

**Федеральное государственное бюджетное образовательное
учреждение высшего образования
«РОССИЙСКАЯ АКАДЕМИЯ НАРОДНОГО ХОЗЯЙСТВА
И ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ
ПРИ ПРЕЗИДЕНТЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ»**

Курдин А.А.

**Долгосрочные приоритеты конкурентной политики:
системный подход**

Москва 2018

Аннотация. В работе проводится оценка основных направлений конкурентной политики России на основе действующей нормативно-правовой базы и проводится определение ее долгосрочных приоритетов с применением системного подхода. Конкурентная политика России рассмотрена как система, включающая нормы антимонопольного законодательства и смежных отраслей права, а также широкий круг организаций, обеспечивающих их выполнение. Для этой системы определены функциональные приоритеты, обеспечивающие ее собственное устойчивое функционирование, а также отраслевые приоритеты, связанные с конкретными объектами конкурентной политики и позволяющие наиболее эффективно распределить усилия и ресурсы для достижения целей государственной экономической политики в целом.

Курдин А.А. старший научный сотрудник Центра исследований конкуренции и экономического регулирования Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ

Данная работа подготовлена на основе материалов научно-исследовательской работы, выполненной в соответствии с Государственным заданием РАНХиГС при Президенте Российской Федерации на 2017 год

Содержание

Содержание	3
Введение	4
1 Нормативно-правовые основы приоритизации конкурентной политики России.....	6
1.1 Конкуренция в Конституции: перспективные и рискованные приоритеты	7
1.2 Закон «О защите конкуренции» и его долгосрочная роль	10
2 Приоритеты долгосрочной конкурентной политики в системе документов стратегического планирования	19
2.1 Формальное позиционирование приоритетов долгосрочной конкурентной политики	20
2.2 Элементы системного подхода к построению долгосрочной конкурентной политики	26
2.3 Приоритеты конкурентной политики в проекте Указа о развитии конкуренции и Национальном плане	33
2.4 Предложения по стратегической приоритизации долгосрочной конкурентной политики.....	39
Заключение.....	41
Список использованных источников.....	43

Введение

Конкурентная политика оказывает весьма серьезное влияние на динамику развития национальной экономики, поскольку она вносит большой вклад в структуру рыночных стимулов, и потому заслуживает первоочередного внимания в системе государственного стратегического планирования. Но в России на данный момент позиции конкуренции в такой системе неочевидны.

После принятия закона «О стратегическом планировании» в 2014 году стартовала масштабная работа по подготовке системы документов стратегического планирования на разных уровнях власти и в разных сферах экономики. В 2017–2018 годах завершается первый этап этой работы, сроки которого оговорены в законодательстве: органы власти должны предъявить ключевые стратегические документы национального уровня, содержащие долгосрочные ориентиры развития экономики в целом. Но документы, посвященные конкурентной политике, в этой системе отсутствуют, что создает угрозу и для ее долгосрочного планирования, и для ее системной реализации.

Проведение конкурентной политики выходит далеко за рамки антимонопольной политики в узком смысле слова и вовсе не ограничивается компетенциями ФАС России. Ее реализация в отдельных отраслях и сферах экономики требует объединения усилий ряда министерств и ведомств. При этом провозглашаемые цели конкурентной политики, как правило, формулируются слишком обобщенно, в терминах повышения благосостояния потребителей, стимулирования эффективности производителей и иных абстрактных позиций, не позволяющих четко сформулировать основные направления скоординированной работы.

Поэтому для успешного достижения целей конкурентной политики, необходимых для развития экономики в целом, важно сформулировать долгосрочные приоритетные задачи конкурентной политики, которые позволят, во-первых, избежать конфликтующих решений и, напротив, добиться синергетического эффекта, во-вторых, оптимизировать распределение усилий и ресурсов.

Этот доклад направлен на предварительное определение таких приоритетов с учетом позиционирования конкурентной политики как системы. В рамках доклада учтены усилия, уже предпринятые ФАС России по формированию приоритетов конкурентной политики, но при этом проанализированы и причины их возможной недостаточности, и факторы трудности имплементации их результатов в стратегические документы России.

Доклад состоит из двух разделов. В первом разделе на базе экономико-правового анализ рассматриваются фундаментальные нормативные основы национальной конкурентной политики, заложенные в двух актах: Конституции России и законе «О защите конкуренции».

Их содержание, с одной стороны, служит ориентиром для стратегических приоритетов, с другой стороны, в части как защиты конкуренции в целом, так и конкретных ее механизмов оно во многом обуславливает инерционность конкурентной политики.

Во втором разделе проводится анализ конкурентной политики на основе системного подхода, а именно определяются свойства конкурентной политики как системы, и на этой основе выделяются функциональные (важные для устойчивого существования системы в целом) и отраслевые долгосрочные приоритеты.

Это позволяет определить по итогам работы список приоритетов для российской долгосрочной конкурентной политики в целом. На основании данного списка далее возможно формирование конкретных задач и мероприятий государственных органов власти для развития конкуренции и конкурентной среды в России.

1 Нормативно-правовые основы приоритизации конкурентной политики России

Нормативно-правовая база конкурентной политики России состоит из достаточно обширного ряда нормативных документов разного уровня. Как указывают И. Артемьев¹ и соавторы в базовой работе «Конкурентное право России» (Артемьев и др., 2014), в состав источников антимонопольных норм России входят Конституция Российской Федерации (далее – Конституция), ряд федеральных законов: прежде всего, Федеральный закон от 26 июля 2006 г. № 135-ФЗ «О защите конкуренции», а также Гражданский Кодекс Российской Федерации (далее – ГК РФ), Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях (далее – КоАП РФ), Федеральный закон от 17 августа 1995 г. № 147-ФЗ «О естественных монополиях» (далее – закон «О естественных монополиях»), и ряд отраслевых законов (в том числе Федеральный закон «Об электроэнергетике» от 26 марта 2003 г. № 35-ФЗ (далее – закон «Об электроэнергетике»), Федеральный закон «Об основах государственного регулирования торговой деятельности в Российской Федерации» от 28 декабря 2009 г. № 381-ФЗ (далее – закон «О торговле») и другие). Кроме того, источником антимонопольных норм являются международные договоры, многочисленные подзаконные акты различных органов власти и ведомств, в том числе ФАС России, и судебная практика, результаты которой влияют на правоприменение через квазипрецеденты и разъясняющие документы системы высших судов России. (Отметим, что в данной работе мы не рассматриваем региональные нормы).

И. Артемьев и соавторы в рамках работы по конкурентному праву (Артемьев и др., 2014) делают акцент на антимонопольном законодательстве, хотя если исходить из структурного разделения конкурентной политики на защитную (включающую, в свою очередь, непосредственно «жесткое ядро» антимонопольной политики) и активную, следуя логике С. Авдашевой и А. Шаститко (Авдашева, Шаститко, 2010), конкурентное законодательство можно интерпретировать более расширительно. Собственно говоря, даже закон «О естественных монополиях», как отмечают авторы (Артемьев и др., 2014), является «антиподом» закона «О защите конкуренции» по предмету регулирования. Впрочем, они причисляют его к сфере антимонопольного законодательства на основе сложившейся практики, поскольку функции контроля за выполнением закона «О естественных монополиях» в России возложены, в том числе, на ФАС России, а сами компании – субъекты естественной монополии попадают также и под действие закона «О защите конкуренции».

¹ Руководитель ФАС России.

Если же учитывать наличие в составе конкурентной политики также и «активного» направления, связанного, в частности, именно с регулированием естественных монополий, снижением входных барьеров на рынки, а также с регулированием деятельности государства как участника рынка (Авдашева, Шаститко, 2010, с. 11), то все встает на свои места, и закон «О естественных монополиях» гармонично вписывается в эту структуру. Вдобавок к этому при таком подходе в орбиту конкурентной политики также должны попадать законы о государственных закупках и законы, связанные с нормами о выдаче лицензионно-разрешительной документации, доступом к факторам производства – одним словом, все законы, оказывающие влияние на создание и интенсификацию конкуренции, а не только на ее защиту.

Безусловно, рассмотрение всего широкого массива законов и подзаконных актов довольно затруднительно и, вообще говоря, не имеет большого смысла с точки зрения стратегических ориентиров и приоритетов конкурентной политики, а также системных долгосрочных эффектов для конкуренции, поэтому здесь мы концентрируемся только на основополагающем законе «О защите конкуренции». Это, впрочем, не означает, что отдельно взятые отраслевые нормы не могут оказывать большого эффекта на общественное благосостояние в национальном масштабе. К примеру, трудно переоценить влияние Федерального закона «Об экспорте газа» от 18 июля 2006 г. № 117-ФЗ. Этот закон, хотя и относится к сфере экспорта, является одним из краеугольных камней в основе диспропорциональной организации национального рынка газа, который в свою очередь является основным источником энергии для всей экономики.

Тем не менее здесь мы остановимся на критическом анализе тех норм, которые играют стратегическую роль для конкурентной политики в целом, которые влияют на долгосрочную траекторию развития конкуренции в России.

1.1 Конкуренция в Конституции: перспективные и рискованные приоритеты

Прежде всего, важно отметить закрепление принципов конкуренции в целом ряде статей Конституции (Конституция, 1993). В этом контексте выделяют следующие статьи (Артемов и др., 2014; Тарасов, 2017):

- часть 1 статьи 8, декларирующую: «В Российской Федерации гарантируются единство экономического пространства, свободное перемещение товаров, услуг и финансовых средств, поддержка конкуренции, свобода экономической деятельности» (Конституция, 1993);

- статью 34, предусматривающую право на предпринимательство и иную экономическую деятельность, а также запрещающую «деятельность, направленную на монополизацию и недобросовестную конкуренцию» (Конституция, 1993);
- статью 71, которую интерпретируют как причисление антимонопольных норм к федеральному уровню полномочий (при их распределении между федеральным центром и регионами) (Артемьев и др., 2014; Тарасов, 2017), хотя на самом деле в этой статье антимонопольная политика напрямую не упоминается, а речь идет о правовых основах единого рынка;
- статью 74, запрещающую создание препятствий для свободного перемещения товаров на территории России.

Оценивая вклад Конституции в нормативно-правовую базу конкурентной политики России, следует в первую очередь подчеркнуть сам факт упоминания поддержки конкуренции и защиты конкуренции через запреты на антиконкурентное поведение (по крайней мере отдельные его аспекты, так как его виды необязательно исчерпываются «монополизацией» и недобросовестной конкуренцией). Тем самым государство принимает на себя функции осуществления конкурентной (и даже конкретно антимонопольной) политики, и, следовательно, отказ от этой функции требует очень высоких издержек, связанных с изменением Конституции. Благодаря этому отсутствует правовая неопределенность в отношении самого факта противодействия государства антиконкурентному поведению. Впрочем, отметим, что в ст. 30 Конституции Грузии также упоминается обязательство государства поддерживать конкуренцию и бороться против монополизма, что не помешало властям этой республики кратковременно упразднить национальную антимонопольную службу в середине 2000-х годов.

Некоторые авторы рассматривают конкуренцию «как один из основополагающих принципов конституционного строя» (Кинев, Франкевич, 2015, с. 7), но это все же представляется некоторым преувеличением. В литературе есть и более радикальные подходы к оценке важности защиты конкуренции, когда со ссылкой на ее исключительную роль с позиций Конституции предлагается переподчинить ФАС России напрямую Президенту России, при этом, правда, сохранив за ФАС России только контрольно-надзорную деятельность (Евтушенко, 2015).

Важным содержательным элементом перечисленных норм Конституции является указание на необходимость обеспечения единого рынка (ст. 71), единого экономического пространства (ст. 8), запрета препятствий на перемещение товаров (ст. 74).

Это задает *один из приоритетных аспектов активной конкурентной политики – региональный аспект*, связанный со снижением барьеров входа/выхода между рынками в разных географических границах в пределах России, сглаживанием межрегиональных диспропорций между региональными (локальными) рынками и их регулированием, а также повсеместным распространением конкурентного порядка. На наш взгляд, реализация этого направления политики лежит преимущественно в сфере активной конкурентной политики, хотя применение норм антимонопольной политики также отчасти лежит в русле этого направления, в части недопущения необоснованного отказа от поставок отдельным потребителям или их дискриминации, недопущения создания барьеров для входа на рынок со стороны доминирующих фирм или отказа в доступе к инфраструктуре естественных монополий. Но в части активной политики формируется еще более широкое поле для деятельности, включая внедрение Стандарта развития конкуренции в субъектах Российской Федерации, распространение лучших региональных практик защиты и развития конкуренции, снижение издержек доступа к физической и бизнес-инфраструктуре.

Этот приоритет представляется весьма перспективным с экономической точки зрения: огромный потенциал рынков Российской Федерации признается одним из основных факторов национальной конкурентоспособности – его использование может приносить преимущества как на основе эффекта масштаба, так и на основе интенсивной конкуренции между многими производителями со всей страны. Но реализация этого преимущества зависит от усилий по формированию единых национальных рынков, насколько это возможно. Выполнение этой задачи не может быть достигнуто исключительно силами ФАС России, но требует согласованной деятельности Правительства России в целом.

Формулировки в Конституции обуславливают риски не вполне экономически обоснованной интерпретации ее положений, а именно запрета на деятельность, направленную на монополизацию. Как вполне обоснованно заключает Т. Хабриева, «в законодательстве содержание этой деятельности [монополизации] не нашло должного отражения» (Хабриева, 2017, с. 11), в то время как «монополизация не всегда рассматривается как явление сугубо негативного свойства» (Хабриева, 2017, с. 11). Действительно, широко известно обоснованное Й. Шумпетером утверждение о положительном вкладе крупных предприятий, в частности, промышленных монополий, в создание инноваций, а следовательно, и в экономическое развитие (Шумпетер, 1982; Schumpeter, 1942). Строго говоря, сам факт монополизации какой-либо отрасли или рынка необязательно приводит к снижению общественного благосостояния, во-первых, в связи с возможными положительными эффектами для инновационной активности. Во-вторых, монополист необязательно будет вести себя в соответствии с моделью

классической монополии, завышая цену и ограничивая выпуск. Например, если на рынке существуют достаточно низкие входные барьеры, то результат действий монополиста вполне может оказаться примерно таким же, как и результат конкурентной рыночной структуры, если исходить из теории «состязательных рынков» У. Баумоля и соавторов (Baumol et al., 1982). В-третьих, существуют и естественные монополии, для которых монополизация является экономически обоснованной. Можно пойти и еще дальше: если конкурирующая фирма пытается разработать уникальное инновационное решение, чтобы стать монополистом на рынке благодаря техническому преимуществу, или просто пытается снизить издержки и цены, повысить качество для повышения своей рыночной доли, то такие действия тоже могут быть квалифицированы как направленные на монополизацию. Наконец, если запрещаются действия, направленные на монополизацию, то как квалифицировать действия компании, уже ставшей монополистом, по злоупотреблению своим положением?

На практике этот проблемный вопрос был частично решен нижестоящим правовым актом, а именно законом «О защите конкуренции», достаточно четко определившим понятие «монополистическая деятельность» взамен понятия «монополизация», так что под запретом оказалось именно злоупотребление доминирующим положением. В данном случае проблема экономически необоснованной интерпретации этого положения Конституции – положения о запрете монополизации – не представляет серьезного риска сама по себе, исходя из сложившейся практики.

В то же время наличие в Конституции такой формулировки служит сигналом о риске искаженного восприятия законодателем экономических закономерностей, априори отрицательного отношения к монополии, так что необоснованным приоритетом конкурентной политики может стать, к примеру, борьба за снижение рыночной концентрации под лозунгом «демонополизации» путем внедрения повсеместных требований по развитию малых и средних предприятий, разделения крупных фирм или ограничения их роли. Такие действия действительно могут иметь положительные эффекты во многих случаях, но их повсеместная приоритизация не представляется целесообразной.

1.2 Закон «О защите конкуренции» и его долгосрочная роль

Основной антимонопольный закон претерпел достаточно много изменений за более чем 25 лет функционирования антимонопольной политики в России. В 1991 году была принята первая версия такого закона: Закон РСФСР от 22 марта 1991 г. № 948-І «О конкуренции и ограничении монополистической деятельности на товарных рынках». Впоследствии, в 1990-х годах были приняты законы, регулирующие рекламную деятельность, конкуренцию на рынке

финансовых услуг, деятельность естественных монополий. Наконец, в 2006 году с учетом положений и практики применения этих законов был принят современный закон «О защите конкуренции» (ФЗ «О защите конкуренции», 2006), хотя и он прошел через целый ряд крупных изменений, воплощенных в четырех т. н. «антимонопольных пакетах», последний из которых (на данный момент) был подписан в 2015 году (Артемьев и др., 2014).

Вполне естественно, что базовые нормы российского закона «О защите конкуренции», касающиеся «жесткого ядра» антимонопольной политики, в целом соответствуют зарубежной традиции – основным принципам американского и особенно европейского антимонопольного законодательства. В этих основных нормах, касающихся запрета злоупотребления доминирующим положением (монополизацией рынка), антиконкурентных соглашений и недобросовестной конкуренции, сложно усмотреть какие-то стратегические приоритеты и специфические долгосрочные эффекты, помимо собственно защиты конкуренции на товарных рынках.

В то же время значительный массив дополнительных статей и особенностей применения элементов «жесткого ядра» позволяет говорить о наличии в законе факторов, способных повлиять на конкуренцию в России в долгосрочной перспективе.

Одной из дискуссионных норм закона «О защите конкуренции» является норма о коллективном доминировании (п. 3 ст. 5), предусматривающая возможность применения санкций за злоупотребление доминирующим положением к тем субъектам, которые обладают относительно низкой рыночной долей, но действуют в рамках рынка с высокой концентрацией и поэтому – предположительно – могут воздействовать на условия обращения товара на рынке путем так называемого молчаливого сговора, то есть такого поведения участников рынка, *как если бы* между ними действовало антиконкурентное соглашение. Хотя такой подход к антимонопольному правоприменению не является уникально российским и встречается также и в европейской практике, но в России его введение и применение вызвало споры (подробнее см. в (Горейко, 2011; Шаститко, 2011; Сушкевич, 2009)) с учетом недостатков применения экономического анализа.

В данном контексте следует затронуть вопросы, связанные с проведением экономического анализа в рамках антимонопольных расследований по российскому законодательству. Ключевым элементом такого анализа обычно является оценка состояния конкуренции на рынке, проводимая в соответствии с Приказом ФАС России от 28 апреля 2010 г. № 220 «Об утверждении Порядка проведения анализа состояния конкуренции на товарном рынке» (далее – Порядок-220).

Вопросы системных особенностей применения Порядка-220 затрагивались исследователями неоднократно (например, в (Авдашева, Шаститко, 2011a) в отношении предшествующей версии данного документа и в (Горейко и др., 2014)). Важные для этой работы выводы в обоих случаях состоят в том, что экономический анализ, проводимый ФАС России, касается преимущественно структурных аспектов рынка, в особенности рыночной концентрации, а не оценки поведения участников рынка. Причем эта особенность вызвана не характеристиками рассматриваемых рынков или исполнителей анализа, а самим содержанием Порядка-220.

После определения доминирующего положения для установления факта злоупотребления регулятор квалифицирует цену как монопольно высокую, руководствуясь издержками производства, а не сопоставлением с ценами других рынков. Эта особенность определяется, в частности, сложностью нахождения сопоставимых рынков в соответствии с жесткими критериями сопоставимости, установленными в ст. 6 закона «О защите конкуренции» (Авдашева, 2011).

В меньшей степени внимание в рамках этих исследований уделялось последствиям особенностей Порядка-220 и его применения для компаний, но данные последствия довольно прозрачны: компании с высокой рыночной долей вынуждены нести высокие риски антимонопольного преследования вне зависимости от степени конкурентного давления, которому они подвергаются де-факто. Фундаментальной проблемой в этом случае становится упомянутая выше ситуация «состязательных рынков», когда из-за низких барьеров входа монополист фактически не имеет важности хоть в какой-то мере пользоваться рыночной властью (Baumol et al., 1982). Компании с низкой рыночной долей, напротив, получают возможность использовать рыночную власть, в случае если они обладают ею под влиянием иных факторов (например, владения специфическими активами или ключевыми мощностями). Частично компании с относительно низкой долей могут быть подвергнуты санкциям в рамках применения нормы о коллективном доминировании, но вовсе необязательно, например, третья или пятая компания по объему продаж на рынке, попадающие под критерии этой нормы, будут действительно иметь рыночную власть. И наоборот, необязательно компании, обладающие рыночной властью, к примеру, за счет владения ключевыми мощностями, будут попадать под действие нормы о коллективном доминировании. Одним словом, обоснованность применения нормы о коллективном доминировании может носить случайный характер.

Дополнительным эффектом использования в качестве критерия монопольно высокой цены соотношения этой цены и уровня издержек, как справедливо отмечает С. Авдашева

(Авдашева, 2011), будет стимулирование компаний к фактическому или номинальному завышению собственных издержек вместо повышения эффективности.

Подобно норме о коллективном доминировании, дискуссии вызывало и продолжает вызывать применение нормы о согласованных действиях (ст. 8, ст. 11.1 закона «О защите конкуренции»). Эта норма напрямую направлена против молчаливого сговора и фактически позволяет выявлять такой сговор на основе наблюдаемого поведения субъектов рынка при соблюдении некоторых предпосылок. Хотя в этом случае особую актуальность должен приобретать углубленный анализ поведения участников рынка, на практике в этих разбирательствах производится лишь установление параллелизма поведения, но оно не подкрепляется в достаточной степени анализом структуры рынка, механизмов возможного информационного взаимодействия и целесообразности молчаливого сговора для самих продавцов с учетом фактических параметров рынка (Авдашева, Шаститко, 2011б).

В условиях недостаточно высоких стандартов доказательства согласованных действий у компаний также повышаются антимонопольные риски, связанные с необоснованным обвинением в антиконкурентном поведении. Как известно необоснованное обвинение (а в более широком плане – ошибки I рода в правоприменении) оказывает негативное влияние на сдерживание монополизма.

Результатом повышения рисков может стать как ограничение экономической активности компаний, так и их стремление к пересмотру механизмов взаимодействия в пользу большего использования вертикальной интеграции в целях вывода отношений из-под антимонопольного принуждения. Если при прочих равных условиях эта вертикальная интеграция сама по себе не была необоснованной, то ее вынужденное применение может привести к снижению эффективности функционирования рынков.

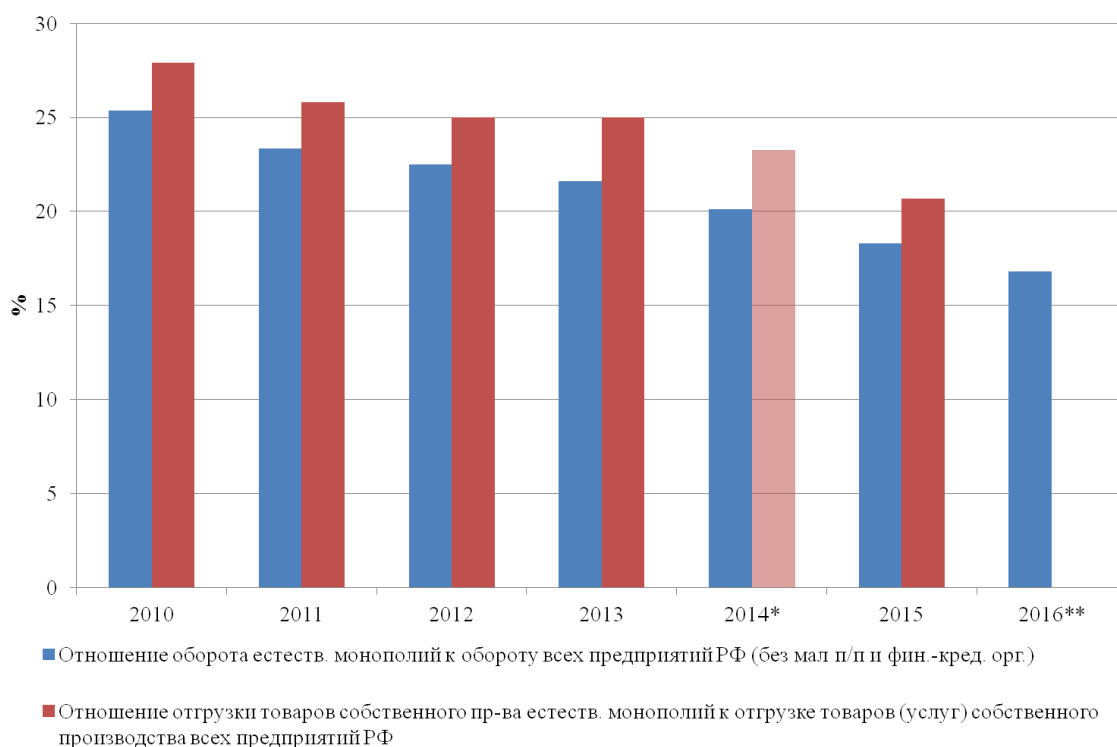
Наличие перечисленных проблем в части норм о согласованных действиях и о коллективном доминировании, связанных как с их определением в законе «О защите конкуренции», так и с их применением (которое в свою очередь в значительной мере определяется другими нормами закона «О защите конкуренции» и подзаконных актов) требует повышения сложности экономического анализа в ходе деятельности ФАС России.

Наличие целого ряда долгосрочных эффектов в виде ограничения экономической активности компаний, завышения издержек, необоснованной вертикальной интеграции и иных последствий, зависящих от масштабов и качества антимонопольной политики, обуславливает формирование *стратегического приоритета конкурентной политики, связанного с переходом к «интеллектуальной» (smart) антимонопольной политике,*

основанной на более высоких стандартах экономического анализа и минимизации ошибок, связанных с ложным обвинением.

Большое внимание в законе «О защите конкуренции» уделяется отраслям с естественно-монопольным компонентом. Как было отмечено выше на основе работы И. Артемьева и соавторов (Артемьев и др., 2014), регулирование естественных монополий фактически включено в состав антимонопольного законодательства и передано в юрисдикцию ФАС России. После передачи в антимонопольный орган полномочий ФСТ России роль ФАС России еще более усилилась.

Оставить без внимания этот сектор в рамках конкурентной политики объективно невозможно, хотя бы исходя из значения субъектов естественных монополий для функционирования и развития национальной экономики в целом, даже если исходить просто из валовых показателей: хотя в последние годы их доля в совокупном национальном обороте организаций и суммарной отгрузке товаров (услуг) собственного производства в российской экономике сокращается, она, тем не менее, достигает уровня 15–20% (Рисунок 1).



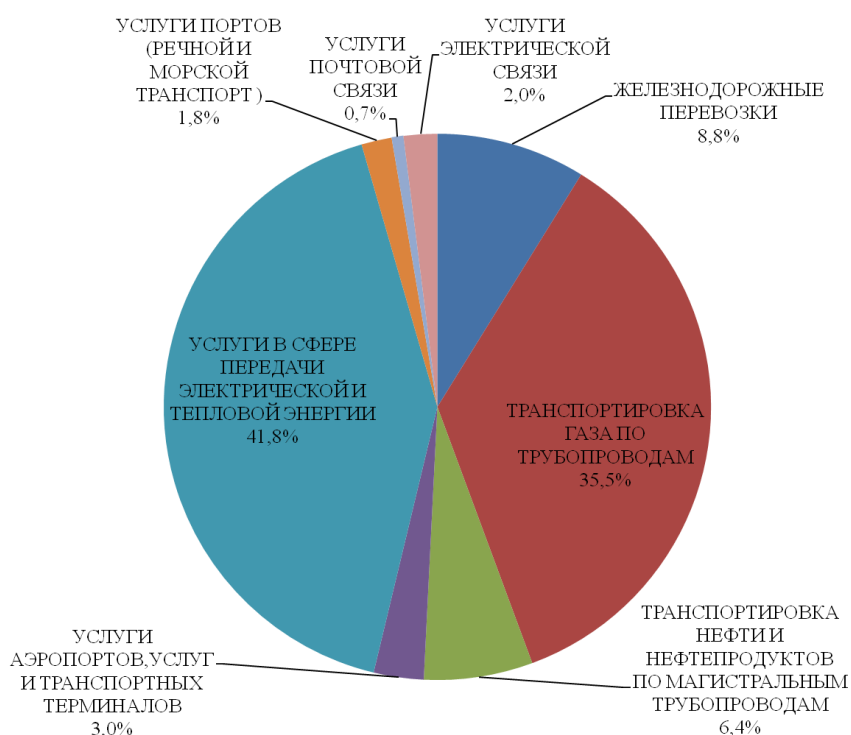
Источник – Росстат. * – данные по отгрузке за 2014 год получены путем интерполяции данных 2013 и 2015 годов. ** – данные по отгрузке за 2016 год отсутствуют

Рисунок 1 – Доля оборота и производства сфер естественных монополий в национальной экономике России

Не менее важной является обеспечивающая роль естественно-монопольных отраслей, зачастую являющихся инфраструктурными отраслями. Именно они во многом определяют и

единство экономического пространства России, которое рассматривалось выше в рамках анализа конституционных норм, и условия ведения бизнеса в целом. Крупнейшими сферами естественных монополий остаются сферы энергообеспечения (газовая и электроэнергетическая отрасли), регулированию и дальнейшему реформированию которых придется уделить особое внимание в рамках приоритета работы по естественным монополиям (Рисунок 2).

П. 3 ст. 10 закона «О защите конкуренции» предписывает регулирование доступа к ряду услуг, производимых естественно-монопольными отраслями, состав которых определяется законом «О естественных монополиях». П. 5 ст. 5 закона «О защите конкуренции» автоматически присваивает статус доминирующей на рынке фирмы всем субъектам естественных с вытекающими отсюда обязанностями ФАС России по борьбе против возможного злоупотребления доминирующим положением. После упразднения ФСТ России полномочия ценового (тарифного) регулирования также переданы в руки ФАС России рядом подзаконных актов отраслевой направленности.



Источник – Росстат

Рисунок 2 – Доля отдельных сфер естественных монополий в структуре их суммарного оборота

Концентрация всех этих функций в руках антимонопольного органа вкупе со значительными эффектами, которые оказывает регулирование естественно-монопольных

отраслей в рамках законов «О защите конкуренции» и «О естественных монополиях» на поддержку конкуренции на едином экономическом пространстве России (и ЕАЭС) обуславливает *стратегический приоритет конкурентной политики в сфере естественных монополий*.

Закон «О защите конкуренции» содержит еще одну особенность, не свойственную в полной мере зарубежным антимонопольным юрисдикциям: иммунитеты для отношений в сфере обращения прав на результаты интеллектуальной деятельности (РИД). П. 4 ст. 10 и п. 9 ст. 11 закона «О защите конкуренции» предусматривают, что ни запреты на злоупотребление доминирующим положением, ни запреты на антиконкурентные соглашения не распространяются на, соответственно, действия и соглашения, предпринимаемые в рамках реализации прав на РИД.

Одним из фундаментальных оснований данного подхода является необходимость защиты интеллектуальных прав создателя РИД, которые в свою очередь выполняют важную стимулирующую функцию для создания инноваций. Впрочем, наличие упомянутых иммунитетов не означает отказа от применения антимонопольного принуждения к сфере обращения товаров, при производстве которых используются права на РИД, хотя именно в этой сфере часто и происходит коммерциализация РИД.

Отношение к существованию таких иммунитетов у экспертного сообщества является двояким (подробнее о анализ различных эффектов изменений в данной сфере изложен в ряде исследований авторов данной работы (Шаститко, Курдин, 2012; Шаститко, Курдин, 2016; Курдин, Шаститко, 2017)). С одной стороны, повышение доли высокотехнологичных отраслей в национальной экономике способно обострить проблему доступа к РИД, и возможности ограничения этого доступа, если они не будут урегулированы конкурентной политикой, способны стать тормозом на пути инновационного развития. С другой стороны, неоднозначный опыт антимонопольного правоприменения и наличие ряда нерешенных вопросов в других отраслях вкупе с неясностью того, как эти вопросы будут транслироваться на более сложные отношения в сфере обращения РИД, и необходимостью обеспечить как можно более стабильные и безрисковые условия для производителей собственных РИД в стране, заставляет относиться к отмене иммунитетов крайне осторожно.

Таким образом, нормы закона «О защите конкуренции» с высокой вероятностью потребуют развития в части обращения прав на РИД, *и, соответственно, вопросы конкурентной политики в сфере объектов интеллектуальной собственности должны стать еще одним стратегическим приоритетом конкурентной политики*.

Наконец, одной из важнейших черт российской конкурентной и, в частности, антимонопольной политики является большое внимание к отношениям в сфере возможных ограничений конкуренции в ходе деятельности государственных органов. Как отметил А. Цыганов², говоря о становлении российского антимонопольного законодательства, «в законе с самого начала появилась целая глава, посвященная действиям и соглашениям органов власти, которые ограничивают конкуренцию. Это абсолютная новелла российского антимонопольного законодательства. Нигде в мире такого не было» (Кривошапко, 2016). Проблема искажающей роли государства в первые трансформационные годы, когда еще была сильна инерция плановой экономической системы, вполне понятна, однако и до сих пор значимость антиконкурентных действий со стороны органов власти сохраняется. Как отмечает далее А. Цыганов, «за последние три года доля нарушений со стороны органов власти несколько сократилась. Сейчас она составляет *около 40 процентов* [курсив авт.]. Однако проблема есть, и она не в отсутствии каких-то законодательных норм» (Кривошапко, 2016).

Действительно, только в законе «О защите конкуренции» пресечению и предотвращению антиконкурентных действий органов власти посвящена, во-первых, глава 3, содержащая непосредственно запреты на нарушения органов государственной власти, во-вторых, главы 4 и 5 (частично), которые регулируют порядок проведения различных процедур, связанных с торгами, в том числе в отношении государственного и муниципального имущества (глава 4), а также порядок предоставления государственных и муниципальных преференций (глава 5).

Сохраняющаяся большая роль государства не только как хозяйствующего субъекта, но и как организации, деятельность которой способна привести к значительным про- и антиконкурентным эффектам в рамках различных направлений государственной политики, цели которых не связаны напрямую с конкуренцией (подробнее см. подраздел 1.2 этой работы), заставляет рассматривать в качестве *стратегического приоритета конкурентной политики проблемы контроля действий государственных органов, включая и проблемы сочетания конкурентной и промышленной политики.*

Подытоживая результаты экономико-правового анализа в данном подразделе, можно предварительно определить ряд направлений конкурентной политики, которые либо непосредственно заложены в законодательство в силу их стратегической важности, либо

² Заместитель руководителя ФАС России.

спровоцированы различными долгосрочными эффектами, вытекающими из особенностей законодательства:

- региональный (пространственный) аспект конкурентной политики;
- переход к «интеллектуальной» (smart) антимонопольной политике;
- конкурентная политика в сфере естественных монополий;
- конкурентная политика в сфере объектов интеллектуальной собственности;
- проблемы контроля действий государственных органов, включая и проблемы сочетания конкурентной и промышленной политики.

2 Приоритеты долгосрочной конкурентной политики в системе документов стратегического планирования

Для корректного определения приоритетов долгосрочной конкурентной политики нужно, прежде всего, дать достаточно аккуратную дефиницию самого понятия «приоритет», чтобы отграничить его от других близких понятий. Такими понятиями выступают цели и задачи конкурентной политики. В данной работе мы исходим из того, что цели конкурентной политики носят обобщенный характер, представляют собой желаемое состояние тех субъектов, на которых конкурентная политика оказывает влияние, и не включают представление о методах, с помощью которых конкурентная политика приближает субъекты к этому желаемому состоянию. Цели конкурентной политики государства близки к целям других направлений государственной экономической политики (в наиболее обобщенном виде это максимизация общественного благосостояния, хотя более точные формулировки могут звучать совершенно по-разному, в том числе в зависимости от того, какая именно функция общественного благосостояния принимается государственной экономической политикой в данный период времени). Поэтому даже идентификация конкурентной политики исключительно через ее цели, без применяемых методов невозможна. Иными словами, отличительные черты конкурентной политики как таковой, то есть фактические границы системы конкурентной политики задаются именно ее методами: максимизация общественного благосостояния достигается через развитие конкуренции между экономическими агентами. Это, конечно, же не означает неважности целей для формулирования приоритетов – напротив, внимание к целям конкурентной политики при формулировании ее приоритетов позволяет отойти от чрезмерной концентрации на методах работы, когда максимизация масштабов применения методов может подменить базовые цели конкурентной политики.

Задачи конкурентной политики, напротив, имеют прямое отношение к методам: образно выражаясь, если цель – это конечная точка всех путей, а метод – собственно сам путь, то задачи представляют собой промежуточные вехи на каждом из путей. В то же время, поскольку методы конкурентной политики связаны друг с другом и нередко приводят к выполнению одних и тех же задач, то взаимно однозначное соответствие между методами и задачами конкурентной политики отсутствует.

Приоритеты в данном докладе интерпретируются как важнейшие задачи конкурентной политики. В ряде случаев приоритеты как задачи автоматически приоритизируют и присущие этим задачам методы – например, развитие регулирования естественных монополий

подразумевает применение методов ценового (тарифного) регулирования, обеспечение недискриминационного доступа к услугам естественных монополий – хотя это необязательно так. Долгосрочные приоритеты приходится определять достаточно широко в силу высокой неопределенности, поэтому в данной работе в качестве синонима используется также понятие «приоритетное направление».

Приоритеты могут быть разделены на функциональные и отраслевые. Функциональные приоритеты подразумевают приоритетные задачи, связанные с устойчивым и эффективным функционированием конкурентной политики как системы в долгосрочной перспективе. Отраслевые приоритеты подразумевают выбор и постановку задач применительно к отдельным объектам конкурентной политики, если они оказываются особенно важными или эффективными с точки зрения целей государственной экономической политики в целом.

2.1 Формальное позиционирование приоритетов долгосрочной конкурентной политики

Сложнейшей проблемой стратегического планирования на уровне национальной экономики является формирование единой системы стратегических планов по многочисленным и разнородным сферам и отраслям, с учетом их взаимосвязанности, которые обеспечивали бы не только выполнение единых задач системы стратегического планирования, но и скоординированное движение на пути к этим задачам. Еще более усложняет ситуацию наличие регионального стратегического планирования. Речь идет о формировании десятков, а с учетом региональных планов – сотен документов, требующих согласованной разработки или хотя бы взаимной увязки.

Важным элементом систематизации этой работы в России стало принятие Федерального закона от 28 июня 2014 г. N 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» (закона «О стратегическом планировании»). Он предусмотрел 11 документов «верхнего уровня», разрабатываемых в рамках целеполагания, прогнозирования, планирования и программирования, а также ряд отраслевых и региональных документов.

В то же время закон «О стратегическом планировании» не содержит упоминаний о необходимости долгосрочной конкурентной политики, что оставляет нерешенным вопрос о ее месте в системе стратегических планов.

Одним из основных вопросов с точки зрения обеспечения устойчивости конкурентной политики, поддержки ее снабжения необходимыми ресурсами, мониторинга выполнения целей и задач является наличие и статус стратегического программного документа,

закладающего основы долгосрочной конкурентной политики и описывающего конкретные направления и показатели ее развития.

До сих пор эти основы закладывались в широких стратегических документах как один из элементов более масштабной повестки, либо в ведомственных документах. Исключением можно считать «дорожную карту» (план мероприятий) «Развитие конкуренции и совершенствование антимонопольной политики», утвержденную распоряжением Правительства России от 28 декабря 2012 года №2579-р, однако, во-первых, распоряжения Правительства не имеют нормативного характера, в отличие от постановлений Правительства или нормативных указов Президента России, во-вторых, статус распоряжения подразумевает участие ограниченного круга уполномоченных данным распоряжением «профильных» органов власти и, в-третьих, в данном случае распоряжение и соответствующий ему план мероприятий имеют ограниченный среднесрочный горизонт планирования. В результате по распоряжению Правительства России от 6 февраля 2016 г. № 174-р «дорожная карта» фактически утратила силу в связи с выполнением предписанных в ней мероприятий и окончанием срока ее действия. Но какой-либо замены в данном распоряжении предусмотрено не было, и проблема средне- и долгосрочного планирования конкурентной политики «повисла в воздухе».

Как уже упоминалось выше, закон «О стратегическом планировании» не решил эту проблему, поскольку не акцентировал внимание на целесообразности долгосрочных стратегических планов или хотя бы приоритетов в сфере развития конкуренции.

К концу 2017 года (на момент написания этого доклада) основные стратегические документы находились на стадии разработки (в соответствии с графиком закона «О стратегическом планировании»), и до их принятия сложно представить, в какой степени перспективные задачи конкурентной политики будут интегрированы в стратегические документы.

В связи с этим возникает несколько магистральных альтернатив позиционирования долгосрочных приоритетов конкурентной политики:

- разработка специализированного документа стратегического планирования федерального уровня с внесением поправок в состав стратегических документов согласно закону «О стратегическом планировании»;
- разработка рамочного документа, устанавливающего принципы и правила для документов стратегического планирования федерального и регионального уровня в аспектах, влияющих на состояние и развитие конкуренции;

- фактическая интеграция в общеэкономические документы стратегического планирования федерального и регионального уровня положений, касающихся развития конкуренции;
- фактическая интеграция в отраслевые документы стратегического планирования положений, касающихся развития конкуренции (как непосредственно в состав отраслевых стратегий, так и в формате отдельного документа);
- сохранение приоритетов конкурентной политики в рамках ведомственной стратегии и иных ведомственных документов ФАС России и иных органов власти, уполномоченных на развитие конкуренции в своих сферах.

Далее рассмотрены преимущества и недостатки предложенных вариантов (Таблица 1). Отметим, что они не являются взаимоисключающими, однако одновременная реализация нескольких вариантов в свою очередь связана с дополнительными издержками координации.

Таблица 1 – Преимущества и недостатки магистральных альтернатив позиционирования долгосрочных приоритетов конкурентной политики

	Преимущества	Недостатки
Новый стратегический документ	– высокая степень согласованности приоритетов в масштабах экономики из-за обязательного учета в стратегических документах более низкого уровня; – устойчивость из-за высоких издержек изменения; – сложность уклонения от исполнения	– необходимость изменения существующих состава и структуры стратегических документов; – вынужденная универсализация, (обобщенный характер из-за широкого круга «подотчетных» сфер)
Рамочный документ с принципами для стратегических документов	– достаточная степень согласованности приоритетов; – относительная легкость внедрения	– вынужденная универсализация; – высокие риски уклонения от исполнения из-за рамочного характера
Интеграция в общеэкономические документы	– устойчивость из-за высоких издержек изменения; – сложность уклонения от исполнения	– вынужденная универсализация; – риски несогласованной политики с учетом разнородности документов, разных периодов их принятия, разных ответственных за выполнение

Продолжение таблицы 1

	Преимущества	Недостатки
Интеграция в отраслевые документы	– конкретизация приоритетов и механизмов их достижения с учетом отраслевой специфики; – сложность уклонения от исполнения	– высокие риски несогласованной политики из-за вмешательства специфических отраслевых обстоятельств в каждом документе
Сохранение конкуренции в составе только ведомственных документов	– высокая степень согласованности приоритетов	– высокие риски уклонения от исполнения из-за ограниченности административного воздействия

Источник – составлено автором

В 2017 году ФАС России пыталась обозначить долгосрочные приоритеты в рамках проекта Указа Президента России «Об основных направлениях государственной политики по развитию конкуренции» и приложенного к нему «Национального плана развития конкуренции в Российской Федерации на 2017–2019 годы» (далее – Указ о развитии конкуренции и Национальный план соответственно). Но, по данным ФАС России от августа 2017 г. (ФАС России, 2017в) и более поздних публикаций в СМИ (Сапожков, Джумайло, 2017), согласование Указа о развитии конкуренции и Национального плана затянулось из-за ряда противоречий со стороны других органов власти.

Вероятная причина указанных проблем состоит в попытке гибридного подхода к реализации данного намерения, состоящего в объединении разных альтернатив из рассмотренного выше списка, что автоматически повышает транзакционные издержки.

С одной стороны, Указ о развитии конкуренции и Национальный план не подразумевают изменений в состав документов стратегического планирования (вдобавок его длительность является весьма ограниченной), и он содержит ряд основополагающих принципов государственной политики. Это позволяет говорить о создании рамочного документа для дальнейших стратегических разработок.

С другой стороны, Национальный план содержит ряд конкретных среднесрочных задач для определенных органов государственной власти, в том числе в отдельных отраслях, которые вполне способны войти в конфликт с их документами стратегического планирования, разрабатываемыми в соответствии с законом «О стратегическом планировании». Административное принуждение к выполнению такой политики могло бы быть обеспечено при формировании нового стратегического документа, с которым надлежало бы согласовать общеэкономические и отраслевые планы, либо же при интегрировании отдельных положений Национального плана в общеэкономические и отраслевые документы стратегического планирования. Действительно, значительная часть задач Национального плана могла бы быть интегрирована в эти документы исходя из их масштаба и содержания. Однако это не позволило бы принять все решения «в пакете» и снизило бы степень его внутренней согласованности – видимо, поэтому именно этот механизм не был избран ФАС России.

Но в рамках фактически выбранного пути внедрения Национального плана целостность структуры стратегического планирования нарушается: оказывается, что стратегические документы надо будет адаптировать, в том числе, к Национальному плану в соответствии с Указом о развитии конкуренции.

Безусловно, здесь можно провести параллель с Национальным планом противодействия коррупции, однако тот план влияет на функционирование отраслей и рынков опосредованно, тогда как развитие конкуренции оказывает прямое, непосредственное и

сильное влияние на значительную часть сфер, являющихся объектом стратегического планирования.

В то же время сохранение приоритетов только на ведомственном уровне серьезно ограничивает возможности формирования системной конкурентной политики с учетом множественности и противоречивости подходов ведомств (министерств) как к развитию конкуренции, так и к выполнению иных функций, которые влияют на развитие конкуренции (например, к мерам промышленной политики) (подробнее см. подраздел 3.2).

Таким образом, формальное позиционирование долгосрочных приоритетов конкурентной политики требует пересмотра для их фактического внедрения в рамки системы стратегического планирования.

Несмотря на эти сложности, Указ о развитии конкуренции и Национальный план, равно как и ранее принятая «Стратегия развития конкуренции и антимонопольного регулирования в Российской Федерации на период 2013–2024 гг.» (далее – Стратегия ФАС), вполне могут рассматриваться как основа для долгосрочной конкурентной политики с содержательной точки зрения.

2.2 Элементы системного подхода к построению долгосрочной конкурентной политики

При рассмотрении конкурентной политики с позиций системного подхода следует, прежде всего, определить элементы и характеристики этой системы. В соответствии с лаконичным определением из классической работы Л. фон Берталанффи «Общая теория систем» система представляет собой «комплекс взаимодействующих элементов». При этом отдельной расшифровки заслуживает взаимодействие, которое подразумевает, что элементы системы связаны определенным отношением R , и если связать эти же элементы другим отношением R' , то они будут вести себя иначе. Если же поведение элементов остается неизменным вне зависимости от отношения, то нет и взаимодействия в смысле, придаваемом Л. фон Берталанффи (von Bertalanffy, 1968).

С момента выхода этой фундаментальной работы (1968) теория систем и основанный на ней системный подход, конечно же, существенно развились, однако состав базовых концепций в целом остается прежним. Вдобавок к определению системы важно отметить, что каждая система может быть частью иерархии надсистем и подсистем, а также иметь открытый или закрытый характер в зависимости от наличия или отсутствия взаимодействия с внешним миром. Обозначим чуть подробнее концепции, связанные с функционированием систем, опираясь на тех промежуточных итогах, которые подвели в своем обзоре 2010 года К. Меле и соавторы именно применительно к сфере управления (Mele et al., 2010):

- равновесие, т. е. способность отвечать требованиям систем более высокого уровня, оказывающих влияние на данную систему (например, способность балансировать спрос и предложение в случае рыночной системы);
- гомеостаз, т. е. свойство системы обеспечивать динамическое равновесие, тесно связанное с наличием механизмов обратной связи для обнаружения и преодоления отклонений (von Bertalanffy, 1968);
- саморегулирование, т. е. наличие внутренних адаптивных механизмов;
- аутопоэзис, т. е. способность системы к самовоспроизводству;
- эквифинальность, т. е. способность системы приходить в одно и то же конечное состояние разными путями и из разных условий, которая обеспечивает возможность достижения устойчивого состояния открытой системы при динамических взаимодействиях (von Bertalanffy, 1968);
- общая финальность (с определенными оговорками можно назвать целеустремленностью), т. е. наличие общей финальной цели у всех взаимодействующих элементов системы.

Системный подход к построению долгосрочных приоритетов конкурентной политики заставляет рассматривать конкурентную политику в целом как систему, к которой применимы рассмотренные выше концепции.

При рассмотрении *элементов* конкурентной политики можно основываться на распространенной классификации «блоков» конкурентной политики, подробно проанализированной, в частности, С. Авдашевой и А. Шаститко (Авдашева, Шаститко, 2010). В соответствии с этой классификацией в составе конкурентной политики могут быть выделены три блока:

- защитная конкурентная политика (включающая т. н. «жесткое ядро антитраста», т. е. предотвращение антиконкурентных соглашений и злоупотребления доминирующим положением, а также борьбу с недобросовестной конкуренцией);
- активная конкурентная политика (включающая широкий спектр мер по развитию конкуренции на тех рынках и в тех сферах экономики, где ее раньше не существовало – например, при снижении входных барьеров, при реструктуризации естественных монополий, при реформировании государственных закупок);
- адвокатирование конкуренции как «интегрирующий элемент».

Как подчеркивают авторы (Авдашева, Шаститко, 2010), между этими блоками существует взаимосвязь из-за пересечения инструментов разных блоков по рынкам воздействия, а также из-за возможности применения одних и тех же инструментов в составе

разных блоков – и этот набор отношений задает структуру системы конкурентной политики. При этом свойства конкурентной политики как системы определяются особенностями соотношений между инструментами, которые, в частности, могут дополнять или замещать (вытеснять) друг друга (Авдашева, Шаститко, 2010).

Развивая и детализируя этот подход, отметим, что данные блоки фактически должны включать институты конкурентной политики в полном смысле слова, то есть не только нормы, но и механизмы принуждения, в том числе гарантов этих норм. Таким образом, элементами конкурентной политики как системы оказываются и нормы собственно антимонопольного и других отраслей законодательства, и организации, занимающиеся применением этих норм, если конкурентная политика входит в состав их функций.

Конкурентная политика встроена в *надсистему* государственной экономической политики, а в качестве *подсистем* имеет как систему норм (которые могут быть распределены по упомянутым выше блокам инструментов конкурентной политики), так и систему органов конкурентной политики (важнейшим компонентом которой является ФАС России). Последняя система, в свою очередь, встроена в надсистему органов государственной власти в России и имеет подсистему региональных органов власти.

Структура системы конкурентной политики, ее надсистем и подсистем может быть описана намного более подробно, но эта детализация не является необходимой для цели этой работы – выделения приоритетов конкурентной политики в целом на основе системного подхода.

Здесь для нас важно отметить, что отношения между блоками инструментов и между отдельными инструментами конкурентной политики задаются, с одной стороны, их направленностью на достижение одной и той же цели и близких задач экономической политики, зачастую на одних и тех же рынках, с другой стороны, использованием для реализации этих инструментов одних и тех же кадровых, финансовых, организационных и иных ресурсов.

Вот почему при определении долгосрочных приоритетов конкурентной политики необходимо учитывать свойства инструментов и целых блоков норм конкурентной политики не только с точки зрения целей и задач, для которых они более или менее пригодны, но и с точки зрения имеющихся для их реализации ресурсов и возможностей их распределения. Говоря в терминах анализа рынков, приходится учитывать взаимозаменяемость и взаимодополняемость инструментов конкурентной политики не только «по потреблению», но и «по производству». Если для реализации каких-либо потенциальных приоритетов потребуется (или будет целесообразно) применение комплекса инструментов конкурентной политики, это не означает, что действующая система органов конкурентной политики сможет

применить их все одновременно, и, следовательно, потребуется либо корректировать приоритет, либо обеспечить развитие системы органов конкурентной политики, в том числе наделение ее необходимыми ресурсами, с учетом соответствия масштабов этих ресурсов и ожидаемого эффекта от реализации приоритетов.

С учетом ограниченности ресурсов, доступных системе конкурентной политики, ее функциональным долгосрочным приоритетом становится разработка механизмов оптимизации распределения ресурсов между блоками и отдельными инструментами антимонопольной политики. На практике это обеспечивается путем:

- приоритизации механизмов сдерживания нарушений, оказывающих наиболее существенное влияние на общественное благосостояние (Шаститко, Павлова и др., 2016);
- обеспечения отбора наиболее эффективных инструментов и комбинаций инструментов конкурентной политики на основе экспертно-аналитической оценки результатов конкурентной политики с интенсивной опорой на современные методы эмпирических исследований.

Система конкурентной политики является *открытой*, поскольку на нее оказывает влияние целый ряд внешних факторов, в числе которых:

- особенности государственной экономической политики в целом;
- объемы и свойства ресурсов, выделяемых для целей конкурентной политики;
- макроэкономическая конъюнктура и конъюнктура отдельных товарных рынков;
- поведение объектов конкурентной политики (к примеру, их инициативы по изменению норм конкурентной политики, судебные иски в части оспаривания процедур и результатов конкурентной политики и т. п.).

В связи с этой открытостью определение долгосрочных приоритетов конкурентной политики тесно связано с требованиями к *эквивиальности* конкурентной политики как системы. Приходится признать, что базовые условия конкурентной политики могут существенно измениться, но при этом система (включая ее приоритеты) должна быть настроена таким образом, чтобы она могла продолжать реализацию указанных приоритетов разными путями, в том числе с использованием альтернативных инструментов.

Иными словами, *долгосрочные приоритеты должны быть осуществимыми и целесообразными с точки зрения надсистемы – государственной экономической политики – даже при существенном изменении внешних обстоятельств* – к примеру, при ужесточении внешних санкций, резких колебаниях курсов валют и цен на экспортируемые энергоресурсы, изменении вектора экономической политики между экспортной ориентацией и импортозамещением, вынужденным сокращением финансирования органов конкурентной политики или их отдельных функций.

Поддержание статического *равновесия* в системе конкурентной политики, а также динамического равновесия, то есть обеспечение *гомеостаза*, требует, во-первых, чтобы долгосрочные приоритеты не выводили систему конкурентной политики из равновесия сами по себе, то есть не приводили к несбалансированному, необратимому воздействию внешних или внутренних сил на систему, во-вторых, позволяли поддерживать *саморегулирование* конкурентной политики.

С точки зрения первого аспекта, долгосрочные приоритеты конкурентной политики не должны, в частности:

- приводить к расточительному использованию материальных, кадровых, организационных ресурсов (если нет уверенности, что эти расходы будут восполнены за счет внешних поступлений);
- провоцировать избыточное сопротивление объектов политики (участников рынков), если только оно не будет компенсировано поддержкой со стороны агентов надсистемы государственной экономической политики в целом (условно говоря, государства в целом);
- входить в противоречие с другими направлениями государственной экономической политики, если только это противоречие не будет обосновано несомненным повышением общественного благосостояния, способным обеспечить поддержку таким приоритетам и мерам конкурентной политики;
- вызывать внутренние конфликты в системе органов конкурентной политики.

В данный момент времени возможные долгосрочные приоритеты могут быть оценены с перечисленных позиций, но с учетом динамических изменений внешней среды, взаимодействующей с открытой системой конкурентной политики, требуется обеспечить внутренние механизмы саморегулирования.

Как было отмечено выше, гомеостаз тесно связан с наличием обратной связи, которая является необходимым инструментом для контроля отклонений системы от равновесия. Отчасти такая обратная связь обеспечивается и сегодня – например, с помощью ежегодного «Доклада о состоянии конкуренции в Российской Федерации» ФАС России (ФАС России, 2017а), который включает в себя также ряд сторонних оценок, касающихся конкурентной политики. Но при этом остаются неясными механизмы учета данных обратной связи в работе органов конкурентной политики, тем более не только ФАС России, но и других органов власти.

Представляется, что *механизмы обратной связи должны выйти за пределы ведомственного отчета ФАС России, составляемого самим этим органом власти, и приобрести более общий характер с учетом достигнутых лучших практик* – как в рамках

этого отчета, так и в рамках международного опыта (например, системы оценки антимонопольных органов Global Competition Review).

Механизмы обратной связи должны действовать не только в отношении мер конкурентной политики, но и в отношении мер регулирования, влияющих на конкуренцию, с целью последующей отмены регулирования, неоправданно искажающего конкуренцию (Шаститко, Павлова и др., 2016).

Аутопоэзис в системе конкурентной политики связан с необходимостью воспроизводства, во-первых, норм и стратегических ориентиров конкурентной политики, во-вторых, ресурсов, необходимых для ее реализации – в той мере, в которой это соответствует возможностям органов конкурентной политики.

В связи с этим желательно, чтобы стратегические документы в сфере конкурентной политики содержали бы позиции о необходимости периодического (регулярного) пересмотра и внесения корректировок – к примеру, раз в 5 лет или с иной периодичностью, которая была бы согласована с регулярностью пересмотров документов стратегического планирования федерального уровня. В частности, Стратегия ФАС на сегодняшний день таких норм не содержит, и это можно отнести к числу ее недостатков. Сложно ожидать того, что в течение 12 лет с 2013 до 2024 года не изменятся вызовы для конкурентной политики. Но эксплицитные стимулы или формальные обязательства по ее пересмотру у ФАС России отсутствуют. Это создает риски несвоевременного обновления стратегических документов, появления противоречий между старыми и новыми документами.

В отношении ресурсов наиболее важной возможностью для органов конкурентной политики является подготовка кадровых ресурсов. Она может быть реализована не только за счет программ повышения квалификации сотрудников антимонопольных органов (хотя и это важно), но и за счет:

- *поддержки и расширения профильных образовательных программ в высших учебных заведениях по экономическим и юридическим специальностям в сфере конкурентной политики;*
- *развития конкурентной культуры в национальной экономике путем адвокатирования конкуренции* (одним из ее механизмов может служить широкое внедрение систем антимонопольного комплаенса), способствующей укоренению задач конкурентной политики на ценностном уровне и повышающей возможности как прямого вовлечения профессионалов в деятельность по реализации конкурентной политики, так и развития экспертно-аналитического сопровождения конкурентной политики с косвенным вовлечением широкого круга специалистов в фактическое продвижение и реализацию мер конкурентной политики.

Общая финальность (целеустремленность) системы конкурентной политики должна обеспечиваться, во-первых, самим существованием долгосрочных приоритетов конкурентной политики, во-вторых, наличием механизмов их периодической корректировки, адаптации (в том числе динамической) к другим направлениям экономической политики и к меняющимся экономическим реалиям.

Существование долгосрочных приоритетов конкурентной политики требует как их формального закрепления, так и трансляции на все уровни конкурентной политики. Эта задача должна быть реализована по ряду направлений.

Во-первых, как уже было отмечено выше, *надо сформулировать статус долгосрочных приоритетов конкурентной политики в системе документов стратегического планирования России*, так чтобы он соответствовал национальной системе стратегического планирования, которая на данный момент описана в соответствующем законе.

Во-вторых, нужно *сформировать упорядоченную структуру стратегических документов конкурентной политики*, которая, с одной стороны, соотносилась бы с национальной системой документов стратегического планирования (то есть соответствовала бы ей по принципам планирования, целям, срокам), с другой стороны позволяла бы четко выделить непротиворечивые приоритеты по всей структуре, последовательно реализуемые как в среднесрочном, так и в долгосрочном периоде. В отсутствие этой работы возникают проблемы с согласованностью долгосрочной Стратегии ФАС и среднесрочных планов мероприятий, которые утверждаются правительством, но по охвату проблем равнозначны Стратегии ФАС. Кроме этого, юрисдикция этих документов, по крайней мере для документов верхнего уровня, должна охватывать все органы конкурентной политики, а также те органы власти, реализация функций и полномочий которых способна существенно повлиять на развитие конкуренции (подробнее см. подраздел 3.2).

В-третьих, *приоритеты конкурентной политики должны быть транслированы на региональный уровень*, так чтобы «настроить стимулы органов власти на развитие конкуренции на подведомственных рынках в рамках сферы компетенции» (Шаститко, Павлова и др., 2016).

В-четвертых, *приоритеты конкурентной политики должны быть сформированы с учетом фактических стимулов органов власти* как элементов иных подсистем государственной экономической политики и фактических стимулов групп специальных интересов, в особенности в составе органов власти, ответственных за конкурентную политику. Как справедливо показывает работа Ф. Макчесни с соавторами, за пределами США почти не было исследований конкурентной политики с точки зрения теории общественного выбора (McChesney et al., 2015). Это серьезно повысит вероятность реализации данных приоритетов.

2.3 Приоритеты конкурентной политики в проекте Указа о развитии конкуренции и Национальном плане

Проект Указа о развитии конкуренции³ предусматривает провозглашение целей государственной политики по развитию конкуренции в следующем составе:

- «повышение удовлетворенности потребителей за счет расширения ассортимента товаров, работ, услуг, повышения их качества и снижения цен;
- повышение экономической эффективности и конкурентоспособности хозяйствующих субъектов;
- стабильный рост и развитие многоукладной экономики, развитие технологий, снижение издержек в масштабе национальной экономики, снижение социальной напряженности в обществе, обеспечение национальной безопасности» (ФАС России, 2017б).

Указанные цели вполне релевантны целям государственной экономической политики – с тем уточнением, что они были сформулированы *до* принятия национальных документов стратегического планирования и потому могут потребовать некоторых корректировок для обеспечения взаимной согласованности.

Вместе с этим перечисленные цели конкурентной политики не уточняют задачи, направления работы ФАС России и иных органов конкурентной политики. Поэтому они не могут рассматриваться как приоритеты конкурентной политики.

Наряду с этим перечисляется также широкий список принципов конкурентной политики, и эти принципы в первом приближении могут рассматриваться как долгосрочные приоритеты конкурентной политики (ФАС России, 2017б). Далее они рассмотрены подробнее.

Направленность государственных инвестиций на развитие конкуренции может быть интерпретирована двояко. С одной стороны, речь может идти о том, что государство в рамках инвестиционной политики (т. е. ответственные за осуществление государственных инвестиций органы власти, к числу которых не относится ФАС России) должно учитывать задачи конкурентной политики. Эта постановка представляется достаточно актуальной в контексте современной промышленной политики, в частности в контексте проанализированной выше нормы закона «О промышленной политике» о специальных инвестиционных контрактах, потенциально обладающих антиконкурентными характеристиками. Более того, можно сформулировать приоритет более широко и говорить об *обеспечении координации конкурентной и промышленной политики*. Такой долгосрочный приоритет представляется вполне обоснованным. С другой стороны, указанный принцип

³ Здесь и далее рассматривается проект Указа о развитии конкуренции и прилагаемого к нему Национального плана, распространенный для оценки среди экспертов в конце января – начале февраля 2017 г., а также основные позиции данного Указа, представленные на сайте ФАС России (ФАС России, 2017б).

может быть понят и как требование инвестиций непосредственно в систему конкурентной политики, т. е. увеличение объемов доступных ей ресурсов. Действительно, рассмотрение вложений в эту систему как инвестиционного проекта, впоследствии приносящего доходы государству и обществу, имеет право на существование. Но увеличение объема потребляемых ресурсов в системе конкурентной политики вряд ли может рассматриваться как приоритет самой конкурентной политики, поскольку оно не имеет прямого отношения к достижению целей конкурентной политики.

Обеспечение условий для привлечения инвестиций хозяйствующих субъектов в развитие товарных рынков также сталкивается со сложностями интерпретации. Прежде всего, непонятно, как истолковать в этом контексте «развитие товарных рынков». Всегда ли развитие товарных рынков прямо связано с развитием конкуренции? Это необязательно: нередки прецеденты консолидации компаний по мере развития рынка, особенно если речь идет о капиталоемких отраслях, и конкуренция в этом случае может ослабеть. Если же под развитием понимать создание общей инфраструктуры и тем более снижение входных барьеров, то хозяйствующие субъекты заинтересованы в инвестициях в свое собственное развитие, а наличие хотя бы небольших положительных эффектов от развития товарных рынков для таких субъектов сомнительно. Перераспределительные эффекты для них окажутся сильнее координационных, и для того чтобы заставить их реализовать запланированные государством проконкурентные меры развития рынка, потребуются весьма высокие издержки. Но даже если хозяйствующие субъекты на это согласятся, результаты могут быть не теми, которых ожидал бы антимонопольный орган. Примером является та же газовая отрасль, рассмотренная выше (в подразделе 2.2.1.7): даже если крупнейший игрок на рынке – ПАО «Газпром» – привлечен к биржевой торговле и обеспечивает ее значительную часть, то фактически он может использовать ее в своих интересах, фактически для сделок в рамках вертикально интегрированной структуры между аффилированным продавцом и покупателем (в том числе по нерегулируемым ценам, поскольку биржевой механизм дает такую юридическую возможность, в отличие от обычного внебиржевого оптового рынка (Штанов, 2017)), что является не лучшим вариантом для бенчмаркинга конкурентной цены. Поэтому данный принцип требует, по крайней мере, конкретизации.

Недопустимость сдерживания экономически оправданного перехода сфер естественных монополий из состояния естественной монополии в состояние конкурентного рынка и государственное регулирование тарифов, основанное на снижении издержек и повышении эффективности, обеспечивающее интересы потребителя, а также информационная открытость деятельности инфраструктурных монополий фактически представляют собой пакет принципов, связанных с развитием регулирования естественных

монополий. Как уже неоднократно отмечалось выше (в подразделах 1 и 2), большая роль естественных монополий в российской экономике, как по масштабу, так и по воздействию на другие отрасли и рынки, вкупе с возможностями существенного повышения их эффективности за счет развития регулирования (с учетом мирового опыта), заставляет рассматривать политику в их отношении как полноправный приоритет (приоритетное направление) долгосрочной конкурентной политики.

Недопустимость государственного регулирования цен (тарифов) на товарных рынках в условиях конкуренции может отчасти рассматриваться также как продолжение вышеупомянутой проблемы естественных монополий. Возникновение ситуации регулирования на товарных рынках, когда там фактически присутствует конкуренция, может быть связано с незавершенностью реформирования естественной монополии, с какими-либо не преодоленными ограничениями при ее реформировании – в этом контексте проблема отмены регулирования также оказывается в рамках приоритетного направления по развитию регулирования естественных монополий. С другой стороны, возможна ситуация регулирования цен на социально значимые товары (отдельные продовольственные товары, лекарства и т. п.). Хотя теоретически отказ от регулирования верен и для этих рынков, в противном случае есть угроза дефицита и неизбежно портится качество товара, но возможность негативных социально-экономических эффектов ставит вопрос об универсальной экономической обоснованности такого приоритета.

Отказ от устаревшей и неэффективной организационно-правовой формы унитарных предприятий представляется локальной мерой, которая по масштабу не соответствует долгосрочным приоритетам конкурентной политики.

Комплекс мер по сочетанию превентивного и последующего контроля для целей защиты конкуренции, а также по стимулированию хозяйствующих субъектов внедрять систему антимонопольного комплаенса и по стимулированию со стороны государства добросовестных практик осуществления хозяйственной деятельности хорошо сочетаются с предложенными ранее функциональными приоритетами по оптимизации использования инструментов антимонопольной политики и по развитию «обратной связи», а также с приоритетом обеспечения кадрового резерва (в широком смысле слова) для конкурентной политики. Вторая и третья позиции несколько пересекаются (антимонопольный комплаенс тоже может рассматриваться как добросовестная практика), но в целом речь идет о расширении использования менее затратных антимонопольных инструментов, которые бы позволили при этом получить не менее значимые проконкурентные эффекты за счет хорошей настройки стимулов экономических агентов. В то же время эти меры, связанные с

адвокатированием конкуренции, позволяют создать более широкую «базу поддержки» как для последующих решений, так и для привлечения экспертов к работе ФАС России.

Открытость антимонопольной политики должна быть не столько ее приоритетом, сколько ее неперенным атрибутом, по крайней мере если говорить о долгосрочной перспективе. В то же время данный принцип может быть рассмотрен как часть адвокатирования конкуренции, претендующего на то чтобы являться важнейшим долгосрочным приоритетом.

Ответственность органов государственной власти и органов местного самоуправления за реализацию политики по развитию конкуренции также представляется не столько долгосрочным приоритетом, сколько перманентным атрибутом уже сейчас.

Развитие биржевой торговли в России представляется перспективным инструментом для интенсификации конкуренции и повышения эффективности рынков, так что данная позиция вполне заслуживает оказаться в списке приоритетов. Нюанс состоит в том, что механизмы биржевой торговли применимы не ко всем товарным рынкам (а в некоторых случаях могут оказаться не только бесполезными, но и рискованными, если они существенно повышают трансакционные издержки), однако их нельзя назвать и отраслевым приоритетом.

Таким образом, многие из принципов конкурентной политики, отмеченные в Указе о развитии конкуренции, в целом вполне отвечают идентифицированным функциональным потребностям системы конкурентной политики, но в ряде случаев требуют уточнений.

Национальный план⁴, хотя он ориентирован на средне- или даже краткосрочный период времени, также содержит ряд самостоятельных позиций, претендующих на закрепление в составе долгосрочных приоритетов конкурентной политики, помимо детализации ряда позиций Указа о развитии конкуренции. Среди самостоятельных позиций Национального плана можно выделить следующие.

Разработка планов развития конкуренции в отдельных отраслях экономики (в том числе отдельно – в сфере ВПК) в целом соответствует концепции общей финальности (целеустремленности) конкурентной политики и при эффективной работе может способствовать формированию структуры стратегических документов в сфере конкурентной политики. Проблема состоит в том, что – как и в случае разработки отраслевых стратегий в широком смысле слова – отсутствуют или недостаточны документы «верхнего уровня». Сам Национальный план имеет короткий горизонт действия (до 2019 года), т. е. существенно короче, чем отраслевые стратегии, а проектируемый Указ о развитии конкуренции на данный момент находится вне системы федеральных документов стратегического планирования. В

⁴ В редакции начала февраля 2017 г.

этих условиях и отраслевое планирование сталкивается с серьезной неопределенностью, так как отраслевые документы должны быть разработаны и приняты после того как появятся основные федеральные стратегические документы, в частности стратегия социально-экономического развития страны.

Отдельного вопроса заслуживает степень детализации и сочетаемость повсеместной разработки отраслевых планов развития конкуренции с наличием отраслевых приоритетов конкурентной политики. Вероятно, ответ на этот вопрос состоит в балансировке подробности отраслевых планов и приоритизации тех или иных отраслей в свете конкурентной политики.

Снижение административных барьеров само по себе вполне могло бы быть проработано в качестве одного из долгосрочных приоритетов конкурентной политики, если бы оно было не только декларативным, а подразумевало в свою очередь создание системы по работе с административными барьерами, однако Национальный план упоминает лишь о сборе предложений по снижению барьеров.

Национальный план также предполагает перевод на уровень Правительства России механизма обратной связи конкурентной политики, а именно предлагает Правительству поручить *ежегодно осуществлять оценку состояния конкуренции, анализ показателей конкуренции и результатов конкурентной политики с привлечением широкой экспертизы*. Эта инициатива является серьезным шагом вперед при проработке долгосрочного приоритета, связанного с налаживанием и поддержкой надежного механизма обратной связи для конкурентной политики в целом, обеспечивающего поддержание динамического равновесия (гомеостаз) соответствующей системы.

Также в рамках Национального плана достаточно большое внимание уделяется проблемам совершенствования процедур *государственных закупок* (в том числе закупок компаний с государственным участием), что вполне может рассматриваться как один из долгосрочных приоритетов отраслевого характера.

Отдельным важным и потенциально приоритетным вопросом, затронутым (хотя и не слишком подробно) в Национальном плане, является *международное сотрудничество, в том числе антимонопольная политика на трансграничных рынках*. Национальный план касается этой тематики в контексте интеграции на уровне ЕАЭС и БРИКС, но проблема гораздо шире, поскольку существование международных рынков порождает потребность в международных механизмах антимонопольной политики, как для обеспечения действенности антимонопольного принуждения, так и для предотвращения создания торгово-инвестиционных барьеров при «недружелюбном» применении механизмов антитраста в той или другой национальной юрисдикции.

Данный аспект важен и с точки зрения системного подхода к конкурентной политике: с учетом глобализационных тенденций российская конкурентная политика все в большей степени может рассматриваться как подсистема в рамках надсистемы национальных и международных институтов конкурентной политики. Впрочем, и сама эта надсистема еще только формируется, и контуры ее неочевидны.

Еще одним важным направлением Национального плана, повторяющимся в разных разделах, является *разгосударствление экономики*, выражающееся в требованиях к ограничению действий государства и государственных предприятий на конкурентных рынках. Придание этому направлению приоритетного статуса в долгосрочной перспективе представляется небесспорным, поскольку, хотя государственное влияние действительно способно оказать существенное искажающее воздействие на функционирование рынков, особенно при современных масштабах огосударствления российской экономики, целесообразность той или другой степени государственного контроля в разных отраслях может существенно выходить за пределы конкурентной политики с учетом факторов социального характера и национальной безопасности. В ряде ситуаций чрезмерное государственное вмешательство может быть ограничено не только за счет приватизации, но и за счет особенностей регулирования (в частности, обеспечения независимого от государства управления).

В то же время и в Указе о развитии конкуренции, и в Национальном плане отсутствует четкое указание на механизм формализации содержащихся в них позиций в контексте национальной системы стратегического планирования. Более того, Национальный план предполагает, что все федеральные документы стратегического планирования будут согласованы с ним – хотя предполагается, что он будет утвержден указом Президента России отдельно и сам по себе не инкорпорирован в систему документов стратегического планирования. Это в очередной раз заставляет ставить вопрос о соответствии такой постановки проблем системному подходу к долгосрочным приоритетам, который должен принимать во внимание встроенность системы конкурентной политики в состав более широкой надсистемы государственной экономической политики, а также необходимость обеспечения общей финальности (целеустремленности).

Говоря о недостатках Указа о развитии конкуренции и Национального плана, приходится отметить практическое отсутствие внимания к сфере цифровой экономики, в то время как именно так формируются важнейшие вызовы для современного антитраста.

Как справедливо отмечает Ф. Мортон, работавшая одним из ведущих антимонопольных экономистов в Департаменте юстиции США, необходимость существенной модернизации антимонопольной политики в первую очередь связана с развитием глобальных

рынков товаров и капитала и с переходом к цифровой экономике, применительно к которой стандартные механизмы регулирования оказываются недостаточно эффективными (Morton, 2013). Первый из этих двух аспектов затронут в рамках Национального плана, а второй – нет.

Таким образом, Указ о развитии конкуренции и Национальный план предоставляют достаточно широкий спектр потенциальных долгосрочных приоритетов конкурентной политики, актуальных для современной российской экономики, хотя целесообразность ряда акцентов в этих документах не является бесспорной. Сохраняется и проблема их возможной интеграции – в случае принятия – в национальную систему стратегического планирования.

2.4 Предложения по стратегической приоритизации долгосрочной конкурентной политики

На сегодняшний день роль и место долгосрочных приоритетов конкурентной политики в рамках формируемой системы национального стратегического планирования четко не обозначены. В значительной мере это связано с тем, что система национального стратегического планирования находится на стадии формирования.

Важной попыткой интеграции целей и задач конкурентной политики в эту национальную систему стала разработка ФАС России проекта президентского Указа о развитии конкуренции и Национального плана. Однако предложенные механизмы не представляются достаточно устойчивыми по нескольким причинам:

- во-первых, потому что Национальный план является краткосрочным, и содержащиеся непосредственно внутри него потенциальные приоритеты могут не сохраниться без закрепления в ряде других документов;
- во-вторых, потому что Национальный план (и утверждающий его Указ о развитии конкуренции) предполагает согласование с ним других стратегических документов, не являясь при этом частью этой совокупности документов и не создавая путей встраивания в систему документов стратегического планирования, формируемых по соответствующему федеральному закону;
- в-третьих, потому что в рамках предлагаемого механизма, равно как и в действующей Стратегии ФАС, не предлагается механизмов самовоспроизводства (с обновлением) стратегических ориентиров конкурентной политики.

Тем не менее содержание Национального плана в совокупности с позициями иных нормативных и стратегических документов, а также примененного в этом разделе системного подхода позволяют сформулировать состав потенциальных долгосрочных стратегических приоритетов конкурентной политики России.

Среди функциональных приоритетов, обеспечивающих устойчивое и эффективное функционирование конкурентной политики как системы, можно обозначить:

- формирование механизмов оптимизации и саморегулирования конкурентной политики за счет применения современных методов экономических исследований (интеллектуализация антитраста), обеспечения обратной связи для поддержания динамического равновесия системы за счет создания на правительственном уровне механизмов оценки и анализа конкуренции и конкурентной политики;
- формирование механизмов воспроизводства норм и кадровых ресурсов конкурентной политики для самовоспроизводства системы с помощью проектирования долгосрочных институтов конкурентной политики, встроенных в национальную систему стратегического планирования, развития проконкурентной культуры и поддержки образовательных инициатив;
- обеспечение скоординированной системы целеполагания и адаптации целей и задач в рамках системы конкурентной политики в целом за счет создания структуры трансляции приоритетов конкурентной политики на региональный и отраслевой уровень.

Среди отраслевых приоритетов (которые подразумевают необязательно отрасли экономики в узком смысле слова, а объекты, сферы применения конкурентной политики) можно обозначить следующие направления:

- совершенствование регулирования естественных монополий и в целом регулируемого сектора экономики за счет его реформирования в направлении конкурентных и рыночных механизмов координации, развития тарифного регулирования, модернизации управления естественно-монопольными структурами;
- совершенствование процедур государственных закупок и закупок компаний с государственным участием;
- обеспечение координации конкурентной и промышленной политики;
- развитие конкуренции в сферах экономики, связанных с человеческим развитием, формированием человеческого капитала;
- формирование международных механизмов конкурентной политики как в рамках интеграционных объединений России, так и на глобальном уровне;
- разработка (адаптация) инструментов конкурентной политики для цифровой экономики, включая развитие норм конкурентной политики, применяемых к результатам интеллектуальной деятельности.

Заключение

Оценка проводимой конкурентной политики и ее перспектив с применением системного подхода позволяет идентифицировать ряд долгосрочных приоритетов, которые могут быть рассмотрены на предмет включения в национальные документы стратегического планирования.

Экономико-правовой анализ фундаментальных нормативно-правовых актов, лежащих в основе конкурентной политики в России – Конституции РФ и закона «О защите конкуренции» позволяет обосновать следующие приоритеты. Во-первых, необходимость поддержки единого экономического пространства в соответствии с Конституцией заставляет делать акцент на *региональном аспекте конкурентной политики*, т. е. на распространении лучших практик и единых стандартов по всей территории страны. Во-вторых, ряд сложных для реализации, неоднозначных норм закона «О защите конкуренции» требует перехода к *интеллектуальному антимонопольному регулированию* (т. е. регулированию, основанному, в том числе, на современном экономическом анализе). В-третьих, обозначенные в этом законе меры по контролю деятельности естественных монополий вкупе с передачей тарифного регулирования в подведомственность ФАС России в условиях огромной доли этих отраслей и компаний в экономике обуславливают *приоритет совершенствования регулирования естественных монополий*. В-четвертых, фундаментальная особенность российского антимонопольного законодательства, связанная с иммунитетами для сферы обращения результатов интеллектуальной деятельности, требует *адаптации и вероятного пересмотра норм, в том числе для целей развития конкурентной политики в высокотехнологичных отраслях*. В-пятых, большое внимание, уделяемое антиконкурентным нарушениям со стороны представителей государства в рамках как законодательства, так и правоприменения, обосновывает *приоритетный антимонопольный контроль в сферах деятельности государственных органов*.

Перспективный анализ конкурентной политики как системы, проведенный во втором разделе доклада, обуславливает возможность разделения приоритетов на два класса: функциональных приоритетов, т. е. приоритетов, связанных с поддержкой устойчивого функционирования самой системы, и отраслевых приоритетов, т. е. приоритетов применительно к отдельным объектам конкурентной политики, если они оказываются особенно важными или эффективными с точки зрения целей государственной экономической политики в целом.

Рассмотрение функциональных приоритетов позволяет скорректировать выделенные ранее в качестве приоритетов региональный аспект и аспект перехода к интеллектуальному

антиконтрасту. С учетом целостности системы конкурентной политики и необходимости обеспечения ее целеустремленности важно обеспечить структуру трансляции приоритетов конкурентной политики как в региональном, так и в отраслевом аспекте, с интеграцией этих приоритетов в надсистему национального стратегического планирования. Для оптимизации распределения ресурсов, саморегулирования и поддержания динамического равновесия целесообразно сделать приоритетом не только интеллектуальный антиконтраст, но более широкую систему регулирования конкурентной политики, включая неуклонное развитие механизмов обратной связи. Кроме этого, к числу функциональных приоритетов следует отнести обеспечение самовоспроизводства системы как с точки зрения кадрового потенциала (за счет образовательных программ и развития в обществе проконкурентной культуры), так и с точки зрения формирования устойчивого механизма воспроизводства и корректировки норм, задач и инструментов конкурентной политики, опять же за счет ее встраивания в национальную систему стратегического планирования.

Отмеченные выше отраслевые приоритеты, а именно *регулирование естественных монополий, развитие антимонопольной политики в сфере обращения РИД и высокотехнологичных отраслях, тщательный контроль за деятельностью государственных органов*, сохраняют валидность и при их рассмотрении с позиций системного подхода. Помимо этого, важно также сделать акцент на развитии конкуренции в отраслях, связанных с поддержкой человеческого капитала (в т. ч. в образовании и здравоохранении).

Эти приоритеты представляют собой попытку обобщения разных подходов к анализу перспектив конкурентной политики и не являются однозначными и окончательно определенными, но они, по крайней мере, могут представить целостный, упорядоченный и научно обоснованный базис для определения позиций конкурентной политики в рамках российского стратегического планирования.

Список использованных источников

- 1 Авдашева С. (2011) Незаконность молчаливого сговора в российском антимонопольном законодательстве: могут ли экономисты быть полезны при выработке юридических норм? // Вопросы экономики. № 5. С. 87–102.
- 2 Авдашева С., Шаститко А. (2010) Конкурентная политика: состав, структура, система // Современная конкуренция. № 1. С.5–20.
- 3 Авдашева С., Шаститко А. (2011а) Экономический анализ в делах о нарушении закона «О защите конкуренции» // Вопросы экономики. № 2. С. 122–139.
- 4 Авдашева С., Шаститко А. (2011б) Тренды применения антимонопольного законодательства в России // Научные исследования экономического факультета. Электронный журнал. Т. 3, № 2. С. 166–189.
- 5 Артемьев И., Пузыревский С., Сушкевич А. (ред.) (2014) Конкурентное право России. – М.: Издательский дом Высшей школы экономики,. 2-е изд.
- 6 Горейко Н. (2011) Норма о коллективном доминировании в российской антимонопольной практике // Современная конкуренция. № 6 (30). С. 33–49.
- 7 Горейко Н. и др. (2014) Экономический анализ в применении норм антимонопольного законодательства: эмпирические оценки и пути развития. – М.: МАКС Пресс.
- 8 Евтушенко И. (2015) Защита конкуренции и свободы экономической деятельности: конституционно-правовой анализ // Современное право. № 3. С. 34–38.
- 9 Кинев А., Франскевич О. (2015) Защита и развитие конкуренции в Российской Федерации // Юрист. № 17. С. 7–11.
- 10 Конституция Российской Федерации (1993) (принята всенародным голосованием 12.12.1993; с учетом поправок, внесенных Законами Российской Федерации о поправках к Конституции Российской Федерации от 30.12.2008 N 6-ФКЗ, от 30.12.2008 N 7-ФКЗ, от 05.02.2014 N 2-ФКЗ, от 21.07.2014 N 11-ФКЗ)
- 11 Кривошапко Ю. (2016) Поколение Чи (интервью заместителя руководителя ФАС России А. Г. Цыганова) // Российская газета. 21 марта 2016 г. № 6927 (59).
- 12 Курдин А.А., Шаститко А.Е. (2017) Два аргумента за ограничение антитраста в реализации прав интеллектуальной собственности в развивающихся экономиках // Вопросы государственного и муниципального управления. № 1. С. 31–49.
- 13 Сапожков О., Джумайло А. (2017) План конкуренции пока не указ // «Коммерсант». 2017. 16 октября. № 192.

- 14 Сушкевич А. (2009) Коллективное доминирование: становление института // Хозяйство и право. № 7. С. 84-91.
- 15 Тарасов М. (2017) Российское предпринимательское право: Курс лекций. – Якутск.
- 16 ФАС России (2017а) Доклад о состоянии конкуренции в Российской Федерации за 2016 год. – М.: ФАС России.
- 17 ФАС России (2017б). Национальный план развития конкуренции. Цели и основные принципы реализации. [Электронный ресурс:
https://fas.gov.ru/upload/other/%D0%9E%D1%82%D0%BA%D1%80%D1%8B%D1%82%D0%BE%D0%B5%20%D0%B2%D0%B5%D0%B4%D0%BE%D0%BC%D1%81%D1%82%D0%B2%D0%BE/public_declaration/ukaz_nat_plan1_1.pdf]
- 18 ФАС России (2017в) Отчёт о реализации публичной декларации целей и задач на 2017 год за 6 месяцев. [Электронный ресурс: <https://fas.gov.ru/vazhnaya-informacziya/otkryitoe-vedomstvo/publichnyie-deklaraczii-fas-rossii/2017/>]
- 19 Федеральный закон «О защите конкуренции» от 26 июля 2006 г. № 135-ФЗ
- 20 Хабриева Т. (2017) Конституционно-правовые основы конкуренции в Российской Федерации // Журнал российского права. № 1. С. 5–15.
- 21 Шаститко А. (2011) Экономико-правовые аспекты коллективного доминирования // Экономическая политика. № 3. С. 167–190.
- 22 Шаститко А.Е., Курдин А. (2012) Антитраст и защита интеллектуальной собственности в странах с развивающейся рыночной экономикой // Вопросы экономики..№ 1. С. 84–95.
- 23 Шаститко А.Е., Курдин А. (2016) Стимулы к процессным инновациям в дискретных структурных альтернативах конкурентной политики // Вопросы экономики. № 4. С. 56–85.
- 24 Шаститко А. Е., Павлова Н. С. и др. (2016) Основные направления защиты и развития конкуренции. – М.: Центр стратегических разработок.
- 25 Штанов В. (2017) В январе «Газпром» один продавал газ на бирже // Ведомости. 9 февраля 2017. [Электронный ресурс:
<https://www.vedomosti.ru/business/articles/2017/02/09/676773-gazprom-odin-prodaval>]
- 26 Шумпетер Й. (1982) Теория экономического развития. – М.: Прогресс.
- 27 Baumol W., Panzar J., Willig R. (1982) Contestable markets and the theory of market structure. N. Y.: Harcourt Brace Javanovich.
- 28 von Bertalanffy L. (1968) General system Theory. Foundations, Development, Applications. – N. Y.: George Braziller.

- 29 McChesney F., Reksulak M., Shughart W. (2015) Competition Policy in Public Choice Perspective / Blair R., Sokol D. (eds.). The Oxford Handbook of International Antitrust Economics. – Oxford University Press.
- 30 Mele C., Pels J., Polese F. (2010) A brief review of systems theories and their managerial applications // Service Science. Vol. 2, No. 1-2. P. 126-135.
- 31 Morton F. S. (2013) Is antitrust law keeping up? [Электронный ресурс: <http://insights.som.yale.edu/insights/is-antitrust-law-keeping-up>]
- 32 Schumpeter J. (1942) Capitalism, socialism and democracy. – N. Y.: Harper & Brothers.