdf) (Дата обращения: 07.09.2024).

<sup>14</sup> Communication from the Commission “Commission Notice on the definition of the relevant market for the purposes of Union competition law” № C/2024/1645, published on 22 February 2024 // <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=OJ:C:202401645> (Дата обращения: 07.09.2024).

Таблица. Типы влияния правового регулирования на конкуренцию и ключевые критерии их оценки

Table. Types of legal regulation impact on competition and key criteria for their assessment

Типы влияния	Ключевые критерии
Влияние на существующие субъекты рынка	<p><b>Влияние на расходы в связи с введением регулирования:</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Создает ли регулирование дополнительные расходы для существующих субъектов рынка, которые возможно подсчитать (например, новые требования по лицензированию, получению разрешений и т.д.).</li> <li>2. Виды расходов: разовые и регулярные. Разовые расходы могут представлять собой дополнительный барьер для входа на рынок.</li> <li>3. Необходимо проанализировать, как соотносится размер расходов с годовым оборотом субъектов рынка: <ul style="list-style-type: none"> <li>■ отличается в зависимости от их размера (например, малый бизнес пострадает в большей степени);</li> <li>■ выше для новых субъектов рынка и снижается с течением времени;</li> <li>■ зависит от других характеристик хозяйствующих субъектов или рынка(ов) (например, вертикально или горизонтально интегрированные рынки, расположение: в городе или в сельской местности, прибрежный или внутренний).</li> </ul> </li> </ol> <p><b>Влияние на расходы в связи с выходом хозяйствующих субъектов с рынка:</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Рассмотреть, могут ли новые расходы или требования привести к выходу хозяйствующих субъектов с рынка: <ul style="list-style-type: none"> <li>■ какие фирмы уйдут с большей вероятностью (маленькие или большие, «старожилы» и т.д.);</li> <li>■ в некоторых случаях может быть важно провести грань между поставщиком или производителем, занимающими доминирующее положение, и их конкурентами.</li> </ul> </li> <li>2. Рассмотреть, ограничивает ли новое регулирование возможности роста для существующих конкурентов.</li> <li>3. Рассмотреть, создает ли новое регулирование преимущества для «фирм-старожилов».</li> <li>4. Рассмотреть, ограничивает ли новое регулирование возможность неэффективных хозяйствующих субъектов уйти с рынка посредством введения новых барьеров для выхода, что влечет за собой неэффективность рынка в целом.</li> </ol> <p><b>Влияние на антиконкурентное поведение субъектов рынка:</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Какое влияние оказывает регулирование на стимулы к использованию субъектами рынка антиконкурентных практик (сговор и т.д.).</li> <li>2. Проанализировать практику применения сговора или других антиконкурентных практик на рассматриваемом рынке (информация может быть предоставлена профильным директором Еврокомиссии).</li> </ol> <p><b>Влияние мер государственной поддержки:</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Оценить влияние на конкурентов тех субъектов рынка, которые являются бенефициарами мер государственной поддержки.</li> <li>2. Оценить, не будет ли иметь место искажение конкуренции на внутреннем рынке.</li> <li>3. Оценить опыт применения аналогичных мер в прошлом.</li> <li>4. Оценить целесообразность мер и их пропорциональность имеющимся потребностям.</li> </ol>
Влияние на вход новых субъектов рынка	<p><b>Ограничения на вход:</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Для всех «новичков» (например, количественные ограничения).</li> <li>2. Для особых типов субъектов рынка (субъекты МСП / крупные хозяйствующие субъекты, иностранные/национальные и т.д.).</li> </ol> <p><b>Ограничение на доступ к определенным ресурсам</b> (например, сырье, ноу-хау, каналы поставок и т.д.).</p>
Влияние на цены	<p><b>Оценить, что может повлиять на повышение цен:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>■ рост производственных расходов;</li> <li>■ увеличение рыночной силы;</li> <li>■ большие возможности для обмена информацией и сотрудничества хозяйствующих субъектов, что ведет к сговору.</li> </ul>
Неценовое влияние на потребителей	<p><b>Влияние на качество и ассортимент товаров, а также возможности выбора для потребителей</b> (например, регулирование вводит минимальный стандарт качества или создает барьеры для входа).</p> <p><b>Влияние на стимулы к повышению эффективности и внедрению инноваций</b> (например, высокие барьеры для входа или выхода из-за длительного защитного периода для «фирм-старожилов», запрет на рекламу).</p>
Влияние на рынок факторов производства и рынок сбыта	<p><b>Установить, что регулирование:</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Имеет различное влияние на вертикально интегрированные фирмы (например, в связи с различиями в стоимости перехода).</li> <li>2. Создает стимулы для усиления вертикальной интегрированности рынка, тем самым потенциально увеличивая барьеры для входа и выхода.</li> <li>3. Оказывает влияние (какое?) на переговорные позиции покупателей/поставщиков.</li> </ol>

необходимо изучить все возможные варианты. Менее ограничительными для конкуренции мерами могут быть:

*Индивидуальные переходные периоды или специальные положения (изъятия).* Например, такое особое регулирование может вводиться в отношении некоторых категорий фирм (технологические компании, субъекты МСП и т. д.). Следует учитывать, что асимметричное регулирование в отношении различных субъектов рынка может порождать новые барьеры для входа, ослаблять стимулы к инвестициям для «фирм-старожилов» и т. д.

*Использование экономических стимулов для регулирования внешних эффектов* (экстерналий, таких как экологические, экономические факторы, вопросы охраны здоровья и безопасности населения и т. д.). Например, Европейская система торговли квотами на выбросы позволила снизить негативное влияние на конкуренцию от введения новых стандартов в отношении выбросов.

*Содействие предоставлению полной информации потребителю вместо установления обязательных характеристик товара.* Например, установление требований об обязательном раскрытии состава продукта на этикетке вместо запрета соответствующего продукта.

*Установление добровольных, а не обязательных технических условий на продукцию.* Например, «Эко-маркировка ЕС» — это добровольная маркировка, позволяющая потребителям идентифицировать товары и услуги, в процессе производства которых сокращен негативный эффект на окружающую среду.

*Опора на применение общих правил конкуренции в дополнение к специальному отраслевому регулированию* для борьбы с антиконкурентными действиями вместо внедрения дополнительного регулирования.

### **Ассоциация государств Юго-Восточной Азии (АСЕАН)**

В 2007 г. в Ассоциации государств Юго-Восточной Азии (АСЕАН) учреждена Экспертная группа АСЕАН по конкурентной политике, состоящая из представителей профильных органов государств-членов. В 2010 г. разработана первая версия *Регионального руководства по конкурентной политике*, обновленная в 2020 г. В документе отмечается, что «антимонопольные органы должны иметь возможность действовать активно, чтобы меры государственного регулирования, которые являются антиконкурентными по своей природе, не вводились либо были устранены»<sup>15</sup>.

<sup>15</sup> ASEAN Regional Guidelines on Competition Policy and Law 2020 // [https://www.asean-competition.org/file/post\\_image/ENDORSED%20-%20Regional%20Guidelines.pdf](https://www.asean-competition.org/file/post_image/ENDORSED%20-%20Regional%20Guidelines.pdf) (Дата обращения: 08.09.2024).

В настоящее время работа по развитию конкуренции в АСЕАН осуществляется на основании амбициозного *Плана действий на 2016—2025 гг.*<sup>16</sup> Одной из ключевых целей данного документа является повышение эффективности конкурентных режимов в государствах — членах АСЕАН.

План действий АСЕАН в сфере конкуренции на 2016—2025 гг. предусматривает проведение не менее пяти добровольных страновых обзоров. Разработана соответствующая методология их проведения<sup>17</sup>, которая предполагает, среди прочего, возможность оценить наличие механизмов ОВК в национальных юрисдикциях. В частности, предлагается ответить на следующие вопросы: «Подлежит ли новое регулирование, вводимое в вашей стране, оценке с точки зрения последствий для конкуренции» или «Если исследование рынка или отрасли выявляет препятствие или ограничение конкуренции, вызванное существующим регулированием, может ли такое исследование включать в себя рекомендацию правительству устранить или скорректировать такое препятствие или ограничение? Обязано ли правительство ответить на такое предложение?»

В рамках реализации Плана действий АСЕАН в сфере конкуренции на 2016—2025 гг. также инициировано проведение внешних обзоров по оценке влияния правового регулирования на конкуренцию в отдельных секторах экономики.

Так, ОЭСР в 2021 г. был подготовлен *Обзор в отношении сектора логистики в АСЕАН*<sup>18</sup>. Данный секторальный обзор проанализировал отдельные рынки (например, рынок транспортировки грузов автомобильным, внутренним водным, морским и железнодорожным транспортом; рынок складских услуг; рынок услуг доставки маленьких посылок и т. д.) в АСЕАН. Документ также обобщил 10 страновых исследований, проведенных в отношении каждого государства — члена АСЕАН. В ходе проведения обзора были проанализированы более 500 нормативных правовых актов и выявлены 475 регуляторных барьеров, устранение которых, по мнению экспертов ОЭСР, позволит улучшить состояние конкуренции в секторе логистики в АСЕАН. Соответствующая работа проводилась на основе методологии ОЭСР, детально описанной выше в настоящей статье.

<sup>16</sup> ASEAN Competition Action Plan (ACAP) 2016-2025 // <https://www.asean-competition.org/about-aegc-asean-competition-action-plan-acap-2016-2025> (Дата обращения: 08.09.2024).

<sup>17</sup> ASEAN Competition Law and Policy Peer Review: Guidance Document // <https://asean.org/wp-content/uploads/2021/09/ASEAN-Peer-Review-GD.pdf> (Дата обращения: 08.09.2024).

<sup>18</sup> OECD Competition Assessment Reviews: Logistics Sector in ASEAN 2021 // [https://www.asean-competition.org/file/post\\_image/WEB-oecd-competition-assessment-reviews-asean-2021-s.pdf](https://www.asean-competition.org/file/post_image/WEB-oecd-competition-assessment-reviews-asean-2021-s.pdf) (Дата обращения: 08.09.2024).

### Западноафриканский экономический и валютный союз (ЗАЭВС)

В Западноафриканском экономическом и валютном союзе (ЗАЭВС), объединяющем Бенин, Буркина-Фасо, Гвинею-Бисау, Кот-д'Ивуар, Мали, Нигер, Сенегал и Того, уделяется определенное внимание проблематике оценки воздействия правового регулирования на конкуренцию. Данный аспект нашел свое отражение в *Добровольном экспертном обзоре конкурентной политики ЗАЭВС и его государств-членов*, выпущенном ЮНКТАД в 2020 г.<sup>19</sup>

Антимонопольные органы стран ЗАЭВС обладают широкими консультативными полномочиями, которые позволяют им формулировать позиции по вопросам принимаемых мер государственного регулирования. Однако в большинстве случаев данная работа может проводиться только по запросу национальных правительств. Например, в период с 2017 по 2019 г. конкурентное ведомство Кот-д'Ивуара по запросу правительства своей страны подготовило три заключения о влиянии мер госрегулирования на конкуренцию, которые были учтены при внесении соответствующих изменений. Национальные антимонопольные органы государств — членов ЗАЭВС также могут *ex officio* выдавать заключения и формулировать предложения по устранению или уменьшению негативного влияния на конкуренцию действующих законов и иных нормативных правовых актов. Однако все эти действия носят исключительно консультативный характер и не связывают обязательствами соответствующие государственные органы.

Одна из рекомендаций ЮНКТАД, изложенная в подготовленном обзоре, предполагает усиление полномочий национальных конкурентных ведомств стран ЗАЭВС посредством предоставления им права по своей инициативе формулировать заключения относительно любого нормативного правового акта и размещать их в публичном доступе.

### Евразийский аспект

Логичным продолжением работы по изучению лучших практик применения оценки воздействия правового регулирования на конкуренцию является исследование соответствующих вопросов в юрисдикциях государств — членов ЕАЭС. Сегодня в странах Союза уже реализуются различные модели проведения ОВК, в основном интегрированные в процедуру ОРВ.

Например, в **Республике Армения постановлением Правительства от 17 декабря 2020 г. № 2075-Н** определены порядок, условия и случаи проведения оценки

регулирующего воздействия, требования к выдаваемому по ее результатам заключению, где предусмотрена оценка воздействия на конкуренцию<sup>20</sup>. Разработана соответствующая комплексная методика, которая содержит информацию относительно инструментария оценки воздействия на экономику (бизнес-среда и конкуренция). Сформулированы критерии определения значимости воздействия на конкуренцию и их описание, перечень шагов по проведению такой оценки (определение товарного рынка и субъектов рынка, анализ текущего состояния конкуренции на рынке, анализ воздействия предлагаемого регулирования по каждому критерию), способы количественных расчетов воздействия на конкуренцию с практическими примерами.

В **Республике Беларусь** методические рекомендации по проведению ОРВ нормативных правовых актов на условия осуществления предпринимательской деятельности предусматривают оценку влияния проекта НПА на условия для развития конкуренции, создание и эффективное функционирование товарных рынков (*глава № 12 методических рекомендаций*)<sup>21</sup>.

В **Республике Казахстан** приказом *Председателя Агентства по защите и развитию конкуренции от 10 августа 2023 г. № 198/НК* утверждены Правила проведения оценки воздействия на конкуренцию<sup>22</sup>. Необходимость такой оценки прямо предусмотрена п. 1 ст. 83 Предпринимательского кодекса Республики Казахстан<sup>23</sup>.

Процедура АРВ (анализ регулирующего воздействия) в **Кыргызской Республике**, проводимая в соответствии с методологией, утвержденной *Постановлением Кабинета Министров КР от 10 августа 2022 г. № 444*, предусматривает оценку воздействия на конкуренцию<sup>24</sup>.

<sup>20</sup> Постановление Правительства Республики Армения от 17 декабря 2020 г. № 2075-Н // <https://www.arlis.am/DocumentView.aspx?DocID=161386> (Дата обращения: 08.09.2024).

<sup>21</sup> Методические рекомендации по проведению оценки регулирующего воздействия проекта нормативного правового акта на условия осуществления предпринимательской деятельности // <https://economy.gov.by/uploads/files/msb-aktual-info/Proekt-Metodicheskie-rekomendatsii-ORV-18.10.pdf> (Дата обращения: 08.09.2024).

<sup>22</sup> Приказ Председателя Агентства по защите и развитию конкуренции Республики Казахстан от 10 августа 2023 г. № 198/НК // <https://adilet.zan.kz/rus/docs/G23X0000198> (Дата обращения: 08.09.2024).

<sup>23</sup> Предпринимательский кодекс Республики Казахстан от 29 октября 2015 г. № 375-V ЗРК // <https://adilet.zan.kz/rus/docs/K1500000375> (Дата обращения: 08.09.2024).

<sup>24</sup> Постановление Кабинета Министров Кыргызской Республики от 10 августа 2022 г. № 444 // <https://cbd.minjust.gov.kg/159380/edition/6404/ru> (Дата обращения: 08.09.2024).

<sup>19</sup> UNCTAD preparatory report for the ex-post review of the competition policy of the West African Economic and Monetary Union 2020 // (Дата обращения: 08.09.2024).



Положения вступившей в силу в Российской Федерации с 1 февраля 2024 г. новой редакции методики ОРВ (приказ Минэкономразвития РФ от 28 сентября 2023 г. № 676) также содержат ссылки на необходимость оценки НПА на наличие негативных эффектов на состояние конкуренции<sup>25</sup>.

В Республике Узбекистан, государстве — наблюдателе при ЕАЭС, с 2019 г. также внедрена процедура оценки влияния нормативных правовых актов и их проектов на конкуренцию. Постановлением Кабинета Министров Республики Узбекистан от 29 декабря 2023 г. № 694 утверждено соответствующее Положение<sup>26</sup>. Как отмечается в *Добровольном экспертном обзоре конкурентного права и политики Республики Узбекистан*, опубликованном ОЭСР в 2022 г., только за 2021 г. выдано 2775 заключений (1118 заключений ex-ante на проекты НПА на местном уровне, 433 заключения ex-ante на проекты НПА на республиканском уровне, 1128 заключений ex-post на НПА на местном уровне и 98 заключений ex-post на НПА на республиканском уровне)<sup>27</sup>.

В целом упомянутые ОВК в государствах — членах ЕАЭС в значительной степени восприняли инструментарий ОЭСР. В то же время имеют место различия в глубине проработанности соответствующих механизмов, субъектах проведения соответствующей оценки, сроках ее проведения.

### Выводы (ОВК «на стыке» права и математики)

Вопрос ОВК в сущности является междисциплинарным. При оценке влияния совокупности международных договорно-правовых актов, нормативных правовых актов, иных правовых актов и (или) актов их применения на конкуренцию, на наш взгляд, следует принимать во внимание корреляционную, а не функциональную природу такого влияния при условии, что мы исследуем взаимосвязь множественностей соответствующих актов и изменений в экономическом поведении хозяйствующих субъектов. Корреляция предполагает, что при изменении одного признака изменяется и другой, однако каждому значению

признака  $X$  (в нашем случае это норма права и (или) акт правоприменения) могут соответствовать разные, заранее непредсказуемые значения признака  $Y$  (состояние конкуренции). Соответствующая связь может иметь линейный или нелинейный, прямой или обратный характер, быть опосредована скрытыми и случайными факторами.

Достижение системой ОВК в ЕАЭС максимальной эффективности, на наш взгляд, обусловлено необходимостью не только детального изучения уже реализуемых практик, участия экспертов на всех стадиях создания и функционирования такой системы, учета региональных и национальных особенностей правового регулирования экономики и самой экономики, но и применения ЕЭК и уполномоченными органами всех государств — членов ЕАЭС типовой методики такой оценки. ■

### Список источников [References]

1. Арзамасов Ю.Г. Оценка регулирующего воздействия и риски в праве: опыт России и континентальной Европы // Право. Журнал Высшей школы экономики. 2019. № 55. С. 4–31. <https://doi.org/10.17323/2072-8166.2019.5.4.31> [Arzamasov Yu.G. Regulatory impact assessment and risks in law: experience of Russia and continental Europe // Law. Journal of the Higher School of Economics. 2019;(55):4–31, (In Russ.) <https://doi.org/10.17323/2072-8166.2019.5.4.31>]
2. Аузан А.А. Культурные коды экономики. Как ценности влияют на конкуренцию, демократию и благосостояние народа. М.: АСТ. 2022. 160 с. [Auzan A.A. Cultural codes of economics. How values affect competition, democracy and the well-being of the people. M.: AST. 2022. 160 p. (In Russ.)]
3. Давыдова М.Л. «Умное регулирование» как основа совершенствования современного правотворчества // Журнал российского права. 2020. № 11. С. 14–29. <https://doi.org/10.12737/jrl.2020.130> [Davydova M.L. Smart regulation as the basis for improving modern law-making // Journal of Russian Law. 2020;(11):14–29, (In Russ.) <https://doi.org/10.12737/jrl.2020.130>]
4. Капустин А.Я. Международные модели регулирования конкуренции: к постановке проблемы // Журнал российского права. 2017. № 1(241). С. 15–24. <https://doi.org/10.12737/23699> [Kapustin A.Ya. International models for regulation of competition: problem statement // Journal of Russian Law. 2017;(1):15–24, (In Russ.) <https://doi.org/10.12737/23699>]
5. Райзберг Б.А. Методология и критерии оценки эффективности государственного управления и регулирования экономики // Проблемы экономики и юридической практики. 2017. № 5. С. 13–17 [Rayzberg B.A. Methodology and criteria for assessing

<sup>25</sup> Приказ Минэкономразвития Российской Федерации от 28 сентября 2023 г. № 676 // <https://www.economy.gov.ru/material/file/1e4aaf979fa0aaa36610e07c899c80f7/676.pdf> (Дата обращения: 08.09.2024).

<sup>26</sup> Постановление Кабинета Министров Республики Узбекистан от 29 декабря 2023 г. № 694 // <https://lex.uz/docs/6733619#:~:text=694%2Dсон%2029.12.2023,и%20методике%20определения%20недобросовестной%20конкуренции> (Дата обращения: 08.09.2024).

<sup>27</sup> An Introduction to Competition Law and Policy in Uzbekistan, Competition Law and Policy Reviews, OECD Publishing, Paris // <https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/62898b50-en.pdf?expires=1725792100&id=id&accname=guest&checksum=48FE518DC972122C021A9422651DF4CB> (Дата обращения: 05.09.2024).

the effectiveness of public administration and economic regulation // Economic Problems and Legal Practice. 2017;(5):13-17, (In Russ.)]

6. Чайка К.Л. Публичные полномочия органов интеграционного объединения // Правовая политика и правовая жизнь. 2023. № 2. С. 204-213.  
<https://doi.org/10.24412/1608-8794-2023-2-204-213> [Chaika K.L. Public powers of integration association bodies // Legal Policy and Legal Life. 2023;(2):204-213, (In Russ.)  
<https://doi.org/10.24412/1608-8794-2023-2-204-213>]
7. Merrill Th.W., Smith H.E. What Happened to Property in Law and Economics? // The Yale Law Journal. 2001. Vol. 111. P. 357-398.

### Сведения об авторах

**Ковалёв Владимир Сергеевич:** кандидат юридических наук, заместитель начальника отдела Департамента антимонопольного регулирования ЕЭК, преподаватель Евразийского учебного института МГИМО МИД России  
[v.kovalev@eecommission.org](mailto:v.kovalev@eecommission.org)

**Максимов Сергей Васильевич:** доктор юридических наук, профессор, заслуженный юрист Российской Федерации, директор Департамента антимонопольного регулирования ЕЭК, главный научный сотрудник Института экономики РАН  
[s.maksimov@eecommission.org](mailto:s.maksimov@eecommission.org)

---

Статья поступила в редакцию: 05.09.2024  
Одобрена после рецензирования: 17.09.2024  
Принята к публикации: 18.09.2024  
Дата публикации: 30.09.2024

The article was submitted: 05.09.2024  
Approved after reviewing: 17.09.2024  
Accepted for publication: 18.09.2024  
Date of publication: 30.09.2024



УДК 340: 342  
Научная специальность 5.1.2  
<https://doi.org/10.47361/2542-0259-2024-3-39-20-31>

ISSN: 2542-0259  
© Российское конкурентное право  
и экономика, 2024

# Превентивные меры антимонопольного контроля в законодательстве государств — участников СНГ

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

## Аннотация

Проведен анализ законодательства государств — участников СНГ в части норм, регулирующих применение превентивных мер антимонопольного реагирования. Исследовано развитие институтов предостережения и предупреждения в России и странах СНГ, а также последствия применения данных институтов для участников экономических отношений.

В результате проведенного анализа сделан вывод о том, что несмотря на наличие ряда вопросов, связанных с применением института предупреждений, данный и иные рассматриваемые превентивные механизмы антимонопольного контроля доказали свою эффективность, поскольку позволяют своевременно и оперативно обеспечивать устранение угрозы нарушения антимонопольного законодательства, приводить отношения участников товарного рынка в правовое русло.

При этом многообразие мер, направленных на профилактику нарушений антимонопольного законодательства в конкурентном праве государств — участников СНГ, свидетельствует о наличии перспектив для развития превентивных мер антимонопольного контроля, в том числе в российском законодательстве.

**Ключевые слова:** антимонопольные органы государств — участников СНГ; антимонопольное законодательство; институты предупреждения и предостережения; превентивные меры; коллегияльные органы ФАС России; полномочия антимонопольного органа.

**Для цитирования:** Кузнецова О.Н. Превентивные меры антимонопольного контроля в законодательстве государств — участников СНГ // Российское конкурентное право и экономика. 2024. № 3 (39). С. 20-31. <https://doi.org/10.47361/2542-0259-2024-3-39-20-31>

Автор заявляет об отсутствии конфликта интересов

# Preventive Antitrust Control Measures in the Legislation of the CIS Member States

**Oksana N. Kuznetsova,**

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

## Abstract

An analysis of the legislation of the CIS countries in terms of norms regulating the application of preventive measures of antimonopoly response has been conducted.

The development of institutions of warning and prevention in Russia and CIS countries, as well as the consequences of applying these institutions for participants in economic relations, has been researched.

As a result of the analysis, it was concluded that despite the presence of several issues related to the application of the institution of warnings, this and other preventive mechanisms of antimonopoly control have proven their effectiveness, as they allow for timely and operational elimination of the threat of violation of antimonopoly legislation, bringing the relations of market participants into a legal framework.

At the same time, the diversity of measures aimed at preventing violations of antimonopoly legislation in the competitive law of CIS countries indicates the presence of measures for the development of preventive methods of antimonopoly control, including in Russian legislation.

**Keywords:** antimonopoly authorities of CIS countries; antimonopoly legislation; institutions of warning and prevention; preventive measures; collegiate bodies of the FAS of Russia; powers of the antimonopoly authority.

**For citation:** Kuznetsova O.N. Preventive antitrust control measures in the legislation of the CIS member states // Russian Competition Law and Economy. 2024;(3(39)):20-31, (In Russ.). <https://doi.org/10.47361/2542-0259-2024-3-39-20-31>

The author declare no conflict of interest

В государствах — участниках СНГ как на законодательном уровне, так и в правоприменении в настоящее время большое внимание уделяется профилактике нарушений антимонопольного законодательства.

В частности, тема «Предупреждение нарушений антимонопольного законодательства государств — участников СНГ» обсуждалась в рамках прошедшего в ноябре 2023 г. в Ереване 41-го заседания Штаба по совместным расследованиям нарушений антимонопольного законодательства государств — участников СНГ<sup>1</sup>.

Государство заинтересовано в том, чтобы антимонопольные нарушения были сведены к минимуму или исключены, поскольку их негативные последствия, даже в случае их своевременного выявления и пресечения, могут оказаться настолько существенными, что восстановление конкурентных условий деятельности отдельных рынков или отраслей может быть невозможно [1, с. 10—14]. В связи с этим в последние годы наблюдается смещение приоритетов в деятельности антимонопольных органов на предупреждение антимонопольных нарушений.

В Российской Федерации в первой из стран СНГ в антимонопольное законодательство были введены институты предостережения и предупреждения с вступлением в силу в январе 2012 г. Федерального закона от 06.12.2011 № 401-ФЗ<sup>2</sup>.

В первоначальной редакции ст. 25<sup>7</sup> Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» (далее — Закон о защите конкуренции) предостережение могло быть направлено исключительно должностному лицу хозяйствующего субъекта. Основанием для направления предостережения являлось публичное заявление должностного лица хозяйствующего субъекта о планируемом поведении на товарном рынке, если такое поведение может привести к нарушению антимонопольного законодательства и при этом отсутствуют основания для возбуждения и рассмотрения дела о нарушении антимонопольного законодательства.

Возможность направления предостережения должностному лицу органа власти появилась позднее с принятием Федерального закона от 05.10.2015 № 275-ФЗ<sup>3</sup>, которым в ст. 25<sup>7</sup> Закона о защите конкуренции были

внесены соответствующие поправки. При этом для направления предостережения должностному лицу органа власти данной статьей устанавливалось иное, в отличие от должностного лица хозяйствующего субъекта, основание, а именно не публичное заявление, а информация о планируемых таким должностным лицом действиях (бездействии), способных привести к нарушению антимонопольного законодательства, если при этом отсутствуют основания для возбуждения и рассмотрения дела о нарушении антимонопольного законодательства.

В настоящее время порядок направления предостережения и его форма утверждены Приказом ФАС России от 12.04.2022 № 285/22<sup>4</sup>.

Что касается предупреждений, то в первоначальной редакции ст. 39<sup>1</sup> Закона о защите конкуренции предупреждение могло быть выдано хозяйствующему субъекту, занимающему доминирующее положение, в случае выявления признаков нарушения п. 3 и 5 ч. 1 ст. 10 Закона о защите конкуренции (навязывание контрагенту условий договора, невыгодных для него или не относящихся к предмету договора, а также экономически или технологически не обоснованные отказ либо уклонение от заключения договора с отдельными покупателями (заказчиками) в случае наличия возможности производства или поставок соответствующего товара).

Указанной нормой закона устанавливалось, что принятие антимонопольным органом решения о возбуждении дела о нарушении указанных пунктов Закона о защите конкуренции без вынесения предупреждения и до завершения срока его выполнения не допускается.

Уже в первые годы применения данного института отмечалась довольно высокая статистика добровольного исполнения предупреждений, свидетельствующая об эффективности такого механизма<sup>5</sup>.

<sup>1</sup> Заседание Штаба по совместным расследованиям нарушений антимонопольного законодательства государств — участников СНГ / [https://cis.minsk.by/news/26379/v\\_erevane\\_sostojalos\\_zasedanie\\_shtaba\\_po\\_sovmestnym\\_rassledovaniyam\\_narushenij\\_antimonopolnogo\\_zakonodatelstva\\_gosudarstv\\_%E2%80%9393\\_uchastnikov\\_sng](https://cis.minsk.by/news/26379/v_erevane_sostojalos_zasedanie_shtaba_po_sovmestnym_rassledovaniyam_narushenij_antimonopolnogo_zakonodatelstva_gosudarstv_%E2%80%9393_uchastnikov_sng) (Дата обращения: 01.08.2024).

<sup>2</sup> 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 12.12.2011. № 50. Ст. 7343.

<sup>3</sup> Федеральный закон от 05.10.2015 № 275-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О защите конкуренции» и отдельные законодательные акты Российской Федерации» // СЗ РФ 12.10.2015. № 41 ч. I. Ст. 5629.

<sup>4</sup> Приказ ФАС России от 12.04.2022 № 285/22 «Об утверждении порядка направления предостережения о недопустимости совершения действий, которые могут привести к нарушению антимонопольного законодательства, и его формы» // <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001202207220007?ysclid=l5weilng2e594966804> (Дата обращения: 26.04.2024).

<sup>5</sup> Как следует из Письма ФАС России от 30.08.2016 № ИА/59698/16 «Рекомендации по порядку применения ст. 39<sup>1</sup> Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции», в 2012 г. антимонопольными органами было выдано 1423 предупреждения, из них в установленный срок исполнено хозяйствующими субъектами 1178 предупреждений, судами отменено 2 предупреждения. В 2013 г. антимонопольными органами было выдано 1759 предупреждений, из них в установленный срок исполнено хозяйствующими субъектами 1444 предупреждения, судами отменено 4 предупреждения. В 2014 г. антимонопольными органами было выдано 1928 предупреждений, из них в установленный срок исполнено хозяйствующими субъектами 1489 предупреждений, судами отменено 4 предупреждения. В 2015 г. антимонопольными органами было выдано 2362 предупреждения, из них в установленный срок исполнено хозяйствующими субъектами 2045 предупреждений, судами отменено всего 15 предупреждений. — *Прим. авт.*

В январе 2016 г. с вступлением в силу Федерального закона от 05.10.2015 № 275-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон “О защите конкуренции” и отдельные законодательные акты Российской Федерации» (так называемого четвертого антимонопольного пакета) произошло расширение круга лиц, в отношении которых может быть выдано предупреждение, содержание предупреждения было дополнено, и введены новые основания для выдачи предупреждения.

В частности, основанием для выдачи предупреждения в новой редакции закона стало выявление признаков недобросовестной конкуренции практически во всех ее проявлениях, за исключением признаков недобросовестной конкуренции, связанной с приобретением и использованием исключительного права на средства индивидуализации юридического лица, средства индивидуализации товаров, работ или услуг, использованием результатов интеллектуальной деятельности, а также связанной с созданием смешения.

Помимо этого, основанием для выдачи предупреждения стало являться нарушение установленного ст. 15 Закона о защите конкуренции запрета на ограничивающие конкуренцию акты и действия (бездействие) органов власти, органов местного самоуправления, иных осуществляющих функции указанных органов или организаций, участвующих в предоставлении государственных или муниципальных услуг, а также государственных внебюджетных фондов, Центрального банка Российской Федерации.

Порядок выдачи предупреждения и его форма утверждены Приказом ФАС России от 22.01.2016 № 57/16<sup>6</sup>.

Анализ практики применения вышеуказанных законодательных изменений за последние годы также демонстрирует их эффективность.

Так, за 2019 г. ФАС России и ее территориальными органами было выдано 3110 предупреждений, выполнено из которых 2505 в срок и надлежащим образом. А это значит, что антимонопольный орган не возбудил такое количество антимонопольных и административных дел и при этом предотвратил нарушения и их негативные последствия для конкуренции.

В 2023 г. количество выданных предупреждений составило 1966, из них исполнено 1738. При этом отмечается рост количества исполненных предупреждений по отношению к выданным с 2019 по 2023 г. на 7,9% а также рост доли выданных предупреждений в указанный период в сумме принятых антимонопольным органом предупреждений и дел о нарушении антимонопольного за-

конодательства с 50,6 до 57% соответственно<sup>7</sup>, что свидетельствует о развитии превентивной направленности антимонопольного контроля.

Несмотря на вышеуказанные статистические данные, свидетельствующие, на наш взгляд, о достижении основной цели введения в российском законодательстве института предупреждений, а именно «пресечение отдельных нарушений Закона о защите конкуренции на ранних стадиях их совершения» [2, с. 829], отношение научного сообщества к данному механизму антимонопольного регулирования, высказываемое в юридической литературе, далеко не однозначно.

Так, К. Чоракаев в своей статье «Реформирование института предупреждения антимонопольного органа» называет предупреждение излишним правовым инструментом, препятствующим полноценному развитию антимонопольной практики в стране, поскольку он способствует тому, что ФАС России принимает акты о нарушении хозяйствующим субъектом антимонопольного законодательства, не проводя полноценного анализа рынка и расследования [3].

В статье «Обновление концепции антимонопольного регулирования» [4] авторы высказывают мнение о наличии проблемы при оспаривании предупреждений, связанной, по их мнению, с отсутствием четкого разделения между признаком нарушения и его фактом, который может быть установлен только при рассмотрении антимонопольного дела.

По мнению К. А. Писенко, в рамках института предупреждения понятие «признаки нарушения антимонопольного законодательства» трансформировалось в своей сути в понятие «нарушение антимонопольного законодательства». Граница между этими понятиями сохранилась, таким образом, только для тех видов нарушений антимонопольного законодательства, по которым не предусмотрена выдача предупреждений и действует общая процедура. Выявленный сумбур в понятиях ставит в трудное положение не только подконтрольные антимонопольному органу субъекты, но и судебную практику, вынужденную в запутанном правовом поле антимонопольного контроля искать верные интерпретации, соответствующие духу антимонопольного закона [5].

Однако, на наш взгляд, более обоснованной является позиция авторов научно-практического комментария «Постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации о применении судами антимонопольного законодательства», согласно которой понятия «признаки нарушения антимонопольного законодательства», «нарушение антимонопольного

<sup>6</sup> Приказ ФАС России от 22.01.2016 № 57/16 «Об утверждении Порядка выдачи предупреждения о прекращении действий (бездействия), которые содержат признаки нарушения антимонопольного законодательства» // <http://publication.pravo.gov.ru/document/0001201604120064> (Дата обращения: 26.04.2024).

<sup>7</sup> Доклад о состоянии конкуренции в Российской Федерации за 2023 г. <https://fas.gov.ru/documents/689569> (Дата обращения: 01.08.2024).

законодательства» и «факт нарушения антимонопольного законодательства», несомненно, не являются синонимами. В противном случае отсутствовал бы сам смысл в законодательном закреплении института предупреждения, поскольку установление факта нарушения антимонопольного законодательства, содержащего все признаки состава такого нарушения, должно влечь не предупреждение о прекращении действий (бездействия), которые содержат признаки нарушения антимонопольного законодательства, а возбуждение производства по делу о соответствующем административном правонарушении [6, с. 122].

В рассматриваемом споре объективным представляется мнение представителей судейского сообщества, которые отмечают положительный эффект для участников экономических отношений от введения института предупреждения. Так, по мнению председателя судебного состава Арбитражного суда Северо-Западного округа И. Г. Савицкой «несмотря на возникновение при реализации института предупреждения вопросов, требующих своего практического разрешения, данный правовой механизм, как показала судебная практика по рассмотрению споров с участием антимонопольных органов, в целом положительно воспринимается участниками экономических отношений (как теми, в чей адрес направлено предупреждение, так и теми, чьи права были оперативно восстановлены) и способствует снижению количества возбуждаемых дел о нарушении антимонопольного законодательства и, как следствие, уменьшению нагрузки на суды» [7].

В целях всесторонней оценки практики применения рассматриваемых институтов предупреждения и предостережения, а также иных превентивных мер антимонопольного контроля обратимся к анализу развития данных механизмов в законодательстве стран СНГ.

Превентивные механизмы антимонопольного регулирования в государствах — участниках СНГ начинают активно развиваться примерно в тот же период, когда в Российской Федерации был принят и начал применяться четвертый антимонопольный пакет.

Так, в законодательство Кыргызской Республики положения о предостережении были введены в январе 2015 г.<sup>8</sup>

В соответствии с первоначальной редакцией ст. 18-1 Закона Кыргызской Республики «О конкуренции» предостережение направлялось только хозяйствующим субъектам. При этом основанием для направления предостережения являлось публичное заявление о планируемом

поведении на товарном рынке, если такое поведение может привести к нарушению антимонопольного законодательства и при этом отсутствуют основания для возбуждения и рассмотрения дела о нарушении антимонопольного законодательства.

Законом №96 от 22 июля 2019 г. в Закон Кыргызской Республики «О конкуренции» были внесены изменения, в соответствии с которыми расширен перечень лиц, которым может быть направлено предостережение, а именно данный перечень дополнен государственным органом, органом местного самоуправления.

Также расширены основания для направления предостережения, в частности, помимо публичного заявления о поведении хозяйствующего субъекта основанием для направления предупреждения стала также являться информация о планируемых действиях государственного органа, органа местного самоуправления на товарном рынке.

Положения о предупреждении были введены позднее, а именно с принятием 20 января 2022 г. Закона «О внесении изменений в Закон Кыргызской Республики “О конкуренции”» № 8<sup>9</sup>.

Основанием для выдачи предупреждения в соответствии со ст. 18-2 названного Закона является наличие признаков ряда нарушений, связанных со злоупотреблением доминирующим положением<sup>10</sup>, а также признаки недобросовестной конкуренции и нарушений запретов на акты и действия (бездействие) государственных органов и органов местного самоуправления, направ-

<sup>9</sup> Закон «О внесении изменений в Закон Кыргызской Республики “О конкуренции”» от 20.01.2022 № 8 // <https://cbd.minjust.gov.kg/203356/edition/1236940/ru> (Дата обращения: 01.08.2024).

<sup>10</sup> В частности, навязывание контрагенту условий договора, не выгодных для него или не относящихся к предмету договора (необоснованные требования передачи финансовых средств, иного имущества, имущественных прав, рабочей силы контрагента и др.); включение в договор дискриминирующих или привилегированных условий, которые ставят контрагента в неравное положение по сравнению с другими хозяйствующими субъектами; навязывание контрагенту (потребителю) условий, обязывающих заключить договор только с определенным производителем или покупателем; согласие заключить договор лишь при условии внесения в него положений, касающихся товаров, в которых контрагент или потребитель не заинтересован; необоснованный отказ от выполнения условий договора, не связанный с форс-мажорными обстоятельствами; экономически или технологически не обоснованные отказ либо уклонение от заключения договора с отдельными покупателями (заказчиками) в случае наличия возможности производства или поставок соответствующего товара, а также в случае, если такой отказ или такое уклонение прямо не предусмотрены нормативными правовыми актами Кыргызской Республики или судебными актами; экономически, технологически и иным образом не обоснованное установление различных цен (тарифов) на один и тот же товар, если иное не установлено законодательством Кыргызской Республики. — *Прим. авт.*

<sup>8</sup> С принятием Закона Кыргызской Республики от 21.01.2015 № 22 «О внесении дополнений и изменений в некоторые законодательные акты Кыргызской Республики» // <https://cbd.minjust.gov.kg/203356/edition/1236940/ru> (Дата обращения: 01.08.2024).



ленные на недопущение, ограничение либо устранение конкуренции, включая нарушение запрета на антиконкурентные соглашения органов власти (п. 3-6, 9, 10, 13 ст. 6 и ст. 8 и 9 Закона Кыргызской Республики «О конкуренции»).

В 2014 г. о планируемом введении в антимонопольное законодательство Республики Казахстан институтов предостережения и предупреждения заявил в ходе брифинга в Службе центральных коммуникаций при Президенте Республики Казахстан председатель Агентства по защите конкуренции Галым Оразбаков<sup>11</sup>.

Реализованы данные планы были с принятием Предпринимательского кодекса Республики Казахстан в октябре 2015 г.<sup>12</sup> (далее — Предпринимательский кодекс РК), в котором в ст. 198 и 199 были введены положения соответственно о предостережении и уведомлении, практически одновременно с развитием рассматриваемых предупредительных институтов в законодательстве Кыргызской Республики.

В соответствии со ст. 198 Предпринимательского кодекса РК предостережение о недопустимости совершения действий, которые могут привести к нарушению законодательства Республики Казахстан в области защиты конкуренции, направляется антимонопольным органом в письменной форме должностному лицу субъекта рынка, государственного органа, местного исполнительного органа в целях предупреждения нарушения законодательства Республики Казахстан в области защиты конкуренции.

Основанием для направления предостережения, в отличие от законодательства иных стран СНГ, где применяется данный институт, является исключительно публичное заявление соответствующего должностного лица о планируемом поведении на товарном рынке<sup>13</sup>. Информация, поступившая в антимонопольный орган из других источников, в качестве основания для направления предостережения в антимонопольном законодательстве Республики Казахстан не указана.

Что касается уведомления, то данный институт по своей сути аналогичен применяемому в иных странах предупреждению. В соответствии с первоначальной редакцией ст. 199 Предпринимательского кодекса РК, действовавшей до 1 января 2017 г., уведомление вы-

давалось лишь при наличии признаков отдельных нарушений, связанных со злоупотреблением доминирующим положением, а именно:

- установление ограничений на перепродажу купленных у монополиста товаров по территориальному признаку, кругу покупателей, условиям покупки, а также количеству, цене;
- необоснованный отказ от заключения договора или от реализации товара с отдельными покупателями при наличии возможности производства или реализации соответствующего товара либо уклонение, выразившееся в непредставлении ответа на заключение такого договора в срок, превышающий тридцать календарных дней;
- необоснованное сокращение объемов производства и (или) поставки или прекращение производства и (или) поставки товаров, на которые имеются спрос или заказы потребителей, при наличии возможности производства или поставки.

В дальнейшем с принятием Закона Республики Казахстан от 28.12.2016 № 34-VI о внесении изменений в Предпринимательский кодекс указанная норма стала распространяться на все составы недобросовестной конкуренции (ст. 177—191) Предпринимательского кодекса, а также злоупотребление доминирующим и монопольным положением в действиях (бездействии) субъекта рынка, за исключением пп. 1 ст. 174<sup>14</sup>.

В мае 2018 г. сфера применения уведомлений была еще более расширена в результате распространения на антиконкурентные согласованные действия, антиконкурентные вертикальные соглашения субъектов рынка, определенные в п. 2 ст. 169 Предпринимательского кодекса, а также на антиконкурентные действия (бездействие), соглашения органов власти и организаций, наделенных функциями регулирования деятельности субъектов рынка.

В первые три года с момента расширения института уведомлений их количество, направленное антимонопольным органом, выросло в разы со 151 в 2017 г. до 874 в 2020 г. [3].

В настоящее время уведомления направляются антимонопольным органом Республики Казахстан при наличии признаков большинства нарушений антимонопольного законодательства. Исключения помимо вышеуказанного вида злоупотребления доминирующим положением составляют лишь картельные и иные (за исключением вертикальных) ограничивающие конкуренцию соглашения между субъектами рынка и координация экономической деятельности (п. 5 ст. 169 Предпринимательского кодекса).

<sup>11</sup> URL: [https://online.zakon.kz/Document/?doc\\_id=31541089](https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=31541089) (Дата обращения: 01.08.2024).

<sup>12</sup> Кодекс Республики Казахстан от 29.10.2015 № 375-V «Предпринимательский кодекс Республики Казахстан» // [https://online.zakon.kz/Document/?doc\\_id=38259854&pos=3;-106#pos=3;-106](https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=38259854&pos=3;-106#pos=3;-106) (Дата обращения: 26.04.2024).

<sup>13</sup> Если такое поведение может привести к нарушению законодательства в области защиты конкуренции и при этом отсутствуют основания для проведения расследования. — *Прим. авт.*

<sup>14</sup> Установление, поддержание монопольно высоких (низких) или монополистически низких цен. — *Прим. авт.*



Статистика вынесения Агентством уведомлений и направления предостережений за период с 2022 по 2023 г. выглядит следующим образом:

- в 2022 г. вынесено 508 уведомлений, из которых исполнено 430 уведомлений, или 84,6% (в 2021 г. — 79,2%), и направлено 33 предостережения;
- в 2023 г. вынесено 238 уведомлений, исполнение которых остается стабильным на уровне 85% (в 2022 г. — 84,6%), и 56 предостережений.

Как видно, количество выданных уведомлений в разы превышает количество предостережений, что, на наш взгляд, свидетельствует о том, что институт уведомлений применяется антимонопольным органом Республики Казахстан более активно. Вместе с тем в 2023 г. по отношению к 2022 г. наблюдается рост количества вынесенных предостережений на 70%, что указывает на развитие практики применения данного института в превентивных целях.

Следует отметить важную особенность антимонопольного законодательства Республики Казахстан в части применения института уведомлений. В частности, в случае если в течение одного календарного года с момента вынесения уведомления антимонопольный орган обнаружит в действиях (бездействии) той же организации признаки того же нарушения законодательства Республики Казахстан в области защиты конкуренции, антимонопольный орган выносит решение о проведении расследования без направления уведомления.

В законодательстве Республики Беларусь впервые институт «мягкого права» появился в 2018 г. с принятием новой редакции Закона Республики Беларусь «О противодействии монополистической деятельности» от 8 января 2018 г. № 98-З<sup>15</sup> (далее — Закон № 98-З), которым введены институты предупреждения и предостережения.

В данной редакции закона лицом, в адрес которого может быть направлено предостережение, указано должностное лицо юридического лица, в том числе государственного органа. В качестве оснований для направления предостережения указаны: публичное заявление такого лица о планируемом поведении на товарном рынке, если такое поведение может привести к нарушению антимонопольного законодательства, либо иная информация о планируемых таким лицом действиях (бездействии), которые могут привести к нарушению антимонопольного законодательства (ст. 16 Закона № 98-З).

За 6 лет (с 2018 по 2023 г.) антимонопольным органом Республики Беларусь направлено пять предостережений, выдано 130 предупреждений из них исполнено 101<sup>16</sup>.

3 апреля 2024 г. принят закон Республики Беларусь № 364-З Об изменении Закона Республики Беларусь «О противодействии монополистической деятельности и развитии конкуренции» (далее — Закон № 364-З), который вступил в силу 7 июля 2024 г.

Названным Законом в том числе внесены изменения в ст. 16, определяющие порядок выдачи предостережений. В частности, субъектный состав лиц, которым может быть направлено предостережение, дополнен хозяйствующими субъектами.

Скорректированы основания для направления предостережения, а именно к таким основаниям вместо публичного заявления о планируемом поведении, если такое поведение может привести к нарушению антимонопольного законодательства, отнесены (при тех же негативных последствиях) публичное заявление о планируемом действии (бездействии) на товарном рынке (за исключением анонимных заявлений) либо иная информация о планируемых действиях (бездействии), которые могут привести к нарушению антимонопольного законодательства.

Обращает на себя внимание тот факт, что в новой формулировке рассматриваемой нормы закона исключены слова «такого» и «таким», что, на наш взгляд, расширило возможности для направления предостережений, поскольку теперь источником информации необязательно должно быть должностное лицо того хозяйствующего субъекта, чье опасное поведение планируется.

Изменения коснулись и оснований выдачи предупреждений, но, напротив, в части их сокращения. Так, из перечня видов нарушения антимонопольного законодательства, при выявлении признаков которых выдается предупреждение, исключен такой вид злоупотребления доминирующим положением, как заключение соглашений, ограничивающих свободу участников этих соглашений на определение цен (тарифов) и (или) условий поставок товаров в договорах с третьими лицами, а также навязывание таких условий или отказ от заключения договоров по причине отказа в принятии возможным потребителем названных условий.

При этом, в отличие от российского законодательства, в антимонопольном законодательстве Республики Беларусь предупреждение может быть выдано при нарушении государственными органами любых запретов на ограничивающие конкуренцию акты законодательства, иные правовые акты и действия (бездействие), включая соглашения и согласованные действия.

<sup>15</sup> Закон Республики Беларусь от 8 января 2018 г. № 98-З // <https://pravo.by/document/?guid=3961&p0=H11800098> — Национальный правовой Интернет-портал Республики Беларусь (Дата обращения: 01.08.2024).

<sup>16</sup> <https://www.mart.gov.by/activity/antimonopolnoe-regulirovanie-i-konkurenciya/predosterezhenie-i-preduprezhdenie/> (Дата обращения: 01.08.2024).

В Республике Армения и Республике Узбекистан законодательство, регулирующее отношения, связанные с защитой конкуренции, также содержит положения, определяющие полномочия антимонопольного органа на выдачу предупреждения. Вместе с тем какие-либо ограничения для применения данной меры реагирования, а также порядок направления предупреждений на законодательном уровне в указанных странах не определены.

Так, в соответствии с п. «д» ч. 1 ст. 37 Закона Республики Армения от 05.12.2000 № ЗР-112 «О защите экономической конкуренции» (в редакции 03.03.2021 НО-92-Н) Комиссия в рамках реализации полномочий предупреждает хозяйствующие субъекты, государственные органы или их должностных лиц относительно действий и (или) поведения, которые могут привести к пресечению, ограничению, запрещению экономической конкуренции или к недобросовестной конкуренции, или ущемить интересы потребителей.

Согласно п. 12 ст. 30 Закона Республики Узбекистан «О конкуренции» от 14.02.2023 Уполномоченный государственный орган выдает предупреждения республиканским органам исполнительной власти и иным организациям, хозяйствующим субъектам, объединениям юридических лиц и физическим лицам о недопущении действий (бездействия), приводящих к нарушениям законодательства о конкуренции.

В антимонопольном законодательстве Республики Таджикистан полномочия антимонопольного органа по выдаче предупреждения и предостережения не предусмотрены. Вместе с тем в ч. 1 ст. 22 Закона Республики Таджикистан от 30 мая 2017 г. 1417 «О защите конкуренции» (далее — Закон Республики Таджикистан № 1417) содержатся положения о полномочиях антимонопольного органа, схожих по своей сути с реализуемыми в иных вышеуказанных странах СНГ в рамках института предупреждений. В частности, согласно приведенной норме Закона Республики Таджикистан № 1417 антимонопольный орган наделен полномочиями на направление предложений государственным органам в случае осуществления ими контрольных и надзорных функций на товарных рынках, о приведении в соответствие с антимонопольным законодательством Республики Таджикистан актов и действий этих органов.

Следует отметить, что такая превентивная мера, как направление государственным органам, хозяйствующим субъектам предложений о принятии в пределах их компетенции мер, содействующих развитию товарных рынков и конкуренции (так называемые письма о развитии конкуренции), применяется и антимонопольным органом в Республике Беларусь.

В целом если говорить об иных мерах, направленных на предупреждение нарушения антимонопольного законодательства, применяемых в странах СНГ, то спектр данных мер достаточно широк и разнообразен.

Так, Законом Республики Беларусь от 12.12.2013 № 94-З «О противодействии монополистической деятельности и развитии конкуренции» предусмотрены также меры, направленные на обеспечение недискриминационного доступа к товарам, а именно:

- установление антимонопольным органом правил недискриминационного доступа к товарам, изготавливаемым (производимым) и (или) реализуемым хозяйствующим субъектом, занимающим доминирующее положение и не являющимся субъектом естественной монополии, доля которого на соответствующем товарном рынке составляет более семидесяти процентов;
- обязательное для исполнения предписание об утверждении и опубликовании правил торговой практики, направленных на обеспечение недискриминационного доступа к товарам, на рынке которых этот хозяйствующий субъект занимает доминирующее положение.

В Республике Таджикистан антимонопольный орган наделен полномочиями в том числе по даче рекомендаций государственным органам, местным исполнительным органам государственной власти, органам самоуправления поселков и сел по проведению мероприятий, направленных на развитие конкуренции на товарном рынке<sup>17</sup>, участию в приватизации предприятий и государственных организаций с участием государственного капитала, согласованию и регулированию цен (тарифов) на услуги хозяйствующих субъектов, занимающих доминирующее и монопольное положение на рынках определенных товаров Республики Таджикистан, даче в установленном порядке заключения о наличии или об отсутствии ограничения конкуренции на товарном рынке при введении, изменении и прекращении действий таможенных тарифов и о введении нетарифных мер<sup>18</sup>.

<sup>17</sup> В частности, государственный антимонопольный орган направляет рекомендации указанным лицам по следующим вопросам: предоставление льготных кредитов хозяйствующим субъектам, впервые вступающим на рынок определенного товара; создание и развитие параллельных структур в сферах производства и обращения, в том числе за счет кредитных средств; финансирование мероприятий по увеличению выпуска товаров в целях устранения доминирующего положения отдельных хозяйствующих субъектов; привлечение иностранных инвестиций в экономику Республики Таджикистан; создание предприятий с иностранными инвестициями. — *Прим. авт.*

<sup>18</sup> Ст. 22 Закона Республики Таджикистан «О защите конкуренции» // [https://continent-online.com/Document/?doc\\_id=32810078](https://continent-online.com/Document/?doc_id=32810078) (Дата обращения: 26.04.2024).

В законодательстве Азербайджанской Республики, Кыргызской Республики, Республики Таджикистан, Республики Казахстан<sup>19</sup> в качестве самостоятельного полномочия антимонопольного органа закреплено проведение мониторингов на товарных рынках.

В Предпринимательском кодексе Республики Казахстан в качестве одной из мер, направленных на предупреждение нарушений законодательства в области защиты конкуренции, указано проведение анализа состояния конкуренции на товарных рынках в целях установления целесообразности присутствия государства в предпринимательской среде<sup>20</sup>.

Следует отметить, что в Законе Республики Армения «О защите экономической конкуренции»<sup>21</sup> отдельной главой выделяется проведение мероприятий по отраслевому изучению, целью которого определено выяснение конкурентного положения, случаев возможного пресечения, ограничения, запрещения экономической конкуренции и (или) возможного ущемления интересов потребителей, выявления иных условий, влияющих на конкурентное положение в какой-либо отрасли или на товарном рынке или территории.

В Законе Республики Узбекистан «О конкуренции» предусмотрены положения, направленные на ограничение воздействия предприятий с участием государства на конкуренцию. В частности, в соответствии со ст. 24 названного закона не допускается создание предприятия с участием государства и аффилированных с ним лиц в сферах с развитой конкуренцией, когда на товарном или финансовом рынке функционируют пять и более субъектов частного предпринимательства.

Нельзя не отметить и введение на законодательном уровне в республиках Казахстан и Узбекистан, а также в Российской Федерации института антимонопольного комплаенса как системы мер по предупреждению нарушения антимонопольного законодательства.

Вместе с тем применение данного института, по нашему мнению, подлежит отдельному анализу, поскольку в отличие от превентивных мер, рассмотренных выше, антимонопольный комплаенс имеет несколько иную правовую природу, т.к. реализуется (за некоторым исключением<sup>22</sup>) по инициативе самого подконтрольного субъекта, а не по указанию антимонопольного органа.

Многообразие мер, направленных на профилактику нарушений антимонопольного законодательства в конкурентном праве государств — участников СНГ, с одной стороны, свидетельствует о наличии перспектив для развития превентивных мер антимонопольного контроля, а с другой — указывает на необходимость сближения в рассматриваемом аспекте законодательства рассмотренных стран, его дальнейшей унификации.

На наш взгляд, значимые шаги в данном направлении на уровне Евразийского экономического союза уже сделаны.

Как справедливо отмечено к.ю.н Г.Н. Москалевым, антимонопольное регулирование в странах — членах ЕАЭС имеет свою специфику, поскольку имеются различия в их экономике и в тех целях, которые ставятся ими на том или ином этапе развития. Однако, невзирая на эти различия, государства — члены ЕАЭС стремятся проводить в рамках ЕАЭС на основе общих подходов единую скоординированную антимонопольную (конкурентную) политику, направленную на защиту конкуренции и ограничение монополистической деятельности; на гармонизацию и унификацию антимонопольных национальных законодательств [8].

Так, Протоколом, подписанным государствами — членами Евразийского экономического союза 01.10.2019 в г. Ереване, в Договор о Евразийском экономическом союзе от 29.05.2014<sup>23</sup> (далее — Договор о ЕврАзЭС), которым в том числе определяются общие принципы и правила конкуренции, распространяющиеся на отношения, связанные с реализацией конкурентной (антимонопольной) политики на территориях государств-членов, и на отношения с участием хозяйствующих субъектов (субъектов рынка) государств-членов, которые оказывают или могут оказать негативное влияние на конкуренцию на трансграничных рынках на территориях двух и более государств-членов [9], были включены положения о предостереже-

<sup>19</sup> В частности, в соответствии с Приказом Председателя Агентства по защите и развитию конкуренции Республики Казахстан от 24.12.2020 № 2, которым утверждены правила проведения мониторинга цен на товарных рынках, целью данного мероприятия является установление признаков нарушения законодательства Республики Казахстан в области защиты конкуренции. В целях указанного мониторинга субъекты рынка, включенные в реестр, в установленный законом срок обязаны предоставлять в антимонопольный орган ежеквартальную информацию по монопольным видам продукции, об объемах производства и реализации, отпускных ценах и уровне доходности реализуемых монопольных товаров по форме, определяемой антимонопольным органом. — *Прим. авт.*

<sup>20</sup> Ст. 195 Предпринимательского кодекса Республики Казахстан.

<sup>21</sup> Гл. 13 Закона Республики Армения от 05.12.2000 № ЗР-112 «О защите экономической конкуренции» (в редакции 03.03.2021 НО-92-Н) // URL: [https://base.spininform.ru/show\\_doc.fwx?rgn=3627](https://base.spininform.ru/show_doc.fwx?rgn=3627) (Дата обращения: 26.04.2024).

<sup>22</sup> Например, в соответствии со ст. 9 Закона Республики Узбекистан «О конкуренции» определен перечень организаций, для которых внедрение комплаенса является обязательным. В частности, к ним относятся хозяйствующие субъекты, занимающие доминирующее положение, организации с государственным участием и республиканские органы исполнительной власти. — *Прим. авт.*

<sup>23</sup> Протокол ратифицирован Федеральным законом от 01.07.2021 № 238-ФЗ.

нии и предупреждении. В частности, в соответствии с п. 10 Протокола об общих принципах и правилах конкуренции, являющегося приложением № 19 к Договору о ЕвразЭС (далее — Протокол) к полномочиям Евразийской экономической комиссии (далее — Комиссия)<sup>24</sup> были отнесены:

- вынесение предостережения о недопустимости совершения действий, которые могут привести к нарушению общих правил конкуренции на трансграничных рынках;
- выдача предупреждения хозяйствующим субъектам (субъектам рынка), а также физическим лицам и некоммерческим организациям государств-членов, не являющимся хозяйствующими субъектами (субъектами рынка), о необходимости прекращения действий (бездействия), которые содержат признаки нарушения общих правил конкуренции, и (или) об устранении причин и условий, способствовавших возникновению признаков такого нарушения, и о принятии мер по устранению последствий таких действий (бездействия).

Процедура подготовки, выдачи, направления предупреждения и продления срока его выполнения определена Порядком рассмотрения заявлений (материалов) о нарушении общих правил конкуренции на трансграничных рынках<sup>25</sup> (далее — Порядок рассмотрения заявлений).

В соответствии с положениями Протокола (п. 13.1), а также положениями Порядка рассмотрения заявлений предупреждение выдается членом Коллегии Комиссии, курирующим вопросы конкуренции и антимонопольного регулирования в рамках рассмотрения заявления, хозяйствующему субъекту (субъекту рынка), а также физическим лицам и некоммерческим организациям государств-членов, не являющимся хо-

зяйствующими субъектами (субъектами рынка), в целях пресечения действий, которые приводят или могут привести к недопущению, ограничению, устранению конкуренции на трансграничных рынках, за исключением случаев, предусмотренных п. 13.2 Протокола. К таким случаям, в частности, отнесены:

- выявление признаков соглашений между хозяйствующими субъектами (субъектами рынка) государств-членов, запрещенных в соответствии со ст. 76 Договора;
- выявление признаков злоупотребления доминирующим положением хозяйствующего субъекта (субъекта рынка) в части установления, поддержания монопольно высокой или монопольно низкой цены товара;
- выявление в действиях (бездействии) хозяйствующего субъекта (субъекта рынка) признаков нарушения общих правил конкуренции, по которым в течение предшествующих 24 месяцев было выдано предупреждение либо принято решение по итогам рассмотрения дела.

Введение институтов «предупреждения» и «предостережения» в международном договорно-правовом регулировании ЕАЭС, на наш взгляд, также способствовало тому, чтобы сегодня с уверенностью сказать, что *«формирование единой конкурентной политики на территории ЕАЭС прошло значительный этап, нацеленный на гармонизацию национального антимонопольного законодательства входящих в ЕАЭС государств и обеспечение эффективности функционирования и взаимодействия их антимонопольных органов»* [10].

При этом анализ развития применения превентивных мер антимонопольного контроля в соответствии с национальным законодательством стран СНГ, на наш взгляд, позволяет прийти к следующим выводам:

- институты предостережения и предупреждения при осуществлении антимонопольного контроля доказали свою эффективность, поскольку позволяют своевременно и оперативно обеспечивать устранение угрозы нарушения антимонопольного законодательства, приводить отношения участников товарного рынка в правовое русло (во всех странах, где применяются названные институты, отмечается высокая доля устраненных нарушений с использованием данных превентивных мер в общем объеме выявленных нарушений);
- с развитием практики выдачи предупреждений и предостережений антимонопольное законодательство соответствующих стран изменялось в сторону расширения возможности для применения данных институтов;
- заслуживает внимания с точки зрения возможности заимствования российским законодательством тот факт, что в международном договорно-правовом

<sup>24</sup> В соответствии с п. 1 ст. 18 Договора о Евразийском экономическом союзе Комиссия является постоянно действующим регулирующим органом Союза. Основными задачами Комиссии являются обеспечение условий функционирования и развития Союза, а также выработка предложений в сфере экономической интеграции в рамках Союза. Комиссия осуществляет свою деятельность в пределах полномочий, предусмотренных Договором и международными договорами в рамках Союза, в том числе в сфере конкурентной политики. — *Прим. авт.*

<sup>25</sup> Порядок утвержден Решением Совета Евразийской экономической комиссии от 23.11.2012 № 97 с изменениями, внесенными Решением Совета Евразийской экономической комиссии от 02.12.2021 № 135, определяющими порядок выдачи предупреждения. В частности, в соответствии с п. 13.14 Решения № 135 при выявлении признаков нарушения ст. 76 Договора, за исключением случаев, предусмотренных п. 13.2 Протокола об общих принципах и правилах конкуренции (приложение № 19 к Договору), уполномоченное структурное подразделение Комиссии подготавливает проект предупреждения и в течение одного рабочего дня в порядке информирования направляет его уполномоченным органам. — *Прим. авт.*

регулировании ЕАЭС, как и в антимонопольном законодательстве Республики Казахстан, из перечня оснований для выдачи предупреждений/уведомлений исключен случай допущения организацией повторного нарушения в течение одного календарного года. ■

## Список источников [References]

1. Антимонопольный комплаенс как эффективный инструмент профилактики нарушений / Под ред. С.А. Пузыревского. М.: Издательская группа «Юрист». 2019. 224 с. ISBN 978-5-94103-426-0. EDN: YJMZZS [Antimonopoly compliance as an effective tool for preventing violations / Ed. S.A. Puzyrevsky. M.: Publishing group "Yurist". 2019. 224 p. ISBN 978-5-94103-426-0. (In Russ.). EDN: YJMZZS]
2. Научно-практический комментарий к Федеральному закону «О защите конкуренции» / Отв. редактор И.Ю. Артемьев; МГИМО МИД России, ФАС России, ООО «Статут». 2-е изд., перераб. и доп. М.: Статут, 2016. 1024 с. ISBN 978-5-8354-1287-7 [Scientific and practical commentary on the Federal Law "On Protection of Competition" / Ed. I.Yu. Artemyev; MGIMO MID of Russia, FAS of Russia, LLC "Statute". 2nd edition, break. and additional. M.: Statute, 2016. 1024 p. ISBN 978-5-8354-1287-7 (In Russ.)]
3. Чоракаев К.К. Реформирование института предупреждения антимонопольного органа // Конкуренция и право. 2014. № 4 [Chorakaev K.K. Reform of the institution of prevention of the antimonopoly authority // Competition and law. 2014;(4), (In Russ.)]
4. Научно-практический комментарий к постановлению Пленума ВС РФ от 4 марта 2021 г. № 2 «О некоторых вопросах, возникающих в связи с применением судами антимонопольного законодательства» / А.А. Алексеева, Е.Ю. Борзило, В.А. Корнеев [и др.] // Вестник экономического правосудия Российской Федерации. 2022. № 6. С. 41-104. <https://doi.org/10.37239/2500-2643-2022-17-6-41-104>. EDN: HPPYAY [Scientific and practical commentary to the Resolution of the Plenum of the RF Armed Forces of March 4, 2021 No. 2 "On Some Issues Arising in Connection with the Application of Antimonopoly Legislation by Courts" / A.A. Alekseeva, E.Yu. Borzilo, V.A. Korneev [et al.] // Herald of Economic Justice. 2022;(6):41-104, (In Russ.). <https://doi.org/10.37239/2500-2643-2022-17-6-41-104>. EDN: HPPYAY]
5. Писенко К.А. О законодательных пробелах и проблемах регулирования антимонопольного контроля // Законы России: опыт, анализ, практика. 2017. № 6. С. 61-66. EDN: YPLXLP [Pisenko K.A. On the legislative gaps and problems of antimonopoly control regulation. 2017;(6):61-66, (In Russ.). EDN: YPLXLP]
6. Башлаков-Николаев И.В., Максимов С.В. Постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации о применении судами антимонопольного законодательства: научно-практический комментарий. М.: Проспект, 2022. С. 151. ISBN: 9785392390939 [Bashlakov-Nikolaev I.V., Maksimov S.V. Resolution of the Plenum of the Supreme Court of the Russian Federation on the application of antimonopoly legislation by courts: scientific and practical commentary. M.: Prospect, 2022. C. 151. ISBN: 9785392390939, (In Russ.)]
7. Савицкая И.Г. Проблемы применения института предупреждения о прекращении действий, содержащих признаки нарушения антимонопольного законодательства Российской Федерации // Арбитражные споры. 2020. № 4 (92). С. 45-56. EDN: CKTUEY [Savitskaya I.G. Problems of applying the institution of warning of termination of actions containing signs of violation of the antimonopoly legislation of the Russian Federation // Arbitration Disputes. 2020;(4):45-56, (In Russ.). EDN: CKTUEY]
8. Москалевич Г.Н. Сравнительно-правовой анализ его применения в странах-членах ЕАЭС // Большая Евразия: развитие, безопасность, сотрудничество. Ежегодник. Вып. 5. Ч. 1. С. 491-496 [Moskalevich G.N. Comparative legal analysis of antimonopoly legislation and the peculiarities of its application in the EAEU member states // Greater Eurasia: development, security, cooperation. Yearbook. No. 5. PART 1. P. 491-496, (In Russ.)]
9. Кузнецова О.Н. § 4. Трансграничные рынки стран ЕАЭС: формирование понятия и критериев определения / О.Н. Кузнецова, А.В. Тесленко // Оценка состояния конкуренции на товарных рынках: правовые и экономические вопросы. М.: Издательская группа «Юрист», 2020. С. 89-101. EDN: JFPCHR [Kuznetsova O.N. § 4. Cross-border markets of the Eurasian Economic Union: formation of concept and criteria for determining / O.N. Kuznetsova, A.V. Teslenko // Assessment of the state of competition in commodity markets: legal and



economic issues. M.: Publishing group “Yurist”, 2020. P. 89-101, (In Russ.). EDN: JFPCHR]

10. Гаврилов Д., Черняга А. Антимонопольное регулирование в Евразийском экономическом союзе // Мосты. Вып. 8. Декабрь 2016. С. 17-21 [Gavrilov D., Chernyaga A. Antimonopoly regulation in the Eurasian Economic Union // Mosty. Vypusk No. 8. December 2016. P. 17-21, (In Russ.)]

### Сведения об авторе

**Кузнецова Оксана Николаевна:** почетный работник антимонопольных органов России, начальник Управления по взаимодействию с территориальными органами и координации проектов по развитию конкуренции ФАС России  
to58.kuznecova@gmail.com

---

Статья поступила в редакцию: 27.08.2024  
Одобрена после рецензирования: 02.09.2024  
Принята к публикации: 09.09.2024  
Дата публикации: 30.09.2024

The article was submitted: 27.08.2024  
Approved after reviewing: 02.09.2024  
Accepted for publication: 09.09.2024  
Date of publication: 30.09.2024



УДК 342.9, 347.1, 347.7

Научная специальность 5.1.2; 5.1.3

<https://doi.org/10.47361/2542-0259-2024-3-39-32-37>

ISSN: 2542-0259

© Российское конкурентное право  
и экономика, 2024

## О статусе группы лиц в конкурентном праве

**Башлаков-Николаев И.В.,**

Высшая школа правоведения

ИГСУ РАНХиГС,

119602, Россия, г. Москва,

пр-т Вернадского, д. 84

### Аннотация

Группа лиц исходя из вида правоотношений, в которых принимают участие лица из ее состава, может рассматриваться в качестве единого субъекта отношений или в качестве совокупности отдельных лиц.

Понятие группы лиц как формы группового объединения и поведения используется в разных значениях применительно к антимонопольным запретам и институту контроля экономической концентрации, что предопределяет актуальность и необходимость исследования правового статуса группы лиц в различных правоотношениях. Правовое регулирование группы лиц основывается на правиле отношения к группе лиц как к хозяйствующему субъекту за исключением случаев, определяемых в ч. 2 ст. 9 Закона о защите конкуренции.

**Ключевые слова:** государственный контроль экономической концентрации; доминирующее положение; индивидуальное доминирование; коллективное доминирование; единый экономический интерес; группа лиц; хозяйствующий субъект; антимонопольный иммунитет; монополистическая деятельность; картель; Конституционный Суд Российской Федерации.

**Для цитирования:** Башлаков-Николаев И.В. О статусе группы лиц в конкурентном праве // Российское конкурентное право и экономика. 2024. № 3 (39). С. 32-37.  
<https://doi.org/10.47361/2542-0259-2024-3-39-32-37>

Автор заявляет об отсутствии конфликта интересов

# On the Status of a Group of Persons in Competition Law

Igor V. Bashlakov-  
Nikolaev,

Higher School of Law  
IGSU RANEPA,  
Vernadsky Prospect, 84,  
Moscow, 119602, Russia

## Abstract

A group of persons, based on the type of legal relations in which persons from its composition take part, can be considered as a single subject of relations or as a set of individuals. The concept of a group of persons as a form of group association and behavior is used in different meanings in relation to antitrust prohibitions and the institution of control of economic concentration, which determines the relevance and necessity of studying the legal status of a group of persons in various legal relations. The legal regulation of a group of persons is based on the rule of treating a group of persons as an economic entity, with the exception of cases defined in Part 2 of Article 9 of the Law on Protection of Competition.

**Keywords:** state control of economic concentration; dominant position; individual dominance; collective dominance; common economic interest; group of persons; business entity; antimonopoly immunity; monopolistic activity; cartel; The Constitutional Court of the Russian Federation.

**For citation:** Bashlakov-Nikolaev I.V. On the status of a group of persons in competition law // Russian Competition Law and Economy. 2024;(3(39)):32-37, (In Russ.).  
<https://doi.org/10.47361/2542-0259-2024-3-39-32-37>

The author declare no conflict of interest

**П**равильное определение статуса и правосубъектности группы лиц имеет важное значение для квалификации деяний с их участием и участием отдельных лиц из их числа в общественных отношениях, исследуемых в рамках антимонопольного правоприменения, а также для правильного понимания вопросов регулирования отношений в сфере конкуренции.

Само понятие группы лиц в законодательстве не определено и формируется на основе признаков ее формирования, содержащихся в ч. 1 ст. 9 Федерального закона «О защите конкуренции» (далее — Закон о защите конкуренции), и особенностей статуса группы лиц, по сравнению со статусом хозяйствующего субъекта (ч. 2 ст. 9 Закона о защите конкуренции).

Группе лиц посвящен п. 7 Постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 04.03.2021 № 2, в котором сформированы правовые позиции по антимонопольной правосубъектности группы лиц, которые расширяют и разъясняют положения ч. 1 и 2 ст. 9 Закона о защите конкуренции.

Как правило, авторы при описании группы лиц и ее признаков не разделяют показатели и критерии разных видов законодательства, смешивая и беря их из разных видов права, т. е. из гражданского права, конкурентного права, административного права, и не разделяя их. При этом можно увидеть, что статус группы лиц и ее элементов по-разному трактуется в нормах различных отраслей права и специалистами из различных отраслей права.

Гражданское и конкурентное право по-разному формируют правосубъектность группы лиц. Д.И. Серегин [1, с. 94—95], К.А. Писенко [2, с. 56] не делают различий в особенностях гражданской и антимонопольной правосубъектности группы лиц, хотя

говорят о группе лиц как о совокупности, с одной стороны, юридических и физических лиц, а с другой стороны, о схожести статуса группы лиц со статусом хозяйствующего субъекта, тем самым применяя признаки группы лиц как из гражданского, так и из конкурентного права. А.Н. Варламова [3] указывает, что фактически речь идет о группе лиц, когда имеет место совокупность субъектов, один из которых может оказывать влияние на деятельность другого, или на деятельность нескольких субъектов может оказывать влияние один и тот же субъект (субъекты). При этом возникают отношения зависимости и возможность проведения единой согласованной политики на рынке, используя нейтральные термины без принадлежности к тому или иному законодательству.

М.А. Егорова и Д.А. Петров указывали на то, что применительно к группе лиц законодатель не наделяет ее правосубъектностью. А в тех немногих судебных актах, в которых предприняты попытки определить синергетический эффект от поведения в составе группы лиц, превалирует позиция, согласно которой группой лиц является совокупность хозяйствующих субъектов, действующих на определенном товарном рынке в едином экономическом интересе и в силу особых связей (имущественных, родственных, управленческих, договорных и иных), способных оказать влияние на состояние конкуренции на товарном рынке [4, с. 303]. Следствием такого подхода является установление для группы лиц правового режима единого хозяйствующего субъекта, что хотя и лишает смысла конкуренцию внутри такого образования, но не исключает ее полностью. Авторы указывают, что, хотя группа лиц на рынке действует совместно и единообразно, но доктринальным признаком **группы лиц** признается отсутствие ее общей правосубъектности. Фактически собственная автономная правосубъектность всех участников группы подчиняется единому интересу, что означает аффилированность, или связанность, в смысле гражданского законодательства и собственно понятие «группа лиц» в антимонопольном законодательстве.

Соглашаясь во многом с этими авторами, следует лишь заметить, что описание группы лиц в сфере конкуренции осуществлено **с целью создания правил группового поведения совокупности нескольких лиц или индивидуального поведения лиц из состава группы лиц именно в сфере конкуренции, а не в гражданско-правовых отношениях.**

Между тем В.В. Лаптев [5] полагает, что группа лиц обладает правосубъектностью, хотя не во всех предпринимательских отношениях, а только в тех, которые относятся к сфере антимонопольного законодательства.

Поддерживая указанных авторов, можно согласиться с отсутствием гражданско-правовой правосубъектности у группы лиц при наличии отдельной правосубъектности антимонопольной, т.е. используемой для целей антимонопольного правоприменения, как специально скон-

струированной сущности для определения особенностей группового и индивидуального поведения, в том числе и возможного, группы субъектов в отношениях, характеризующих наличие или отсутствие конкуренции как внутри группы субъектов группы лиц, так и при их отношениях с третьими лицами.

Трудности в определении правосубъектности группы лиц связаны с тем, что зачастую делаются попытки ее определения на основе анализа ее элементов, а не самой группы лиц как совокупности элементов.

Так, В.К. Андреев [6] ошибочно полагает, что говорить о группах лиц можно лишь применительно к тем совокупностям юридических и физических лиц, которые указаны лишь в п. 8 и 9 ст. 9 Закона о защите конкуренции, так как в первых семи подпунктах п. 1 ст. 9 Закона о защите конкуренции речь идет об элементах юридического лица либо о физических лицах.

Но в любом из отвергаемых автором пунктов речь идет о признаке формирования группы лиц, в которой заложен подход наличия контроля или влияния в отношении одного или нескольких хозяйствующих субъектов, которые позволяют рассматривать их совокупное влияние на конкуренцию на товарном рынке, сформированное под воздействием контроля, влияния создаваемых за счет прав, обеспечивающих контроль или влияние. Это необходимо для:

- установления возможности совокупного достижения в будущем доминирующего положения при государственном контроле экономической концентрации;
- определения наличия совокупной рыночной власти при установлении антимонопольным органом доминирующего положения группы лиц (групп лиц) на товарном рынке;
- установления наличия или отсутствия конкуренции внутри группы лиц в случае, когда участники группы лиц являются участниками одного товарного рынка при расследовании соглашений, согласованных действий, координации экономической деятельности, ограничивающих конкуренцию.

Когда В.К. Андреев говорит о том, что если в процессе гражданского оборота обнаруживается, что фактически стороной договора является не лицо, указанное в договоре, а группа лиц, то возникают отношения связанности между этой группой лиц и сторонами в этом договоре, он использует не антимонопольную, а гражданско-правовую правосубъектность группы хозяйствующих субъектов по аналогии с каким-либо гражданско-правовым многосубъектным образованием, например, простым товариществом или закупочным союзом.

Между тем понятие группы лиц не используется для уяснения сути гражданско-правового отношения. Основной целью введения и применения понятия «группа лиц» является установление наличия или отсутствия конкуренции или ограничения конкуренции на товарном рынке и (или) между хозяйствующими субъектами, входящи-

ми в группу лиц, вводящими товар в оборот или приобретающими товар, а также участниками вертикальных соглашений, в зависимости от использования различных видов и мер контроля (возможности управления), влияния, имеющихся в распоряжении у различных участников группы лиц.

При этом показатели формирования группы лиц определяются исходя из совокупности возможных вариантов, предоставляющих права контроля (возможности управления) или влияния, которые основаны на различных основаниях их приобретения.

Трудности уяснения сути группы лиц связаны с отсутствием в законе самого понятия группы лиц, которое характеризуется лишь через показатели ее формирования из ч. 1 ст. 9 Закона о защите конкуренции, которые не передают сущности, назначения самого понятия, а также через характеристику субъектов антимонопольных правонарушений с участием группы лиц и через антимонопольные иммунитеты, иллюстрирующие исключения на основании ч. 2 ст. 9 Закона о защите конкуренции, и основания их использования. Уяснение сущности группы лиц требует изучения большого количества положений антимонопольного законодательства.

Группой лиц можно назвать совокупность юридических и физических лиц, обладающих в отношении участников группы лиц возможностями влиять в разной степени (управление, контроль, влияние) на их поведение на товарных рынках в определенном интересе (иногда, но не всегда едином интересе; с определенной, иногда единой целью), в том числе исключая конкуренцию между участниками группы лиц, осуществляющими деятельность на одном товарном рынке или в рамках вертикального соглашения.

Группа лиц представляет собой совокупность юридических и физических лиц, обладающих определяющим влиянием на исключение конкуренции между хозяйствующими субъектами из состава группы лиц, действующими на одном товарном рынке или определяющим влиянием на действия продавцов и покупателей из числа участников группы лиц.

К.Ю. Тотьев [7] говорит о публично-правовой правосубъектности группы лиц, основанной не на гражданско-правовой правосубъектности, а на рассмотрении группы лиц как единого лица, например, при выдаче предписания антимонопольным органом. Автор отмечает, что формально независимые юридические и (или) физические лица, выступающие участниками группы лиц, являются составными частями этой общей структуры, управляются из единого центра и осуществляют предпринимательскую деятельность для удовлетворения интересов группы лиц. Поэтому зависимые участники группы лиц не свободны в определении своего поведения на рынке, поскольку действуют под контролем другого субъекта. Особенность антимонопольного законодательства, по мнению данного автора, заключается

в том, что содержащиеся в нем положения позволяют игнорировать «оболочку» юридического лица в публично-правовых отношениях, складывающихся по поводу исполнения предписаний антимонопольных органов и пресечения нарушений правил о добросовестной конкуренции.

Согласимся и уточним, что игнорируется гражданско-правовая «оболочка». Вернее, она замещается на характерные для конкурентного права формы статуса участников конкурентных отношений: хозяйствующего субъекта конкурента, продавца и покупателя в вертикальных соглашениях, потребителя — хозяйствующего субъекта и потребителя из неопределенного круга лиц (ч. 1 ст. 10), участников коллективного доминирования (ч. 3 ст. 5 Закона о защите конкуренции).

Однако не следует забывать, что виновность и привлечение к ответственности, как и выдача предписания, возможны только в отношении участников группы лиц, совершивших противоправное деяние<sup>1</sup>. Это следует из положений административного и уголовного законодательства. Когда указанный автор говорит о выдаче предписания группе лиц, то такой подход является отражением принципа солидарной ответственности в гражданском праве. Хотя здесь следует применять не его, а требования положений об ответственности в сфере конкуренции.

Отметим, что для целей гражданско-правового регулирования право использует одни виды фикций: юридические лица, союзы, ассоциации и др., придавая им соответствующую правосубъектность с определенными соответствующими каждому виду из них особенностями. Для целей же регулирования отношений конкуренции законодатель использует другую систему фикций: хозяйствующих субъектов и других, указанных выше лиц, в том числе многосубъектных (неопределенный круг потребителей), а также группы лиц как многосубъектной сущности, используемой для определения наличия или возможности ограничения конкуренции внутри этой сущности, допускающей игнорирование самостоятельности в поведении формально-определенных гражданско-правовых сущностей.

Применение группы лиц позволяет упростить многовариантные отношения владения правами, определяющими поведение хозяйствующих субъектов на рынке, необходимые для установления наличия или ограничения конкуренции.

Взаимодействие в группе лиц признается законным исходя из допущения рассмотрения группы лиц как

<sup>1</sup> См. последние 4 абзаца Разъяснения ФАС России № 15 «О привлечении к ответственности за злоупотребления доминирующим положением хозяйствующих субъектов, признанных коллективно доминирующими» (утв. протоколом Президиума ФАС России от 24.10.2018 № 11) / СПС КонсультантПлюс (Дата обращения 22.08.2024).

единого субъекта в конкурентных отношениях, за исключением случаев, указанных в ч. 2 ст. 9 Закона о защите конкуренции.

М.В. Каменков [8] обращает внимание на важное дополнение из абз. 2 п. 7 Постановления Пленума ВС РФ от 04.03.2021 № 2, что при установлении нарушений антимонопольного законодательства следует исходить из оценки допустимости поведения действующей в общем экономическом интересе группы лиц в отношении третьих лиц (иных участников рынка), если иное не установлено специальными положениями Закона о защите конкуренции, **не вытекает из характера связей участников группы** и не противоречит существо соответствующего антимонопольного запрета. То есть, по мнению автора, в настоящее время единый экономический интерес не является формообразующим признаком группы лиц как таковым и на практике не должен приобретать решающего значения без исследования качественных связей между лицами. Данный тезис подтверждают положения Постановления Конституционного Суда Российской Федерации № 12-П<sup>2</sup>.

К.А. Писенко [9] отмечает, что в Постановлении от 04.03.2021 Верховный Суд РФ истолковал позитивно-правовое регулирование группы лиц с учетом доктринальных подходов к ее определению, сформированных с учетом экономического фактора. В этом проявилось новое понимание группы лиц не просто как совокупности физических и юридических лиц, связанных между собой по каким-то формальным признакам, а как объединения взаимодействующих **в едином экономическом интересе** лиц. Таков, по мнению автора, главный критерий определения наличия группы лиц, на который необходимо ориентироваться правоприменителю.

Таким образом, согласившись с данным автором в указанном им случае, отметим, что основным признаком группы лиц для целей антимонопольного регулирования является наличие или отсутствие связей, исключающих конкуренцию между участниками группы лиц или допускающих устранение конкуренции внутри группы лиц.

Отсутствие же или наличие конкуренции внутри группы лиц является внутренним показателем самой группы лиц, что должно учитываться при определении правомерности поведения участников группы лиц при монополистической деятельности и недобросовестной конкуренции с учетом положений ч. 2 ст. 9 Закона о защите конкуренции.

В этом смысле наличие единого экономического интереса или наличие контроля и влияния над участниками группы лиц являются сущностными признаками группы лиц как понятия, созданного для описания группы субъектов с точки зрения отсутствия внутри между ее участниками отношений конкуренции при направленности вовне поведения любого участника конкурентных отношений, так как единый интерес в случае применения ст. 11 Закона о защите конкуренции и ее ч. 7 и 8 не считается противоправным, только если имеется два вида контроля: владение более 50% долей, акций и исполнение функций единоличного органа, несмотря на то, что в корпоративном управлении наличие контроля может устанавливаться и при меньшем размере владения (более 25%). При данном подходе в остальных случаях применения положений о группе лиц по ст. 11 Закона о защите конкуренции, не охватываемых положениями ч. 7 и 8 указанной статьи, единый экономический интерес будет уже противоправным, ведущим к нарушению положений этой статьи.

Следует заметить, что характеристика единого экономического интереса как свойства группы лиц является одним из способов описать сущность группы лиц для конкурентных отношений. Универсальность этого способа была исключена с момента появления положений ч. 2 ст. 9 Закона о защите конкуренции, вводящей исключение, согласно которому установленные антимонопольным законодательством запреты на действия (бездействие) на товарном рынке хозяйствующего субъекта распространяются на действия (бездействие) группы лиц, если федеральным законом не установлено иное.

С этого момента лица, формально на основании ч. 1 ст. 9 Закона о защите конкуренции входящие в группу лиц, уже стали по-разному регулироваться в части распространения на них запретов. Например, согласно ч. 7, 8 ст. 11 Закона о защите конкуренции запрет на соглашения, ограничивающие конкуренцию, перестал распространяться на участников группы лиц при наличии лишь двух оснований контроля как способа формирования группы лиц. Но запрет стал распространяться на соглашения участников группы лиц, внутри которой хотя и может отсутствовать конкуренция между участниками одного рынка, но способ формирования группы лиц отличается от указанных в ч. 8 ст. 11 Закона о защите конкуренции.

Такой подход или понуждает участников группы лиц конкурировать между собой, или отказаться от предпринимательской деятельности на определенном товарном рынке под угрозой наказания за антимонопольное соглашение.

Требования к поведению группы лиц помещены в ч. 2 ст. 9 Закона о защите конкуренции, согласно положениям которой «установленные антимонопольным законодательством запреты на действия (бездействие)

<sup>2</sup> Постановление Конституционного Суда РФ от 30.03.2023 № 12-П «По делу о проверке конституционности ч. 8 ст. 11 и п. 1 ч. 1 ст. 17 Федерального закона «О защите конкуренции» в связи с жалобой акционерных обществ «Специализированный Застройщик «Кошелев-проект Самара» и «Кошелев-проект»» / СЗ РФ. 10.04.2023. № 15. Ст. 2746.

на товарном рынке хозяйствующего субъекта распространяются на действия (бездействие) группы лиц, если федеральным законом не установлено иное». Данной нормой задается общая презумпция, заключающаяся в том, что к группе лиц применяются запреты такие же и в таком же порядке, как и к хозяйствующему субъекту. Но из этой презумпции группы лиц как единого лица могут быть исключения, основанные на нормах федерального закона. Исходя из положений ч. 2 ст. 9 Закона о защите конкуренции это может быть не только Закон о защите конкуренции, но и любой другой закон. ■

### Список источников [References]

1. Гаврилов Д.А. Конкурентное право: Учебник / Д.А. Гаврилов, С.А. Пузыревский, Д.И. Серегин. М.: Норма: ИНФРА-М. 2015. 416 с. [Gavrilov D.A. Competition law: Textbook / D.A. Gavrilov, S.A. Puzyrevsky, D.I. Seregin. M.: Norm: INFRA-M. 2015. 416 p. (In Russ.)]
2. Писенко К. А. Правовое регулирование конкуренции и монополии в Российской Федерации: курс лекций / К.А. Писенко, И.А. Цинделиани, Б.Г. Бадмаев; под ред. С.В. Запольского; Российская акад. правосудия. М.: Статут. 2010. ISBN 978-5-8354-0641-8 [Pisenko K.A. Legal regulation of competition and monopoly in the Russian Federation: course of lectures / K.A. Pisenko, I.A. Tsindeliiani, B.G. Badmaev; ed. S.V. Zapolsky; Russian Academy of Justice. M.: Statute. 2010. ISBN 978-5-8354-0641-8, (In Russ.)]
3. Варламова А.Н. Правовое обеспечение развития конкуренции: Учебн. пособие. М.: Статут. 2010. 301 с. [Varlamova A.N. Legal support for the development of competition: a textbook. M.: Statute. 2010. 301 p. (In Russ.)]
4. Егорова М.А., Петров Д.А. «Группа лиц» как объект антимонопольного регулирования: понятие, признаки, проблемы // Правовое регулирование экономических отношений в современных условиях развития цифровой экономики: Монография / отв. ред. В.А. Вайпан, М.А. Егорова. М.: Юстицинформ. 2019. С. 303-313 [Egorova M.A., Petrov D.A. "Group of persons" as an object of antimonopoly regulation: concept, signs, problems // Legal regulation of economic relations in modern conditions of the digital economy: monograph / exec. ed. V.A. Vaipan, M.A. Egorova. M.: Justicinform. 2019. P. 303-313, (In Russ.)]
5. Предпринимательское (хозяйственное) право: Учебник / [Вознесенская Н.Н. и др.]; под ред. В.В. Лаптева, С.С. Занковского. РАН, Ин-т государства и права, Академ. правовой ун-т. М.: Волтерс Клувер, 2006. 560 с. [Entrepreneurial (economic) law: Textbook / [Voznesenskaya N.N. et al.]; ed. V.V. Laptev, S.S. Zankovsky. RAS, Institute of State and Law, Academy, legal university. M.: Wolters Kluver, 2006. 560 p. (In Russ.)]
6. Андреев В.К. Группа лиц как правосубъектное образование // Журнал предпринимательского и корпоративного права. 2019. № 3(15). С. 20–22 [Andreyev V.K. A group of persons as a corporate entity // Journal of Entrepreneurship and Corporate Law. 2019;(3):20-22, (In Russ.)]
7. Тотьев К.Ю. Легитимация субъектов предпринимательской деятельности // Законность. 2002. № 12. С. 10-16 [Totyev K.Yu. Legitimization of business entities // Legality. 2002;(12):10-16, (In Russ.)]
8. Каменков М.В. Общий интерес как признак группы лиц // Российское конкурентное право и экономика. 2021. № 2. С. 42-48. <https://doi.org/10.47361/2542-0259-2021-2-26-42-48> [Kamenkov M.V. Common Interest as a Sign of Related Party // Russian Competition Law and Economy. 2021;(2):42-48, (In Russ.) <https://doi.org/10.47361/2542-0259-2021-2-26-42-48>]
9. Писенко К.А. Конкуренция не имеет абсолютной ценности в самой себе, она оценивается через итоговый результат // Конкуренция и право. 2021. № 2. С. 10–11 [Pisenko K.A. Competition has no absolute value in itself, it is evaluated through the final result // Competition and law. 2021;(2):10-11, (In Russ.)]

### Сведения об авторе

**Башлаков-Николаев Игорь Васильевич:** кандидат экономических наук, доцент Высшей школы правоведения ГСУ РАНХиГС, член Ассоциации антимонопольных экспертов, член Научного совета РАН по вопросам защиты и развития конкуренции  
bniv@list.ru

Статья поступила в редакцию: 30.08.2024  
Одобрена после рецензирования: 13.09.2024  
Принята к публикации: 16.09.2024  
Дата публикации: 30.09.2024

The article was submitted: 30.08.2024  
Approved after reviewing: 13.09.2024  
Accepted for publication: 16.09.2024  
Date of publication: 30.09.2024



УДК 34.07  
Научная специальность 5.1.2  
<https://doi.org/10.47361/2542-0259-2024-3-39-38-45>

ISSN: 2542-0259  
© Российское конкурентное право  
и экономика, 2024

# Применение антимонопольным органом структурных и поведенческих предписаний при согласовании сделок экономической концентрации

Усачёва Е.А.,

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

## Аннотация

В статье анализируются цели и задачи, преследуемые антимонопольным органом при осуществлении контроля за сделками экономической концентрации. Автор приходит к выводу, что применение структурных и поведенческих предписаний позволяет достигнуть антимонопольному органу целей государственного контроля в виде предупреждения возникновения условий (предпосылок) для ограничения конкуренции. Рассмотрена проблема организации эффективного мониторинга за исполнением предписания, разрешению которой может способствовать институт доверенного лица (управляющий, трасти). Основные положения данного института учтены при определении статуса эксперта в пятом антимонопольном пакете.

**Ключевые слова:** согласование сделок; государственный контроль за экономической концентрацией; сделки экономической концентрации; предписание антимонопольного органа; структурное предписание; поведенческое предписание; доверительный управляющий; трасти; эксперт.

**Для цитирования:** Усачёва Е.А. Применение антимонопольным органом структурных и поведенческих предписаний при согласовании сделок экономической концентрации // Российское конкурентное право и экономика. 2024. № 3 (39). С. 38-45.  
<https://doi.org/10.47361/2542-0259-2024-3-39-38-45>

Автор заявляет об отсутствии конфликта интересов

# Application of Structural and Behavioral Requirements by the Antimonopoly Authority when Concluding Transactions in the Field of Economic Policy

**Ekaterina A. Usacheva,**

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

## Abstract

The article analyzes the goals and objectives pursued by the antimonopoly body in monitoring transactions of economic concentration. The author concludes that the use of structural and behavioral regulations allows the antimonopoly body to achieve the goals of state control in the form of preventing the emergence of conditions (prerequisites) to limit competition. The problem of organizing effective monitoring of the execution of the prescription, the resolution of which can be facilitated by the institution of a trustee (manager, trust), was considered. The main provisions of this institute are taken into account when determining the status of an expert in the fifth antimonopoly package.

**Keywords:** merger control; state control over economic concentration; economic concentration transactions; antimonopoly authority order; structural order; behavioral order; trustee; expert.

**For citation:** Usacheva E.A. Application of structural and behavioral requirements by the antimonopoly authority when concluding transactions in the field of economic policy // Russian Competition Law and Economy. 2024;(3(39)):38-45. (In Russ.).  
<https://doi.org/10.47361/2542-0259-2024-3-39-38-45>

The author declare no conflict of interest

**К**онтроль за экономической концентрацией является одним из центральных институтов конкурентного права. Его задачей является оказание упреждающего (ex-ante) правового воздействия, направленного на зарождающийся потенциал ограничения конкуренции и позволяющего предотвратить наступление негативных последствий для эффективного функционирования товарных рынков путем создания и/или поддержания благоприятной конкурентной среды.

С одной стороны, концентрация может привести к благоприятным последствиям как для предприятия, так и для его потребителей, например, в случае увеличения производства и достижения минимальных предельных издержек за счет экономии от масштаба, что, в свою очередь, приводит к снижению цен для покупателей товара.

Однако нередко укрупнение предприятий приводит и к негативным последствиям — приобретению возможности в одностороннем порядке оказывать влияние на общие условия обращения товаров на рынке (цены, состав покупателей или продавцов, барьеры входа/выхода с рынка). Нередко такие последствия наступают в результате увеличения доли объединенной компании и сокращения количества независимых хозяйствующих субъектов на рынке, что, как следствие, приводит к появлению возможности у объединенного предприятия оказывать воздействие на общие условия обращения товара на товарном рынке.

Антимонопольный орган, рассматривая ходатайство о согласовании сделки экономической концентрации, дает оценку изменениям показателей уровня концентрации рынка, которые произойдут в результате сделки (действия) в будущем, то есть совершение сделки (действия) в момент такого осуществления само по себе не наносит вреда конкуренции — у хозяйствующих субъектов появляется возможность воспользоваться преимуществами объединения капиталов после того, как оно произойдет.

В юридической литературе исследователями обоснованно указывается, что законодатель противопоставляет конкуренцию и доминирующее положение, характеризующееся наличием у хозяйствующего субъекта рыночной власти [1]. Действительно, в качестве важнейшего признака конкуренции выделяется исключение или ограничение возможности какого-либо хозяйствующего субъекта в одностороннем порядке воздействовать на общие условия обращения товаров на товарном рынке, которое имеет место при наличии доминирующего положения [2].

Представляется, что в качестве цели государственного контроля за экономической концентрацией выделяется предотвращение (предупреждение) ограничения конкуренции (в том числе в результате возникновения или усиления доминирующего положения приобретае-

ля) в результате осуществления сделок, иных действий, указанных в ст. 27—29 Закона о защите конкуренции<sup>1</sup>.

Как следует из нормативного содержания действующего отечественного законодательства, само доминирующее положение не является правонарушением. Желание обладать сильной рыночной властью является естественным желанием субъектов, осуществляющих предпринимательскую деятельность. Такое стремление может сопровождаться как добросовестными путями, например, в результате создания уникального продукта, не имеющего аналогов, так и недобросовестными, например, путем создания экономических препятствий к выходу на товарный рынок, используя свою рыночную власть, или в попытках вытеснить конкурента с товарного рынка, заключения ограничивающих конкуренцию соглашений. Вместе с тем если такое положение компания может получить не в результате активной борьбы, введения инновационного продукта, оптимизации расходов, а в результате объединения своих ресурсов с иным хозяйствующим субъектом, такие действия должны быть оценены государством с точки зрения негативных последствий. В этом и заключается сущность контроля за экономической концентрацией.

Необходимо отметить, что цель предотвращения появления доминирующего положения следует из самого назначения правового регулирования защиты основ конкурентного рынка.

Слияние может оказывать негативное воздействие на инновационную деятельность, поскольку объединенное предприятие может концентрировать у себя ключевые объекты интеллектуальной собственности, необходимые для эффективной деятельности на товарном рынке.

Вместе с тем не всякое ограничение конкуренции наносит ущерб, который несопоставим с иными последствиями в результате концентрации, поскольку таким последствием может быть получение положительного эффекта в конкретной сфере товарного рынка в виде выгоды в большем размере.

Так, ФАС России согласовала ходатайство, предметом которого являлось соглашение о совместной деятельности между ПАО «МТС», ПАО «МегаФон», ПАО «Вымпелком» и ПАО «Ростелеком» в 2020 г.<sup>2</sup> В 2021 г. было согласовано новое подобное соглашение между ПАО «Ростелеком», ПАО «Башинформсвязь», ПАО «Вымпелком» и ПАО «МегаФон»<sup>3</sup>. В обоих случаях было выдано пред-

<sup>1</sup> ФЗ РФ от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» / СЗ РФ от 31.07.2006 № 31. Ст. 3434.

<sup>2</sup> ФАС России согласовала ходатайство операторов связи о создании совместного предприятия 5G // <https://www.vedomosti.ru/technology/news/2020/12/24/852376-fas-odobrila-sozdanie-sp-operatorov-svyazi-dlya-razvitiya-5g> (Дата обращения: 05.05.2024).

<sup>3</sup> ФАС и за нас, и за вас // <https://fas.gov.ru/publications/22882> (Дата обращения: 05.05.2024).

писание, содержащее указание о равном доступе к радиочастотам рынка подвижной радиотелефонной связи, иными словами — о создании недискриминационных условий. Было учтено, что совместными усилиями предприятия будут способны достичь целей, на которые направлена государственная политика по развитию мобильных сетей связи пятого поколения (5G)<sup>4</sup>.

При согласовании сделки Яндекс и Сбербанк ФАС России было учтено, что прямое, посредством создания совместного предприятия, взаимодействие и синергия компаний, владеющих передовыми технологиями, будут способны вывести цифровую экономику на новый уровень «в интересах всей страны»<sup>5</sup>.

Когда экономическая концентрация вызывает обеспокоенность антимонопольного регулятора по поводу состояния конкуренции, поскольку она может существенно затруднить эффективную конкуренцию, в частности, в результате создания или укрепления доминирующего положения, тогда участникам сделки целесообразно попытаться изменить уровень концентрации, чтобы решить проблемы в сфере защиты конкуренции и тем самым получить разрешение на их слияние.

Задачей процедуры рассмотрения ходатайств при сделках экономической концентрации является анализ всех возможных, как негативных, так и позитивных, последствий совершения сделки для рынка. Помочь найти баланс между частными и публичными интересами способны предписания, направленные на возникновение обязательств у сторон по принятию мер по обеспечению конкуренции.

В теории конкурентного права под предписанием понимается властно-распорядительное указание, возлагающее на адресата юридические обязанности либо устанавливающее ограничения с целью пресечения нарушения антимонопольного законодательства и поддержки конкуренции [3, с. 95].

Согласно разъяснениям Президиума ФАС России всего выделяется два вида предписаний — структурные и поведенческие<sup>6</sup>.

Структурные предписания направлены в первую очередь на изменение состава и структуры активов ком-

пании, например, на ее разделение. Целью таких предписаний является способствование участию в предпринимательском обороте независимых хозяйствующих субъектов-конкурентов, чтобы предотвратить концентрацию активов в руках одного крупного хозяйствующего субъекта.

Поведенческие предписания направлены на наложение ограничений на поведение хозяйствующего субъекта с целью воспрепятствования реализации им антиконкурентных практик.

Так, после рассмотрения сделки между компанией Bayer и компанией Monsanto<sup>7</sup> антимонопольным органом было выдано предписание, в соответствии с которым Bayer был обязан совместно с НИУ ВШЭ организовать трансфер, то есть доступ к ключевым агропромышленным технологиям, а также к данным, являющимся содержанием цифровой платформы.

Рассматриваемый казус является позитивным примером использования антимонопольным органом предписания при согласовании сделки, поскольку было требование о предоставлении конкурентам хозяйствующих субъектов, осуществляющих слияние, доступа к цифровым платформам точного земледелия. Это, несомненно, отвечает интересам развития данной отрасли, в то же время не противоречит публичным интересам, поскольку, по мнению регулятора, такой доступ имеет значение, если он позволит объединенной компании не занимать доминирующее положение в течение длительного периода времени за счет предоставления доступа к своим технологиям и результатам интеллектуальной деятельности для внедрения российскими компаниями своих IT-разработок в области точного земледелия<sup>8</sup>.

Другим примером является согласование сделки ОАО «РУСАЛ», ОАО «СУАЛ» и швейцарской горнодобывающей компании Glencore International AG<sup>9</sup>, в соответствии с которой было выдано предписание, включающее в себя, помимо прочего, требование по обеспечению удовлетворения спроса на продукцию, не утрачивая производственно-техническую способность производить товар; в предписании также содержалась формула, по которой необходимо было осуществлять ценообразование различных товаров в целях обеспечения стабильности товаропотока и предотвращения дискриминационных практик по отношению к контрагентам.

Однако в практике российского антимонопольного регулирования имеются случаи, которые не позволяли

<sup>4</sup> Распоряжение Правительства РФ от 24.11.2023 № 3339-р «Об утверждении Стратегии развития отрасли связи Российской Федерации на период до 2035 г.» // <http://government.ru/docs/50304/> (Дата обращения: 05.05.2024).

<sup>5</sup> ФАС согласовала СП Сбербанк и Яндекс на базе «Яндекс.Маркета» // <https://www.interfax.ru/business/606939> (Дата обращения: 05.05.2024).

<sup>6</sup> Разъяснение ФАС России от 11.06.2021 № 19 «Об особенностях осуществления государственного антимонопольного контроля за экономической концентрацией» (утв. Протоколом Президиума ФАС России от 11.06.2021 № 3) / <https://fas.gov.ru/documents/687797?ysclid=m1es6lyh-aq364356839> (Дата обращения: 05.05.2024).

<sup>7</sup> Предписание ФАС России от 20.04.2018 № ИА/28184/18 / <https://br.fas.gov.ru/ca/upravlenie-kontrolya-agropromyshlennogo-kompleksa/ia-28184-18/> (Дата обращения: 05.05.2024).

<sup>8</sup> ФАС России согласовала сделку по слиянию Bayer и Monsanto // URL: <https://fas.gov.ru/news/24815> (Дата обращения: 12.03.2024).

<sup>9</sup> Предписание ФАС России / [https://fas.gov.ru/netcat\\_files/File/Novaya%20redaktsiya%20predpisaniya%20RUSAL.pdf](https://fas.gov.ru/netcat_files/File/Novaya%20redaktsiya%20predpisaniya%20RUSAL.pdf) (Дата обращения: 10.03.2024).

в рамках контроля экономической концентрации полноценно достигнуть цели, которые ставит перед собой данный институт конкурентного права. Так, одним из примеров является согласование антимонопольным органом сделки ОАО «НЛМК» и ООО «Промсорт». В частности, по результатам частичного слияния активов указанных компаний произошло укрупнение экономического положения ООО «Промсорт» (возникновение доминирующего положения), по результатам которого ФАС России обнаружила признаки злоупотребления этим положением. Как следствие, было возбуждено дело в отношении ООО «Промсорт» по признакам нарушения антимонопольного законодательства, выразившегося в злоупотреблении доминирующим положением на рынке арматуры, на котором была осуществлена сама сделка<sup>10</sup>.

Примечательно, что несколько лет назад при рассмотрении дела о злоупотреблении коллективным доминирующим положением в отношении вышеуказанных компаний было установлено отсутствие признаков злоупотребления на рынке арматуры в связи с отсутствием доминирующего положения<sup>11</sup>. В этой связи можно предположить, что доминирующее положение могло возникнуть по результатам осуществления сделки.

Иными сходными примерами, характеризующимися дачей ФАС России согласия на совершение сделок экономической концентрации, после завершения которых активы объединенных компаний укрупнились (возникло или усилилось доминирующее положение) и были возбуждены дела о нарушении антимонопольного законодательства по признакам злоупотребления доминирующим положением, являются, например, сделки «МегаФон» и «Скартел»<sup>12</sup>, АО «ФГК» и ООО «УВЗ-Логистик»<sup>13</sup>.

Антимонопольный орган в процессе согласования сделок экономической концентрации стремится сохранить конкуренцию и в первую очередь предотвратить образование доминирующих на рынке субъектов. При этом если в рамках деятельности по предупреждению и пресечению монополистической деятельности антимонопольный орган преимущественно предупреждает или реагирует на уже допущенные нарушения, то в рамках государственного контроля за экономической концентрацией преследуется цель по недопущению создания условий (предпосылок) для таких нарушений.

Риски появления или возникновения доминирующего положения способно предотвратить структурное предписание, в то время как поведенческое предписание направлено на предотвращение злоупотребления доминирующим положением; иными словами, структурное предписание имеет превентивную функцию по исключению самих предпосылок нарушения антимонопольного законодательства.

Нельзя не отметить, что структурные предписания являются более эффективным средством для поддержания на товарном рынке конкуренции, тогда как поведенческие направлены на предотвращение ограничения конкуренции со стороны участников сделки. Структурное же предписание направлено на поддержание конкурентоспособного положения на рынке путем появления нового независимого участника рынка или усиления существующих конкурентов путем продажи активов сливающимися сторонами, в результате чего устраняются или существенно уменьшаются предпосылки для будущего нарушения (например, не допускается возникновение доминирующего положения). Помимо этого, издержки, связанные с мониторингом исполнения структурного предписания, значительно ниже, так как такие условия предполагают однократную реализацию.

Вместе с тем, как было отмечено в юридической литературе [4, с. 145], структурные предписания отечественным антимонопольным органом практически не используются. Сложность в применении структурных предписаний, как отмечают отечественные исследователи, в частности А.Ю. Редькина [5, с. 87—88], состоит в том, что структурные предписания вызывают более высокие риски негативных последствий неправильного решения антимонопольного органа, поскольку возможность поворота к обратному существенно ограничена. Сложность структурных предписаний связана также с необходимостью наличия на релевантном рынке иных хозяйствующих субъектов, которые могут эффективно использовать отчуждаемые активы.

Как определить подлежащий выделению актив? Как оценить адекватность условий сделки по отчуждению активов, например, на предмет завышения ее стоимости, учитывая, что антимонопольный орган не полномочен вмешиваться в ценообразование, определяемое принципами свободы гражданско-правовых договоров? Кроме того, необходимо оценить жизнеспособность, конкурентоспособность и ликвидность отчуждаемого бизнеса путем сравнения его текущей деятельности с предлагаемым объемом в рамках обязательств на предмет пригодности для устранения существенных препятствий эффективной конкуренции. Структурные обязательства, в частности, отчуждение активов, будут соответствовать целям экономической концентрации только в том случае, если новые экономические преобразования будут достаточно работоспособными и долговечными, тем самым

<sup>10</sup> ФАС возбудила дело на рынке арматуры // <https://fas.gov.ru/news/32815> (Дата обращения: 12.07.2024).

<sup>11</sup> Решение ФАС России от 14 апреля 2017 г. по делу № 1-10-103/00-05-16 // <https://fas.gov.ru/documents/ats-26865-17> (Дата обращения: 10.07.2024).

<sup>12</sup> ФАС России возбудила дело в отношении LTE-оператора «Скартел» // <https://fas.gov.ru/news/8130> (Дата обращения: 12.07.2024).

<sup>13</sup> ФАС завела в отношении ФГК и РЖД дело по признакам нарушения антимонопольного законодательства // <https://fas.gov.ru/news/2585> (Дата обращения: 12.07.2024).

гарантируя, что серьезные препятствия на пути эффективной конкуренции не материализуются.

Возникают также вопросы: как найти покупателя, кто его должен искать и по каким критериям выбрать в случае наличия нескольких заинтересованных покупателей по приобретению активов реорганизующейся компании? Как избежать мнимости сделки с покупателем, а значит, оценить опыт, стимул и способность поддерживать и развивать проданный бизнес как жизнеспособную и активную конкурентную силу? Как проконтролировать риски задержки выполнения обязательств, при этом обеспечивая права покупателя как третьего лица?

Кроме того, необходимо рассмотреть проблему, когда речь идет о предприятии, основными активами которого являются объекты интеллектуальной собственности и которое использует в своей деятельности инновационные технологии. Существует значительная неопределенность в том, удастся ли покупателю утвердиться в качестве активного конкурента на рынке. Жизнеспособным бизнес является тогда, когда он может работать автономно, то есть независимо от сливающихся сторон. Как проданный бизнес должен выполнять функции без сотрудников, специализирующихся на информационных технологиях сливающейся компании, если такой персонал работает в другом бизнес-подразделении сторон?

Решение некоторых указанных проблем предлагается в законодательстве Европейского союза. В частности, в вопросе объема продаваемого бизнеса отмечается, что необходимо включать все элементы, которые являются частью бизнеса, подлежащего продаже: материальные и нематериальные активы (например, права на результаты интеллектуальной собственности, ноу-хау и деловая репутация); лицензии и разрешения государственных организаций, выданные бизнесу; контракты, аренда и обязательства (например, договоренности с поставщиками и покупателями) в пользу бизнеса, подлежащего продаже; также клиентские, кредитные и другие записи, персонал, подлежащий переводу, включая ключевые кадры, то есть персонал, необходимый для жизнеспособности и конкурентоспособности бизнеса<sup>14</sup>.

В праве Европейского союза также содержатся стандартные требования к покупателю, связанные, в числе прочих, с его финансовыми ресурсами, отсутствием аффилированности с продавцом.

Кроме того, в конкурентном праве Европейского союза предусмотрены положения о развитии и поддержании жизнеспособности продаваемого бизнеса в переходный период, то есть на весь срок с момента начала до кон-

ца его отчуждения. Так, при рассмотрении сделки SEB и Moulinex<sup>15</sup> компания SEB приняла на себя обязательства предоставить третьим лицам лицензию на торговую марку Moulinex, а в течение пяти лет самой не использовать бренд Moulinex. Такие лицензии были выданы компаниям Benrubi и Saeco. Комиссия ЕС в числе условий для согласования сделки указала на обязательство, которое заключалось в проведении общей политики разработки новых моделей и поддержке полного экономического и конкурентоспособного функционирования торговой марки Moulinex до заключения лицензионных соглашений.

Рассматривая сделку Medtronic и Covidien<sup>16</sup>, в которой камнем преткновения стал продукт Стрэлэкс, разрабатываемый компанией Covidien, Европейская комиссия установила, что данный продукт смог стать бы более успешным, чем продукт, предлагаемый компанией Medtronic. При отсутствии рассматриваемой сделки Covidien продолжила бы разработку указанного аппарата, вместе с тем намерением Medtronic является прекращение работ над Стрэлэкс. Таким образом, Комиссия пришла к выводу о наличии серьезных негативных последствий для состояния конкуренции в связи со снижением стимулов к инновационному развитию продукции на рассматриваемом рынке. Вместе с тем Европейская комиссия приняла решение о согласовании сделки только при условии выделения из компании Covidien подразделения, занимающегося разработкой Стрэлэкс, то есть установила перед компаниями структурное условие.

Применение как структурных, так и поведенческих предписаний в рамках контроля за экономической концентрацией должно отвечать принципам соразмерности эффекту, оказываемому сделкой, на состояние конкуренции, разумности и исполнимости.

Для того чтобы обязательства соответствовали принципам правового регулирования защиты конкуренции, необходимы эффективная реализация и возможность контролировать обязательства, в связи с чем немаловажным процедурным элементом экономической концентрации является мониторинг исполнения выданного антимонопольным органом предписания.

Следует учитывать, что содержание предписания, выданного по результатам рассмотрения сделок, нередко сопряжено со сложными технологическими особенностями функционирования предприятий, поэтому стандартный контроль, основанный на предоставлении

<sup>14</sup> Commission notice on remedies acceptable under Council Regulation (EC) №. 139/2004 and under Commission Regulation (EC) №. 802/2004 (2008/C 267/01) / <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX%3A52008XC1022%2801%29> (Дата обращения: 05.05.2024).

<sup>15</sup> European Commission. 8 January 2002. Case COMP/M.2621. SEB/ Moulinex / [https://ec.europa.eu/competition/mergers/cases/decisions/m2621\\_20031111\\_590\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/competition/mergers/cases/decisions/m2621_20031111_590_en.pdf) (Дата обращения: 29.04.2024).

<sup>16</sup> European Commission. Decision of 28.11.2014. Case № COMP/M.7326 / [https://ec.europa.eu/competition/mergers/cases/decisions/m7326\\_20141128\\_20212\\_4138173\\_EN.pdf](https://ec.europa.eu/competition/mergers/cases/decisions/m7326_20141128_20212_4138173_EN.pdf) (Дата обращения: 25.04.2024).



участниками сделки отчетов об его исполнении, нельзя рассматривать как эффективный. Как, например, отмечают А.Ю. Иванов и Е.А. Войниканис [6], на рынках с высокой инновационной составляющей наиболее важными производственными активами являются трудовой капитал и интеллектуальная собственность, и трансфер таких активов может потребовать длящихся отношений передающей компании и получателя.

Исполнение предписания, возлагающего долгосрочные обязательства на участников сделки, требует его контроля, ресурсов для осуществления которого у регулятора может не хватать.

В этой связи для целей совершенствования мониторинга контроля исполнения условий согласования сделки в зарубежной практике был разработан институт доверенного лица<sup>17</sup>. Назначение доверенного лица заключается в организации трансфера активов при исполнении структурных предписаний, в частности, в поиске заинтересованных покупателей. При исполнении предписания задача доверенного лица заключается в организации мониторинга за его исполнением, в частности, такой мониторинг может включать в себя право на получение информации доверенным лицом об исполнении условий предписания, проверку правильности исполнения.

Своего рода прецедентом в этом вопросе стала организация Центра технологического трансфера на базе НИУ ВШЭ, который осуществлял мониторинг выполнения предписания ФАС России, выданного по результатам рассмотрения ходатайства о вышеупомянутой сделке компаний Bayer и Monsanto.

В первой редакции пятого антимонопольного пакета предлагалось ввести институт доверенного лица, закрепив в законе норму об определении по согласованию с заявителем ходатайства доверенного лица, целью которого являлось бы проведение мониторинга и оказание содействия по исполнению выданного предписания. Вместе с тем предложенные изменения вызвали опасения у части отечественных юристов<sup>18</sup>. В частности, ими отмечалась неопределенность в порядке назначения таких лиц и порядке доступа этих лиц к конфиденциальной информации участников сделки. Нужно отметить, что часть этих замечаний была учтена. Так, институт доверенного лица был имплементирован

в положения, регламентирующие экспертизу. Экспертов определяет антимонопольный орган, вместе с тем у заявителя ходатайства имеется право предложения своих кандидатур, а также право заявить отвод эксперту. Также скорректированы полномочия такого лица. В соответствии с изменениями, внесенными в Закон о защите конкуренции пятым антимонопольным пакетом, в целях обеспечения контроля за исполнением предписания о совершении действий, направленных на обеспечение конкуренции, эксперт готовит заключение по вопросам, касающимся надлежащего его исполнения. Заключение эксперта имеет значение при решении антимонопольным регулятором вопроса о надлежащем исполнении предписания. В целом такое сужение возможностей использования института доверенных лиц является компромиссным решением и даже в усеченном варианте может способствовать росту эффективности применения структурных предписаний и контроля за их исполнением.

## Закключение

Активное использование механизма предписания антимонопольного органа как превентивной меры, направленной на исключение предпосылок потенциально возможных антиконкурентных эффектов, на наш взгляд, отвечает как государственно-публичным интересам по развитию предпринимательства, внедрению компаниями инновационных технологий, росту конкурентоспособности отечественного производства, так и интересам бизнеса. В этом случае антимонопольный орган не препятствует объединению капиталов для достижения поставленных бизнесом целей, в то же время проводит качественный анализ сделки экономической концентрации и предпринимает предупреждающие меры по защите конкуренции, обеспечивая интересы конкурентного рынка.

Эффективность контроля за исполнением предписаний должна обеспечиваться мониторингом с участием лиц, обладающих специальными знаниями в областях деятельности участников сделки. ■

## Список источников [References]

1. Правовое регулирование экономических отношений в современных условиях развития цифровой экономики: Монография / А.В. Белицкая, В.С. Бельх, О.А. Беляева и др.; отв. ред. В.А. Вайпан, М.А. Егорова. М.: Юстицинформ. 2019. 376 с. [Legal regulation of economic relations in modern conditions of the digital economy: Monograph / A.V. Belitskaya, V.S. Belykh, O.A. Belyaeva et al.; resp. ed. V.A. Vaipan, M.A. Egorova. M.: Justicinform. 2019. 376 p. (In Russ.)]
2. Оценка состояния конкуренции на товарных рынках: правовые и экономические вопросы / И.Ю. Ар-

<sup>17</sup> Commission notice on remedies acceptable under Council Regulation (EC) №. 139/2004 and under Commission Regulation (EC) №. 802/2004 (2008/C 267/01) / <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2008:267:0001:0027:EN:PDF> (Дата обращения: 02.05.2024).

<sup>18</sup> Замечания и предложения членов НП «ОКЮР» к проекту Федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон "О защите конкуренции"» // URL: <https://rcca.com.ru/files/docs/2018/15022018/okur1.doc> (Дата обращения: 11.03.2024).

- темьев, Т.С. Басова, И.В. Башлаков-Николаев [и др.]. М.: Юрист. 2020. 336 с. [Assessment of the state of competition in commodity markets: legal and economic issues / I.Yu. Artemyev, T.S. Basova, I.V. Bashlakov-Nikolaev [et al.]. M.: Yurist. 2020. 336 p. (In Russ.)]
3. Процедуры в конкурентном праве / Ю.И. Абакумова, О.Р. Афанасьева, А.В. Борисов [и др.]. М.: Проспект. 2019. 296 с. [Procedures in competition law / Yu.I. Abakumova, O.R. Afanasyeva, A.V. Borisov [at al.]. M.: Prospect. 2019. 296 p. (In Russ.)]
  4. Авдашева С.Б., Калинина М.М. Предписания участникам слияния. Сравнительный анализ практики Федеральной антимонопольной службы России и Европейской комиссии по конкуренции // Экономическая политика. 2012. № 1. С. 141-158 [Avdasheva S.B., Kalinina M.M. Instructions to the merger participants. Comparative analysis of the practice of the Federal Antimonopoly Service of Russia and the European Competition Commission // Economic Policy. 2012;(1):141-158, (In Russ.)]
  5. Редькина А.Ю. Практика коррекции сделок экономической концентрации в российском антимонопольном регулировании // Ars Administrandi. 2015. № 2. С. 85-104 [Redkina A.Yu. Practices of economic concentration deals correction in russian antimonopoly regulation // Ars Administrandi. 2015;(2):85-104, (In Russ.)]
  6. Войниканис Е.А., Иванов А.Ю. Институт доверенного лица и антимонопольное регулирование цифровой экономики // Закон. 2018. № 7. С. 134-147 [Ivanov A.Yu., Voinikanis E.A. Trustee and antimonopoly regulation in the digital economy // Statute. 2018;(7):134-147, (In Russ.)]

### Сведения об авторе

**Усачёва Екатерина Александровна:** советник отдела административно-судебной практики Правового управления ФАС России  
Usacheva@fas.gov.ru

Статья поступила в редакцию: 12.08.2024  
Одобрена после рецензирования: 12.09.2024  
Принята к публикации: 13.09.2024  
Дата публикации: 30.09.2024

The article was submitted: 12.08.2024  
Approved after reviewing: 12.09.2024  
Accepted for publication: 13.09.2024  
Date of publication: 30.09.2024

УДК 34.07  
Научная специальность 5.1.2  
<https://doi.org/10.47361/2542-0259-2024-3-39-46-51>

ISSN: 2542-0259  
© Российское конкурентное право  
и экономика, 2024

# Исключение антимонопольного иммунитета на подконтрольную группу лиц при заключении картеля на торгах

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

## Аннотация

На основании анализа антимонопольного законодательства, а также правоприменительной практики рассмотрена новая редакция ч. 7 ст. 11 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции», вступившая в силу с 1 сентября 2023 г. и исключающая действие иммунитета на подконтрольную группу лиц при заключении антиконкурентного соглашения на торгах.

**Ключевые слова:** антиконкурентные соглашения; картель; подконтрольность.

**Для цитирования:** Радионов Г.Г. Исключение антимонопольного иммунитета на подконтрольную группу лиц при заключении картеля на торгах // Российское конкурентное право и экономика. 2024. № 3 (39). С. 46-51. <https://doi.org/10.47361/2542-0259-2024-3-39-46-51>

Автор заявляет об отсутствии конфликта интересов

# Exclusion of Antimonopoly Immunity to a Controlled Group of Persons when Concluding a Cartel at Auction

**Grigory G. Radionov,**

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

## Abstract

The new version of Part 7 Article 11 Federal Law № 135-FZ of July 26, 2006, "On Protection of Competition" was considered, which entered into force on September 01, 2023 and excludes the effect of immunity to a controlled group of persons in concluding an anti-competitive agreement at auction, based on the analysis of antimonopoly legislation, as well as law enforcement practice.

**Keywords:** anti-competitive agreements; cartel; controllability.

**For citation:** Radionov G.G. Exclusion of antimonopoly immunity to a controlled group of persons when concluding a cartel at auction // Russian Competition Law and Economy. 2024;(3(39)):46-51, (In Russ.). <https://doi.org/10.47361/2542-0259-2024-3-39-46-51>

The author declare no conflict of interest

## Введение

**К**артели на торгах представляют серьезную угрозу экономической безопасности государства [1, 2]. Антимонопольным органом за 2023 г. возбуждено 86 дел по признакам нарушения п. 2 ч. 1 ст. 11 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции»<sup>1</sup> (далее — Закон о защите конкуренции), при этом сговоры на торгах охватили территории 72 субъектов Российской Федерации с совокупной максимальной (начальной) ценой контракта 174 млрд руб.

Стоит отметить, что картели на торгах чаще всего затрагивают такие важные сферы, как строительные и дорожные комплексы, поставка лекарственных препаратов и медицинских изделий, жилищно-коммунальное хозяйство и организация социального питания<sup>2</sup>.

О важности пресечения антиконкурентных соглашений как одном из приоритетных направлений в области обеспечения экономической безопасности государства отмечается в Указе Президента Российской Федерации от 02.07.2021 № 400 «О стратегии национальной безопасности Российской Федерации»<sup>3</sup>.

Кроме того, Правительством Российской Федерации разрабатываются национальные проекты по ведущим направлениям развития страны (демография, здравоохранение, образование, жилье и т. д.), что, в свою очередь, требует эффективного расходования бюджетных средств.

Таким образом, выявление картелей на торгах является одной из приоритетных задач ФАС России, в связи с чем антимонопольным органом совершенствуются методы и инструменты расследования ограничивающих конкуренцию соглашений, а также разрабатывается государственная информационная система «Антикартель», которая позволит выявлять нарушения в автоматическом режиме.

## Антимонопольный иммунитет на подконтрольную группу лиц

Как известно, картели на торгах запрещены п. 2 ч. 1 ст. 11 Закона о защите конкуренции. Ранее закон предусматривал иммунитет для подконтрольных хозяйствующих субъектов, заключивших антиконкурентное соглашение на торгах<sup>4</sup>.

Напомним, что под подконтрольностью понимается возможность физического или юридического лица прямо или косвенно определять решения, принимаемые другим юридическим лицом, посредством распоряжения более чем 50% общего количества голосов, приходящихся на голосующие акции (доли), составляющие уставный (складочный) капитал юридического лица, либо осуществления функций исполнительного органа юридического лица (ч. 8 ст. 11 Закона о защите конкуренции).

Несмотря на то, что антимонопольный орган всегда исходил из недопустимости расширительного толкования критериев контроля<sup>5</sup>, указанное положение позволяло хозяйствующим субъектам использовать разные уловки в виде фактической подконтрольности, наличия договора доверительного управления, родственных связей и т. д. с целью избежать ответственности за нарушение антимонопольного законодательства [3].

В результате комплексного анализа практики выявления сговоров на торгах, в том числе судебной практики, антимонопольным органом было принято решение поставить окончательную точку в данном вопросе.

После принятия Федерального закона от 10.07.2023 № 301-ФЗ<sup>6</sup> с 1 сентября 2023 г. картельный иммунитет больше не распространяется на антиконкурентные соглашения на торгах. Антимонопольный орган исходил из следующего при принятии поправок в Закон о защите конкуренции.

1. В основе торгов заложены элементы состязательности и конкуренции.

Российским законодательством закрепляются принципы, направленные на обеспечение конкуренции при проведении торгов<sup>7</sup>.

Рассматривая вопрос конституционности положений ч. 8 ст. 11 Закона о защите конкуренции, Конституционный Суд Российской Федерации отметил, что федеральный законодатель придает особое значение торгам как специфическому способу совершения сделки, конститутивным элементом которого служит состязательность, конкурентная борьба.

Именно при заключении сделок на торгах в основе конкуренции лежит принцип добросовестной ценовой и неценовой состязательности, что, в свою очередь, непосредственно связано с предназначением и целями торгов.

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

<sup>2</sup> Доклад о состоянии конкуренции в Российской Федерации за 2023 г. С. 84—92 // <https://fas.gov.ru/documents/689569> (Дата обращения: 31.07.2024).

<sup>3</sup> СЗ РФ. 05.07.2021. № 27 (ч. 2). Ст. 5351.

<sup>4</sup> Редакция от 29.12.2022 № 62 ч. 7 ст. 11 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» / СЗ РФ. 31.07.2006. № 31 (ч. 1). Ст. 3434.

<sup>5</sup> Разъяснение ФАС России № 16 «О применении частей 7, 8 статьи 11 Закона о защите конкуренции», утв. протоколом Президиума ФАС России от 13.03.2019 № 2 // СПС КонсультантПлюс (Дата обращения: 31.07.2024).

<sup>6</sup> СЗ РФ. 17.07.2023. № 29. Ст. 5319.

<sup>7</sup> Статья 6 Федерального закона от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» / СЗ РФ. 08.04.2013. № 14. Ст. 1652; Статья 3 Федерального закона от 18.07.2011 № 223-ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц» / СЗ РФ. 25.07.2011. № 30 (ч. 1). Ст. 4571.

Кроме того, Конституционный Суд Российской Федерации обратил внимание, что запрет на заключение антиконкурентных соглашений предполагает в силу своей природы наличие конкурентной среды, к чему относится деятельность, связанная с участием хозяйствующих субъектов в торгах<sup>8</sup>.

Следовательно, в основе проведения торгов заложена состязательность. Хозяйствующие субъекты, конкурируя между собой, участвуют в торгах с целью одержать победу, заключить контракт и получить прибыль.

Как известно, антимонопольный орган доказывает заключение антиконкурентного соглашения на основании совокупности доказательств<sup>9</sup>. При этом важно подчеркнуть, что при доказывании картеля необходимо установить, что лица, выходящие на торги, являются конкурентами<sup>10</sup>. Лишь при наличии отношений соперничества участники группы лиц могут признаваться конкурентами, а следовательно, участниками ограничивающего конкуренцию соглашения [4].

Закон о защите конкуренции понимает под группой лиц совокупность физических лиц и (или) юридических лиц, соответствующих определенным признакам (ч. 1 ст. 9). Вместе с тем запреты на действия (бездействие) хозяйствующего субъекта на товарном рынке распространяются на действия (бездействие) группы лиц, если законом не установлено иное (ч. 2 ст. 9).

Верховный Суд Российской Федерации, разъясняя данную норму, указал, что по общему правилу группа лиц рассматривается как один участник рынка, действующий в общем экономическом интересе. При этом ч. 7 ст. 11 Закона о защите конкуренции является специальной нормой по отношению к общим положениям закона, на основании которой на подконтрольную группу лиц распространялся иммунитет при заключении соглашения на торгах<sup>11</sup>.

Стоит обратить внимание, что ни закон, ни Постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 04.03.2021 № 2 не раскрывают понятие общего экономического интереса.

Если исходить из положений Гражданского кодекса Российской Федерации, то целью участия лиц в торгах, как предпринимательской деятельности, является получение прибыли<sup>12</sup>.

Таким образом, складывалась ситуация, при которой к лицам, входящим в подконтрольную группу и преследующим общий экономический интерес — получение прибыли при победе на торгах, применялся картельный иммунитет.

Отсюда возникает вопрос целесообразности участия в торгах двух и более подконтрольных, неконкурирующих между собой хозяйствующих субъектов, преследующих одну цель. Ведь фактически прибыль от совместного участия в торгах не увеличивается, а наоборот, хозяйствующие субъекты несут дополнительные временные и экономические затраты.

При этом на практике известны случаи, когда добросовестные участники рынка вводятся в заблуждение имитацией конкурентной борьбы на торгах (например, в результате таких стратегий поведения, как «таран»<sup>13</sup>, «карусель»<sup>14</sup> и т. д.) либо в результате злоупотребления правами (при отзыве заявок или направлении мнимых заявок, согласовании подачи коммерческих предложений и т. д.) участниками картельного сговора [5].

В результате совершения таких противоправных действий и создании условий мнимой конкуренции участниками антиконкурентного соглашения добросовестные хозяйствующие субъекты становятся в невыгодное положение и несут определенные экономические убытки.

Предыдущая редакция ч. 7 ст. 11 Закона о защите конкуренции в некоторой степени позволяла участникам картеля использовать лазейки в законе в противоправных целях.

В свою очередь новая редакция закона направлена, прежде всего, на обеспечение конкуренции при проведении торгов, в основе которых заложена состязательность.

2. Изменения в Законе о защите конкуренции исключают дальнейшие попытки хозяйствующих субъектов расширительно толковать положения ч. 7 и 8 ст. 11 Закона о защите конкуренции при заключении соглашений на торгах.

<sup>8</sup> Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 30.03.2023 № 12-П / СЗ РФ. 10.04.2023. № 15. Ст. 2746.

<sup>9</sup> Постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 04.03.2021 № 2 «О некоторых вопросах, возникающих в связи с применением судами антимонопольного законодательства» // Бюллетень Верховного Суда РФ. № 5. Май. 2021; Обзор по вопросам судебной практики, возникающим при рассмотрении дел о защите конкуренции и дел об административных правонарушениях в указанной сфере, утвержденный Президиумом Верховного Суда Российской Федерации 16.03.2016 // Бюллетень Верховного Суда РФ. № 9. Сентябрь. 2016.

<sup>10</sup> Постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 04.03.2021 № 2 «О некоторых вопросах, возникающих в связи с применением судами антимонопольного законодательства» // Бюллетень Верховного Суда РФ. № 5. Май. 2021.

<sup>11</sup> Там же.

<sup>12</sup> Статья 2 Гражданского кодекса Российской Федерации / СЗ РФ. 05.12.1994. № 32. Ст. 3301.

<sup>13</sup> Постановление Арбитражного суда Северо-Западного округа от 22.01.2020 по делу № А56-35272/2019 (Дата обращения: 31.07.2024).

<sup>14</sup> Решение Московского УФАС России от 13.06.2023 № 35263/23 по делу № 077/01/11-999/2023 о нарушении антимонопольного законодательства // База решений ФАС России (br.fas.gov.ru) (Дата обращения: 31.07.2024).



Законом о защите конкуренции установлен закрытый перечень критериев контроля, при соблюдении которых допускается заключение соглашения<sup>15</sup>.

Также Верховный Суд Российской Федерации и Конституционный Суд Российской Федерации исходят из недопустимости расширительного толкования положений ч. 8 ст. 11 Закона о защите конкуренции в виде фактического контроля, которые направлены на защиту конкурентной среды и гражданских прав хозяйствующих субъектов<sup>16</sup>.

Однако, несмотря на позиции высших судебных органов, на практике возникали случаи, при которых участники картеля не оспаривали факт наличия соглашения, а наоборот, пытались доказать фактический контроль одного хозяйствующего субъекта над другим, тем самым расширить толкование ч. 8 ст. 11 Закона о защите конкуренции с целью избежать ответственности за нарушение антимонопольного законодательства (например, на основании заключения договора доверительного управления<sup>17</sup>, соглашения о сотрудничестве<sup>18</sup> и т. д.).

Как отмечает Конституционный Суд Российской Федерации, расширительное толкование позволяло бы имитировать существование контроля созданием совокупности указывающих на него фиктивных признаков и использовать в дальнейшем предполагаемый фактический контроль для преодоления запрета картельных соглашений на торгах, что в конечном счете препятствовало бы достижению целей антимонопольного регулирования<sup>19</sup>.

При этом в целях соблюдения антимонопольного законодательства участниками рынка Конституционный Суд Российской Федерации обратил внимание на возможность хозяйствующих субъектов обратиться в ФАС России при возникновении сомнений в понимании положений

Закон о защите конкуренции<sup>20</sup>. Тем более что стандарт осмотрительности и заботливости, как и стандарт добросовестности при уяснении правовых положений лицом, занимающимся предпринимательской деятельностью, должен повышаться<sup>21</sup>.

Таким образом, изменения в Законе о защите конкуренции позволят минимизировать риски, избежать ответственности за нарушение антимонопольного законодательства ввиду четко сконструированного формального подхода антимонопольного органа к институту картельного соглашения на торгах.

3. Усиление контроля за антиконкурентными соглашениями на торгах позволит эффективнее контролировать расходование бюджетных средств.

Согласно данным Министерства финансов Российской Федерации, в 2023 г. наблюдалось увеличение количественного и стоимостного объема контрактов, заключенных по результатам проведения торгов для государственных и муниципальных нужд. Так, количество заключенных контрактов в отчетном периоде составило свыше 3,5 млн при их стоимостном выражении 12 трлн руб. При этом относительная экономия бюджетных средств составила 434,6 млрд руб., или 5,5%<sup>22</sup>.

Ранее действовавший картельный иммунитет позволял участникам торгов осуществлять недобросовестные действия, которые приводили к минимальному (незначительному) снижению начальных максимальных цен контрактов либо к отсутствию снижения как таковому, что, в свою очередь, негативно сказывалось на развитии социально значимых сфер жизни общества и влекло неэффективное расходование бюджетных средств.

Ущерб экономике страны от заключения картелей на торгах, измеряющийся в миллиардах рублей, представляет серьезную угрозу экономической безопасности Российской Федерации. В то время как совершенствование антимонопольным органом политики противодействия антиконкурентным соглашениям позволяет обеспечить экономию бюджетных средств, а также защитить интересы добросовестных участников рынка и потребителей.

<sup>15</sup> Часть 8 ст. 11 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» / СЗ РФ. 31.07.2006. № 31 (ч. 1). Ст. 3434; Разъяснение ФАС России № 16 «О применении частей 7, 8 статьи 11 Закона о защите конкуренции», утв. протоколом Президиума ФАС России от 13.03.2019 № 2 // СПС КонсультантПлюс (Дата обращения: 31.07.2024).

<sup>16</sup> Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 30.03.2023 № 12-П / СЗ РФ. 10.04.2023. № 15. Ст. 2746; Определения Конституционного Суда Российской Федерации от 27.02.2020 № 399-О, от 28.12.2021 № 2840-О // СПС КонсультантПлюс (Дата обращения: 31.07.2024); Постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 04.03.2021 № 2 «О некоторых вопросах, возникающих в связи с применением судами антимонопольного законодательства» // Бюллетень Верховного Суда РФ. № 5. Май. 2021.

<sup>17</sup> Постановление Арбитражного суда Московского округа от 21.01.2020 по делу № А40-107482/2019 (Дата обращения: 31.07.2024).

<sup>18</sup> Решение Арбитражного суда г. Москвы от 01.04.2024 по делу № А40-206456/23-139-1701 (Дата обращения: 31.07.2024).

<sup>19</sup> Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 30.03.2023 № 12-П / СЗ РФ. 10.04.2023. № 15. Ст. 2746.

<sup>20</sup> Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 30.03.2023 № 12-П / СЗ РФ. 10.04.2023. № 15. Ст. 2746; Пункт 6.3 Положения о Федеральной антимонопольной службе, утвержденного Постановлением Правительства Российской Федерации от 30.06.2004 № 331 // СЗ РФ. 02.08.2004. № 31. Ст. 3259.

<sup>21</sup> Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 30.03.2023 № 12-П / СЗ РФ. 10.04.2023. № 15. Ст. 2746; Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 26.01.2023 № 4-П / СЗ РФ. 13.02.2023. № 7 Ст. 1192.

<sup>22</sup> Сводный аналитический отчет о результатах мониторинга закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд, а также закупок товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц за 2023 год // [https://minfin.gov.ru/common/upload/library/2024/05/main/Svodnyy\\_2023.pdf](https://minfin.gov.ru/common/upload/library/2024/05/main/Svodnyy_2023.pdf) (Дата обращения: 31.07.2024).

## Заключение

Резюмируя изложенное, следует отметить, что указанные законодательные изменения являются последовательным этапом развития политики противодействия картелям в Российской Федерации.

Исключение распространения антимонопольного иммунитета на подконтрольную группу лиц при заключении соглашений на торгах в полной мере отвечает интересам конкуренции, повышает уровень состязательности при проведении закупок, а также позволяет эффективнее распределять бюджетные средства в социально значимые сферы экономики страны. ■

## Список источников [References]

1. Радионов Г.Г. Государство против картелей: накопленный опыт, ключевые результаты и дальнейшие перспективы [Электронный ресурс] <https://www.consultant.ru/law/interview/radionov/> (Дата обращения: 01.08.2024) [Radionov G.G. State against cartels: accumulated experience, key results and future prospects [Electronic resource] <https://www.consultant.ru/law/interview/radionov/> (Accessed: 01.08.2024) (In Russ.)]
2. Лисицын-Светланов А.Г., Башлаков-Николаев И.В., Заварухин В.П., Максимов С.В. Картелизация российской экономики: основные причины, последствия и пути их устранения // Вестник Российской академии наук. 2020. Т. 90. № 10. С. 909–913. <https://doi.org/10.31857/S0869587320100072> [Lisitsyn-Svetlanov A.G., Bashlakov-Nikolaev I.V., Zavarukhin V.P., Maksimov S.V. Cartelization of the russian economy: the main causes, consequences, and ways of their elimination // Herald of the Russian Academy of Sciences. 2020;90(5):567–576, (In Russ.) <https://doi.org/10.1134/S1019331620050159>]
3. Радионов Г.Г. Формирование в обществе отрицательного отношения к картелям — важнейшая задача антимонопольной службы [Электронный ресурс] <https://cljournal.ru/interview/255/> (Дата обращения: 01.08.2024) [Radionov G.G. The formation of a negative attitude towards cartels in society is the most important task of the antimonopoly service [Electronic resource] <https://cljournal.ru/interview/255/> (Accessed: 01.08.2024) (In Russ.)]
4. Башлаков-Николаев И.В.. Постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации о применении судами антимонопольного законодательства. Научно-практический комментарий: Научное издание / И.В. Башлаков-Николаев, С.В. Максимов. М.: Проспект, 2022. 183 с. ISBN 978-5-392-36662-0 [Bashlakov-Nikolaev I.V. Decision of the Plenum of the Supreme Court of the Russian Federation on the application of antimonopoly legislation by courts. Scientific and practical commentary: Scientific publication / I.V. Bashlakov-Nikolaev, S.V. Maximov. M.: Prospect. 2022. 183 p. ISBN 978-5-392-36662-0, (In Russ.)]
5. Тесленко А.В. Наиболее распространенные стратегии реализации картелей и иных антиконкурентных соглашений на торгах // Журнал предпринимательского и корпоративного права. 2019. № 2 (14). С. 49–54 [Teslenko A.V. The most common strategies of cartelisation and other anticompetitive agreements through the bidding process // 2019;(2):49–54, (In Russ.)]

## Сведения об авторе

**Радионов Григорий Геннадьевич:** кандидат юридических наук, заместитель руководителя ФАС России [fas22@fas.gov.ru](mailto:fas22@fas.gov.ru)

Статья поступила в редакцию: 30.08.2024  
Одобрена после рецензирования: 11.09.2024  
Принята к публикации: 12.09.2024  
Дата публикации: 30.09.2024

The article was submitted: 30.08.2024  
Approved after reviewing: 11.09.2024  
Accepted for publication: 12.09.2024  
Date of publication: 30.09.2024

УДК 34.06  
Научная специальность 5.1.2  
<https://doi.org/10.47361/2542-0259-2024-3-39-52-63>

ISSN: 2542-0259  
© Российское конкурентное право  
и экономика, 2024

# Применение электронных документов и их образов при осуществлении публичных закупок

**Добрецов Г.Б.\***,

Сибирский государственный  
университет науки  
и технологий имени академика  
М.Ф. Решетнева,  
660037, Россия, г. Красноярск,  
пр-т им. Газеты Красноярский  
Рабочий, д. 31

**Вдовина А.Н.,**

Научно-исследовательский  
институт Федеральной службы  
исполнения наказаний,  
125130, Россия, г. Москва,  
ул. Нарвская, д. 15а, стр. 1

## Аннотация

Переход к практике публичных закупок с использованием электронных документов и технологий предопределил не только необходимость введения в нормотворческий, правоприменительный и научный оборот новых — «цифровых» понятий, но и потребность в их доктринальном толковании.

В статье рассмотрены определяемые Федеральным законом от 05.04.2013 № 44-ФЗ<sup>1</sup> «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» (далее — Закон № 44-ФЗ) и постановлением Правительства (далее — ПП) РФ от 27.01.2022 № 60<sup>2</sup> (далее — ПП № 60) понятия «электронный документ» и «электронный образ документа» и внешне похожие понятия «документ в электронном виде» и «графический образ оригинала документа (графический вид)», используемые в Федеральном законе от 18.07.2011 № 223-ФЗ<sup>3</sup> «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц» (далее — Закон № 223-ФЗ) и ПП РФ от 10.09.2012 № 908<sup>4</sup> (далее — ПП № 908).

Авторы приходят к выводу, что термин «документ в электронном виде» тождественен понятию «электронный документ», а понятие «графический вид документа» не может рассматриваться в качестве легального синонима понятия «электронный образ документа». Данное противоречие может быть устранено, по мнению авторов, лишь самим законодателем.

**Ключевые слова:** электронный документ; документ в электронном виде; электронный образ документа; графический образ оригинала документа.

**Для цитирования:** Добрецов Г.Б., Вдовина А.Н. Применение электронных документов и их образов при осуществлении публичных закупок // Российское конкурентное право и экономика. 2024. № 3 (39). С. 52-63. <https://doi.org/10.47361/2542-0259-2024-3-39-52-63>

Авторы заявляют об отсутствии конфликта интересов

<sup>1</sup> Федеральный закон от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» [Электронный ресурс] // [https://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_144624](https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_144624)

<sup>2</sup> Постановление Правительства РФ от 27.01.2022 № 60 «О мерах по информационному обеспечению контрактной системы в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд, по организации в ней документооборота...» (В редакции ПП РФ от 29.06.2024 № 888) [Электронная версия] // [https://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_408412/](https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_408412/)

<sup>3</sup> Федеральный закон от 18.07.2011 № 223-ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц» [Электронная версия] // [https://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_116964/](https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_116964/)

<sup>4</sup> Постановление Правительства РФ от 10.09.2012 № 908 «Об утверждении Положения о размещении в единой информационной системе, на официальном сайте такой системы в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» положения о закупке, типового положения о закупке, информации о закупке (Наименование в редакции ПП РФ от 31.10.2022 № 1946) (В редакции ПП РФ от 31.10.2022 № 1946) [Электронная версия] // [https://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_135277/](https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_135277/)

# Use of Electronic Documents and Their Images in Public Procurement

**Grigori B. Dobretsov\***

Reshetnev Siberian State  
University of Science and  
Technology,  
Krasnoyarsky Rabochy Ave., 31,  
Krasnoyarsk, 660037, Russia

**Alina N. Vdovina,**

Federal State Institution  
Research Institute of the Federal  
Penitentiary Service of Russia,  
Narvskaya str., 15a, bldg 1,  
Moscow, 125130, Russia

**Abstract**

The transition to the practice of public procurement using electronic documents and technologies predetermined not only the need to introduce new — "digital" concepts into normative, law enforcement and scientific circulation, but also the need for their doctrinal interpretation. The article examines the provisions of the Federal Law "On the contract system in the sphere of procurement of goods, works, services to meet state and municipal needs" dated 05.04.2013 No. 44-FZ (hereinafter referred to as Law No. 44) and the Decree of the Government of the Russian Federation dated 27.01.2022. № 60 (hereinafter referred to as Resolution No. 60) the concepts of "electronic document" and "electronic image of a document", and outwardly similar concepts of "electronic document" and "graphic image of the original document (graphic view)" used in the Federal Law "On the Procurement of Goods, Works, and Services by Certain Types of Legal Entities" dated 18.07.2011 № 223-FZ (hereinafter referred to as Law No.223-FZ) and the RF Government Resolution dated 10.09.2012 No. 908 (hereinafter referred to as Resolution № 908). The authors come to the conclusion that the term "electronic document" is identical to the concept of "electronic document", and the concept of "graphic view of a document" cannot be considered as a legal synonym for the concept of "electronic image of a document".

According to the authors, this contradiction can only be eliminated by the rule-maker himself.

**Keywords:** electronic document; document in electronic form; electronic image of a document; graphic image of the original document.

**For citation:** Dobretsov G.B., Vdovina A.N. Use of electronic documents and their images in public procurement // Russian Competition Law and Economy. 2024;(3(39)):52-63, (In Russ.). <https://doi.org/10.47361/2542-0259-2024-3-39-52-63>

The authors declare no conflict of interest

## Введение

Законом № 44-ФЗ установлено, что «контрактная система в сфере закупок основывается на принципах открытости, прозрачности информации о контрактной системе в сфере закупок, обеспечения конкуренции, профессионализма заказчиков, стимулирования инноваций... эффективности осуществления закупок»<sup>5</sup>.

Автором ранее исследовались вопросы оценки эффективности закупок продукции для нужд уголовно-исполнительной системы РФ и показатели, характеризующие эффективность закупок продукции для нужд УИС [1, 2]. Был сделан вывод, что эффективность осуществления закупок примерно на 1/3 обеспечивается соблюдением законодательства РФ о контрактной системе [3, с. 4—6]. Соблюдение законодательства в свою очередь основывается на профессионализме специалистов заказчика, который формируется в процессе приобретения профессиональных компетенций [4]. Разработана модель формирования компетенций специалистов в сфере закупок ФСИН России [1].

В указанных работах обоснован вывод, что одним из элементов профессионализма специалиста в сфере закупок является глубокое овладение профессиональной терминологией, включая правила применения дефиниций. «Уточните значение слов, и вы избавите человечество от половины заблуждений», — говорил философ и математик Рене Декарт.

В представленной статье рассматриваются «цифровые» термины, применяемые в контрактной системе и «корпоративных» закупках, по-разному названные в законах, но имеющие, по нашему мнению, близкий или единый смысл.

В контрактной системе извещение об осуществлении закупки с 01.10.2023 состоит из двух частей:

- из информации, формируемой с использованием единой информационной системы (далее — ЕИС) путем заполнения экранных форм веб-интерфейса ЕИС (информация в «структурированном виде»)<sup>6</sup>. Положение о порядке формирования и размещения информации и документов в ЕИС, о требованиях к их формам, утв. ПП № 60, п. 3 (далее — ПП № 60, Положение о порядке формирования и размещения документов в ЕИС)<sup>7</sup>;
- из информации и документов, сформированных заказчиком самостоятельно без использования ЕИС (сформированных не в «структурированном виде»), и которые включаются в извещение об осуществлении закупки пу-

тем приложения файла — *электронного документа* или образа *бумажного документа* (выделено авторами)<sup>8</sup>.

Как указано в п. 4 Положения о порядке формирования и размещения документов в ЕИС, документы, сформированные без использования ЕИС, размещаются в единой информационной системе в форме электронного документа или образа бумажного документа, объем каждого из которых не должен превышать 50 мегабайт, при этом:

а) если информация, содержащаяся в таких электронных документах и (или) образах, не соответствует информации, сформированной с использованием ЕИС, приоритет имеет информация, сформированная с использованием ЕИС;

б) такие электронные документы и образы должны иметь открытые форматы, обеспечивающие возможность просмотра всего документа либо его фрагмента средствами общедоступного программного обеспечения, и не должны быть зашифрованы или защищены средствами, не позволяющими осуществить ознакомление с их содержанием без дополнительного программного обеспечения, которое требует заключения лицензионного или иного соглашения с правообладателем такого программного обеспечения, если оно предусматривает взимание платы<sup>9</sup>.

Вместе с тем обратим внимание, что технологические средства официального сайта должны обеспечивать в том числе возможность поиска пользователями официального сайта текстовой информации и документов, размещенных на официальном сайте, по их реквизитам, наименованию, по фрагментам текста, *за исключением возможности поиска текстовой информации в документах, сформированных в форме электронных образов бумажных документов*<sup>10</sup>.

Законом № 223-ФЗ установлено применение электронных документов, порядок и сроки их хранения. «Обмен между участником конкурентной закупки в электронной форме, заказчиком и оператором электронной площадки информацией... осуществляется на электронной площадке в форме электронных документов»<sup>11</sup>. «Документы и информация, связанные с осуществлением закупки с участием только субъектов малого и среднего предпринимательства и полученные или направленные оператором электронной площадки заказчику, участнику закупки в форме *электронного документа* (выделено авторами) в соответствии с настоящим Федеральным законом, хранятся оператором электронной площадки не менее трех лет»<sup>12</sup>.

<sup>5</sup> Федеральный закон РФ от 05.04.2013 № 44-ФЗ ст. 6 // СПС КонсультантПлюс. Законодательство. ВерсияПроф.

<sup>6</sup> Федеральный закон РФ от 05.04.2013 № 44-ФЗ ст. 42 ч. 1 // СПС КонсультантПлюс. Законодательство. ВерсияПроф.

<sup>7</sup> См.: Положение о порядке формирования и размещения информации и документов в единой информационной системе в сфере закупок, о требованиях к их формам, утв. ПП № 60, п. 3.

<sup>8</sup> ПП № 60. Положение о порядке формирования и размещения документов в ЕИС, п. 4; п. 2 формы, являющейся приложением к Положению; ФЗ РФ от 05.04.2013 № 44-ФЗ ст. 42 ч. 2 // СПС КонсультантПлюс. Законодательство. ВерсияПроф.

<sup>9</sup> ПП № 60. Положение о порядке формирования и размещения документов в ЕИС, п. 4.

<sup>10</sup> ПП № 60. Положение о ЕИС, пп. 9 «е».

<sup>11</sup> Федеральный закон РФ от 18.07.2011 № 223-ФЗ ст. 3.3 ч. 4 // СПС КонсультантПлюс. Законодательство. ВерсияПроф.

<sup>12</sup> Федеральный закон РФ от 18.07.2011 № 223-ФЗ ст. 3.4 ч. 30 // СПС КонсультантПлюс. Законодательство. ВерсияПроф.



В части размещения информации по Закону № 223-ФЗ действует Положение, утв. постановлением Правительства РФ от 10.09.2012 № 908 (далее — Положение ПП № 908)<sup>13</sup>.

В соответствии с п. 9 Положения ПП № 908 сведения, содержащиеся в документах, составленных с помощью средств, предусмотренных программно-аппаратным комплексом ЕИС, и сведения, содержащиеся в файле в формате, обеспечивающем возможность его сохранения на технических средствах пользователей и допускающем после сохранения возможность поиска и копирования произвольного фрагмента текста (далее — электронный вид), *или в файле с графическим образом оригинала документа (далее — графический вид)* (выделено авторами), должны совпадать<sup>14</sup>.

Кроме этого, понятие «графический вид» используется в других нормах Положения ПП РФ № 908, например: «Протоколы, составленные в ходе закупки, размещаются также в графическом виде», «Вместе с документом, содержащим сведения о договоре, представитель заказчика может разместить электронный вид такого договора и (или) его графический вид, другие документы в электронном и (или) в графическом виде, предусмотренные положением о закупке, размещенным в единой информационной системе»<sup>15</sup>.

При этом понятие графического вида по отношению к текстовым материалам законодательство РФ не дает.

Рассмотрим дефиниции «электронный документ» и «электронный образ документа», которые применяются в контрактной системе (Закон № 44-ФЗ и ПП РФ № 60) и «документ в электронном виде» и «графический образ оригинала документа (графический вид)» — термины законодательства о «корпоративных» закупках (Закон № 223-ФЗ и Положение ПП РФ № 908), а также нормы, связанные с их применением.

## 1. Понятия терминов «электронный документ», «электронный образ документа» в Законе № 44-ФЗ

Что такое документ в электронном виде?

*Документ в электронном виде* — это электронный образ документа или электронный документ<sup>16</sup>. То есть до-

кумент в электронном виде является общим понятием документа, который может быть выполнен в двух формах: в виде электронного документа либо электронного образа документа.

**1.1. Электронный документ** — документ, созданный в электронной форме без предварительного документирования на бумажном носителе, подписанный электронной подписью в порядке, установленном законодательством РФ<sup>17</sup>.

Таким образом, электронный документ представляет собой зафиксированную на материальном носителе информацию с определенными реквизитами в электронной форме, т.е. виде, пригодном для ее восприятия человеком, передачи посредством информационно-телекоммуникационных сетей и обработки в информационных системах [9, с. 106].

Согласимся с П.С. Долгополовым и Г.В. Костиковой, которые выделяют основные признаки электронного документа:

- электронная форма (способ фиксирования информации в виде цифрового кода);
- соблюдение требований документирования информации. Документированная информация должна быть воспроизводимой, т.е. ее можно прочесть, она должна быть понятной и отражать сущность и правовую природу правоотношений;
- возможность обработки и передачи информации в сети Интернет;
- заверение информации электронной цифровой подписью;
- возможность воспроизведения документа в бумажном варианте [5; 6, с. 472].

Информация в электронной форме, подписанная квалифицированной электронной подписью, признается электронным документом, равнозначным документу на бумажном носителе, подписанному собственноручной подписью, и может применяться в любых правоотношениях в соответствии с законодательством РФ кроме случая, если федеральными законами или принимаемыми в соответствии с ними нормативными правовыми актами установлено требование о необходимости составления документа исключительно на бумажном носителе<sup>18</sup>.

Использование усиленной квалифицированной электронной подписи (далее — усиленная электронная подпись) для подписания электронных документов, предусмотренных Законом № 44-ФЗ, обеспечивает единая информационная система<sup>19</sup>.

<sup>13</sup> ПП РФ от 10.09.2012 № 908 «Об утверждении Положения о размещении в единой информационной системе, на официальном сайте такой системы в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» положения о закупке, типового положения о закупке, информации о закупке» // СПС КонсультантПлюс. Законодательство. ВерсияПроф.

<sup>14</sup> Там же. Положение, п. 9.

<sup>15</sup> ПП № 908. Положение, п. 35, п. 40.

<sup>16</sup> О некоторых вопросах применения законодательства, регулирующего использование документов в электронном виде в деятельности судов общей юрисдикции и арбитражных судов: Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 26.12.2017 № 57 // РГ. 2017. 29 дек.

<sup>17</sup> Там же. Приказ Судебного департамента при Верховном Суде РФ от 27.12.2016 № 251 //

<https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/71477352/>

<sup>18</sup> Федеральный закон РФ от 06.04.2011 № 63-ФЗ, ч. 1. ст. 6 // <https://ivo.garant.ru/#/document/12184522>

<sup>19</sup> Закон от 05.04.2013 № 44-ФЗ, ст. 4 ч. 1 п. 3.



Таким образом, в целях Закона №44-ФЗ под электронным документом понимается документ, созданный в электронной форме без предварительного документирования на бумажном носителе, подписанный усиленной электронной подписью и размещенный в соответствии с Законом №44-ФЗ в ЕИС либо на электронной площадке для передачи и последующей обработки информации.

**1.2. Электронный образ документа** (электронная копия документа, изготовленного на бумажном носителе) — переведенная в электронную форму с помощью средств сканирования копия документа, изготовленного на бумажном носителе, заверенная электронной подписью в порядке, установленном законодательством РФ<sup>20</sup>.

Электронный образ документа — это фактически копия документа на бумажном носителе, выполненная в электронном виде, тогда как электронный документ — оригинал, который изначально никогда не имел бумаги как материального носителя (способа фиксации информации на материальном носителе).

Электронный образ документа — это документ, преобразованный в электронную форму путем сканирования с сохранением его реквизитов<sup>21</sup>.

О создании электронного образа документа посредством сканирования документа, исполненного в письменной форме, говорится в ряде судебных и нормативных правовых актов.

«Определенные... правила создания электронного образа документа с помощью сканирования, обеспечивающего сохранение всех реквизитов и аутентичных признаков подлинности, включая графическую подпись лица, а также предусмотренное... подписание электронного документа электронной подписью лица, которое указано в тексте как лицо, его подписавшее, не противоречат процессуальному законодательству Российской Федерации...»<sup>22</sup>.

Преобразование документов, представленных на бумажном носителе, в электронные образы таких документов производится путем сканирования, — указано в ПП РФ №818<sup>23</sup>.

Если оригинал документа сканируется, то такой документ становится электронным образом документа (электронной копией документа, изготовленного на бумажном носителе) [7, с. 108—109].

Итак, электронный образ документа — переведенная в электронную форму с помощью средств сканирования копия документа, изготовленного на бумажном носителе, заверенная электронной подписью в порядке, установленном законодательством Российской Федерации.

Выделяют основные требования к электронному образу и оригиналу документа:

- 1) обеспечение сохранности реквизитов и аутентичных признаков подлинности;
- 2) оригинал подписывается графической подписью лица;
- 3) оригинал содержит печать и угловой штамп бланка (при наличии);
- 4) электронный образ может быть заверен как усиленной квалифицированной электронной подписью, так и простой электронной подписью (в соответствии с требованиями нормативных правовых актов);
- 5) сканирование документа на бумажном носителе должно производиться в масштабе 1:1 в черно-белом либо сером цвете;
- 6) создание отдельных файлов для каждого электронного образа документа.

Таким образом, можно определить некоторые различия между понятиями «электронный документ» и «электронный образ документа» (табл. 1) [7].

Таблица 1. Некоторые различия между понятиями «электронный документ» и «электронный образ документа»

Table 1. Some differences between the concepts of “electronic document” and “electronic image of a document”

Электронный документ	Электронный образ документа	Нормативная база
Создается в электронной форме	Создается на бумажном носителе и переводится в электронную форму с помощью средств сканирования документа	Федеральный закон от 06.04.2011 № 63-ФЗ. Ст. 6
Подписывается электронной подписью	Подписывается графической подписью, при этом могут предъявляться требования по заверению электронной подписью	пп. 2.3.1, 2.3.5 Порядка подачи мировым судьям документов в электронном виде, в том числе в форме электронного документа, утв. Приказом Судебного департамента при Верховном Суде РФ от 11.09.2017 № 168

<sup>20</sup> Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 26.12.2017 № 57 // РГ. 29.12.2017.

<sup>21</sup> Налоговый кодекс РФ. Ст. 23, п. 5.1.

<sup>22</sup> Решение Верховного Суда РФ от 30.01.2018 № АКПИ17-1019 [Электронный ресурс] // [https://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_294529/](https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_294529/)

<sup>23</sup> Правила проставления МФЦ отметки на документах, представленных на бумажном носителе, о создании электронных образов таких документов, утв. постановлением Правительства РФ от 06.05.2022 № 818.

## 2. Понятия терминов «документ в электронном виде» и «графический образ оригинала документа (графический вид)» в Законе № 223-ФЗ

Обратим внимание на то, что в контрактной системе и в «корпоративных» закупках применяются разные «цифровые» термины: «электронный документ» и «элек-

тронный образ документа» — в контрактной системе (Закон № 44-ФЗ и ПП № 60) и «документ в электронном виде» и «графический образ оригинала документа (графический вид)» — термины законодательства о «корпоративных» закупках (Закон № 223-ФЗ и Положение ПП № 908), а также нормы, связанные с их применением. Типы «цифровых» терминов в их взаимосвязи приведены в табл. 2.

Таблица 2. Типы «цифровых» терминов в контрактной системе и «корпоративных» закупках

Table 2. Types of “digital” terms in the contract system and “corporate” procurement

Контрактная система	Корпоративные закупки
Электронный документ	Документ в электронном виде
Электронный образ документа	Графический образ оригинала документа (графический вид)

### Общее в применении указанных цифровых инструментов

1. И ПП № 60 (для контрактной системы), и Положение ПП № 908 (для «корпоративных» закупок) предусматривает формирование информации и документов для размещения в ЕИС как с использованием единой информационной системы (путем заполнения экранных форм веб-интерфейса ЕИС), так и без такового.

В контрактной системе: документы, сформированные без использования единой информационной системы, размещаются в ЕИС в форме электронного документа или образа бумажного документа<sup>24</sup>.

В корпоративных закупках: сведения могут содержаться в документах, составленных с помощью средств, предусмотренных программно-аппаратным комплексом ЕИС, а также могут содержаться в файле в формате, обеспечивающем возможность его сохранения на технических средствах пользователей и допускающем после сохранения возможность поиска и копирования произвольного фрагмента текста (далее — электронный вид), или в файле с графическим образом оригинала документа (далее — графический вид) (Постановление № 908)<sup>25</sup>.

2. **Приоритет функционала ЕИС.** Информация, сформированная с использованием функционала ЕИС, имеет приоритет.

В контрактной системе: если информация, содержащаяся в таких электронных документах и (или) образах, не соответствует информации, сформированной с использо-

ванием ЕИС, приоритет имеет информация, сформированная с использованием единой информационной системы<sup>26</sup>.

В корпоративных закупках сведения, содержащиеся в документах, составленных с помощью функционала ЕИС, и содержащиеся в файле в электронном виде или в графическом виде, должны совпадать, а в случае несоответствия приоритетными являются сведения, составленные с помощью функционала ЕИС<sup>27</sup>.

3. **Информация, формируемая без использования ЕИС, размещается в двух видах:** в электронном виде или в электронном образе бумажного документа.

В контрактной системе: документы размещаются в ЕИС в форме электронного документа или образа бумажного документа<sup>28</sup>.

В корпоративных закупках: сведения могут содержаться в файле в электронном виде или в файле с графическим образом оригинала документа (далее — графический вид)<sup>29</sup>.

4. **Подписание электронных документов** (документов в электронном виде) предусмотрено усиленной квалифицированной электронной подписью.

В контрактной системе предусмотрено использование усиленной квалифицированной электронной подписи (усиленная электронная подпись) для подписания электронных документов, предусмотренных Законом № 44-ФЗ<sup>30</sup>.

<sup>24</sup> ПП № 60, Положение о порядке формирования и размещения информации и документов в ЕИС, п. 4.

<sup>25</sup> ПП № 908, Положение, п. 9.

<sup>26</sup> ПП № 60, Положение о порядке формирования и размещения информации и документов в ЕИС, п. 4 «а».

<sup>27</sup> ПП № 908, Положение, п. 9.

<sup>28</sup> ПП № 60, Положение о порядке формирования и размещения информации и документов в ЕИС, п. 4.

<sup>29</sup> ПП № 908, Положение, п. 9.

<sup>30</sup> ФЗ РФ от 05.04.2013 № 44-ФЗ. Ст. 4. ч. 1. п. 3 // СПС Консультант-Плюс. Законодательство. ВерсияПроф.

Так же и в корпоративных закупках: информация и документы размещаются в ЕИС только после подписания документа, содержащего указанную информацию, усиленной квалифицированной электронной подписью лица, уполномоченного на размещение в ЕИС информации от имени заказчика<sup>31</sup>.

**5. Поиск фрагментов текста.** В соответствии с правилами, регулирующими размещение цифровых документов, предусмотрен поиск и копирование фрагментов текста в документах, размещенных в электронном виде, и не предусмотрен поиск (копирование) фрагментов электронных (графических) образов.

В контрактной системе: сведения, содержащиеся в файле в электронном виде, должны обеспечивать возможность поиска пользователями официального сайта текстовой информации по их реквизитам, наименованию, по фрагментам текста, за исключением возможности поиска текстовой информации в документах, сформированных в форме электронных образов бумажных документов<sup>32</sup>. Отметим, что документы, сформированные без использования единой информационной системы, размещаются в ЕИС в форме электронного документа или образа бумажного документа, при этом такие электронные документы и образы должны иметь открытые форматы, обеспечивающие возможность *просмотра* (курсив наш — авторы) всего документа либо его фрагмента средствами общедоступного программного обеспечения, и не должны быть зашифрованы или защищены средствами, не позволяющими осуществить ознакомление с их содержимым без дополнительного программного обеспечения, которое требует заключения лицензионного или иного соглашения с правообладателем такого программного обеспечения, если оно предусматривает взимание платы<sup>33</sup>.

В корпоративных закупках: сведения, содержащиеся в файле в формате, обеспечивающем возможность его сохранения на технических средствах пользователей и допускающем после сохранения возможность поиска и копирования произвольного фрагмента текста (далее — электронный вид), или в файле с графическим образом оригинала документа (далее — графический вид)<sup>34</sup>.

### Что понимается под документом в электронном виде?

Постановление № 908 дает следующее толкование термина «электронный вид документа» — это сведения, содержащиеся в файле в формате, обеспечивающем

возможность его сохранения на технических средствах пользователей и допускающем после сохранения возможность поиска и копирования произвольного фрагмента текста<sup>35</sup>.

Как указано в Законе об информации, электронный документ — документированная информация, представленная в электронной форме, то есть в виде, пригодном для восприятия человеком с использованием электронных вычислительных машин, а также для передачи по информационно-телекоммуникационным сетям или обработки в информационных системах<sup>36</sup>.

*Отсюда авторами делается вывод, что термин, применяемый в «корпоративных» закупках (Положение ПП № 908) «документ в электронном виде», не несет смысл обобщающего по отношению к электронному документу и электронному образу документа<sup>37</sup>, а является правовым аналогом термина «электронный документ», применяемого в контрактной системе Законом № 44-ФЗ и ПП № 60.*

## 3. Графический вид документа приобретает посредством сканирования либо фотографирования

### Что такое графический вид документа?

*По нашему мнению, графическим видом документа (графическим образом оригинала документа) по аналогии с «образом бумажного документа» в закупках по Закону № 44-ФЗ будет сканированный документ.*

Так же считают эксперты Института госзакупок: «...под графическим видом понимается файл с графическим образом оригинала документа. Таким образом, заказчик обязан разместить в ЕИС сканированные экземпляры протоколов, где отражены собственноручные подписи членов комиссии»<sup>38</sup>.

С нашей точки зрения, п. 35 Положения, утв. ПП № 908 — «Протоколы, составленные в ходе закупки, размещаются также в графическом виде», — изложен в императивной форме<sup>39</sup>. Заказчик должен разместить

<sup>31</sup> п. 4 Положения, утвержденного Постановлением № 908.

<sup>32</sup> п/п. «е» п. 9 Положения о ЕИС, утвержденного ПП № 60.

<sup>33</sup> ПП № 60. Положение о порядке формирования и размещения информации и документов в ЕИС, п. 4 «б».

<sup>34</sup> п. 9 Положения, утвержденного ПП № 908.

<sup>35</sup> п. 9 Положения, утвержденного ПП № 908.

<sup>36</sup> Федеральный закон РФ от 27.07.2006 № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации». Ст. 2 п. 11.1 [Электронный ресурс] // [https://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_61798/](https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_61798/)

<sup>37</sup> Как указано в Постановлении Пленума Верховного Суда РФ от 26.12.2017 № 57, документ в электронном виде является общим понятием документа, который может быть выполнен в двух формах: в виде электронного документа либо электронного образа документа. — *Прим. авт.*

<sup>38</sup> Вестник Института госзакупок». № 09 (85), сентябрь 2021. С. 25. Рубрика «Вопросы и ответы». Утверждены Экспертным клубом Института госзакупок (протокол № 23/21 от 31.08.2021).

<sup>39</sup> ПП № 908. Положение, п. 35.

в ЕИС протокол, сформированный посредством функционирования ЕИС, и (или) электронный вид протокола, *а также графический вид протокола (графический образ оригинала документа)*, — указало Минэкономразвития РФ, — только после его подписания<sup>40</sup>.

Суд, рассматривая конкретное дело, сделал вывод, что графический вид протокола — «размещение в ЕИС подписанного протокола в отсканированном виде, содержащего графические изображения подписей всех членов комиссии». Однако посчитал, что размещение протокола также в графическом виде «является правом, а не обязанностью заказчика»<sup>41</sup>. При этом указанный вывод суд сделал не на основании п. 35 Положения ПП № 908, а на основании п. 9: «Пунктом 9 Положения предусмотрено, что сведения, содержащиеся в документах, составленных с помощью средств, предусмотренных программно-аппаратным комплексом единой информационной системы (далее — функционал единой информационной системы), и сведения, содержащиеся в файле в формате, обеспечивающем возможность его сохранения на технических средствах пользователей и допускающем после сохранения возможность поиска и копирования произвольного фрагмента текста (далее — электронный вид), или в файле с графическим образом оригинала документа (далее — графический вид), должны совпадать, а в случае несовпадения приоритетными являются сведения, составленные с помощью функционала единой информационной системы».

Способ создания графического вида документа посредством сканирования приводится в ряде ведомственных актов. «Документы, содержащие графические элементы, которые не могут быть преобразованы в текстовый вид (технологические схемы, чертежи, диаграммы, графики, изображения (фотографии, рисунки) товаров) (далее — графические документы), представляются в виде электронных образов, в том числе полученных путем сканирования бумажных носителей»<sup>42</sup>.

Однако в некоторых ведомственных документах встречается противоположная позиция. Нормативные правовые и иные акты, — отмечается в приказе Мин-

труда РФ, — размещаются в виде текста в формате, обеспечивающем возможность поиска и копирования фрагментов текста средствами веб-обозревателя. Нормативные и иные акты могут дополнительно размещаться в графическом формате в виде графических образов их оригиналов («графический формат»). Размещение актов в иных форматах, а также в виде сканированных документов, требующих дополнительного распознавания, не допускается<sup>43</sup>.

Схожей точки зрения придерживается Федеральная антимонопольная служба, и на вопрос: можно ли размещать скан-копии документов, которые входят в состав извещения (документации) о закупке по Закону № 223-ФЗ, — отвечает отрицательно.

Как отмечается в решении ФАС России<sup>44</sup>, согласно ч. 5 ст. 4 Закона № 223-ФЗ при осуществлении закупки в ЕИС на официальном сайте размещаются извещение об осуществлении конкурентной закупки, документация о конкурентной закупке, проект договора, являющийся неотъемлемой частью извещения об осуществлении конкурентной закупки и документации о конкурентной закупке, изменения, внесенные в такие извещения и документацию, разъяснения такой документации, протоколы, составляемые при осуществлении закупки, итоговый протокол, иная дополнительная информация.

Далее решение ФАС России содержит обоснование принятого по жалобе участника закупки решения. Рассмотрим доводы контрольного органа.

В соответствии с п. 9 Положения, утвержденного Постановлением № 908, под электронным документом понимается файл в формате, обеспечивающем возможность его сохранения на технических средствах пользователей и допускающем после сохранения возможность поиска и копирования произвольного фрагмента текста.

Пунктом 22 Положения ПП № 908 установлено, что с извещением о закупке в ЕИС размещается электронный вид документации о закупке и электронный вид проекта договора, являющегося неотъемлемой частью извещения о закупке и документации о закупке.

Согласно доводу жалобы участника закупки, права и законные интересы Заявителя нарушены действиями Заказчика, неправомерно разместившего Техническое задание в ЕИС в формате, не представляющем возможность поиска и копирования фрагментов текста.

<sup>40</sup> Письмо Министерства экономического развития РФ от 08.11.2016 № ОГ-Д28-12654 [Электронный ресурс] // [https://www.audar-info.ru/na/article/view/type\\_id/15/doc\\_id/48410/](https://www.audar-info.ru/na/article/view/type_id/15/doc_id/48410/)

<sup>41</sup> Постановление Тринадцатого арбитражного апелляционного суда от 05.12.2017 13АП-24336/2017 по делу № А56-11576/2017 / СПС КонсультантПлюс // <https://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=RAP5013&n=235137&ysclid=lww4mxbd7660935697#67C2SEUr66csY95C> (Дата обращения: 01.06.2024).

<sup>42</sup> Приказ Минфина России от 30.08.2016 № 144н, п. 6.; Приказ ФТС России от 17.09.2013 № 1761, п. 4.; Приказ Минфина России от 20.09.2019 № 150н.

<sup>43</sup> Приказ Минтруда России от 07.10.2013 № 530н, п. 9 [Электронный ресурс] // <https://mintrud.gov.ru/docs/mintrud/orders/157>

<sup>44</sup> Решение ФАС РФ от 27.07.2023 № 223ФЗ-289/23 [Электронный ресурс] // [https://gkgz.ru/wp-content/uploads/2024/02/Reshenie-28\\_61418\\_23.pdf](https://gkgz.ru/wp-content/uploads/2024/02/Reshenie-28_61418_23.pdf)

Представитель Заказчика на заседании Комиссии ФАС России с доводом Жалобы не согласился и представил сведения, согласно которым Техническое задание размещено в формате PDF (скан-копия Технического задания), при этом для поиска и копирования информации участнику закупки необходимо воспользоваться помощью специальных программ (например, Adobe Acrobat) для перевода текста Технического задания в формат, позволяющий осуществлять копирование.

Вместе с тем Комиссия ФАС России отмечает, что в соответствии с Положением ПП № 908 документация о закупке в электронном виде на сайте ЕИС должна размещаться заказчиком в формате, позволяющем осуществить любому участнику закупки копирование отдельных ее частей (например, в виде одной страницы) без перевода текста документации о закупке в копируемый формат.

При этом Комиссия ФАС России установила, что Заказчиком Техническое задание в ЕИС не размещено в формате, установленном Положением ПП № 908.

Действия Заказчика, разместившего Техническое задание в формате, не позволяющем осуществлять копирование текста, — указано в Решении ФАС, — нарушают ч. 5 ст. 4 Закона № 223-ФЗ, что содержит признаки состава административного правонарушения, ответственность за совершение которого предусмотрена ч. 5 ст. 7.32.3 КоАП.

Анализ Правил ведения реестра договоров<sup>45</sup> позволяет сделать вывод о схожести терминов Закона № 44-ФЗ и Закона № 223-ФЗ и даже более — о правовом аналоге применяемых ими дефиниций: «электронный документ» и «документ в электронном виде», о схожести и в то же время о некоторых различиях терминов «электронный образ документа» и «графический образ оригинала документа (графический вид)», о способах формирования «электронного образа документа» и «графического образа документа» путем их сканирования — и в том, и в другом законе. Как указано в Правилах, принятых Правительством РФ, в соответствии со ст. 4.1 Закона № 223-ФЗ<sup>46</sup> информация и документы, подлежащие включению в реестр договоров, направляются заказчиком в электронном виде и подписываются с использованием усиленной квалифицированной электронной подписи лица, имеющего право действовать от имени заказчика. При этом такие документы формируются в виде *электронного образа бумажного документа, созданного в том числе посредством его сканирования* (курсив наш — авторы), или в форме электронного документа, если документ сформирован в электронном виде<sup>47</sup>. То есть

электронный образ бумажного документа — это термин не только Закона № 44-ФЗ, но и Закона о «корпоративных» закупках (№ 223-ФЗ), а сканирование — это универсальный способ формирования образа документа и один из способов формирования графического вида.

#### 4. Отличия электронного образа и графического вида документа

«Электронный образ документа» (контрактная система, Закон № 44-ФЗ) и «графический вид документа» («корпоративные» закупки, Закон № 223-ФЗ) — это два различных способа предоставления документов в цифровой форме, каждый из которых имеет свои особенности применения.

*Электронный образ документа* обычно создается путем сканирования бумажного документа или преобразования электронного документа в формат, который поддерживает текстовые и графические элементы. Электронные образы могут содержать как изображения, так и текст, который может быть распознан и преобразован в редактируемый формат с помощью технологии оптического распознавания символов (далее — OCR). Это позволяет не только просматривать документ, но и работать с его текстом — копировать, редактировать, выполнять поиск по тексту и т. д.

*Графический вид документа* — это изображение документа, которое может быть получено путем сканирования бумажного документа или его фотографирования цифровой камерой. Графический вид представляет собой растровое изображение (пиксельные изображения, состоящие из крошечных цветных точек), в котором текст является частью картинки и не может быть обработан как текстовая информация без применения OCR.

«В «корпоративных» закупках протоколы дополнительно размещаются в графическом виде, — пишет И. А. Сургутскова, — что предполагает размещение отсканированного оригинала протокола, его фотографии и т. п.» [8].

#### Основные отличия

1. *Работа с текстом.* В электронном образе текст может быть распознан и доступен для редактирования и поиска, в то время как в графическом виде документа текст является частью изображения и недоступен для прямого редактирования без применения OCR.

2. *Форматы файлов.* Электронные образы часто сохраняются в форматах PDF или DOCX, которые поддерживают текстовые слои, в то время как графические виды сохраняются в форматах изображений JPEG, PNG, TIFF.

3. *Электронные образы* удобны для работы с документами в цифровом виде. Выбор между указанными формами зависит от целей использования документа.

<sup>45</sup> Правила ведения реестра договоров, заключенных заказчиками по результатам закупки (утв. ПП РФ от 31.10.2014 № 1132).

<sup>46</sup> Правила ведения реестра договоров, заключенных заказчиками по результатам закупки (утв. ПП РФ от 31.10.2014 № 1132), п. 11.

<sup>47</sup> О порядке ведения реестра договоров, заключенных заказчиками по результатам закупки: ПП РФ от 31.10.2014 № 1132 // СПС «Гарант». <https://ivo.garant.ru/#/document/70782736> (Дата обращения: 01.06.2024).



## 5. Вариативность применения документов в электронном виде, электронных образов и графических видов документов

### 5.1. В контрактной системе

Законом № 44-ФЗ и нормативно-правовыми актами (далее — НПА), регулирующими контрактную систему, предусмотрено формирование в дополнение к структурированным формам документов (созданным с использованием ЕИС) электронных документов или электронных образов бумажных документов посредством сканирования.

В отдельных случаях такие формы создаются не в дополнение к структурированным, а вместо структурированных (то есть без использования ЕИС). Например, раздел 2 ст. 42 Закона № 44-ФЗ должен содержать указание на следующие документы, прилагаемые к извещению об осуществлении закупки в форме электронных документов или образов бумажных документов, сформированных без использования единой информационной системы<sup>48</sup>. Или: в реестр контрактов подлежит включению в том числе контракт (с прилагаемыми документами) в форме электронного документа, заключенный по результатам проведения электронных процедур, а также если при осуществлении закупки у единственного поставщика (подрядчика, исполнителя) контракт заключается с использованием ЕИС в соответствии с ч. 14 ст. 93 Закона № 44-ФЗ либо в форме электронного образа бумажного документа (за исключением случаев, при которых контракт подлежит включению в реестр в форме электронного документа)<sup>49</sup>.

В отдельных случаях структурированные документы не дополняются электронными документами и электронными образами. Например, при формировании протоколов закупочной комиссией «заказчик формирует с использованием электронной площадки протокол подведения итогов определения поставщика (подрядчика, исполнителя), после подписания такого протокола усиленными электронными подписями членами комиссии по осуществлению закупок подписывает его усиленной электронной подписью лица, имеющего право действовать от имени заказчика, и направляет оператору электронной площадки»<sup>50</sup>.

И наоборот, «...если приемочная комиссия включает членов, не являющихся работниками заказчика, допускается осуществлять подписание документа о прием-

ке, составление мотивированного отказа от подписания документа о приемке, подписание такого отказа без использования усиленных электронных подписей и единой информационной системы. Если члены приемочной комиссии... не использовали усиленные электронные подписи и единую информационную систему, заказчик прилагает подписанные ими документы в форме электронных образов бумажных документов»<sup>51</sup>.

### 5.2. «Корпоративные» закупки

Законом № 223-ФЗ и НПА, регулирующими «корпоративные» закупки, предусмотрено формирование в дополнение к структурированным формам документов (созданным с использованием ЕИС) электронных документов и (или) графических видов бумажных документов<sup>52</sup>.

Например, план закупки считается размещенным в ЕИС надлежащим образом после размещения в соответствии с п. 4 настоящего Положения в ЕИС структурированного вида плана закупки и (или) электронного вида плана закупки либо структурированного вида плана закупки и графического вида такого плана<sup>53</sup>.

В некоторых случаях электронный вид документа заменяет структурированную форму: для размещения в ЕИС протоколов, составленных в ходе закупки, представитель заказчика в ЕИС выбирает форму протокола из имеющихся форм протоколов или корректирует имеющуюся в единой информационной системе форму протокола в соответствии с положением о закупке и (или) размещает электронный вид протокола<sup>54</sup>.

При этом протоколы, составленные в ходе закупки, размещаются также в графическом виде<sup>55</sup>.

## Заключение

1. Таким образом, в «корпоративных» закупках информация и документы размещаются в структурированном виде (с помощью средств программно-аппаратного комплекса ЕИС), а также (кроме структурированной формы) — в электронном или графическом виде. При этом в электронном или графическом виде (по выбору заказчика) предусмотрено размещение положения о закупках, плана закупок, договора, отчета. Не предусмотрено размещение в графическом виде извещения и документации о закупке. Обязательно в графическом виде размещение подписанных протоколов о закупках<sup>56</sup>. За неразмещение в графическом виде

<sup>48</sup> ПП РФ № 60. Положение о порядке формирования и размещения информации и документов в единой информационной системе в сфере закупок, о требованиях к их формам, п. 8 «в». Приложение к Положению, п. 2.

<sup>49</sup> ПП РФ № 60. Правила ведения реестра контрактов, заключенных заказчиками, п. 10 «т».

<sup>50</sup> Федеральный закон РФ от 05.04.2013 № 44-ФЗ. Ст. 48. ч. 15. п. 2 // СПС КонсультантПлюс. Законодательство. ВерсияПроф.

<sup>51</sup> Федеральный закон РФ от 05.04.2013 № 44-ФЗ ст. 94. п. 5. п/п. «а», п/п. «б» // СПС КонсультантПлюс. Законодательство. ВерсияПроф.

<sup>52</sup> Например, ПП РФ № 908, п. 40.

<sup>53</sup> ПП РФ № 908, п. 17.

<sup>54</sup> ПП РФ № 908, п. 33.

<sup>55</sup> ПП РФ № 908, п. 35.

<sup>56</sup> ПП № 908. Положение, пункты 9, 10, 12, 15, 16, 17, 22, 28, 33, 35, 37, 40, 42, 43, 51, 55.



подписанного протокола, равно как и за размещение в графическом виде извещения и документации, предусмотрена административная ответственность<sup>57</sup>.

Обратим внимание на п. 9 Положения ПП № 908, которым установлено, что «сведения, содержащиеся в файле в формате, обеспечивающем возможность его сохранения на технических средствах пользователей и допускающем после сохранения возможность поиска и копирования произвольного фрагмента текста (далее — электронный вид), или в файле с графическим образом оригинала документа (далее — графический вид)...» указаны два разных типа документа: один — электронный документ, предусматривающий возможность поиска и копирования, и другой — графический (электронный образ — скан-копия/фотография), для которого требования копирования и поиска не установлены.

В отличие от этого в контрактной системе документы, сформированные без использования единой информационной системы, размещаются в ЕИС в форме электронного документа или образа бумажного документа, при этом такие электронные документы и образы должны иметь открытые форматы, обеспечивающие возможность *просмотра всего документа* (курсив наш — авторы) — просмотра, а не копирования и поиска, либо его фрагмента средствами общедоступного программного обеспечения, и не должны быть зашифрованы или защищены средствами, не позволяющими осуществить ознакомление с их содержимым без дополнительного программного обеспечения, которое требует заключения лицензионного или иного соглашения с правообладателем такого программного обеспечения, если оно предусматривает взимание платы<sup>58</sup>.

В отдельных случаях Законом № 44-ФЗ предусмотрено такое формирование электронных образов документов вместо применения структурированных форм.

2. По мнению авторов, термин, применяемый Положением ПП № 908 «документ в электронном виде», является правовым аналогом термина «электронный документ», применяемого Законом № 44-ФЗ, ПП № 60, а также Законом № 223-ФЗ.

А дефиниция «графический вид документа» (Положение ПП № 908) не является аналогом «электронного образа документа» (ПП № 60) — электронной копии документа, изготовленного на бумажном носителе и переведенного в электронную форму, так как в графический вид документ может быть преобразован не только с помощью средств сканирования, но и путем фотографирования. Графический вид документа, как и электронный образ

документа, для придания юридической силы подписывается усиленной квалифицированной электронной подписью в порядке, установленном законодательством РФ.

Однако правовой определенности в вопросе, является ли графический вид, полученный посредством сканирования бумажного документа, правовым аналогом электронного образа документа, — нет. Как и нет объяснения причин применения разных цифровых конструкций в контрактной системе и «корпоративных» закупках в одних и тех же целях.

3. Предлагаем внести изменения в постановление Правительства РФ № 908 от 10.09.2012: заменить термин «графический вид» на «электронный образ» документа.

4. В соответствии с Приложением к ПП № 908 и позицией контрольных органов, считающих, что нельзя размещать скан-копии документов, которые входят в состав извещения (документации) о закупке по Закону № 223-ФЗ в качестве графического вида документа, рекомендуем заказчикам в закупках по Закону № 223-ФЗ не применять скан-копии документов при формировании извещения и документации о закупках.

5. В обязательном порядке заказчикам, осуществляющим закупки по Закону № 223-ФЗ, следует формировать посредством сканирования графические образы подписанных членами комиссии протоколов, оформленных в процессе закупок<sup>59</sup>. ■

## Список источников [References]

1. Добрецов Г.Б. Формирование компетенций специалистов в сфере закупок ФСИН России: профессиональный стандарт и профессиональная переподготовка // Профессиональное юридическое образование и наука. 2021. № 4 (4). С. 31-41. EDN: HJSTMI [Dobretsov G.B. Formation of competences of specialists in the sphere purchasing fps of Russia: professional standard and professional retraining // Professional Legal Education and Science. 2021;(4):31-41, (In Russ.). EDN: HJSTMI]
2. Добрецов Г.Б. К вопросу о показателях, характеризующих эффективность закупок продукции для нужд уголовно-исполнительной системы // Научные труды ФКУ НИИ ФСИН России: Научно-практическое ежеквартальное издание. 2021. Том Выпуск 3. С. 237-246. EDN: VNKOHP [Dobretsov G.B. On the question of indicators characterizing the effectiveness of procurement of products for the needs of the penal system // Scientific works of the Federal State Institution Research Institute of the Federal Penitentiary Service of Russia: Scientific and practical quarterly edition. 2021. Vol. Issue 3. P. 237-246, (In Russ.). EDN: VNKOHP]

<sup>57</sup> Постановление ФАС от 21.08.2020 по делу № 17/04/7.32.3-573/2020. Решение комиссии ФАС от 27.07.2023 № 223ФЗ-289/23 // [https://gkgz.ru/wp-content/uploads/2024/02/Reshenie-28\\_61418\\_23.pdf](https://gkgz.ru/wp-content/uploads/2024/02/Reshenie-28_61418_23.pdf)

<sup>58</sup> ПП РФ № 60. Положение о порядке формирования и размещения информации и документов в ЕИС, п 4 «б».

<sup>59</sup> ПП № 908. Положение, п. 35.

3. Добрецов Г.Б. К вопросу об оценке эффективности закупок продукции для нужд уголовно-исполнительной системы // Научные труды ФКУ НИИ ФСИН России: Научно-практическое ежеквартальное издание. 2021. Том Выпуск 3. С. 232-237. EDN: QNVDZG [Dobretsov G.B. On the issue of assessing the effectiveness of procurement of products for the needs of the penal system // Scientific works of the Federal State Institution Research Institute of the Federal Penitentiary Service of Russia: Scientific and practical quarterly edition. 2021. Vol. Issue 3. P. 232-237, (In Russ.). EDN: QNVDZG]
4. Добрецов Г.Б. Профессиональная переподготовка как основа подготовки специалистов сферы закупок // Профессиональное образование и рынок труда. 2022. № 1 (48). С. 143-154. <https://doi.org/10.52944/PORT.2022.48.1.009>. EDN: ULVZII [Dobretsov G.B. Professional retraining as the basis of procurement specialists training // Vocational Education and Labour Market. 2022;(1):143-154, (In Russ.). <https://doi.org/10.52944/PORT.2022.48.1.009>. EDN: ULVZII]
5. Долгополов П.С. Электронный документ: понятие и особенности применения [Электронный ресурс] // <https://urfac.ru/?p=788> (Дата обращения: 01.07.2024). [Dolgoplov P.S. Electronic document: concept and features of application [Electronic resource] <https://urfac.ru/?p=788>. (In Russ.) (Accessed: 01.07.2024)]
6. Костикова Г.В. К вопросу о понятиях «электронный образ документа» и «электронный документ» // Актуальные проблемы деятельности подразделений УИС: Сборник материалов Всероссийской научно-практической конференции, Воронеж, 20 мая 2021 г. Воронеж: Научная книга. 2021. С. 471-472. EDN: MJRHEO [Kostikova G.V. To the question of the concepts of "electronic image of a document" and "electronic document" // Actual problems of the activities of the UIS units: a collection of materials from the All-Russian Scientific and Practical Conference, Voronezh, May 20, 2021. Voronezh: Scientific book. 2021. P. 471-472, (In Russ.). EDN: MJRHEO]
7. Русакова Т.С., Солопов О.В. Электронный документ и электронный образ документа: о разности понятий // Научные высказывания. 2022. № 11 (19). С. 9-11. EDN: POABHD [Rusakova T.S., Solopov O.V. Electronic document and electronic image of the document: on the difference of concepts // Scientific Statements. 2022;(11):9-11, (In Russ.). EDN: POABHD]
8. Сургутскова И.А. Обзор разъяснений по вопросам применения Закона № 223-ФЗ // Корпоративные закупки — 2017: Практика применения Федерального закона № 223-ФЗ. Сборник докладов V Всероссийской практической конференции-семинара. М.: ПРИНТ ИНТАЙМ. 2017. С. 59-66. [Surgutskova I.A. Review of clarifications on the application of Law No. 223-FZ // Corporate Procurement — 2017: Practice of application of Federal Law No. 223-FZ. Collection of reports of the V All-Russian Practical Conference-Seminar. M.: PRINT INTIME. 2017. P. 59-66, (In Russ.)]
9. Кабанов Р.С. Жизнь без бумаги: правовое регулирование электронно-цифровой реальности // Очерки новейшей камералистики. 2021. № 1. С. 105-109. EDN: DHEQZQ [Kabanov R.S. Life without paper: legal regulation of electronic-digital reality // Essays on the Latest Cameralistics. 2021;(1):105-109, (In Russ.). EDN: DHEQZQ]

### Сведения об авторах

**Добрецов Григорий Борисович:** кандидат исторических наук, доцент кафедры административного права, юрист, специалист в сфере закупок, доцент Федерального государственного бюджетного образовательного учреждения высшего образования «Сибирский государственный университет науки и технологий имени академика М.Ф. Решетнева» (СибГУ им. М.Ф. Решетнева) 2096900@mail.ru

**Вдовина Алина Нафисовна:** старший научный сотрудник НИЦ-1 Федерального казенного учреждения «Научно-исследовательский институт Федеральной службы исполнения наказаний РФ» (ФКУ НИИ ФСИН РФ) alya1981.08@mail.ru

Статья поступила в редакцию: 06.06.2024  
Одобрена после рецензирования: 01.07.2024  
Принята к публикации: 03.08.2024  
Дата публикации: 30.09.2024

The article was submitted: 06.06.2024  
Approved after reviewing: 01.07.2024  
Accepted for publication: 03.08.2024  
Date of publication: 30.09.2024

УДК 34.07

Научная специальность 5.1.2

<https://doi.org/10.47361/2542-0259-2024-3-39-64-69>

ISSN: 2542-0259

© Российское конкурентное право  
и экономика, 2024

# Итоговые протоколы публичных торгов (актуальные требования контрактного законодательства и проблемы правоприменения)

**Москвитин О.А.\***,

Коллегия адвокатов «Муранов, Черняков и партнеры», Институт исследований национального и сравнительного права НИУ «Высшая школа экономики»,  
123022, Россия, г. Москва, Большой Трёхсвятительский пер., д. 3, к. 216

**Березгов А.С.,**

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

## Аннотация

В статье рассмотрены актуальные подходы антимонопольного регулятора, применяемые в ходе рассмотрения дел, связанных с публичными торгами в сфере контрактной системы (Федеральный закон от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд», далее — **Закон о контрактной системе**<sup>1</sup>).

С учетом результатов научных исследований изучены и прокомментированы правовые позиции антимонопольных органов по соответствующей категории дел.

**Ключевые слова:** торги; закупки; антимонопольное регулирование; итоговые протоколы; контрактная система.

**Для цитирования:** Москвитин О.А., Березгов А.С. Итоговые протоколы публичных торгов (актуальные требования контрактного законодательства и проблемы правоприменения) // Российское конкурентное право и экономика. 2024. № 3 (39). С. 64-69.  
<https://doi.org/10.47361/2542-0259-2024-3-39-64-69>

Авторы заявляют об отсутствии конфликта интересов

<sup>1</sup> СЗ РФ. 2013. № 14. Ст. 1652.

# Final Protocols of Public Bidding (Actual Requirements of Contract Legislation and Enforcement Problems)

**Oleg A. Moskvitin\***,

Muranov, Chernyakov & Partners,  
Institute for National and  
Comparative Law Studies HSE,  
Bolshoy Trekhsvyatitskiy per.,  
3, bldg 216, Moscow, 123022,  
Russia

**Alim S. Berezgov,**

Muranov, Chernyakov & Partners,  
Denisovskiy per., 23, bldg 6,  
Moscow, 105005, Russia

## Abstract

In this article, we consider the current approaches of the antimonopoly service used in the course of considering cases related to public tenders in the contract legislation (Federal Law No. 44-FL dated April 5, 2013 "On the contract system in the procurement of goods, works, services for state and municipal needs").

Taking into account the results of scientific research, the legal positions of the antimonopoly authorities on the relevant category of cases have been studied and commented on.

**Keywords:** tenders; procurements; antitrust regulation; final protocols; contract system.

**For citation:** Moskvitin O.A., Berezgov A.S. Final Protocols of public bidding (actual requirements of contract legislation and enforcement problems) // Russian Competition Law and Economy. 2024;(3(39)):64-69, (In Russ.). <https://doi.org/10.47361/2542-0259-2024-3-39-64-69>

The authors declare no conflict of interest

## Введение

Вопросы надлежащего правового регулирования соблюдения требований к составлению итоговых протоколов конкурентных процедур в рамках контрактной системы нередко возникают в практике антимонопольных органов и в научно-практической литературе.

Так, анализируя правовую природу протоколов подведения итогов закупок, Н.В. Караваев и Е.А. Бакулева отмечают, что от корректного составления итогового протокола конкурентной процедуры нередко зависит и легитимность проведения закупки с точки зрения полного соответствия порядка проведения конкурентной процедуры требованиям действующего законодательства [1].

Итоговый протокол закупки является существенно значимым документом, в котором фиксируются в том числе информация о заявках участников закупки, ценовые предложения, лучшие условия исполнения контракта, присваиваемые участникам закупки номера в зависимости от их предложений, результаты рассмотрения заявок на участие в закупке с мотивированным обоснованием отклонения/допуска тех или иных заявок<sup>2</sup>.

Решения закупочной комиссии фиксируются в протоколах, содержание которых четко регламентировано Законом о контрактной системе. И даже если сами по себе решения комиссии будут по существу справедливы, можно все испортить неправильно составленным (или не вовремя размещенным) протоколом [2, 3].

<sup>2</sup> Более подробно см.: ч. 17 ст. 48 Закона о контрактной системе // СЗ РФ. 2013. № 14. Ст. 1652.

В связи с этим авторами настоящей статьи предлагается рассмотреть наиболее актуальные позиции антимонопольных органов по делам, в рамках которых разрешались вопросы правомерности и правильности составления протоколов подведения итогов конкурентных процедур, их соответствия установленным законом требованиям.

Учитывая формат и объем статьи, в этой публикации авторы остановятся на двух актуальных правовых позициях антимонопольных органов по делам о соблюдении требований контрактного законодательства при составлении протоколов подведения итогов конкурентных процедур.

### 1. Итоговый протокол закупки должен содержать информацию с обоснованием принятого в отношении каждой заявки (каждой части заявки), поданной на участие в закупке, решения

Иное является нарушением п. 5 ч. 12 ст. 48 и п. 2 ч. 5 ст. 49 Закона о контрактной системе и может содержать признаки административного правонарушения, ответственность за совершение которого предусмотрена ст. 7.30 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях (КоАП РФ).

К такому выводу пришла ФАС России в решении от 16.05.2024 по делу № 28/06/105-1290/2024<sup>3</sup> (далее — **Решение**) в ходе рассмотрения жалобы ИП на действия закупочной комиссии заказчика при проведении электронного аукциона на право заключения государственного контракта на поставку компьютерной техники (моноблоков) для нужд центрального аппарата Федеральной службы по экологическому, технологическому и атомному надзору.

Согласно доводам ИП комиссией заказчика неправомерно было принято решение об отклонении его заявки на основании п. 5 ч. 12 ст. 48 Закона о контрактной системе вместо п. 4 ч. 12 ст. 48 этого же Закона.

Отметим, что согласно п. 5 ч. 12 ст. 48 Закона о контрактной системе при рассмотрении вторых частей заявок на участие в закупке соответствующая заявка подлежит отклонению в случаях непредставления информации и документов, предусмотренных п. 5 ч. 1 ст. 43 указанного Закона.

Антимонопольным органом установлено, что извещением было предусмотрено ограничение допуска к закупке товаров, работ, услуг, происходящих из иностранных государств.

При этом стоит отметить, что установление подобных ограничений само по себе не является незаконным и регламентировано Постановлением Правительства Российской

Федерации от 10.07.2019 № 878<sup>4</sup> (далее — **Постановление № 878**). Для подтверждения соответствия продукции требованиям, установленным данным Постановлением, участник конкурентной процедуры декларирует в составе заявки на участие в закупке номер реестровой записи из единого реестра российской радиоэлектронной продукции (далее — **Реестр**) или евразийского реестра промышленных товаров, а для целей подтверждения первого уровня радиоэлектронной продукции — также сведения о первом уровне радиоэлектронной продукции.

Как следует из Решения, заказчик в обоснование своей позиции пояснил, что в заявке ИП отсутствовала информация о номере реестровой записи из Реестра и евразийского реестра промышленных товаров, в связи с чем Комиссией по осуществлению закупок на основании п. 5 ч. 1 ст. 43 Закона о контрактной системе заявка ИП была приравнена к заявке, в которой содержится предложение о поставке товара, происходящего из иностранного государства.

Вместе с тем, как указала ФАС России, п. 5 ч. 12 ст. 48 Закона о контрактной системе возможен к применению комиссией по осуществлению закупок исключительно в случае установления в извещении об осуществлении закупки запрета на допуск товаров, происходящих из иностранного государства или группы иностранных государств.

Отметим, что Постановление № 878 устанавливает ограничения допуска отдельных видов промышленных товаров, происходящих из иностранных государств, для целей осуществления закупок для обеспечения государственных и муниципальных нужд.

По итогам анализа спорного итогового протокола антимонопольным органом не было обнаружено обоснований и обстоятельств, на основании которых необходимо было применение п. 5 ч. 12 ст. 48 Закона о контрактной системе.

Заявка ИП подлежала отклонению по основанию, предусмотренному п. 4 ч. 12 ст. 48 Закона о контрактной системе. Так, в соответствии с указанной нормой при рассмотрении вторых частей заявок на участие в закупке соответствующая заявка подлежит отклонению в случаях, предусмотренных нормативными правовыми актами, принятыми в соответствии со ст. 14 Закона о контрактной системе (за исключением случаев непредставления информации и документов, предусмотренных п. 5 ч. 1 ст. 43 Закона о контрактной системе).

Таким образом, закупочная комиссия заказчика неверно квалифицировала основание отклонения заявки участника, кроме того, не обосновала данное отклонение в итоговом протоколе конкурентной процедуры.

<sup>3</sup> База решений и правовых актов // Официальный сайт ФАС России // URL: <https://br.fas.gov.ru> (Дата обращения: 14.08.2024).

<sup>4</sup> «О мерах стимулирования производства радиоэлектронной продукции на территории Российской Федерации при осуществлении закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд, о внесении изменений в постановление Правительства Российской Федерации от 16.09.2016 № 925 и признании утратившими силу некоторых актов Правительства Российской Федерации» (вместе с «Правилами формирования и ведения единого реестра российской радиоэлектронной продукции») // СЗ РФ. 2019. № 29 (ч. II). Ст. 4023.



В связи с этим ФАС России признала заказчика нарушившим п. 2 ч. 5 ст. 49 Закона о контрактной системе, указав, что протокол подведения итогов определения поставщика (подрядчика, исполнителя) должен содержать информацию о принятом в отношении каждой заявки (каждой части заявки), поданной на участие в закупке, решении о соответствии извещению об осуществлении закупки или об отклонении заявки на участие в закупке по основаниям, предусмотренным Законом о контрактной системе, с обоснованием такого решения и указанием положений Закона о контрактной системе, извещения об осуществлении закупки, которым не соответствует такая заявка, положений заявки на участие в закупке, которые не соответствуют извещению об осуществлении закупки. Протокол был признан неправомерным.

Отметим, что на практике приводятся различные последствия признания итогового протокола неправомерным, составленным с нарушением требований закупочного законодательства. При этом нередко встречается применение таких последствий, как: отмена протокола; назначение новой даты и времени рассмотрения первых и вторых частей заявок; рассмотрение заявок участников конкурентной процедуры, поданных на участие в закупке, в соответствии с требованиями Закона о контрактной системе и с учетом принятого антимонопольным органом решения и т. д.

Обязанность заказчика (организатора торгов) по совершению указанных действий закрепляется антимонопольным органом в предписании, выдаваемом по результатам рассмотрения жалобы и проведения проверки конкурентной процедуры на соответствие требованиям закупочного законодательства.

Так, например, Московское УФАС России (см. решение от 08.05.2020 № 077/07/00-7190/2020<sup>5</sup>), признав нарушение требований к итоговому протоколу заказчиком (организатором закупки), предписало этому заказчику (организатору закупки) совершить следующие действия:

- отменить протокол;
- разместить информацию об отмене протокола в ЕИС;
- разместить на официальном сайте информацию о новой дате рассмотрения поданных заявок на участие в закупке, подведения итогов закупки;
- рассмотреть поданные заявки на участие в закупке с указанием подробного обоснования начисления баллов по критериям оценки с учетом решения комиссии антимонопольного органа.

В другом деле ФАС России (решение от 24.04.2024<sup>6</sup> № 223ФЗ-126/24) предписала заказчику (организатору торгов):

- отменить протоколы, составленные в ходе проведения конкурентной процедуры;
- назначить новую дату и время рассмотрения первых частей заявок, новую дату и время рассмотрения вторых частей заявок;

- рассмотреть заявки участников, поданные на участие в процедуре, в соответствии с требованиями Федерального закона от 18.07.2011 № 223-ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц»<sup>7</sup> (далее — **Закон о закупках**) с учетом принятого Комиссией ФАС России решения;

- заказчику (организатору торгов) представить в ФАС России подтверждение исполнения предписания в письменном виде и по электронной почте.

Аналогичные предписания были выданы антимонопольными органами заказчикам (организаторам торгов), например, в следующих делах (в том числе при рассмотрении жалоб по Закону о закупках): № 223ФЗ-68/24; № 077/07/00-15470/2023; № 055/07/3-713/2022; № 072/07/18.1-174/2021 и др.<sup>8</sup>

## 2. Отсутствие в протоколе подведения итогов конкурентной процедуры разъяснений причин отклонения заявки участника закупки является нарушением Закона о контрактной системе, в частности, принципов открытости и прозрачности

Указанная позиция следует из решения Ярославского УФАС России от 25.01.2023 по делу № 076/06/106-51/2023<sup>9</sup>.

В данном деле Общество обжаловало действия комиссии заказчика по принятию протокола подведения итогов конкурентной процедуры, в которой не разъяснялись (не обосновывались) причины отклонения заявки Общества.

Стоит отметить, что неуказание причин отклонения заявки участника закупки, отсутствие мотивированных объяснений комиссии заказчика в итоговом протоколе на практике отмечается как нарушение принципов прозрачности и открытости конкурентной процедуры (в рамках Закона о контрактной системе) или же как нарушение принципа информационной открытости закупки (в рамках Закона о закупках).

Как следует из комментируемого акта, заявка Общества была отклонена на основании п. 1 ч. 12 ст. 48 Закона о контрактной системе, поскольку в ней характеристики и состав предмета контракта не соответствовали указанным в документации требованиям.

Вместе с тем комиссия заказчика в протоколе подведения итогов определения поставщика (подрядчика, исполнителя) указала только следующую информацию: «отклонена — Непредставление информации и документов, предусмотренных извещением об осуществлении закупки, несоответствие такой информации и документов требованиям, установленным в извещении об осуществлении закупки».

<sup>7</sup> СЗ РФ. 2011. № 30 (ч. 1). Ст. 4571.

<sup>8</sup> См. там же.

<sup>9</sup> Справочно-правовая система (СПС) КонсультантПлюс // URL: <https://www.consultant.ru/?ysclid=ltzvm02bs321320218> (Дата обращения: 14.08.2024).

<sup>5</sup> База решений и правовых актов // Официальный сайт ФАС России // URL: <https://br.fas.gov.ru> (Дата обращения: 14.08.2024).

<sup>6</sup> См. там же.



Таким образом, комиссия заказчика отклонила заявку Общества без указания в протоколе подведения итогов определения поставщика (подрядчика, исполнителя) положений извещения об осуществлении закупки, которым не соответствует такая заявка, положений заявки на участие в закупке, которые не соответствуют извещению об осуществлении закупки, в связи с чем допустила нарушение п. 2 ч. 5 ст. 49 Закона о контрактной системе.

Анализируемый вывод антимонопольного органа нашел широкое применение как в правоприменительной практике, так и в научно-практической литературе, в том числе и в делах (решениях по жалобам), рассматриваемых вследствие нарушения Закона о закупках, в котором регламентирован принцип информационной открытости закупки (пп. 1 п. 1 ст. 3)<sup>10</sup>.

Важно отметить, что реализация данных принципов (открытости (информационной открытости) и прозрачности) проявляется в обязанности заказчиков публично раскрывать определенный набор сведений в единой информационной системе (zakupki.gov.ru) [4].

Принципы открытости и прозрачности (информационной открытости) означают: а) свободный и безвозмездный доступ к информации о каждой закупке; б) достоверность и полноту информации о закупке. В настоящее время информационная открытость обеспечивается главным образом посредством размещения информации в сети Интернет [5, 6]. Информационная открытость является одним из основных условий закупочной деятельности, регулируемой Законом о закупках. Принцип информационной открытости закупки базируется на общеправовом принципе доступности правовой информации (ч. 3 ст. 15 Конституции РФ) [7—9].

Например, согласно действующей правоприменительной практике указание в протоколе подведения итогов конкурентной процедуры только итоговых баллов без разъяснения порядка их начисления является нарушением Закона о закупках<sup>11</sup>.

Важно отметить, что применительно к составлению протокола оценки сопоставления поданных участниками закупки заявок соблюдение принципов открытости и прозрачности (информационной открытости) означает необходимость обязательного доведения до сведения участников закупки всей информации, касающейся хода и результатов

рассмотрения их заявок на участие в процедуре, поскольку упомянутые результаты напрямую затрагивают права и законные интересы таких участников<sup>12</sup>.

Кроме того, такая информация должна детально раскрывать причины отклонения поданной заявки с указанием на то, каким именно положениям документации и в какой собственно части эта заявка не соответствует документации, либо причины начисления того или иного количества баллов поданным заявкам (если оценка и сопоставление таких заявок осуществляются на основании присвоения баллов), а также причины признания той или иной заявки победившей в конкурентной процедуре с тем, чтобы исключить возможность заказчика (организатора закупки) в последующем субъективно трактовать причины такого отклонения. Участникам же закупки должна быть предоставлена возможность в случае несогласия с соответствующим решением заказчика (организатора закупки) оспорить его в установленном законом порядке, в связи с чем неопубликование указанной информации непосредственно затрагивает права и законные интересы участников конкурентных процедур. Такой правовой подход наиболее полно отвечает целям обеспечения гласности и прозрачности закупки, предотвращения коррупции и других злоупотреблений [10, 11].

## Закключение

Проанализированные выше позиции антимонопольных органов по разбирательствам о нарушениях установленных закупочным законодательством требований к протоколам подведения итогов конкурентных процедур не охватывают весь спектр вопросов, которые возникают в подобных случаях. В то же время представляется, что исследованные в настоящей статье позиции входят в число одних из наиболее актуальных на дату ее подготовки и будут еще применяться и развиваться антимонопольными органами в ходе дальнейшей правоприменительной деятельности.

В свою очередь, анализ иных правовых позиций антимонопольной службы будет продолжен авторами в последующих статьях. ■

## Список источников [References]

1. Караваев Н.В., Бакулева Е.А. Правовая природа итогового протокола закупок // Аллея науки. 2019. Т. 1. № 9 (36). С. 514–518 [Karavaev N.V., Bakuleva E.A. Final procurement protocol // Alley Science. 2019;1(9):514–518, (In Russ.)]
2. Гурин О.Ю. Руководство по рассмотрению заявок в соответствии с Законом № 44-ФЗ. Ростов н/Д: НОК. Печатный Двор. 2024. 578 с. [Gurin O.Y. Guide for reviewing applications in accordance with Law № 44-FL. Rostov n/A: NOK. Printing Yard. 2024. 578 p. (In Russ.)]

<sup>10</sup> См., например: Обзор судебной практики в сфере закупок по 223-ФЗ (июнь 2020 г.) // Управление контроля размещения государственного заказа ФАС России // СПС КонсультантПлюс. 2020.

<sup>11</sup> Обзор судебной практики в сфере закупок по 223-ФЗ (июнь 2020 г.) // Управление контроля размещения государственного заказа ФАС России // СПС КонсультантПлюс. 2020; Обзор административной практики в сфере закупок по 223-ФЗ (октябрь 2023 г.) // Управление контроля размещения государственного заказа ФАС России // СПС КонсультантПлюс. 2023; Обзор судебной практики в сфере закупок по 223-ФЗ (май 2023 г.) // Управление контроля размещения государственного заказа ФАС России // СПС КонсультантПлюс. 2023.

<sup>12</sup> Обзор судебной практики в сфере закупок по 223-ФЗ (август 2019 г.) // Управление контроля размещения государственного заказа ФАС России // СПС КонсультантПлюс. 2019.

3. Судебная и административная практика // Вестник Института госзакупок. 2019. № 3. С. 15-20 [Judicial and administrative practice // Bulletin of the Institute of Public Procurement. 2019;(3):15-20, (In Russ.)]
  4. Комментарий практики рассмотрения экономических споров (судебно-арбитражной практики). Выпуск 29 / О.А. Беляева, В.Г. Богдан, С.А. Бурлаков и др. Отв. ред. О.В. Гутников, С.А. Синицын // Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации. М.: Инфотропик Медиа. 2023. 160 с. [Commentary on the practice of economic dispute resolution (judicial arbitration practice). № 29 / O.A. Belyaeva, V.G. Bogdan, S.A. Burlakov, et al. ed. O.V. Gutnikov, S.A. Sinitsyn // Institute of Legislation and Comparative Jurisprudence under the Government of the Russian Federation. M.: Infotropik Media. 2023. 160 p. (In Russ.)]
  5. Пешкова Х.В., Бондарева Э.С., Воробьев Н.И., Майборода В.А. и др. Комментарий к Федеральному закону от 18 июля 2011 г. № 223-ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц» (постатейный) // СПС КонсультантПлюс. 2018 [Peshkova H.V., Bondareva E.S., Vorobyov N.I., Mayboroda V.A. et al. Commentary to Federal Law №. 223-FL of 18 July 18, 2011 "On Procurement of goods, works, services, certain types of Legal entities" (article by article) // Consultant Plus. 2018, (In Russ.)]
  6. Дегтев Г.В., Сергеева С.А., Абдалова Т.Ю., Поляков Р.Л. Совершенствование информационного пространства сферы закупок в части электронного документооборота как фактор повышения эффективности и прозрачности закупочной деятельности // Финансовые рынки и банки. 2021. № 2. С. 3-7. EDN: XKFXPJ [Degtev G.V., Sergeeva S.A., Abdalova T.Yu., Polyakov R.L. Improving the information space of the procurement sphere in terms of electronic document flow as a factor in increasing the efficiency and transparency of procurement activities // Financial Markets and Banks. 2021;(2):3-7. (In Russ.). EDN: BGKJUL]
  7. Научно-практический комментарий к Федеральному закону «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц» (постатейный) / Е.С. Беспалова, А.А. Вострикова, В.Р. Исхакова и др.; Под ред. В.Ю. Панченко. М.: Проспект. 2012. 160 с. [Scientific and practical commentary on the Federal Law "On Procurement of Goods, Works, and Services by Certain Types of Legal Entities" (article by article) / E.S. Bepalova, A.A. Vostrikova, V.R. Iskhakova et al.; ed. V.Y. Panchenko. M.: Prospekt. 2012. 160 p. (In Russ.)]
  8. Волкова М.А. Информационная открытость как мера предупреждения коррупции в сфере государственных и муниципальных закупок / М.А. Волкова // Енисейские политико-правовые чтения: Сборник научных статей по материалам XII Всероссийской научно-практической конференции, Красноярск, 20–21 сентября 2019 г. / Отв. ред. Г.Л. Москалев, Е.А. Акунченко. Том Выпуск IV. Красноярск: Красноярская региональная общественная организация «Общественный комитет по защите прав человека», 2019. С. 117-126. EDN: FWIQTU [Volkova M.A. Information openness as a measure to prevent corruption in the field of state and municipal procurement / M.A. Volkova // Yenisei political and legal readings: Collection of scientific articles based on the materials of the XII All-Russian Scientific and Practical Conference, Krasnoyarsk, September 20-21, 2019 / Rev. ed. G.L. Moskaev, E.A. Akunchenko. Volume IV. Krasnoyarsk: Krasnoyarsk regional public organization "Public Committee for the Protection of Human Rights", 2019.P. 117-126, (In Russ.). EDN: FWIQTU].
  9. Евдокимов С.Ю., Анисимов Е.Я. Общественный контроль в системе государственных закупок // Интернет-журнал Науковедение. 2016. Т. 8. № 6 (37). С. 160. EDN: XXYHYD [Evdokimov S.Yu., Anisimov E.Ya. Public control in the system of state procurements // Internet Journal "Science". 2016;(8(6)):160, (In Russ.). EDN: XXYHYD]
  10. Карпова Н.А. Современные подходы к обеспечению конкуренции и информационной открытости закупок // Экономика и социум. 2016. № 4-1 (23). С. 859-862. EDN: WDKZPJ [Karpova N.A. Modern approaches to ensuring competition and information openness of procurement // Economics and Society. 2016;(4-1):859-862, (In Russ.). EDN: WDKZPJ]
  11. Иванова О.В. Государственные закупки: развитие понятийного аппарата // Известия высших учебных заведений. Социология. Экономика. Политика. 2010. № 3. С. 40-43. EDN: PWLJQL [Ivanova O.V. Issues of the concept apparatus development in the sphere of government purchases // Proceedings of Higher Educational Institutions. Sociology. Economics. Politics. 2010;(3):40-43, (In Russ.). EDN: PWLJQL]
- Сведения об авторах**
- Москвитин Олег Андреевич:** президент, партнер, руководитель антимонопольной и тарифной практик КА «Муранов, Черняков и партнеры», заместитель директора Института исследований национального и сравнительного права НИУ ВШЭ, член Генерального совета Ассоциации антимонопольных экспертов  
O.Moskvitin@dcpravo.ru
- Березгов Алим Салимович:** юрист антимонопольной и тарифной практик КА «Муранов, Черняков и партнеры»  
A.Berezgov@dcpravo.ru

УДК 658.567  
Научная специальность 5.2.3  
<https://doi.org/10.47361/2542-0259-2024-3-39-70-77>

ISSN: 2542-0259  
© Российское конкурентное право  
и экономика, 2024

# Ценообразование в сфере обращения с твердыми коммунальными отходами в условиях реформы

**Хабибуллина Л.В.,**  
Государственный комитет  
Республики Татарстан  
по тарифам,  
420015, Россия, г. Казань,  
ул. Карла Маркса, д. 66

## Аннотация

В статье рассматриваются проблемы ценообразования в сфере обращения с твердыми коммунальными отходами (ТКО) в условиях системной реформы, в том числе региональный опыт субъектов обращения с ТКО, эффективность реформы. Проанализирована практика формирования территориальных схем обращения с ТКО, особенности формирования тарифов на услуги в сфере обращения с ТКО.

Выявлены и описаны проблемы регулирования деятельности по транспортированию ТКО.

Обоснована необходимость введения режимов раздельного учета и обязательности раскрытия региональными операторами финансовой отчетности в сфере обращения с ТКО.

**Ключевые слова:** твердые коммунальные отходы; единые тарифы на услугу региональных операторов; региональные операторы; ценообразование.

**Для цитирования:** Хабибуллина Л.В. Ценообразование в сфере обращения с твердыми коммунальными отходами в условиях реформы // Российское конкурентное право и экономика. 2024. № 3 (39). С. 70-77. <https://doi.org/10.47361/2542-0259-2024-3-39-70-77>

Автор заявляет об отсутствии конфликта интересов

# Pricing in the Field Handling of Solid Municipal Waste in the Context of Reform

**Larisa V. Khabibullina,**

State Committee on Tariffs of the  
Republic of Tatarstan,  
Karl Marx str., 66, Kazan,  
420015, Russia

## Abstract

The article examines the problems of pricing in the field of solid municipal waste (MSW) management in the context of systemic reform, including the regional experience of MSW management entities, the effectiveness of the reform.

The practice of forming territorial schemes for MSW management, the specifics of forming tariffs for services in the field of MSW management were analyzed.

Problems of regulation of MSW transportation activities were identified and described.

The need to introduce separate accounting regimes and the mandatory disclosure of financial statements by regional operators in the field of MSW management is justified.

**Keywords:** solid municipal waste; uniform tariffs for the service of regional operators; regional operators; pricing.

**For citation:** Khabibullina L.V. Pricing in the field handling of solid municipal waste in the context of reform // Russian Competition Law and Economy. 2024;(3(39)):70-77, (In Russ.).  
<https://doi.org/10.47361/2542-0259-2024-3-39-70-77>

The author declare no conflict of interest

## Введение

**П**ревышение роста объемов образования коммунальных отходов над ростом объемов их переработки для большей части мирового сообщества и для России является острой социально-экономической и экологической проблемой.

Реформа по обращению с твердыми коммунальными отходами (Реформа ТКО 2019, ТКО) в большинстве субъектов Российской Федерации стартовала в 2019 г., но результаты этой реформы спустя пять лет нельзя назвать впечатляющими. В ряде субъектов РФ цели реформирования не достигнуты. В частности, не удалось обеспечить единообразный подход к ценообразованию на ТКО и высокий уровень единых требований к участникам обращения с ТКО.

Одним из важных направлений совершенствования практики обращения с ТКО является повышение ответственности региональных операторов за вывоз, сортировку, утилизацию и захоронение отходов, внедрение альтернативных методик определения стоимости на каждом технологическом этапе.

Результаты анализа правоприменительной практики по делам, предметом которых являются правоотношения, складывающиеся в сфере обращения с ТКО, показывают, что она далека от совершенства. Одной из причин этого, в частности, являются недостатки (пробелы и противоречия) Федерального закона от 24.06.1998 № 89-ФЗ «Об отходах производства и потребления» (далее — Закон № 89), а также территориальных схем обращения с ТКО, разрабатываемых в соответствии с Законом № 89.

## 1. Территориальные схемы обращения с отходами

В соответствии с п. 3 ст. 13<sup>3</sup> Федерального закона от 24.06.1998 № 89-ФЗ «Об отходах производства и потребления» территориальная схема обращения с отходами должна включать в себя в том числе данные о нахождении источников образования отходов, о нахождении мест накопления отходов, оценку объема соответствующих капитальных вложений, а также прогнозные значения предельных тарифов в области обращения с ТКО, рассчитанных в соответствии с требованиями к составу и содержанию территориальных схем<sup>1</sup>. В связи с тем, что эти данные являются переменными, постоянно изменяющимися, территориальная схема должна подвергаться постоянной корректировке.

Федеральным законом к полномочиям субъектов Российской Федерации также отнесено установление нормативов накопления ТКО в соответствии с Правилами, постановлением Правительства РФ от 26.08.2023 № 1390<sup>2</sup> «О порядке определения нормативов накопления твердых коммунальных отходов, внесении изменений в Правила направления субъектам Российской Федерации и рассмотрения ими рекомендаций российского экологического оператора при утверждении или корректировке региональной программы в области обращения с отходами, в том числе с твердыми коммунальными отходами, а также при установлении или корректировке нормативов накопления твердых коммунальных отходов и признании утратившими силу некоторых актов Правительства Российской Федерации» (ранее применялось постановление Правительства Российской Федерации от 04.04.2016 № 269)<sup>3</sup>.

Однако регионы сталкиваются с судебными решениями по отмене таких нормативов (к примеру, решение Кировского областного суда от 17.02.2022 по делу № 3а-12/2020 (3а-114/2019), решение Верховного Суда Республики Татарстан от 04.06.2021 № 3а-426/2021, 3а-475/2021). При этом нормативы устанавливаются уполномоченными органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации или органами местного самоуправления (в случае наделения их соответствующими полномочиями и законами субъектов Российской Федерации) зачастую с привлечением профессиональных организаций, имеющих лицензию, и в период установления новых нормативов часть предприятий, образующих отходы, имеет возможность не оплачивать данную услугу [1].

Положительным шагом в этом направлении является принятие постановления Правительства Российской Федерации от 26.08.2023 № 1390 «О порядке определения нормативов накопления твердых коммунальных

<sup>1</sup> Федеральный закон от 24.06.1998 № 89-ФЗ (ред. от 04.08.2023) «Об отходах производства и потребления» (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.10.2023) // СЗ РФ от 29.06.1998 № 26. Ст. 3009.

<sup>2</sup> Постановление Правительства РФ от 26.08.2023 № 1390 «О порядке определения нормативов накопления твердых коммунальных отходов, внесении изменений в Правила направления субъектам Российской Федерации и рассмотрения ими рекомендаций российского экологического оператора при утверждении или корректировке региональной программы в области обращения с отходами, в том числе с твердыми коммунальными отходами, а также при установлении или корректировке нормативов накопления твердых коммунальных отходов и признании утратившими силу некоторых актов Правительства Российской Федерации». СЗ РФ от 04.09.2023 № 36. Ст. 6714.

<sup>3</sup> См.: Постановление Правительства РФ от 04.04.2016 № 269 (ред. от 15.09.2018) «Об определении нормативов накопления твердых коммунальных отходов» (вместе с «Правилами определения нормативов накопления твердых коммунальных отходов») // СЗ РФ от 11.04.2016 № 15. Ст. 2100.

отходов, внесении изменений в Правила направления субъектам Российской Федерации и рассмотрения ими рекомендаций российского экологического оператора при утверждении или корректировке региональной программы в области обращения с отходами, в том числе с твердыми коммунальными отходами, а также при установлении или корректировке нормативов накопления твердых коммунальных отходов и признании утратившими силу некоторых актов Правительства Российской Федерации», которым утверждены нормативы накопления ТКО для категории потребителей услуги по обращению с ТКО в жилых помещениях многоквартирных домов, рассчитанные методом сравнительного анализа, и определены поправочные коэффициенты по категориям потребителей услуги по обращению с ТКО<sup>4</sup>. Это значительно повлияет на неурегулированность споров между региональными операторами и потребителями услуг.

Сегодня именно региональный оператор аккумулирует средства потребителей и отвечает за комплексное предоставление услуг по обращению с ТКО. При этом законодательство не обязывает его создавать инфраструктуру, улучшать деятельность по оказанию услуги, развивать раздельное накопление ТКО, внедрять сбор вторичного сырья с созданием комфортных условий для потребителей по его сдаче и переработке.

Для населения видимая часть реформы — это своевременный вывоз мусора, обслуживание и равнодопустимость контейнерных площадок, являющиеся низовым элементом инфраструктуры ТКО. Согласно ст. 8 Федерального закона, создание и содержание мест (площадок) накопления ТКО — это зона ответственности органа местного самоуправления и иных лиц, когда ответственность в силу установленных законодательством Российской Федерации случаев лежит на других лицах. Региональный оператор отвечает только за уборку мусора, выпавшего при его погрузке, что, в свою очередь, дестабилизирует ответственность перевозчиков в вывозе ТКО.

Круг полномочий, которыми обладают органы местного самоуправления в целях решения вопросов местного значения, значительно снизился при прохождении реформы и определен Федеральным законом от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», который предусматривает лишь участие органов местного самоуправления в организации

деятельности по обращению с ТКО на территориях соответствующих муниципальных образований<sup>5</sup>.

Жители частного сектора и садоводы сталкиваются с проблемой вывоза отходов, образующихся в процессе содержания зеленых насаждений (ветки, листва, древесные остатки). Сжигание подобных зеленых отходов в населенных пунктах запрещено. Законодательно такие отходы не отнесены к ТКО, что требует нормативного определения статуса отходов, образующихся от уборки придомовых территорий и при уходе за газонами, цветниками, древесно-кустарниковыми посадками.

В целях обеспечения определенности и ясности в вопросе обращения с зелеными отходами законопроектом расширяется понятие ТКО, закрепленное в ст. 1 Федерального закона, путем отнесения к ТКО отходов, образующихся на придомовых территориях в процессе содержания зеленых насаждений, в пределах действующих нормативов накопления ТКО.

## 2. Формирование тарифов на услуги в сфере обращения с ТКО

Переходя к анализу затратной части формирования тарифов на услуги в сфере обращения с ТКО, акцентируем внимание на основных расходах, занимающих значительную долю в выручке.

В соответствии с Методическими указаниями по расчету регулируемых тарифов в области обращения с твердыми коммунальными отходами, утвержденными приказом ФАС России от 21.11.2016 № 1638/16, необходимая валовая выручка определяется исходя из экономически обоснованных расходов регулируемых организаций, необходимых ей для осуществления регулируемого вида деятельности в течение периода регулирования. В составе необходимой валовой выручки регионального оператора по обращению с ТКО существенную долю занимают расходы на транспортирование ТКО. Однако транспортирование ТКО не является регулируемым видом деятельности и формируется по результатам проведенного конкурса. При этом организации, выигравшие конкурс на транспортирование ТКО (подрядчики), могут заключить прямые договоры на транспортирование ТКО (с субподрядчиками) со значительным снижением первоначальной стоимости договора. Данный факт дает возможность для развития и получения прибыли крупным транспортным компаниям и не дает возможности для развития малому и среднему предпринимательству.

<sup>4</sup> См.: Постановление Правительства Российской Федерации от 26.08.2023 № 1390 «О порядке определения нормативов накопления твердых коммунальных отходов» // СЗ РФ от 04.09.2023 № 36. Ст. 6714.

<sup>5</sup> Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // СЗ РФ от 06.10.2003 № 40. Ст. 3822.



Органу регулирования при этом предписано определять экономически обоснованный размер расходов на транспортирование ТКО, занимаемый существенную долю в НВВ регионального оператора.

Пунктом 90 Основ ценообразования в области обращения с твердыми коммунальными отходами, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 30.05.2016 № 484, прямо указан состав расходов по транспортированию ТКО, который свидетельствует о том, что операторами по транспортированию ТКО должен вестись раздельный учет. К примеру, в 2021 г. в Республике Татарстан в тарифе регионального оператора наблюдалось следующее соотношение: 60% расходов нерегулируемых и 40% — регулируемых.

Рассматривая регулируемые статьи расходов региональных операторов, на которые приходится 40%, можно сделать вывод об оценке их экономической обоснованности, так как тарифы на обработку, обезвреживание, энергетическую утилизацию и захоронение отдельно регулируются государством.

По субъектам Российской Федерации доля транспортных расходов колеблется от минимального значения 34% в Пензенской области до максимального 91% в Оренбургской области (статистика представлена органами исполнительной власти в области тарифного регулирования субъектов Приволжского федерального округа).

Соответственно, рассматривая существующую структуру расходов региональных операторов, пристальное внимание необходимо направить на подходы к определению транспортных расходов.

Действующее законодательство не содержит положений, закрепляющих порядок определения экономически обоснованного размера расходов на транспортирование ТКО, которые включаются в необходимую валовую выручку регионального оператора при определении регулируемых государством единых тарифов на услугу региональных операторов. Поясняя указанный вывод, необходимо отметить, что п. 90<sup>1</sup> Основ ценообразования в области ТКО, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 30.05.2016 № 484 (ред. от 02.10.2023) «О ценообразовании в области обращения с твердыми коммунальными отходами» (вместе с «Правилами регулирования тарифов в сфере обращения с твердыми коммунальными отходами»)<sup>6</sup> законодатель усилил позицию

по экономическому обоснованию расходов на транспортирование ТКО, при этом в перечень необходимых документов для предоставления региональным операторам, подтверждающих указанные расходы, документы не внесены. Региональные операторы лишь расшифровывают сумму расходов на транспортирование согласно предписанным статьям расходов в конкурсной документации, не подтверждая их экономическую обоснованность.

Согласно действующим Методическим указаниям по расчету тарифов, расходы на транспортирование ТКО формируются исходя из расходов на оплату выполняемых сторонними организациями или индивидуальными предпринимателями работ и (или) услуг, связанных с осуществлением деятельности по транспортированию ТКО в соответствии с договорами, заключаемыми региональным оператором с операторами, осуществляющими сбор и транспортирование твердых коммунальных отходов, и (или) собственных расходов регионального оператора на сбор и транспортирование твердых коммунальных отходов, осуществляемых региональным оператором, с учетом положений п. 12, 14 Основ ценообразования.

Кроме того, существующий механизм формирования начальной максимальной цены предмета аукциона, по результатам которого формируется цена на услугу по транспортированию твердых коммунальных отходов для регионального оператора, не может считаться гарантией формирования экономически обоснованной цены, так как она определяется путем запроса коммерческих предложений без детализации по статьям расходов, а значит, может быть существенно завышена [2].

Изменения, внесенные постановлением № 414 в части определения экономически обоснованного размера расходов на транспортирование ТКО, полностью не способствуют решению поставленного вопроса.

Расходы на транспортирование ТКО определяются с учетом расстояния транспортирования ТКО в соответствии с территориальной схемой и планируемого количества транспортируемых ТКО как сумма планируемых на очередной период регулирования<sup>7</sup>:

- а) расходов на оплату труда;
- б) расходов на топливо и горюче-смазочные материалы;
- в) расходов на сырье и материалы для текущего технического обслуживания транспортных средств;

<sup>6</sup> См.: Постановление Правительства РФ от 30.05.2016 № 484 (ред. от 02.10.2023) «О ценообразовании в области обращения с твердыми коммунальными отходами» (вместе с «Правилами регулирования тарифов в сфере обращения с твердыми коммунальными отходами») // СЗ РФ от 06.06.2016 № 23. Ст. 3331.

<sup>7</sup> Вопросы системы обращения с твердыми коммунальными отходами (ТКО) / Минприроды России опубликовало ответы на часто задаваемые вопросы горячей линии системы обращения с твердыми коммунальными отходами (ТКО) // Налоговый вестник. 2019. № 3. СПС КонсультантПлюс (Дата обращения: 22.05.2024).

г) ремонтных расходов и расходов на техническое обслуживание;

д) расходов на амортизацию транспортных средств;

е) расходов на арендную плату и лизинговые платежи в отношении транспортных средств;

ж) прочих производственных расходов, размер которых не может превышать 5% суммы расходов;

з) административных расходов, размер которых не может превышать 10% суммы расходов;

и) расходов, связанных с оплатой налогов, сборов и других обязательных платежей;

к) расчетной предпринимательской прибыли организации, определяемой в размере 5% суммы расходов.

Таким образом, указанным постановлением предусмотрена расшифровка суммы договора с операторами по транспортированию, при этом подтверждение расходной части не предусмотрено [3].

Также действующими нормативными правовыми актами не предусмотрена обязанность операторов по транспортированию по раскрытию всей информации о финансовой отчетности (бухгалтерская отчетность, статистическая и иные) и ведению раздельного учета в части ТКО (промышленные, строительные и иные виды отходов, перевозимые операторами по транспортированию по совершенно иным расценкам).

### 3. Регулирование деятельности по транспортированию ТКО

В целях проведения органами регулирования сравнительного анализа организаций, работающих в сопоставимых условиях, и недопущения необоснованных (завышенных) затрат на транспортировку ТКО законопроектом № 363942-8 «О внесении изменений в Федеральный закон “Об отходах производства и потребления”» предлагается внести в ст. 24<sup>8</sup> указанного выше Федерального закона изменения, предусматривающие введение регулирования деятельности по транспортированию ТКО (с преимущественным использованием метода эталонных (нормативных) затрат)<sup>8</sup>.

Учитывая сегодняшний подход к определению экономического обоснования транспортирования ТКО и трудности, с которыми сталкивается регулятор в сборе данных для подтверждения фактической себестоимости оказанных услуг операторами по транспортированию, а также сложившуюся неоднозначную судебную практику по привлечению операторов по транспортиро-

ванию к административной ответственности за нераскрытие информации о деятельности за отчетный период, возможно сделать следующие выводы:

а) уполномоченные по тарифным делам региональных операторов параллельно ведут работу по сбору и анализу доказательной базы по обоснованию суммы, заявленной региональными операторами, полученной из разных источников (налоговая служба, поисковые системы (сети деловых коммуникаций «СБИС», «Селдон» и др.), данные органов местного самоуправления и др.) по операторам по транспортированию ТКО;

б) введение регулирования в этой сфере и расширение обязанности по ведению раздельного учета, раскрытию информации и подаче тарифной заявки только будет способствовать снижению нагрузки на уполномоченных сотрудников и не приведет к увеличению численности регуляторов [4];

в) для рассмотрения конкурсной документации регулятору отводится срок 5—7 рабочих дней, что не позволит эксперту полностью детализировано проработать доказательную базу по расходам, тогда как экспертиза тарифной заявки в случае регулируемого вида деятельности составляет 30 календарных дней плюс возможно продление дополнительно еще на 30 календарных дней.

Дополнительными аспектами для обоснования вносимых изменений для определения их влияния на размер платы граждан за услугу по ТКО являются:

а) применение отличных цен от конкурсной документации, аукциона или договора с единственным поставщиком при заключении договорных отношений с субподрядчиками при оказании услуги по транспортированию ТКО (цена с основным оператором по транспортированию порядка 240—260 руб./куб. м, далее цена снижается до 120—160 руб./куб. м). Таким образом, основная дельта доходной части оседает в виде прибыли у операторов по транспортированию ТКО, изъятие которой невозможно ввиду отсутствия регулирования данного вида деятельности. Соответственно, введение регулирования снизит данный вид расходов исходя из фактических расходов транспортирующих организаций;

б) отсутствие обязанности ведения раздельного учета приводит к отнесению расходов, связанных с транспортированием иных отходов (строительные, несанкционированные свалки, зеленые отходы и др.), на транспортирование ТКО, что, в свою очередь, приводит к завышению данного вида расходов;

в) фактическими данными подтверждается заключение договорных отношений с субподрядчиками сроком на три месяца, то есть не создаются условия для развития конкурентной среды для оказания услуги по транспортированию на понятных условиях с фиксированной ценой [5];

<sup>8</sup> Редакция законопроекта, внесенного на рассмотрение Государственной Думой Федерального Собрания РФ. URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/363942-8> (Дата обращения: 22.05.2024).

г) практика изучения проведения аукционов в субъектах отражает следующий факт, что практически все открытые аукционы признаются не состоявшимися, так как по каждому лоту подается единственная заявка. В связи с этим договоры на сбор и транспортирование ТКО заключаются по максимальной начальной цене аукционов;

д) существующий порядок определения экономически обоснованной цены транспортирования ТКО привел к разным подходам регуляторов по обоснованию стоимости (норматив, результаты торгов, фактические показатели деятельности в случае их наличия и др.).

## Заключение

1. Необходимо на законодательном и иных нормативных правовых уровнях:

а) четко разграничивать связанные с принятием решений в сфере обращения с ТКО полномочия и ответственность органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, регулируемых субъектов и их должностных лиц в отсутствие головного, основного исполнителя;

б) закрепить определение понятия «зеленые отходы» и определить порядок сбора, накопления и захоронения такого вида отходов.

2. Целесообразно изменить подход к определению натуральных показателей объема (массы) ТКО с учетом равноправного определения на всех этапах технологической цепочки (объекты накопления, транспортирования и обработки и захоронения ТКО). В действующих нормативных правовых актах объемы (масса) ТКО на разных этапах обращения с ними определяются по-разному (региональный оператор принимает в расчет начисления по услуге исходя из принятых нормативов накопления, операторы по обработке и захоронению фиксируют массу весовым контролем, операторы по транспортированию — по объему контейнеров или объему мусоровозов).

3. Следует нормативно закрепить обязательность ведения раздельного учета деятельности обращения с ТКО и смежных видов деятельности в целях недопущения включения расходов, относящихся к нерегулируемым видам деятельности, в регулируемый тариф.

4. Необходимо усовершенствовать методологию определения транспортных расходов, включаемых в тариф региональных операторов, путем регулирования, нормирования, введения эталонов или иных методов расчета, что позволит высвобождать допол-

нительные средства на цели строительства и развитие инфраструктуры в сфере обращения с ТКО. ■

## Список источников [References]

1. Груничев А.С., Хабибуллина Л.В. Судебные новеллы и коллизии в тарифном законодательстве // Проблемы экономики и юридической практики. 2023. Т. 19. № 3. С. 201-209. EDN: EJQCHK [Grunichev A.S., Khabibullina L.V. Judicial novelties and conflicts in tariff legislation // Economic Problems and Legal Practice. 2023;19(3):201-209, (In Russ.). EDN: EJQCHK]
2. Груничев А.С., Хабибуллина Л.В. Использование механизма инвестирования посредством установления долгосрочных предельных индексов (на примере Республики Татарстан) // Вестник экономики, права и социологии. 2022. № 3. С. 55-60. EDN: XBEPZA [Grunichev A.S., Khabibullina L.V. Using the mechanism of long-term investment by setting limit indices (on the example of the Republic of Tatarstan) // The Review of Economy, the Law and Sociology. 2022;(3):55-60, (In Russ.). EDN: XBEPZA]
3. Груничев А.С., Ельшин Л.А. Репутационная экономика: новая парадигма исследования экономического роста // Теоретическая и прикладная экономика. 2019. № 3. С. 15-26. <https://doi.org/10.25136/2409-8647.2019.3.30499>. EDN: SKMABB [Grunichev A.S., El'shin L.A. Reputation economy: new paradigm of studying economic growth // Theoretical and Applied Economics. 2019;(3):15-26, (In Russ.). <https://doi.org/10.25136/2409-8647.2019.3.30499>. EDN: SKMABB]
4. Груничев А.С., Хабибуллина Л.В. О вопросах реализации инновационного вектора энергетической политики // Экономический вестник Республики Татарстан. 2023. № 1. С. 5-8. EDN: HGNDKK [Grunichev A.S., Khabibullina L.V. On the implementation of the innovative vector of energy policy // Economic Bulletin of the Republic of Tatarstan // Economic Bulletin of the Republic of Tatarstan. 2023;(1):5-8, (In Russ.). EDN: HGNDKK]
5. Груничев А.С., Абдукаева А.А. Методологические подходы к формализованной оценке влияния репутационного капитала региона на параметры его инвестиционной активности (на примере Республики Татарстан) // Теоретическая и прикладная экономика. 2019. № 2. С. 10-23. <https://doi.org/10.25136/2409-8647.2019.2.29643>. EDN: CPJBGE [Grunichev A.S., Abdukaeva A.A. Methodological approaches towards formalized

assessment of the impact of reputation capital of the region upon the parameters of its investment activity (on the example of the Republic of Tatarstan) // Theoretical and Applied Economics. 2019;(2):10-23, (In Russ.).  
<https://doi.org/10.25136/2409-8647.2019.2.29643>.  
EDN: CPJBGE]

### Сведения об авторе

**Хабибуллина Лариса Васильевна:** первый заместитель председателя Государственного комитета Республики Татарстан по тарифам  
lara\_hab@mail.ru

---

Статья поступила в редакцию: 10.06.2024  
Одобрена после рецензирования: 30.08.2024  
Принята к публикации: 02.09.2024  
Дата публикации: 30.09.2024

The article was submitted: 10.06.2024  
Approved after reviewing: 30.08.2024  
Accepted for publication: 02.09.2024  
Date of publication: 30.09.2024

# Инструкция для авторов

Авторы несут ответственность за достоверность приведенных сведений.

Журнал принимает материалы от аспирантов, соискателей, докторантов, специалистов и экспертов в данной области.

Все представленные в редакцию журнала рукописи авторам не возвращаются.

## I. Рекомендации автору до подачи статьи

Представление статьи в журнал «Российское конкурентное право и экономика» подразумевает, что:

- статья не была опубликована ранее в другом журнале;
- статья не находится на рассмотрении в другом журнале;
- статья не содержит данных, не подлежащих открытой публикации;
- все соавторы согласны с публикацией текущей версии статьи.

Перед отправкой статьи на рассмотрение убедитесь, что в файле (файлах) содержится вся необходимая информация на русском и английском языках, указаны источники информации, размещенной на рисунках и таблицах, все цитаты оформлены корректно.

На титульном листе статьи размещаются (на русском и английском языках):

### 1. УДК статьи

### 2. Имя автора (авторов)

Авторы — это люди, которых научная группа определила как основных участников изложенной работы и которые согласились взять на себя ответственность за свои работы. Кроме ответственности за свою часть работы, автор должен быть в состоянии указать, кто из его соавторов ответственен за другие части работы.

Журнал «Российское конкурентное право и экономика» принимает следующие критерии авторства:

- Существенный вклад в замысел и дизайн исследования, сбор данных или анализ и интерпретацию данных.
- Подготовка статьи или ее критический пересмотр в части значимого интеллектуального содержания.
- Окончательное одобрение варианта статьи для опубликования.

В список авторов не включаются люди, не являющиеся авторами статьи. Имена людей, которые не являются авторами, но оказали иную поддержку, указывают в разделе «Благодарности».

На русском языке при указании авторов статьи фамилию следует указывать до инициалов имени и отчества (Иванов П. С., Петров С. И., Сидоров И. П.).

На английском языке при указании авторов статьи используется формат «Имя, инициал отчества, фамилия» (Ivan P. Ivanov). Фамилии на английском языке необходимо указывать в соответствии с заграничным паспортом или так, как она была указана в ранее опубликованных статьях. Если автор не имеет заграничного паспорта и/или публикаций, для транслитерации фамилии и имени необходимо использовать стандарт BSI.

### 3. Информация об авторе (авторах)

В этом разделе перечисляются:

- фамилия, имя и отчество (полностью),
- степень, звание и занимаемая должность, полное и краткое наименование организации,

- контактная информация: почтовый адрес (рабочий), телефон, e-mail, моб. телефон ответственного автора для связи с редакцией.

## 4. Аффiliation автора (авторов)

Аффiliation включает в себя следующие данные: полное официальное название организации, полный почтовый адрес (включая индекс, город и страну). Авторам необходимо указывать все места работы, имеющие отношение к проведению исследования.

Если в подготовке статьи принимали участие авторы из разных учреждений, необходимо указать принадлежность каждого автора к конкретному учреждению.

Необходимо указать официальное англоязычное название учреждения для блока информации на английском языке, полный почтовый адрес (включая индекс, город и страну).

## 5. Название статьи

Название статьи на русском языке должно соответствовать содержанию статьи.

Англоязычное название должно быть грамотно с точки зрения английского языка, при этом по смыслу полностью соответствовать русскоязычному названию.

## 6. Аннотация

Рекомендуемый объем структурированной аннотации: 200-250 слов. Аннотация содержит следующие разделы:

Цель,  
Методы,  
Результаты,  
Заключение.

В аннотации не следует включать впервые введенные термины, аббревиатуры (за исключением общеизвестных), ссылки на литературу.

## 7. Ключевые слова

5–7 слов по теме статьи. Желательно, чтобы ключевые слова дополняли аннотацию и название статьи.

## 8. Благодарности

В этом разделе указываются все источники финансирования исследования, а также благодарности людям, которые участвовали в работе над статьей, но не являются ее авторами. Участие в работе над статьей подразумевает: рекомендации по совершенствованию исследования, предоставление пространства для исследования, ведомственный контроль, получение финансовой поддержки, прочих материалов для исследования.

## 9. Конфликт интересов

Конфликт интересов — это условия, при которых у людей возникают вступающие в конфликт или конкурирующие интересы, способные повлиять на принятие редакторского решения. Конфликты интересов могут быть потенциальными или осознанными, а также реально существующими. На объективность могут повлиять личные, политические, финансовые, научные или религиозные факторы.

Автор обязан уведомить редактора о реальном или потенциальном конфликте интересов, включив информацию о конфликте интересов в соответствующий раздел статьи.

Если конфликта интересов нет, автор должен также сообщить об этом. Пример формулировки: «Автор(ы) заявляет(ют) об отсутствии конфликта интересов».

#### 10. Текст статьи

В журнале принят формат IMRAD (Introduction, Methods, Results, Discussion; Введение, Методы, Результаты, Обсуждение)

Основной текст статьи должен содержать:

- введение,
- структурированные, пронумерованные разделы статьи,
- заключение,
- литература.

**Введение** должно содержать четкое обозначение целей и задач работы. Также в нем могут даваться ссылки на ключевые работы в области исследования, но введение не должно быть литературным или историческим обзором.

**Структурированные разделы статьи** должны содержать четкое и последовательное изложение материала работы. Заголовки разделов основной части должны иметь нумерацию (1, 2, 3 и т.д.), эта же нумерация должна быть отражена в содержании (разделы введение, заключение, литература, сведения об авторах не нумеруются). Допускается в каждом разделе создавать подзаголовки разделов.

**Заключение** должно включать основные результаты и выводы, обсуждение спорных моментов, значимость теоретических положений, их ограничения; место и роль в разрезе предыдущих исследований, возможностей практических приложений.

#### 11. Рисунки

Рисунки должны быть хорошего качества, пригодные для печати.

Все рисунки должны иметь подрисуночные подписи.

Подрисуночная подпись должна быть переведена на английский язык.

Рисунки нумеруются арабскими цифрами по порядку следования в тексте. Если рисунок в тексте один, то он не нумеруется.

Отсылки на рисунки оформляются следующим образом: «На рис. 3 указано, что ...» или «Указано, что ... (см. рис. 3)».

Подрисуночная подпись включает порядковый номер рисунка и его название. Например: «*Рис. 2.* Описание жизненно важных процессов». Подрисуночная подпись выравнивается по левому краю.

Точка после подрисуночной подписи не ставится.

Перевод подрисуночной подписи следует располагать после подрисуночной подписи на русском языке.

#### 12. Таблицы

Таблицы должны быть хорошего качества, пригодные для печати. Предпочтительны таблицы, пригодные для редактирования, а не отсканированные или в виде рисунков.

Все таблицы должны иметь заголовки.

Название таблицы должно быть переведено на английский язык.

Таблицы нумеруются арабскими цифрами по порядку следования в тексте. Если таблица в тексте одна, то она не нумеруется.

Отсылки на таблицы оформляются следующим образом: «В табл. 3 указано, что ...» или «Указано, что ... (см. табл. 3)».

#### 13. Скриншоты и фотографии

Фотографии, скриншоты и другие нерисованные иллюстрации необходимо загружать отдельно в специальном разделе формы для подачи статьи в виде файлов формата \*.jpeg, \*.bmp, \*.gif (\*.doc и \*.docx — в случае, если на изображение нанесены дополнительные пометки). Разрешение изображения должно быть >300 dpi. Файлам изображений необходимо присвоить название, соответствующее номеру рисунка в тексте. В описании файла следует отдельно привести подрисуночную подпись, которая должна соответствовать названию фотографии, помещаемой в текст.

#### 14. Сноски

Сноски нумеруются арабскими цифрами, размещаются постранично. В сносках могут быть размещены: ссылки на анонимные источники в сети Интернет, ссылки на учебники, учебные пособия, ГОСТы, статистические отчеты, статьи в общественно-политических газетах и журналах, авторефераты, диссертации (если нет возможности процитировать статьи, опубликованные по результатам диссертационного исследования), комментарии автора.

#### 15. Список литературы

В журнале используется Ванкуверский формат цитирования, который подразумевает отсылку на источник в квадратных скобках и последующее упоминание источников в списке литературы в порядке упоминания. Страница указывается внутри скобок, через запятую и пробел после номера источника: [6, с. 8]

В список литературы включаются только рецензируемые источники (статьи из научных журналов и монографии), упоминающиеся в тексте статьи. Нежелательно включать в список литературы авторефераты, диссертации, учебники, учебные пособия, ГОСТы, информацию с сайтов, статистические отчеты, статьи в общественно-политических газетах, на сайтах и в блогах. Если необходимо сослаться на такую информацию, следует поместить информацию об источнике в сноску.

При описании источника следует указывать его DOI, если удастся его найти (для зарубежных источников удастся это сделать в 95% случаев).

Ссылки на принятые к публикации, но еще не опубликованные статьи должны быть помечены словами «в печати»; авторы должны получить письменное разрешение для ссылки на такие документы и подтверждение того, что они приняты к печати. Информация из неопубликованных источников должна быть отмечена словами «неопубликованные данные/документы», авторы также должны получить письменное подтверждение на использование таких материалов.

В ссылках на статьи из журналов должны быть обязательно указаны год выхода публикации, том и номер журнала, номера страниц.

В описании каждого источника должны быть представлены все авторы.

Ссылки должны быть верифицированы, выходные данные проверены на официальном сайте журналов и/или издательств.

Необходим перевод списка литературы на английский язык. После описания русскоязычного источника в конце ссылки ставится указание на язык работы: (Russia).

Для транслитерации имен и фамилий авторов, названий журналов следует использовать стандарт BSI.

Подробная инструкция на сайте <https://rkipie.elpub.ru>



# Instructions for Authors

## I. Recommendations to the author before submission of article

Submission of article in the "Russian Competition Law and Economy" journal means that: article was not published in other journal earlier; article is not under consideration in other journal; article does not contain the data which are not subject to the open publication; all coauthors agree with the publication of the current version of article.

Before sending article for consideration be convinced that the file (files) contains all necessary information in the Russian and English languages, sources of information placed in drawings and tables are specified, all quotes are issued correctly.

**On the title page of article take place** (in the Russian and English languages):

1. Article UDC.
2. Name of the author (authors).
3. Information on the author (authors).

Are listed in this section: surname, name and middle name (completely), degree, rank and post, full and short name of the organization, number of publications, including monographs, educational editions, area of scientific interests, contact information: the postal address (working), phone, e-mail, mob. phone of the responsible author for connection with edition.

### 4. Affiliation of the author (authors).

The affiliation includes the following data: the full official name of the organization, the full postal address (including the index, the city and the country). Authors need to specify all places of work concerning carrying out a research. If authors from different institutions took part in preparation of article, it is necessary to specify belonging of each author to concrete establishment by means of the nadstrochny index. The official English-language name of establishment is necessary for information block in English.

### 5. Name of article.

The name of article in Russian has to correspond to contents of article. The English-language name has to be competent in terms of English, at the same time on sense completely correspond to the Russian-language name.

### 6. Abstract.

The recommended volume of the structured summary: 200—250 words. The summary contains the following sections: Purpose, Methods, Results, Conclusion.

### 7. Keywords.

5—7 words on article subject. It is desirable that keywords supplemented the summary and the name of article.

### 8. Conflict of interest.

The author is obliged to notify the editor on the real or potential conflict of interests, having included information on the conflict of interests in appropriate section of article. If there is no conflict of interests, the author has to report about it also. Example of a formulation: "The author declares no conflict of interests".

### 9. Text of article.

In the journal the IMRAD format is accepted (Introduction, Methods, Results, Discussion).

The main text of article has to contain:

- introduction;
- the structured, numbered sections of article;
- conclusion;
- literature.

### 10. Drawings.

Drawings have to be high quality, suitable for the press. All drawings have to have caption signatures. The caption signature has to be translated into English. Drawings are numbered by the Arab figures on a sequence in the text. If the drawing in the text one, then it is not numbered. The translation of the caption signature it is necessary to have after the caption signature in Russian.

### 11. Tables.

Tables have to be high quality, suitable for the press. The tables suitable for editing but which are not scanned or in the form of drawings are preferable. All tables have to have headings. The name of the table has to be translated into English. Tables are numbered by the Arab figures on a sequence in the text. If the table in the text one, then it is not numbered. The heading of the table includes serial number of the table and its name. The translation of heading of the table it is necessary to have after table heading in Russian.

### 12. Screenshots and photos.

Photos, screenshots and other not drawn illustrations need to be loaded separately in the special section of a form for submission of article in the form of files of the format \*.jpeg, \*.bmp, \*.gif (\*.doc and \*.docx — in case additional marks are applied on the image). Permission of the image has to be > 300 dpi. Files of images need to appropriate the name corresponding to number of the drawing in the text. It is necessary to provide in the description of the file separately the caption signature which has to correspond to the name of the photo placed in the text.

### 13. Footnotes.

Footnotes are numbered by the Arab figures, are placed page by page. In footnotes can be placed: the reference to anonymous sources in the Internet, references to textbooks, manuals, state standard specifications, statistical reports, articles in political newspapers and magazines, abstracts, theses (if there is no opportunity to quote articles published by results of a dissertation research), comments of the author.

### 14. List of references.

In the journal the Vancouver format of citing which means sending on a source in square brackets and the subsequent mention of sources in the list of references as a mention is used. The page is specified in brackets, through a comma and a gap after number of a source: [6, page 8].

The list of references joins only the reviewed sources (articles from scientific journal and the monograph) which are mentioned in the text of article. It is undesirable

to include in the list of references abstracts, theses, textbooks, manuals, state standard specifications, information from the websites, statistical reports, articles in political newspapers, on the websites and in blogs. If it is necessary to refer to such information, it is necessary to place information on a source in the footnote. At the description of a source it is necessary to specify it by DOI if it is possible to find it (for foreign sources it is possible to make it in 95% of cases).

References to articles adopted to the publication, but not published yet have to be marked with the words "in the press"; authors have to get the written permission for the reference to such documents and confirmation that they are accepted for printing. Information from unpublished sources has to be noted by the words "unpublished data / documents", authors also have to receive written confirmation on use of such materials. From journal year of a release of the publication, the volume and the issue of the journal, page numbers have to be surely specified in the references to articles. All authors have to be presented in the description of each source. References have to be verified, the output data is checked on the official site of journal and/or publishing houses. The translation of the list of references into English is necessary.

After the description of a Russian-speaking source in the end of the reference the instruction on work language is put: (In Russ.). For a transliteration of names and surnames of authors, names of journal it is necessary to use the BSI standard.

## II. How to submit article for consideration

The manuscript of article is sent to edition through online a form or in electronic form to e-mail of rkjournal@mail.ru. The file, naprvlyayemy on e-mail, loaded into a system with article has to be presented in the Microsoft Word format (to have the expansion \*.doc, \*.docx, \*.rtf).

## III. Interaction between the journal and author

The editorial office of the journal corresponds with the responsible (contact) author, however if desired group of authors letters can be sent all authors for whom the e-mail address is specified.

All articles coming to the "Russian Competition Law and Economy" journal undergo preliminary testing by the responsible secretary of the journal for compliance to formal requirements. At this stage article can be returned to the author (authors) on completion with a request to eliminate errors or to add missing data. Also at this stage article can be rejected because of discrepancy to its purposes of the journal, lack of originality, small scientific value.

After preliminary check the editor-in-chief reports article to the reviewer with the indication of terms of reviewing. To the author the corresponding notice goes.

At the positive conclusion of the reviewer article is transferred to the editor for preparation for printing.

At making decision on completion of article of a remark and the comment of the reviewer are transferred to the author. The author is given 2 months on elimination of remarks. If during this term the author did not notify the editorial office on the planned actions, article is removed from turn of the publication.

At making decision on refusal the relevant decision of edition goes to publications of article to the author.

To the responsible (contact) author of article adopted to the publication the final version of imposition which he is obliged to check is sent. The answer is expected from authors within 2 days. In the absence of reaction from the author imposition of article is considered approved.

## IV. Order of review of the decisions of the editor/reviewer

If the author does not agree with the conclusion of the reviewer and/or editor or separate remarks, he can challenge the made decision. For this purpose it is necessary for the author:

- to correct the manuscript of article according to reasonable comments of reviewers and editors;
- it is clear to state the position on a case in point.

Editors promote repeated submission of manuscripts which could be potentially accepted, however were rejected because of need of introduction of significant changes or collecting additional data, and are ready to explain in detail what is required to be corrected in the manuscript in order that it was accepted to the publication.

## V. Actions of edition in case of detection of plagiarism, a fabrication or falsification of data

In case of detection of unfair behavior from the author, detection of plagiarism, a fabrication or falsification of data edition is guided by the rules COPE.

"Russian Competition Law and Economy" journal does not refer honest mistakes or honest divergences in the plan, carrying out, interpretation or assessment of research methods or results to "unfair behavior", or the unfair behavior which is not connected with scientific process.

## VI. Correction of mistakes and withdrawal of article

In case of detection in the text of article of the mistakes which are influencing her perception, but not distorting the stated results of a research they can be corrected by replacement of the PDF file of article and the instruction on a mistake in the file of article and on the page of article on the journal website. In case of detection in the text of article of the mistakes distorting results of a research or in case of plagiarism, detection of unfair behavior of the author (authors) connected with falsification and/or a fabrication of data, article can be withdrawn. Edition, the author, the organization, the individual can be the initiator of withdrawal of article.

The withdrawn article is marked with the sign "Article Is Withdrawn", on the page of article information on article reason of recall is placed. Information on withdrawal of article is sent to databases in which the journal is indexed.

The detailed instruction on the website <https://rkpie.elpub.ru>