

DOI: 10.37791/1993-7598-2020-14-2-5-25

Князева И. В., доктор экономических наук, профессор, РАНХиГС (Сибирский институт управления – филиал), руководитель Центра исследования конкуренции и экономики, irknyazeva@yandex.ru

Сцилла и Харибда антимонопольного правоприменения в условиях социально-экономического кризиса, вызванного пандемией COVID-19

УДК: 339.13 + 339.97+341, JEL D41, K214 L10,11,12,40,49

В статье рассматриваются вопросы допустимости вторжения регуляторов рынка, и в первую очередь конкурентных ведомств, в систему функционирования рынков, меры и границы потенциальной поддержки агентов рынка национальных экономик, а также пределы и допустимость лояльности реализации ценностей конкурентного права в условиях экзогенного шока пандемии COVID-19 и поствосстановительный период. Выделены и обобщены меры оперативного реагирования при проявляющихся фактах хищнического ценообразования, согласованной политики, сделок слияния и представления государственной помощи. Изложены перспективы трансформации некоторых норм антимонопольного регулирования, в том числе методологическая формализация разрешительных положений и норм допустимости антиконкурентных проявлений, а также детерминант доказывания монопольно высоких цен или нарушения порядка ценообразования. Представленное автором обобщение отражает не только научную полемику, но и диапазон широкого публичного обсуждения регуляторов рынков, бизнес-ассоциаций и сообществ по вопросам конкуренции в течение периода пандемии в марте-апреле 2020 года.

Ключевые слова: конкурентное ведомство, конкурентная политика, экономический кризис, COVID-19, локдаун, провалы рынка, злоупотребление ценами, согласованная политика конкурентов, государственная помощь

Введение

Дихотомия возможности и целесообразности мер, применяемых конкурентными ведомствами в отношении границ допустимости ограничительной деловой практики поведения субъектов рынка, всегда проявляется в период экономических кризисов. Ситуация, возникшая в условиях пандемии COVID-19, не стала исключением. Экономические, социальные и политические шоки, ограничения функционирования бизнеса и физических перемещений людей и товаров, вызванные кризисом COVID-19, оказали серьезное влияние на процессы существования многих рынков.

Перед правительствами, конкурентными ведомствами и законодателями появляются вопросы выбора, касающиеся защиты конкурентных институтов и сохранения конкуренции в краткосрочной перспективе или обеспечения преимуществ эффективного решения проблем COVID-19 для общества в целом, в ущерб конкурентным правилам. Интересы и приоритеты «национальной справедливости» при рассмотрении ситуации с выделением государственной помощи, как в интересах одного государства, так и в контексте европейской сети, защиты прав агентов рынка на соответствующее рыночное поведение или понуждение к

социальной ответственности, допустимость координации в предоставлении медицинской помощи и требования к ограничению роста цен и ценовых злоупотреблений становятся принципиально важными вопросами национальных политик при решении проблем COVID-19. Где границы данной лояльности и какие могут быть последствия для общества, конкуренции и граждан?

Секретариат Конференции ООН по торговле и развитию (ЮНКТАД), Генеральная Дирекция по конкуренции Еврокомиссии, Организация экономического сотрудничества и развития (ОЭСР), Международная конкурентная сеть (ICN) [21; 23; 24; 25] на своих on-line площадках сформировали и практически в ежедневном режиме вели активную дискуссию, касающуюся проблем оперативного реагирования антимонопольных органов на текущие процессы локдауна многих товарных рынков из-за закрытия национальных границ в краткосрочном периоде. В on-line режиме научная дискуссия представлена на сайте CONCURRENCES: Antitrust Publication & Events [25; 26]. В период пандемии важно было осуществлять оперативный обмен мнениями и идеями среди профессионального сообщества, обсуждение опыта и лучших практик антимонопольного реагирования, направленных на восстановление деловой активности.

В серии международных совещаний ЮНКТАД и ОЭСР (12 мая, 18 июня и др.) зам. главы ФАС России А. Г. Цыганов подчеркивал важность совместной роли конкурентных ведомств в использовании механизмов «мягкой силы» для стабилизации ситуации на рынках и приоритетов конкурентной политики в период выхода из кризиса» [29].

Профессор экономики и председатель комитета ОЭСР по конкуренции Фредерик Жанни подготовил несколько важных публикаций (март — май 2020) [9], посвященных оперативному реагированию конкурентных ведомств на рыночную ситуацию, всестороннему анализу конкурентных отношений в условиях глубокой экономической депрес-

сии, возможности и границам допустимости, а равно целесообразности ослабления норм и придания мягкой силы принципам конкурентного законодательства — от политики превентивного сдерживания цен и контроля за ними до разрешения в исключительных случаях согласованной политики в отношении некоторых рынков и выработки границ государственной помощи.

Руководитель подразделения ЮНКТАД по конкуренции и защите потребителей Тереза Морейра в официальном заявлении отметила, что «при нормальных обстоятельствах конкуренция на рынках необходима для удержания цен на низком уровне, но с кризисом COVID-19, разрушающим рынки во всем мире, сотрудничество между конкурентными ведомствами, бизнесом и властью стало приоритетным. Масштабные экономические последствия пандемии привели к тому, что правительства балансируют между защитой конкуренции, не допуская стремительный рост цен, и предоставлением государственной помощи и исключений из правил конкуренции для обеспечения выживания целых секторов экономики. Многие конкурентные ведомства корректируют применение законов о конкуренции для реализации важной задачи — служения интересам общества во время кризиса» [17].

Вице-Президент Европейской комиссии, комиссар по конкуренции ЕС Маргрет Вестагер заявила: «Мы срочно предоставим предприятиям достаточное руководство и комфорт для содействия инициативам сотрудничества, стимулирующим производство продуктов, пользующихся высоким спросом, чтобы обеспечить достаточный запас важнейших фармацевтических препаратов и предметов медицины, необходимых для лечения пациентов с коронавирусом. Наша цель — избежать риска нехватки основных и дефицитных продуктов и услуг из-за роста спроса, вызванного пандемией, необходимость сотрудничества предприятий для предотвращения дальнейшего распространения вирусной инфекции

Таблица 1. Этапы пандемии и социально-экономических последствий

Table 1. Stages of the pandemic and socio-economic consequences

Этапы	Характеристика и социально-экономических последствий
До пандемии	Уровень экономического развития и поведение экономических агентов и регуляторов в соответствии с основными программами и трендами развития
Самоизоляция и карантинные мероприятия	Региональная экономическая изоляция — закрытие границ транспортных потоков. Период закрытия (авиасообщение, сервисные отрасли, торговля). Миграционный кризис
Постпандемия, выход из самоизоляции и ограничений	Социально-экономическая рецессия. Процессы экономической концентрации. Сжатие спроса. Миграционные ограничения. Региональный и национальный протекционизм
Процессы восстановления социальной и экономической жизни	Переструктуризация рынков. Государственная поддержка. Огосударствление экономических агентов. Стимулирование спроса через государственные и иные инструменты

в соответствии с европейскими правилами конкуренции...» [14].

Руководитель ФАС России Игорь Юрьевич Артемьев в обращении к международному конкурентному сообществу по COVID-19 обратил внимание на то, что ФАС России, являясь гарантом соблюдения антимонопольного законодательства, защищает не только экономическую структуру рынков, оказавшихся в сложной ситуации во время пандемии, но и стимулирует меры, позволяющие менее болезненно восстанавливать экономику. «Контролируя ситуацию сегодня, мы, насколько это возможно, обеспечиваем более стабильное экономическое развитие страны в будущем» [15]. Рост числа антиконкурентных практик, случаев злоупотребления доминирующим положением (рост цен), а также признаков картелей ставит перед антимонопольным органом задачи — с одной стороны, пресечение антиконкурентных проявлений, а с другой, стимули-

рование восстановления экономики с наименьшими потерями с учетом обеспечения взвешенной политики между продвижением бизнеса, особенно среднего и малого, и помощью потребителям и гражданам.

Рассматривая период пандемии и ее социально-экономических последствий, можно выделить четыре основных этапа (табл. 1), которые в разных странах незначительно варьируют по месяцам и датам. Соответственно дискуссии о том, как следует пересмотреть роль законодательства о конкуренции и стратегию конкурентной политики в условиях глубокого экономического кризиса, можно экстраполировать на эти же этапы, каждый из которых требует выработки и реализации специфического набора инструментов конкурентной политики.

Далее представим обобщенную характеристику некоторых оперативных решений со стороны международных институтов и национальных антимонопольных регуляторов

в период пандемии, а также отразим аккумулярованное авторское мнение о тех возможных решениях, которые могут быть приняты в постпандемийный период как в зарубежных странах, так и в России.

Зарубежный и отечественный опыт антимонопольного реагирования в период кризиса пандемии COVID-19

Жестокий экономический кризис, связанный с COVID-19, привел к непредсказуемым последствиям, в первую очередь, к перекрытию каналов поставок, что привело к сокращению и ликвидации товарных запасов и, в последующем, жесткому дефициту на рынках, причем не только в отношении товаров, предназначенных для борьбы с инфекцией, но и применительно к иным товарным группам. Основная проблема, с которой столкнулись участники рынка в период пандемии (март — май 2020 г.), — это разрывы глобальных производственно-сбытовых цепочек, приостановка функционирования многих рынков, особенно сервисных, прекращение транспортных международных коммуникаций, краткосрочная паника. Вопрос, который стоял перед потребителями, не касался выбора альтернативного варианта среди себе подобных, а был сфокусирован на необходимости выжить и потенциальных страхах заражения,

Отсутствие предвидения таких глобальных разрушительных для экономики событий, как распространение COVID-19, ограничивало принятие стратегических решений на большинстве рынков в течение марта-апреля, за исключением доставки еды, из-за жесткого блокирования физического пребывания и доступа людей, присутствовало синхронное сокращение спроса, при этом на ограниченный круг товаров, необходимых для борьбы с распространением болезни (маски, перчатки, санитайзеры, термометры, аппараты ИВЛ, некоторые медпрепараты), в краткосрочном периоде наблюдался стремительный рост цен.

Экономические издержки в данных обстоятельствах приводили экономики стран в краткосрочный тупик. Для субъектов малого и среднего предпринимательства широкой группы сервисных отраслей, сферы гостеприимства, авиационных компаний наступил управленческий кризис, сопровождающийся невозможностью оплачивать труд сотрудников, дефицитом ликвидности, временным прекращением деятельности и неясными перспективами выхода из локдауна.

Неспособность и невозможность субъектов рынка быстро реагировать, в том числе и из-за блокировок транснациональных транспортных коммуникаций, продемонстрировала явные провалы рынка в столь неординарных условиях. Жесткий экономический кризис требовал оперативных корректировок в регуляторном поведении и оперативном правоприменении с учетом временной перспективы. В этих условиях правительства многих стран для избежания экономического коллапса стали предоставлять гражданам и компаниям прямую финансовую помощь, налоговые или иные льготы, государственные гарантийные обязательства под кредиты, в том числе для выплаты заработной платы сотрудникам. Происходящие процессы наглядно показывали фиаско рынка в краткосрочном периоде, с одной стороны, и запрос общества на активную государственную помощь, предусматривающую снижение шоков для бизнеса, экономическую, социальную и физическую защиту жизни людей, — с другой.

Профессор Ф. Жанни отмечает, что «появилась необходимость пересмотреть некоторые правовые стандарты, лежащие в основе построения экономических систем, задуматься о некоторых дилеммах и компромиссах, с которыми столкнулись экономики в этот напряженный период. Парадигма конкурентного и рыночного равновесия не принесла успеха в условиях катастрофического экзогенного шока и подтолкнула антимонопольные органы к

расширенному набору полномочий и рассмотрению негативных внешних факторов, связанных с конкурентным функционированием рынка» [8].

В Заявлении руководящей группы Международной конкурентной сети (ICN) отмечается, что, «признавая беспрецедентные медицинские, социальные и экономические проблемы, связанные с пандемией COVID-19, конкурентные ведомства сталкиваются с новыми вызовами в реализации правоприменительной миссии, как из-за воздействия COVID-19 на их работу, так и в части гибкости в правоприменении. Пандемия породила опасения, что, хотя большинство предприятий будут действовать ответственно, некоторые компании могут осуществлять действия, имеющие характер ограничительной деловой практики в форме картеллизации или злоупотребления доминирующим положением.

В этих условиях конкурентные ведомства стремятся к прямому и открытому общению, обмену мнениями, а принятые ими новые руководящие указания в отношении правоприменительной политики и делового сотрудничества должны быть четкими, прозрачными и своевременно публиковаться во время данного кризиса» [32].

Европейская комиссия 8 апреля 2020 года на официальном сайте разместила Временные рамочные рекомендации, в которых содержатся указания относительно возможных соглашений между конкурентами, потенциальное сотрудничество или координация, а также предоставление государственной помощи, которые соответствуют нормам законодательства о конкуренции и допустимы во время пандемии COVID-19 [1]. Соответственно, Комиссия соглашается с тем, что может быть такая ситуация, как кратковременная неспособность чисто конкурентных рынков своевременно обеспечивать доставку необходимого количества и ассортимента медицинских изделий, лекарственных препаратов, медицинского оборудования.

Такие активные и оперативные действия со стороны международных организаций поставили перед учеными и правоприменителями важный вопрос — какой должна быть роль антимонопольных органов во время кризиса.

Профессор Ф. Жанни подготовил несколько важных публикаций (март — май 2020) [9], посвященных оперативному реагированию конкурентных ведомств на рыночную ситуацию, всестороннему анализу конкурентных отношений в условиях глубокой экономической депрессии, возможности и границ допустимости, а равно целесообразности ослабления норм и придания мягкой силы принципам конкурентного законодательства — от политики превентивного сдерживания цен и контроля за ними до разрешения в исключительных случаях согласованной политики в отношении некоторых рынков и выработки границ государственной помощи.

Профессор Пьер Хорна в докладе показывает, что «антимонопольным органам всего мира пришлось столкнуться с трудным выбором. Должны ли они проявлять гибкость в правоприменении с учетом необычайно деструктивных ситуаций на ряде рынков или они должны твердо придерживаться своих принципов независимо от текущих обстоятельств? Если необходимы корректировки, то какие ожидаются последствия?» [7].

П. Хорна, Фр. Жанни, Кр. Бовет и др. в оперативных публикациях в специальном выпуске «Competition law and health crisis» электронной платформы CONCURRENCES: Antitrust Publication & Events отмечают, что, не уменьшая роли конкуренции в долгосрочной перспективе, «с экономической точки зрения кризис COVID-19 выявил неспособность конкурентных рынков достаточно быстро адаптироваться в период стресса, а также некоторые опасности, которые принесла глобализация цепочек создания стоимости, что вызвало обеспокоенность по поводу либеральной экономической политики

в 1990-е и первые два десятилетия 2000-х годов» [8].

В статье-дайджесте «Competition law and health crisis» представлен пример, изложенный Масако Вакуи о состоянии рынка услуг тестирования COVID-19 в Японии, который показывает, что сосредоточение в руках правительства страны всех сопряженных процедур существенно ограничило возможности тестирования и выявляемости зараженных коронавирусом. Она призывает антимонопольные органы изучить возможности либерализации данного рынка, более пристально оценить ситуацию и понять, является ли подобное государственное вмешательство благом или оно мультиплицирует издержки для общественного благосостояния [9].

Вопрос, являющийся центральным в дискуссионном и исследовательском поле ученых и представителей правительственных кругов, публично освещавшийся в период март–май 2020 года на площадке сайта CONCURRENCES: Antitrust Publication & Events [25; 26] — есть ли время в кризис следовать правильной методологии защиты конкуренции как действенного экономического механизма, позволяющего эффективно использовать ограниченные ресурсы? Вероятно, ответ на этот вопрос попадает в категорию ошибок первого рода и предусматривает скоординированный ответ о целесообразности и необходимости корректировки норм антимонопольного правоприменения и пределов допустимости административно-регуляторного влияния государства на рынки с целью создания условий, обеспечивающих сохранение жизни и безопасности граждан.

Такие провалы рынка, сопряженные с жизнью и безопасностью людей, компаний, стран в экс-ординарных условиях, нуждаются в более глубоком исследовании и выработке дополнительных инструментов, обеспечивающих повышение эффективности свободных и конкурентных рынков, а также благосостояния потребителей.

Методология функционирования конкурентных рынков опирается на достигнутые в теории и практике параметры эффективности рыночного регулирования экономикой, что привело к неспособности организовать скоординированный ответ на непредвиденную экономическую ситуацию в краткосрочном периоде. Соответственно, важнейшие вызовы, вставшие перед государствами, — это инициативы в протекционизме — возрождении национальной промышленной политики, контроль за иностранными инвестициями и активизация государственной помощи.

В этих условиях повышается ответственность антимонопольного органа при нахождении баланса при реализации защитной и правоприменительной функций, а также поиск ответов на вопрос о целесообразности переустановки целей, механизмов реализации, ответственности и процедур антимонопольного законодательства.

Решения конкурентных ведомств в период кризиса COVID-19

Защитная функция антимонопольных органов наиболее важна в период интенсивной регулирующей деятельности государств, стремящихся оперативно купировать и решить краткосрочные проблемы через широкую сеть запретительных норм и механизмы дополнительной поддержки субъектов рынка. Как следует из рекомендаций международных организаций и экспертов, оказание помощи правительствам выражается, как правило, в участии в подготовке и наблюдении за принятыми ими новыми правилами с целью предотвращения чрезмерного ограничения конкуренции.

Помимо рекомендаций правительствам по действиям в чрезвычайных условиях, антимонопольные органы формулировали четкие сигналы бизнес-сообществу о том, как принципы конкурентного правоприменения будут применяться в контексте кризиса, чтобы бизнес имел четкое представление

о том, что разрешено и запрещено в проблемных условиях.

Международные институты в области защиты конкуренции и большинство антимонопольных органов опубликовали заявления или руководящие принципы по обеспечению соблюдения правил конкуренции с начала кризисного периода. В Российской Федерации такое заявление от имени руководителя ФАС России было официально опубликовано 17 апреля 2020 года [15].

Данные заявления содержат четкий сигнал о том, что антимонопольные органы не будут мириться с поведением фирм, стратегически использующих ситуацию экономического кризиса для сознательной реализации антиконкурентных методов — установления хищнических или монопольно-высоких цен, злоупотребления рыночной властью, нарушения порядка ценообразования со стороны компаний, занимающих доминирующее положение, или путем заключения картельного соглашения. В структурированном виде вызовы рынка и реакция органов власти представлены в табл. 2.

В сфере правоприменения в период кризиса они увидели два типа возможной и реально существующей ограничительной деловой практики — высокие цены на дефицитные товары/услуги и координация между компаниями бизнес-политик для увеличения предложения и обеспечения рынка товарами и услугами для смягчения последствий дефицита.

Особое внимание уделено возможности разрешения в определенных условиях согласованной бизнес-практики на рынках, обеспечивающих главные жизненные потребности в борьбе с COVID-19, при недопустимости экстраполяции этих разрешений на иные согласованные действия по разделу рынка, координации, обмену важной коммерческой информацией и др., а также на более широкие товарные границы рынков и на более длительное время.

Соответственно, все регуляторы подтвердили, что основополагающие принципы конкуренции остаются актуальными, особенно при злостных нарушениях, имеющих характер монополистической деятельности,

Таблица 2. Виды антиконкурентных действий и реакция органов власти в период кризиса пандемии Covid-19

Table 2. Types of anti-competitive actions and government responses during the Covid-19 pandemic crisis

Виды антиконкурентных действий	Публичные действия и принимаемые решения конкурентными ведомствами и органами власти
Злоупотребление доминирующим положением	Контроль и мониторинг за ценовыми хищническими изменениями. Подготовка писем и публичной информации о недопустимости
Согласованные действия и соглашения (в т.ч. картели)	Выделяются два подхода к контролю за горизонтальными соглашениями в период пандемии — разрешительный и запретительный. Возможности согласованной бизнес-практики (картели) на рынках, обеспечивающих главные жизненные потребности во время пандемии
Государственная помощь	Для сведения к минимуму социальных и экономических издержек этого поведения на внутренних рынках стран ЕС форматы и размеры государственной помощи были четко регламентированы
Сделки концентрации (слияния)	Временно на период эпидемии все сделки приостановлены, после разработаны дополнительные регулятивные меры
Государственные и чрезвычайные закупки Конкурсные процедуры	На начальном этапе жесткое ограничение возможностям рыночного предложения участников рынка

а совместная стратегия конкурентных ведомств и пределов допустимости в тактике оперативного правоприменения целесообразно координировать с целью недопущения экстерналий регулирования.

Реакция конкурентных ведомств на ценовые злоупотребления

Контроль за процессами ценообразования в рассматриваемых условиях пандемии является одним из наиболее оперативных методов регуляторного воздействия государства на состояние рынка. Однако, не все антимонопольные органы обладают одинаковыми возможностями вмешательства.

Федеральная торговая комиссия (FTC) и Министерство юстиции США редко используют антимонопольное законодательство для контроля за ценами доминирующими компаниями. Конкурентное ведомство традиционно не поддерживает принятие мер, предупреждающих и не позволяющих значительно повышать и «взвинчивать» цены, обоснованно полагая, что рост цен при дефиците товара является естественным и кратковременным, помогает привлечь ресурсы в наращивание объема производства, а попытки контролировать и регулировать цены существенно искажают и блокируют сигналы рынка и, в конечном счете, ведут к потерям благосостояния потребителей. Во время последствий от урагана «Катрин» (2005 г.) председатель FTC Д. Маджорас отметил, «что покупатели, конечно, расстроены в связи с ростом цен во время бедствия, но законы и меры по препятствию взвинчивания цен, скорее всего, принесут потребителям больше вреда, чем пользы» [9].

Вместе с тем, в большинстве штатов существуют законы, предупреждающие хищническое ценообразование и недобросовестное завышение цен в чрезвычайных условиях. Поэтому, например, важной мерой борьбы с хищническим ценообразованием стало оперативное направление прокурорами большинства штатов в первых числах

марта писем с предупреждениями крупнейшим электронным торговым площадкам о недопущении чрезмерного роста цен на социально значимые товары в условиях кризиса. С инициативой выступил Генеральный прокурор штата Вермонт Ти Донован, к которому присоединились 32 генеральных прокурора разных штатов США, направившие письмо группе компаний GAFAM (Google, Amazon, Facebook, Apple и Microsoft), а также компаниям eBay, Walmart и Craigslist, в котором призвали компании более строго следить за практикой формирования цен онлайн-продавцами, использующими их услуги. Генеральные прокуроры призывали интернет-ритейлеров и платформы внести несколько изменений в систему продаж и контроля за ценами, вплоть до их блокирования, чтобы остановить рост цен в режиме реального времени. Предлагаемые изменения включают установление ограничительной ценовой политики, ограничений на недобросовестное завышение цен во время чрезвычайных ситуаций, а также внедрение порталов жалоб потребителей [12].

В ЕС существует практика большего желания использовать положения законодательства о конкуренции против ценовых злоупотреблений. Повышенный интерес и готовность конкурентных ведомств бороться с высоким ценами в периоды кризиса присутствует в докладе Сиун Киффы, представляющей Управление по делам потребителей и рынков (Нидерланды) «регуляторы и правительства опасаются чрезмерного повышения цен и эксплуатации дефицита крупными компаниями и осуществляют активное противостояние чрезмерным ценам» [13].

Особенность, с которой сталкиваются конкурентные ведомства, — это принятие решений только в отношении компаний-доминантов. Ситуация, сложившаяся в период настоящей пандемии, не является особенной с позиций рыночного поведения — многие розничные и оптовые продавцы стремятся повысить цены как стимул коммерческой пропорциональности в условиях оператив-

ной реакции на рост спроса, как и в условиях иных кризисов. Трудности применения положений ценового контроля сопряжены с регуляторным конфликтом — полномочиями антимонопольных органов применять положения закона о конкуренции в отношении ценовых злоупотреблений доминантами не ограничили конкурентные ведомства многих европейских стран в возбуждении расследований, касающихся завышенных цен.

В Италии, Польше, Нидерландах, Турции и других государствах конкурентными ведомствами рассматривались дела в отношении дезинфицирующих средств, одноразовых масок, аппаратов ИВЛ, средств индивидуальной защиты для больниц независимо от рыночной доли компаний и наличия признака их доминирования. Контроль за ценами со стороны конкурентных ведомств вышел за пределы нормативных полномочий [8]. Конкурентное ведомство Франции создало сеть экстренного мониторинга цен в условиях расширяющейся эпидемии COVID-19.

В Великобритании, антимонопольный орган (СМА) осуществляет одновременно функции защиты потребителей и обеспечения соблюдения конкуренции, что позволяет осуществлять в необходимых случаях вмешательство в рост цен на основе потребительского законодательства. Взаимодополняющие функциональные возможности позволяют СМА наиболее оперативно и гибко применять регуляторный инструментарий. В заявлении лорда Тайри (председателя СМА) от 20 марта 2020 г., опубликованном на официальном сайте ведомства, отмечено: «Мы сделаем все возможное, чтобы противостоять ценовым грабёжам и действиям, направленным на введение граждан в заблуждение, используя любые инструменты. Ведомство будет консультировать правительство о целесообразности предпринимаемых мер по регулированию тарифов, цен, арендной платы и др.» [16].

В Южно-Африканской Республике после объявления Правительством статуса

«национальной катастрофы» (15 марта 2020) Комиссия по конкуренции (SACC) высказала мнение о целесообразности введения новых правил регулирования конкретных проблем конкуренции в области ценообразования и поставок основных продуктов в связи с пандемией коронавируса. За две недели конкурентное ведомство направило более 100 писем крупным торговым организациям и поставщикам, в которых высказала предупреждение о завышении цен. Одна из целей этих положений заключается в том, чтобы «защитить потребителей и клиентов от недобросовестных, необоснованных, несправедливых или ненадлежащих коммерческих действий во время национальной катастрофы» [11].

В Российской Федерации ФАС России мониторинг и контроль за ценами осуществляет в постоянном режиме с середины марта. Ценовой контроль и проверка распространены на услуги мобильной связи в период перевода сотрудников на дистанционную работу, медицинские маски, социально значимые продукты как в ритейле, так и магазинах on-line, товары медицинского ассортимента, лимоны и имбирь, оптовый газ для потребителей и др. В случае выявленных значительных ценовых колебаний принимались различные решения — от предупреждений и обсуждений вопросов с участниками рынка, до возбуждения дел и принятия мер прокурорского реагирования [33].

Руководитель ФАС России И. Ю. Артемов в выступлении 27 марта 2020 года, отметил, что «ФАС России, находясь в авангарде борьбы с коронавирусом, ежедневно отслеживает ценовую ситуацию на рынках товаров первой необходимости и на рынках, пострадавших от пандемии, следит за отсутствием дефицита товаров и принимает меры по таким важным социальным товарам, как лекарства, медицинские изделия и продукты питания. Важное внимание уделяется вопросам контроля за недопустимостью злоупотреблений и картелей, а также фактов недобросовестной конкуренции и рекламы» [30].

С началом пандемии в ФАС России был создан Оперативный штаб по контролю ситуации на продовольственных рынках, рынках лекарств и медицинских товаров. О результатах его реагирования на сложившуюся ситуацию в отельных отраслях экономики отмечал в ряде выступлений статс-секретарь — заместитель руководителя ФАС России Андрей Цариковский [43]. С согласованной позицией, касающейся закупок товаров, работ и услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд в связи с распространением COVID-19 выступили 3 апреля 2020 г Минфин России, МЧС России, ФАС России. Заместитель руководителя ФАС России Михаил Евраев отметил, что данный документ закрепил статус пандемии, как обстоятельства непреодолимой силы. «Данную ситуацию необходимо учитывать при рассмотрении закупок товаров, работ и услуг, направленных на профилактику, предупреждение и ликвидацию последствий распространения COVID-19, осуществляемых у единственного поставщика при условии наличия причинно-следственной связи цели и предмета такой закупки» [19].

Профессор Ф. Жанни отметил, что «потребители должны быть защищены от злоупотреблений, приводящих к завышению цен на продукцию, находящуюся в дефиците. Это требует от антимонопольных органов двух корректировок: во-первых, более тонкого подхода к анализу сотрудничества между конкурентами, чем тот подход, который они применяли в прошлом; во-вторых, концентрации внимания на эксплуататорских злоупотреблениях рыночной властью, а не на исключительной практике по созданию барьеров для входа, на которой они сосредотачивались в прошлом» [31].

Горизонтальные соглашения: дихотомия подходов

Координация совместных действий для победы над короновирусной инфекцией важный и необходимый шаг, предпринима-

емый как правительствами, так и бизнесом. Лидеры общественных движений и представители науки в течение марта-апреля активно выступали с программными заявлениями, касающимися необходимости более тесного взаимодействия научных и исследовательских центров по поиску вакцины, для бизнеса — совместных активных действий по предотвращению дефицита продуктов и услуг, включенных в антипандемийную тематику. Одним из таких ярких заявлений была совместная статья Клауса Швабе (основатель ВЭФ) и профессора вирусологии Гвидо Ванхама, опубликованная на сайте Всемирного экономического форума [10]. В ней авторы призывают к широкому и открытому сотрудничеству по созданию тестов и вакцин и уверены в том, «что все заинтересованные стороны в мире должны оказать поддержку, как в финансовых, так и бюрократических механизмах, направленных на содействие более быстрого решения проблем. Это время сотрудничества, а не конкуренции».

Безусловно, такие яркие выступления оказывают сильное влияние на все заинтересованные стороны и общественное мнение, а конкурентные ведомства находятся под серьезным общественным давлением. В большинстве стран антимонопольные органы заявили, что будут отдавать приоритет таким соглашениям и в будущем не будут осуществлять разбирательства по их поводу. Однако, риск того, что такие соглашения не будут оспариваться в судах на предмет их совместимости с антимонопольным законодательством, велик. По мнению председателя комитета ОЭСР по конкуренции Фр. Жанни, «серьезная проблема конкурентных ведомств в период кризиса из-за пандемии COVID-19 связана с возможностью того, что компании могут стремиться или должны координировать свои действия, чтобы уменьшить нехватку основных продуктов или услуг, необходимых для ограничения распространения вируса или нахождения вакцины против него. Антимонопольные органы находятся под неко-

торым давлением, чтобы разрешить такую горизонтальную координацию или сотрудничество, что представляется желательным, по крайней мере, с точки зрения общественных интересов» [8].

23 марта 2020 года Европейская конкурентная сеть (ECN) опубликовала совместное заявление [2], в котором отметила, что сложившаяся чрезвычайная ситуация может вызвать необходимость сотрудничества компаний с целью обеспечения поставок и справедливого распределения дефицитных продуктов среди всех потребителей. Обоснование, данное ECN, включало следующий аргумент: «такие меры вряд ли будут проблематичными, поскольку они либо не будут равносильны ограничению конкуренции в соответствии со статьей 101 TFEU¹, либо приведут к повышению эффективности, которое безусловно перевесит любое такое ограничение» [22].

Наиболее оперативные решения по пределам допустимости сотрудничества между компаниями в период пандемии высказали в ЕС. Генеральная дирекция по конкуренции готова в период неопределенности направлять деятельность компаний, ассоциаций и их юридических консультантов эффективное правовое поле относительно того, совместимы ли такие инициативы с законодательством ЕС о конкуренции.

Отмечено также, что конкурентные ведомства государств — членов ЕС компетентны применять правила конкуренции ЕС на соответствующей территории. Поэтому они имеют возможности для решения конкретных антимонопольных вопросов, касающихся конкретного государства-члена. По вопросам местного или национального сотрудничества рекомендуется компаниям, ассоциациям или их юридическим консультантам напрямую обращаться в компетент-

ный Национальный орган по вопросам конкуренции.

Примером Временного разрешения на соглашение о сотрудничестве является ответ Генерального директора по конкуренции Европейской комиссии на обращение ассоциации «Лекарственные средства для Европы» (MfE), поступившее 6 апреля 2020 года [5].

Обращение касалось получения консультации по вопросу планируемой координации компаниями фармацевтической промышленности, коммерческой и бытовой деятельности для срочного наращивания производства и увеличения объемов поставок на рынок для улучшения снабжения больниц необходимыми лекарствами для лечения пациентов с COVID-19.

MfE сделала данный запрос как от действующих членов, так и иных фармацевтических производителей, не входящих в ассоциацию, но участвующих в сотрудничестве или тех, кто потенциально может присоединиться к участию. Предполагаемая координация должна была обеспечить улучшение поставок и увеличить производство необходимой продукции в соразмерной и эффективной для рынка пропорции.

Сотрудничество также предусматривает, что в случае недостаточного обеспечения лекарственными средствами или при наличии избыточного предложения, возникшего в условиях информационной асимметрии, будет в течение определенного времени осуществляться балансировка производства и адаптация использования производственных мощностей (включая, возможно, и распределение) под влиянием рыночного спроса и предложения.

В ответном письме Генерального директора по конкуренции Европейской комиссии г-на Оливье Герсента отмечено, что Комиссия понимает, что существует риск принятия крупных предупредительных заказов из разных стран мира на большие партии лекарственных препаратов, используемые для лечения пациентов с COVID-19, и значительного

¹ 101 TFEU — статья 101 Договора о функционировании Европейского Союза запрещает картели и другие соглашения, которые могут нарушить свободную конкуренцию в Европейской экономической зоне.

накопления запасов в отдельных странах, при этом усугубляя дефицит в Европейском Союзе в целом. Ситуация будет усложняться экспоненциальным ростом спроса на лекарства COVID-19 во всем мире.

Рассмотрев этот вопрос на основе информации и фактических обстоятельств, описанных MfE, и с учетом соображений и условий, изложенных ниже, Комиссия посчитала, что в исключительных обстоятельствах практика сотрудничества, изложенная заявителем, не вызывает беспокойства в отношении соответствия Статье 101 Договора о функционировании Европейского Союза.

Комиссия принимала решение на основе следующих обстоятельств: Комиссар по здравоохранению и безопасности пищевых продуктов и Генеральный директорат по здравоохранению и безопасности пищевых продуктов (DG SANTE) Еврокомиссии обратились с просьбой к фармацевтическим предприятиям принять участие в оперативных наращиваниях производства и обменах между территориями и компаниями в связи с нехваткой препаратов для лечения COVID-19. Комиссия по конкуренции сфокусировала координационные функции регулирования данного процесса, обеспечила публичную площадку — форум для обмена мнениями и создала программу мониторинга и постоянного наблюдения за рыночными процессами и поведением фармацевтических компаний.

Ассоциация MfE согласилась принять встречные меры предосторожности в случае позитивного решения Комиссии. К ним относятся:

- открытость сотрудничества для любого фармацевтического производителя, желающего участвовать в данном согласительном консорциуме;
- обеспечение сохранности протоколов всех заседаний и копий соглашений, заключенных между предприятиями в контексте искомого сотрудничества, будут переданы Комиссии;

- обмен конфиденциальной деловой информацией между производителями будет ограничен краткосрочными поведенческими установками для эффективного достижения декларируемых целей;

- сотрудничество будет ограничено во времени, касающимся преодоления риска нехватки препаратов, в том числе возможной второй волны эпидемии COVID-19.

В письме также указано, что Комиссия по-прежнему не будет мириться с поведением, направленным на использование кризиса в качестве «прикрытия» для сговора или другого антиконкурентного поведения.

В свете этих соображений сотрудничество, изложенное в представлении MfE, не вызывает опасений по статье 101 TFEU. Чтобы прийти к такому выводу, Комиссия консультировалась с национальными конкурентными ведомствами, которые вместе с Европейской комиссией составляют Европейскую конкурентную сеть.

В Заявлении руководящей группы Международной конкурентной сети (ICN) отмечается, что «целесообразно лояльное отношение при необходимости временного сотрудничества конкурентов для обеспечения поставок и распределения дефицитных продуктов и услуг, которые защищают здоровье и безопасность всех потребителей. Для антимонопольных органов целесообразно обеспечить согласующие процедуры по заявлениям о сотрудничестве между конкурентами, необходимом для преодоления кризиса, насколько это допускается их законами» [31].

Органы по вопросам конкуренции, как в контексте европейской конкурентной сети, так и за пределами ЕС (Великобритания и США) заявили о своей готовности временно разрешить при определенных условиях сотрудничество или координацию между конкурентами в условиях пандемии [25], которые необходимы для предупреждения дефицита или обеспечения безопасности поставок из-за кризиса COVID-19.

24 марта 2020 года Федеральная торговая комиссия и Департамент антитраста Министерства юстиции США опубликовали совместное заявление, в котором отметили, что «медицинские учреждения, нуждающиеся в координации предоставления ресурсов и услуг, могут осуществлять данную деятельность. Аналогичные возможности предоставляются и для иных предприятий, которые могут временно нуждаться в объединении производственных, распределительных или сервисных сетей для облегчения производства и распределения поставок, связанных с COVID-19» [6]. Подходы регуляторов, изложенные в данном руководстве для сотрудничества предприятий, занимающихся вопросами защиты здоровья и безопасности американцев во время пандемии COVID-19, обсуждаются в работе А. Крейна [4].

Фактическая интерпретация современной политики конкурентных ведомств США и Европы по вопросу сотрудничества и координации деятельности участников рынка позволяет сделать вывод о расширении сферы применения правила разумного подхода к горизонтальным соглашениям, когда при определенных достаточно жестких условиях, оговорках и ограничениях допускается взаимодействие конкурентов, которое раньше при прочих равных условиях с высокой вероятностью было бы признано нарушением *per se*.

В Российской Федерации до настоящего времени не было официальных публичных заявлений, касающихся вопросов допустимости согласованной политики конкурентов на стратегически важных рынках в условиях пандемии. С конца марта ФАС России были возбуждены несколько дел по признакам картеля на рынках медицинских масок, хлеба и хлебобулочных изделий и др.

В процессе предупреждения и пресечения антиконкурентных действий в условиях пандемии особую роль стали играть меры по адвокатированию конкуренции и распространению информации о деятель-

ности ФАС России. На официальном сайте создана специальная страничка «Меры ФАС России в связи с пандемией COVID-19» [33], на которой за два месяца опубликовано около 50 актуальных и важных сообщений, в том числе половина из них посвящена вопросам контроля за ценами и ценовой политикой компаний. А. Г. Цыганов отметил, что «в борьбе со скачками цен помогала публичность информации, оперативное размещение на сайте ФАС России результатов ежедневных мониторингов цен на социально значимые товары, ежедневные пресс-конференции в центральном аппарате и территориальных управлениях ведомства, в социальных сетях помогли одуматься многим недобросовестным предпринимателям, а потребителям сделать осознанный выбор. Широкое распространение получили методы «мягкого» права — предупреждения и предостережения о недопустимости поведения» [28].

Государственная помощь — национальные развилки

Механизм государственной помощи, оперативно реализуемый правительствами стран со сложной эпидемиологической обстановкой (Италия, Франция, Испания) для преодоления кризиса COVID-19, представлял область важных социально-экономических и политических решений, направленных на поддержку коммерческих фирм, оказавшихся в крайне драматической ситуации, так как закрытие границ многих стран и режимы физической самоизоляции привели к кризису ликвидности, отсутствию спроса и локдауну. Для многих предприятий, особенно малого и среднего бизнеса, представляющих широкую сеть сервисных отраслей, государственная поддержка явилась самым важным «якорем спасения», частично возмещающим выпадающие доходы в течение нескольких недель или месяцев, для возобновления ими своей деятельности, как только будут сняты ограничения.

Накопленный в период финансового кризиса 2008–2010 гг. опыт оперативных практик по госпомощи позволил Европейской комиссии 19 марта 2020 года оперативно отреагировать на принимаемые государствами решения. Вопросы национальной государственной поддержки разрабатывались странами оперативно — принимался комплекс мер по прямой финансовой поддержке субъектов малого предпринимательства, широкий спектр налоговых каникул, субсидиарной государственной ответственности за представляемые кредиты под нулевые процентные ставки. Европейская Комиссия, как и ОЭСР, достаточно толерантно отнеслась к этим решениям, так как именно социальная ответственность правительств перед своими гражданами стала главным фактором успешности борьбы стран с экономическими последствиями пандемии и формирования позитивного запроса на быстрое восстановление бизнеса.

Вместе с тем, для сведения к минимуму возможных нарушений принципов конкуренции, форматы и размеры государственной помощи, которую правительства могут предоставлять компаниям, чтобы помочь им пережить кризис ликвидности и спросовые ограничения, были четко регламентированы. Для крупных игроков рынка условия помощи, вызванные пандемией COVID-19, должны соответствовать ряду условий, оговоренных Комиссией. «Размер пособия не должен превышать 800 000 евро на одно предприятие в виде прямых грантов, возвратных авансов, налоговых или платежных преимуществ; помощь предоставляется по схеме с ориентировочным бюджетом; помощь может быть предоставлена предприятиям, которые не испытывали затруднений на 31 декабря 2019 года; помощь должна быть предоставлена не позднее 31 декабря 2020 года. 3 апреля 2020 года были внесены дополнения, дающие возможность государствам-членам ЕС ускорить исследования, испытания и производство вакцин, тестов, методов лечения и промежуточные продук-

ты, активные фармацевтические ингредиенты и сырье; медицинские приборы, больничное и медицинское оборудование и т. д.

Комиссия ЕС утвердила по состоянию на последнюю неделю апреля 2020 года 1,9 трлн евро мер государственной помощи посредством 95 решений, охватывающих 26 государств-членов и Великобританию [8].

ФАС России достаточно оперативно отреагировал на кризисные вызовы и принял ряд действий, позволяющих снять административную нагрузку на бизнес и сформировать комплекс поддерживающих институциональных мер в дополнение к тем, которые объявил Президент и Правительство Российской Федерации [42].

К ним можно отнести объявленные ФАС России предоставляемые отсрочки и рассрочки по уплате наложенных штрафов для временного облегчения финансового бремени предпринимателей, предложения о временной заморозке индексации оптовых цен на газ для населения, подходы при рассмотрении жалоб на госзакупки и закупки госкомпаний, возбуждение дел об административных правонарушениях [33].

Антимонопольные органы различных стран согласились с предоставлением государственной помощи компаниям с различной степенью толерантности и долей допустимости. Безусловно, что механизм государственной помощи имеет позитивный эффект для общества в краткосрочной и среднесрочной перспективе и негативный эффект в долгосрочной, так как искажает условия конкуренции и не дает возможности осуществить самоочищение рынка от экономически неэффективных компаний. По данному вопросу на сайтах ОЭСР и Concurrences.com шла достаточно активная дискуссия [39]. Тезис о том, что государственная помощь и политика слияний в период пандемии требуют подхода «rule of reason» (правил разумности), дистанцируясь от жестких запретов «per se», подкрепленный выводом о том, что благосостояние потребителей во време-

на COVID-19 требует отхода от навязчивой идеи соперничества и недвусмысленного принятия эффективности, закреплен в мнениях ученых и политиков Ф. Жанни, М. Бойер, Х. Бовет [3].

Как отмечает профессор Ф. Жанни, «в этом контексте существует возможность конфликта между (i) необходимостью искусственно поддерживать большое число компаний в краткосрочной перспективе, чтобы дать толчок экономике в среднесрочной перспективе и позволить ей сохранить свои позиции в долгосрочной перспективе, и (ii) политикой обеспечения соблюдения законов о конкуренции, которая прямо или косвенно предполагает, что экономика уже находится в стабильном равновесии с полной или почти полной занятостью факторов производства и что наиболее важной проблемой является обеспечение того, чтобы конкурентный процесс в краткосрочной перспективе определял распределение ресурсов для максимизации благосостояния потребителей» [31].

Как с последствиями пандемии COVID-19 в среднесрочной перспективе экономики стран столкнутся с риском экономической депрессии, высоким уровнем банкротств и безработицы в течение целого ряда лет. В таких условиях важнейшие цели государственной политики заключаются в быстром стимулировании экономического роста, задействовании такого рода механизмов перераспределения, которые облегчат экономические страдания бедных слоев населения, и обеспечении того, чтобы создаваемые экономические рамки были более устойчивыми в будущем. Таким образом, необходимо будет стимулировать занятость и не допустить банкротства в секторах, затронутых кризисом, особенно малых и средних предприятий, а также некоторых системообразующих и транспортно-сервисных сферах.

Для запуска бизнеса потребуются существенные объемы государственной помощи, налоговые вычеты или отсрочки, субсидии

различного рода, а возможно, даже национализация отдельных предприятий и целых секторов. Такие оперативные действия выработаны, как во многих странах Европы и США, так и в Российской Федерации.

О позиции ФАС России в отношении мер поддержки малого и среднего предпринимательства отмечалось в ряде выступлений руководителей ведомства и подчеркивалось, что они не должны носить индивидуальный выборочный характер «<...> необходимы прежде всего горизонтальные меры поддержки, которые в равной степени касаются всех, кто работает в одном регионе, в одной отрасли, либо относится к определенной категории предпринимателей» [41].

Таким образом, государственная помощь, безусловно, очень тонкий инструмент регуляторного воздействия на бизнес. В условиях пандемии она отложила на неопределенный период времени уход с рынка тех компаний, которые накапливали за предыдущие годы груз неэффективности из-за коммерческих, финансовых и управленческих ошибок, но вместе с тем создала условия социальной и психологической стабильности для граждан в условиях жесткой изоляции, здоровье и жизнь которых является основой развития человеческого капитала и надеждой на нормальное восстановление экономики, спроса и, как следствие, благосостояние и благополучие потребителей.

COVID-19 как бэкграунд и что впереди?

В период пандемии и, главное, после нее, в условиях масштабного кризиса и сложного восстановления субъектов предпринимательства и деловой активности необходим системно выстроенный комплекс структурированных антимонопольных мер, ориентированный на поддержку бизнеса и снижение жесткого контрольно-надзорного давления на него. Данная задача может быть решена не только при особом разрешительном режиме, как в период острой

фазы пандемии — отдельных согласованных практик, так и среднесрочных последствий пандемии в различных формах национальной государственной поддержки и помощи бизнесу.

В среднесрочной перспективе — в течение следующих двух-трех лет — экономики всех стран, скорее всего, будут находиться в депрессивном состоянии, с риском большого числа банкротств предприятий, которые либо непосредственно пострадают от эпидемии COVID-19 (например, в секторе услуг), либо пострадают от нарушения их цепочки поставок, роста безработицы и сокращения спроса. Параметры базового сценария прогноза Банка России существенно пересмотрены. Банк России прогнозирует в 2020 году снижение валового внутреннего продукта от 4 до 6%. В дальнейшем прогнозируется восстановительный рост российской экономики на 2,8–4,8% в 2021 году и 1,5–3,5% в 2022 году [38].

Ожидается, что экономика из-за сжатия станет менее конкурентной [45], так как усиление экономической концентрации произойдет за счет сокращения сектора малого и среднего предпринимательства, в первую очередь, не готового перейти на дистанционный формат оказания услуг. Есть и более пессимистичные сценарии о возможности падения до 10%. Нарастает проблема дефицита, сжатие рынков, сокращение спроса и финансовые сложности из-за отсутствия ресурсов для запуска экономики, особенно для субъектов МСП или в отраслях наиболее пострадавших от текущего кризиса. Принципиально важной будет задача запуска транспортных компаний, авиаперевозчиков, компаний сферы туризма, сервисов, культуры спорта. Проблемы будут и в банковском, инвестиционном секторе, секторах сферы гостеприимства и туризма.

Это особенно важно для потребителей, а также для новых и малых предприятий, которые чаще всего страдают от кризиса. Абсолютно понятно, без существенной роли государства будет сложно провести про-

грамму оздоровления экономики. Как отметил господин Ф. Жанни, «ряд экономистов убедительно доказывают, что рыночные силы сами по себе недостаточны для перераспределения ресурсов на уровне и скорости, необходимых для решения этих задач. Это означает, что даже если конкуренция необходима, ее недостаточно для решения тех задач, с которыми мы сталкиваемся в XXI веке. Политика в области конкуренции должна быть лучше интегрирована в более широкий контекст взаимодополняющей экономической политики» [3].

Необходимость формирования новых подходов к государственной помощи повлечет перезагрузку правил и инструментов контроля за ее представлением в деятельности антимонопольных органов. Видится, что с одной стороны, сама государственная помощь не может быть всеобъемлющей, ее предоставление не должно существенно искажать условия конкуренции и ставить предприятия в неравные условия, следовательно, контроль государственной помощи должен усилиться.

С другой стороны, необходимо сформировать сферы и рынки, для приоритетной поддержки которых антимонопольные меры должны быть системно интегрированы в более широкие рамки промышленной, инновационной, инвестиционной и социальной политики.

Дополнения в области совершенствования антимонопольного законодательства и правоприменения в пост-кризисный период представлены на рисунке 1 и отражают авторский взгляд на нормативно-процедурные изменения в конкурентной политике Российской Федерации.

В период пост-пандемии особое внимание необходимо уделять оценке позитивно-негативного эффекта влияния на конкуренцию и получения соизмеримых выгод обществом при сделках слияния, определенных действиях рыночных доминантов, отдельных категорий соглашений и согласованных действий, а также представления госпомощи.



Рис. 1. Нормативно-процедурные изменения и дополнения в области антимонопольного правоприменения в посткризисный период

Fig. 1. Regulatory and procedural changes and additions in the field of antitrust enforcement in the post-crisis period

Целесообразно расширение состава целей представления государственных и муниципальных предпочтений Закона «О защите конкуренции» [43] (ст. 19 ч. 1), включая положение «обеспечение здоровья и безопасность граждан в условиях пандемии». Важно не только расширение состава целей представления предпочтений, но и объективизация антимонопольных требований к предоставлению субсидий и к отбору получателей любой госпомощи.

Трансформация подходов к конгломератным сделкам слияния, анализ эффектов от различных видов сделок концентрации, включение в орбиту наблюдения за слияниями приобретение стартапов (возможно в заявительном характере), предусматривают анализ потенциальных последствий для рынка, основанный на применении разнообразных «теорий вреда» [40].

В связи с этим, наиболее важными направлениями поддержки со стороны ФАС

России должны стать, в первую очередь, детально разработанные положения статьи 13 Закона «О защите конкуренции» и практические рекомендации по их применению, что, соответственно, требует принципиально иного уровня экономического анализа по отдельным категориям дел и сделок с целью правильного и обоснованного взвешивания эффектов, а также дополнения возможности и допустимости некоторых антиконкурентных действий, результатом которых является или может являться «обеспечение безопасности и здоровья граждан в условиях пандемии или иных национальных бедствий».

Очевидно, что контроль ценообразования в деятельности антимонопольных органов должен быть трансформирован, поскольку существующий механизм государственного давления на формирование цен не содержит инструментов по оперативному прекращению правонарушения

даже в случаях, когда нарушитель несомненно занимает доминирующее положение на рынке. Ситуация с ценами на маски и дезинфицирующие средства в период пандемии — яркое тому подтверждение. Ускоренный рост дистанционной продажи в условиях пандемии обозначил необходимость более четкого определения таких рынков, а также необходимость формирования подходов к оценке и корректировке ценообразования на них.

На наш взгляд, одним из важнейших направлений для оценки понимания наличия/отсутствия монопольно высокой (низкой) цены в условиях крайней нестабильности и волатильности возрождающихся рынков должна стать четкая институционализация категории «сопоставимого рынка» и содержательного наполнения понятия «условия обращения товара». Целесообразно подготовить дополнения и разъяснения в рекомендации Президиума ФАС России от 14.03.16 «Определение монопольно высокой и монопольно низкой цены товара», уточнив, в том числе, и границы применения затратного метода анализа цен на разбалансированных рынках.

Вывод

В данной статье представлена систематизированная наиболее актуальная информация в период март–май 2020 года об оперативных решениях со стороны международных институтов и национальных антимонопольных регуляторов в период пандемии COVID-19, а также изложено аккумулированное авторское мнение о тех возможных решениях, которые могут быть предприняты в постпандемийный период, как в зарубежных странах, так и в России.

Сегодня сложно представить какие возможны конфигурации рынков и предпринимательские альянсы, направленные на выживание, восстановление и запуск бизнеса. Представляется, что содержательное наполнение парадигмы «положительный-нега-

тивный эффект» статьи 13 Закона «О защите конкуренции» на ближайшие годы станет своеобразным мейнстримом оценки со стороны антимонопольного ведомства допустимости (экономический прогресс, совершенствование производства, повышение конкурентоспособности и др.) принимаемых компаниями решений в формировании их бизнес-стратегий и управленческого администрирования, равно как и заключаемых компаниями соглашений.

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

В период пандемии и после нее в условиях масштабного экономического кризиса обмен мнениями и идеями среди профессионального сообщества, обсуждение опыта и лучших практик антимонопольного реагирования, направленных на восстановление деловой активности, позволяет более глубоко и сбалансированно разработать рекомендации и предложения в национальные законодательные инициативы, предусматривающие, как поддержку экономик, так и обеспечивающих конкурентные условия.

Некоторые из рассмотренных положений находятся в настоящее время в зоне дискуссионного поля при разработке содержания нового Национального плана развития конкуренции в Российской Федерации на 2021–2025 годы и отражены в проекте поправок в российское антимонопольное законодательство в рамках «пятого антимонопольного пакета».

Список литературы

1. Antitrust rules and coronavirus. URL: <https://ec.europa.eu/competition/antitrust/coronavirus>.

- html; <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/TXT/?uri=uriserv:OJ.CI.2020.116.01.0007.01.FRA&toc=OJ:C:2020:116:TOC>.
2. Antitrust: Commission provides guidance on allowing limited cooperation among businesses, especially for critical hospital medicines during the coronavirus outbreak. 8 April 2020. Brussels.
 3. Concurrences' Special On-Topic on Competition Law and Health crisis, with contributions from Frédéric Jenny, Marcel Boyer, Christophe Bovet. URL: <https://www.concurrences.com/en/review/issues/no-2-2020/on-topic/competition-law-and-health-crisis-en> (дата обращения: 27.04.2020).
 4. Crane D. A. Antitrust during (and especially after) a global pandemic. URL: <https://www.Competition law and health crisis. On-Topic. Concurrences. 2020. N° 2. URL: www.concurrences.com>.
 5. EUROPEAN COMMISSION DG COMPETITION. The Director-General Brussels, 08/04/2020 COMP/OG — D (2020/044003). URL: <https://ec.europa.eu/commission/presscorner/>.
 6. Federal Trade Commission and Justice Department Announce Expedited Antitrust Procedure and Guidance for Coronavirus Public Health Efforts. URL: <https://www.ftc.gov/news-events/press-releases/2020/03/ftc-doj-announce-expedited-antitrust-procedure>.
 7. Horna P. A global overview of the impact of COVID-19 on competition policies in key sectors//Competition law and health crisis. On-Topic | Concurrences. 2020. N° 2. URL: www.concurrences.com (дата обращения: 12.05.2020).
 8. Jenny F. Competition law and health crisis-04 May 2020 // Competition law and health crisis. On-Topic — Concurrences. 2020. N° 2. URL: www.concurrences.com 107 (дата обращения: 12.05.2020).
 9. Jenny F. Competition law and health crisis-04 May2020. URL: <https://www.concurrences.com/en/review/issues/no-2-2020/on-topic/competition-law-and-health-crisis-en>.
 10. Klaus Schwab, Guido Van ham. What we must do to prevent a global COVID-19 depression? 13.04.2020: URL: <https://www.weforum.org/agenda/2020/04/covid-19-how-to-prevent-a-global-depression/>.
 11. Mark Griffiths South Africa: Comprehensive package of antitrust measures adopted in response to COVID-19 pandemic//Competition law and health crisis. On-Topic - Concurrences N° 2-2020: www.concurrences.com.
 12. Price-Gouging-Letters-3.25.20. URL: <https://ago.vermont.gov/wp-content/uploads/2020/03/Price-Gouging-Letters-3.25.20.pdf> (дата обращения: 17.05.2020).
 13. Siún O'Keefe Senior Strategy Advisor at Netherlands Authority for Consumers & Markets. URL: <https://www.concurrences.com/en/review/issues/no-2-2020/on-topic/competition-law-and-health-crisis-en>.
 14. Statement by Executive Vice-President Margrethe Vestager on State aid measures to address the economic impact of COVID-19 Statement 13 March 2020 Brussels. URL: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/STATEMENT_20_467.
 15. Statement of Igor Artemiev, Head of the FAS Russia, to the international competition community on COVID-19. URL: <https://en.fas.gov.ru/press-center/news/detail.html?id=54878> (дата обращения: 13.05.2020).
 16. Statement of Lord Tyrie chairman of the CMA 20 March 2020. URL: <https://www.gov.uk/guidance/deferral-of-vat-payments-due-to-coronavirus-covid-19>.
 17. Statement of Teresa Moreira Defending competition in the markets during COVID-19 UNCTAD, 08 April 2020. URL: <http://government.ru/news/>.
 18. URL: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_20_618.
 19. URL: https://fas.gov.ru/ckeditor_assets/attachments/1102/sovместnoe_pismo_mf_mchs_fas_pdf.pdf.
 20. URL: <https://unctad.org/en/pages/newsdetails.aspx?OriginalVersionID=2325>.
 21. URL: <https://unric.org/it>.
 22. URL: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_20_618.
 23. URL: https://ec.europa.eu/competition/index_en.html.
 24. URL: <https://www.internationalcompetitionnetwork.org/wp-content/uploads/2020/04/SG-Covid19Statement>.
 25. URL: <https://www.oecd.org/competition/competition-policy-responses-to-covid-19.htm>.
 26. URL: <https://www.concurrences.com/en/review/issues/no-2-2020/on-topic/competition-law-and-health-crisis-en>.
 27. URL: <https://www.oecd.org/competition/competition-policy-responses-to-covid-19.htm>.
 28. А. Г. Цыганов: Меры поддержки МСП не должны носить избирательный характер. URL: <https://fas.gov.ru/news/30001>.
 29. Андрей Цыганов: Пандемия — новый вызов для всех конкурентных ведомств мира. URL: <https://fas.gov.ru/news/29781> (дата обращения: 15.05.2020).
 30. Глава ФАС России Игорь Артемьев о ситуации на рынке лекарственных препаратов и медизделий: Брифинг в пресс-центре Правительства Российской Федерации. URL: <https://fas.gov.ru/news/29560> <https://fas.gov.ru/news/29619> (дата обращения: 13.05.2020).
 31. Жанни Ф. Экономическая устойчивость, глобализация и рыночное управление: испытание COVID-19. URL: <https://cepr.org/content/covid-economics-vetted-and-real-time-papers-0>.
 32. Заявление руководящей группы ICN: Конкуренция во время и после пандемии COVID- April2020.pdf 19. URL: <https://www.internationalcompetitionnetwork.org/wp-content/uploads/2020/04/SG-Covid19Statement>.
 33. Меры ФАС России в связи с пандемией COVID-19. URL: <https://fas.gov.ru/pages/meru-v-svjazi-s-pandemiej-covid-2019> (дата обращения: 13.05.2020).
 34. Официальные материалы Генеральной Дирекции по конкуренции Еврокомиссии. URL: https://ec.europa.eu/competition/index_en.htm (дата обращения: 10.05.2020).
 35. Официальные материалы Международной конкурентной сети (ICN). URL: <https://www.internationalcompetitionnetwork.org/wp-content/uploads/2020/04/SG-Covid19Statement> (дата обращения: 10.05.2020).
 36. Официальные материалы Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР). URL: <https://www.oecd.org/competition/competition-policy-responses-to-covid-19.htm> (дата обращения: 10.05.2020).
 37. Официальные материалы Секретариата Конференции ООН по торговле и развитию (ЮНКТАД). URL: <https://unctad.org/en/pages/newsdetails.aspx?OriginalVersionID=2325> (дата обращения: 10.05.2020).
 38. Официальный сайт Банка России. URL: http://cbr.ru/press/pr/?file=24042020_133000Key.htm.
 39. Официальный сайт. URL: <https://www.concurrences.com/en/review/>.

40. Поглощения стартапов попадут в поле зрения ФАС. URL: <https://fas.gov.ru/news/29978>.
41. С. А. Пузыревский. URL: <https://fas.gov.ru/news/30004>.
42. Федеральный закон от 24.04.2020 г. № 124-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам обеспечения устойчивого развития экономики в условиях ухудшения ситуации в связи с распространением новой коронавирусной инфекции». URL: <http://www.kremlin.ru/acts/news/63261>.
43. Федеральный закон от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» (последняя редакция). URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_61763/.
44. Цариковский А. Ю. Материалы онлайн-конференция Право.ru. URL: <https://fas.gov.ru/news/29999>.
45. Экономический кризис только начинается. URL: <https://www.rbc.ru/politics/04/05/2020/5eac43bd9a79476bdc608270>.
12. Price-Gouging-Letters-3.25.20. URL: <https://ago.vermont.gov/wp-content/uploads/2020/03/Price-Gouging-Letters-3.25.20.pdf> (accessed: 17.05.2020).
13. Siún O'Keeffe Senior Strategy Advisor at Netherlands Authority for Consumers & Markets. URL: <https://www.concurrences.com/en/review/issues/no-2-2020/on-topic/competition-law-and-health-crisis-en>.
14. Statement by Executive Vice-President Margrethe Vestager on State aid measures to address the economic impact of COVID-19 Statement 13 March 2020 Brussels. URL: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/STATEMENT_20_467.
15. Statement of Igor Artemiev, Head of the FAS Russia, to the international competition community on COVID-19. URL: <https://en.fas.gov.ru/press-center/news/detail.html?id=54878> (accessed: 13.05.2020).
16. Statement of Lord Tyrie chairman of the CMA 20 March 2020. URL: <https://www.gov.uk/guidance/deferral-of-vat-payments-due-to-coronavirus-covid-19>.
17. Statement of Teresa Moreira Defending competition in the markets during COVID-19 UNCTAD, 08 April 2020. URL: <http://government.ru/news/>.
18. URL: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_20_618.
19. URL: https://fas.gov.ru/ckeditor_assets/attachments/1102/sovместnoe_pismo_mf_mchs_fas_pdf.pdf.
20. URL: <https://unctad.org/en/pages/newsdetails.aspx?OriginalVersionID=2325>.
21. URL: <https://unric.org/it>.
22. URL: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_20_618.
23. URL: https://ec.europa.eu/competition/index_en.html.
24. URL: <https://www.internationalcompetitionnetwork.org/wp-content/uploads/2020/04/SG-Covid19Statement>.
25. URL: <https://www.oecd.org/competition/competition-policy-responses-to-covid-19.htm>.
26. URL: <https://www.concurrences.com/en/review/issues/no-2-2020/on-topic/competition-law-and-health-crisis-en>.
27. URL: <https://www.oecd.org/competition/competition-policy-responses-to-covid-19.htm>.
28. Alexander Tsyganov: measures to support SMEs should not be selective. URL: <https://fas.gov.ru/news/30001>.
29. Andrey Tsyganov: the Pandemic is a new challenge for all competitive agencies in the world. URL: <https://fas.gov.ru/news/29781> (date accessed: 15.05.2020).
30. Head of the FAS of Russia Igor Artemyev on the situation on the market of medicines and medical products: Briefing in the press center of the Government of the Russian Federation. URL: <https://fas.gov.ru/news/29560> <https://fas.gov.ru/news/29619> (accessed: 13.05.2020).
31. Jeannie F. Economic sustainability, globalization and market governance: Covid-19 test. URL: <https://cepr.org/content/covid-economics-vetted-and-real-time-papers-0>.
32. ICN steering group Statement: Competition during and after the COVID pandemic-April2020. pdf 19. URL: <https://www.internationalcompetitionnetwork.org/wp-content/uploads/2020/04/SG-Covid19Statement>.
33. FAS Russia's response to the COVID-19 pandemic. URL: <https://fas.gov.ru/pages/mery-v-svjazi-s-pandemiej-covid-2019> (accessed: 13.05.2020).
34. Official materials of the General Directorate for competition of the European Commission. URL: <https://>

References

1. Antitrust rules and coronavirus. URL: <https://ec.europa.eu/competition/antitrust/coronavirus.html>; <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/TXT/?uri=uriserv:OJ.CI.2020.116.01.0007.01.FRA&toc=OJ:C:2020:116:TOC>.
2. Antitrust: Commission provides guidance on allowing limited cooperation among businesses, especially for critical hospital medicines during the coronavirus outbreak. 8 April 2020. Brussels.
3. Concurrences' Special On-Topic on Competition Law and Health crisis, with contributions from Frédéric Jenny, Marcel Boyer, Christophe Bovet. URL: <https://www.concurrences.com/en/review/issues/no-2-2020/on-topic/competition-law-and-health-crisis-en> (accessed: 27.04.2020).
4. Crane D.A. Antitrust during (and especially after) a global pandemic. URL: <https://www.Competitionlawandhealthcrisis.On-Topic.Concurrences.2020.No.2>. URL: www.concurrences.com.
5. EUROPEAN COMMISSION DG COMPETITION. The Director-General Brussels, 08/04/2020 COMP/OG — D (2020/044003). URL: <https://ec.europa.eu/commission/presscorner/>.
6. Federal Trade Commission and Justice Department Announce Expedited Antitrust Procedure and Guidance for Coronavirus Public Health Efforts. URL: <https://www.ftc.gov/news-events/press-releases/2020/03/ftc-doj-announce-expedited-antitrust-procedure>.
7. Horna P. A global overview of the impact of COVID-19 on competition policies in key sectors//Competition law and health crisis. On-Topic | Concurrences. 2020. № 2. URL: www.concurrences.com (accessed: 12.05.2020).
8. Jenny F. Competition law and health crisis-04 May 2020 // Competition law and health crisis. On-Topic-Concurrences. 2020. № 2. URL: www.concurrences.com 107 (accessed: 12.05.2020).
9. Jenny F. Competition law and health crisis-04 May2020. URL: <https://www.concurrences.com/en/review/issues/no-2-2020/on-topic/competition-law-and-health-crisis-en>.
10. Klaus Schwab, Guido Van ham. What we must do to prevent a global COVID-19 depression? 13.04.2020: URL: <https://www.weforum.org/agenda/2020/04/covid-19-how-to-prevent-a-global-depression/>.
11. Mark Griffiths South Africa: Comprehensive package of antitrust measures adopted in response to Covid-19 pandemic//Competition law and health crisis. On-Topic - Concurrences № 2-2020: www.concurrences.com.

- ec.europa.eu/competition/index_en.htm (date accessed: 10.05.2020).
35. Official materials of the International competition network (ICN). URL: <https://www.internationalcompetitionnetwork.org/wp-content/uploads/2020/04/SG-Covid19Statement> (accessed: 10.05.2020).
 36. Official materials of the Organization for economic cooperation and development (OECD). URL: <https://www.oecd.org/competition/competition-policy-responses-to-covid-19.htm> (accessed: 10.05.2020).
 37. Official materials of the Secretariat of the United Nations Conference on trade and development (UNCTAD). URL: <https://unctad.org/en/pages/newsdetails.aspx?OriginalVersionID=2325> (accessed: 10.05.2020).
 38. Official website of the Bank of Russia. URL: http://cbr.ru/press/pr/?file=24042020_133000Key.htm.
 39. Official website. URL: <https://www.concurrences.com/en/review/>.
 40. Start-up Acquisitions will come to the attention of the FAS. URL: <https://fas.gov.ru/news/29978>.
 41. S. A. Puzyrevsky. URL: <https://fas.gov.ru/news/30004>.
 42. Federal law No. 124-FZ of 24.04.2020 "on amendments to certain legislative acts of the Russian Federation on ensuring sustainable economic development in the face of a worsening situation due to the spread of a new coronavirus infection". URL: <http://www.kremlin.ru/acts/news/63261>.
 43. Federal law No. 135-FZ of 26.07.2006 "on protection of competition" (latest version). URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_61763/.
 44. Tsarikovsky A. Yu. Materials online conference Право.ги. URL: <https://fas.gov.ru/news/29999>.
 45. The economic crisis is just beginning. URL: <https://www.rbc.ru/politics/04/05/2020/5eac43bd9a79476bd608270>.

DOI: 10.37791/1993-7598-2020-14-2-5-25

Irina Knyazeva, RANEPА (Siberian Institute of Management Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration), Russia, e-mail: irknyazeva @yandex.ru

The Scylla and Charybdis of antitrust enforcement in the context of the socio-economic crisis caused by the COVID-19 pandemic

The article deals with the issues of permissibility of market regulators' intrusion into the system of functioning of markets, measures and limits of potential support for market agents of national economies, as well as the limits and permissibility of loyalty to the implementation of the values of competition law in the conditions of the exogenous shock of the COVID-19 pandemic and the post-recovery period. Rapid response measures are identified and summarized in cases of predatory pricing, coordinated policies, mergers, and government assistance. Prospects for the transformation of certain antitrust regulations, including methodological formalization of permissive provisions and rules for the admissibility of anti-competitive manifestations, as well as the determinants of proving monopolistically high prices or violations of the pricing procedure, are outlined. The summary presented by the author reflects not only the scientific controversy, but also the range of broad public discussion of market regulators, business associations and communities on competition issues during the pandemic period in March-April 2020.

Keywords: competition policy, economic crisis, COVID-19, lockdown, market failures, price abuse, coordinated competitor policy, state aid, competition Agency

About authors: Irina Knyazeva, *Dr of Economics, Professor*

For citation: Knyazeva I. The scylla and charybdis of antitrust enforcement in the context of the socio-economic crisis caused by the COVID-19 pandemic. *Journal of Modern Competition*, 2020, vol. 14, No. 2(78), pp. 5–25 (in Russian, abstr. in English).