# 30 ЛЕТ СИСТЕМЕ НОВОГО ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

УДК 346.546:338 DOI: 10.22394/2079-1690-2020-1-2-11-26

## ТРАНСФОРМАЦИЯ АНТИМОНОПОЛЬНОЙ ПОЛИТИКИ И ПОЛНОМОЧИЙ ФАС РОССИИ: ИСТОРИЯ ЭВОЛЮЦИЙ, СТАТИСТИЧЕСКИЕ МАРКЕРЫ И ВОЗМОЖНЫЕ ПЕРСПЕКТИВЫ

***Гагарина Ирина Владимировна*** директор Департамента государственного регулирования цен и тарифов Курганской области; соискатель, Уральский государственный экономический университет (620144, Россия, г. Екатеринбург, ул. 8 Марта, 62). E-mail: irina.gagarina@icloud.com

***Князева Ирина Владимировна*** доктор экономических наук, профессор, Сибирский институт управления – филиал Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ (630102, Россия, г. Новосибирск, ул. Нижегородская, 6). E-mail: irknyazeva@yandex.ru

*Тридцатилетию*
*антимонопольного органа России посвящается*

***Аннотация***

*Рассмотрена история эволюций политики антимонопольного регулирования и трансформаций конкурентного ведомства в постсоветской России за прошедшие тридцать лет существования. Выделены четыре укрупненных этапа архитектурных изменений, задач и полномочий антимонопольного органа, описаны основные изменения законодательства и полномочий ФАС России. Представлены статистические характеристики рассмотренных дел по признакам и фактам нарушения антимонопольного законодательства Российской Федерации за период 1996–2019 годы. Даны краткие пояснения и причины складывающихся динамических изменений. Изложены проблемные положения и перспективы трансформации антимонопольной политики и полномочий ФАС России в постпандемийный период COVID-19.*

***Ключевые слова:*** *конкуренция, полномочия, ФАС России, антимонопольная политика, российский антимонопольный орган, монополистическая деятельность, динамика возбужденных дел, перспективы трансформаций, пандемия COVID-19.*

**Введение**

Работа над данной статьей осуществлялась авторами в период пандемии COVID-19 и домашней самоизоляции. Задумывалась статья изначально как некоторая историческая хронология регуляторных трансформаций антимонопольного органа в постсоветской России за прошедшие 30 лет его существования. Нам интересно было рассмотреть, как менялся содержательный вектор полномочий и функций российского антимонопольного органа под влиянием изменений экономических и политических процессов в России, а также характеристики некоторых статистических маркеров правоприменения и тренды их изменений.

Но текущие события и штамп информационной карусели «после пандемии мир станет другим» мотивировали авторов заглянуть за горизонт «постпандемийной жизни» и постараться во всех футуристических визуализациях экономических и социальных изменений выделить те из них, которые наиболее реально коснуться трансформаций в конкурентных процессах и, возможно, модификаций в правоприменительных нормах. Мы хотим нарисовать не только желаемую картину экономико-регуляторных изменений в конкурентных процессах, но и вспомнить опыт России 90-ых, когда все возможные экономические нити были разорваны и страна практически с нуля строила новые рынки, хозяйственные связи, контрольно-надзорную политику и регуляторные нормы. Безусловно, посмотрим пока точечные подходы к смене регуляций в конкурентной политике зарубежных стран и влияние цифровой экономической парадигмы.

**Эволюция антимонопольного органа России и его полномочий**

Принятие Верховным Советом СССР Постановления «О Концепции перехода к регулируемой рыночной экономике в СССР»[1] обусловило начало экономических реформ, предполагающих основной задачей формирование рыночных отношений, свободную конкуренцию и борьбу с монополизацией. Столкнувшись с проявлением государственного монополизма, сформированного в системе жесткого централизованного распределения всех экономических ресурсов и выступающего институциональным тормозом дальнейших прогрессивных преобразований в народном хозяйстве страны, Совет Министров СССР издал Постановление N 835 от 16 августа 1990 г. "О мерах по демонополизации народного хозяйства"[2].

Российская экономика в начале рыночных преобразований испытывала потребность в структурных изменениях. Узкоспециализированное производство, централизованная тарифная система, жёсткое региональное или зональное прикрепление потребителя к поставщикам определили искусственное разделение рынков и как следствие – высокую концентрацию экономики [9, с. 37].

Необходимо было создавать новую промышленную политику, без вмешательства государства. «К началу 1990-х гг. в политическом руководстве страны было достигнуто понимание того, что конкурентную среду в исходной монополизированной системе заинтересованы создавать не отдельные предприятия, группы предпринимателей, финансистов, а государство, если оно является носителем общественных интересов. Стратегическим направлением рыночных реформ в России стал переход от универсальной монополии к конкуренции, что ознаменовало начало формирования антимонопольной политики в России» [4, с. 173].

Переход к рыночным условиям, либерализация экономики, приватизация определяли необходимость формирования правил регулирования рынков и экономических процессов, создание и регулирование новых рыночных отношений. Такие правила надлежало закрепить в форме государственной антимонопольной политики, проводником которой должен был стать Антимонопольный комитет СССР.

В функциях и полномочиях данного государственного института предусматривался комплекс организационных мер по развитию конкуренции и преодолению монопольных тенденций, механизмы демонополизации производства и обращения, поддержка создания малых предприятий, разукрупнение при существующей технологической возможности монополизированных предприятий и контроль за деятельностью субъектов, имеющих доминирующее положение. Антимонопольный орган осуществлял антимонопольную экспертизу крупных инвестиционных проектов и контроль за сделками концентрации, в связи с четким пониманием того, что сделки слияний и крупные инвестиционные проекты могут оказать существенное негативное влияние на концентрацию экономики, а следовательно, и на состояние конкуренции на рынках.

Однако Антимонопольный комитет СССР так и не был создан в связи с тектоническими политическими изменениями, повлиявшими на прекращение существования СССР, но функции и полномочия, основные положения функционирования, описанные в документах заключительного периода советского времени, надолго стали основой формирования институционального статуса антимонопольного органа практически во всех государствах постсоветского периода.

По мере развития системы предпринимательства в России, трансформации условий хозяйственной и экономической деятельности появлялась необходимость в создании новых институтов публичного управления.

Государственный комитет Российской Федерации по антимонопольной политике и поддержке новых экономических структур (ГКАП России), созданный в октябре 1990, показал, что реализация конкурентной политики в стране возможна только при формировании целостной системы антимонопольных органов в федеральном центре и регионах.

Практически через полгода первым в Республиках СССР принят Закон РСФСР от 22.03.1991 N 948-1 "О конкуренции и ограничении монополистической деятельности на товарных рынках"[3].

---

[1] Постановление ВС СССР от 13.06.1990 N 1558-1 "О Концепции перехода к регулируемой рыночной экономике в СССР". [Электронный ресурс].
https://online11.consultant.ru/cgi/online.cgi?req=doc&ts=95130499406873813631048 4&cacheid=0D88F25F3DE343D982D39EA3BDA61858&mode=splus&base=ESU&n=3047&rnd=06FAB0CB5E2D7AD9386CA1C31C1ABE7C#1dhvz0e2qul

[2] Постановление Совмина СССР от 16.08.1990 N 835 "О мерах по демонополизации народного хозяйства" [Электронный ресурс].
https://online11.consultant.ru/cgi/online.cgi?req=doc&ts=95130499406873813631048 4&cacheid=265223BE4DBA40571E7C55B4AFA3CB1A&mode=splus&base=ESU&n=6493&rnd=06FAB0CB5E2D7AD9386CA1C31C1ABE7C#8ytzmonwml

[3] Закон РСФСР от 22.03.91 N 948-I "О конкуренции и ограничении монополистической деятельности на товарных рынках". [Электронный ресурс]. https://zakonbase.ru/content/base/172

Для эффективного решения поставленных перед антимонопольным органом задач он наделялся полномочиями:

– создания наиболее благоприятных условий для развития всех видов предпринимательства;

– участия в формировании экономических, организационных и правовых условий, обеспечивающих развитие конкуренции;

– пресечения монополистической деятельности, злоупотреблений монопольным положением со стороны участников хозяйственного оборота, наказание за недобросовестную конкуренцию и антиконкурентные действия органов власти[1].

Для реализации поставленных задач первый в России антимонопольный орган был наделён правом создавать хозрасчётные центры и фирмы, оказывающие консультационные, информационные, аналитические услуги. Мог вносить предложения об уменьшении налогов или об освобождении от них участников хозяйственного оборота. Совместно с Государственным комитетом РСФСР по делам науки и высшей школы участвовать в организации подготовки и обучения предпринимателей для различных видов экономических структур.

В эволюции антимонопольного регулирования исследователями выделяется пять (А.А. Амангельды и др. [6]), шесть (К.А. Писенко и др. [7]; О. Лукашенко [5, с.155-158]) этапов трансформации антимонопольных институтов, которые авторы ассоциируют с экономическим фоном, идеологией и определенными условиями конкуренции, комплексом сложившихся норм и стандартов правовой системы, идеологии и политики их реализации.

В эволюции государственной антимонопольной/конкурентной политики прослеживается прямая взаимосвязь между экономическими процессами, подходами к формированию правовой системы и наделению антимонопольных органов соответствующими полномочиями. Вместе с тем , уважая различные точки зрения, полагаем, что рассматривая полномочия антимонопольного органа в настоящий период развития и обобщая все происходящие трансформации за почти 30 лет существования можно выделить четыре укрупненных этапа развития антимонопольной политики в России и эволюции задач и полномочий антимонопольного регулятора.

**Первый этап** (1990–1997 гг.) – сформирована система государственной антимонопольной политики: сформулированы задачи, определены сферы регулирования, контроля и надзора, инструменты воздействия. Вопросы защиты прав потребителей входили в полномочия антимонопольного органа, так как были отнесены к приоритетным направлениям антимонопольной политики, предполагающей контроль соблюдения компаниями правил и обычаев делового оборота в интересах потребителей. Задача создания благоприятных условий для предпринимательской деятельности была прописана в ст. 16 «Содействие развитию товарных рынков, конкуренции и поддержка предпринимательства» Закона[2] и отражала одно из приоритетных направлений в деятельности ГКАП России.

Соответственно в спектр прав и возможностей публичной деятельности ГКАП включался широкий перечень допустимых прав и полномочий, рекомендательных предложений, которые направлялись органам власти различного уровня о предоставлении льготных кредитов, уменьшении налогов или освобождении от них хозяйствующих субъектов, впервые входящих на рынок, изменении сфер применения свободных, регулируемых и фиксированных цен, дополнительном финансировании мероприятий по расширению выпуска товаров в целях устранения доминирующего положения отдельных хозяйствующих субъектов, привлечении иностранных инвестиций, изменении порядка лицензирования и пр.

Вопросы защиты конкуренции решались в рамках международных подходов к контролю за ограничительной деловой практикой (недопущение злоупотреблением доминирующим положением, антиконкурентных соглашений, контроля сделок слияния, присоединения коммерческих организаций, их объединений, решений о ликвидации и разделении (выделении) государственных и муниципальных унитарных предприятий). Антимонопольные органы в те годы имели право принимать решения о принудительном разделении коммерческих организаций или выделении из их состава одной или нескольких организаций ( ст. 19)[3].

---

[1] Постановление Совмина РСФСР от 10.09.1990 N 344 "Вопросы Государственного комитета РСФСР по антимонопольной политике и поддержке новых экономических структур" (вместе с "Временным положением о Государственном комитете РСФСР по антимонопольной политике и поддержке новых экономических структур"). [Электронный ресурс].
https://online11.consultant.ru/cgi/online.cgi?req=doc&ts=95130499406873813631048 4&cacheid=0A5705D34BC2CF96892F3878137EE64E&mode=splus&base=LAW&n=25&rnd=06FAB0CB5E2D7AD9386CA1C31C1ABE7C#1j07cj1jb4g

[2] Закон РСФСР от 22.03.91 N 948-I "О конкуренции и ограничении монополистической деятельности на товарных рынках".

[3] Там же.

Частью механизма публичного управления стал анализ состояния конкуренции на товарных рынках, как система своеобразного мониторинга рынков для принятия макроэкономических решений о развитии конкуренции и стратегий точечного контроля. Первоначально экономический анализ применялся антимонопольными органами преимущественно в целях получения представления о состоянии конкуренции на федеральных и региональных рынках, наличии барьеров входа на них и степени их преодолимости. Аналитические исследования проводились также при рассмотрении дел о нарушении антимонопольного законодательства, но нормативно закреплённая регламентация порядка их проведения в целях антимонопольного регулирования отсутствовала.

К 1995 г., уже на начальном этапе приватизации, стали проявляться тенденции к усилению концентрации, что свидетельствовало о недостаточности имеющихся предупреждающих и контрольно-надзорных мер в действующем законодательстве и полномочиях антимонопольного ведомства по реализации концепции по демонополизации экономики и созданию рыночных структур. Соответственно стал формироваться тренд на усиление практики контроля за сделками слияний в условиях низких пороговых допущений, предусмотренных в нормах контроля за сделками концентрации.

Структурные изменения в экономике привели к образованию новых частных монополий, в том числе инфраструктурных, предопределились предпосылки неравномерности экономического развития регионов, что и предопределило необходимость усиления государственной политики регулирования монополий [9, с. 37].

Специальные правила регулирования были установлены для сфер деятельности субъектов естественной монополии, как социально-значимых и требующих государственного вмешательства в экономические процессы. Механизм регулирования естественных монополий, сформированный в обозначенный период эволюции системы государственной конкурентной политики, существует по сегодняшний день. Так, например, с принятием Федерального закона N 147-ФЗ «О естественных монополиях»[1] у антимонопольных органов появилось право взыскания в федеральный бюджет прибыли, полученной в результате нарушения указанного закона.

В полномочия антимонопольного органа с принятием Закона «О рекламе» в 1995 г.[2] вошли вопросы защиты от недобросовестной конкуренции в области рекламы, предотвращения и пресечения ненадлежащей рекламы и широкий спектр иных регуляторных норм. Прекращение нарушения обеспечивалось не только полномочиями по выдаче предписания, но и решением об осуществлении контррекламы.

В 1995 год в закон «О конкуренции и ограничении монополистической деятельности…» внесены первые существенные поправки и изменения, а в 1997 г ГКАП России преобразован в Государственный антимонопольный комитет с последующей реорганизацией в Министерство антимонопольной политики РФ (1998–2004 г.).

**Второй этап** (1997–2005 гг.) развития политики антимонопольного регулирования сопровождается существенной редакцией законодательства, созданием нового антимонопольного органа – Федеральная антимонопольная служба Российской Федерации, которая стала уполномоченным федеральным органом исполнительной власти, осуществляющая функции по принятию нормативных правовых актов, контролю и надзору за соблюдением законодательства в сфере конкуренции на товарных рынках, защиты конкуренции на рынке финансовых услуг, деятельности субъектов естественных монополий (в части установленных законодательством полномочий антимонопольного органа), контролю рекламной деятельности[3].

Федеральная антимонопольная служба (ФАС России) выступила приемником упраздненного Министерства РФ по антимонопольной политике и поддержке предпринимательства (МАП России) с аналогичными функциями и полномочиями в начальном периоде существования. Вместе с тем, в соответствии с концепцией административной реформы несколько изменились направления деятельности антимонопольного ведомства.

Задачи антимонопольного органа от формирования рыночных отношений и широкой институциональной поддержки предпринимательства больше сконцентрировались на антимонопольном регулировании и с широким набором полномочий в области контрольно-надзорной деятельности поведения субъектов экономических отношений на товарных рынках.

---

[1] Федеральный закон от 17.08.1995 N 147-ФЗ "О естественных монополиях" // Российская газета. N 164. 24.08.1995.

[2] Федеральный закон от 18.07.1995 N 108-ФЗ "О рекламе" // Российская газета, N 142, 25.07.1995.

[3] Указ Президента РФ от 09.03.2004 № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» // Российская газета, N 50, 12.03.2004; Постановление Правительства РФ от 07.04.2004 № 189 «Вопросы Федеральной антимонопольной службы» // "Российская газета", N 75, 10.04.2004.

Важным экономико-политическим фоном в данном временном периоде стали серьезное экономическое потрясение России в результате экономического кризиса 1998 г., а также закрепление через систему Полномочных представителей Президента в Федеральных округах Российской Федерации вертикали власти единого политического, экономического и правового пространств[1]. Формирование программ, обеспечивающих национальную безопасность, первый в современной России переход к стратегии импортозамещения, развитие национальной экономики на основе баланса промышленной и конкурентной политики, прекращение конфликта рыночных институтов федеральной власти и управленческих решений в форме административных ограничений на региональном уровне закреплены политическими решениями Указа Президента в 2000 г. о федеральных округах.

Вопросы защиты прав потребителей были выделены в отдельное направление государственной контрольной деятельности и переданы Федеральной службе по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека, а контроль за деятельностью субъектов естественных монополий в рамках более широкого функционала (тарифообразование, контроль за управлением, инвестиции и технологические реорганизации) в области связи и на транспорте переданы иным регуляторам.

Основным приоритетом в деятельности антимонопольного органа становится не наказание за значительную рыночную долю, а за злоупотреблением рыночной властью. Институционально преобразуется институт «Реестра-монополистов» в – «Реестр хозяйствующих субъектов, имеющих долю на рынке определенного товара в размере более 35 процентов». Концепция нового Реестра полностью поменялась – уход от документа, закрепляющего административно-ценовое регулирование к перечню субъектов, в котором с определённой периодичностью, после проведения анализа состояния рынка и выявленного доминирования, хозяйствующий субъект публично фиксируется на определенный период времени без правовых и административных для него последствий.

Антимонопольные органы продолжали развивать методологические подходы к экономическому анализу, которые в 1996 г. регламентированы в специальный порядок[2], предусматривающий проведение аналитических исследований не только в целях антимонопольного регулирования, но и для анализа социально-экономических последствий принятия нормативных актов для состояния конкуренции. Экономический анализ проводился с целью подготовки аналитических материалов для Государственной программы демонополизации, программ поддержки предпринимательства и развития конкуренции.

На данном этапе появляются полномочия по защите конкуренции на рынках финансовых услуг с принятием в 1999 г. Федерального закона от N 117-ФЗ "О защите конкуренции на рынке финансовых услуг"[3]. Реализация государственной политики по развитию конкуренции и антимонопольному регулированию на рынках финансовых услуг обеспечивалась антимонопольным органом совместно с Центральным банком Российской Федерации, федеральными органами, осуществляющими регулирование на рынке ценных бумаг, страховых услуг и иных финансовых услуг. В этот период времени принят пакет из 6 нормативно-правовых актов, регулирующих процедуры контроля конкурентных отношений на финансовом рынке.

Антимонопольному органу представлялось полномочие по предварительному согласованию создания объединений (ассоциаций, союзов) финансовых организаций, контроля за всеми соглашениями, заключенными финансовыми организациями с любыми юридическими лицами, органами власти, органами местного самоуправления.

На данном этапе наблюдалась неоднократная рокировка полномочий с передачей иным ведомствам ранее закрепленных, появление новых и исключение старых. Но самые существенные трансформации произошли в контексте реализуемой в России административной реформы (2004 г.) с реорганизацией МАП России в соответствии с Указом Президента РФ от 09.03.2004 № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти», в связи с этим постановлением Правительства РФ были выделены базовые положения функционирования Федеральной антимонопольной службы[4].

---

[1] Указ Президента РФ от 13.05.2000 N 849 «О полномочном представителе Президента Российской Федерации в федеральном округе» // Российская газета, N 92-93, 16.05.2000.

[2] Приказ МАП РФ от 20.12.1996 N 169 "Об утверждении Порядка проведения анализа и оценки состояния конкурентной среды на товарных рынках" // "Российские вести". N 23. 06.02.1997.

[3] Федеральный закон от 23.06.1999 N 117-ФЗ "О защите конкуренции на рынке финансовых услуг" // "Российская газета". N 120. 29.06.1999.

[4] Указ Президента РФ от 09.03.2004 № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» // Российская газета, N 50, 12.03.2004; Постановление Правительства РФ от 07.04.2004 № 189 «Вопросы Федеральной антимонопольной службы» // "Российская газета", N 75, 10.04.2004.

Искомые цели ФАС России базируются на целях, провозглашённых в Конституции Российской Федерации, – обеспечение единства экономического пространства, свободное перемещение товаров, свобода экономической деятельности в Российской Федерации, защита конкуренции и создание условий для эффективного функционирования товарных рынков.

По состоянию на 1 марта 2020 г. ФАС России является уполномоченным федеральным органом исполнительной власти, с фактической численностью на конец 2019 года – 3 147 человек (центрального аппарата – 930, а территориальных органов – 2217).

**Третий этап (2006-2017 гг.).** К 2006 году сложились благоприятные условия для осуществления комплексных мер, направленных на модернизацию институтов антимонопольной политики. Существенные трансформации стали наблюдаться на мировых рынках – глобализация экономических процессов, либерализация норм антимонопольного правоприменения, активная цифровизация экономических и социальных процессов, концентрация внимания правоприменителей на более сложных делах и др.

В России завершился период восстановления экономики после трансформационного спада 1990-х годов [2, с. 24], появились признаки смены технологического уклада[1]. Рост доходов населения, активизация спроса и появление новых технологий обусловили активное развитие цифровых потребительских рынков, а также новых условий их функционирования.

Модернизация условий и практики антимонопольного регулирования за рубежом, отражающие новые экономические процессы, изменяющиеся тенденции в российской экономике демонстрировали целесообразность совершенствования законодательства о конкуренции. В июле 2006 г. принимается новый Федеральный закон N 135-ФЗ "О защите конкуренции"[2], полностью заменивший ранее существовавший Закон «О конкуренции и ограничении монополистической деятельности».

В предыдущие 15 лет антимонопольными органами России сформирован базовый каркас регуляторных норм с учётом международных практик и отраслевых особенностей отечественной экономики, но новые экономические, технологические и политические условия, в том числе и санкционные режимы, предопределяли апгрейт не только конкурентного законодательства, но и запрос на модернизацию деятельности (задачи, функции, права и полномочия) антимонопольного ведомства. Требовалась обновленная государственная конкурентная политика, способная регулировать рынки в новых социальных, экономических и технологических условиях.

ФАС России в соответствии с данными изменениями стала осуществлять оперативную модернизацию механизмов по обеспечению выполнения усовершенствованных правил и норм, активно осуществляя публичное адвокатирование конкуренции. Стратегически деятельность ФАС России стала выходить за рамки контроля над исполнением законодательства о конкуренции и сформировала широкий пласт институциональных действий, направленных на создание системных основ конкурентной экономики обществе. Новые полномочия и функции ФАС России на современном этапе можно сгруппировать по направлениям деятельности:

– осуществляет деятельность по нормотворчеству законодательных и регуляторных инициатив по развитию конкурентного законодательства и сопряженных законодательств;

– согласовывает региональные программы развития конкуренции;

– реализует политику адвокатирования конкуренции на разных уровнях и осуществляет мероприятия, направленные на формирование конкурентной культуры.

В выступлениях и публикациях руководителя ФАС России Артемьева И.Ю. отмечалось, что существенные изменения коснулись деятельности антимонопольного ведомства в области контроля исполнения конкурентных норм:

– усилен надзор и контроль исполнения правовых норм в области ограничивающих конкуренцию соглашений, антиконкурентных действий органов власти и представления преференций;

– осуществляется контроль и надзор за проведением торгов и заключением договоров в отношении государственного и муниципального имущества;

– появилась ответственность за разработку и утверждение правил недискриминационного доступа к товарам и услугам субъектов естественных монополий, контролирует их соблюдение;

– исполняются функции по контролю иностранных инвестиций в стратегические предприятия;

– осуществляется контроль за деятельностью торговых сетей, нарушающих принципы конкурентной справедливости и функционирования рынка;

---

[1] *Глазьев С.* Великая цифровая революция: вызовы и перспективы для экономики XXI века. [Электронный ресурс]. https://glazev.ru/articles/6-jekonomika/54923-velikaja-tsifrovaja-revoljutsija-vyzovy-i-perspektivy-dlja-jekonomiki-i-veka

[2] Федеральный закон от 26.07.2006 N 135-ФЗ "О защите конкуренции" // Российская газета. N 162. 27.07.2006.

– контролируется исполнение федерального закона о государственных закупках и механизмов реализации.

Кроме этих изменений, введен институт государственной и муниципальной помощи, далее претерпевший некоторые изменения в институт преференций, предусмотрены процедуры контроля и согласования за их представлением. Дополнительно появился контроль экономической концентрации в сфере использования земли, недр, водных и других природных ресурсов, в том числе при проведении торгов и др. [1, с. 19–31].

Принципиально изменился механизм аналитической работы. Анализ состояния конкурентной среды стал проводиться в целях рассмотрения дел по фактам монополистической деятельности[1].

Для формирования системы единых подходов по ключевым вопросам правоприменения с 2016–2017 гг. стала работать созданная Апелляционная коллегия ФАС России, которая рассматривая жалобы хозяйствующих субъектов на принятые территориальными органами ФАС России решения, делает механизм антимонопольного регулирования более прозрачным и предсказуемым для всех участников экономических отношений. За три года сформирована база подобных решений и разъяснений по ключевым вопросам применения норм Закона «О защите конкуренции». Таким образом, появилось новое полномочие внутреннего контроля в форме ведомственной апелляции.

Трансформация правовой системы антимонопольного регулирования в период с 2006 года до марта 2018 г. включила четыре группы изменений и дополнений в законодательство – четыре «антимонопольных пакета», каждый из которых уточнял понятийный аппарат, конкретизировал полномочия антимонопольных органов, ужесточал или упрощал регулирование в различных отраслевых сферах деятельности, изменял и корректировал ответственность в нормах КОАП РФ[2] и Уголовного Кодекса (ст. 178).

Важным изменением в 2012 г. стал 1 этап институализации инструментов «предупреждения» и «предостережения», с введением которых стало возможным уведомлять потенциального нарушителя о возможном злоупотреблении до возбуждения дела, что, безусловно, сформировало новые полномочия антимонопольного органа. Далее в 2016 году данные инструменты распространились на антиконкурентные действия органов власти и факты недобросовестной конкуренции.

Происходящие изменения позволили ФАС России сфокусировать внимание на наиболее злостных и имеющих большой резонанс нарушениях антимонопольного законодательства, тем самым уходя от ранее существовавших критических замечаний практически всех международных экспертов о том, что количество расследований нарушений антимонопольного законодательства и сделок экономической концентрации, которые рассматривает ведомство, чрезвычайно велико, и зачастую ФАС России занимался «незначительными по сути расследованиями нарушений антимонопольного законодательства со стороны малого бизнеса».

В результате перехода полномочий в области ценового и тарифного регулирования экономики от ФСТ России к ФАС России, антимонопольный орган приобрел статус «мегарегулятора», поскольку у одного органа власти круг основных прав и полномочий сформировали вопросы, оказывающие важное влияние на социально-экономическое развитие страны (рис. 1).

Необходимо отметить, что соединение полномочий по антимонопольному и тарифному регулированию дало синергетический эффект и, в первую очередь, в сферах деятельности естественных монополий, цены на услуги которых признаются значимым немонетарным фактором инфляции [3, с. 121; 8, с. 132].

С 2017 г. российская экономика вышла из двухлетней рецессии, спровоцированной негативными шоками 2014 года, отдельные макроэкономические показатели определили место России близким к уровню стран Центральной и Восточной Европы, вместе с тем по оценке экспертов Высшей школы экономики, фактором, увеличивающим инфляцию и препятствующим росту производительности в отечественной экономике, являлась слабая конкуренция на основных рынках, обусловленная высоким уровнем огосударствления экономики [2, с. 24, 29].

[1] Приказ ФАС РФ от 25.04.2006 N 108 "Об утверждении Порядка проведения анализа и оценки состояния конкурентной среды на товарном рынке" // "Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти", N 32, 07.08.2006 ; Приказ ФАС России утв.от 28.04.2010 № 220 «Порядок проведения анализа состояния конкуренции».

[2] "Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях" от 30.12.2001 N 195-ФЗ // "Российская газета", N 256, 31.12.2001.




*Рис. 1. Законы и нормативные акты, контроль за которыми возложен на ФАС России по состоянию на 1 марта 2020 г.*

В 2019 году количество унитарных предприятий в России составило 17 тыс.[1], что превышало показатель 2013 г. более чем в 1.5раза, а в 2015 г. унитарных предприятий было более 23 000. За 8 лет наблюдался более чем двукратный рост, который и далее бы продолжался более быстрыми темпами, если бы антимонопольный орган не стал осуществлять серьезную деятельность по ужесточению контроля за их созданием. Антимонопольный орган, аргументируя необходимость сокращения числа унитарных предприятий, обратил внимание о значительном росте в сферах с развитой конкуренцией[2].

Высокая степень вмешательства государства в экономику и высокая концентрация собственности сочеталась с большой долей неформального сектора, которая по разным оценкам составила от 30 до 40% ВВП. Международные рейтинги продолжали фиксировать в России относительно низкие показатели экономической свободы и конкуренции. В рейтинге конкурентоспособности Всемирного экономического форума по показателю «Интенсивность внутренней конкуренции» в 2016 г. Россия находилась на 72-м месте[3], а в рейтинге экономической свободы Фонда Херитэдж в 2017 г. –

[1] Бюллетень о развитии конкуренции № 25 . Госсектор в российской экономике - март 2019: Аналитический центр при Правительстве Российской Федерации. [Электронный ресурс]. https://ac.gov.ru/publications/ - с. 7.

[2] Унитарные предприятия уйдут с конкурентного рынка к 2021 году. [Электронный ресурс]. https://fas.gov.ru/publications/16640

[3] The Global Competitiveness Report 2016–2017 [Электронный ресурс]. http://www3.weforum.org/docs/GCR2017-2018/05FullReport/TheGlobalC

107-е место (из 180 стран)[1]. Секторальные санкционные ограничения и преобладание государственной собственности предприятий ограничивают иностранные инвестиции.

Предпринятые в этот период времени стратегические решения Правительства Российской Федерации, направленные на устранение возникающих дисбалансов в сторону огосударствления, монополизации и снижения стимулов к конкуренции, показали, что попытки их устранения мерами экономической политики не дали необходимого эффекта. Стало очевидным, что конкурентная политика не справляется с новыми вызовами и требуются радикальные государственные и политические меры не только для её совершенствования, но и перезапуска механизмов формирования конкурентных рынков.

***Четвертый этап*** (2017 г и по настоящее время) связан с подписанием Президентом РФ В.В. Путиным Указа от 21.12.2017 N 618 "Об основных направлениях государственной политики по развитию конкуренции" и утверждением "Национального плана развития конкуренции в Российской Федерации на 2018 – 2020 годы"[2]. С этого момента в стране появилась стратегия государственной конкурентной политики, принципы и механизм её реализации. В целях реализации Национального плана развития конкуренции приняты программные документы, сформировавших «новую» конкурентную политику:

1) План мероприятий ("дорожная карта") по развитию конкуренции в отраслях экономики Российской Федерации и переходу отдельных сфер естественных монополий из состояния естественной монополии в состояние конкурентного рынка на 2018 - 2020 годы[3];

2) План деятельности Федеральной антимонопольной службы на 2019-2024 годы (ФАС РФ, 2019)[4];

3) Доклад о состоянии конкуренции в Российской Федерации в 2018, 2019 г.;

4) Стратегия развития конкуренции и антимонопольного регулирования в Российской Федерации на период до 2030 г.[5];

5) Стандарт развития конкуренции в субъектах Российской Федерации[6,7];

6) Методика расчёта ключевых показателей эффективности функционирования в федеральном органе исполнительной власти антимонопольного комплаенса"[8].

Положено начало формированию новых институтов:

- системы внутреннего обеспечения соответствия требованиям антимонопольного законодательства деятельности как органов власти, органов местного самоуправления, так и субъектов рынка (система антимонопольного комплаенса);
- механизма общественного контроля за деятельностью органов государственной власти и местного самоуправления для выявления актов и действий, направленных на ограничение конкуренции и создание необоснованных административных барьеров;
- правил недискриминационного доступа поставщиков к закупкам.

---

[1] 2018 INDEX OF ECONOMIC FREEDOM : Terry Miller, Anthony B. Kim, James M. Roberts with Patrick Tyrrell & Tori K. Whiting – c. 346- 347. [Электронный ресурс].
https://www.heritage.org/index/pdf/2018/book/index_2018.pdf

[2] Указ Президента РФ от 21.12.2017 N 618 "Об основных направлениях государственной политики по развитию конкуренции" (вместе с "Национальным планом развития конкуренции в Российской Федерации на 2018 - 2020 годы") // Собрание законодательства РФ, 25.12.2017, N 52 (Часть I), ст. 8111

[3] Распоряжение Правительства РФ от 16.08.2018 N 1697-р «Об утверждении плана мероприятий ("дорожной карты") по развитию конкуренции в отраслях экономики Российской Федерации и переходу отдельных сфер естественных монополий из состояния естественной монополии в состояние конкурентного рынка на 2018 - 2020 годы»

[4] План деятельности Федеральной антимонопольной службы на 2019—2024 годы утв. Рук. ФАС РФ 07 февраля 2019 г. URL:http://fas.gov.ru/documents/683528

[5] Стратегия развития конкуренции и антимонопольного регулирования в Российской Федерации на период до 2030 года, утвержденная протоколом Президиума ФАС России от 03.07.2019 № 6 URL: http://fas.gov.ru/documents/685792

[6] Распоряжение Правительства Российской Федерации от 17 апреля 2019 г. № 768-р «Об утверждении стандарта развития конкуренции в субъектах Российской Федерации»

[7] Доклад о состоянии конкуренции в Российской Федерации в 2018, 2019 г URL:
http://fas.gov.ru/about/list-of-reports/report.html?id=1685

[8] Приказ ФАС России от 05.02.2019 № 133/19 "Об утверждении методики расчета ключевых показателей эффективности функционирования в федеральном органе исполнительной власти антимонопольного комплаенса".

Комплекс предпринятых мер в рамках стратегии реализации Национального плана развития конкуренции в Российской Федерации (предполагалось вхождение страны в первую двадцатку рейтинга «Doing Business» уже в 2018 г.) способствовал, хотя и не достаточно действенно, продвижению России в рейтинге – «Doing Business 2020» до 28-го места, улучшив за 8 лет рейтинговое место на 95ранговых значений[1].

Отдельным блоком в комплексе регуляторных полномочий ФАС России выступают мероприятия по изменению подходов к регулированию субъектов естественных монополий. Признана необходимость исключения возможности отнесения хозяйствующих субъектов, осуществляющих деятельность в конкурентных сферах деятельности, к субъектам естественных монополий, поэтапного прекращения государственного тарифного регулирования в конкурентных сферах деятельности на основе анализа последствий прекращения указанного регулирования, регламентации инвестиционной деятельности в случае, если источником финансирования являются тарифы.

Именно на четвёртом этапе прослеживается тесная взаимосвязь и взаимозависимость государственной конкурентной политики с иными видами государственной политики (промышленная, тарифная, закупки, инвестиционная, таможенная), оказывающими влияние на социально-экономическую систему.

Тарифное регулирование во многом срослось с антимонопольной политикой в части регулирования естественных монополий. Политика по развитию конкуренции в части обеспечения недискриминационного доступа к ресурсам по экономически обоснованным ценам находится в прямой зависимости от тарифной. Политика публичных закупок обеспечивает недискриминационный доступ к закупкам для государственных и муниципальных нужд, закупкам государственных компаний и естественных монополий, что способствует как развитию конкуренции, так и формированию «справедливых» цен на товары и услуги в тарифах.

Эффективность инвестиционной политики зависит как от недискриминационного доступа к инфраструктуре, так и от доступности цен на ресурсы, а также от барьеров входа на рынок.

Промышленная политика решает задачу повышения конкурентоспособности производств, которая во многом зависит от инвестиционной привлекательности и благоприятного предпринимательского климата.

По мнению экспертов, соединение функций антимонопольного контроля с какими-либо иными функциями государственного контроля и регулирования имеет как несомненные достоинства, так и явные недостатки и неявные изъяны, которые неизбежно влияют на принятие решений о выборе дизайна конкурентного ведомства. Многофункциональное ведомство традиционно характеризуется как обладающее синергическими эффектами.

Так, например, за счёт совмещения общих подходов к защите конкуренции и специфических знаний о регулировании конкретного отраслевого рынка или о проблемах, наиболее часто возникающих у потребителей определенного товара будут приниматься, имеющее широкий набор инструменты реагирования на ту или иную проблему, возникшую в экономических системах. Регулятор может выбрать наиболее приемлемый инструмент: применить нормы антимонопольного законодательства или сосредоточиться на активизации потребительской политики, реформировать систему закупок или ввести (отменить) и усовершенствовать секторальное регулирование.

ФАС России подготовлен пятый «антимонопольный пакет», задача которого – изменить подходы к регулированию рынков в условиях цифровизации. В правовую систему регулирования вводятся понятия «сетевой эффект», «ценовой алгоритм», сформулированы условия признания доминирующего положения хозяйствующего субъекта, владеющего платформой, понятие недискриминационного доступа к данным. При проведении анализа состояния конкуренции антимонопольный орган должен будет давать оценку наличию сетевых эффектов, использованию хозяйствующим субъектом данных, включая данные о потребителях, инновационному развитию товарных рынков.

За последние два года ФАС России ведет динамичную и активную нормативную и правоприменительную деятельность. В силу методологической или правовой коллизии, сложности и неоднозначности последствий для общества, как например, снятие законодательных иммунитетов в законе о конкуренции для субъектов, обладающих интеллектуальной собственностью, или кратное ужесточение ответственности за нарушения, связанные со сговором на торгах (картель) не все законодательные инициативы находят поддержку во время согласования процедур оценки регулирующего воздействия.

По мнению ежегодно, ФАС России повысила свою эффективность и благодаря этому смогла подняться в рейтинге ведомств, соответствующих наиболее высоким мировым стандартам.

[1] Проект Doing Business «ВЕДЕНИЕ БИЗНЕСА» 2020 https://russian.doingbusiness.org/ru/data/exploreeconomies/russia#

В сентябре 2019 г. международное независимое издание Global Competition Review (GCR), оценивающее деятельность ведущих конкурентных ведомств мира, опубликовало «Рейтинг эффективности конкурентных ведомств» по итогам 2018 г., в котором ФАС России значительно улучшила свою позицию и сейчас занимает место в рейтинге в диапазоне третьей группы «Хорошо» (11–19). По оценке GCR, российское конкурентное ведомство находится на пороге перехода из категории ведомств со статусом «хорошо» в число стран, имеющих более высокий статус «очень хорошо», следовательно, Россия входит в десятку государств с наиболее эффективным конкурентным правоприменением[1].

**Статистические маркеры эволюционных изменений антимонопольного регулирования**

За тридцатилетний период функционирования антимонопольного органа и законодательства, полномочия конкурентного ведомства и практика правоприменения претерпели существенные трансформации, о чем наглядно свидетельствует материал ведомственной статистики, представленный в аналитических таблицах 1 и 2.

Ранее мы выделили 4 этапа эволюции антимонопольного законодательства и полномочий антимонопольного органа, что и прослеживается в текущем статистическом анализе.

Во-первых, мы не видим существенных структурных сдвигов в реакции хозяйствующих субъектов на рыночные процессы. Среди поданных в конкурентное ведомство заявлений в 1996–2006 гг. 57-60%% , а в 2019 г.- 67% заявлявших составляют дела по признакам нарушений в виде злоупотребления доминирующим положением. Тенденция роста наблюдается и по фактам недобросовестной конкуренции – с 6,8 % до 11,6%, соглашениям и согласованным действиям – с 2 до 6,3%.

Противоположная ситуация проявляется с заявлениями со стороны бизнеса на антиконкурентные акты и действия органов власти: если в 1996 г. доля таких заявлений составляла 33,5%, то в 2019 г. она сократилась почти в 2 раза и опустилась до 15,5%. Причины такого снижения две – с одной стороны органы власти стали более аккуратно осуществлять государственные управленческие функции, а с другой, возможно, у бизнеса стал нарастать нигилизм к решениям и мерам, принимаемым со стороны ФАС России и его территориальных органов в отношении органов власти.

Во-вторых, в структуре возбужденных дел доля расследований, связанных со злоупотреблением, сократилась с 46.5 % (1996 г) до 30,0% (2019 г.). Абсолютно иная ситуация по делам, связанным с фактами недобросовестной конкуренции и антиконкурентными актами и действиями органов власти. Доля этих дел среди возбужденных по факту снизилась, но замена выдачи предписаний на предупреждения увеличила совокупную долю реагирования антимонопольного ведомства на 3,3 и 8,5 процентных пунктов. Безусловно, такая ситуация связана с изменившимися полномочиями ведомства, полученным правом по выдаче предупреждений сначала на 2 состава, а затем на 5 составов статьи 10 «злоупотребление доминирующим положением», на все составы по фактам недобросовестной конкуренции и антиконкурентных актов и действий органов власти.

Далее рассмотрим более подробно каждый вид нарушений антимонопольного законодательства (табл. 2).

Согласно статистическому анализу восьми реперных точек, отражающих 4 этапных периода, можем наблюдать, что за 1996 — 2019 гг. количество заявлений по признакам злоупотребления доминирующим положением увеличилось в 14,6 раз, по фактам недобросовестной конкуренции – в 21,5 раз и самое существенное, по признакам возможных соглашений и согласованных действий – в 40 раз.

Рейтинг прироста возбужденных дел наблюдается в следующей пропорции: по фактам антиконкурентных действий органов власти – увеличение составило 1.5 раза, далее злоупотребление доминирующим положением –2,0 раза, недобросовестной конкуренции – в 2, 7 раза и в 17.3 раза соглашений и согласованных действий.

Наиболее существенные трансформации в структуре и содержании полномочий демонстрируют статистические маркеры по динамике изменений предписаний. В связи с тем, что предписания характеризуют результат процессуальной деятельности антимонопольного органа, трансформации в функциях и правах, существенно влияют на статистический результат. Количество выданных предписаний сократилось по признакам злоупотребления доминирующим положением на 31%, и практически не изменилось по фактам недобросовестной конкуренции и антиконкурентным актам и действиям органов власти – в 1.2 и 1.1 раза соответственно.

Но такие результаты наблюдаются только по крайним точкам анализа. За 24-летний период были значимые всплески по росту возбужденных дел и предписаний почти в 5 раз по злоупотреблениям доминирующим положением, в 7.5 и 5 раз по недобросовестной конкуренции и в 8 раз по антиконкурентным актам и действиям органов власти, почти в 10 и 17 раз по соглашениям (2013 год).

[1] Россия вошла в ТОП-10 государств с наиболее эффективным конкурентным правоприменением https://fas.gov.ru/news/28514

Таблица 1

**Структурная динамика возбужденных дел по фактам нарушения антимонопольного законодательства Российской Федерации 1996—2019 годы (в %)**

| Виды нарушений | 1996 год | 1999 год | 2005 год | 2016 год | 2019 год | 2019 г. к 1996 г. |
|---|---|---|---|---|---|---|
| злоупотребления доминирующим положением | 46,6 | 40,0 | 42,8 | 30,1 | 30,0 | -16.6 |
| соглашения и согласованные действия | 3.5 | 3,0 | 2,7 | 4.4 | 8.5 | +5,0 |
| недобросовестная конкуренция | 12,6 | 11,0 | 12. 5 | 16,6 | 16,0 | +3,3 |
| антиконкурентные акты и действия органов власти | 37,3 | 45,0 | 42,0 | 49,1 | 45,5 | +8,3 |
| | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | |

Таблица 2

**Динамика рассмотренных дел по признакам и фактам нарушения антимонопольного законодательства РФ в 1996—2019 годы[1]**

| Показатели | Г о д ы | | | | | | | | Т изм. 2019 к 1996 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | 1996 | 1999 | 2005 | 2009 | 2011 | 2013 | 2016 | 2019 | |
| **Заявления и нарушения по фактам злоупотребления доминирующим положением** | | | | | | | | | |
| Количество рассмотренных заявлений по признакам нарушения АМЗ | 2004 | 2097 | 3687 | 10048 | 14 003 | 18 631 | 29935 | 29291 | 14.6 раз |
| Возбуждено дел | 565 | 533 | 1026 | 2411 | 2 568 | 2 634 | 1340 | 1122 | 2.0раз |
| Выдано предписаний об устранении нарушений АМЗ | 361 | 295 | 590 | 1251 | 1 310 | 1 461 | 490 | 249 | 69,0% |
| Выдано предупреждений и предостережений | | | | | | 1815 | 1099 | 604 | |
| *Доля возбужденных дел в заявлениях , %%* | *28.0* | *25,0* | *28,0* | *24,0* | *18.0* | *14,0* | *4,5* | *3,8* | |
| *Доля предупреждений в заявлениях , %%* | - | - | - | - | - | *9,7* | *3.7* | *2,1* | |
| **Заявления и нарушения по фактам соглашений и согласованных действий** | | | | | | | | | |
| Количество рассмотренных заявлений по признакам нарушения АМЗ | 68 | 35 | 75 | 897 | 1280 | 1084 | 1390 | 2760 | в 40 раз |
| Возбуждено дел | 28 | 41 | 64 | 488 | 456 | 272 | 357 | 486 | 17.3 раз |
| Выдано предписаний об устранении нарушений АМЗ | 20 | 55 | 42 | 393 | 501 | 354 | 378 | 506 | 25.3 раз |
| Выдано предостережений | | - | - | - | - | - | - | 17 | |
| *Доля возбужденных дел в заявлениях , %%* | *41.0* | *117,0* | *85,0* | *54.5* | *35,6* | *25,0* | *25,7* | *17.7* | |
| **Заявления и нарушения по фактам недобросовестной конкуренции** | | | | | | | | | |
| Количество рассмотренных заявлений по признакам нарушения АМЗ | 237 | 250 | 599 | 1172 | 2070 | 2568 | 3623 | 5112 | в 21.5 раз |
| Возбуждено дел | 158 | 144 | 302 | 687 | 1065 | 1175 | 453 | 427 | в 2.7 раз |
| Выдано предписаний об устранении нарушений АМЗ | 114 | 96 | 152 | 365 | 653 | 531 | 211 | 141 | в 1.2 раз |
| Выдано предупреждений | | - | - | - | - | - | 893 | 525 | |
| *Доля возбужденных дел в заявлениях , %%* | *67.0* | *58,0* | *50,4* | *58,6* | *51.4* | *45,7* | *12,5* | *8,4* | |
| *Доля предупреждений в заявлениях , %%* | | - | - | - | - | - | *24,5* | *10,2* | |
| **Заявления и нарушения по фактам антиконкурентных актов и действий органов власти** | | | | | | | | | |
| Количество рассмотренных заявлений по признакам нарушения АМЗ | 1159 | 1766 | 3397 | 2657 | 3848 | 4665 | 6217 | 6852 | в 5.9 раз |
| Возбуждено дел | 456 | 594 | 1001 | 2550 | 3488 | 3576 | 498 | 698 | 1.5 раз |
| Выдано предписаний об устранении нарушений АМЗ | 277 | 296 | 539 | 1780 | 2192 | 2222 | 213 | 301 | 1.1раз |
| Выдано предупреждений и предостережений | | | | | | | 3444 | 2054 | |
| *Доля возбужденных дел в заявлениях , %%* | *40.0* | *33,6* | *30.0* | *95,9* | *90,6* | *76,7* | *8,0* | *10,2* | |
| *Доля предупреждений в заявлениях , %%* | | | | | | | *55,3* | *30.0* | |

[1] Статистические материалы МАП России и ФАС России за 1996–2019 гг. До 1996 года у авторов отсутствует статистическая информация

Такой нерегулируемый заявительный вал в антимонопольный орган необходимо было приостанавливать, меняя технические и процедурные детали регламента рассмотрения дел, при этом не меняя базовых требований контроля и надзора.

Распространение правил предупреждений и предостережений на все составы признаков недобросовестной конкуренции и антиконкурентных действий органов власти в 2016 г., изменение правил в отношений субъектов МСП с 2016 года (внесен мораторий по фактам злоупотребления по отдельным составам для субъектов МСП с выручкой менее 400 млн. руб.), а также требования по анализу рынка серьезно переструктурировали контрольно-надзорную и процедурную деятельность ведомства.

Особое внимание в ФАС России стало уделяться наиболее опасному и общественно негативному факту монополистической деятельности- картелям, как наиболее злостному нарушению. В 2009 и 2019 гг. наблюдаются два пика по возбужденным делам – 486 дел, при этом максимальное количество выданных предписаний зафиксировано в 2019 г. 506 дел. Рассматривая более глубокий анализ содержательных компонент по данному виду нарушений, важно отметить, что подавляющее большинство из выявленных картелей приходится на соглашения на торгах (426 предписаний из 506) и 343 возбужденных дела из 486.

В целом, можно говорить об определенной эффективности внедренных мер регулирования, снижающих давление на бизнес и освобождающих антимонопольный орган от рутинных расследований. Вместе с тем, явный стремительный рост рассматриваемых дел по соглашениям на торгах демонстрирует серьезную системную проблему, которая нуждается в дополнительном и более глубоком рассмотрении и анализе. Больше внимания антимонопольный орган стал уделять рассмотрению вопросов по тарифному регулированию, контролю закупочного процесса, регулированию рекламного рынка и контролю за закупками в системе Гособоронзаказа.

**Перспективы трансформация антимонопольной политики и полномочий ФАС России в постпандемийный период**

Как было ранее отмечено, ФАС России подготовлен пятый «антимонопольный пакет», по которому уже около 1.5 лет проходят многочисленные согласования с Министерствами и ведомствами. Одной из главных задач пакета является принятие комплексных подходов к регулированию цифровых рынков. «Колоссально растут активы цифрового сектора, логистики, фармацевтики, рынков продовольственных товаров. Возросла потребность в технологиях искусственного интеллекта в медицине, что, несомненно, определит их дальнейшее развитие. Востребованность дистанционных услуг, резко возросшая в период пандемии скорее всего будет дальше расти»[1]. Ускорение цифровизации экономики потребует от антимонопольных органов ускорения по формированию методологических подходов к определению новых рынков и доминирующих на них экономических субъектов.

В новых условиях законотворческая деятельность по продвижению новых регуляторных положений цифровых рынков, безусловно, с некоторыми коррективами будет продолжена, но, на наш взгляд, в настоящее время оперативных и безотлагательных мер ждут кардинальные действия по регулированию конкурентных отношений, как на инновационных, так и классических рынках в постпандемийный период.

В период пандемии и, главное после нее, в условиях масштабного кризиса и сложного восстановления субъектов предпринимательства необходим системно выстроенный комплекс структурированных антимонопольных мер, включающий поддержку бизнеса и снижение жесткого контрольно-надзорного давления на него. Банк России прогнозирует в 2020 году снижение валового внутреннего продукта от 4 до 6%. Ожидается, что экономика из-за сжатия станет менее конкурентной[2], так как усиление экономической концентрации произойдет за счет сокращения сектора малого и среднего предпринимательства, в первую очередь не готового перейти на дистанционный формат оказания услуг.

В среднесрочной перспективе – в течение следующих двух-трех лет, экономики всех стран будут находиться в депрессивном состоянии, с риском большого числа банкротств, которые либо непосредственно пострадают от эпидемии Covid-19 (например, в секторе услуг), либо пострадают от нарушения их цепочки поставок, роста безработицы и сокращения спроса.

---

[1] *Аузан А.* «Этот кризис хорош тем, что может выбить страну из колеи, в которую она скатилась». Деловой квартал [Электронный ресурс]. https://ekb.dk.ru/news/etot-krizis-horosh-tem-chto-mozhet-vybit-stranu-iz-kolei-v-kotoruyu-ona-skatilas-237135293

[2] Экономический кризис только начинается [Электронный ресурс]. https://www.rbc.ru/politics/04/05/2020/5eac43bd9a79476bdc608270

В настоящее время серьёзная работа по выработке путей решения, научная полемика и широкое публичное обсуждение в on-line режиме ведется по этому вопросу на площадке Организации экономического сотрудничества и развития, Международной конкурентной сети (ICN), ЮНКТАД и Европейской комиссии[1].

В заявлении руководящей группы ICN отмечается, что «поддержание конкуренция во время и после пандемии COVID-19 имеет решающее значение для выгоды потребителей, функционирования рынков и экономик. Как и во время прошлых экономических кризисов, усилия органов по защите конкуренции и политика по продвижению и защите конкуренции будут иметь жизненно важное значение для управления последствиями кризиса и создания наилучших условий для восстановления экономики, что особенно важно для потребителей, а также для новых и малых предприятий, которые чаще всего страдают от кризиса»[2].

Один из базовых вопросов, который находится в плоскости дискуссий- как и каким образом следует пересмотреть роль законодательства о конкуренции и стратегию конкурентной политики в условиях глубокого экономического кризиса. Являются ли необходимым элементом его корректировки в зависимости от рассматриваемой временной перспективы и административно-регуляторной жесткости давления на рынки.

В краткосрочной перспективе основной проблемой, с которой приходится сталкиваться всем компаниям – это разрывы производственно-сбытовых продуктовых цепочек, приостановка функционирования значительного количества рынков, особенно сервисных, прекращение транспортных международных коммуникаций. Нарастает проблема дефицита, сжатие рынков, сокращение спроса и финансовые сложности из-за отсутствия ресурсов для запуска экономики и особенно субъектов МСП.

Профессор экономики и председатель комитета ОЭСР по конкуренции Фредерик Жанни отметил, что «потребители должны быть защищены от злоупотреблений, приводящих к завышению цен на продукцию, находящуюся в дефиците. Это требует от антимонопольных органов двух корректировок: во-первых, более тонкого подхода к сотрудничеству между конкурентами, чем тот подход, который они применяли в прошлом; во-вторых, сосредоточения внимания на эксплуататорских злоупотреблениях рыночной властью, а не на исключительной практике по созданию барьеров для входа, на которой они сосредоточились в прошлом»[3].

Очевидно, что контроль ценообразования в деятельности антимонопольных органов должен быть трансформирован, поскольку существующий механизм не содержит инструментов по оперативному прекращению правонарушения. Ситуация с ценами на маски, дезинфицирующими средствами и лекарственными препаратами в период пандемии – яркое тому подтверждение. Ускоренный рост дистанционной продажи в условиях пандемии обозначил необходимость определения таких рынков, а также необходимость формирования подходов к оценке ценообразования на них.

В этих условиях ФАС России должен разрабатывать и иметь более длительный и лояльный взгляд на процесс конкуренции. Важно рассмотреть парадигму «позитивного-негативного эффекта», более предметно и срочно внести комплексные дополнения и изменения в ст.13 Закона о конкуренции, дополнив категории допустимости определенных монополистических действий с целью совершенствования производства или реализации товаров, стимулирования экономического прогресса.

В ближайшем будущем поощрение конкуренции, особенно в России, возможно, будет столь же важной экономической задачей, как это было в начале 90-х гг., когда в условиях слома экономико-политических режимов полностью были разорваны все производственные цепочки. Нам кажется, что возможно более жесткому контролю в рамках применения нормы по запрету на злоупотребление доминирующим положением (статья 10 Закона о конкуренции) должны подвергаться поведения субъектов на рынке, а не рыночная доля. Целесообразно снизить степень контрольно-надзорного бремени в отношении расследований, связанных с коллективным доминированием.

В отношении субъектов МСП по всем пунктам ст.10 «Злоупотребление доминирующим положением», желательно облегчить контроль процедур слияний, провести содержательные рекон-

---

[1] Competition policy responses to COVID-19 https://www.oecd.org/competition/competition-policy-responses-to-covid-19.htm

[2] Заявление руководящей группы ICN: Конкуренция во время и после пандемии COVID-19 Апрель 2020- https://www.internationalcompetitionnetwork.org/wp-content/uploads/2020/04/SG-Covid19Statement-April2020.pdf

[3] *Ф. Жанни.* Экономическая устойчивость, глобализация и рыночное управление: испытание Covid-19 https://cepr.org/content/covid-economics-vetted-and-real-time-papers-0; Concurrences' Special On-Topic on Competition Law and Health crisis, with contributions from Frédéric Jenny, Marcel Boyer, Christophe Bovet. https://www.concurrences.com/en/review/issues/no-2-2020/on-topic/competition-law-and-health-crisis-en

струкции в законопроекте о контроле за фактами соглашений и согласованных действий, особенно в отношении картелей. Предусмотреть перечень отраслевых освобождений, расширить перечень разрешенных картелей, особенно в сфере здравоохранения, деятельности медицинских учреждений, т.к. проблемы, связанные с кризисом Covid-19, и необходимость лучшей подготовки к будущим эпидемиям требуют масштабного перераспределения ресурсов в пользу сектора здравоохранения.

Принципиально важной будет задача запуска транспортных компаний, авиаперевозчиков, компаний представителей сферы туризма, сервисов, культуры спорта. Проблемы будут и в банковском, инвестиционном секторе, секторах сферы гостеприимства.

Абсолютно понятно, без существенной роли государства будет сложно провести программу оздоровления экономики. Как отметил господин Ф. Жанни, «ряд экономистов убедительно доказывают, что рыночные силы сами по себе недостаточны для перераспределения ресурсов на уровне и скорости, необходимых для решения этих задач. Это означает, что даже если конкуренция необходима, ее недостаточно для решения тех задач, с которыми мы сталкиваемся в 21 веке. Политика в области конкуренции должна быть лучше интегрирована в более широкий контекст взаимодополняющей экономической политики»[1].

Поэтому целесообразно серьезно корректировать регуляторные положения в области контроля за государственными преференциями. Необходимость формирования новых подходов к государственной помощи повлечёт перезагрузку её контроля в деятельности антимонопольных органов. Видится, что с одной стороны, контроль государственной помощи должен усилиться, а с другой – должны быть сформированы сферы и рынки для приоритетной поддержки, которые полностью должны быть интегрированы в систему с промышленной, инвестиционной и социальной политикой.

Как известно, конкуренция является действенным экономическим механизмом, когда экономика полностью использует свои ресурсы, поскольку она позволяет ей, в статической перспективе, расти за счет более эффективного использования ограниченных ресурсов. Но с последствиями пандемии Covid-19 в среднесрочной перспективе экономики стран столкнуться с риском экономической депрессии, высоким уровнем банкротств и безработицы в течение ряда лет. Для запуска бизнеса потребуются существенные объемы государственной помощи, налоговые вычеты или отсрочки, субсидии различного рода, а возможно, даже национализация целых секторов, и первоначальные финансовые поддержки.

В заключение важно отметить, что с этими нормами целесообразно ввести мораторий на проверки, разработать протоколы заявительных возможностей на осуществление действий, наносящих потенциальный вред конкуренции, но позитивный эффект экономике и обществу. Такие оперативные действия оперативно разрабатываются и требуют апробирования, как во многих странах Европейского Союза и США, так и в Российской Федерации.

**Литература**


1. *Артемьев И. Ю.* Битва за конкуренцию // ФАС России. М. : Изд-во «Тм-Менеджмент», 2010. 391 с.
2. *Акиндинова Н.В., Бессонов В.А., Ясин Е.Г.* Российская экономика: от трансформации к развитию: докл. к XIX Апр. междунар. науч. конф. по проблемам развития экономики и общества, Москва, 10–13 апр. 2018 г.; Нац. исслед. ун-т «Высшая школа экономики». М.: Изд. дом Высшей школы экономики, 2018. 55 с.
3. *Акимочкин И.* Влияние тарифов естественных монополий на инфляцию // Экономическая стратегия. №4. 2013. С. 120–123.
4. *Князева И.В.* Антимонопольная политика в России : учеб. пособие для студентов вузов. – 5-е изд., перераб. М.: Омега-Л, 2011. 232 с.
5. *Князева И.В., Лукашенко О.А.* Трансформация антимонопольной политики в политику защиты конкуренции в современных экономических условиях : моногр. Новосибирск : Изд-во НГТУ, 2011. 302 с.
6. *Амангельды А.А., Беляева О.А., Варламова А.Н. и др.* Конкуренция в рыночной экономике: пределы свободы и ограничений: монография; отв. ред. А.В. Габов. М.: ИЗиСП, Юриспруденция, 2016. 384 с. [Электронный ресурс] – https://online11.consultant.ru/cgi/online.cgi?req=doc&ts=313752023031390567781601 41&cacheid=FC9856C4A380FE39EA9363179998E67C&mode=splus&base=CMB&n=18381&rnd=B2B34B369420DAC2A6F28F705894E5EF#a266yap9l7s (дата обращения 26.04.2020).


[1] Concurrences' Special On-Topic on Competition Law and Health crisis, with contributions from Frédéric Jenny, Marcel Boyer, Christophe Bovet. https://www.concurrences.com/en/review/issues/no-2-2020/on-topic/competition-law-and-health-crisis-en

7. *Писенко К.А., Бадмаев Б.Г., Казарян К.В.* Антимонопольное (конкурентное) право: учебник [Электронный ресурс]. – https://online11.consultant.ru/cgi/online.cgi?rnd=B2B34B369420DAC2A6F28F705894E5EF&req=doc&base=CMB&n=17801&dst=100811&fld=134&REFFIELD=134&REFDST=100744&REFDOC=18381&REFBASE=CMB&stat=refcode%3D16876%3Bdstident%3D100811%3Bindex%3D930#1n0ghzug1vw (дата обращения 26.04.2020).
8. *Пучкина А.Н.* Влияние роста тарифов естественных монополий на уровень инфляции // Вестник Московского университета МВД России. 2011. № 9. С. 131–135.
9. *Радюкова А.Ю., Якунина И.Н.* Государственное регулирование деятельности естественных монополий в контексте обеспечения реализации национально-государственных интересов России // Вестник ТГУ, вып. 2 (82). 2010. С. 36–42.

---

***Gagarina Irina Vladimirovna,*** Director of Department of state regulation of prices and tariffs of the Kurgan region, applicant, Ural State University of Economics (62, 8 Marta str., Yekaterinburg, 620144, Russian Federation). E-mail: irina.gagarina@icloud.com

***Knyazeva Irina Vladimirovna***, Doctor of Economic Sciences, Professor, Siberian Institute of Management – branch of Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (6, Nizhny Novgorod Str., Novosibirsk, 630102, Russian Federation). E-mail: irknyazeva@yandex.ru

**TRANSFORMATION OF THE ANTIMONOPOLY POLICY AND POWERS OF THE FAS RUSSIA: EVOLUTION HISTORY, STATISTICAL MARKERS AND POSSIBLE PROSPECTS**

**Abstract**

*The article deals with the history of the evolution of antitrust regulation policy and the transformation of the competition authority in post-Soviet Russia over the past thirty years of existence. Four enlarged stages of architectural changes, tasks and powers of the Antimonopoly authority are identified, and the main changes in legislation and powers of the FAS of Russia are described. The article presents statistical characteristics of the reviewed cases based on signs and facts of violation of the Antimonopoly legislation of the Russian Federation for the period 1996-2019. Brief explanations and reasons for the emerging dynamic changes are given. The article describes the problematic provisions and prospects for the transformation of the Antimonopoly policy and powers of the FAS of Russia in the post-tandem period.*

**Keywords:** *competition, powers, FAS of Russia, Antimonopoly policy, Russian antimonopoly authority, monopolistic activity, dynamics of initiated cases, prospects for transformation, COVID-19 pandemic.*

**References**

1. Artem'ev I. YU. Bitva za konkurenciyu // FAS Rossii. M. : Izd-vo «Tm-Menedzhment», 2010. 391 p.
2. Akindinova N.V., Bessonov V.A., YAsin E.G. Rossijskaya ekonomika: ot transformacii k razvitiyu: dokl. k XIX Apr. mezhdunar. nauch. konf. po problemam razvitiya ekonomiki i obshchestva, Moskva, 10–13 apr. 2018 g.; Nac. issled. un-t «Vysshaya shkola ekonomiki». M.: Izd. dom Vysshej shkoly ekonomiki, 2018. 55 p.
3. Akimochkin I. Vliyanie tarifov estestvennyh monopolij na inflyaciyu // Ekonomicheskaya strategiya. №4. 2013. P. 120–123.
4. Knyazeva I.V. Antimonopol'naya politika v Rossii : ucheb. posobie dlya studentov vuzov. – 5-e izd., pererab. M.: Omega-L, 2011. 232 p.
5. Knyazeva I.V., Lukashenko O.A. Transformaciya antimonopol'noj politiki v politiku zashchity konkurencii v sovremennyh ekonomicheskih usloviyah : monogr. Novosibirsk : Izd-vo NGTU, 2011. 302 p.
6. Amangel'dy A.A., Belyaeva O.A., Varlamova A.N. i dr. Konkurenciya v rynochnoj ekonomike: predely svobody i ogranichenij: monografiya; otv. red. A.V. Gabov. M.: IZiSP, YUrisprudenciya, 2016. 384 p. [Elektronnyj resurs] – https://online11.consultant.ru/cgi/online.cgi?req=doc&ts=313752023031390567781601 41&cacheid=FC9856C4A380FE39EA9363179998E67C&mode=splus&base=CMB&n=18381&rnd=B2B34B369420DAC2A6F28F705894E5EF#a266yap9l7s (data obrashcheniya 26.04.2020).
7. Pisenko K.A., Badmaev B.G., Kazaryan K.V. Antimonopol'noe (konkurentnoe) pravo: uchebnik [Elektronnyj resurs]. – https://online11.consultant.ru/cgi/online.cgi?rnd=B2B34B369420DAC2A6F28F705894E5EF&req=doc&base=CMB&n=17801&dst=100811&fld=134&REFFIELD=134&REFDST=100744&REFDOC=18381&REFBASE=CMB&stat=refcode%3D16876%3Bdstident%3D100811%3Bindex%3D930#1n0ghzug1vw (data obrashcheniya 26.04.2020).
8. Puchkina A.N. Vliyanie rosta tarifov estestvennyh monopolij na uroven' inflyacii // Vestnik Moskovskogo universiteta MVD Rossii. 2011. № 9. P. 131–135.
9. Radyukova A.YU., YAkunina I.N. Gosudarstvennoe regulirovanie deyatel'nosti estestvennyh mono-polij v kontekste obespecheniya realizacii nacional'no-gosudarstvennyh interesov Rossii // Vestnik TGU, vyp. 2 (82). 2010. P. 36–42.