



**Сергей Анатольевич
ПУЗЫРЕВСКИЙ,**

заведующий кафедрой
конкурентного права
Университета имени
О.Е. Кутафина (МГЮА),
кандидат юридических
наук, доцент,
статс-секретарь —
заместитель руководителя
ФАС России
sapuzrevskij@msal.ru
125993, Россия, г. Москва,
ул. Садовая-Кудринская, д. 9

Развитие антимонопольного законодательства в современных экономических условиях

Аннотация. В статье рассматриваются некоторые аспекты реализации Национального плана развития конкуренции, в том числе отраслевые особенности развития конкуренции. Отмечаются конкретные достижения в данной сфере. Анализируются особенности антимонопольного регулирования деятельности государственных унитарных предприятий. Рассматриваются основные положения пятого, цифрового, антимонопольного пакета, связанные с установлением требований к цифровым платформам. Ключевые изменения антимонопольного законодательства обусловлены необходимостью противодействия санкциям со стороны недружественных стран. Такие изменения коснулись установления моратория на проведение проверок, упрощения порядка согласования сделок экономической концентрации, перевода на уведомительный контроль предоставления государственных и муниципальных преференций. Анализируются также иные изменения антимонопольного законодательства в современных экономических условиях.

Ключевые слова: конкурентное право, антимонопольное законодательство, монополистическая деятельность, ответственность за нарушение антимонопольного законодательства.

DOI: 10.17803/2311-5998.2022.95.7.016-022

SERGEY A. PUZYREVSKIY,

Chairman of Competition law chair
of the Kutafin Moscow State Law University (MSAL),
Cand. Sci. (Law), Associate Professor,
Stats-Secretary — Deputy Head of the FAS Russia
sapuzrevskij@msal.ru
9, ul. Sadovaya-Kudrinskaya, Moscow, Russia, 125993

Development of antimonopoly regulation in current economic conditions

Abstract. Article includes some issues regarding implementation of the National Plan of competition development including sectoral specific features of competition development. Key achievements in this sphere are mentioned. Author analyses specific features of antitrust regulation regarding state unitary enterprises. Key issues regarding the fifth digital antitrust pack of laws are on focus as well as key developments of antitrust law caused by the

need to oppose sanctions from unfriendly states. These developments are connected with moratorium on inspections, simplifying merger clearance proceedings, switching from pre closing clearance to post closing state aid notification regime. Author analyzes also other antimonopoly regulation development in current economic conditions.

Keywords: *Competition law, antimonopoly regulation, monopolistic activity, liability for violation of antitrust law.*

С принятием Указа Президента РФ от 21.12.2017 № 618 «Об основных направлениях государственной политики по развитию конкуренции» вопросы активного содействия развитию конкуренции в Российской Федерации были определены в качестве приоритетного направления деятельности Президента РФ, Федерального Собрания РФ, Правительства РФ, Центрального банка РФ, федеральных органов исполнительной власти, законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ, а также органов местного самоуправления.

При этом Указ предусмотрел плановую работу органов государственной власти и органов местного самоуправления по развитию конкуренции в рамках Национального плана развития конкуренции на 2018—2020 годы.

В рамках реализации Национального плана удалось достичь ряда результатов, повышающих эффективность российской экономики и качество конкуренции.

За трехлетний период действия Национального плана было обеспечено достижение ряда ключевых показателей развития конкуренции, в частности:

- обеспечено присутствие во всех отраслях экономики не менее трех хозяйствующих субъектов, не менее чем один из которых относится к частному бизнесу (за исключением сфер деятельности субъектов естественных монополий и организаций оборонно-промышленного комплекса);
- в два раза снижено количество нарушений антимонопольного законодательства органами власти всех уровней, при этом впервые за рассматриваемый период доля нарушений органов власти в общем количестве нарушений антимонопольного законодательства составила менее половины;
- в сфере государственного и муниципального заказа по итогам 2020 г. доля закупок с преференциями для субъектов малого бизнеса и социально ориентированных некоммерческих организаций выросла в 1,75 раза в сравнении с 2017 г. (составив 27 % против 15,4 %). В сфере корпоративных закупок обеспечено увеличение объема закупок, участниками которых являются только субъекты малого и среднего предпринимательства, до 31 %.

В сфере здравоохранения за счет совершенствования нормативной базы созданы новые механизмы синхронизации цен в Российской Федерации на жизненно необходимые и важнейшие лекарственные препараты с ценами в референтных для России странах. Усовершенствованы механизмы формирования оптовых и розничных цен, происходит внедрение принципов взаимозаменяемости на рынках лекарственных препаратов и рынках медицинских изделий.

По итогам проведения обязательной перерегистрации в 2019 и 2020 гг. всех зарегистрированных цен на жизненно необходимые и важнейшие лекарственные



препараты ФАС России пересмотрела более 14 000 цен, из которых более 7 000 были снижены в среднем на 35 %.

Важным мероприятием в развитии конкуренции стало принятие Федерального закона от 27.12.2019 № 485-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон “О государственных и муниципальных унитарных предприятиях” и Федеральный закон “О защите конкуренции”», запрещающего создание и деятельность государственных и муниципальных унитарных предприятий на конкурентных рынках.

Важно отметить, что деятельность унитарных предприятий на конкурентных рынках зачастую приводит к их монополизации. Этому способствуют антиконкурентная поддержка со стороны должностных лиц органов власти, отсутствие антимонопольного контроля предоставления государственных и муниципальных преференций, неравные, более выгодные, условия экономической деятельности унитарных предприятий по сравнению с другими хозяйствующими субъектами.

Дополнительной проблемой обеспечения равных условий конкуренции на рынках с участием унитарных предприятий является экономическая непрозрачность их деятельности. Реализация Федерального закона о реформе унитарных предприятий привела к поступательному сокращению их количества на конкурентных рынках. Так, по состоянию на 01.05.2022 количество унитарных предприятий по сравнению с 2019 г. снизилось более чем на 33 % (в 2019 г. было 16 867 унитарных предприятий, на 01.05.2022 — 11 229).

В сфере телекоммуникаций одним из важнейших достижений является отмена национального и внутрисетевого роуминга, за счет чего устранена необоснованная разница в тарифах на услуги сотовой связи при поездках по Российской Федерации. В результате отмены внутрисетевого роуминга экономия для потребителей составила порядка 6 млрд рублей и одновременно вырос объем оказываемых услуг связи. Кроме того, в 80 % городов с численностью более 20 тыс. человек теперь действуют не менее трех операторов, предоставляющих услуги связи для передачи сигнала.

Важным достижением является также устранение так называемого «банковского роуминга» (взимание банком платы при денежных переводах из одного региона в другой). В результате этого мероприятия экономия затрат потребителей составила в среднем около 6 млрд рублей в год.

В то же время не все поручения, заложенные в Национальном плане, удалось выполнить в пределах трехлетнего срока.

В частности, не завершена работа над совершенствованием законодательства в сфере государственного регулирования цен (тарифов).

Стоит отметить, что существующая система тарифного регулирования естественных монополий построена по отраслевому принципу. Частично вопросы тарифного регулирования жилищно-коммунального комплекса затронуты в Федеральных законах «Об электроэнергетике», «О теплоснабжении», «О водоснабжении и водоотведении». При этом основные правила тарифного регулирования в этих сферах формулируются на подзаконном уровне (актами Правительства РФ и ведомственными актами ФАС России). Правила тарифного регулирования железнодорожных перевозок, газоснабжения, передачи нефти и нефтепродуктов, связи сформулированы на подзаконном уровне.

Базовый закон «О естественных монополиях», устанавливая, что государственное регулирование цен (тарифов) является главным методом регулирования естественных монополий, не определяет ни принципов, ни правил тарифного регулирования.

Обилие нормативного материала не исключает пробелов в правовом регулировании и дискриминации в сфере тарифного регулирования как в отраслевом разрезе по видам экономической деятельности, так и в зависимости от категории потребителей.

Для решения проблем тарифного регулирования ФАС России подготовлен проект федерального закона «Об основах государственного регулирования цен (тарифов)», предусматривающий унификацию и систематизацию законодательства в регулируемых сферах деятельности путем формирования единых методов и принципов тарифного регулирования, утверждения единого порядка принятия тарифных решений, инвестиционных программ, взаимодействия федерального и регионального регуляторов и установления единого порядка рассмотрения споров на федеральном уровне по региональным тарифам. Принятие законопроекта должно повысить качество и эффективность тарифного регулирования в нашей стране.

Кроме того, Национальным планом было предусмотрено совершенствование антимонопольного регулирования в условиях развития цифровой экономики.

Стремительный рост электронной коммерции и количества потребителей, вовлеченных в интернет-торговлю, стали основными экономическими тенденциями последних лет. Вместе с тем активное развитие цифровизации привело не только к положительным эффектам новой, цифровой, экономики, но и к появлению новых рисков. Цифровые компании получили возможность влияния на смежные товарные рынки. Цифровые платформы становятся новой инфраструктурой товарных рынков, выступая в качестве новых, цифровых, монополий.

В таких условиях задачей государственного регулирования становится защита потребителей от злоупотреблений со стороны цифровых платформ.

Для решения поставленной задачи ФАС России подготовлен ряд законопроектов, направленных на совершенствование антимонопольного регулирования в условиях цифровой экономики (пятый антимонопольный пакет).

Законопроектами предлагается распространить антимонопольные запреты злоупотребления доминирующим положением на цифровые платформы, обеспечивающие взаимодействие продавцов и покупателей (маркетплейсы и агрегаторы) и оказывающие существенное влияние на смежные товарные рынки.

Так, положения ч. 1 ст. 10 Закона «О защите конкуренции», устанавливающие запрет злоупотребления доминирующим положением, будут применяться также к хозяйствующим субъектам, использующим цифровую платформу, при наличии в совокупности следующих условий:

- сетевой эффект от использования такой цифровой платформы дает хозяйствующему субъекту возможность оказывать решающее влияние на общие условия обращения товара на товарном рынке, заключение сделок продавцов и покупателей на котором осуществляется с использованием такой платформы, или устранять с этого товарного рынка хозяйствующих субъектов, или затруднять доступ на этот товарный рынок другим хозяйствующим субъектам;



— доля сделок, совершаемых между продавцами и покупателями путем предоставления доступа к цифровой платформе, превышает 35 % от общего объема в стоимостном выражении сделок, совершаемых на соответствующем товарном рынке.

Такие запреты не должны затрагивать малые и средние компании с годовой выручкой менее 2 млрд рублей и могут применяться только к крупным хозяйствующим субъектам.

Принятие законопроекта позволит обеспечить эффективность мер антимонопольного контроля в условиях современных цифровых рынков, создать правовые механизмы противодействия злоупотреблениям рыночной властью, цифровым монополиям и цифровым картелям.

Стоит отметить, что окончание срока реализации Национального плана развития конкуренции на 2018—2020 годы не явилось основанием для прекращения плановой работы в направлении развития конкуренции.

В связи с этим в сентябре 2021 г. Правительством РФ был утвержден Национальный план развития конкуренции на период 2021—2025 годов¹.

Заложенные в новом Национальном плане мероприятия направлены на решение основных системных и отраслевых проблем, создание благоприятных условий для ведения частного бизнеса, устранение административных барьеров и искажений конкурентной среды.

Так, в целях реализации сбалансированного подхода к участию государства в экономике, а также расширения доступа хозяйствующих субъектов к государственному имуществу, природным ресурсам и объектам инфраструктуры новым Национальным планом предусмотрены мероприятия, направленные на обеспечение эффективного и прозрачного управления государственной и муниципальной собственностью. В частности, запланированы определение единых принципов учета государственного и муниципального имущества и доступности сведений о нем, определение состава непрофильного государственного и муниципального имущества и его последующая приватизация.

Предусмотрено принятие федерального закона, определяющего единый порядок проведения обязательных в соответствии с законодательством Российской Федерации торгов (так называемой «унификации торгов»).

Развитие малого и среднего предпринимательства также является одной из основных задач Национального плана. Так, к 2025 г. необходимо обеспечить, чтобы численность занятых в сфере малого и среднего предпринимательства, включая индивидуальных предпринимателей, составила не менее 25 млн человек.

Рассматривая особенности антимонопольного регулирования в современных условиях, необходимо остановиться и на тех законодательных предложениях, которые обсуждаются в рамках обеспечения развития российской экономики в условиях внешнего санкционного давления.

Так, повышение цен в I квартале 2022 г. было обусловлено в том числе привязкой цены товара к эквиваленту в иностранной валюте или показателю биржевых и внебиржевых индикаторов цен на мировых товарных рынках, в частности, ввиду колебания курса иностранной валюты.

¹ Распоряжение Правительства РФ от 02.09.2021 № 2424-р.

В связи с этим ФАС России подготовлена законодательная инициатива, предусматривающая, что в период до 31.12.2024 при определении условия договора о цене положения п. 2 ст. 317 Гражданского кодекса РФ не применяются, цена товара (работы, услуги) не может определяться в сумме, эквивалентной сумме в иностранной валюте или показателю биржевых или внебиржевых индикаторов цен на мировых товарных рынках. Такое условие договора является ничтожным и исполнение договора оплачивается по цене, определенной по правилам, установленным п. 3 ст. 424 Гражданского кодекса РФ.

При этом предлагается установить, что «валютная оговорка» не применяется к сделкам, совершаемым при осуществлении внешнеторговой деятельности, сделкам с ценными бумагами, договорам при оказании финансовых услуг, а также сделкам с товарами (работами, услугами), перечень которых определяется Правительством РФ.

Также предлагается внести изменения в Закон «О защите конкуренции», предусматривающие независимость внутренних цен от курсов иностранной валюты и показателей биржевых и внебиржевых индикаторов цен на мировых товарных рынках.

Кроме того, в целях упрощения процедуры согласования сделок экономической концентрации для минимизации административной нагрузки на хозяйствующих субъектов в 2022 и 2023 гг. предлагается исключить предварительный контроль сделок при приобретении акций, долей, имущества и прав в отношении коммерческих организаций, суммарная стоимость активов которых (и их группы лиц) составляет от 800 млн до 2 млрд рублей, а также сделок при приобретении акций, долей и прав в отношении финансовых организаций с введением уведомительного контроля не позднее 30 дней после даты осуществления сделки.

При этом в случае, если предусмотренные законопроектом сделки, иные действия привели или могут привести к ограничению конкуренции, в том числе в результате возникновения или усиления доминирующего положения хозяйствующего субъекта, заявитель или лицо, входящее в его группу лиц, обязаны осуществить действия, направленные на обеспечение конкуренции, по предписанию антимонопольного органа.

Также подготовлен законопроект, связанный с упрощением в 2022 г. порядка предоставления государственных или муниципальных преференций в целях обеспечения обороноспособности страны и безопасности государства, социального обеспечения населения, а также поддержки субъектов малого и среднего предпринимательства. Предлагается также ввести уведомительный порядок в таких случаях и последующий контроль со стороны антимонопольного органа.

Необходимо отметить, что с принятием Федерального закона от 08.03.2022 № 46-ФЗ Правительству РФ предоставлено право в 2022 г. определять перечень товаров (групп товаров), в отношении которых не могут применяться отдельные положения Гражданского кодекса РФ о защите исключительных прав на результаты интеллектуальной деятельности. Это открывает возможности для обеспечения так называемого «параллельного импорта».



В развитие указанных положений Правительством РФ принято постановление от 29.03.2022 № 506, предоставившее Минпроторгу России право определять перечень товаров, в отношении которых не применяются положения пп. 6 ст. 1359 и ст. 1487 Гражданского кодекса РФ при условии введения указанных товаров (групп товаров) в оборот за пределами территории Российской Федерации правообладателями (патентообладателями), а также с их согласия (действует «параллельный импорт»). Приказом Минпромторга России от 19.04.2022 № 1532 такой перечень утвержден. Эта мера позволит обеспечить насыщение внутреннего рынка и сдерживание цен.

Развитие антимонопольного регулирования по указанным направлениям позволит обеспечить более эффективное функционирование нашей экономики в условиях внешнего санкционного давления.