

## ЭКОНОМИЧЕСКОЕ РАЗВИТИЕ



### Авторский коллектив

А. Е. ШАСТИТКО, руководитель (РАНХиГС, МГУ)  
Н. С. ПАВЛОВА, (РАНХиГС, МГУ)  
А. А. КУРДИН, (РАНХиГС, МГУ)  
А. И. МЕЛЕШКИНА, (РАНХиГС)  
А. Ф. ФАТИХОВА, (РАНХиГС)

# Основные направления защиты и развития конкуренции





### **Авторский коллектив**

А. Е. ШАСТИТКО, руководитель (РАНХиГС, МГУ)  
Н. С. ПАВЛОВА, (РАНХиГС, МГУ)  
А. А. КУРДИН, (РАНХиГС, МГУ)  
А. И. МЕЛЕШКИНА, (РАНХиГС)  
А. Ф. ФАТИХОВА, (РАНХиГС)

## **Основные направления защиты и развития конкуренции**



Москва  
2016

## ОСНОВНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ ЗАЩИТЫ И РАЗВИТИЯ КОНКУРЕНЦИИ

Авторский коллектив: А. Е. Шаститко, руководитель (РАНХиГС, МГУ), Н. С. Павлова, (РАНХиГС, МГУ), А. А. Курдин, (РАНХиГС, МГУ), А. И. Мелешкина, (РАНХиГС), А. Ф. Фатихова, (РАНХиГС)

В докладе представлено видение стратегических приоритетов политики защиты и развития конкуренции на период до 2035 г. к обсуждению предлагаются пять основных направлений: переход к «интеллектуальному» антимонопольному регулированию, развитие конкуренции с использованием результатов интеллектуальной деятельности, модернизация регулирования естественных монополий, развитие конкуренции при размещении государственного и муниципального заказа и реализации государственного имущества на торгах, а также развитие конкуренции на уровне регионов. По каждому из направлений предпринята попытка идентификации проблемной ситуации, цели регулирования, групп стейкхолдеров, основных возможных направлений реформ и связанных с ними рисков реализации. Основная идея, связывающая представленные направления реформ, — необходимость гарантировать защиту конкуренции при проведении промышленной политики.

Москва, 2016

## Содержание

Предисловие .....	7
Введение .....	8
Направление № 1. Переход к «интеллектуальному» («smart») антимонопольному регулированию .....	12
1.1. От пресечения нарушений к их предотвращению .....	13
1.1.1. Внедрение корпоративных политик в области соблюдения требований антимонопольного законодательства (антимонопольный комплаенс) .....	15
1.1.2. Развитие института предупреждений и предостережений .....	18
1.1.3. Совместная (с бизнесом и антимонопольным органом) разработка принципов добросовестного поведения на рынке .....	19
1.1.4. Разработка правил недискриминационного доступа к ограниченным ресурсам (в рамках предотвращения нарушений) .....	20
1.1.5. Повышение стандартов экономического анализа, применяемого в антимонопольных делах .....	21
1.1.6. Внедрение практики коллективных исков по антимонопольным делам .....	22
1.1.7. Разработка механизмов приоритизации входа в административную процедуру .....	23
1.1.8. Тонкая настройка системы санкций за нарушения антимонопольного законодательства .....	24
1.1.9. Развитие международного сотрудничества в части обеспечения сдерживания антиконкурентных действий .....	25
1.2. От сдерживания действий конкретных компаний к сдерживанию внедрения искажающего конкуренцию регулирования .....	26
1.2.1. Снижение неэффективных барьеров .....	27
1.2.2. Введение механизма обязательной оценки воздействия регулирования на конкуренцию .....	28
1.2.3. Устранение избыточного участия государства в экономике .....	29
1.2.4. Реформа системы субсидирования сельскохозяйственной отрасли .....	29
1.2.5. Установление для публичных акционерных обществ обязательств по ежегодной выплате акционерам определенного объема дивидендов .....	31
Направление № 2. Развитие конкуренции с использованием результатов интеллектуальной деятельности .....	33
Направление № 3. Модернизация регулирования естественных монополий .....	36

Направление № 4. Развитие конкуренции при размещении государственного и муниципального заказа и реализации государственного имущества на торгах .....	40
4.1 Расширение границ применения электронных форм размещения заказа и открытых аукционов .....	41
4.2. Повышение эффективности закупок благ, качество которых сложно оценить как <i>ex ante</i> , так и <i>ex post</i> .....	42
4.3. Привлечение к участию в размещении заказа более широкого круга хозяйствующих субъектов .....	43
4.4. Распространение прецедентного метода при проектировании контракта; создание электронных баз данных для различных целей, связанных с размещением заказа .....	44
4.5. Переход к единой процедуре торгов по реализации государственного имущества и ресурсов всех видов, находящихся в государственной собственности, и перевод таких торгов в электронный вид .....	45
 Направление № 5. Развитие конкуренции на уровне регионов .....	46
5.1. Сокращение присутствия государства в социальной сфере .....	47
5.2. Создание механизмов для привлечения частного бизнеса в социальную сферу.....	48
5.3. Повышение качества оказания услуг в социальной сфере .....	48
5.4. Повышение прозрачности деятельности естественных монополий .....	48
5.5. Повышение прозрачности деятельности органов власти по содействию развитию конкуренции .....	49
5.6. Обеспечение доступа субъектов малого и среднего предпринимательства к госзакупкам и к закупкам госкомпаний .....	49
5.7. Разработка рекомендаций по составу и структуре мероприятий Дорожных карт .....	50
5.8. Подготовка «Белых книг» региональных практик .....	50
 Список литературы .....	51

## Предисловие

Обсуждение стратегии развития России на долгосрочную перспективу предполагает получение ответов на вопрос, каким образом в данной стратегии найдет отражение проблематика защиты и развития конкуренции. Ведь в современной экономике трудно в принципе представить себе устойчивое экономическое развитие без конкуренции, тогда как автоматического формирования конкурентного режима функционирования экономики, позволяющего рассчитывать на эффективное использование ограниченных ресурсов, не происходит.

Необходимость обсуждения вопросов защиты и развития конкуренции считаются, с одной стороны, почти самоочевидной. С другой стороны, именно эти вопросы оказываются наиболее трудными в обсуждении, не только в силу системности их значения (это не отдельная отрасль или сфера отношений), но также «микроэкономичности». Последнее означает, что обсуждение данных вопросов вне контекста стимулов участников рынка, регуляторов, а также специфики объектов и прав, по поводу которых происходят обмены, может стать беспредметным.

Представленный текст, не претендуя на окончательность набора дискутируемых вопросов и рекомендаций, содержит видение проблематики защиты и развития конкуренции с учетом реалий складывающейся траектории эволюции российского антитреста, а также взаимодействия его с другими направлениями экономической политики.

Более ранние версии текста были представлены на страницах журналов «Конкуренция и право» [Шаститко, Павлова, 2016], «Современная конкуренция» [Шаститко, Павлова, Мелешкина, Фатихова, 2016], а также на круглом столе, состоявшемся в Центре стратегических разработок 3 октября 2016 года. Авторы признательны участникам обсуждения за полезные замечания и предложения. В тексте доклада использованы материалы, предоставленный ФАС России.



## Введение

Конкуренция на рынке и за рынок – ядро механизма, обеспечивающего эффективность использования ограниченных ресурсов и генерирования нововведений. Однако далеко не всякая конкуренция благотворно сказывается на росте общественного благосостояния (в частности, недобросовестная конкуренция на рынке), экономического развития и роста, а благотворная для роста, развития и благосостояния конкуренции далеко не всегда автоматически воспроизводится силами самих участников рынка. Так обстоит дело как в развитых странах, так и в странах с развивающейся рыночной экономикой. Вот почему в числе ключевых направлений экономической политики государства в настоящее время и на обозримую перспективу будет защита и развитие конкуренции.

Вместе с тем в России, как одной из стран с развивающейся рыночной экономикой, наряду с несоизмеримо более актуальной проблемой защиты конкуренции от самого государства (ограничивающие конкуренцию регуляторные решения), не менее актуальным является вопрос обеспечения целенаправленной реструктуризации отдельных отраслей, что предполагает задействование инструментов промышленной политики. Однако промышленная политика, применяемая неосмотрительно, без применения необходимых алгоритмов проектирования, может подорвать конкуренцию, а в конечном счете – ослабить механизмы устойчивого экономического развития, снижая конкурентоспособность российских компаний и производимой ими продукции не только на внешних, но и на внутренних рынках.

Одна из форм проявления несбалансированности инструментов промышленной политики и защитной конкурентной политики – так называемый «Пикалевский синдром», суть которого состоит в дисфункциональности инструментов антимонопольной политики [Шаститко, 2012а, с.64]. Устранение последствий и тем более причин возникновения данного синдрома невозможно, если вся дискуссия сведется к настройке инструментов антитреста и корректировке функционала антимонопольного органа, хотя и вопросы антитреста в целом, и вопросы определения сферы ответственности антимонопольного органа безусловно важны.

Главный приоритет конкурентной политики в России на период с 2018–2024 и на перспективу до 2035 г. – **развивать промышленность, защищая конкуренцию**.

Разумеется, этот приоритет сформулирован как лозунг. Подобно любому лозунгу, приоритет сформулирован емко и кратко. Однако при ближайшем рассмотрении возникают вопросы, которые стоит прояснить, и сомнения, которые стоит развеять. Безусловно, речь идет не только о промышленности, а об отраслях, секторах экономики («промышлен» в широком смысле слова). Само собой, речь идет не только о защите конкуренции на уже существующих рынках, но и о развитии новых форм конкуренции (которые благотворны для экономического развития), также как и о развитии конкуренции на изначально

монополизированных рынках и создании новых рынков с эффективным конкурентным механизмом.

Обеспечение данного приоритета предполагает отбор из множества мер реализации промышленной политики, в первую очередь, проконкурентных. Промышленная политика в данном контексте не столько ставит целью развитие исключительно отдельных отраслей промышленности (секторов экономики), сколько описывает общий подход к государственному регулированию экономики с целью комплексного стимулирования ее развития. В то же время предполагается, что сохранится роль антимонопольной политики с учетом особой повестки для России как страны с развивающейся рыночной экономикой и не будет допущено вытеснение ее инструментами экономического регулирования.

Первый пункт подразумевает пересмотр подходов к реализации промышленной политики. В связи с ужесточившимися внешними экономическими условиями и усилением ресурсных ограничений для государственной поддержки отраслей требуется переход к новой промышленной политике. а именно: государство оказывает поддержку в тех сферах, где наиболее вероятен положительный эффект, который потянет за собой развитие и других отраслей, но при этом не приведет к фундаментальным искажениям стимулов в экономике, чреватых провалами регулирования.

Для того чтобы промышленная политика не только позволяла достигать положительных результатов для отдельных отраслей, но и не искажала стимулов к развитию, необходимо соблюдение хотя бы одного из следующих условий [Шаститко, Цыганов, Курдин, 2014; Шаститко, 2013в]:

- Среди возможных методов ее реализации должны использоваться те, что в наибольшей степени способствуют развитию конкуренции
- Она должна применяться в таких условиях, когда сложившийся уровень конкуренции уже позволяет избегать значительного искажения стимулов, ориентируя предпринимательскую деятельность на создание новой ценности посредством нововведений (организационных, процессных, продуктовых), а не на создание и реализацию распределительных преимуществ (рентоориентированное поведение и изъятие ренты).

Новая промышленная политика в самом общем виде опирается на три основных принципа:

- Поддержка отраслей, а не отдельных субъектов рынка
- Поддержка отраслей, где уже существует конкуренция
- Поддержка импортозамещения в отраслях, которые имеют перспективы выхода с конкурентоспособной продукцией на мировые рынки

Стоит отметить, что перечисленные принципы действуют как презумпции, преодоление которых возможно, но требует чрезвычайно сильных аргументов. Например, в ситуации создания какой-либо отрасли «с нуля» нет возможности поддержать сразу нескольких производителей.

Меры, способствующие развитию конкуренции, в целом не заменяют собой инструменты антимонопольной политики (антитраста), также как конкурентная политика не сводима к антимонопольной политике [Авдашева, Шаститко, 2003; Шаститко, 2012а]. Эффективная и независимая от сиюминутных решений и интересов отдельных участников рынка антимонопольная политика – обязательное условие результативности новой промышленной политики, в первую очередь потому, что препятствует «назначению» национальных чемпионов.

Повышение эффективности антитраста при сохранении или даже увеличении его результативности возможно благодаря смещению акцентов с пресечения на предотвращение нарушений, что до 2030 г. должно найти отражение в переходе к более интеллектуальному (smart) режиму применения антимонопольных запретов: с более высоким уровнем сдерживания, обеспечиваемым с меньшими издержками; с высокими стандартами анализа и гибкими инструментами, учитывающими особенности товарных рынков, а также отношений с применением технологий из сферы «новой экономики»; без снижения уровня прозрачности и определенности. Побочным результатом, как ожидается, станет значительное сокращение количества дел и обвинительных решений антимонопольных органов.

Пути повышения действенности инструментов антимонопольной политики и некоторые меры проконкурентного развития отраслей изложены в принятой ФАС России Стратегии развития конкуренции и антимонопольного регулирования в РФ на период 2013–2024 гг. (далее – Стратегия). Согласно этому документу, основными целями антимонопольного органа в области конкурентной политики являются:

- 1.** Создание благоприятной институциональной и организационной среды для эффективной защиты и развития конкуренции
- 2.** Снижение административных барьеров, препятствующих развитию и свободному функционированию рынков
- 3.** Обеспечение недискриминационного доступа потребителей к услугам естественных монополий, формирование эффективных механизмов тарифообразования.
- 4.** Создание условий для эффективной конкуренции при размещении государственного и муниципального заказов и реализации на торгах государственного имущества

Содержательно перечисленные пункты во многом пересекаются: цели 2–4 фактически конкретизируют отдельные аспекты цели 1 – создания институциональной среды, способствующей надежной защите и успешному развитию конкуренции.

Вместе с тем, за пределами Стратегии оказываются комплексные вопросы, выходящие за рамки полномочий ФАС России, в частности, развитие конкуренции в регионах методом внедрения и реализации соответствующих стандартов. В более широком смысле речь идет о создании механизмов, обеспечивающих согласованность различных мер конкурентной политики, реализуемых как одним регулятором (внутренняя согласованность), так и разными (внешняя согласованность). Наконец, как уже было отмечено ранее, есть и более общий вопрос правильного соотношения инструментов конкурентной и промышленной политик, а следовательно, разработки формализованных алгоритмов и критериев их балансировки.

С учетом заявленного приоритета, перечня мер, уже включенных в Стратегию, и направлений деятельности органов государственной власти за ее рамками, можно говорить о следующий приоритетных направлениях конкурентной политики до 2030 г.

Помимо интеллектуального антимонопольного регулирования для успешной поддержки развития промышленности нужна прозрачная и комфортная среда для инноваций, что обеспечивается мерами антимонопольного регулирования прав на использование результатов интеллектуальной деятельности. При этом неотъемлемыми являются меры по снижению административных барьеров, реформирование регулирования естественных монополий и повышения эффективности размещения госзаказа. Важную роль должно сыграть развитие конкуренции на региональном уровне. Наконец, принимая во внимание необходимость учета разных целей и мер конкурентной и промышленной политик, а также разных групп интересов, на первый план выходит вопрос поиска оптимального механизма их балансировки.

Дальнейшее изложение организовано по следующему алгоритму: по каждому из приоритетных направлений формулируется суть проблемы, намечаются цель, пути достижения, а также указываются связанные с ними риски.

При разработке разделов 1.1.1, 1.1.3, 1.2.1, 1.2.4, 1.2.5, 5.7, 5.8 использованы материалы, предоставленные ФАС России.



# Направление № 1.

## Переход к «интеллектуальному» («smart») антимонопольному регулированию

«Интеллектуальное» регулирование предполагает управление качеством регуляторных мер на протяжении всего цикла их разработки, принятия и реализации и (в случае необходимости) отмены, иными словами – полного цикла институциональных технологий. Цикл включает в себя (в наиболее общем виде) следующие этапы:

- Разработка нового законодательства
- Рименение законодательства
- Контроль/надзор за применением законодательства;
- Оценка действия законодательства
- Изменение законодательства (включая ведение/отмену норм)

На каждом этапе проводится оценка воздействия регулирования (потенциального для новых норм и реального для действующих), основным принципом которой является принятие решений на основе данных, а также привлечение стейкхолдеров к активному участию в оценке эффективности регулирования на каждом этапе. В этой связи интеллектуальность антимонопольного регулирования связана с более интенсивной опорой на знания, полученные с помощью специальных методов, развитых в рамках различных дисциплинарных отраслей исследований (как естественно-научных, так и гуманитарных).

Для сферы конкурентной политики принципиально важным является то, что значительную часть последствий для конкуренции производит не только конкурентное законодательство, но и иные отрасли законодательства (в сфере промышленной политики, таможенного и налогового регулирования и т. д.), для которых последствия регуляторных решений для конкуренции являются скорее внешним эффектом. Значительное превышение количества антимонопольных дел в России в сравнении с антимонопольными органами других стран косвенно свидетельствует, в том числе, о том, что существуют структурные и институциональные условия, предрасполагающие к нарушениям конкурентного законодательства, воздействие на которые может дать существенный результат с точки зрения снижения количества нарушений.

В долгосрочной перспективе наибольший потенциал, с точки зрения развития конкуренции, имеет введение проконкурентного регулирования (и недопущение, где это возможно, регулирования, наносящего урон конкуренции).

В связи с этим, можно условно выделить несколько контуров в конкурентной (включая антимонопольную) политике по масштабу потенциального влияния на интенсивность и качество конкуренции, и предложить ряд конкретных мер, которые соответствовали бы принципам «интеллектуального» регулирования.

В долгосрочном периоде наибольший эффект даст смещение акцента в пользу воздействия на более «общий» контур: с пресечения нарушений на их предотвращение, и с попытки принудить объекты регулирования к соблюдению принципов конкуренции, к созданию такой институциональной среды, которая не создавала бы для фирм условий и стимулов нарушать эти принципы. Однако эффекты от реализации данных мер, как правило, отложены во времени, и их сложнее количественно оценить. В этом смысле есть риск принять за важное то, что сравнительно легко померить, и не принимать во внимание такие направления деятельности, которые гипотетически значимы, но доказать это с применением стандартных приемов количественного анализа значительно сложнее.



Рис. 1. Направления долгосрочных реформ конкурентной политики

## 1.1. От пресечения нарушений к их предотвращению

Вызовы: значительные объемы ресурсов расходуются на пресечение большого количества нарушений. В России количество ежегодно рассматриваемых нарушений антимонопольного законодательства измеряется многими тысячами и многократно превышает количество рассматриваемых дел в США и ЕС вместе взятых. Ввиду ограниченности ресурсов, доступных антимонопольному органу, значительно снижается объем ресурсов, затрачиваемых на каждое расследование (в сравнении с тем, которое могло бы быть

в сопоставимых условиях), растет вероятность ошибок правоприменения, усиливаются риски ухудшения параметров правовой системы в части сдерживания антконкурентных действий. Большое количество ресурсов тратится на расследование нарушений, которые не оказывают существенного влияния на общественное благосостояние [Avdasheva et al., 2015].

С внедрением «четвертого антимонопольного пакета» и в целом в практике ФАС России последних лет наблюдаются шаги к смещению акцентов с пресечения уже совершенных нарушений в пользу предотвращения их возникновения. Таким образом, законодательные и правоприменительные основы такого перехода можно считать на сегодняшний день заложенными. Однако требуются дальнейшие шаги для последовательной реализации данного принципа, а также ряд мер, направленных на борьбу с реализацией сопутствующих рисков.

Кроме того, эффективное пресечение нарушений само также является средством предотвращения, поскольку формирует у потенциальных нарушителей ожидания относительно размера и вероятности наступления санкций.

**Стейкхолдеры:** регулятор (ФАС России), суды, компании, чья деятельность связана с объективно высокими антимонопольными рисками, средний и малый бизнес, потребители (ассоциации потребителей), экспертное сообщество (особенно в части, связанной с изменением норм и правоприменением).

**Цель:** снижение регуляторной нагрузки на бизнес в целом; перераспределение ограниченных ресурсов в сторону сдерживания нарушений, оказывающих наиболее существенное влияние на общественное благосостояние.

## Пути достижения

### В части предотвращения:

**1.1.1.** Внедрение корпоративных политик в области соблюдения требований антимонопольного законодательства (антимонопольный комплаенс) в соотношении с другими видами риск-менеджмента

**1.1.2.** Развитие института предупреждений и предостережений

**1.1.3.** Совместная (с бизнесом и антимонопольным органом) разработка принципов добросовестного поведения на рынке

**1.1.4.** Разработка правил недискриминационного доступа к ограниченным ресурсам (в рамках предотвращения нарушений)

**В части пресечения:**

**1.1.5.** Повышение стандартов экономического анализа, применяемого в антимонопольных делах

**1.1.6.** Внедрение практики коллективных исков по антимонопольным делам для усиления сдерживания

**1.1.7.** Разработка механизмов приоритизации входа в административную процедуру;

**1.1.8.** Тонкая настройка системы санкций за нарушения антимонопольного законодательства [Авдашева, Шаститко, 2010; Шаститко, 2013г]

**1.1.9.** Развитие международного сотрудничества в части обеспечения сдерживания антиконкурентных действий

**Связанные риски реализации:** «ползучее регулирование»; предотвращение не только вредных хозяйственных практик, но и практик, способствующих росту общественного благосостояния, в результате смещения акцентов с полноценных разбирательств с позиций «взвешенного подхода» на предотвращение действий, имеющих лишь признаки нарушений; ослабление сдерживания за счет снижения вероятности наказания со стороны антимонопольного органа.

## **1.1.1. Внедрение корпоративных политик в области соблюдения требований антимонопольного законодательства (антимонопольный комплаенс)**

Антимонопольный комплаенс – это корпоративная политика (программа) по соблюдению требований антимонопольного законодательства. Антимонопольный комплаенс дает представление о внутренних процессах и процедурах компании. На основе данной информации легче всего оценить и снизить возможные риски в сфере антитреста. Таким образом, комплаенс способствует предотвращению нарушений самой компанией, а в случае антимонопольного разбирательства позволяет сократить издержки расследования как для компании, так и для антимонопольного органа, выявляя тех сотрудников компании, действия которых привели к нарушению компанией требований антимонопольного законодательства.

Создание эффективной комплаенс-программы предполагает взаимодействие с экспертами и сотрудниками антимонопольных органов (в том числе получение разъяснений от антимонопольного органа), что способствует открытому диалогу, выявлению спорных вопросов на ранних стадиях, их эффективному решению. Для сертификации антимонопольного комплаенса есть две альтернативы: независимые агентства (негосударственные

организации) и государственные органы. В данном вопросе антимонопольные органы имеют преимущество в информированности и спецификации деятельности, соответственно, имеют заинтересованность в утверждении стандарта программ, отвечающего требованиям корректности, полноты и прозрачности предоставляемой информации.

Создание эффективных комплаенс-программ предполагает одновременный охват нескольких видов рисков — финансовых, операционных, бизнес-рисков. Комплаенс выполняет функцию внутреннего контроля за соблюдением требований законодательства разных уровней на основе анализа корпоративной схемы управления, производственных процессов и бухгалтерской отчетности с учетом отраслевой специфики. Пересечение налогового и антимонопольного комплаенса обусловлено наличием общих сфер контроля с повышенными рисками — ценовой политики компании, системы взаимодействия с дилерами и конкурентами, деятельности совместных предприятий, в связи с чем, возникает потребность в комплексном учете последствий налогового комплаенса для оценки антимонопольных рисков, в частности, в отношении схемы выплат дивидендов резидентам и нерезидентам РФ, мажоритарным и миноритарным акционерам.

Разработка и применение программ антимонопольного комплаенса сокращают риск ошибок первого рода — наказания невиновных. Антимонопольное регулирование имеет свои специфические особенности в части антимонопольных расследований и вынесения решений в порядке применения норм конкурентного права. Антиконкурентное поведение на уровне компании, как правило, осуществляется широким кругом лиц. Вот почему без понимания внутренних процессов компании невозможно оценить, является ли нарушение результатом целенаправленной деятельности компании или злоупотреблением исполнителя. Руководство компании (реальные, а не номинальные бенефициары) может быть не осведомлено о действиях конкретных сотрудников и быть привлечено к ответственности как на уровне компании, так и лично. Тогда антимонопольный комплаенс способствует эффективной настройке стимулов в компании, сокращению ошибок антимонопольного органа и формированию благоприятных бизнес-практик<sup>1</sup> [Шаститко, 2012; Радченко и др., 2013].

Один из способов оценки эффективности программы антимонопольного комплаенса — сопоставление результатов антимонопольного расследования антимонопольного органа и результатов проведения самостоятельной антимонопольной оценки компанией. В дан-

---

<sup>1</sup> В качестве иллюстрации можно привести прецедент внедрения программы антимонопольного комплаенса ОАО «Уралкалий». В 2013 г. в рамках Глобальной антимонопольной политики компании были введены тренинги персонала, должность антитраст-комплаенс-офицер, разработана детальная политика соблюдения антимонопольных требований [Уралкалий, 2013; Абдульменов, 2013]. Антимонопольная программа определяет юрисдикции, в которых компания может занимать доминирующее положение, с ФАС России согласовывается маркетинговая политика с учетом механизмов ценообразования. Принципы антитраст-комплаенса, по мнению руководства «Уралкалия», доказали свою состоятельность в ходе антимонопольного расследования 2014–2015 гг., направленного на подтверждение факта установления компанией монопольно высокой цены на карналлит [ФАС России, 2015; Абдульменов, Пружанский, 2015]. Поскольку на рынке

ном случае под антимонопольной оценкой понимается изучение коммерческой деятельности компании для выявления фактических и потенциальных нарушений антимонопольного законодательства или вероятности их совершения. Если по итогам применения антимонопольного комплаенса компания пришла к выводам о наличии потенциальных антимонопольных рисков, предприняла меры по их снижению или устранению, может предоставить документальное подтверждение, обосновывающее принятное решение, и результаты самостоятельной антимонопольной оценки отвечают на ключевые вопросы антимонопольного расследования, комплаенс-программа может считаться эффективной (действенной). При этом эффективная комплаенс-программа направлена на предварительную оценку антимонопольных рисков по следующим направлениям [ICC, 2013]:

- Выявление фактических и потенциальных антимонопольных нарушений до начала расследования в отношении компании или предъявления требований третьими лицами или антимонопольными органами
- Определение или подтверждение характера и масштабов антимонопольного нарушения при наличии конкретных заявлений или подозрений
- Выявление областей осуществления деятельности, несущих в себе риск совершения антимонопольных нарушений

Анализ антимонопольных рисков также предполагает последующую разработку плана их снижения/устранения с описанием процессов и процедур, степени их реализации до начала расследования антимонопольными органами.

Антимонопольный комплаенс, как и кодексы добросовестных практик, соответствует такому принципу «smart» регулирования, как вовлечение стейххолдеров в оценку и формирование регулирования. Обе меры предполагают активное участие бизнеса в поиске наилучших способов соблюдение принципов добросовестной конкуренции с учетом особенностей их отрасли (в случае кодексов) и конкретных предприятий (в случае комплаенс-программ).

Для внедрения и распространения комплаенс-программ в российской практике предлагается реализовать следующие меры (с учетом развиок):

---

карналлита в России «Уралкалий» является единственным продавцом и таким образом занимает доминирующее положение, то проведение комплаенса на этапе вынесения решения о повышении цены на карналлит было обосновано высокими антимонопольными рисками. Комплаенс-процедуры были следующие: проведение переговоров и согласование увеличения цены с потребителями; осуществление экспертизы согласованного механизма ценообразования на предмет возможного установления монопольно высоких цен. В ходе расследования компанией был предоставлен отчет о комплаенс-программе и ее результатах, в результате ФАС России не нашла нарушений антимонопольного законодательства и приняла решение о прекращении дела.

- Выработать единое понимание антимонопольного комплаенса (развилка: законодательно закрепить определение/утвердить разъяснение/...)
- Определить роль антимонопольного органа в разработке и поддержании комплайнс-программ (подготовка разъяснений по требованиям к программе/ согласование уже разработанной программы/сертификация программы/аудит исполнения программы/отказ от регуляторного участия)
- Предусмотреть возможность снижения санкций за нарушение в случае, если компания внедрила программу комплаенса<sup>2</sup> (см. пункт 1.1.8 о тонкой настройке системы санкций за нарушения антимонопольного законодательства)

## 1.1.2. Развитие института предупреждений и предостережений

Предупреждения и предостережения – меры «мягкого» контроля в арсенале антимонопольных органов.

Предупреждения выдаются компаниям, в действиях которых обнаружены признаки нарушения (определенных статей закона). Компании дается срок, в течение которого она обязана нарушение устраниить – и тогда дело против нее не возбуждается, штрафы не налагаются. В противном случае, против нее возбуждается антимонопольное дело. Таким образом, вместо того, чтобы сразу стать ответчиком по делу, компания получает возможность «исправиться» и прекратить противоправные действия.

Предостережения, в отличие от предупреждений, выдаются не компаниям, а должностным лицам компаний – в случае, если те делают публичные заявления, которые способны облегчить молчаливый сговор, – либо должностным лицам органов власти, если становится известно об их намерении совершить действия, способные привести к нарушению антимонопольного законодательства.

Таким образом, обе меры ведут к сокращению числа дел, более оперативному устранению нарушений и предотвращению тех нарушений, которые еще только могут быть совершены. Однако есть ряд сопутствующих рисков, которые необходимо учитывать, а игнорирование которых в будущем может и не привести к ожидаемым эффектам правоприменения.

**1.** Нельзя утверждать, что все действия, которые имеют признаки нарушений, на самом деле являются нарушениями (что могло бы быть установлено по итогам полноценного рассмотрения антимонопольного дела с применением необходимых методов экономики)

---

<sup>2</sup> Данная мера требует дополнительного обсуждения в контексте поставленных целей и ожидаемых эффектов.

мических исследований, но в случае выполнения предупреждения или предостережения оно не возбуждается). В итоге могут быть пресечены/предотвращены совершенно нормальные и полезные хозяйствственные практики

**2.** Для компаний, которые действительно нарушают закон, предупреждение – способ «легко отделаться» от антимонопольного преследования, при этом успев накопить неправомерно полученную прибыль за период, пока антимонопольный орган еще не успел обнаружить нарушение (если, например, нарушение является длящимся). В терминах экономической теории права, предупреждения и предостережения снижают ожидаемый уровень штрафа и ослабляют сдерживание. Ущерб общественному благосостоянию тем временем уже нанесен

**3.** В настоящее время выдача предостережений имеет несистемный характер. Участники рынка и эксперты плохо представляют себе, за какие заявления они могут получить предостережения со стороны антимонопольного органа

Отметим, что изначально предупреждения и предостережения практиковались в отношении очень ограниченного числа составов, но с начала 2016 г. (со вступлением в силу «четвертого антимонопольного пакета»<sup>3</sup>) они стали применяться к более широкому спектру нарушений.

#### **Предлагаемые пути достижения (развилки):**

- Внести в 135-ФЗ изменения, исключающие выдачу предупреждений в случае, если действия фирмы привели к выходу ее контрагента с рынка, либо существенному ухудшению его рыночного положения, либо иному существенному ущербу для контрагента (с разработкой критериев определения существенности такого ущерба)
- Внести в 135-ФЗ изменения, исключающие выдачу предупреждений в случае повторного обнаружения признаков аналогичного нарушения в действиях компании
- Разработать разъяснения ФАС России (утверженные Президиумом ФАС России) о выдаче предостережений

### **1.1.3. Совместная (с бизнесом и антимонопольным органом) разработка принципов добросовестного поведения на рынке**

Эффективной практикой пресечения нарушений является совместная выработка принципов рыночного поведения с участием антимонопольных органов, продавцов, потреби-

---

<sup>3</sup> О структуре «четвертого антимонопольного пакета» см. [Пузыревский, 2015].

телей и отраслевых регуляторов. Принципы, разработанные совместно и открыто, формируют добросовестные обычаи делового оборота, тем самым закрепляя проконкурентное поведение как участников рынка, так и отраслевых регуляторов.

В качестве успешного примера разработки таких принципов, по мнению ФАС России, можно привести деятельность Рабочей группы по разработке Принципов сетевой нейтральности при Экспертном совете ФАС России по вопросам связи.

Совместная разработка базовых принципов поведения участников рынка и отраслевых регуляторов может быть успешна применена при разрешении многих вопросов в том числе потому, что позволяет гибко реагировать на меняющуюся ситуацию на рынках, связанную прежде всего с внедрением инноваций, что особенно актуально для сферы информационно-коммуникационных технологий.

#### **1.1.4. Разработка правил недискриминационного доступа к ограниченным ресурсам (в рамках предотвращения нарушений)**

Правила недискриминационного доступа – инструмент, который обычно применяют в отношении естественных монополий. Однако существуют рынки, не относящиеся к естественным монополиям, где одна компания стабильно занимает высокую долю (например, свыше 70%), а барьеры входа на этот рынок настолько высоки и труднопреодолимы, что надеяться на то, что на рынке даже в среднесрочной перспективе появится конкуренция, не приходится. На таких рынках могут возникать высокие риски создания дискриминационных условий.

Такие правила уже разрабатывались для некоторых компаний. Так, в 2011 г. ФАС России потребовала разработки правил недискриминационного доступа к хлористому калию в качестве одного из условий одобрения сделки по присоединению ОАО «Сильвинит» к ОАО «Уралкалий».

В настоящее время в законе «О защите конкуренции» предусмотрена возможность разработки таких правил, если компания занимает на рынке более 70% и была уличена в злоупотреблении доминирующим положением на этом рынке. Правила утверждаются актом Правительства Российской Федерации.

#### **Пути достижения (развилки):**

Поскольку решение о необходимости введения правил принимается по итогам антимонопольного дела, планировать их разработку невозможно. Однако до 2035 г. предлагается:

- Установить порядок разработки таких правил, предусматривающий обязательное экспертное обсуждение/совместную разработку с участием представителей бизнес-ассоциаций и заинтересованных органов власти
- Ввести механизм оценки эффектов применения правил через n (например, 5) лет после внедрения с возможностью корректировки правил по итогам такой оценки. Данный механизм, методика оценки и срок ее проведения должны быть утверждены вместе с правилами недискриминационного доступа
- Предусмотреть механизм пересмотра правил недискриминационного доступа (в том числе и отмены правил) по результатам оценки эффектов постфактум

### **1.1.5. Повышение стандартов экономического анализа, применяемого в антимонопольных делах**

Высокие стандарты экономического анализа и требования к их соблюдению в рамках правоприменения с учетом особенностей сфер и задействованных инструментов антимонопольного воздействия – один из важнейших индикаторов качества институциональной среды ведения бизнеса в части соблюдения условий конкуренции. О значении и практике применения экономического анализа в целях применения норм антимонопольного законодательства в свете международного опыта существуют объемные исследования [Павлова (ред.), 2014, Shastitko A. A, 2016]

Особенно актуальным данный вопрос является как в связи с существованием отношений, которые принято считать «проклятием антитреста» (отношения двусторонней зависимости или отношения между небольшим количеством участников рынка со значительными двусторонними издержками переключения), так и появлением множества новых способов организации и ведения бизнеса на основе использования информационно-коммуникационных технологий. В числе примеров можно привести такие сервисы и связанные с ними виды деятельности как система безналичных расчетов с помощью платежных систем (Visa, MasterCard) [Юсупова, Сухорукова, 2014], интернет-поиск (Google, Яндекс), агрегация информации (Uber, Gett, Яндекс Такси) и т. п. Не менее актуальным является вопрос об инструментарии экономического анализа для вновь создаваемых (модернизируемых) отраслей традиционной экономики (трубы большого диаметра для магистральных газопроводов и нефтепроводов [Шаститко, Голованова, 2014, 2016]).

Например, концепция двусторонних рынков (к которым можно отнести и платежные системы, и многие агрегаторы, и с определенными оговорками интернет-поисковики) в свете применения норм антимонопольного законодательства ставит множество вопросов, неправильные ответы на которые могут привести к слабому росту перспективных и прогрессивных форм экономической организации [Шаститко, Паршина, 2016].

### **Пути достижения (развилки):**

- Повышение уровня стандартов правоприменения, в том числе посредством более качественного экономического анализа, используемого в ходе расследований
- Совершенствование подходов к анализу сделок экономической концентрации с целью препятствования излишней монополизации экономики
- Ex post анализ применения экономического анализа в правоприменении
- Ex post анализ принятых решений по сделкам экономической концентрации (в первую очередь), а также со ограничивающим конкуренцию соглашениям и злоупотреблению доминирующим положением
- Повышение гибкости в применении методов экономического анализа с учетом особенностей исследуемых объектов и накопленного опыта корректировки алгоритмов исследования в других странах
- Повышение компетентности специалистов посредством развития систем дополнительного образования, внедрения в программы обучения студентов высший учебных заведений предметов, прививающих навыки исследования рынков для целей применения антимонопольного законодательства, а также междисциплинарных компетенций.

### **1.1.6. Внедрение практики коллективных исков по антимонопольным делам**

Если компания нарушает антимонопольное законодательство, основная мера ответственности, применяемая к ней, – административный штраф. Вместе с тем, потребители несут потери в результате ее действий, которые, как правило, автоматически не возмещаются. Требуется обращение в суд. В то же время часто пострадавших потребителей много, а их малая рыночная доля и слабая переговорная позиция делают невыгодным обращение в суд в индивидуальном порядке, учитывая все сопутствующие издержки. Проблема компенсации убытков пострадавшим могла бы быть частично решена в случае наличия действенного механизма коллективных исков по нарушениям антимонопольного законодательства. Если в результате удастся добиться работающего механизма компенсации, то это также станет стимулом для пострадавших принимать более активное участие в антимонопольных расследованиях, предоставлять имеющуюся информацию и сотрудничать с антимонопольным органом. С другой стороны, действенный механизм применения коллективных исков может увеличить ожидаемую величину санкций и, при прочих равных условиях, усилить эффекты сдерживания монополистической деятельности.

Одновременно возникают и риски: слишком высокие размеры санкций (административные штрафы + возмещение убытков + в некоторых случаях, уголовные санкции), способные привести к банкротству компании. Существуют и угрозы злоупотребления механизмом.

#### **Пути достижения (развилки):**

- Антимонопольному органу совместно с экспертами разработать методику расчета размеров убытков, которая могла бы использоваться в суде
- Законодательно предусмотреть как возможность подачи иска по итогам вступившего в законную силу решения ФАС России по делу, так и в отсутствие такого решения (в этом случае истцам надо и обосновать размер убытка, и доказать факт нарушения) с возможностью привлечения антимонопольного органа в качестве третьей стороны<sup>4</sup>
- Определиться с моделью исков (системы opt-in или opt-out<sup>5</sup>) с учетом имеющихся рисков каждой из систем
- Ввести в законодательство соответствующие изменения, обеспечивающие возможность применения коллективных исков в случае антимонопольных нарушений

### **1.1.7. Разработка механизмов приоритизации входа в административную процедуру**

В настоящий момент у антимонопольного органа отсутствует возможность приоритизации поступающих на рассмотрение заявлений, обращений и материалов. Обращающийся в ФАС России субъект выбирает между несколькими опциями защиты своих прав: в частности, обращаться в антимонопольный орган или суд (в отдельных случаях – обращаться в антимонопольный орган или в другой орган власти, напрямую к хозяйствующему субъекту, в ассоциацию и т.д.). Каждый способ защиты прав сопряжен с определенным набором выгод и издержек, из которых исходит субъект, но при этом совершенно не обязательно, что его частные выгоды и издержки соответствуют общественным выгодам и издержкам по разрешению сложившейся ситуации тем или иным механизмом. Таким образом, применение антимонопольного инструментария и процедур для решения отдельных вопросов, по которым обращаются в антимонопольный орган, может быть общественно неэффективным – при условии, что у индивида имеются альтернативные способы защиты своих прав. Данную проблему возможно разрешить несколькими способами, которые могут как замещать, так и дополнять друг друга:

---

<sup>4</sup> Дизайн данного инструмента требует дополнительного обсуждения.

<sup>5</sup> Opt-in – потребитель имеет право на компенсацию, только если присоединился к иску. Opt-out – все потребители по умолчанию считаются участниками судебного процесса, а если не хотят получить компенсацию в рамках данного иска, должны сделать соответствующее заявление.

- Создание прозрачной процедуры приоритизации поступающих в антимонопольный орган материалов о наличии признаков нарушения
- Повышение информированности заявителей о требованиях, которые предъявляются к предоставляемым материалам, о процедурах антимонопольного расследования (перераспределяет часть издержек на потребителя и создает дополнительный фильтр на входе в административную процедуру)

Необходимо еще раз подчеркнуть важность условия наличия альтернативных доступных способов защиты прав субъектов. В случае, если такие механизмы отсутствуют или со-пряжены с запретительно высокими издержками для субъекта, то некоторое повышение частных издержек использования механизма антимонопольного реагирования приведет лишь к общему удорожанию защиты индивидами и компаниями своих прав. Данный вопрос требует комплексного решения, в том числе путем одновременного снижения издержек использования альтернативных механизмов защиты прав.

### 1.1.8. Тонкая настройка системы санкций за нарушения антимонопольного законодательства

Корректировка системы санкций за нарушения антимонопольного законодательства должна проходить по следующим приоритетным направлениям.

- Обеспечение соответствия условий освобождения от административной и уголовной ответственности за картель в рамках программ ослабления наказания

Для борьбы с картелями антимонопольные органы как в России, так и за рубежом применяют инструмент, известный как программа смягчения ответственности (*leniency program*). Ее суть заключается в стимулировании участников картеля добровольно прекращать нарушение и сдаваться, обеспечивая в обмен на сотрудничество с антимонопольным органом освобождение от грозящих нарушителю санкций (при соблюдении ряда условий) (подробнее см. [Павлова, Шаститко, 2014]). В мировой практике подобные программы показали свою успешность, однако любая неопределенность или нестыковка в реализации программы способна резко снизить ее результативность, так как для компаний возникают слишком высокие риски (признаться, но не получить освобождение). Один из общепризнанных сдерживающих факторов результативности российской программы – несоответствие между условиями освобождения от административной и уголовной ответственности. С учетом того, что за административные санкции отвечает антимонопольный орган, а за уголовные – правоохранительные органы, любое несовпадение условий создает серьезные риски для фирм.

До 2035 г. предлагается обеспечить соответствие условий освобождения от административной и уголовной ответственности (ст. 14.32 КоАП РФ и ст. 178 Уголовного кодекса РФ

соответственно) и обеспечить практику автоматического освобождения от уголовных санкций в случае освобождения от административных.

- Включение в перечень смягчающих обстоятельств наличия у компании действующей программы комплаенс<sup>6</sup> (подробнее комплаенс-программы были рассмотрены в пункте 1 о внедрении корпоративных политик в области соблюдения требований антимонопольного законодательства)

Мера нацелена на стимулирование введения крупными компаниями с наиболее существенными антимонопольными рисками корпоративных программ соблюдения антимонопольного законодательства. Предлагается включить в перечень смягчающих обстоятельств наличие такой программы (действующей!) на момент совершения нарушения. Скидку за наличие такой программы предлагается установить на уровне 1/8 базового штрафа.

Снижение штрафных санкций при наличии и обоснованном использовании программы в коммерческой деятельности может носить временный характер для стимулирования доброкачественных практик. По мере укоренения стандартов антимонопольного комплаенса среди российских компаний этот механизм стимулирования перестанет иметь силу, так как комплаенс-программа будет восприниматься в качестве страховки от антимонопольных рисков.

### 1.1.9. Развитие международного сотрудничества в части обеспечения сдерживания антиконкурентных действий

Успешная конкурентная политика на современном этапе требует в качестве необходимого условия развития международного сотрудничества по широкому кругу направлений. С точки зрения обеспечения эффективного уровня сдерживания нарушений конкурентного законодательства ключевую роль играет непосредственное сотрудничество антимонопольных органов в проведении расследований и анализе сделок концентрации.

В условиях глобального характера множества современных рынков, действия фирм за пределами юрисдикций конкретной страны могут, тем не менее, иметь существенные последствия для конкуренции в этой стране. В то же время, национальный антимонопольный орган пострадавшей страны может иметь весьма ограниченные возможности для воздействия на зарубежные компании. В связи с этим, представляется важным в долгосрочной перспективе уделять внимание формированию международной правовой базы, необходимой для обеспечения сотрудничества государств в данной сфере.

- Создание нормативной базы, обеспечивающей возможности и механизмы обмена информацией между антимонопольными органами разных стран

---

<sup>6</sup> Как отмечалось, введение данной меры требует дополнительного обсуждения в контексте поставленных целей и ожидаемых эффектов. Возможные смешанные эффекты обозначены в (Шаститко, 2016).

- Модификация режима контроля сделок концентрации, имеющих транснациональный характер

Определенную проблему может представлять само своевременное получение информации о готовящейся сделке по слиянию зарубежных компаний, которое может иметь потенциальные антконкурентные эффекты в том числе на российских рынках. Однако даже в случае наличия такой информации, и, при наличии заключения от национального антимонопольного органа о том, что сделка способна привести к ограничению конкуренции, механизмы обеспечения учета данной позиции при принятии решения о разрешении сделки остаются слабо проработанными. На уровне ЕАЭС органом, который мог бы обеспечить соблюдение баланса интересов стран-участников, является ЕЭК.

- Международное сотрудничество в проведении расследований

В условиях глобализации и повышения роли транснациональных корпораций в экономике существенную угрозу для благосостояния потребителей представляют международные картели. В последние десятилетия количество раскрытых международных картелей увеличивается, что может свидетельствовать как о постепенном совершенствовании методов борьбы с ними, так и о росте общего уровня картелизации на международном уровне [Connor, 2014]. Помимо обеспечения обмена информацией между национальными антимонопольными органами, важную роль играет создание механизмов проведения совместных проверок, а также сотрудничество в части обеспечения наказания.

## 1.2. От сдерживания действий конкретных компаний к сдерживанию внедрения искажающего конкуренцию регулирования

**Вызовы:** зачастую стимулом к нарушению конкурентного законодательства становится выбранный дизайн регулирования в конкретной сфере. В таких случаях более эффективным может быть не антимонопольный контроль за действиями хозяйствующих субъектов, а изменение обусловливающих нарушения общих правил игры.

Искажающее конкуренцию влияние государственного вмешательства может быть связано, в том числе, с созданием неэффективных барьеров входа, наделением отдельных участников рынка ресурсами на неконкурентных принципах, участием государства на конкурентном рынке в качестве игрока. Так, в настоящее время, по статистике ФАС России, около 40% нарушений совершаются органами власти.

Похожую ситуацию можно наблюдать в сфере регулирования естественных монополий, где выбранные способы регулирования могут стимулировать предприятия завышать издержки, неэффективно использовать ресурсы, искажать информацию.

**Стейкхолдеры:** регуляторы (ФАС России, Минпромторг, Минэкономразвития), бизнес, потребители (ассоциации потребителей), эксперты.

**Цель:** отмена неоправданно искажающего конкуренцию регулирования.

**Пути достижения:**

**1.2.1.** Снижение неэффективных барьеров

**1.2.2.** Введение механизма обязательной оценки воздействия регулирования на конкуренцию;

**1.2.3.** Устранение избыточного участия государства в экономике

**1.2.4.** Реформа системы субсидирования сельскохозяйственной отрасли

**1.2.5.** Установление для публичных акционерных обществ обязательств по ежегодной выплате акционерам определенного объема дивидендов

**Связанные риски реализации:** ресурсоемкость работы; замедление процесса принятия решений; соблюдение формы, но не содержания работы по оценке влияния на конкуренцию, возникновение побочных эффектов из-за однобокости изменений (например, в части ограничений в сфере дивидендной политики); снижение барьеров, являющихся эффективными.

## 1.2.1. Снижение неэффективных барьеров

С точки зрения конкурентной политики речь идет о затрудненном входе новых игроков на рынки (как импортеров, так и внутренних игроков) из-за высоких/труднопреодолимых барьеров (как на товарных рынках, так и на рынках капитала), что препятствует развитию и промышленности, и конкуренции. Отсутствие эффективной отраслевой структуры инвестиционных потоков приводит к ослаблению экономического потенциала отдельных рынков. Кроме того, несмотря на многочисленные попытки снять вопрос избыточного административного бремени, он не уходит с повестки дня, а в ряде случаев лишь обостряется.

Вместе с тем, необходимо отдельно подчеркнуть, что не все барьеры являются неэффективными. В частности, в отдельных случаях цель сохранения конкуренции среди внутренних производителей может требовать поддержания определенного уровня барьеров для ввоза товара – однако с учетом возможных существенных негативных последствий данной меры, ее реализация требует особой осторожности и предъявляет высокие требования к качеству приводимой аргументации.

Важным аспектом снижения неэффективных барьеров является обеспечение доступа к ресурсам. Правила недискриминационного доступа являются качественным и эффективным инструментом снижения барьеров доступа на рынки, поскольку формируют открытую рыночную среду для организаций, осуществляющих деятельность с использованием ресурсов естественных монополий – т.е. затрагивают широкий спектр отношений на множестве рынков.

#### **Пути достижения (развилки):**

- Снижение барьеров для ввоза товара, в том числе через закрепление в российском законодательстве международного принципа исчерпания прав на интеллектуальную собственность
- Снижение барьеров в сфере таможенного, налогового и технического регулирования, в том числе на уровне ЕАЭС
- Обеспечение контроля и своевременной ревизии правил недискриминационного доступа к услугам естественных монополий

### **1.2.2. Введение механизма обязательной оценки воздействия регулирования на конкуренцию**

Последовательная реализация мер по снижению барьеров требует не только ревизии действующего законодательства, но и введения механизма предварительной оценки воздействия нового регулирования на конкуренцию. Подобный механизм будет результативен, если будет обязательным элементом принятия законодательства всех уровней, в том числе федеральных законов. Главный принцип – оценка должна основываться на данных, а значит, ее введение потребует создания определенной инфраструктуры.

#### **Пути достижения (развилки):**

- Определение органа, ответственного за проведение оценки (разработчик законопроекта самостоятельно/централизовано в одном органе власти/самостоятельно с получением одобрения у единого органа/разные варианты для разных категорий законодательства)
- Разработка методической базы проведения оценки
- Введение законодательного требования обязательного получения заключения о воздействии на конкуренцию для проектов актов различных уровней
- Составление плана ревизии законодательства на предмет воздействия на конкуренцию

## 1.2.3. Устранение избыточного участия государства в экономике

Участие государства в рыночных взаимодействиях не только в качестве разработчика правил и гаранта их исполнения, но и в качестве игрока, способно оказывать существенное искажающее воздействие на конкуренцию. Государственные компании могут приобретать на рынках определенные преимущества (в переговорной позиции и наделенности ресурсами), которые оказывают искажающее влияние на конкуренцию. Подобные эффекты могут наблюдаться для предприятий разного размера и различных организационно-правовых форм, действующих на разных по масштабам рынках. В частности, созданные на конкурентных рынках ГУПы и МУПы за счет наличия несправедливых преимуществ по сравнению с частными участниками могут своими действиями приводить к ограничению (и потенциально – к устраниению) конкуренции. В то же время, необходимость создания таких предприятий на рынках, где уже существует развитая конкуренция, в большинстве случаев не оправдана.

### Пути достижения (развилки):

- Приватизация, где это возможно и целесообразно, государственных компаний
- Для отраслей, где требуется существенные первоначальные инвестиции для запуска производства (например, в научные исследования при разработке нового лекарственного средства) – создание механизмов, при которых государство берет на себя соответствующие издержки на первом этапе, но в дальнейшем производится приватизация активов
- Реформа подходов к созданию государственных и муниципальных унитарных предприятий
- Контроль участия государства и муниципальных образований в уставном капитале хозяйствующих субъектов на конкурентных рынках

## 1.2.4. Реформа системы субсидирования сельскохозяйственной отрасли

На сегодняшний день в тексте Бюджетного кодекса Российской Федерации отсутствует определение термина «субсидия». В целях повышения эффективности и прозрачности осуществления расходования бюджетных средств представляется целесообразнымнести соответствующее изменение в Бюджетный кодекс Российской Федерации, дополнив его текст определением термина «субсидия» с указанием принципов безвозмездности и безвозвратности предоставления соответствующих денежных средств.

Действующая система субсидирования сельскохозяйственной отрасли, как таковая, имеет ряд существенных недостатков (не ориентирована на поддержку эффективных производств и максимальной урожайности; не является прозрачной; допускает возможность создания неравных условий доступа к субсидиям на уровне региональных властей и применение «серых» схем при реализации сельхозпродукции конечным потребителям; не обеспечивает функционирования рыночного механизма ценообразования).

В качестве меры, в том числе временной, по поддержке отечественных сельскохозяйственных производителей и по сдерживанию роста цен на сельскохозяйственную продукцию может быть предложено изменение условий субсидирования таких производителей следующим образом. Действующее антимонопольное законодательство позволяет на основании соответствующего акта Правительства Российской Федерации предусмотреть возможность заключения между органами государственной власти субъектов Российской Федерации и хозяйствующими субъектами соглашений о предоставлении субсидий сельскохозяйственным производителям при условии выполнения ими обязательств по непревышению определенного значения цен на готовую продукцию. Такая субсидия может быть предусмотрена для производства зерновых культур в соответствии с перечнем, установленным Минсельхозом России, в определенном размере (например, 1 000 рублей) в зависимости от ее социальной значимости и приоритетных направлений в развитии того или иного сегмента отрасли за одну тонну реализованной на биржевых торгах (или по зарегистрированным внебиржевым договорам) продукции.

С учетом изложенного, в качестве условия получения субсидии целесообразно установить, в том числе, регистрацию сельхозтоваропроизводителем заключенной внебиржевой сделки на бирже. Биржа, в свою очередь, должна регистрировать только те сделки, цена в которых не превышает определенное соглашением об условиях субсидирования значение и контрагентом в которых является розничный продавец и/или переработчик.

Контроль за функционированием такой системы может выполняться посредством предоставления сельхозтоваропроизводителем на биржу сведений, подтверждающих реализацию товара в адрес розничных продавцов и/или переработчиков, а также обязательного указания в самих договорах поставки условий о реализации покупателем товаров через розничные продажи, либо о переработке.

Следует отметить, что обязательства по непревышению определенного значения цен на готовую сельхозпродукцию могут не предусматриваться в условиях предоставления субсидий из федерального бюджета, а снижение цен на такую продукцию в более длительной перспективе будет обеспечено за счет рыночных механизмов ценообразования при формировании биржевых индикаторов на эту продукцию.

Введение новой системы поддержки сельхозтоваропроизводителей позволит достичь следующих результатов:

- Стимулировать развитие сельского хозяйства путем введения действенного механизма поддержки сельхозтоваропроизводителей, ориентированного на увеличение объемов производства сельхозпродукции
- Создать прозрачный механизм ценообразования на рынках сельхозпродукции и репрезентативные ценовые индикаторы, публикуемые биржей по каждому виду сельхозпродукции, которые могут быть использованы для формирования фьючерсного рынка
- Обеспечить приток капитала на рынок ценных бумаг

Важным преимуществом указанной системы является обеспечение равного доступа сельхозтоваропроизводителей к государственной поддержке.

#### **Пути достижения (развилки):**

- Определить в рамках Бюджетного кодекса Российской Федерации понятие «субсидия» и принципы в его основании
- Включить в соглашения о предоставлении субсидии между органами власти и сельхозпроизводителями условия об обязательной регистрации на бирже заключенных внебиржевых сделок по продаже продукции. Биржа при этом может регистрировать только те сделки, цена в которых не превышает определенное соглашением об условиях субсидирования значение и контрагентом в которых является розничный продавец и/или переработчик
- Предусмотреть возможность исключения из соответствующих соглашений обязательств по непревышению определенного значения цен на готовую сельхозпродукцию, если есть основания ожидать снижения цен на продукцию в более длительной перспективе за счет рыночных механизмов ценообразования при формировании биржевых индикаторов на продукцию

### **1.2.5. Установление для публичных акционерных обществ обязательств по ежегодной выплате акционерам определенного объема дивидендов**

В связи с поступающей информацией об имеющихся в отдельных случаях проблемах в получении дивидендов по акциям акционерных обществ, в частности, их миноритарными акционерами, для дополнительной защиты прав и интересов таких акционеров в Федеральный закон от 26.12.1995 № 208-ФЗ «Об акционерных обществах» (далее – За-

кон об АО) могут быть внесены изменения, в соответствии с которыми:

- На публичные акционерные общества будет возложена обязанность формировать фонд выплаты дивидендов по обыкновенным акциям
- В Законе об АО будет установлен определенный процент ежегодных обязательных отчислений от выручки либо прибыли публичных акционерных обществ в такой фонд

Реализация данных изменений, помимо защиты прав и интересов миноритарных акционеров, позволила бы снизить риски вывода средств нерезидентов из российской экономики, сформировать реальные индикаторы стоимости акций предприятий, основанные на финансовых результатах их деятельности, и обеспечить условия перетока капитала из отрасли в отрасль.

Вместе с тем, реализация рассматриваемого предложения также может повлечь ряд негативных последствий. В частности, решение о выплате или невыплате дивидендов принимается общим собранием акционеров на основании финансового состояния акционерного общества, его текущих и планируемых инвестиционных проектов, в том числе, направленных на разработку и совершенствование реализации товаров и услуг. В связи с этим, введение обязательств по формированию фонда выплаты дивидендов может привести:

- К снижению объемов средств, направляемых на научные и исследовательские разработки, и, как следствие, к невозможности экономического развития части обществ, особенно в технологических и телекоммуникационных сферах;
- К снижению конкурентоспособности акционерных обществ как на внутреннем, так и на мировом рынке, и к созданию экономических барьеров для ведения хозяйственной деятельности в виде необходимости поиска стороннего финансирования инвестиционных проектов;
- К негативным последствиям для устоявшейся системы функционирования управления и хозяйственной деятельности акционерного общества, например, для функций привилегированных акций в системе управления.

## Направление № 2.

### Развитие конкуренции с использованием результатов интеллектуальной деятельности

**Вызовы:** обеспечение конкурентоспособности экономики России на современном этапе ее развития требует создания и внедрения инноваций. Для этого необходима прозрачная регуляторная среда, обеспечивающая защиту прав на результаты интеллектуальной деятельности (РИД) и гарантирующая инноватору –обладателю и первичному продавцу прав на РИД – возможности получения «инновационной ренты» как ключевого стимула для его деятельности.

В то же время для стимулирования инновационной активности не менее важно обеспечить постоянную состязательность инноваторов, а распространение и внедрение инноваций в национальной экономике требуют защиты интересов покупателей прав на РИД. Обе эти задачи решаются в рамках конкурентной политики. Однако практическое решение этих задач стандартными средствами антимонопольной политики может вступать в противоречие с некоторыми аспектами защиты прав на РИД [Шаститко, Курдин, 2012; Шаститко, 2013а,б].

**Стейкхолдеры:** регуляторы (ФАС России, Роспатент), суд по интеллектуальным правам, ассоциации, объединяющие правообладателей, правообладатели, пользователи прав на РИД, эксперты, консультирующие по вопросам правоустановления и правоприменения в области прав на РИД и конкуренции.

**Цель:** обеспечение прозрачности антимонопольного регулирования в отношении прав на РИД с сохранением стимулов к инновациям при эффективном пресечении злоупотреблений.

**Связанные риски реализации:** унифицированное регулирование, не отвечающее особенностям видов РИД и отраслей; неоптимальное итоговое сочетание защиты конкуренции и защиты прав на РИД.

По всему миру существуют примеры того, как защита интересов правообладателей РИД серьезно ограничивает возможности их контрагентов. В США компания Monsanto объявила бобы выведенных ею сортов сои с высокой устойчивостью к вредителям и пестицидам своей интеллектуальной собственностью и запретила фермерам использовать оставшиеся после сбора урожая бобы для повторного посева (бобы для посева приходится каждый год покупать заново). ОАО «Ангстрем», монополист на рынке определенных микроконтроллеров (единственных сертифицированных для использования в России) для контрольно-кассовой техники (ККТ), ссылалось на исключительные права на топологию интегральных микросхем и заключало эксклюзивное соглашение с сингапурской ком-

панией на поставку ей данных микроконтроллеров, в результате чего другие компании не могли войти на рынок – в то время как изделие на базе микроконтроллера «Ангстрем» являлось обязательным для использования всеми владельцами кассовых аппаратов в России. В ЕС и США широко обсуждаются случаи «патентной засады» (компания продвигает принятие определенного отраслевого стандарта, а потом «внезапно» выясняется, что выполнение этого стандарта невозможно без уплаты роялти этой компании, так как она обладает патентом на ключевую технологию).

С другой стороны, если не предоставлять компаниям, разрабатывающим инновации, в течение определенного периода право пользоваться исключительными правами на РИД по их усмотрению, если требовать от них реализации прав на РИД по регулируемым правилам и регулируемым ценам, если заставлять их выдавать лицензии на использование РИД неограниченному или довольно широкому кругу контрагентов, то в долгосрочном периоде стимулы к созданию инноваций неминуемо снизятся.

Для защиты интересов правообладателей в российском антимонопольном законодательстве в настоящий момент действуют исключения для прав на РИД: ни запрет на злоупотребление доминирующим положением, ни запрет на ограничивающие конкуренцию соглашения не распространяется на отношения по поводу прав на РИД, что прописано в законе «О защите конкуренции». Вместе с тем, такое обобщенное исключение создает возможности для злоупотреблений, о чем свидетельствуют некоторые дела из российской практики. Однако немедленный и простой отказ от исключений для РИД может привести к еще худшим результатам, подорвав защиту прав на интеллектуальную собственность (интеллектуальных прав). В условиях наличия существенных особенностей у режимов защиты прав в зависимости от видов РИД, скорее всего, ни один «простой» вариант решения («убрать/оставить исключения») не обеспечит оптимального баланса интересов правообладателей и целей защиты конкуренции.

В связи с этим до 2035 г. предлагается подойти к решению вопроса последовательно, начав с идентификации источников и масштабов проблем, классификации проблемных ситуаций и определения оптимальных режимов регулирования для каждого типа ситуаций [Шаститко, Курдин, 2015]. Работу предлагается разбить на ряд этапов:

- Анализ и систематизация «проблемных кейсов» из практики защиты конкуренции применительно к случаям использования РИД и отношений по поводу прав на РИД (определить отрасли, виды РИД, типы нарушений) [Шаститко, 2015]
- Выявление необходимых условий и установление приоритетной последовательности распространения антимонопольного принуждения на отдельные отрасли/типы отношений по поводу прав на РИД (на основе оценки и обсуждения полученных результатов анализа – см. предыдущий пункт)

- Оценка целесообразности и поэтапный выбор необходимого режима антимонопольного принуждения в сфере отношений по поводу прав на РИД
- Комплекс мер по сопровождающему адвокатированию (публикация разъяснений, обсуждение с экспертным сообществом и бизнесом и т.д.) [Моросанова и др., 2015]
- Непосредственное распространение антимонопольных запретов на сферу соглашений по использованию исключительных прав на РИД после соблюдения «входных» условий
- Также постфактум оценка полученных результатов в выбранных «пилотных» сферах

По сути дела, речь идет о поэтапном распространении антитраста на отношения по поводу прав на результаты интеллектуальной деятельности.

## Направление № 3.

### Модернизация регулирования естественных монополий

**Проблема:** в российской экономике значительная часть услуг производится в естественно-монопольном секторе. По данным Росстата, в 2015 году более 20% выпуска товаров и услуг в России было произведено в сферах деятельности естественных монополий. Услуги естественных монополий необходимы для большинства отраслей промышленности, цена и качество этих услуг сильно влияют на входные барьеры и экономические результаты многих рынков. Недостаточная эффективность функционирования естественных монополий существенным образом может сказаться на эффективности любых мер по развитию конкуренции в стране.

**Стейкхолдеры:** регулятор (ФАС России), субъекты естественных монополий, потребители услуг естественных монополий, суды.

**Цель:** повышение эффективности функционирования естественных монополий в привязке к целям защиты и развития конкуренции в экономике в тех отраслевых сегментах, где существование естественных монополий неизбежно; устранение регуляторных препятствий превращения естественно-монопольных отраслей в конкурентные в тех отраслевых сегментах, где возможна и экономически целесообразна свободная конкуренция.

**Пути достижения** [Авдашева, Шаститко, 2005; Авдашева, Цыцулина, 2014]:

- Переход там, где возможно, к рыночным механизмам ценообразования на услуги субъектов естественных монополий
- Сворачивание перекрестного субсидирования каких-либо групп потребителей товаров и услуг естественных монополий (по территориальным или иным признакам) за счет других
- Отказ от регулирования тарифов и цен на конкурентных (потенциально конкурентных) рынках, смежных со сферами деятельности естественных монополий
- Развитие торговой и транспортной инфраструктуры для конкурентных (потенциально конкурентных) отраслей, смежных со сферами деятельности естественных монополий, в частности механизмов биржевой торговли
- Снижение административных и технологических барьеров входа на конкурентные (потенциально конкурентные) рынки, смежные со сферами деятельности естественных монополий

- Повышение прозрачности закупок субъектов естественных монополий
- Обеспечение доступа на равных условиях к товарам, услугам и инфраструктуре естественных монополий
- Повышение качества и доступности товаров и услуг естественных монополий
- Применение принципов оптимального регулирования, учитывающих наличие скрытых характеристик и действий объектов регулирования, возможности присвоения информационной ренты, компромисс между снижением издержек и компенсацией понесенных затрат [Laffont, Tirole, 1993; Авдашева, Шаститко, 2015]

**Связанные риски реализации:** внешние эффекты для смежных рынков; последствия для нерегулируемых рынков, где действуют те же субъекты естественных монополий; дискредитация инструментов регулирования в результате изъянов их проектирования и стандартов применения.

В число крупнейших сфер естественных монополий в России входят следующие виды деятельности:

- Транспортировка газа
- Передача электрической энергии
- передача тепловой энергии
- Железнодорожные перевозки
- Транспортировка нефти и нефтепродуктов
- Электрическая связь
- Почтовая связь
- Услуги аэропортов и портов

Сейчас организация отраслей и рынков в этих сферах существенно различается не только в силу отраслевой специфики, но и в силу степени реализации и направленности предшествующих структурных реформ.

В перспективе во всех сферах деятельности естественных монополий можно и нужно базироваться на общих принципах механизмов реформирования и целевых моделей сфер деятельности естественных монополий.

Ключевым свойством целевых моделей является максимальное распространение свободной рыночной конкуренции в потенциально конкурентных отраслевых сегментах при сохранении экономически обоснованного регулирования, основанного на объективных характеристиках регулируемых рынков, в естественно-монопольных отраслевых сегментах. Иными словами целевые модели основаны на фундаментальном принципе всеобъемлющей реформы системы регулирования — презумпции нецелесообразности регулирования, а в частности — презумпции нецелесообразности применения сложных механизмов управления трансакциями, если результаты не хуже можно показать с помощью более простых (в рамках континуума от стандартных рыночных сделок без контрактных рисков и до предоставления услуг государственными компаниями со сложным комплексом нивелирования рисков, обусловленных искаженными стимулами).

Приватизация тех или иных организаций в сферах деятельности естественных монополий не является ни необходимым, ни достаточным условием перехода к целевым моделям в отличие от выбора механизмов управления трансакциями, в которых находит отражение де-факто распределение и реализация правомочий. Характерным примером является британская газовая отрасль, реформирование которой во второй половине 1980-х годов было начato с приватизации национального вертикально интегрированного монополиста British Gas. Первым результатом стал рост прибыли British Gas в следующем году на 46% при сокращении продаж, в то время как конкуренция на газовом рынке так и не появилась, несмотря на провозглашение свободного доступа к газотранспортной инфраструктуре [Thomas, 2003]. Потребовалось не менее десяти лет комплексных реформ, включивших разделение British Gas и развитие биржевой торговли, чтобы конкурентные рынки заработали.

Вместе с этим приватизация может способствовать обеспечению равенства возможностей в конкурентных отраслевых сегментах, но только тогда, когда уже созданы предпосылки для сохранения и развития конкуренции. Вот почему выбор механизма управления трансакциями применительно к конкретным обстоятельствам места и времени имеет значение, с одной стороны, и вполне может быть ошибочным, с другой. И вопрос состоит в том, с помощью механизмов выявить, является ли выбор ошибочным.

Полное разделение естественно-монопольных и конкурентных видов деятельности между разными компаниями также не представляется ни необходимым, ни достаточным условиям для перехода к целевым моделям. На ряде рынков, смежных со сферами деятельности естественных монополий (оптовые рынки нефти и нефтепродуктов, электроэнергии), даже в условиях полного разделения возникали или возникают ограничения конкуренции, в частности, из-за недостаточного развития торговой и транспортной инфраструктуры. В то же время при реформировании естественных монополий в странах Евросоюза в сфере электроэнергетики и газа сохранение конкурентных и естественно-монопольных видов деятельности в рамках одной экономической фирмы (использовании иерархического механизма управления трансакциями) допускается при условии их функционального разделения.

Вместе с этим функциональное разделение указанных видов деятельности, находящееся под контролем регулятора, действительно важно для обеспечения равенства возможностей в конкурентных отраслевых сегментах.

Свободный доступ к услугам естественных монополий и снижение входных барьеров на рынки являются важным, но не достаточным условием для перехода к целевой модели. Об этом свидетельствует пример российского оптового рынка газа, на котором за последнее десятилетие существенно выросла доля независимых производителей газа (т. е. производителей, кроме «Газпрома»), однако при этом возникла угроза фрагментации национального рынка по регионам с формированием региональных монополий, в частности из-за особенностей государственного регулирования.

Переход к целевым моделям требует комплексного и синхронизированного движения по всем путям преобразований, обозначенным для данного направления.

## Направление № 4.

### Развитие конкуренции при размещении государственного и муниципального заказа и реализации государственного имущества на торгах

**Проблема:** сложившаяся практика государственного и муниципального заказа не позволяет в достаточной мере справиться с рядом негативных эффектов:

- Распространены сговоров на торгах [Голованова, 2015]
- Процедуры заказа чрезвычайно сложны и затратны как для заказчика, так и для участников
- Существуют не только значительные барьеры входа, но и высокие барьеры выхода участников закупок из контрактных отношений
- Осложнены закупки так называемых «доверительных» благ

Вместе с тем указанные негативные эффекты отражают лишь небольшую часть проблем, некоторые из которых прямого отношения к обеспечению условий конкуренции не имеют, но могут влиять на эффективность взаимодействия заказчика и исполнителя. Отбор исполнителя контракта в рамках государственного и муниципального заказа во многих случаях является частью проекта, с одной стороны, и эпизодом взаимодействия между заказчиком и исполнителем, с другой. Такая ситуация требует отражения в механизмах отбора исполнителей тех особенностей отношений, которые складываются после заключения контракта и даже после выполнения значительной части условий (например, производства и поставки продукции). Если этого не происходит, то возможны два эффекта: (1) ухудшение параметров устойчивости и результативности договорных отношений между заказчиком и исполнителем, включая недостижение поставленных целей как в рамках государственного контракта, так и проекта, частью которого является данный контракт, и/или (2) превращение процедуры отбора в некоторую фикцию, которая лишь вуалирует реальные отношения. Отсутствие механизмов поддержания соответствия между выбором механизма отбора исполнителя и контрактными отношениями в целом между ним и заказчиком обуславливает тенденцию к минимизации издержек управления процессом закупок в качестве некоторой процедуры. Проблема в том, что между стремлением минимизировать такого рода издержки и общественной эффективности нельзя ставить знак равенства.

Государство является не только покупателем товаров, работ, услуг, но и продавцом имущества, которое выставляется на торги с последующей передачей определенного набора

прав победителю торгов. В области реализации государственного имущества процедуры торгов недостаточно единообразны и прозрачны, что создает риски нарушений и мешает развитию конкуренции.

**Стейкхолдеры:** регуляторы (ФАС России, Минэкономразвития), государственные заказчики, компании, размещающие заказы в соответствии с нормами ФЗ-223, а также участвующие в конкурсах по ФЗ-223 и ФЗ-44, суды, эксперты

**Цель:** привлечение к участию в размещении заказа более широкого круга хозяйствующих субъектов, снижение (оптимизация) трансакционных издержек участия в исполнении госзаказа.

**Пути достижения:**

**4.1.** Расширение границ применения электронных форм размещения заказа и открытых аукционов

**4.2.** Повышение эффективности закупок благ, качество которых сложно оценить как ex ante, так и ex post

**4.3.** Привлечение к участию в размещении заказа более широкий круг хозяйствующих субъектов

**4.4.** Распространение прецедентный метод при проектировании контракта; создание электронных баз данных для различных целей, связанных с размещением заказа

**4.5.** Переход к единой процедуре торгов по реализации государственного имущества и ресурсов всех видов, находящихся в государственной собственности и перевод таких торгов в электронный вид

**Риски реализации:** повышение трансакционных издержек заказчиков, потеря в гибкости системы, снижение эффективности закупок доверительных благ.

## 4.1 Расширение границ применения электронных форм размещения заказа и открытых аукционов

Более широкое применение электронной формы размещения заказа может существенно снизить трансакционные издержки сторон, снизить риски злоупотреблений и облегчить расследование нарушений. Введение и оптимизация системы электронного документооборота в сфере государственного заказа позволяет избежать конфликта интересов между заказчиком и потенциальными поставщиками. В качестве метода сбора и обработки информации, касающейся планов и характеристик госзакупок, могут быть использова-

ны многоуровневые электронные таблицы, привязанные к этапам проведения закупок в разрезе отрасли, госсектора и ценового диапазона. Данный инструмент представляет ценность с точки зрения информационной прозрачности и предполагает возможность доступа сторонних наблюдателей. Кроме того, необходима координация электронных площадок и систем оценки достоверности квалификации и качества продукции поставщика (например, Единый реестр субъектов малого и среднего предпринимательства).

**Предлагается:**

- Принять законопроект о переводе закупки открытого конкурса в электронную форму с переводом в электронную форму максимального количества этапов закупки
- Ввести электронные формы закупок в сферу государственного оборонного заказа (с учетом требований по защите государственной тайны)

## 4.2. Повышение эффективности закупок благ, качество которых сложно оценить как *ex ante*, так и *ex post*

В рамках введенного в действие с 2014 г. Федеральный закон от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» государственным заказчикам предлагается увеличение числа процедур, которое должно способствовать эффективному отбору поставщиков и отсечению недобросовестных участников рынка. Однако большинство торгов, направленных, например, на закупку научноемких разработок и технологий (для таких закупок рекомендован либо конкурс с ограниченным участием, либо двухэтапный конкурс) проводятся посредством простого одноэтапного конкурса. Двухэтапный конкурс – редкость, что во многом объясняется незначительным опытом применения данной конкурсной процедуры на фоне значительной инертности в данной среде и восприятием любых нововведений как препятствующих развитию, а не повышающих эффективность процесса. В том числе это объясняется сравнительной молодостью соответствующего направления профессиональных компетенций и недостаточной профессиональной подготовкой.

Инновационная функция системы госзакупок реализуется в прямом бюджетном финансировании инновационных разработок, однако сопряжена с риском некорректной оценки соотношения «цена-качество» продуктов, относящихся к результатам интеллектуальной деятельности (как правило, представляющих собой технологии и разработки, оценка которых требует экспертных знаний в конкретной области). Поскольку универсальные методы оценки рентабельности затрат госбюджета в рамках госзакупок для высокотехнологичных разработок чаще всего не применимы, то и механизм взаимодействия между заказчиком (государством) и поставщиком технологии во многом не поддается стандартизации. В связи с этим возникает необходимость ухода от типовых контрактов (которые ведут к снижению трансакционных издержек заключения контракта прежде всего в слу-

чае низкой специфичности продукта) в сторону профильных соглашений, включающих в себя особые условия пролонгирования контракта и оценки качества конечного продукта. Среди возможных рисков госзакупок инновационных разработок одним из ключевых является использование государственного канала сбыта для реализации невостребованных/неадаптированных технологий, нежизнеспособных в условиях открытого рынка. Для оптимизации процесса закупок товаров и услуг, характеризующихся высокой специфичностью, необходима более строгая система отбора, основанная на сопоставлении квалификационных характеристик исполнителя/поставщика и заявленной цены. Данная группа товаров и услуг является объектом с инновационными характеристиками, окупаемость реализации которых возможна только в долгосрочном периоде. Нетиповые контракты с индивидуальными критериями отбора могут решить данную проблему. Дальнейшая диверсификация вида контрактов в зависимости от степени специфичности актива сможет существенно снизить издержки заключения и мониторинга исполнения контракта.

#### **В связи с этим предлагаются к исполнению следующие меры:**

- Издание рекомендаций по использованию двухэтапных процедур для определенных типов закупок и регламентация соответствующих процедур для госзаказчика
- Обучение сотрудников профильных департаментов методике выбора механизмов торгов в зависимости от типа закупки
- Контроль за корректностью применения таких механизмов

### **4.3. Привлечение к участию в размещении заказа более широкого круга хозяйствующих субъектов**

В первую очередь, необходимо отметить, что в процессе реформирования системы государственного заказа не предлагается ставить знак равенства между количеством хозяйствующих субъектов, участвующих в закупке, и интенсивностью конкуренции. Первичной задачей является настройка стимулов участников на добросовестное конкурентное поведение – и настройка стимулов заказчиков на обеспечение необходимых для этого условий. В свою очередь, стимулы связаны в том числе с преодолимостью «барьеров входа» на рынки госзаказа. Действительно, чем ниже для фирм общие издержки по участию в закупочной процедуре, тем при прочих равных более широкий круг хозяйствующих субъектов будет привлечен к участию в распределении государственного заказа. Несомненно и то, что в ряде случаев снижение издержек входа, а также расширение круга участников может быть неэффективно с точки зрения общественного благосостояния.

Учитывая изложенное, одним из возможных способов привлечения дополнительных участников торгов – там, где это целесообразно – может быть упрощение системы поис-

ка извещений о закупках. Максимальная детализация характеристик заказа способствует выполнению требования единобразия и снижает издержки поиска информации, в том числе посредством фильтрации запроса.

**Это предполагает:**

- Расширение и дополнение отраслевых классификаторов
- Введение правил описания объекта закупки таким образом, чтобы максимально облегчить поиск и навигацию по площадке торгов

Уже сейчас определенные возможности для этого заложены в Единую информационную систему в сфере закупок, введенную в эксплуатацию в 2016 г.

#### **4.4. Распространение прецедентного метода при проектировании контракта; создание электронных баз данных для различных целей, связанных с размещением заказа**

В настоящее время прецедентный метод достаточно активно используется при расчете начальной (максимальной) цены контракта в рамках анонсирования торгов. Однако посторонний анализ по уже исполненным заказам проводится достаточно укрупненно. Сбор и структурирование информации касательно успешно завершенных контрактов в системе госзакупок необходимы не только для формирования ценовых порогов закупки, но и выполняют консультационную роль для участников торгов. Специфическая документация (процедура и критерии отбора кандидатов, состояние рынка, потребности закупщика), может учитываться поставщиками при самоотборе – более полная информация об исполненных контрактах позволяет потенциальному участнику торгов самостоятельно оценить свои возможности перед подачей предложения. Информационная база исполненных контрактов является способом открытой демонстрации механизма взаимодействия закупщика и поставщика и позволяет выявить общие тенденции (как положительные, так и отрицательные) в сфере госзакупок. Таким образом, наглядность и упрощенный доступ к информации является выгодным и для стороны спроса, и для стороны предложения.

**Рекомендуется:**

- Расширить практику использования зарекомендовавших себя контрактных механизмов путем создания кейсовой библиотеки или информационной базы, основанной на разборе ранее исполнявшихся контрактов
- Создать библиотеку типовых контрактов в зависимости от отрасли, типа закупки

и уровня заказчика. Подобные библиотеки достаточно успешно зарекомендовали себя при организации закупочной деятельности во многих странах , однако для того, чтобы подобная практика была эффективной, библиотека должна активно пополняться и поддерживаться на регулярной основе

#### **4.5. Переход к единой процедуре торгов по реализации государственного имущества и ресурсов всех видов, находящихся в государственной собственности, и перевод таких торгов в электронный вид**

В настоящее время реализация госимущества и прав на него проходит, как правило, не в электронном виде и по различающимся процедурам – в зависимости от закона, в соответствии с которым осуществляется (нет системного закона по аналогии с Федеральным законом от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» или Федеральным законом от 18.07.2011 № 223-ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц»). Мера позволит повысить прозрачность, открытость и конкурентность торгов. Система электронной торговли в сфере госзаказа также требует адаптации государственных рынков, а именно совершенствование практик электронного документооборота на организационном уровне, уточнение условий взаимодействия заказчика и поставщика в случае нетиповых контрактов, устранения противоречий в правовом поле. Электронная приватизация в основном страдает из-за отсутствия участников аукционов, единая электронная процедура аукциона позволит снизить асимметрию информации и привлечь частных инвесторов.

## Направление № 5.

### Развитие конкуренции на уровне регионов

**Вызовы:** политика региональных и муниципальных властей способна оказать существенное проконкурентное или антконкурентное (в зависимости от соответствующих стимулов органов власти) влияние на экономику субъекта. Региональные власти могут использовать аргументы социальной политики для оправдания антконкурентных действий и избыточного регулирования, искажая условия конкуренции на региональных рынках.

**Стейкхолдеры:** регулятор (ФАС России с УФАС в регионах), региональные органы власти, компании, действующие на региональных рынках, региональные ассоциации потребителей.

**Цели:** настроить стимулы органов власти на развитие конкуренции на подведомственных рынках в рамках сферы компетенции

**Пути достижения:** основополагающим инструментом развития конкуренции в субъектах Российской Федерации должны стать планы мероприятий («дорожные карты») по содействию развитию конкуренции, разрабатываемые исполнительными органами власти субъектов Российской Федерации в рамках внедрения стандарта развития конкуренции.

В целях мотивации регионов к разработке собственных дорожных карт направление «содействие развитию конкуренции на основе стандарта» было включено в число оцениваемых направлений эффективности деятельности глав регионов и исполнительных органов власти субъектов Российской Федерации.

В качестве инструмента оценки инвестиционной привлекательности региона и привлечения частных инвестиционных ресурсов необходимо использование максимально прозрачных индикаторов отраслевой доходности. Один из таких индикаторов – дивидендные выплаты по акциям, которые, являясь универсальным финансовым показателем деятельности предприятия, позволяют получить достоверную оценку инвестиционных рисков.

Сейчас большая часть регионов осуществляет планирование своей деятельности в области содействия развития конкуренции сроком до 2018–2020 гг. Вместе с тем предполагается, что данные региональные планы будут корректироваться и продлеваться на более продолжительный срок.

Помимо системных мер по развитию конкурентной среды (снижение административных барьеров, повышение прозрачности и открытости деятельности естественных монополий, расширение доступа малого и среднего предпринимательства к госзаказу) ключевым направлением развития конкуренции в регионах выбран социальный сектор.

Таким образом, на текущем этапе в рамках данного раздела будут освещены вопросы, касающиеся развития конкуренции с помощью инструмента регионального стандарта развития конкуренции, и на примере социального сектора как «пилотной» сферы применения данного инструмента. Вместе с тем, вопросы возможностей развития конкуренции в регионах являются комплексными и требуют решения по многим смежным направлениям, в том числе по вопросам оптимизации бюджетирования и улучшения инвестиционного климата. Данный раздел будет в дальнейшем расширен и доработан с учетом более широкого контекста вопроса.

В связи с изложенным, на данном этапе представляется необходимым в первую очередь обеспечить выполнение следующих мер:

- 5.1.** Сокращение присутствия государства в социальной сфере
- 5.2.** Создание механизмов для привлечения частного бизнеса в социальную сферу
- 5.3.** Повышение качества оказания услуг в социальной сфере
- 5.4.** Повышение прозрачности деятельности естественных монополий
- 5.5.** Повышение прозрачности деятельности органов власти по содействию развитию конкуренции
- 5.6.** Обеспечение доступа субъектов малого и среднего предпринимательства к госзакупкам и к закупкам госкомпаний
- 5.7.** Разработка рекомендаций по составу и структуре мероприятий Дорожных карт
- 5.8.** Подготовка «Белых книг» региональных практик

**Риски реализации:** неэффективная настройка стимулов; работа «на показатель», имитация работы по развитию конкуренции, неэффективное замещение адвокатирования конкуренции формализованным правоприменением.

## 5.1. Сокращение присутствия государства в социальной сфере

- Проведение приватизации государственных предприятий и акционерных обществ с долей участия региона или с долей муниципальной собственности

## 5.2. Создание механизмов для привлечения частного бизнеса в социальную сферу

- Разработка и внедрение конкурентных процедур (порядков) распределения бюджетных средств (недискриминационных условий доступа к получению субсидий из регионального бюджета для организаций с разной юридической формой и разной формой собственности) в сфере социальных услуг
- Выравнивание механизмов предоставления налоговых льгот по налогу на имущество организаций, земельному налогу для частных организаций, оказывающих услуги на социально значимых рынках (создание равных условий функционирования по сравнению с организациями, находящимися в государственной (муниципальной) собственности)
- Разработка механизмов развития малых форм розничной торговли и мобильной торговли
- Разработка единых и четких критериев отбора перевозчиков для осуществления регулярных межмуниципальных автомобильных пассажирских перевозок и законодательное закрепление этих критериев

## 5.3. Повышение качества оказания услуг в социальной сфере

- Повышение качества оказываемых услуг за счет: 1) внедрения системы KPI для государственных (муниципальных) организаций, оказывающих услуги на социально значимых рынках; 2) внедрение региональных стандартов качества оказания услуг в социальной сфере; 3) внедрение системы сертификатов (компенсаций), обеспечивающих компенсацию расходов граждан за оказанные услуги вне зависимости от формы собственности (должен работать принцип «субсидии идут за потребителем»).

## 5.4. Повышение прозрачности деятельности естественных монополий

- Разработка и внедрение механизмов технологического и ценового аудита инвестиционных проектов субъектов естественных монополий
- Повышение открытости деятельности субъектов естественных монополий в сфере электроэнергетики и газораспределения за счет размещения в открытом доступе: а) информации о свободных резервах трансформаторной мощности с указанием и отображением на географической карте субъекта Российской Федерации ориентировочного места подключения (технологического присоединения) к сетям территориальных

сетевых организаций 110-35 кВ с детализацией информации о количестве поданных заявок и заключенных договоров на технологическое присоединение, а также о планируемых сроках их строительства и реконструкции в соответствии с утвержденной инвестиционной программой; б) информации, отображающей на географической карте субъекта Российской Федерации ориентировочное место подключения (технологического присоединения) к сетям газораспределительных станций, включая информацию о проектной мощности (пропускной способности) газораспределительных станций и наличии свободных резервов мощности и размере этих резервов, а также о планируемых сроках строительства и реконструкции газораспределительных станций в соответствии с утвержденной инвестиционной программой (с указанием перспективной мощности газораспределительных станций по окончании ее строительства, реконструкции).

## 5.5. Повышение прозрачности деятельности органов власти по содействию развитию конкуренции

- Осуществление следующих видов ежегодного мониторинга: 1) мониторинг наличия (отсутствия) административных барьеров и оценки состояния конкурентной среды субъектами предпринимательской деятельности; 2) мониторинг удовлетворенности потребителей качеством товаров, работ и услуг на товарных рынках субъекта Российской Федерации и состояния ценовой конкуренции; 3) мониторинг деятельности хозяйствующих субъектов, доля участия субъекта Российской Федерации или муниципального образования в которых составляет 50 и более процентов; 4) мониторинг деятельности субъектов естественных монополий на территории субъекта Российской Федерации
- Выработки мероприятий по содействию развитию конкуренции на региональных рынках и их корректировка с учетом результатов ежегодного мониторинга

## 5.6. Обеспечение доступа субъектов малого и среднего предпринимательства к госзакупкам и к закупкам госкомпаний

- Организация и проведение мероприятий для обучения и информационно-методической поддержки заказчиков региона по вопросам применения Федерального закона от 18.07.2011 г. № 223-ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц» и Федерального закона от 05.04.2013 г. № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд», в том числе в части осуществления закупок у субъектов малого и среднего предпринимательства

## 5.7. Разработка рекомендаций по составу и структуре мероприятий Дорожных карт

- Региональные Дорожные карты, разрабатываемые в соответствии со стандартами развития конкуренции, должны содержать мероприятия, действительно полезные для достижения целей, определенных Стандартами
- В целях мотивации регионов к формированию таких мероприятий, для обеспечения методической поддержки возможна разработка рекомендаций по составу и структуре мероприятий
- Разработка рекомендаций по составу и структуре мероприятий Дорожных карт
- Рекомендации по составу и структуре мероприятий возможно разрабатывать на площадке ФАС России с привлечением участников рынка, экспертного сообщества

## 5.8. Подготовка «Белых книг» региональных практик

- Разработка «Белых книг» практик, реализуемых регионами

Полезным для достижения целей, определенных Стандартами, является формирование сборника позитивных практик, реализуемых регионами – так называемых «Белых книг». По сути, «Белые книги» иллюстрируют эффективность практической реализации мероприятий по реализации Стандартов и являются эффективным и наглядным инструментом для мотивации регионов к разработке и реализации собственных Дорожных карт. Подготовка «Белых книг» может осуществляться на базе экспертных советов при ФАС России.

## Список литературы

1. Абдульменов А. (2013) Практики: Опыт «Уралкалия» // Ведомости. № 3487. 04.12.2013.
2. Абдульменов А., Пружанский В. (2015) Процедура комплаенса при установлении цен: случай из практики // Конкуренция и право. № 5.
3. Авдашева С. Б., Цыцуллина Д.В. (2014) Задачи и ограничения антимонопольного контроля регулирования тарифов // Вопросы государственного и муниципального управления. № 4. С. 27–46.
4. Авдашева С. Б., Шаститко А. Е. (2005) Развитие конкуренции в отраслях с естественно-монопольным компонентом: основания, варианты, ограничения.// Доклады РЕЦЭП.
5. Авдашева С. Б., Шаститко А. Е. (2015) Нобелевская премия по экономике – 2014: Жан Тироль // Вопросы экономики. № 1. С. --21.
6. Авдашева С. Б., Шаститко А.Е. (2003) Промышленная и конкурентная политика: проблемы взаимодействия и уроки для России // Вопросы экономики. №9. С. 18–32.
7. Авдашева С. Б., Шаститко А.Е. (2010) Экономика уголовных санкций за нарушение антимонопольного законодательства // Вопросы экономики. № 1. С. 129–142.
8. Голованова С. В. (2015) Ограничивающие конкуренцию соглашения между участниками конкурсных торгов: российская практика // Современная конкуренция. № 4 (52). С. 65–76.
9. Моросанова А. А., Радченко Т. А., Фатихова А. Ф. (2015) Зарубежный опыт применения антимонопольных ограничений в сфере обращения результатов интеллектуальной деятельности//Научные исследования экономического факультета. Электронный журнал. Т. 7. Выпуск 1. С. 52–78.
10. Павлова Н.С. (ред.) (2014) Экономический анализ в применении норм антимонопольного законодательства//А. Е. Шаститко, А. А. Курдин, Н. С. Павлова и др. – ООО «МАКС Пресс» Москва, 2014. – С. 216.
11. Пузыревский С. А. (2015) Коллективные иски как способ защиты// Конкуренция и право. № 5. URL: <http://www.cljournal.ru/ann2/49/>
12. Пузыревский С. А. (2015) Новации четвертого антимонопольного пакета// Корпоративный юрист. № 3. URL: <http://www.clj.ru/journal/428/12263/>

13. Радченко Т. А., Авдашева С. Б., Курдин А. А., Шаститко А. Е. (2013) Практика и возможные последствия антимонопольной регламентации торговой политики частной компании / под ред. Т. А. Радченко. М., МАКС Пресс.
14. Уралкалий. (2013) Основные принципы глобальной антимонопольной политики ОАО Уралкалий. URL: [http://www.uralkali.com/upload/iblock/1dc/antimon\\_10.09.2013.pdf](http://www.uralkali.com/upload/iblock/1dc/antimon_10.09.2013.pdf)
15. ФАС России (2015). «Уралкалий» не завышал цену на карналлит обогащенный. 01.10.2015. URL: <http://fas.gov.ru/press-center/news/detail.html?id=35168>
16. Шаститко А. А. (2015) Результаты применения Российского антимонопольного законодательства и смежных норм в сфере отношений по поводу результатов интеллектуальной деятельности // Научные исследования экономического факультета. Электронный журнал. Т. 7. Выпуск 1.
17. Шаститко А.Е. (2016) // Нужно ли в антитрасте правило "Минус одна восьмая за комплаенс"? // Вопросы государственного и муниципального управления. №1. С.38-59
18. Шаститко А. Е. (2014а) Зачем конкурентная политика, если есть промышленная? // Журнал Новой экономической ассоциации. № 4. С. 42–59.
19. Шаститко А. Е. (2013а) Защита интеллектуальной собственности и антитраст: единство и борьба противоположностей // Общественные науки и современность. № 4. С. 16–27.
20. Шаститко А. Е. (2013б) Надо ли защищать конкуренцию от интеллектуальной собственности? // Вопросы экономики. № 8. С. 60–82.
21. Шаститко А. Е. (2013в) Промышленная и конкурентная политика: от теории к практике взаимодействия // Журнал Новой экономической ассоциации. № 2. С. 205–209.
22. Шаститко А. Е. (2013г) Результативность штрафных санкций // Научные исследования экономического факультета. Электронный журнал. Т. 5. Вып. 1. С. 55–69
23. Шаститко А.Е. (2012а) Быть или не быть антитраству в России?// Экономическая политика. №3. С.50-69.
24. Шаститко А. Е. (2012б) Торговая практика компаний как политика по соблюдению требований антимонопольного законодательства// Корпоративный юрист. Ежеквартальное приложение. № 10. С. 46–49.

25. Шаститко А. Е., Голованова С.В. (2014) Вопросы конкуренции в закупках капиталоемкой продукции крупным потребителем (уроки одного антимонопольного дела) // Экономическая политика. № 1. С. 67–89.
26. Шаститко А. Е., Голованова С. В. (2016) Посредник – не то, о чем вы подумали // Экономическая политика. Т. 11. № 1. С. 43–60.
27. Шаститко А. Е., Курдин А. А. (2012) Антитраст и защита интеллектуальной собственности в странах с развивающейся рыночной экономикой // Вопросы экономики. № 1. С. 84–95.
28. Шаститко А. Е., Курдин А. А. (2015) Возможности и риски реформирования антимонопольной политики в сфере отношений по поводу прав на результаты интеллектуальной деятельности // Научные исследования экономического факультета. Электронный журнал. Т. 7. Выпуск 1. С. 5–31.
29. Шаститко А. Е., Павлова Н.С. (2016) Приоритеты конкурентной политики // Конкуренция и право. №1 (доступно по ссылке <http://www.cjournal.ru/ann2/141/>)
30. Шаститко А. Е., Павлова Н.С., Мелешкина А.И., Фатихова А.Ф. (2016) Приоритеты конкурентной политики в России до 2030 года // Современная конкуренция. №2.
31. Шаститко А. Е., Паршина Е. Н. (2016) Рынки с двусторонними сетевыми эффектами: спецификация предметной области // Современная конкуренция. Т. 10. № 1(55). С. 5–18.
32. Шаститко А. Е., Цыганов А. Г., Курдин А. А. (2014) О новой промышленной политике и конкуренции в России // Конкуренция и право. № 3. С. 13–17.
33. Юсупова Г. Ф., Сухорукова К. А. (2014) Границы рынка и особенности конкуренции на рынках услуг Visa и MasterCard: уроки применения антимонопольного законодательства // Современная конкуренция. Т. 48. № 6.
34. Avdasheva S. B., Tsytulina D. V., Golovanova S. V., Sidorova Y. E. (2015) Discovering the Miracle of Large Numbers of Investigations in Russia: the Role of Competition Authority Incentives // Working papers by NRU Higher School of Economics. Series PA "Public Administration". No. 26. P. --32.
35. Connor J. (2014) The Private International Cartels (PIC) Data Set: Guide and Summary Statistics, 1990-2013. Available at SSRN: <https://ssrn.com/abstract=2478271>
36. Laffont J-J. and Tirole J. (1993) A theory of Incentives in Procurement and Regulation. MIT Press.

37. ICC (2013). Практическое пособие по антимонопольному комплаенсу. URL: [https://www.google.ru/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=0ahUKEwjOovjB\\_tbKAhVjKXIKHX3DCggQFggcMAA&url=http%3A%2F%2Fwww.iccwbo.org%2FData%2FPolicies%2F2014%2FICC-Antitrust-Compliance-Toolkit-RUSSIAN%2F&usg=AFQjCNGtljHN\\_lEabrVBj\\_vABRlvUzS7A&sig2=mNZgVDZAuERvYbD0A2Qd0g&cad=rjt](https://www.google.ru/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=0ahUKEwjOovjB_tbKAhVjKXIKHX3DCggQFggcMAA&url=http%3A%2F%2Fwww.iccwbo.org%2FData%2FPolicies%2F2014%2FICC-Antitrust-Compliance-Toolkit-RUSSIAN%2F&usg=AFQjCNGtljHN_lEabrVBj_vABRlvUzS7A&sig2=mNZgVDZAuERvYbD0A2Qd0g&cad=rjt)
38. Shastitko A.A. (2016) Empirical assessment of the role of economic analysis in the Russian antitrust: Why is economic analysis used? // European Journal of Law and Economics. V.41. N2.
39. Thomas S. (2003). Gas as a commodity: the UK gas market: from nationalism to the embrace of the free market / Arrentsen M., Kunneke R. (eds.). National Reforms in European Gas. – Gulf Professional Publishing.





ЦЕНТР  
СТРАТЕГИЧЕСКИХ  
РАЗРАБОТОК

125009, Москва, ул. Воздвиженка, дом 10

тел.: (495) 725-78-06, 725-78-50

e-mail: [info@csr.ru](mailto:info@csr.ru)

web: [csr.ru](http://csr.ru)