

ФЕДЕРАЛЬНОЕ СОБРАНИЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
**КОМИТЕТ СОВЕТА ФЕДЕРАЦИИ
ПО ЭКОНОМИЧЕСКОЙ ПОЛИТИКЕ**

ул. Б.Дмитровка, д. 26, Москва, 103426

7 октября 2025 г. № 3.6-09/3706@

УТВЕРЖДЕНЫ
на заседании Комитета
Совета Федерации по
экономической политике
7 октября 2025 года

РЕКОМЕНДАЦИИ
"круглого стола" на тему
**"Вопросы применения и совершенствования
антимонопольного законодательства Российской Федерации
в условиях санкционного давления"**

25 сентября 2025 года

ул. Б. Дмитровка, д. 26,
г. Москва

В работе "круглого стола" приняли участие сенаторы Российской Федерации, представители Федеральной антимонопольной службы России и экспертного сообщества.

Участники "круглого стола" отметили:

Нелегитимные ограничительные меры (рестрикции) являются долгосрочной политикой недружественных стран. В условиях стагнации и рецессии ведущих экономик мира, снижения устойчивости мировой валютно-финансовой системы, обострения борьбы за доступ к рынкам и ресурсам все большее распространение получает практика использования инструментов недобросовестной конкуренции, протекционистских мер и рестрикций, в том числе в финансовой и торговой сферах. В целях получения преимуществ ряд государств оказывает на Россию и ее партнеров открытое политическое и экономическое давление.

Введенные рестрикции со стороны иностранных государств и территорий, совершающих в отношении Российской Федерации, российских юридических лиц и физических лиц недружественные действия (далее - недружественных стран) привели и могут еще привести к ряду серьезных последствий для

экономики России. То же самое можно сказать в отношении Республики Беларусь.

В краткосрочном периоде наиболее тяжелым последствием рестрикций является сокращение критического импорта – фармацевтики, продовольствия, промежуточной продукции автопрома и авиапрома. Снижение поставок такой продукции ведут к резкому падению выпуска, а в отдельных случаях – и к остановке производства, что, в конечном счете, сказывается и на ВВП, и на занятости, и на доходах населения. Кроме того, эта ситуация провоцирует превышение спроса над предложением, а значит, и рост цен.

В среднесрочном периоде на первый план выходит ограничение поставок технологий. Для того чтобы повышать эффективность экономики, невозможно использовать только российское оборудование и технологии. Сокращение импорта высокотехнологичных товаров ведет к снижению темпов модернизации экономики.

Проблемы затронули и всю мировую экономику, в том числе в мире возник риск дефицита зерна и подсолнечного масла, назревает топливный кризис. Ухудшение ситуации в мировой экономике вследствие рестрикций сопровождается не только существенным ростом мировых цен и ростом цен на национальных рынках, но также и ростом прибылей (вообще-то говоря, незаконных) отдельных глобальных игроков рынков.

Ограничительные рестрикционные меры стран Запада реализовывают конкретные хозяйствующие субъекты. С рынка ушли операторы платежных систем Visa и MasterCard (очевидно, занимавшие доминирующее положение на российском рынке). Произошло отключение от системы SWIFT системообразующих российских финансовых организаций (ВТБ, банки «Открытие» и «Россия», Промсвязьбанк, Совкомбанк, Новикомбанк, ВЭБ.РФ, Сбербанк, Московский кредитный банк, Россельхозбанк, а также Белорусский банк развития и реконструкции и др.).

Литовские железные дороги уведомили Калининградскую железную дорогу о прекращении транзита ряда товаров, попавших под рестрикции ЕС. Были введены ограничения по пользованию воздушными судами и прекращение поставок авиатехники компаний Boeing и Airbus.

Из России ушли крупнейшие мировые контейнерные линии, занимавшие долю порядка 50% (Maersk, MSC, CMA CGM, Harap-Lloyd), при этом они ещё и вывели порядка 40% обращающихся на рынке России контейнеров. Европейские порты (Гамбурга, Роттердама и др.) и крупнейшие мировые страховые компании отказались от работы с российскими грузами. Эти примеры множатся и если не принимать надлежащих мер, то такая практика будет расширяться, она будет расширять и примеры негативных последствий.

Экономика страны стала в последние годы намного адаптивнее и гибче к внешним воздействиям, что показывает опыт работы в условиях пандемии, а также в условиях рестрикций. Президент РФ выступая в 2023 году перед Федеральным Собранием РФ отметил, что свобода предпринимательства является важнейшим элементом экономического суверенитета. Именно частный бизнес на фоне внешних попыток сдержать Россию доказал, что умеет адаптироваться к быстро меняющейся конъюнктуре, в непростых условиях обеспечивать рост экономики. Экономика России преодолела возникшие риски, многие из которых было невозможно просчитать заранее. Огромную роль сыграла частная инициатива, малое и среднее предпринимательство. Мы избежали избыточного административного регулирования, перекоса экономики в сторону государства.

Поэтому негативные последствия рестрикций преодолимы и бизнес может рассматривать ситуацию как «окно» возможности. Но для того, чтобы обеспечить справедливые условия на рынках, конкуренцию нужно защищать и те, кто наносит вред и урон экономике, бизнесу, населению должны за это заплатить. Вопросы незаконности и необоснованности ухода зарубежных компаний с рынка, ограничений на поставки товаров или услуг могут рассматриваться в гражданско-правовом порядке в российских или зарубежных судах.

Так, между ОАО "РЖД" и компанией Siemens целый ряд судебных дел рассматриваются в арбитражных судах Санкт-Петербурга и Москвы. Все они касаются характера взаимодействия между компаниями после решения немецкого концерна уйти с российского рынка. Одной из мер по отношению к Литве в связи с сокращением транзита, могут стать претензии через стокгольмский арбитраж. Среди аргументов тот факт, что действия Вильнюса противоречат заключенным в 2002 г. договоренностям о транзите товаров в ЕС. Россия может потребовать компенсаций издержек, которые возникают от переброски грузов более длинным путем - через порты Северо-Запада: Петербург, Усть-Лугу и др.

В 2020 году Google заблокировала на принадлежащем ей видеохостинге YouTube канал Царьград-ТВ, со ссылкой на "введение санкций" в отношении учредителя канала. В 2021 году российский суд принял решение и ООО "Гугл" и транснациональную корпорацию Google LLC обязали оплачивать судебную неустойку, либо восстановить доступ к аккаунту телеканала. АНО "ТВ-Новости" (учредитель телеканала RT) в 2022 году подали аналогичные иски к американской Google LLC, ирландской Google Ireland Limited, а также российскому ООО "Гугл". По заявлению RT суд наложил арест на денежные

средства, всё движимое и недвижимое имущество, которое принадлежит ООО "Гугл".

В 2024 году высокий суд ЮАР удовлетворил ходатайство по наложению ареста на активы Google в стране после того, как корпорация не выполнила судебное решение московского суда о восстановлении российского телеканала «СПАС» на YouTube. YouTube заблокировал аккаунт «СПАСа» в марте 2022 года. К тому моменту на канал были подписаны свыше 1 млн человек. В марте 2023 года Арбитражный суд Москвы по иску Фонда православного телевидения обязал Google разблокировать YouTube-аккаунт телеканала «СПАС». Суд также назначил взыскивать с IT-гиганта регулярную судебную неустойку, если решение суда не будет исполнено.

Гражданско-правовой путь является долгим и при этом, как правило, оставляет компании «один на один» с рестрикционной «машиной коллективного Запада». Между тем, имеются и другие правовые инструменты защиты интересов бизнеса, объективно, в экономических и правовых терминах позволяющие интерпретировать ситуацию на рынках и давать правовую оценку экономических последствий применения рестрикций.

Бизнес не должен искать пути обхода рестрикций, он имеет полное право работать в условиях неприменения незаконных рестрикций. И этот вопрос, эта задача может быть решена совместными действиями уполномоченных органов власти и бизнеса. В рамках соблюдения требований основополагающих международных актов и осуществления деятельности таких организаций (советов) есть основания для принятия практических мер для предотвращения и недопущения применения третьими странами и ключевыми игроками зарубежных рынков односторонних политически предвзятых дискриминационных и принудительных мер.

Во многих базовых глобальных всемирных соглашениях установлены запреты на действия, создающие угрозу связности системам телекоммуникаций, транспорта и логистики, энергетической безопасности, продовольственной безопасности и угрозу обеспечения других базовых потребностей. Так, на межстрановом уровне, на площадках ООН в том числе после 2022 года, в явном виде декларируется необходимость отказа от любых действий, которые могут привести к ущербу инфраструктуре, обеспечивающей трансграничное обслуживание, или на инфраструктуре, от которой зависит общее наличие и целостность оказания услуг связи, включая доступ в Интернет.

Имеются международные институты, такие как Международный союз электросвязи, Международная организация гражданской авиации (ИКАО) и многие другие, в обязанность которых входит координация соблюдения требований глобальных отраслевых соглашений. Существуют региональные

объединения этих всемирных организаций (Региональное содружество в области связи, Совет по авиации и использованию воздушного пространства и Межгосударственный авиационный комитет и др.), с функциями межгосударственных координирующих органов, многие из которых возглавляются или функционируют при активном участии со стороны России или сопредельных государств.

Скоординированная антимонопольная политика проводится в рамках Конференции ООН по торговле и развитию и Совета по торговле и развитию, Международной конкурентной сети (объединяет все антимонопольные органы стран мира), Межгосударственного совета по согласованной антимонопольной политике и Штаба по проведению совместных антимонопольных расследований в СНГ, Евразийского экономического союза и Евразийской Экономической Комиссии, Союзного государства России и Белоруссии и Постоянного комитета Союзного государства, др.).

При этом важными являются как механизмы формирования данных объединений, так и механизмы обеспечения их деятельности. На этих площадках, а также в развитие базовых глобальных и региональных соглашений формируются программы развития общих рынков. Такие формирующиеся рынки изначально должны строиться на основе мер и механизмов, которые способствуют формированию на них справедливых рыночных условий. К примеру, давно обсуждается возможность международных свопов на поставки нефтепродукты для удалённых регионов страны, например, Дальнего Востока. В условиях рестрикции актуальной становится возможность реализации мер поставки нефтепродуктов с НПЗ Китая или Индии в обмен на поставки нефти из России. Такие меры могут быть реализованы бизнесом непосредственно, а могут стать предметом договорённостей в рамках межправкомиссий.

Формируемые рынки (в том числе биржевая торговля товарами и товарными деривативами) также должны обеспечивать требования недопущения негативных последствий вследствие деструктивных односторонних рестрикций третьих стран или зарубежных компаний. Так, зачастую формально не препятствуя поставкам товаров, услуг в рамках обеспечения требований энергетической и продовольственной безопасности, фактические препятствия осуществляются в сопряженных сферах: системах проведения платежей, страхования, доступа к портам, избыточными требованиями безопасности транспорта и логистики. Поэтому, наряду с признанием незаконности подобных противоправных действий и мер реагирования (в том числе обсуждаемых ниже), с зарубежными коллегами в рамках международных соглашений должны быть решены организационные и юридические вопросы прохождения платежей (в том

числе в национальных валютах), страхового и транспортно-логистического обеспечения и др.

О контроле иностранных инвестиций в стратегически значимые сферы

Достижение целей обеспечения экономической безопасности Российской Федерации осуществляется в том числе путем решения задачи по усилению контроля за иностранными инвестициями в стратегически значимые сектора российской экономики.

В России консолидация органов власти в части, касающейся обеспечения национальной и экономической безопасности в вопросах, касающихся контроля иностранных инвестиций в стратегически значимых сферах деятельности, реализована достаточно давно – с принятием закона № 57-ФЗ и связанных с ним иных актов. Это позволило предупредить негативные последствия для товарных рынков в России в условиях нарастающего рестрикционного давления стран «коллективного Запада».

В условиях рестрикционного давления произошло расширение предмета законодательства о контроле иностранных инвестиций в стратегических сферах деятельности с контроля сделок слияний и приобретений на контроль транзакций, которое создало дополнительные возможности обеспечения безопасности и защиты конкуренции.

Важно подчеркнуть, что решение ФАС России по контролю экономической концентрации в соответствии с №135-ФЗ «О защите конкуренции» в силу норм права всегда принимается при условии обеспечения обороны страны и безопасности. Законодательно закреплена необходимость одновременного соблюдения требований закона №57-ФЗ, которыми устанавливаются изъятия ограничительного характера для иностранных инвесторов и для группы лиц, в которую входит иностранный инвестор (далее - группа лиц), при совершении сделок, действий, в результате которых устанавливается контроль иностранных инвесторов или группы лиц над хозяйственными обществами, имеющими стратегическое значение для обеспечения обороны страны и безопасности государства.

Об экстерриториальном применении

антимонопольного законодательства для пресечения рестрикций

Решение задачи по поддержке, развитию и защите конкуренции на российском рынке, пресечению монополистической деятельности и антиконкурентных соглашений, обеспечению равных условий и свободы экономической деятельности на территории Российской Федерации способствует достижению целей обеспечения экономической безопасности Российской Федерации.

ФАС России имеет успешный опыт рассмотрения дел о нарушениях в отношении крупнейших мировых транснациональных компаний, в том числе в порядке экстерриториального применения антимонопольного законодательства. В частности, дела рассматривались и в отношении мировых лидеров – цифровых гигантов, таких как Microsoft, Apple, Alphabet (Google), как до февраля 2022 года, так и после. Дела заканчивались не только установлением фактов нарушений, но и применением значительных миллиардных штрафов. Некоторые из этих дел можно трактовать, как нелегитимные ограничительные меры (рестрикции).

В 2022 году ФАС России завершила рассмотрение антимонопольного дела в отношении Google LLC и признала компанию виновной в злоупотреблении доминирующим положением на рынке сервисов видеохостинга YouTube. Служба установила, что правила, связанные с формированием, приостановлением, блокировкой аккаунтов и обращения контента пользователей на Youtube являются непрозрачными, необъективными и непредсказуемыми. Это приводит к внезапным блокировкам и удалению аккаунтов пользователей без предупреждения и обоснования действий. На Google LLC наложен оборотный штраф в размере более 2 миллиардов рублей. Судебные инстанции подтвердили законность решения ФАС России.

О мерах антимонопольного реагирования

В рамках действующего антимонопольного законодательства антимонопольные органы вправе применять нормы ст. 10 (злоупотребление доминирующим положением) и ст. 11 (антиконкурентные соглашения или согласованные действия), перечень составов которых вполне отражает суть действий, осуществляемых хозяйствующими субъектами из недружественных стран в рамках рестрикций против российского бизнеса и населения. Вводимые рестрикции, как правило, имеют (о чем публично заявляется) целью нанести урон экономике и населению, что упрощает сбор доказательной базы. Более того, применением рестрикций стремятся нанести максимальный ущерб, а это значит, что задействуются, как правило, компании либо группы компаний с рыночной властью.

Алгоритм действий по пресечению этих рестрикций может и должен соответствовать обычным мерам антимонопольного реагирования. Вначале выносятся предупреждение о прекращении нарушения антимонопольного законодательства. Если оно не исполняется, то возбуждаются дела о нарушении антимонопольного законодательства.

Налагаемые штрафы за нарушение антимонопольного законодательства вследствие применения рестрикций со стороны компаний из недружественных стран могут составить до 10% от оборота этих компаний на соответствующем

рынке, где имели место негативные последствия. Наказание может быть смягчено, если нарушители примут меры по прекращению рестрикций.

Меры могут также приниматься в случае неисполнения требований предписаний, вынесенных в соответствии с требованиями антимонопольного законодательства по итогам рассмотрения сделок слияний и приобретений с участием зарубежных компаний.

Потенциал международного сотрудничества по противодействию рестрикциям

Не так много стран могут самостоятельно принимать решения о проведении антимонопольных расследований, такие как Россия и Китай (наряду с США, Японией, Южной Кореей, Германией, Великобританией, а также ЕС). В повестке стоит вопрос объединения усилий международного сообщества для пресечения противоправных действий стран коллективного Запада и их союзников. Этот вопрос, в частности, актуален на евразийском пространстве, а также в глобальном масштабе.

Возможно, сложно включить в национальное антимонопольное законодательство норму о запрете антиконкурентных действий не только со стороны национальных органов власти, но также и со стороны зарубежных органов власти. ЕЭК также пока не готова надлежащим образом рассматривать дела о нарушениях антимонопольного законодательства со стороны транснациональных компаний, в том числе, в силу норм права. Еще предстоит работа по нормативному и организационному закреплению политики субсидиарности и пропорциональности во взаимоотношениях между национальными антимонопольными органами и ЕЭК.

Но существует обязательство ЕЭК координировать деятельность национальных антимонопольных органов (формат 5+1) в целях пресечения антиконкурентной деятельности, в том числе в условиях экстерриториальности применения национального законодательства. Обширный опыт накоплен в этой части и в рамках Межгосударственного совета по антимонопольной политике стран СНГ и Штаба по проведению совместных антимонопольных расследований в СНГ.

При этом, вполне обсуждаема возможность по обращению одной из стран, например, входящих в ЕАЭС (уже не одна страна пострадала от этих рестрикций, а потенциально, и могут пострадать), по решению Суда ЕАЭС признания рестрикций (ограничений) незаконными вследствие ограничения конкуренции на национальном и/или международном рынке. На этом основании возможно расширение мер ответственности на компании, участвующие в применении этих незаконных рестрикций (незаконных ограничений). Это

сделает нелегитимным применение рестрикций на территории стран-партнеров по экономическим объединениям, в частности, ЕАЭС.

Еще более действенными могут стать подобные меры, принимаемые в глобальном масштабе, к примеру, на уровне БРИКС+ или ШОС+. Ущерб от незаконно применяемых рестрикций (незаконных ограничений) компании нарушители должны получить не только от деятельности (потери деятельности) на территории не одной страны, а совокупности государств.

Заслушав доклады и выступления, на основании высказанных в ходе "круглого стола" мнений и предложений, участники мероприятия считают необходимым **рекомендовать**:

1. Федеральной антимонопольной службе:

- продолжить работу по дальнейшему укреплению двустороннего и многостороннего сотрудничества с антимонопольными органами стран-партнеров. Активно работать над заключением и реализацией соглашений о сотрудничестве и меморандумов о взаимопонимании в области антимонопольной политики с фокусом на практическое взаимодействие;

- совместно с антимонопольными органами стран-партнеров активно участвовать в сближении законодательств и разработке унифицированных методических рекомендаций для формирования единого подхода к регулированию конкуренции и противодействия антиконкурентным деловым практикам;

- содействовать сопряжению работы, проводимой в многосторонних форматах сотрудничества, таких как СНГ, ЕАЭС, БРИКС, ШОС, для формирования единого блока стран, готовых последовательно защищать и продвигать согласованные интересы государств с развивающейся экономикой на площадках ключевых международных организаций;

- рассмотреть вопрос о расширении практики экстерриториального применения антимонопольного законодательства с целью процессуального признания нелегитимности рестрикций, их противоречия требованиям антимонопольного законодательства, принятия мер антимонопольного реагирования;

- провести на двусторонней основе консультации с зарубежными антимонопольными органами и иными уполномоченными ведомствами по проведению согласованной антимонопольной политики в условиях односторонних международных рестрикций в рамках экстерриториального применения национального антимонопольного законодательства;

- вести разъяснительную работу о делегитимизации односторонних международных рестрикций и важности принятия антимонопольных мер защиты внутренних рынков в рамках международного многостороннего сотрудничества, в том числе в рамках ЮНКТАД во взаимодействии с антимонопольными органами дружественных стран.

2. Министерству экономического развития Российской Федерации, Министерству иностранных дел Российской Федерации, Федеральной антимонопольной службе:

- рассмотреть вопрос о целесообразности включения по представлению Федеральной антимонопольной службы в повестку заседаний межправительственных комиссий по торгово-экономическому и научно-техническому сотрудничеству между Российской Федерацией и зарубежными странами проблематики антимонопольного регулирования в т.ч. в контексте применяемых третьими странами односторонних ограничительных мер;

- провести консультации и подготовить предложения по взаимодействию в целях делегитимизации односторонних международных рестрикций и принятия мер защиты внутренних рынков в рамках интеграционных образований (Союзного государства, ЕАЭС, СНГ, БРИКС+, ШОС+ и др.).

3. Министерству экономического развития Российской Федерации, Министерству иностранных дел Российской Федерации, Федеральной антимонопольной службе, Министерству сельского хозяйства Российской Федерации, Министерству энергетики Российской Федерации, Министерству промышленности и торговли Российской Федерации, Министерству транспорта Российской Федерации, Министерству цифрового развития, связи и массовых

коммуникаций Российской Федерации во взаимодействии с заинтересованными организациями и их объединениями:

- подготовить предложения о вытекающих из глобальных соглашений недопущения применения односторонних рестрикций при обеспечении энергетической и продовольственной безопасности, обеспечении связности цифровой инфраструктуры, услуг связи, транспорта и логистики, и последовательного расширения этого механизма на все сферы экономической, социальной, научной, культурной, спортивной и иных видов деятельности и сотрудничества.

4. Министерству экономического развития Российской Федерации, Министерству иностранных дел Российской Федерации, Федеральной антимонопольной службе, Министерству сельского хозяйства Российской Федерации, Министерству энергетики Российской Федерации, Министерству промышленности и торговли Российской Федерации, Министерству транспорта Российской Федерации, Министерству цифрового развития, связи и массовых коммуникаций Российской Федерации, Федеральной службе безопасности России во взаимодействии с заинтересованными организациями и их объединениями подготовить предложения по обеспечению встроенными механизмами, исключая влияние односторонних рестрикций на формирующиеся общие рынки, включая:

- рынки нефти и нефтепродуктов, электроэнергии, природного газа, биржевой торговли товарами и товарными деривативами на пространстве ЕАЭС.

- рассмотреть возможность реализации мер поставки нефтепродуктов с НПЗ Китая или Индии в обмен на поставки нефти из России, оценить могут ли такие меры быть реализованы бизнесом непосредственно или могут стать предметом договорённостей в рамках межправительственных комиссий;

- международных проектов, обеспечивающих функционирование международных транспортных коридоров, включая коридор Север-Юг, Северный морской путь и др;

- проектов биржевой торговли товарами и товарными деривативами, включая Зерновую биржу БРИКС.

- изменения и дополнения в законодательство о контроле иностранных инвестиций в стратегически значимые сферы с учётом повышения в мировых экономических отношениях роли высокотехнологичных рынков, включая цифровые рынки, искусственного интеллекта, рынки биотехнологий и др.

- рассмотреть возможность установления требований по локализации производства, совершения инвестиций в развитие компетенций актива, права в отношении которого приобретаются при реализации механизма антимонопольного контроля за сделками, покупателем по которым выступает иностранный инвестор,

- интенсифицировать работу по принятию поправок в Федеральный закон "О защите конкуренции" в целях исключения из антимонопольного законодательства запретов на его применение к действиям и соглашениям обладателей прав на результаты интеллектуальной деятельности, которые участвуют в гражданском обороте в качестве товаров и используются в целях монополизации и недобросовестной конкуренции.

Председатель комитета

ДОКУМЕНТ ПОДПИСАН
ЭЛЕКТРОННОЙ ПОДПИСЬЮ

Сертификат 37671DDD911EB5FF633A3BE512BEE99E
Владелец Кутепов Андрей Викторович
Действителен с 04.12.2024 по 27.02.2026

А.В. Кутепов