

УДК 338.24

ISSN: 2542-0259
© Российское конкурентное право
и экономика, 2018

Государственная политика развития конкуренции: новый этап

А. В. Молчанов,
ФАС России,
г. Москва

Аннотация

Статья посвящена анализу основных положений Указа Президента Российской Федерации от 21.12.2017 № 618, знаменующему новый этап в формировании государственной политики развития конкуренции России. Рассматриваются базовые направления развития конкуренции России как ключевого условия развития национальной экономики, эффективного функционирования рынков, обеспечения прав и законных интересов потребителей. Исследуются основные положения Национального плана развития конкуренции, утвержденного соответствующим актом главы государства, и вносятся и обосновываются предложения по обеспечению реализации данного плана.

Ключевые слова: государственная политика, национальный план, развитие конкуренции, укрепление национальной экономики.

Public policy development of competition: new stage

A. V. Molchanov,
FAS Russia,
Moscow

Annotation

The article is devoted to the analysis of the main provisions of the Decree of the President of the Russian Federation No. 618 of December 21, 2017, which marks a new stage in the formation of the state policy of developing competition in Russia. The basic directions of the development of Russia's competition are considered as a key condition for the development of the national economy, the efficient functioning of markets, the maintenance of the rights and legitimate interests of consumers. The main provisions of the National Competition Development Plan approved by the relevant act of the head of state are examined and proposals are made to ensure the implementation of this Plan.

Keywords: state policy, national plan, development of competition, strengthening of the national economy.

21 декабря 2017 г. Президентом Российской Федерации подписан Указ № 618 «Об основных направлениях государственной политики по развитию конкуренции» [1].

Несмотря на то что и до издания этого Указа в нашей стране принимались программные документы федерального уровня, определяющие цели и задачи государственной политики в этой сфере конкуренции (например, Государственная программа демонополизации экономики и развития конкуренции на рынках Российской Федерации (основные направления и первоочередные меры) [2], Программа развития конкуренции в Российской Федерации [3], План мероприятий («дорожная карта») «Развитие конкуренции и совершенствование антимонопольной политики» [4]), новый нормативный правовой акт о развитии конкуренции по праву можно считать этапным документом. Опыт реализации прежних программ развития конкуренции позволил пересмотреть ряд подходов к решению проблем развития конкуренции, сформировать с опорой на результаты научных исследований новые представления о соотношении функций государства в сфере развития [5] и защиты [6] конкуренции.

Мероприятия, которые были реализованы в соответствии с указанными выше документами, вместе с реформой российского антимонопольного законодательства создали новые организационно-правовые основы функционирования товарных рынков в конкурентных условиях. Вместе с тем Федеральная антимонопольная служба неоднократно в своих ежегодных докладах о состоянии конкуренции в Российской Федерации указывала на недопустимо медленное решение проблем развития экономики России [7].

Оценка состояния конкуренции в 2016 г., полученная в результате подготовки Доклада, свидетельствует о сохранении в целом негативных явлений, имевших место в 2015 г., а также об увеличении опасности ряда экономических угроз, таких, например, как картелизация экономики [8]. Фактором негативного влияния на состояние экономики продолжают оставаться государственно-монополистические тенденции в экономике, которые приводят к усилению роли монополий, усложняют конкурентную политику. Эти процессы сопровождаются замедленными темпами приватизации, наличием у организаций с государственным участием значительного количества непрофильных активов и медленными темпами их реализации. Нарастание картелизации экономики как новый вызов экономической безопасности Российской Федерации требует адекватных мер со стороны государства и общества.

Ключевые показатели деятельности малого и среднего бизнеса в Российской Федерации, состояние

бизнес-среды и региональные разрывы в условиях для ведения бизнеса, сложности доступа к кредитным средствам и многие другие факторы демонстрируют необходимость поиска новых методов оказания государственной поддержки малому бизнесу.

Важным фактором, сдерживающим развитие экономики страны, являются недостатки системы тарифного регулирования, оказывающего влияние на все сферы социальной жизни. Не менее важна для роста российской экономики наша способность найти эффективные ответы на такие внешние вызовы, как экономические санкции и цифровизация глобальной экономики.

Одним из таких ответов является целенаправленное развитие конкуренции, значение которого до последнего времени недооценивалось.

Подписание Президентом Российской Федерации Указа от 21.12.2017 № 618, по сути, стало новой вехой не столько в практике антимонопольного регулирования, сколько в практике реализации экономической политики государства в целом.

Рассматриваемый Указ направлен на обеспечение реализации положений ст. 8 и 34 Конституции Российской Федерации. Так, если в ст. 8 Конституции РФ закреплён сам принцип гарантированной поддержки конкуренции в нашей стране, то в ст. 34 Основного закона формулируется общий запрет на экономическую деятельность, направленную на монополизацию и недобросовестную конкуренцию [9].

Важная роль отведена институту конкуренции и в Гражданском кодексе Российской Федерации (ГК РФ). В ст. 10 «Пределы осуществления гражданских прав» ГК РФ закреплён запрет на использование гражданских прав в целях ограничения конкуренции, а также злоупотребления доминирующим положением на рынке. Таким образом, конкуренция признана обязательным условием легальности гражданско-правовых отношений, функционирования товарных рынков и рыночной экономики в целом.

По мнению А. Ю. Кинева, рыночная конкуренция является своеобразным «локомотивом» прогресса в различных сферах экономики и прикладной науки, определяющим «здоровье» всей экономической системы и гарантирующим потребителю оптимальный уровень цены, качества и количества товара в условиях нерегулируемого спроса и предложения [10].

Развитие и защиту конкуренции следует рассматривать и как важные инструменты обеспечения национальной безопасности, которые получили закрепление в Стратегии национальной безопасности Российской Федерации (далее — Стратегия) [11], в Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период

до 2020 г. (далее — Концепция) [12] и в ряде других документов стратегического планирования. Таким образом, конкуренция признается одной из базовых социальных ценностей.

Авторы учебника «Конкурентное право России» выделяют два подхода к оценке значимости конкуренции: идеологический и экономический [13].

С точки зрения идеологического подхода конкуренция рассматривается как средство сдерживания монополизации, угрожающей основам демократии. Экономическая значимость конкуренции связана с преимуществами ее перед иными способами распределения ограниченных ресурсов в целях удовлетворения потребностей организаций и граждан:

- а) чем выше конкуренция, тем эффективнее компании используют наличные ресурсы;
- б) чем выше конкуренция, тем ниже себестоимость товаров и услуг, цен оптового и розничного рынков;
- в) чем выше конкуренция, тем выше качество производимых товаров;
- г) чем выше конкуренция, тем более эффективно развиваются инновации;
- д) в процессе конкуренции формируется более эффективная структура рынков.

Связь этих подходов очевидна, поскольку демократическое правовое государство существует только там и тогда, где и когда обеспечивается экономическая конкуренция. Развитие экономической конкуренции — условие политической стабильности демократического общества. Права и свободы каждого гражданина и публичные интересы в демократическом обществе образуют единство.

Только в условиях защиты и развития добросовестной конкуренции возможен экономический рост, отвечающий темпам изменений потребностей граждан, общества и государства.

Вот почему важно не только защищать конкуренцию правовыми средствами (при помощи мер контроля, предупреждения и ответственности), но прежде всего развивать ее.

Комплексное решение задач по защите и развитию конкуренции невозможно без формирования и реализации специальной государственной политики. До момента вступления в силу Указа Президента Российской Федерации от 21.12.2017 № 618 вопрос о целях, задачах и направлениях такой политики оставался исключительно в сфере научных дискуссий.

Так, И. В. Князева дает такое определение антимонопольной политике: комплекс мер, направленных на обеспечение условий для развития конкуренции на рынке, обеспечение единого экономического пространства, наблюдение за процессами концентрации, контроль и надзор в области пресечения монополи-

стических действий и недобросовестной конкуренции со стороны субъектов рынка, недопущение антиконкурентных действий органов власти [14].

Авторы курса лекций «Правовое регулирование конкуренции и монополии в Российской Федерации» полагают, что антимонопольная (конкурентная) политика призвана обеспечивать такие условия функционирования рынка, при которых не возникает избирательного ущемления интересов конкурентов или нарушения прав потребителей [15].

При всех различиях в этих определениях мы не видим принципиальных разногласий в вопросе оценки такой политики, как основы функционирования рыночной экономики и обеспечения прав и законных интересов потребителей.

О значимости антимонопольной политики для обеспечения современного правопорядка высказался и Конституционный Суд РФ, который в своем Постановлении от 04.03.1997 № 4-П указал на то, что Конституция (п. «ж» ст. 71) относит установление правовых основ единого рынка к ведению Российской Федерации, поскольку без обеспечения приоритетного, прямого действия законов, закрепляющих эти правовые основы (ГК, законы в области антимонопольной политики и защиты конкуренции, ценообразования, финансового, валютного, кредитного, таможенного регулирования и т. п.), на территории всего государства свобода экономической деятельности не может быть реализована [16].

Указ Президента РФ от 21.12.2017 № 618 не только определяет ключевые элементы государственной конкурентной политики, но содержит Национальный план мероприятий по развитию конкуренции на краткосрочную перспективу.

Принципиально важным представляется положение Указа о том, что активное содействие развитию конкуренции в РФ является приоритетным направлением деятельности Президента РФ, Правительства РФ, иных органов государственной власти и органов местного самоуправления. Одновременно предлагается считать недопустимым введение и (или) сохранение ограничений, создающих дискриминационные условия в отношении отдельных видов экономической деятельности, производства и оборота отдельных видов товаров, оказания отдельных видов услуг, за исключением случаев, предусмотренных федеральными законами, правовыми актами Президента РФ, правовыми актами Правительства РФ.

Новый базовый приоритет деятельности органов власти всех уровней требует введения соответствующей системы оценки их деятельности и принимаемых ими решений, в том числе нормативно-правовых актов, на предмет их соответствия целям, задачам и принципам конкурентной политики. Невыполнение

этого условия, на наш взгляд, может существенно затормозить реальное развитие конкуренции.

Рассматриваемый Указ уточняет задачи Правительства РФ и ФАС России в сфере регулирования экономики, подчеркивая их ответственность не только за защиту, но за развитие конкуренции, что позволяет нам сделать вывод о том, что *политика развития конкуренции* есть не только приоритетное направление деятельности органов государственной власти и местного самоуправления, но и неотъемлемая часть государственной экономической политики по обеспечению условий развития конкуренции на товарных рынках, дополняющая меры по защите конкуренции, пресечению и недопущению монополистической деятельности, недобросовестной конкуренции и ограничению конкуренции со стороны органов власти.

Не менее важным представляется содержащееся в п. 2 рассматриваемого Указа Президента РФ определение целей совершенствования государственной политики по развитию конкуренции, к которым отнесены:

а) повышение удовлетворенности потребителей за счет расширения ассортимента товаров, работ, услуг, повышения их качества и снижения цен;

б) повышение экономической эффективности и конкурентоспособности хозяйствующих субъектов, в том числе за счет обеспечения равного доступа к товарам и услугам субъектов естественных монополий и государственным услугам, необходимым для ведения предпринимательской деятельности, стимулирования инновационной активности хозяйствующих субъектов, повышения доли наукоемких товаров и услуг в структуре производства, развития рынков высокотехнологичной продукции;

в) стабильный рост и развитие многоукладной экономики, развитие технологий, снижение издержек в масштабе национальной экономики, снижение социальной напряженности в обществе, обеспечение национальной безопасности.

Значение конкуренции в ее экономическом, правовом и идеологическом аспектах заключается прежде всего в том, что вне ее не могут быть эффективно удовлетворены интересы всех участников таких отношений: потребителей, хозяйствующих субъектов и государства.

Вместе с тем взаимосвязь и баланс таких интересов не только достигаются посредством добросовестной экономической конкуренции, и но сами служат важным инструментом развития конкуренции. Этот принцип обратной связи лежит в основе любого экономического развития.

Реализация названных принципов и целей государственной политики по развитию конкуренции, опре-

деленных в Указе Президента РФ от 21.12.2017 № 618, должна стать общей задачей всех органов власти и институтов гражданского общества.

Утвержденный данным Указом Национальный план развития конкуренции на 2018—2020 гг. определяет базовые направления государственной политики развития конкуренции в различных отраслях экономики и сферах социальной жизни России, которые открывают новые перспективы не только для роста уровня экономической безопасности и конкурентоспособности страны на международном уровне, но и, в первую очередь, для повышения качества жизни российских граждан. ■

Литература

1. Собрание законодательства РФ. 25.12.2017. № 52 (часть I). Ст. 8111.
2. Постановление Правительства РФ от 09.03.1994 № 191 (ред. от 04.09.1995) «О Государственной программе демополизации экономики и развития конкуренции на рынках Российской Федерации (основные направления и первоочередные меры)» (вместе с «Положением о Межведомственной комиссии по конкурентной политике») // Собрание актов Президента и Правительства РФ. 04.04.1994. № 14. Ст. 1052. Утратило силу 05.11.2007.
3. Распоряжение Правительства РФ от 19.05.2009 № 691-р (ред. от 17.12.2010) «Об утверждении Программы развития конкуренции в Российской Федерации» (вместе с «Планом мероприятий по реализации программы развития конкуренции в Российской Федерации на 2009—2012 годы») // Собрание законодательства РФ. 01.06.2009. № 22. Ст. 2736. Утратило силу 27.12.2012.
4. Распоряжение Правительства РФ от 28.12.2012 № 2579-р (ред. от 28.10.2015) «Об утверждении плана мероприятий («дорожной карты») «Развитие конкуренции и совершенствование антимонопольной политики» и отмене распоряжений Правительства РФ от 19.05.2009 № 691-р и от 17.12.2010 № 2295-р» // Собрание законодательства РФ. 14.01.2013. № 2. Ст. 110. Утратило силу с 6 февраля 2016 г. в связи с изданием распоряжения Правительства РФ от 06.02.2016 № 174-р.
5. Варламова А. Н. Правовое содействие развитию конкуренции на товарных рынках: дисс. ... докт. юрид. наук. М.: МГУ, 2008. 618 с.
6. Ответственность за нарушения антимонопольного законодательства: проблемы теории и практики.

- Монография / Отв. ред. С. В. Максимов, С. А. Пузыревский. М.: НОРМА, ИНФРА-М, 2016. 144 с.
7. Доклад о состоянии конкуренции в Российской Федерации за 2015 год // <http://bar.parliament.gov.ru/catalogues/index.php#Resource-123866>. Дата обращения: 10.02.2018.
 8. Антимонопольная служба оценила риски для развития конкуренции в России // Российская газета. 2017. 23 апреля.
 9. Актуальные вопросы современного конкурентного права. Сборник научных трудов / Отв. ред. М. А. Егорова. М.: Юстицинформ, 2017. Вып. 1. 288 с.
 10. Кинев А. Ю. Современные проблемы административно-правовой защиты конкуренции в Российской Федерации // Российский следователь. 2013. № 1.
 11. Указ Президента РФ от 31 декабря 2015 г. № 683 «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 04.01.2016. № 1 (ч. II). Ст. 212.
 12. Распоряжение Правительства РФ от 17.11.2008 № 1662-р (ред. от 10.02.2017) «О Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года» (вместе с «Концепцией долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года») // Собрание законодательства РФ. 24.11.2008. № 47. Ст. 5489.
 13. Конкурентное право России. Учебник / Отв. ред. И. Ю. Артемьев, А. Г. Сушкевич. М., 2012. С. 19—20.
 14. Князева И. В. Антимонопольная политика государства. Учеб. пособие. Новосибирск: СибАГС, 2014. С. 65.
 15. Правовое регулирование конкуренции и монополии в Российской Федерации: Курс лекций / Под ред. С. В. Запольского. М.: Российская академия правосудия — Статут, 2010. С. 17.
 16. Постановление Конституционного Суда РФ от 04.03.1997 № 4-П «По делу о проверке конституционности статьи 3 Федерального закона от 18 июля 1995 года "О рекламе"» // Собрание законодательства РФ. 1997. № 11. Ст. 1372.

Сведения об авторе

Молчанов Артем Владимирович: преподаватель кафедры конкурентного права Московского государственного юридического университета имени О. Е. Кутафина (МГЮА), начальник Правового управления ФАС России

Контактная информация:

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

Тел.: +7 (499) 755-23-23, доб. 088-307

E-mail: molchanov@fas.gov.ru