

УДК: 342.9

ISSN: 2542-0259  
© Российское конкурентное право  
и экономика, 2019

# Цели и задачи государственной конкурентной политики и конкурентного права на современном этапе

---

**Варламова А. Н.,**  
МГУ им. М. В. Ломоносова,  
г. Москва

**Молчанов А. В.,**  
ФАС России,  
г. Москва

## Аннотация

Достижение национальных целей неразрывно связано с развитием конкуренции, обеспечиваемой государственной конкурентной политикой и конкурентным правом. Диалектика взаимосвязи национальных проектов, государственной политики по развитию конкуренции и конкурентного права способна обеспечить достижение национальных целей, направленных на комплексное развитие социально-экономических отношений в интересах общества и государства.

---

**Ключевые слова:** государственная политика по развитию конкуренции, конкурентное право, Национальный план развития конкуренции, национальные проекты.

# Goals and objectives of the state competition policy and competition law at the present stage

---

**Alla N. Varlamova,**  
Lomonosov Moscow State  
University,  
Moscow

**Artem V. Molchanov,**  
FAS Russia,  
Moscow

## Annotation

The achievement of national goals is inextricably linked to the development of competition provided by state competition policy and competition law. Dialectics of interrelation of national projects, state policy on development of competition and competition law is capable to provide achievement of the national purposes directed on complex development of social and economic relations in interests of society and the state.

---

**Keywords:** state policy on competition development, competition law, National competition development plan, National projects.

Цели и задачи государственной конкурентной политики и конкурентного права на современном этапе

**Р**оссийское государство немислимо без обеспечения основ конституционного строя. Заложенные в Конституции РФ 1993 г. основные положения определяют основополагающие ценности государства, его политическое, экономическое и социальное устройство.

Гарантии конституционных принципов и положений обеспечиваются государственной политикой и правом.

В сфере экономических отношений принципиально важными являются те положения Конституции РФ, которые определяют основы функционирования рыночной экономики, к которым следует отнести единство экономического пространства, поддержку конкуренции, свободу экономической деятельности, признание и защиту равным образом всех форм собственности (ст. 8 Конституции РФ), а также право каждого на свободное использование своих способностей и имущества для предпринимательской и иной не запрещенной законом экономической деятельности и недопущение экономической деятельности, направленной на монополизацию и недобросовестную конкуренцию (ст. 34 Конституции РФ).

Вместе с тем данные нормы Конституции РФ, несмотря на их прямое действие, безусловно, нуждаются в обеспечении их реализации. Такими средствами реализации должны выступать государственная политика в сфере конкуренции и конкурентное право. Указывая здесь данные средства реализации конституционных основ наравне, через их перечисление мы действительно делаем акцент на том, что государственная конкурентная политика и конкурентное право могут и должны развиваться двусторонне, дополнять друг друга и оказывать взаимное воздействие, но при этом мы не отождествляем данные регуляторные механизмы общественных отношений, признаем их самостоятельность и собственную природу.

При этом следует признать, что государственная политика имеет важное определяющее значение для развития правового регулирования, но не единственное.

Так, С. С. Алексеев отмечал, что фактическое формирование отрасли права происходит в результате активной правотворческой работы компетентных органов социалистического государства — процесс, в котором проявляются и законодательные традиции, и специфика определенных теоретических концепций [1]. Однако он отмечал, что процесс генезиса систем права нельзя сводить только к законотворческой деятельности компетентных органов государственной власти, у данного процесса есть и иные внешние объективные факторы — постоянно развивающееся содержание общественных отношений.

Для надлежащей гарантии основ конституционного строя важное значение имеет взаимосвязанное и взаимодополняющее развитие права и государственной политики.

Как отметил В. Н. Лопатин: «Плохо, когда политика остается вне права, а право — без политики» [2].

Право в таком случае есть способ легитимации и вместе с тем форма выражения и осуществления политики, а политика через институты государственной власти и принимаемые ею законы гарантирует определенную меру свободы и ответственности личности, легализует ее права и интересы [3].

Только такая диалектика взаимосвязи права и государственной политики способна обеспечить ожидаемые результаты и исключить возможность ситуации, когда мы могли бы иметь совершенное и самое современное экономическое законодательство, гарантирующее поддержку и защиту конкуренции, но фактический низкий уровень конкуренции в различных сферах экономической реальности или монополизацию рынков.

Развитие конкуренции является мощнейшим резервом экономического роста. И вполне очевидно, что этот резерв в настоящее время используется недостаточно эффективно.

21 декабря 2017 г. Президентом России подписан Указ № 618 «Об основных направлениях государственной политики по развитию конкуренции».

Положениями Указа утверждены ключевые цели и задачи политики по развитию конкуренции в России.

Подписание Президентом России Указа — это, по сути, новая веха не только антимонопольного регулирования в России, но и экономической политики государства в целом.

Указ Президента является прямым продолжением ст. 8 и 34 Конституции России, гарантирующих поддержку конкуренции и запрет экономической деятельности, направленной на монополизацию и недобросовестную конкуренцию.

Таким образом, конкуренция выступает признанной конституционной ценностью, ключевой основой гражданско-правовых отношений, функционирования товарных рынков и рыночной экономики.

Развитие и обеспечение конкуренции — это и вопросы национальной безопасности. Только в условиях обеспечения и развития добросовестной экономической конкуренции возможен экономический рост, отвечающий темпам изменений потребностей граждан, общества и государства.

Вот почему не только важно надлежащим образом обеспечить систему правового регулирования защиты конкуренции, но и необходимо на постоянной основе заниматься ее развитием [4].

Ценность государственной политики для развития правового регулирования заключается в четком определении целей, задач, ориентиров и основных направлений деятельности государства в определенной сфере.

В сфере экономических отношений основополагающее значение имеет государственная политика по развитию конкуренции. Так, в п. 1 Указа Президента РФ

от 21.12.2017 № 618 «Об основных направлениях государственной политики по развитию конкуренции» указано: «Считать активное содействие развитию конкуренции в Российской Федерации приоритетным направлением деятельности Президента Российской Федерации, Федерального Собрания Российской Федерации, Правительства Российской Федерации, Центрального банка Российской Федерации, федеральных органов исполнительной власти, законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации, а также органов местного самоуправления». Указ определяет базовые и ключевые элементы государственной политики и тем самым выступает основой развития правового регулирования экономики, и прежде всего, конкурентного права.

Важнейшим инструментом государственной политики по развитию конкуренции кроме Указа является ежегодный Доклад о состоянии конкуренции в Российской Федерации, представляемый Федеральной антимонопольной службой в Правительство РФ в соответствии со ст. 23 Закона о защите конкуренции.

Доклад включает анализ экономической ситуации в Российской Федерации, оценку состояния конкуренции в целом и в отдельных сферах экономической деятельности, основные угрозы российской экономике и факторы, препятствующие развитию конкуренции, информацию о реализации планов мероприятий по развитию конкуренции, проблемы и предложения по их решению как на федеральном, так и на региональном уровнях.

По своей сути Доклад о состоянии конкуренции — это публичная оценка и постановка задач по совершенствованию государственной конкурентной политики, в том числе государственной правовой политики, включающей меры по совершенствованию законодательства и правоприменения.

Очередной Доклад о состоянии конкуренции в Российской Федерации за 2018 г. был рассмотрен на заседании Правительства Российской Федерации 29 августа 2019 г.

Представляется возможным выделить две основные идеи Доклада о состоянии конкуренции — необходимость обеспечения развития конкуренции и внимание к специфике развития конкуренции на отдельных отраслевых рынках. Именно эти направления красной нитью проходят по всему Докладу.

Уже в самом начале в преамбуле Доклада определяются эти два направления:

«Обеспечение конкурентных рыночных отношений... являются основой существования и развития рыночной экономики».

«Высокий уровень развития конкуренции во всех отраслях способен обеспечить стабильный рост и развитие многоукладной экономики».

Считаем крайне важным, что в представленном Докладе говорится не только об антимонопольных запре-

тах и ограничениях. В Докладе анализируется именно конкуренция в целом, рассматривается наличие конкурентной среды применительно к рынкам отдельных товаров, причины недостаточного развития конкуренции на отдельных рынках и возможные меры по ее развитию. И это совершенно правильно, так как не стоит ставить знак равенства между антимонопольным законодательством и конкурентным правом, которое значительно шире и включает в себя целый спектр стимулирующих мер.

Конкурентное право является важнейшим инструментом экономической политики государства, и именно наличие или отсутствие конкурентной среды — один из показателей развитой рыночной экономики.

Полагаем крайне важным, что представленный Доклад опирается не только на Закон о защите конкуренции и ряд иных нормативных актов, но прежде всего на указы Президента РФ, в которых определены основные векторы развития конкурентных отношений, цели и задачи конкурентного права. По нашему мнению, наличие документов именно такого уровня — уровня Указа Президента РФ — должно дать необходимый импульс дальнейшим шагам в сфере развития конкуренции.

Обращаясь к историческому опыту, нельзя не вспомнить, что в свое время становление конкурентного права США было определено непосредственно вниманием президента США Т. Рузвельта к экономическим проблемам, связанным с недостаточным развитием конкуренции. Очень непростое решение в отношении нефтяного гиганта «Стандарт Ойл» могло быть принято во многом благодаря личному вниманию к данному делу со стороны президента Т. Рузвельта. Да и сам первый антимонопольный закон США «Акт Шермана» был разработан и принят в связи с деятельностью компании «Стандарт Ойл» и необходимостью пресечения методов ведения бизнеса этой компании.

Идеи представленного ФАС России Доклада полностью базируются на указах Президента РФ — Указе Президента РФ от 21.12.2017 № 618 «Об основных направлениях государственной политики по развитию конкуренции», которым был утвержден Национальный план развития конкуренции в Российской Федерации на 2018–2010 гг., и Указе Президента РФ «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года».

Результатом совершенствования государственной политики по развитию конкуренции должны стать повышение экономической эффективности, удовлетворенности потребителей за счет повышения качества товаров и снижения цены, стабильный рост и развитие экономики. Таким образом, конкуренция рассматривается как определенное публичное благо, наличие которого обеспечит достижение следующих результатов — развитие экономики и удовлетворение интересов потребителей.

Цели и задачи государственной конкурентной политики и конкурентного права на современном этапе

Помимо этого, согласно Национальному плану развития конкуренции, утвержденному Указом Президента, предусматривается крайне важный для развития конкуренции механизм. Механизм, без которого конкуренция на отдельных отраслевых рынках невозможна, — утверждение планов развития конкуренции в отдельных отраслях экономики с определением в них перечня ключевых показателей. Во исполнение данного положения Указа распоряжением Правительства РФ от 16 августа 2018 г. № 1697-р утвержден План мероприятий по развитию конкуренции в отраслях экономики Российской Федерации<sup>1</sup>.

В рассматриваемом Плате содержатся мероприятия по развитию конкуренции на следующих товарных рынках: рынке социальных услуг, рынке услуг в области охраны труда, в сфере образования, агропромышленного комплекса, строительства, информационных технологий, нефтяной сфере, газоснабжении, в сфере электроэнергетики, жилищно-коммунальном хозяйстве, угольной промышленности и многих других.

Указ Президента РФ № 204 также играет огромную роль в части развития конкурентных отношений на товарных рынках Российской Федерации. Если мы посмотрим на те направления, по которым должны быть разработаны национальные проекты, то непосредственная взаимосвязь с вопросами конкуренции очевидна. Невозможно достигнуть эффективного развития на том или ином отраслевом рынке, не уделяя внимания конкурентным стратегиям, применяемым в данной отрасли, анализу конкурентной среды.

Сами сферы национальных проектов Указа Президента № 204 пересекаются со сферами Указа Президента № 618 и Постановления Правительства № 1697-р.

**Здравоохранение** — одно из направлений национальных проектов. Одновременно с этим здравоохранение входит в перечень отраслей экономики, определенных в Указе Президента № 618, в которых, согласно Национальному плану развития конкуренции, определены перечни ожидаемых результатов от решения проконкурентных задач.

**Жилье** — еще одно направление национальных проектов. Согласно Указу № 204, в части этого национального проекта планируется увеличение объема жилищного строительства, кардинальное повышение комфортности городской среды. Согласно Указу, необходимы «модернизация строительной отрасли и повышение качества

индустриального жилищного строительства, в том числе посредством установления ограничений на использование устаревших технологий и стимулирования внедрения передовых технологий в проектировании и строительстве, совершенствование механизмов государственной поддержки строительства стандартного жилья». Возможно ли все это без конкуренции? Конечно, нет. Именно поэтому жилищно-коммунальное хозяйство также определено в Национальном плане в качестве приоритетного направления развития конкуренции.

Что касается такого национального проекта, как **Образование**, то в качестве первой цели, которую необходимо достичь, Указом № 204 определено «обеспечение глобальной конкурентоспособности российского образования».

**Малое и среднее предпринимательство** определено в качестве национального проекта в Указе Президента № 204. Одновременно с этим согласно Указу Президента № 618 обеспечение развития малого и среднего предпринимательства является одним из основополагающих принципов государственной политики по развитию конкуренции.

Особое внимание необходимо обратить на мероприятия национального проекта «Малое и среднее предпринимательство и поддержка индивидуальной предпринимательской инициативы». Данные мероприятия должны быть напрямую связаны с мероприятиями Национального плана по развитию конкуренции, а достижение показателей национального проекта должно оцениваться исходя из достижения соответствующих ключевых показателей Национального плана по развитию конкуренции, а также ключевых показателей развития конкуренции на товарных рынках, установленных регионами на основании перечня, утвержденного по итогам Госсовета. Только при синергии указанных показателей можно добиться реальных результатов в развитии малого и среднего предпринимательства, в частности существенного увеличения их доли в ВВП.

Направление, которому ФАС России в последние годы уделяет огромное внимание, — **цифровая экономика** — также один из национальных проектов. Выполняя положения Указа Президента № 618 в части совершенствования «антимонопольного регулирования в условиях развития цифровой экономики и ее глобализации в целях эффективного пресечения нарушений антимонопольного законодательства» Федеральной антимонопольной службой подготовлены значительные пакетные правки в Закон о защите конкуренции.

И, конечно, не может возникнуть сомнения в том, что выполнение такой национальной программы в сфере **развития международной кооперации экспорта** не может быть выполнено без наличия конкуренции на отдельных товарных рынках. Согласно Указу Президента РФ № 204 для выполнения данной программы необходимо решение следующих задач:

<sup>1</sup> Распоряжение Правительства РФ от 16.08.2018 № 1697-р «Об утверждении плана мероприятий (“дорожной карты”) по развитию конкуренции в отраслях экономики Российской Федерации и переходу отдельных сфер естественных монополий из состояния естественной монополии в состояние конкурентного рынка на 2018—2020 годы» // Официальный интернет-портал правовой информации. <http://www.pravo.gov.ru>, 24.08.2018; Собрание законодательства РФ. 03.09.2018. № 36. Ст. 5655.

- ориентация промышленной, аграрной и торговой политики, включая применяемые механизмы государственной поддержки, на достижение международной конкурентоспособности российских товаров (работ, услуг) в целях обеспечения их присутствия на внешних рынках;
- сокращение административных процедур и барьеров;
- устранение логистических ограничений при экспорте товаров с использованием железнодорожного, автомобильного и морского транспорта.

Выполнение данных задач неразрывно связано с развитием конкурентных отношений на отдельных товарных рынках, реформированием сфер естественной монополии, формированием эффективных конкурентных стратегий на внутреннем и внешнем рынках.

Все это определило основную концептуальную идею Доклада о состоянии конкуренции за 2018 г. Как заявлено в Докладе, тема года — Национальный план развития конкуренции в Российской Федерации как основа развития российской экономики.

Национальный план развития конкуренции и национальные проекты, разработанные во исполнение Указа № 204, имеют общую цель по развитию и стабильному росту экономики Российской Федерации, а следовательно, не могут быть эффективно реализованы в отрыве друг от друга.

Национальные цели развития устанавливают взаимосвязанные приоритеты социально-экономической политики. Взаимосвязанность целевых показателей означает также и то, что целевые показатели могут быть достигнуты только в комплексе.

Так, национальная цель по обеспечению темпов экономического роста выше мировых, с одной стороны, является интегральной (то есть ее достижение невозможно, например, без ускоренного внедрения цифровых технологий и повышения уровня технологического развития, роста продолжительности жизни населения и повышения качества человеческого капитала). С другой стороны, устойчивый экономический рост является необходимым условием для увеличения реальных доходов населения, снижения уровня бедности и формирования платежеспособного спроса, необходимого для обеспечения улучшения жилищных условий и качества жизни населения в целом.

Все это означает, что мероприятия Национального плана развития конкуренции и национальных проектов должны быть согласованы между собой. Цели и задачи проектов должны быть в большей степени ориентированы на долгосрочное развитие конкурентной рыночной экономики.

При этом мероприятия национальных проектов, связанные с существенными бюджетными расходами, должны прямо предусматривать конкурентные механизмы привлечения к их выполнению хозяйствующих субъектов, что может и должно в процессе реализации приводить к развитию конкуренции в соответствующих отраслях.

Как следствие, должны быть нивелированы риски того, что в рамках национальных проектов будут реализовываться мероприятия, не учитывающие цели, задачи и основополагающие принципы экономической политики, основанной на развитии конкуренции.

Без эффективного расходования бюджетных средств, создания условий для развития конкуренции, появления на товарных рынках новых хозяйствующих субъектов частной формы собственности невозможно изменить структурно экономику страны, достичь тех темпов ее роста, которые необходимы для развития страны, развития благосостояния людей.

Необходимо предусмотреть возможность координации действий по достижению целей, целевых показателей, выполнению мероприятий национальных проектов, учитывающих цели развития конкуренции, руководителей и администраторов национальных проектов, региональных проектных офисов, координирующих реализацию национальных проектов в субъектах Российской Федерации, с ФАС России.

Подготовленный на основе указов Президента РФ Доклад ФАС России о состоянии конкуренции в Российской Федерации составляет ту основу, которая необходима для оценки, прогнозирования и планирования развития конкурентных отношений в российской экономике и на отдельных отраслевых товарных рынках.

Обозначенные в Докладе задачи государственной политики — это в том числе направления совершенствования и развития конкурентного права, для которого в этом аспекте поставлены явно выраженные задачи расширения целей регулирования от исключительно предупреждения и пресечения монополистической деятельности, нарушений со стороны органов власти и недобросовестной конкуренции к целям развития конкуренции.

Такие цели должны быть реализованы в реформе деятельности естественных монополий и государственного (тарифного) регулирования, правовом регулировании организации и проведения торгов во всех сферах отношений, где торги являются обязательными, развитии биржевой торговли как фактора формирования справедливых рыночных цен, развития регулирования мер государственной поддержки и преференций, системы бюджетного субсидирования, распределения средств фонда обязательного медицинского страхования, совершенствования правового регулирования деятельности субъектов малого и среднего предпринимательства.

Развитие правового регулирования развития конкуренции в этих и других направлениях, также указанных в Докладе (всего в Докладе о состоянии конкуренции проанализировано 18 сфер экономики и предложены меры развития конкуренции в них), наряду с уже сложившимся антимонопольным законодательством, направленным на защиту конкуренции, в полной мере должно обеспечить гарантированную Конституцией Рос-

Цели и задачи государственной конкурентной политики и конкурентного права на современном этапе

сийской Федерации поддержку конкуренции как экономическую основу конституционного строя.

Для того чтобы поправки в законодательство, которые будут приняты во исполнение данных документов, достигли своей цели и привели к созданию конкурентной среды, при их разработке в первоочередном порядке должны учитываться особенности каждого товарного рынка. Рассмотрение исключительно нарушений законодательства о конкуренции, которые имеют место на определенном отраслевом рынке, само по себе не ответит на вопрос, почему полноценной конкурентной среды нет, что мешало ее созданию. На эти вопросы можно получить ответ только при детальном понимании всей совокупности отношений, складывающихся в экономике в целом и на исследуемом рынке в частности. ■

### Литература

1. Алексеев С. С. Структура советского права. М.: Юридическая литература, 1975. 264 с.
2. Лопатин В. Н. Политика и право при обеспечении информационно-психологической безопасности // Право и политика. 2000. № 10.
3. Гришнова Е. Е. Политика и право: проблемы взаимосвязи // Вестник РУДН. Серия Политология, 2008. № 4. С. 133.
4. Варламова А. Н. О мерах по развитию конкуренции // Конкурентное право России. М.: Зерцало. 2008.

### Сведения об авторах

**Варламова Алла Николаевна:** доктор юридических наук, профессор кафедры коммерческого права и основ правоведения юридического факультета МГУ им. М. В. Ломоносова

*Контактная информация:*

Адрес: 119991, г. Москва, Ленинские Горы, д. 1, стр. 13

Тел.: +7 (495) 938-26-47

E-mail: allavarlamova@mail.ru

**Молчанов Артем Владимирович:** начальник Правового управления Федеральной антимонопольной службы

*Контактная информация:*

Адрес: 125993, г. Москва, ул. Садовая-Кудринская, д. 11

Тел.: +7 (499) 755-23-23

E-mail: molchanov@fas.gov.ru