

Российская Федерация
Круглый стол на тему «Роль конкурентной политики
в восстановлении экономики после кризиса»
Комитет по конкуренции ОЭСР
2 декабря 2020 года

В 2020 году мировая экономика ввиду шокирующей угрозы оказалась в состоянии рецессии. Причиной тому послужило то, что многие страны мира на фоне пандемии новой коронавирусной инфекции COVID-19 предприняли превентивные меры, что существенным образом повлияло на экономику. Так, государства закрыли границы, прекратили авиасообщение, ввели режимы самоизоляции и карантина.

В краткосрочный период (март-май 2020 г.) основной проблемой, с которой пришлось столкнуться всем участникам рынка, стали разрывы производственно-сбытовых продуктовых цепочек, приостановка функционирования значительного количества рынков, особенно сервисных, прекращение транспортных международных коммуникаций.

В целом, анализ экономического состояния в мире и в России позволяет выявить следующие ключевые факторы, негативным образом влияющие на российскую экономику в текущий период и на ее развитие:

- 1) пандемия новой коронавирусной инфекции COVID-19 и ее последствия;
- 2) нестабильность мирового рынка нефти;
- 3) кризис развития малого и среднего бизнеса.

Фактически, несмотря на то что пандемия коронавируса изолировала ряд стран и остановила большинство процессов, она же одновременно с этим и позволила предприятиям в различных сферах экономики открыть для себя «новую плоскость» возможностей.

Так, в настоящее время большими темпами, например, развивается электронная торговля, сферы доставки, логистики. Фактически, бизнес при отсутствии какого-либо развития событий приспосабливается к новым условиям, реагируя на возникшие вызовы и формируя тем самым «дистанционную экономику», и делая еще один большой шаг к глобальной цифровизации.

Бесспорным в настоящее время является тот факт, что пандемия в разы ускорила «четвертую промышленную революцию», что, в свою очередь, несомненно приводит экономики всех стран мира без исключения к глобальным изменениям.

Для России такие изменения, с одной стороны, обостряют ранее существовавшие угрозы экономическому развитию страны, а с другой – открывают колоссальные возможности для ускоренного развития как «цифровых отраслей» экономики, так и для оперативной трансформации «неоцифрованных» индустрий в формат, отвечающий запросам уже наступившей цифровой реальности.

Вместе с тем, в условиях постоянно возрастающего влияния новых технологий на большинство экономических процессов скорость принятия решений по своевременной трансформации отраслей российской экономики напрямую коррелирует с возможностью достижения цели экономического лидерства.

В текущей ситуации очевидно, что мир изменился и масштаб шока настолько велик, что экономика требует принятия комплексных долгосрочных мер.

Именно поэтому принимаемые государством меры должны иметь стимулирующий эффект на длительную перспективу с акцентом на сектора, чье положение критически ухудшилось, чтобы построить экономику будущего, необходимо на первом этапе 2021 – 2022 гг. создать институциональную экономическую основу изменений.

Необходимо подчеркнуть, что поддержание конкуренции в долгосрочной перспективе имеет важное значение для функционирования рынков, благосостояния потребителей, обеспечения инноваций, занятости и экономического роста.

В свою очередь, реализация государственной политики по развитию конкуренции – это не разовое мероприятие, а одно из ключевых направлений и факторов экономического роста. При этом конкуренция и меры по ее развитию являются именно тем ресурсом, который способен сделать экономику страны более развитой.

ФАС России, являясь гарантом соблюдения антимонопольного законодательства, защищает не только экономическую структуру рынков, оказавшихся в сложной ситуации во время пандемии, но и стимулирует меры, позволяющие менее болезненно восстанавливать экономику. Рост числа антиконкурентных практик, случаев злоупотребления доминирующим положением (рост цен), а также признаков картелей ставит перед антимонопольным органом задачи – с одной стороны, пресечение антиконкурентных проявлений, а с другой, стимулирование восстановления экономики с наименьшими потерями с учетом обеспечения взвешенной

политики между продвижением бизнеса, особенно среднего и малого, и помощью потребителям и гражданам¹.

Основным направлением деятельности ФАС России как в период кризиса, вызванного пандемией COVID-19, так и после него, является реализация полномочий, связанных с предотвращением и пресечением ограничивающих конкуренцию действий со стороны хозяйствующих субъектов, субъектов естественных монополий и органов власти.

В целях адаптации в период пандемии ФАС России были определены приоритетные сферы деятельности ведомства: оперативно удалось сосредоточить свою работу на анализе рынков социально значимых товаров, товаров первой необходимости, лекарств и иных товаров, востребованность которых возросла в связи со сложившимися обстоятельствами. В ходе осуществления контроля процессов ценообразования в период пандемии COVID-19 ФАС России и ее территориальными органами, начиная с середины марта, ежедневно проводился мониторинг цен на данные товары, а также немедленно проверялась любая оперативная информация о картелях, необоснованном повышении цен, создании дефицита на данных товарных ранках или осуществления согласованных действий.

Тщательный контроль ФАС России совместно с Минздравом рынка медицинских масок, незаменимого товара в условиях пандемии, позволил снизить цены на них в 3-4 раза. Кроме того, были выявлены три картеля производителей медицинских масок и розничных продавцов в различных регионах нашей страны.

Стоит отметить, что в целях более тщательного контроля социальной сферы ФАС России были проведены внутренние институциональные изменения: начальник Управления контроля социальной сферы, торговли и непроизводственных услуг Т.В. Нижегородцев назначен заместителем руководителя ФАС России, а также создано новое Управление контроля здравоохранения.

При выявлении либо поступлении сведений о признаках нарушений незамедлительно решался вопрос о принятии мер реагирования. Одним из эффективных средств выступила выдача предупреждений, которая позволила пресечь неконтролируемый рост цен на ряд продовольственных и иных товаров.

¹ Князева И.В. «Сцилла и харибда антимонопольного правоприменения в условиях социально-экономического кризиса, вызванного пандемией COVID-19» (Журнал «Российское конкурентное право и экономика»)

Кроме того, ФАС возбудила дела по признакам нарушений антимонопольного законодательства на рынке хлеба и хлебобулочных изделий. Одно из них касалось предполагаемого картеля поставщиков хлеба в одном из российских регионов, когда поставщики одновременно подняли цены на хлеб до 20%. Второй случай касался согласования цен на хлеб, когда Союз организаций потребительской кооперации в другом регионе издал приказ, адресованный районным потребительским объединениям с рекомендацией повысить оптовые цены на хлеб на 10%. В связи с началом торгов зерном на бирже ФАС направила письмо хранителям федерального интервенционного фонда сельскохозяйственной продукции о недопустимости установления монопольно высоких цен и навязывания невыгодных условий контракта, а также совместно с прокуратурой вынесла предупреждения нарушителям.

Важно отметить, что ФАС России достаточно оперативно отреагировала на кризисные вызовы и предприняла ряд действий, позволяющих снять административную нагрузку на бизнес и сформировать комплекс поддерживающих институциональных мер в дополнение к тем, которые объявил Президент и Правительство Российской Федерации².

К ним можно отнести объявленные ФАС России предоставляемые отсрочки и рассрочки по уплате наложенных штрафов для временного облегчения финансового обременения предпринимателей, предложения о временной заморозке индексации оптовых цен на газ для населения, подходы при рассмотрении жалоб на госзакупки и закупки госкомпаний, возбуждении дел об административных правонарушениях.

На некоторое время были приостановлены проверки, чтобы облегчить тяжелое положение, в котором оказались предприятия. Исключение составляют лишь проверки и рейды, инициированные по признакам нарушений законодательства, связанного с охраной жизни и здоровья граждан, законодательства о государственных закупках и законодательства о государственном оборонном заказе. Такие проверки проводятся ФАС в тесном взаимодействии с прокуратурой, что было прямым поручением президента РФ.

Кроме того, вначале мы обратились к участникам рынка с просьбой отложить, где это возможно, подачу уведомлений о слиянии и проинформировали их о

² Федеральный закон от 24.04.2020 г. № 124-ФЗ О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам обеспечения устойчивого развития экономики в условиях ухудшения ситуации в связи с распространением новой коронавирусной инфекции» <http://www.kremlin.ru/acts/news/63261>; Правительство выделило более 81,1 млрд рублей на помощь малым и средним предприятиям из пострадавших отраслей ; Утверждена субсидия для запуска программы льготного кредитования по ставке 2% <http://government.ru/news/>

возможных задержках в рассмотрении. Однако в настоящее время, во время поэтапного отказа от ограничительных мер из-за пандемии, мы возобновили полное и всестороннее рассмотрение слияний и поглощений стандартным способом. Во время пандемии Правительственная комиссия провела заочное заседание и рассмотрела 5 сделок иностранных инвесторов в стратегических отраслях.

Важно отметить тот факт, что не проводится национализация компаний. 27.12.2019 был принят Федеральный закон № 485-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О государственных и муниципальных унитарных предприятиях» и Федеральный закон от 26.07.2006 № 135-ФЗ «о защите конкуренции», которым установлен запрет создания и осуществления деятельности унитарных предприятий на конкурентных рынках. Согласно данному Закону, антимонопольный орган наделяется правом выносить предупреждение о ликвидации унитарного предприятия или о прекращении им видов деятельности, осуществляемых с нарушением требований Федерального закона, а на учредителей унитарных предприятий возлагается обязанность по исполнению указанных предупреждений.

Вместе с этим, на постоянной основе ведется работа по совершенствованию законодательства и иных нормативно-правовых актов с целью обеспечения свободы конкуренции и эффективной защиты предпринимательства. Данное направление деятельности становится все более актуальным и необходимым в период восстановления экономики.

Так, например, во исполнение данной цели подготовлен законопроект о внесении изменений в Закон о защите конкуренции в части возможности создания хозяйствующими субъектами «закупочных союзов» с целью совместного приобретения либо продажи (поставки) товаров. Случаи допустимости таких соглашений определяются Правительством Российской Федерации.

Данный законопроект прежде всего ориентирован на поддержку субъектов малого и среднего предпринимательства и расширения их возможностей.

Одной из важнейших задач, стоящих перед ведомством в период кризиса, является развитие адвокатирования конкуренции в целях осознания бизнес-сообществом важности поддержания конкурентной среды экономики.

Именно поэтому исчерпывающая информация о деятельности ФАС в условиях пандемии публикуется на ее официальном сайте (на официальном сайте ФАС России создан специальный раздел «Меры ФАС России в связи с пандемией COVID-19»³) и в социальных сетях; сотрудники ведомства

³ <https://fas.gov.ru/pages/mery-v-svjazi-s-pandemiej-covid-2019>

проводят многочисленные брифинги, пресс-конференции и встречи с представителями бизнеса, обращая внимание общественности на важность конкуренции и недопустимость нарушения ее правил не только потому, что это может поставить под угрозу рынки, но и потому, что неуместно извлекать выгоду из страданий и страха граждан. Девиз ведомства в настоящее время - «Кризис – не повод для обогащения».

23 июля 2020 года в рамках председательства Российской Федерации в БРИКС в 2020 году состоялась встреча руководителей конкурентных ведомств БРИКС, по итогам которой было принято Совместное заявление о консолидации усилий по борьбе с негативными экономическими последствиями COVID-19⁴.

27 марта 2020 года глава ФАС России И.Ю. Артемьев принял участие в брифинге в пресс-центре Правительства РФ и доложил о результатах ежедневного мониторинга рынка социально значимых продуктов питания, о проверках производителей круп, сахара, гречки и других товаров, о ценах на газ. В мае 2020 года статс-секретарь – заместитель руководителя ФАС России А.Ю. Цариковский и начальник Управления по борьбе с картелями А.П. Тенишев провели пресс-конференцию и доложили о мерах ведомства по предотвращению необоснованного повышения цен и проведенных совместно с прокуратурой проверках.

Также в ФАС открыта специальная горячая линия, которой может воспользоваться любой житель страны, любое предприятие. Получив информацию о возможном нарушении или существующей нехватке какого-либо товара, ФАС немедленно берет ситуацию под контроль.

Также, мы создали оперативный штаб, который ежедневно отслеживает цены и отсутствие или наличие дефицита товаров. Специалисты нашего центрального аппарата и 84 территориальных органов проводят мониторинг цен на рынках социально значимых товаров, перечень которых установлен Правительством РФ, а также на рынках других товаров и услуг, на которых, как утверждается, наблюдается рост спекуляций ценами.

Мы отслеживаем цены на одни и те же товары от разных поставщиков или регионов и публикуем эти сравнения цен. После этого цены на товары часто корректируются надлежащим образом.

Важно отметить, что наша цель – не фактическое наказание, а пропагандистская деятельность, которая помогает нам предотвращать спекуляции на ценах. Мы считаем, что институт предупреждения, который мы можем использовать не только во взаимодействии с бизнесом, но и с

⁴ <http://en.fas.gov.ru/documents/documentdetails.html?id=15358>

государственными органами, является одним из наиболее эффективных инструментов в этом отношении.

ФАС России входит в состав Межведомственной комиссии по защитным мерам во внешней торговле и таможенно-тарифной политике, которая была образована в 2004 году с целью обеспечения согласованных действий заинтересованных федеральных органов исполнительной власти при решении вопросов таможенно-тарифного регулирования ввоза товаров на таможенную территорию Российской Федерации и вывоза товаров с этой территории, а также введения и применения специальных защитных, антидемпинговых и компенсационных мер при импорте товаров.

В рамках работы данной Комиссии задачами ФАС России являются:

- сохранение и поддержание нормальной конкурентной среды на внутреннем рынке Российской Федерации;
- содействие повышению конкурентоспособности российских товаров как на внутренних, так и на внешних рынках при одновременном недопущении необоснованного протекционизма;
- обеспечение защиты интересов потребителей;
- оценка последствий принимаемых мер для конкуренции с целью своевременной постановки вопроса об изменении защитных мер внутреннего рынка.

В целях достижения единообразия мер антимонопольного реагирования ФАС России либерализуется система закупок. Во всех регионах Российской Федерации были приняты разъяснения ФАС России для руководителей территориальных органов, в которых COVID-19 признается обстоятельством непреодолимой силы. Данные рекомендации предлагается учитывать при рассмотрении жалоб, дел об административных правонарушениях, обращений о включении в реестр недобросовестных поставщиков, проведении проверок. Так, например, участники госзакупок, не выполнившие свои обязательства из-за коронавируса, могут ссылаться на него как на форс-мажор. ФАС учтет это при принятии решений, например, о включении в реестр недобросовестных заказчиков или поставщиков.

Поддержание конкуренции в долгосрочной перспективе имеет важное значение для функционирования рынков, благосостояния потребителей, обеспечения инноваций, занятости и экономического роста. Как и в условиях предыдущих экономических кризисов, усилия конкурентных ведомств по продвижению и защите конкуренции будут играть решающую роль в

управлении последствиями кризиса и создания наилучших условий для восстановления экономики⁵.

В заключение, необходимо подчеркнуть, что в период кризиса, с одной стороны, ФАС России стремится соблюдать мягкий режим регулирования для добропорядочных участников рынка, а, с другой стороны, ведомство жестко контролирует нарушителей, особенно на социально значимых рынках, что в настоящее время является особенно важным.

⁵ И.В. Князева «Пандемия COVID-19 как вызов для экономической конкуренции (аналитический обзор мер оперативного реагирования антимонопольных регуляторов весной 2020 года) (Журнал «Российское конкурентное право и экономика»)