

ISSN: 2542-0259

© Российское конкурентное право
и экономика, 2019

Уроки 15-летия Федеральной антимонопольной службы

С. В. Максимов,главный редактор,
главный научный сотрудник
ИПРАН РАН,
д.ю.н., проф.

Выход в свет первого в 2019 г. номера «Российского конкурентного права и экономики» совпал с важной для наших читателей датой. 15 лет назад — 9 марта 2004 г. Указом Президента Российской Федерации № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» была образована Федеральная антимонопольная служба. Этим актом ФАС России были переданы функции по контролю и надзору упраздненного Министерства по антимонопольной политике и поддержке предпринимательства (за исключением функций в сфере защиты прав потребителей и поддержки малого бизнеса и преобразованной Федеральной энергетической комиссии)¹.

За короткий по историческим меркам и одновременно достаточно длительный для любого органа власти срок ФАС России проделан большой путь, важнейшие вехи которого еще предстоит расставить.

Вместе с тем уже сейчас есть необходимость, как отметил в своем обращении к коллегам и единомышленникам руководитель Федеральной антимонопольной службы Игорь Юрьевич Артемьев, подвести некоторые итоги пятнадцатилетнего развития Службы и определиться с выбором дальнейшего пути (<http://15years.fas.gov.ru>). Этот выбор, на наш взгляд, требует глубокого осмысления ключевых достижений и неудач развития ФАС России в контексте целей административной реформы 2003–2004 гг., в результате которой система исполнительной ветви власти приобрела качественно новую структуру. Исполнительная власть разделилась на органы, осуществляющие преимущественно нормативное правовое регулирование (министерства), органы, управляющие госимуществом и распределяющие бюджетные ресурсы (агентства) и контрольно-надзорные органы (службы).

Основная идея, для реализации которой была принята данная реформа, состояла в оптимизации государственного управления через специализацию функций и отказ от практики опасного (коррупциогенного) сосредоточения в одних тех же органах власти всех перечис-

ленных выше полномочий. Данная идея базировалась, как показали время и последующие решения главы государства и парламента, на ошибочном представлении о том, что новая (трехзвенная) система органов исполнительной власти способна сама по себе повысить эффективность государственного управления за счет концентрации однотипных функций в одном органе власти, снизить уровень коррупции, ограничив возможности органов власти в самофинансировании и самоконтроле по ими же установленным правилам.

Честная оценка того, что в действительности произошло за эти годы с целеполаганием и практикой административной реформы, на наш взгляд, и есть один из ключевых уроков 15-летнего развития антимонопольного регулятора.

Нельзя не признать, что базовая идея реформы была ошибкой². Это доказывается не только тем, что на сегодня воссозданы (практически с дореформенными функциями) многие из тех универсальных многофункциональных министерств, которые были упразднены в 2004 г. (в частности, министерства здравоохранения, культуры, транспорта, труда и социального развития, энергетики), но и тем, что практически все федеральные органы исполнительной власти, вне зависимости от своего функционального статуса (министерство, агентство, служба, главное управление, управление, фонд), осуществляют сегодня в том или ином объеме внешние функции и нормативного правового регулирования, и управления и распределения ресурсов, и контроля (к ним относится большинство министерств), либо регулирования и контроля (надзора) (например, ФСБ России, ФНС России, ФАС России, Рособrnадзор), либо управления и распределения ресурсов и контроля (например, Росавиация, Россвязь).

¹ См.: СЗ РФ. 15.03. 2004. № 11. Ст. 945.

² Уверенность в способности государства победить коррупцию с помощью лучшего социального, административного устройства или законодательства без исправления духовного и нравственного несовершенства человека, к сожалению, сегодня по-прежнему является одним из наиболее распространенных в мире заблуждений, тысячекратно опровергнутых опытом цивилизации — *Прим. авт.*

Опыт ФАС России показывает, что правильное сочетание функций по нормативному правовому и иному (например, координирующему) регулированию и государственному контролю (надзору) может создавать предпосылки для устранения копившихся годами противоречий, связанных с искусственным разделением взаимосвязанных функций (например, функций тарифного и антимонопольного регулирования).

Наделение ФАС России в соответствии с распоряжением Правительства РФ от 16 августа 2018 г. № 1697-р полномочиями не только по контролю, но и по мониторингу (т.е. сбору информации, ее оценке, анализу и прогнозу) реализации 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 годы³, принятому во исполнение Указа Президента РФ от 21.12.2017 № 618⁴, не оставляет сомнений в том, что это является результатом осознания целостности и инфраструктурного («сквозного») характера отношений конкуренции и их правового регулирования, которое включает не только запретительные и обязывающие нормы, но также нормы управомочивающие и поощрительные. Таким образом, на сегодня **ФАС России представляет собой новый тип регулятора в сфере экономики**, не вписывающегося в базовую классификацию федеральных органов исполнительной власти, которая была положена в основу административной реформы в начале нынешнего тысячелетия. Сам по себе этот факт, по нашему мнению, является достаточной предпосылкой для проработки принципиально иной концепции новой административной реформы⁵.

Большинство функций Службы носит трудоемкий и наукоемкий характер, обусловленный необходимостью дискретного или непрерывного анализа экономических и правовых реалий, в том числе впервые возникающих в мировой или отечественной практике.

Анализ товарного рынка, как убедительно доказывают многочисленные публикации авторов журнала «Российское конкурентное право и экономика»⁶, является

непременным условием эффективности принимаемых Службой и ее должностными лицами превентивных и регуляторных решений, решений, связанных с определением и назначением мер ответственности за нарушение антимонопольного законодательства, а также решений, направленных на развитие конкурентной среды.

Быстро развивающаяся цифровизация экономической жизни лишь увеличивает потребность Службы в принципиально новых решениях, в опережающем развитии, которое должно базироваться на научно обоснованном прогнозе. К сожалению, ресурсное обеспечение Службы, на наш взгляд, сегодня не соответствует этим потребностям. Как, впрочем, и законодательство о государственных закупках применительно к закупкам НИР. Правила госзакупок НИР не позволяют в настоящее время ученым и состоящим из них временным творческим коллективам, не являющимся юридическими лицами, непосредственно участвовать в проводимых органами власти конкурсах на выполнение НИР.

Закупки научно-исследовательских работ у юридических лиц являются одним из наиболее неэффективных инструментов решения наукоемких задач, которые стоят сегодня перед ФАС России (как, впрочем, и перед большинством других органов власти, ответственных за развитие страны) прежде всего потому, что львиная доля скромных ресурсов, выделяемых на эти цели, автоматически уходит на содержание аппарата и исполнение налоговых обязательств юридического лица, выигравшего конкурс. К тому же сами критерии отбора победителей, в основу которых положены суммарные библиометрические показатели научной активности и наличие опыта выполнения НИР по госзаказу, лишь усиливают доминирующее положение в сфере госзакупок НИР наиболее крупных («маститых») хозяйствующих субъектов, практически полностью отсекая от участия в удовлетворении наукоемких потребностей органов государственной власти большую часть научного потенциала страны, причем работающего не только в сфере малого бизнеса, но и в крупнейших экспертных организациях страны. Так, Российская академия наук на сегодня не участвует в госзакупках НИР, хотя и состоит из наиболее квалифицированных в стране специалистов (более 1500 чел.) в большинстве областей научного знания.

В этой связи весьма показательным является то, что 27 ноября 2018 г. на заседании Совета по образованию и науке, посвященном вопросам реализации Стратегии научно-технологического развития, Президент России В. В. Путин обратил внимание на неэффективность существующей практики закупок НИР органами государственной власти (около 40 млрд руб. в год). Глава государства согласился с теми экспертами, которые считают, что **количество научных публикаций в ведущих изданиях и индекс цитирования не должны относиться к ключевым показателям фундаментальной науки**,

³ См.: СЗ РФ. 03.09.2018. № 36. Ст. 5655.

⁴ См.: Указ Президента РФ от 21.12.2017 № 618 «Об основных направлениях государственной политики по развитию конкуренции» (вместе с «Национальным планом развития конкуренции в Российской Федерации на 2018–2020 годы») // СЗ РФ. 25.12.2017. № 52 (часть I). Ст. 8111.

⁵ См., например: А. Г. Лисицын-Светланов, С. В. Максимов. Модели совершенствования системы госконтроля // Государственный надзор. 2014. № 1.

⁶ См., например: И. А. Золотухина, Е. А. Рыбаченко. Проблемы измерения результативности государственной политики по развитию конкуренции // Российское конкурентное право и экономика. 2018. № 4. С. 14–18.

равно как и количество разработок и отчетов для прикладных исследований⁷.

В этой связи закономерным нужно считать включение данного вопроса в число основных тем, обсуждавшихся в ходе рабочей встречи руководителя ФАС России с президентом Российской академии наук А. М. Сергеевым, которая состоялась 12 февраля 2019 г. Одним из первых результатов этой встречи стало решение о необходимости создать рабочую группу ФАС России — РАН для подготовки изменений в законодательство о закупках с целью обеспечения участия в конкурсах на выполнение НИР и НИОКТР (в том числе объявляемых органами государственной власти, местного самоуправления и их учреждениями) научных работников и коллективов научных работников (включая временные творческие коллективы), не относящихся к индивидуальным предпринимателям и юридическим лицам.

Тем не менее совершенствование закупочного законодательства нужно рассматривать лишь как одну из частных задач более общей задачи развития конкуренции в сфере российской науки, которому, несомненно, нужна своя «дорожная карта». Сегодня, к сожалению, развитие российской науки во многом ориентировано на не просто бесплатную, а финансируемую из бюджета страны передачу «интеллектуального сырья» (по образному выражению проф. В. Н. Лопатина) зарубежным бенефициарам, более приспособленным для восприятия результатов НИР в сравнении с российскими государством и бизнесом. Основным инструментом трансфера неоцененных знаний, полученных трудом российских ученых, является опубликование результатов НИР (более 40 тыс. статей в год) в зарубежных периодических изданиях, входящих в, опять же, зарубежные реферативные базы данных, среди которых сегодня доминируют Scopus и Web of Science (WoS). Операторы последних к тому же признаны в нашей стране единственными поставщиками

той научной информации, значительную часть которой мы сами предоставили, однажды уже заплатив за ее опубликование.

Развивать мировую науку, разумеется, нужно (как и покупать полезные знания, кем бы они не были получены), но, наверное, не в ущерб интересам развития российской экономики и российской науки. Обсуждению этой темы наш журнал планирует посвятить специальный экспертный круглый стол, который должен пройти 2 апреля 2019 г. в МГУ им. М. В. Ломоносова при участии ИПРАН РАН.

Не менее важным результатом встречи руководителя ФАС России и президента РАН стало решение об учреждении совместной рабочей группы по комплексному моделированию автоматизированной технологии выявления, предупреждения и пресечения картелей антимонопольными органами (проект «Большой цифровой кот»). Одним из результатов этой работы (помимо создания автоматизированной технологии противодействия картелизации экономики) может стать получение ФАС России более совершенного инструмента для анализа товарных рынков и конкурентной среды, значительная часть которого может выполняться в автоматическом режиме со стандартным качеством и в стандартном объеме. Тем самым в значительной части может быть снижена острота нехватки ресурсов для полноценной реализации аналитических и мониторинговых функций Службы.

Цифровизация антимонопольного и проконкурентного регулирования является сегодня не просто естественным ответом на вызовы, обусловленные цифровизацией экономики, но и предпосылкой эффективного решения все более сложных задач, которые возникают перед Службой. В этом состоит еще один важный урок пятнадцатилетнего развития Федеральной антимонопольной службы. ■

⁷ См.: Стенографический отчет о заседании Совета по науке и образованию. <http://www.kremlin.ru/events/president/news/59203>. Дата обращения: 18.03.2019.