

Шаститко А. Е., докт. экон. наук, профессор, директор Центра исследований конкуренции и экономического регулирования ИПЭИ РАНХ и ГС при Президенте РФ, заведующий кафедрой конкурентной и промышленной политики экономического факультета МГУ им. М. В. Ломоносова, г. Москва, saeddi@mail.ru

Павлова Н. С., канд. экон. наук, старший научный сотрудник Центра исследований конкуренции и экономического регулирования ИПЭИ РАНХ и ГС при Президенте РФ, г. Москва, pavl.ns@yandex.ru

Мелешкина А. И., научный сотрудник Центра исследований конкуренции и экономического регулирования ИПЭИ РАНХ и ГС при Президенте РФ, г. Москва, ann.meleshkina@mail.ru

Фатихова А. Ф., младший научный сотрудник Центра исследований конкуренции и экономического регулирования ИПЭИ РАНХ и ГС при Президенте РФ, г. Москва, fatikhovadelya@mail.ru

Приоритеты конкурентной политики в России до 2030 года

Выстраивая приоритеты конкурентной политики на долгосрочную перспективу, на современном этапе невозможно рассматривать их обособленно от промышленной политики. На первый план выходит потребность в формировании «новой промышленной политики», основополагающим элементом которой являются ценности конкуренции. В статье предлагается шесть основных направлений, вокруг которых до 2030 г. может строиться конкурентная политика: переход к «умному» («*smart*») антимонопольному регулированию, развитие конкуренции с использованием результатов интеллектуальной деятельности, снижение барьеров входа, модернизация регулирования естественных монополий, развитие конкуренции в сфере госзаказа и реализации госимущества на торгах, а также развитие конкуренции на уровне регионов. Часть данных направлений раскрыта через призму конкретных мер, часть подлежит дальнейшему обсуждению. Предложен также набор «краткосрочных мер», эффект от которых (в случае их реализации) можно ожидать в недалеком будущем.

Ключевые слова: конкурентная политика, новая промышленная политика, антимонопольная политика, антимонопольный комплаенс, результаты интеллектуальной деятельности, «*smart*» регулирование.

Посткризисный период развития российской экономики демонстрирует тенденцию замедления темпов промышленного производства¹. На фоне падения цен на нефть данный факт имеет еще более тяжелые последствия для государственного бюджета Российской Федерации, которые, возможно (и то — лишь частично) могут быть компенсированы снижением курса рубля. В стрессовой экономической ситуации выбор и поддержка приоритетных секторов экономики является нетривиальной за-

дачей промышленной политики, требующей комплексного подхода с учетом возможных последствий принятых решений для отдельных участников рынка и групп интересов. Если промышленная политика обеспечивает приоритетные отрасли доступом к ресурсам, то конкурентная политика отвечает за создание стимулов к эффективному использованию данных ресурсов. Таким образом, взаимодействие промышленной политики и антитраста способствует снижению риска получения необоснованных преимуществ отдельными субъектами экономики. Такая стратегия взаимодополняемости предполагает одновременное решение краткосрочных и долгосрочных стратегических задач эконо-

¹ По данным Федеральной службы государственной статистики. URL: http://www.gks.ru/free_doc/new_site/business/prom/tab-graf1.htm

мики России, а именно: создание благоприятного инвестиционного климата, улучшение условий ведения бизнеса, повышение эффективности государственных инвестиций и закупок, совершенствование функционирования естественных монополий.

Тандем конкурентной и промышленной политики позволяет создать оптимальные условия для экономического роста — наличие достаточных стимулов для инвестиций в ситуации доступных для инвестирования ресурсов [Авдашева, Шаститко, 2003]. В условиях ограниченных возможностей бюджета Российской Федерации и обострения необходимости ослабления сырьевой направленности экономики инвестирование в инновационное развитие — основной источник роста конкурентоспособности экономики России. Стимулы к инвестициям в нововведения зависят от наличия доступа на рынок, возможности создания инновационной инфраструктуры и развитости механизмов сокращения инвестиционных рисков. Тогда создание качественной конкурентной среды (снижение рыночных барьеров, снижение вероятности недобросовестной конкуренции и действенная защита прав собственности) является необходимым требованием для успешной реализации промышленной политики. В контексте рассмотренных внешних и внутренних экономических ограничений согласованность методов промышленной и конкурентной политики имеет определяющее значение для ускоренного развития российской экономики.

Основной приоритет конкурентной политики в России до 2030 года — развивать промышленность, защищая конкуренцию

Формулировка основного приоритета — не столько дань моде, сколько ответ на вызовы, которые оставались «незамеченными»²

² Нельзя сказать, что об этом ничего не было известно. Однако в рамках публичной дискуссии и уж тем

в течение многих лет. Следование данному приоритету предполагает отбор и применение из множества доступных мер промышленной политики тех, которые могут быть квалифицированы как проконкурентные. Промышленная (секторальная) политика в данном контексте подразумевает не столько меры, направленные на развитие исключительно отдельных отраслей промышленности (экономики), сколько описывает общий подход к государственному регулированию экономики с целью комплексного стимулирования ее развития. В то же время предполагается сохранение роли антимонопольной политики с учетом особой повестки для России как страны с развивающейся рыночной экономикой и недопущение вытеснения ее инструментами экономического регулирования.

Особенности повестки дня обусловлены некоторыми особенностями российской экономики помимо зависимости от экспорта углеводородов. В первую очередь речь идет о последствиях приватизации в 90-е годы XX в., в результате которой появилось множество источников новых проблем, связанных с необходимостью обеспечения устойчивости договорных отношений между компаниями, ранее входившими в единый производственный комплекс. Причина — высокие издержки переключения, с одной стороны, и ограниченные возможности государства обеспечивать стабильное функционирование технологических цепочек в рамках традиционных методов регулирования и применения инструментов защиты конкуренции, с другой стороны.

Не менее важная особенность — существование во многих отраслях экономики таких компаний, которые занимают индивидуально доминирующее положение на внутреннем рынке, конкурируя с зарубежными компаниями на внешних рынках. Причем множество компаний было создано в том чи-

более в сфере практической политики такая постановка вопроса не была востребованной.

сле при одобрении антимонопольного органа с поведенческими корректирующими условиями как способ компенсировать угрозу эксплуатации потребителей соответствующих товаров и услуг.

Выбранный приоритет предполагает пересмотр подходов к реализации промышленной политики в целом. В связи с уже сложившимися внешними экономическими условиями и усилением ресурсных ограничений для государственной поддержки развития отраслей необходим переход к новой промышленной политике (НПП). В рамках НПП поддержка со стороны государства оказывается в сферах, где наиболее вероятен положительный эффект, который, как ожидается, повлечет развитие и в других отраслях экономики и при этом не приведет к фундаментальным искажениям стимулов в экономике, чреватых провалами регулирования, в том числе в виде «захвата регуляторов».

Для того чтобы промышленная политика не только позволяла достигать положительных результатов для отдельных отраслей, но и не искажала стимулы к развитию, необходимо соблюдение хотя бы одного из следующих условий:

— среди возможных методов реализации промышленной политики должны применяться те, которые способствуют развитию конкуренции;

— промышленная политика должна применяться в условиях, когда сложившийся уровень конкуренции позволяет избегать значительного искажения стимулов, ориентируя предпринимательскую деятельность на создание новой стоимости в рамках цепочек создания стоимости посредством нововведений (организационных, процессных, продуктовых), а не на создание и реализацию распределительных преимуществ (рентоориентированное поведение и изъятие ренты).

НПП, в самом общем виде, основывается на трех основных принципах [Шаститко, 2014а; Шаститко и др., 2014]:

— поддержка отраслей, а не отдельных субъектов рынка;

— поддержка отраслей, где уже существует конкуренция;

— поддержка импортозамещения в отраслях, которые имеют перспективы выхода с конкурентоспособной продукцией на мировые рынки.

Меры промышленной политики, способствующие развитию конкуренции, при этом не заменяют собой инструменты антимонопольной политики (антитраста). Эффективная и независимая от сиюминутных решений и интересов отдельных участников рынка антимонопольная политика — необходимое условие сбалансированной промышленной политики, препятствующее «назначению» национальных чемпионов.

Повышение эффективности антитраста при сохранении или даже увеличении его результативности возможно за счет смещения акцентов с пресечения на предотвращение нарушений, что до 2030 г. должно найти отражение в переходе к более «умному» («*smart*») режиму применения антимонопольных запретов: с более высоким уровнем сдерживания, обеспечиваемым с меньшими издержками за счет успешного предотвращения нарушений; с высокими стандартами формирования доказательной базы, необходимой для применения оценочных норм антимонопольного законодательства (включая стандарты экономического анализа); обеспечением достаточной гибкости инструментов (в том числе посредством развития практики применения правила взвешенного подхода); без потери в прозрачности и уровне определенности, там где она необходима. Побочным результатом данной деятельности, как ожидается, станет значительное сокращение количества дел и обвинительных решений со стороны антимонопольных органов, в том числе оспариваемых в судах. Соответственно, еще одним ожидаемым результатом является снижение нагрузки на судебную систему, что, в свою очередь,

также может стать фактором повышения качества принимаемых решений в порядке правоприменения.

Пути повышения действенности инструментов антимонопольной политики и некоторые меры проконкурентного развития отраслей изложены в принятой ФАС России «Стратегии развития конкуренции и антимонопольного регулирования в Российской Федерации на период 2013–2024 гг.» (далее — Стратегия). Согласно Стратегии основные цели ФАС России в области конкурентной политики на период до 2024 г. следующие:

- 1) создание благоприятной институциональной и организационной среды для эффективной защиты и развития конкуренции;
- 2) снижение административных барьеров, препятствующих развитию и свободному функционированию рынков;
- 3) обеспечение недискриминационного доступа потребителей к услугам естественных монополий, формирование эффективных механизмов тарифообразования;
- 4) создание условий для эффективной конкуренции при размещении государственного и муниципального заказов и реализации на торгах государственного имущества.

Содержание данных пунктов во многом пересекается. Цели 2–4 фактически конкретизируют отдельные аспекты цели 1 — создания институциональной среды, способствующей эффективной защите и развитию конкуренции.

Вместе с тем за пределами Стратегии остались комплексные вопросы, выходящие за пределы полномочий ФАС России (на момент принятия данного документа), но имеющие большое значение для реализации сформулированного приоритета. В частности, это развитие конкуренции в регионах методом внедрения и реализации стандартов развития конкуренции. В более широком смысле речь идет о решении вопросов создания механизмов, обеспечивающих согласованность различных мер конкурентной политики, реализуемых как

одним «регулятором»³ (внутренняя согласованность), так и разными (внешняя согласованность). Наконец, в рамках комплекса мер, направленных на реализацию основного приоритета в сфере конкурентной и промышленной политики, необходимо обеспечить динамическую сбалансированность в выборе и применении инструментов конкурентной и промышленной политики, а в связи с этим — разработку дееспособных алгоритмов и критериев их балансировки [Авдашева, Шашитко, 2003; Шашитко, 2014б].

С учетом заявленного приоритета, перечня мер, которые уже включены в Стратегию, и направлений деятельности органов государственной власти за рамками Стратегии, можно говорить о следующих приоритетных направлениях конкурентной политики до 2030 г.

Помимо «умного» антимонопольного регулирования для успешной поддержки развития промышленности необходима прозрачная и благоприятная среда для осуществления инноваций, что в рамках конкурентной политики обеспечивается мерами антимонопольного воздействия на участников отношений по поводу прав на *результаты интеллектуальной деятельности*. Неотъемлемыми условиями успешной поддержки промышленности (и других секторов экономики) являются меры по *снижению административных барьеров*, реформе *регулирования естественных монополий* и повышению эффективности *размещения госзаказа*. Важную роль до 2030 г. должно сыграть развитие конкуренции на *региональном уровне*. Наконец, с учетом необходимости балансировки разных целей и мер конкурентной

³ ФАС России в той части, которая связана с применением инструментов жесткого ядра антитраста — противодействие злоупотреблению доминирующим положением, антиконкурентным соглашениям и согласованным действиям, а также контроль сделок экономической концентрации, — не может считаться регулятором в классическом смысле ввиду особенностей воздействия на стимулы объектов применения инструментов антимонопольной политики.

и промышленной политики, а также интересов различных групп интересов на первый план выходит вопрос поиска наилучшего из проектируемых и реализуемых механизмов такой балансировки.

Дальнейшее изложение организовано по следующему алгоритму: по каждому из приоритетных направлений формулируется суть проблемы, цель, пути достижения, а также связанные с ними риски. Далее более подробно раскрываются предложенные направления. Обсуждение обозначенных выше направлений сопровождается отдельными иллюстрациями. В обособленный раздел выделены также предложения по (условно) «краткосрочным мерам» — мерам, которые возможно применить для получения ощутимого эффекта на ближайший срок.

Направление № 1. Переход к «умному» («*smart*») антимонопольному правоприменению и регулированию⁴

Проблема: значительные объемы ресурсов расходуются на пресечение большого количества нарушений. В России количество ежегодно рассматриваемых нарушений антимонопольного законодательства измеряется многими тысячами и многократно превышает количество рассматриваемых дел в США и ЕС вместе взятых. Снижается объем ресурсов, затрачиваемых на каждое расследование, растет вероятность ошибок правоприменения, усиливаются риски ухудшения параметров правовой системы в части сдерживания антиконкурентных действий. Большое количество ресурсов тратится на расследование нарушений, которые не оказывают существенного влияния на общественное благосостояние [Avdasheva et al., 2015].

Цель: снижение регуляторной нагрузки на бизнес в целом; перераспределение ограниченных ресурсов в сторону сдержива-

ния нарушений, оказывающих наиболее существенное влияние на общественное благосостояние.

Пути достижения

1. Внедрение корпоративных политик в области соблюдения требований антимонопольного законодательства (антимонопольный комплаенс).

2. Развитие института предупреждений и предостережений.

3. Развитие института разъяснений («*guidelines*») для устранения асимметрии информации между регулятором и бизнесом, а также для обеспечения единообразия правоприменения.

4. Разработка правил недискриминационного доступа к ограниченным ресурсам (в рамках предотвращения нарушений).

5. Внедрение практики коллективных исков по антимонопольным делам для усиления сдерживания.

6. Тонкая настройка системы санкций за нарушения антимонопольного законодательства [Авдашева, Шаститко, 2010; Шаститко, 2013б].

Связанные риски реализации: «ползучее регулирование»; предотвращение не только вредных хозяйственных практик, но и практик, способствующих росту общественного благосостояния, в результате смещения акцентов с полноценных разбирательств с позиций «взвешенного подхода» на предотвращение действий, имеющих лишь признаки нарушений.

Внедрение корпоративных политик в области соблюдения требований антимонопольного законодательства (антимонопольный комплаенс)

Антимонопольный комплаенс — это корпоративная политика (программа) по соблюдению требований антимонопольного законодательства. Он дает представление о внутренних процессах и процедурах компании. На основе данной информации легче всего оценить и снизить возможные риски в сфере антитраста. Таким образом, комплаенс

⁴ Не означает простого противопоставления статус-кво.

способствует предотвращению нарушений самой компанией, а в случае антимонопольного разбирательства позволяет сократить издержки расследования как для компании, так и для антимонопольного органа, выявляя тех сотрудников компании, действия которых привели к нарушению компанией требований антимонопольного законодательства. Создание эффективной комплаенс-программы предполагает взаимодействие с экспертами и сотрудниками антимонопольных органов (в том числе получение разъяснений от антимонопольного органа), что способствует открытому диалогу, выявлению спорных вопросов на ранних стадиях, их эффективному решению. Для сертификации антимонопольного комплаенса есть две альтернативы: независимые агентства (негосударственные организации) и государственные органы. В данном вопросе антимонопольные органы имеют преимущество в информированности и спецификации деятельности, соответственно имеют заинтересованность в утверждении стандарта программ, отвечающего требованиям корректности, полноты и прозрачности предоставляемой информации.

Разработка и применение программ антимонопольного комплаенса сокращают риск ошибок первого рода — наказания невиновных. Антимонопольное регулирование имеет свои специфические особенности в части антимонопольных расследований и вынесения решений в порядке применения норм конкурентного права. Антиконтрагентное поведение на уровне компании, как правило, осуществляется широким кругом лиц. Вот почему без понимания внутренних процессов компании невозможно оценить, является ли нарушение результатом целенаправленной деятельности компании или злоупотреблением исполнителя. Руководство компании (реальные, а не номинальные бенефициары) может быть не осведомлено о действиях конкретных сотрудников и быть привлечено к ответственности как на уровне компании, так и лично. Тогда антимонопольный комплаенс способствует эффективной настройке

стимулов в компании, сокращению ошибок антимонопольного органа и формированию благоприятных бизнес-практик⁵ [Шаститко, 2012; Радченко и др., 2013].

Один из способов оценки эффективности программы антимонопольного комплаенса — сопоставление результатов антимонопольного расследования антимонопольного органа и результатов проведения самостоятельной антимонопольной оценки компанией. В данном случае под антимонопольной оценкой понимается изучение коммерческой деятельности компании для выявления фактических и потенциальных нарушений антимонопольного законодательства или вероятности их совершения. Если по итогам применения антимонопольного комплаенса компания пришла к выводам о наличии потенциальных антимонопольных рисков, предприняла меры по их снижению или устранению, может пре-

⁵ В качестве иллюстрации можно привести *прецедент внедрения программы антимонопольного комплаенса ОАО «Уралкалий»*. В 2013 г. в рамках Глобальной антимонопольной политики компании были введены тренинги персонала, должность антиконтрагент-офицер, разработана детальная политика соблюдения антимонопольных требований [Уралкалий, 2013; Абдульменов, 2013]. Антимонопольная программа определяет юрисдикции, в которых компания может занимать доминирующее положение, с ФАС России согласовывается маркетинговая политика с учетом механизмов ценообразования. Принципы антиконтрагент-комплаенса, по мнению руководства «Уралкалия», доказали свою состоятельность в ходе антимонопольного расследования 2014–2015 гг., направленного на подтверждение факта установления компанией монополично высокой цены на карналлит [ФАС России, 2015; Абдульменов, Пружанский, 2015]. Поскольку на рынке карналлита в России «Уралкалий» является единственным продавцом и таким образом занимает доминирующее положение, то проведение комплаенса на этапе вынесения решения о повышении цены на карналлит было обосновано высокими антимонопольными рисками. Комплаенс-процедуры были следующие: проведение переговоров и согласование увеличения цены с потребителями; осуществление экспертизы согласованного механизма ценообразования на предмет возможного установления монополично высоких цен. В ходе расследования компанией был предоставлен отчет о комплаенс-программе и ее результатах, в результате ФАС России не нашла нарушений антимонопольного законодательства и приняла решение о прекращении дела.

доставить документальное подтверждение, обосновывающее принятое решение, и результаты самостоятельной антимонопольной оценки отвечают на ключевые вопросы антимонопольного расследования, комплаенс-программа может считаться эффективной (действенной). При этом эффективная комплаенс-программа направлена на предварительную оценку антимонопольных рисков по следующим направлениям [ИСС, 2013]:

- выявление фактических и потенциальных антимонопольных нарушений до начала расследования в отношении компании или предъявления требований третьими лицами или антимонопольными органами;
- определение или подтверждение характера и масштабов антимонопольного нарушения при наличии конкретных заявлений или подозрений;
- выявление областей осуществления деятельности, несущих в себе риск совершения антимонопольных нарушений.

Анализ антимонопольных рисков также предполагает последующую разработку плана их снижения/устранения с описанием процессов и процедур, степени их реализации до начала расследования антимонопольными органами.

Для внедрения и распространения комплаенс-программ в российской практике *предлагается реализовать следующие меры:*

- определить роль антимонопольного органа в разработке и поддержке комплаенс-программ (подготовка разъяснений по требованиям к программе / согласование уже разработанной программы / сертификация программы / аудит исполнения программы / отказ от регуляторного участия);
- предусмотреть возможность снижения санкций за нарушение в случае, если компания внедрила программу комплаенса⁶ (см. пункт «Тонкая настройка системы санкций за нарушения антимонопольного законодательства»).

⁶ Данная мера требует дополнительного обсуждения в контексте поставленных целей и ожидаемых эффектов.

Развитие института предупреждений и предостережений

Предупреждения и предостережения — меры «мягкого» контроля в арсенале антимонопольных органов.

Предупреждения выдаются компаниям, в действиях которых обнаружены *признаки* нарушения (определенных статей закона). Компании дается срок, в течение которого она обязана нарушение устранить — и тогда дело против нее не возбуждается, штрафы не налагаются. В противном случае против нее возбуждается антимонопольное дело. Таким образом, вместо того, чтобы сразу стать ответчиком по делу, компания получает возможность «исправиться» и прекратить противоправные действия.

Если предупреждения нацелены в первую очередь на пресечение уже совершаемых нарушений, то *предостережения* служат их предотвращению. В отличие от предупреждений, они выдаются не компаниям, а должностным лицам компаний — в случае, если те делают публичные заявления, которые способны облегчить молчаливый сговор, либо должностным лицам органов власти, если становится известно об их намерении совершить действия, способные привести к нарушению антимонопольного законодательства.

Таким образом, обе меры ведут к сокращению числа дел, более оперативному устранению нарушений и предотвращению тех нарушений, которые еще только могут быть совершены. Однако есть риски, которые надо учитывать.

1. Нельзя утверждать, что все действия, которые имеют признаки нарушений, на самом деле являются нарушениями (что могло бы быть установлено по итогам полноценного рассмотрения антимонопольного дела с применением необходимых методов экономических исследований, но в случае выполнения предупреждения или предостережения оно не возбуждается). В итоге могут быть пресечены/предотвращены совершенно нормальные и полезные хозяйственные практики.

2. Для компаний, которые действительно нарушают закон, *предупреждение* — способ «легко отделаться» от антимонопольного преследования, при этом успев накопить неправомерно полученную прибыль за период, пока антимонопольный орган еще не успел обнаружить нарушение (ведь многие нарушения, действительно ограничивающие конкуренцию, являются длящимися). В терминах экономической теории права предупреждения и предостережения снижают ожидаемый уровень штрафа и ослабляют сдерживание. Ущерб общественному благосостоянию тем временем уже нанесен.

3. В настоящее время выдача *предостережений* имеет несистемный характер. Участники рынка и эксперты плохо представляют себе, за какие заявления они могут получить предостережения со стороны антимонопольного органа.

Отметим, что изначально предупреждения и предостережения практиковались в отношении очень ограниченного числа составов, но с начала 2016 г. (со вступлением в силу «четвертого антимонопольного пакета»⁷) они стали применяться к более широкому спектру нарушений.

Развитие института разъяснений («*guidelines*»)

Разъяснения («*guidelines*») антимонопольных органов — широко применяемый в США и ЕС инструмент формирования единой практики правоприменения и снижения излишней правовой неопределенности. В России инструмент разъяснений в настоящий момент применяется сравнительно нешироко, поэтому нет проблемы накопленных противоречащих друг другу разъяснений (в отличие от налоговой сферы), скорее, по многим вопросам следовало бы разработать разъяснения с целью прояснить позицию антимонопольного органа.

⁷ О структуре «четвертого антимонопольного пакета» см. [Пузыревский, 2015].

Речь идет не о разъясняющих частные вопросы письмах ФАС России в адрес конкретных компаний, ассоциаций или своих территориальных органов, а о публичных (предназначенных как для самого регулятора и его территориальных органов, так и для бизнеса, экспертов и общества) системных документах методического характера по вопросам применения оценочных норм, которыми в силу специфики изобилует антимонопольное законодательство.

Разъяснения должны разрабатываться антимонопольным органом совместно с экспертным сообществом. Они могут иметь статус приказа ФАС России, но в силу методического содержания наиболее предпочтительный вариант — статус разъяснений, принятых решением Президиума ФАС России. В обоих случаях разъяснения будут учитываться при принятии решений всеми территориальными органами и структурными подразделениями ФАС России.

Наиболее значимые разъяснения такого рода, разработанные и вступившие в силу за последние годы:

— «Принципы экономического анализа практик ценообразования на предмет их соответствия Закону о защите конкуренции»;

— «Рекомендации ФАС России по разработке и применению коммерческих политик хозяйствующими субъектами, занимающими доминирующее положение на рынках лекарственных средств и рынках медицинских изделий»;

— «Разъяснения по порядку и методике оценки соглашений о совместной деятельности».

Однако остается множество вопросов, по которым назрела необходимость подготовки официальных разъяснений. В первую очередь о том, что роль оценочных норм высока, а при выработке решений должно учитываться большое количество нюансов, тогда как сформировавшаяся практика неоднозначна и/или существует сильная асимметрия информации между регулятором

и бизнесом (и обществом) относительно критериев принятия решений.

В связи с этим *в приоритетном порядке предлагается подготовить следующие разъяснения:*

- об оценке вертикальных соглашений на допустимость антимонопольным законодательством (высока роль оценочных норм — бизнес должен понимать, на основании каких критериев антимонопольный орган будет оценивать соглашение; вопрос имеет многолетнюю историю обсуждения среди экономистов, предлагающих конкурирующие интерпретации);

- о доказывании и расчете убытков в результате нарушений антимонопольного законодательства;

- об определении монопольно высокой и монопольно низкой цены товара (оценочные нормы, требуется применение квалифицированного экономического анализа, существуют альтернативные подходы);

- об оценке допустимости антимонопольным законодательством способов ведения бизнеса субъектами, занимающими доминирующее положение;

- о методике доказывания недопустимых антимонопольным законодательством соглашений и согласованных действий (область с самыми существенными санкциями — вплоть до уголовных; при этом велика роль оценочных норм, возникают высокие требования к качеству экономического анализа);

- об оценке допустимости соглашений в инновационных и высокотехнологичных сферах деятельности (новые рынки и бизнес-практики, при анализе которых часто возникает вопрос о применимости традиционных инструментов антитраста);

- о выдаче предостережений должностным лицам (в настоящее время не систематизирована практика выдачи предостережений; не до конца понятно, кому и за какие действия/заявления выдаются предостережения);

- в сфере предоставления и контроля использования государственных или муниципальных преференций.

Разработка правил недискриминационного доступа к ограниченным ресурсам (в рамках предотвращения нарушений)

Правила недискриминационного доступа — инструмент, который обычно применяют в отношении естественных монополий. Однако существуют рынки, *не относящиеся к естественным монополиям*, где одна компания стабильно занимает высокую долю (например, свыше 70%), а барьеры входа на этот рынок настолько высоки и труднопреодолимы, что надеяться на то, что на рынке даже в среднесрочной перспективе появится конкуренция, не приходится. На таких рынках могут возникать высокие риски создания дискриминационных условий.

Такие правила уже разрабатывались для некоторых компаний. Так, в 2011 г. ФАС России потребовала разработки правил недискриминационного доступа к хлористому калию в качестве одного из условий одобрения сделки по присоединению ОАО «Сильвинит» к ОАО «Уралкалий».

В настоящее время Федеральным законом от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» предусмотрена возможность разработки таких правил, если компания занимает на рынке более 70% и была уличена в злоупотреблении доминирующим положением на этом рынке. Правила утверждаются актом Правительства Российской Федерации.

Внедрение практики коллективных исков по антимонопольным делам

Если компания нарушает антимонопольное законодательство, основная мера ответственности, применяемая к ней, — административный штраф. Вместе с тем потребители несут потери в результате ее действий, которые, как правило, автоматически не возмещаются, и требуется обращение в суд. Часто пострадавших потребителей много, а их малая рыночная доля и слабая переговорная позиция делают невыгодным обращение в суд в индивидуальном порядке с учетом всех сопутствующих

издержек. Проблема компенсации убытков пострадавшим могла бы быть частично решена в случае наличия действенного механизма *коллективных исков* по нарушениям антимонопольного законодательства. Если в результате удастся добиться работающего механизма компенсации, то это также будет стимулом для пострадавших принимать более активное участие в антимонопольных расследованиях, предоставлять имеющуюся информацию и сотрудничать с антимонопольным органом.

Одновременно возникают и риски: слишком высокие размеры санкций (административные штрафы + возмещение убытков + в некоторых случаях уголовные санкции), способные привести к банкротству компании. Существуют и угрозы злоупотребления механизмом.

Тонкая настройка системы санкций за нарушения антимонопольного законодательства

Корректировка системы санкций за нарушения антимонопольного законодательства должна проходить по следующим приоритетным направлениям.

- Исключение применения оборотных штрафов за нарушения, приводящие к ущемлению интересов субъекта, но не приводящие к ограничению конкуренции.

В настоящее время на компанию, чьи действия нарушили антимонопольное законодательство и привели к ущемлению интересов какого-либо субъекта (например, доминирующая компания уклонялась от заключения договора с конкретным потребителем), может быть так же наложен оборотный штраф, как и на компанию, своими действиями ограничившую конкуренцию. Между тем процент оборота на рынке может быть несоразмерен ущербу, нанесенному конкретному субъекту (ошибка I рода, которая в ряде случаев компенсируется ошибкой II рода, когда антимонопольные органы не применяют штрафы в тех случаях, когда

формально они обязаны были это сделать). Необходимо обеспечить соответствие наказания последствиям нарушения, внеся изменения в соответствующие статьи Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях РФ (КоАП РФ).

- Обеспечение соответствия условий освобождения от административной и уголовной ответственности за картель в рамках программ ослабления наказания.

Для борьбы с картелями антимонопольные органы как в России, так и за рубежом применяют инструмент, известный как программа смягчения ответственности (*leniency program*). Ее суть заключается в стимулировании участников картеля добровольно прекращать нарушение и сдаваться, обеспечивая в обмен на сотрудничество с антимонопольным органом освобождение от грозящих нарушителю санкций (при соблюдении ряда условий) (подробнее см. [Павлова, Шаститко, 2014]). В мировой практике подобные программы показали свою успешность, однако любая неопределенность или нестыковка в реализации программы способна резко снизить ее результативность, так как для компаний возникают слишком высокие риски (признаться, но не получить освобождение). Один из общепризнанных сдерживающих факторов результативности российской программы — несоответствие между условиями освобождения от административной и уголовной ответственности. С учетом того, что за административные санкции отвечает антимонопольный орган, а за уголовные — правоохранительные органы, любое несоответствие условий создает серьезные риски для фирм.

До 2030 г. предлагается обеспечить соответствие условий освобождения от административной и уголовной ответственности (ст. 14.32 КоАП РФ и ст. 178 Уголовного кодекса РФ соответственно) и обеспечить практику автоматического освобождения от уголовных санкций в случае освобождения от административных.

- Включение в перечень смягчающих обстоятельств наличия у компании дейст-

вующей программы комплаенс⁸ (подробнее комплаенс-программы были рассмотрены в п. 1 о внедрении корпоративных политик в области соблюдения требований антимонопольного законодательства).

Мера нацелена на стимулирование введения крупными компаниями с наиболее существенными антимонопольными рисками корпоративных программ соблюдения антимонопольного законодательства. Предлагается включить в перечень смягчающих обстоятельств наличие такой программы (действующей!) на момент совершения нарушения. Скидку за наличие такой программы предлагается установить на уровне 1/8 базового штрафа.

Снижение штрафных санкций при наличии и обоснованном использовании программы в коммерческой деятельности может носить временный характер для стимулирования доброкачественных практик. По мере укоренения стандартов антимонопольного комплаенса среди российских компаний этот механизм стимулирования перестанет иметь силу, так как комплаенс-программа будет восприниматься в качестве страховки от антимонопольных рисков.

Направление № 2. Развитие конкуренции с использованием результатов интеллектуальной деятельности

Проблема: развитие промышленности основывается на инновациях, для осуществления которых необходима прозрачная регуляторная среда, обеспечивающая защиту прав на результаты интеллектуальной деятельности (РИД). Но цели антимонопольной политики могут вступать в противоречие с некоторыми аспектами защиты прав на РИД [Шаститко, Курдин, 2012; Шаститко, 2013в].

⁸ Как отмечалось, введение данной меры требует дополнительного обсуждения в контексте поставленных целей и ожидаемых эффектов.

Цель: обеспечение прозрачности антимонопольного регулирования в отношении прав на РИД с сохранением стимулов к инновациям при эффективном пресечении злоупотреблений.

Риски реализации: унифицированное регулирование, не отвечающее особенностям видов РИД и отраслей; неоптимальное итоговое сочетание защиты конкуренции и защиты прав на РИД.

В США компания Monsanto объявляет бобы выведенных ею сортов сои с высокой устойчивостью к вредителям и пестицидам своей интеллектуальной собственностью и запрещает фермерам использовать оставшиеся после сбора урожая бобы для повторного посева (бобы для посева приходится каждый год покупать заново)⁹.

⁹ Речь идет об известном кейсе *Bowman v. Monsanto* (<http://caselaw.findlaw.com/us-supreme-court/11-796.html>). Monsanto Co — одна из крупнейших корпораций в мире, ведущая свою деятельность в сельскохозяйственной отрасли, наиболее известна благодаря производству генетически модифицированных организмов. Hugh Bowman — американский фермер, унаследовавший ферму от родителей, подал иск против Monsanto Co, защищая собственные права на выращенные им бобы. В свою очередь, Monsanto заявляет свои права на семена модифицированных организмов, выращенные фермерами, при этом не соглашается с правом фермеров на продажу бобов с последующим их использованием для посева. Согласно заявлению Monsanto разработанные ими бобы обладают уникальными свойствами — а именно, обладают сверхвысокой защитой от вредителей, способных противостоять пестицидам. Такого результата корпорация добилась в результате проведения дорогостоящих исследований, поэтому, по утверждениям Monsanto, все полученные бобы есть не что иное, как их интеллектуальная собственность. В данном деле Hugh Bowman выступает истцом против корпорации; по существующим правилам он не имеет права использовать урожай для последующей перепродажи или для нового посева (даже для себя). По факту Bowman защищает не только собственные интересы, но и интересы огромного количества фермеров, которые ввиду правил вынуждены каждый год заново покупать семена для посева. В качестве лазейки фермерами была предпринята попытка закупки бобов сои на местных зернохранилищах, однако они столкнулись с Monsanto, считающей, что бобы содержат разработанные ими генетически модифицированные организмы, следовательно, являются

ОАО «Ангстрем», монополист на рынке определенных микроконтроллеров (единственных сертифицированных для использования в России) для контрольно-кассовой техники (ККТ), ссылается на исключительные права на топологию интегральных микросхем и заключает эксклюзивное соглашение с сингапурской компанией на поставку ей данных микроконтроллеров, в результате чего другие компании не могут войти на рынок — в то время как изделие на базе микроконтроллера «Ангстрем» является обязательным для использования всеми владельцами кассовых аппаратов в России. В ЕС и США широко обсуждаются случаи «патентной засады» (компания продвигает принятие определенного отраслевого стандарта, а потом «внезапно» выясняется, что выполнение этого стандарта невозможно без уплаты роялти этой компании, так как она обладает патентом на ключевую технологию).

С другой стороны, если не предоставлять компаниям в течение определенного периода право пользоваться исключительными правами на результаты интеллектуальной деятельности, в долгосрочном периоде стимулы к инновациям снизятся.

Для защиты интересов правообладателей в российском антимонопольном законодательстве в настоящий момент действуют исключения для прав на РИД: ни запрет на злоупотребление доминирующим положением, ни запрет на ограничивающие конкуренцию соглашения не распространяется на отношения по поводу прав на РИД, что прописано в законе «О защите конкуренции». Вместе с тем так обще сформу-

ся их интеллектуальной собственностью. Вследствие этого корпоративные юристы возбудили ряд исков против фермеров, причем на первом этапе они выиграли дело — *Wowman* должен был корпорации 85 тыс. долл. Последний обратился с апелляцией в Верховный Суд США, однако Суд постановил, что *Wowman* нарушает патентное право, поэтому он не имеет права использовать выращенные бобы в качестве семян, однако может перепродавать запатентованные бобы, полученные через зернохранилище.

лированное исключение создает возможности для злоупотреблений, о чем свидетельствуют некоторые дела из российской практики. Однако немедленный и простой отказ от исключений для РИД может привести к еще худшим результатам, подорвав защиту прав на интеллектуальную собственность. В условиях наличия существенных особенностей у режимов защиты прав в зависимости от видов РИД, скорее всего, ни один «простой» вариант решения («убрать/оставить исключения») не обеспечит оптимального баланса интересов правообладателей и целей защиты конкуренции.

В связи с этим до 2030 г. предлагается подойти к решению вопроса последовательно, начав с идентификации источников и масштабов проблем, классификации проблемных ситуаций и определения оптимальных режимов регулирования для каждого типа ситуаций [Шаститко, Курдин, 2015]. Работу предлагается разбить на ряд этапов:

- анализ и систематизация «проблемных кейсов» из практики защиты конкуренции применительно к случаям использования РИД и отношений по поводу прав на РИД (определить отрасли, виды РИД, типы нарушений) [Шаститко, 2015];

- выявление необходимых условий и установление приоритетной последовательности распространения антимонопольного принуждения на отдельные отрасли/типы отношений по поводу прав на РИД (на основе оценки и обсуждения полученных результатов анализа — см. предыдущий пункт);

- оценка целесообразности и поэтапный выбор необходимого режима антимонопольного принуждения в сфере отношений по поводу прав на РИД;

- комплекс мер по сопровождающему адвокатированию (публикация разъяснений, обсуждение с экспертным сообществом и бизнесом и т. д.) [Моросанова и др., 2015], а также постфактум оценка полученных результатов в выбранных «пилотных» сферах.

Направление № 3 Снижение барьеров входа на рынки

Проблема: затрудненный вход новых игроков на рынки (как импортеров, так и внутренних игроков) из-за высоких/труднопреодолимых барьеров входа, что препятствует развитию и промышленности, и конкуренции. Кроме того, несмотря на многочисленные попытки снять вопрос избыточного административного бремени, он не уходит с повестки дня, а в ряде случаев лишь обостряется.

Цель: создать действенные механизмы по предупреждению создания и устранению существующих избыточных административных барьеров.

Пути достижения:

— снижение барьеров для ввоза товара через закрепление в российском законодательстве международного принципа исчерпания прав на интеллектуальную собственность;

— снижение барьеров в сфере таможенного, налогового и технического регулирования, в том числе:

— путем введения обязательства получения заключения о влиянии на конкуренцию для проектов соответствующих актов;

— путем ревизии действующего законодательства;

— устранение избыточного государственного регулирования и снижение участия государства в экономике, в том числе:

— путем реформы подходов к созданию и функционированию государственных и муниципальных унитарных предприятий;

— повышением прозрачности механизма предоставления государственных преференций.

Риски реализации: ресурсоемкость работы; замедление процесса принятия решений; соблюдение формы, но не содержания работы по оценке влияния на конкуренцию.

Направление № 4 Модернизация регулирования естественных монополий

Проблема: недостаточная эффективность функционирования естественных монополий существенным образом может сказаться на эффективности любых мер по развитию конкуренции.

Цель: повышение эффективности функционирования естественных монополий в привязке к целям защиты и развития конкуренции в экономике; устранение регуляторных препятствий превращения естественно монопольных сегментов в потенциально конкурентные.

Пути достижения [Авдашева, Шаститко, 2005; Авдашева, Цыцулина, 2014]:

— переход, где возможно, к рыночным механизмам ценообразования на товары и услуги субъектов естественных монополий;

— повышение прозрачности закупок субъектов естественных монополий;

— обеспечение доступа на равных условиях к товарам, услугам и инфраструктуре естественных монополий;

— повышение качества и доступности товаров, услуг субъектов естественных монополий;

— применение принципов оптимального регулирования [Laffont, Tirole, 1993; Авдашева, Шаститко, 2015].

Риски реализации: внешние эффекты для смежных рынков; последствия для нерегулируемых рынков, где действуют те же субъекты естественных монополий; дискредитация инструментов регулирования в результате изъятий их проектирования и стандартов применения.

Направление № 5. Развитие конкуренции при размещении государственного и муниципального заказов и реализации государственного имущества на торгах

Проблема: действующая система государственного заказа не позволяет бороться с рядом негативных эффектов:

— сговоры на торгах широко распространены [Голованова, 2015];

— процедуры заказа чрезвычайно сложны и затратны как для заказчика, так и для участников;

— осложнены закупки так называемых «доверительных» благ.

В области реализации государственного имущества процедуры торгов недостаточно единообразны и прозрачны, что создает риски нарушений и мешает развитию конкуренции.

Цель: привлечение к участию в размещении заказа более широкого круга хозяйствующих субъектов, снижение транзакционных издержек участия в исполнении госзаказа.

Пути достижения

1. *Расширение границ применения электронных форм размещения заказа и открытых аукционов.*

2. *Повышение эффективности закупок благ, качество которых сложно оценить как ex ante, так и ex post.*

3. *Привлечение к участию в размещении заказа более широкого круга хозяйствующих субъектов.*

4. *Распространение прецедентного метода при проектировании контракта; создание электронных баз данных для различных целей, связанных с размещением заказа.*

5. *Переход к единой процедуре торгов по реализации государственного имущества и ресурсов всех видов, находящихся в государственной собственности и перевод таких торгов в электронный вид.*

Риски реализации: повышение транзакционных издержек заказчиков, потеря в гибкости системы, снижение эффективности закупок доверительных благ.

Расширить границы применения электронных форм размещения заказа и открытых аукционов

Более широкое применение электронной формы размещения заказа может существенно снизить транзакционные издер-

жки сторон, снизить риски злоупотреблений и облегчить расследование нарушений. Предлагается:

- принять законопроект о переводе закупки открытого конкурса в электронную форму с переводом в электронную форму максимального количества этапов закупки;

- ввести электронные формы закупок в сферу государственного оборонного заказа (с учетом требований по защите гостайны).

Кроме того, для повышения интенсивности конкуренции при размещении гособоронзаказа предлагается расширить перечень продукции для оборонных нужд, закупка которой осуществляется посредством открытых аукционов.

Повысить эффективность закупок благ, качество которых сложно оценить как ex ante, так и ex post

Введенный в действие в 2014 г. Федеральный закон от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» (далее — Закон № 44) предложил государственным заказчикам больше процедур, которые должны способствовать эффективному отбору поставщиков и отсечению недобросовестных участников рынка. Однако большинство торгов, направленных, например, на закупку наукоемких разработок и технологий (для таких закупок рекомендован либо конкурс с ограниченным участием, либо двухэтапный конкурс), проводятся посредством простого одноэтапного конкурса. Двухэтапный конкурс — редкость, что во многом объясняется молодостью данной конкурсной процедуры на фоне значительной инертности в данной среде и восприимчивости любых нововведений как осложняющих жизнь, а не повышающих эффективность процесса. В том числе это объясняется сравнительной молодостью такого направления профессиональных компетенций и отсутствия должной профессиональной подготовки.

В связи с этим предлагаются к исполнению следующие меры:

- издание рекомендаций по использованию двухэтапных процедур для определенных типов закупок и регламентация соответствующих процедур для госзаказчика;
- обучение сотрудников профильных департаментов по выбору механизмов торгов в зависимости от типа закупки;
- контроль за корректностью применения таких механизмов.

Привлечь к участию в размещении заказа более широкий круг хозяйствующих субъектов

Речь идет о привлечении дополнительных участников торгов путем упрощения системы поиска извещений о закупках. Это предполагает:

- расширение и дополнение отраслевых классификаторов;
- введение правил описания объекта закупки таким образом, чтобы максимально облегчить поиск и навигацию по площадке торгов.

Уже сейчас определенные возможности для этого заложены в Единую информационную систему в сфере закупок, введенную в эксплуатацию в 2016 г.

Распространить прецедентный метод при проектировании контракта; создание электронных баз данных для различных целей, связанных с размещением заказа

В настоящее время прецедентный метод достаточно активно используется при расчете начальной (максимальной) цены контракта в рамках анонсирования торгов. Однако постанализ по уже исполненным заказам проводится достаточно укрупненно. Рекомендуется:

- расширить практику использования зарекомендовавших себя контрактных механизмов путем создания кейсовой библиотеки или базы знаний, основанной на разборе ранее исполнявшихся контрактов;

- создать библиотеку типовых контрактов в зависимости от отрасли, типа закупки и уровня заказчика. Подобные библиотеки достаточно успешно зарекомендовали себя при организации закупочной деятельности во многих странах, однако для того, чтобы подобная практика была эффективной, библиотека должна активно пополняться и поддерживаться на регулярной основе.

В области *торгов по реализации госимущества* фундаментальной мерой должен стать *переход к единой процедуре торгов по реализации государственного имущества и ресурсов всех видов, находящихся в государственной собственности и перевод таких торгов в электронный вид*

В настоящее время реализация госимущества и прав на него проходит, как правило, не в электронном виде и по различающимся процедурам — в зависимости от закона, в соответствии с которым осуществляется (нет системного закона по аналогии с Законом №44 или Федеральным законом от 18.07.2011 № 223-ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц» — далее Закон № 223). Мера позволит повысить прозрачность, открытость и конкурентность торгов.

Направление № 6. Развитие конкуренции на уровне регионов

Проблема: политика региональных и муниципальных властей способна оказать существенное проконкурентное или антиконкурентное (в зависимости от соответствующих стимулов органов власти) влияние на экономику субъекта. Региональные власти могут использовать аргументы социальной политики для оправдания антиконкурентных действий и избыточного регулирования, искажая условия конкуренции на региональных рынках.

Цели: настроить стимулы органов власти на развитие конкуренции на подведомственных рынках в рамках сферы компетенции.

Пути достижения: основополагающим инструментом развития конкуренции в субъек-

ектах Российской Федерации должны стать планы мероприятий («дорожные карты») по содействию развитию конкуренции, разрабатываемые исполнительными органами власти субъектов Российской Федерации в рамках внедрения стандарта развития конкуренции¹⁰.

В целях мотивации регионов к разработке собственных дорожных карт направление «содействие развитию конкуренции на основе стандарта» было включено в число оцениваемых направлений эффективности деятельности глав регионов и исполнительных органов власти субъектов Российской Федерации.

Сейчас большая часть регионов осуществляет планирование своей деятельности в области содействия развитию конкуренции сроком до 2018–2020 гг. Вместе с тем предполагается, что данные региональные планы будут корректироваться и продлеваться на более продолжительный срок.

Помимо системных мер по развитию конкурентной среды (снижение административных барьеров, повышение прозрачности и открытости деятельности естественных монополий, расширение доступа малого и среднего предпринимательства к госзаказу) ключевым направлением развития конкуренции в регионах выбран социальный сектор¹¹.

В связи с указанными факторами представляется необходимым в первую очередь обеспечить выполнение следующих мер.

¹⁰ Распоряжение Правительства РФ от 05.09.2015 № 1738-р «Об утверждении стандарта развития конкуренции в субъектах Российской Федерации».

¹¹ Рынок услуг дошкольного образования, рынок услуг детского отдыха и оздоровления, рынок услуг дополнительного образования детей, рынок медицинских услуг, рынок услуг психолого-педагогического сопровождения детей с ограниченными возможностями здоровья, рынок услуг в сфере культуры, рынок услуг жилищно-коммунального хозяйства, розничная торговля, рынок услуг перевозок пассажиров наземным транспортом, рынок услуг социального обслуживания населения.

1. Сокращение присутствия государства в социальной сфере.

2. Создание механизмов для привлечения частного бизнеса в социальную сферу.

3. Повышение качества оказания услуг в социальной сфере.

4. Повышение прозрачности деятельности естественных монополий.

5. Повышение прозрачности деятельности органов власти по содействию развитию конкуренции.

6. Обеспечение доступа субъектов малого и среднего предпринимательства к госзакупкам и к закупкам госкомпаний.

Риски реализации: неэффективная настройка стимулов; работа «на показатель», имитация работы по развитию конкуренции.

1. Сокращение присутствия государства в социальной сфере:

- проведение приватизации государственных предприятий и акционерных обществ с долей участия региона или с долей муниципальной собственности.

2. Создание механизмов для привлечения частного бизнеса в социальную сферу:

- разработка и внедрение конкурентных процедур (порядков) распределения бюджетных средств (недискриминационных условий доступа к получению субсидий из регионального бюджета для организаций с разной юридической формой и разной формой собственности) в сфере социальных услуг;

- выравнивание механизмов предоставления налоговых льгот по налогу на имущество организаций, земельному налогу для частных организаций, оказывающих услуги на социально значимых рынках (создание равных условий функционирования по сравнению с организациями, находящимися в государственной (муниципальной) собственности);

- разработка механизмов развития малых форм розничной торговли и мобильной торговли;

- разработка единых и четких критериев отбора перевозчиков для осуществления регулярных межмуниципальных автомобиль-

ных пассажирских перевозок и законодательное закрепление этих критериев.

3. Повышение качества оказания услуг в социальной сфере:

- повышение качества оказываемых услуг за счет: 1) внедрения системы КРІ для государственных (муниципальных) организаций, оказывающих услуги на социально значимых рынках; 2) внедрение региональных стандартов качества оказания услуг в социальной сфере; 3) внедрение системы сертификатов (компенсаций), обеспечивающих компенсацию расходов граждан за оказанные услуги вне зависимости от формы собственности (должен работать принцип «субсидии идут за потребителем»).

4. Повышение прозрачности деятельности естественных монополий:

- разработка и внедрение механизмов технологического и ценового аудита инвестиционных проектов субъектов естественных монополий;

- повышение открытости деятельности субъектов естественных монополий в сфере электроэнергетики и газораспределения за счет размещения в открытом доступе подробной информации о свободных резервах мощности и ориентировочном месте подключения.

5. Повышение прозрачности деятельности органов власти по содействию развитию конкуренции:

- осуществление следующих видов ежегодного мониторинга: 1) мониторинг наличия (отсутствия) административных барьеров и оценки состояния конкурентной среды субъектами предпринимательской деятельности; 2) мониторинг удовлетворенности потребителей качеством товаров, работ и услуг на товарных рынках субъекта Российской Федерации и состояния ценовой конкуренции; 3) мониторинг деятельности хозяйствующих субъектов, доля участия субъекта Российской Федерации или муниципального образования в которых составляет 50 и более процентов; 4) мониторинг деятельности субъектов естественных моно-

полий на территории субъекта Российской Федерации;

- выработки мероприятий по содействию развитию конкуренции на региональных рынках и их корректировка с учетом результатов ежегодного мониторинга.

6. Обеспечение доступа субъектов малого и среднего предпринимательства к госзакупкам и к закупкам госкомпаний:

- организация и проведение мероприятий для обучения и информационно-методической поддержки заказчиков региона по вопросам применения Закона № 223 и Закона № 44, в том числе в части осуществления закупок у субъектов малого и среднего предпринимательства.

Заключение

Предлагаемые в статье меры различаются как по масштабам проблем, так и по масштабам ожидаемого эффекта. Определенные мероприятия способны дать результат, даже будучи реализованными в отдельности; другие — только в совокупности с иными действиями. Наконец, срок, в течение которого можно рассчитывать на получение результатов, также различен, и речь идет не только об условно краткосрочных и долгосрочных мерах, но и о градации внутри данных подмножеств.

Очевидно также, что ряд мер нуждается в дополнительной проработке. Это касается как конкретных мероприятий (особенности дизайна института коллективных исков могут оказаться критическими в аспекте его эффективности, что, в свою очередь, может поставить под вопрос целесообразность внедрения данного института в принципе; результат унификации процедуры торгов будет зависеть от выбранной за основу процедуры и т. д.), так и целых блоков вопросов, в частности снижения административных барьеров и реформы системы естественных монополий.

Борьба с избыточными барьерами на рынках — тема, уже набившая оскомину. Тем не менее данный вопрос неизбежно

возникает всякий раз, когда речь заходит о необходимости получения сколько-нибудь серьезного системного эффекта в экономике. Безотносительно к оценке эффективности всех предыдущих мер в данной области по общему консенсусу резервы для сокращения барьеров по-прежнему велики. В повестке дня снова стоит вопрос не только о поиске конкретных точек, на которые можно было бы воздействовать, но и о выработке системного подхода к проблеме, который не позволял бы снижать барьеры, при этом возводя новые.

Не менее долгая и сложная история у вопроса реформирования системы регулирования естественных монополий. Как и снижение барьеров, в статье данное направление описано скорее в общем виде, без детализации на уровне конкретных мер¹². Вместе с тем эффект от смены регуляторного подхода в данной области потенциально имеет существенный масштаб и системный характер. При переходе соответствующих функций от органа тарифного регулирования к антимонопольному органу автоматически возникает вопрос о разработке новой политики в сфере регулирования естественных монополий и выходе на новый уровень проработки проблемы, включая учет существующих научных разработок и результатов.

Два этих блока, а также блок вопросов, связанных с развитием конкуренции на уровне регионов в действительности обозначают и более глобальную проблему перед практиками, экспертами и исследователями — проблему обеспечения балансировки различных целей и направлений в рамках реализации конкурентной и промышленной политики до 2030 г. Причем речь идет не только о внешней балансировке, связанной с необходимостью расстановки приоритетов, и разработке механизма проведения

противоречащих мер через «фильтр» данных приоритетов, но и балансировке внутренней — создании прозрачной системы принятия непротиворечивых решений внутри ведомства, все направления деятельности которого подчинены цели защиты и развития конкуренции. Представляется, что и на том и на другом направлении до 2030 г. придется столкнуться с определенными вызовами, в связи с чем подходить к решению данных проблем необходимо уже сейчас.

Список литературы

1. *Абдульменов А.* Практики: Опыт «Уралкалия» // *Ведомости*. 2013. №3487. 04.12.2013.
2. *Абдульменов А., Пружанский В.* Процедура комплаенса при установлении цен: случай из практики // *Конкуренция и право*. 2015. №5.
3. *Авдашева С. Б., Шаститко А. Е.* Промышленная и конкурентная политика: проблемы взаимодействия и уроки для России // *Вопросы экономики*. 2003. №9. С. 18–32.
4. *Авдашева С. Б., Шаститко А. Е.* Нобелевская премия по экономике — 2014: Жан Тироль // *Вопросы экономики*. 2015. №1. С. 5–21.
5. *Авдашева С. Б., Цыцулина Д. В.* Задачи и ограничения антимонопольного контроля регулирования тарифов // *Вопросы государственного и муниципального управления*. 2014. №4. С. 27–46.
6. *Авдашева С. Б., Шаститко А. Е.* // Развитие конкуренции в отраслях с естественно-монопольным компонентом: основания, варианты, ограничения. Доклады РЕЦЭП, 2005.
7. *Авдашева С. Б., Шаститко А. Е.* Экономика уголовных санкций за нарушение антимонопольного законодательства // *Вопросы экономики*. 2010. №1. С. 129–142.
8. *Голованова С. В.* Ограничивающие конкуренцию соглашения между участниками конкурсных торгов: российская практика // *Современная конкуренция*. 2015. №4 (52). С. 65–76.
9. *Моросанова А. А., Радченко Т. А., Фатихова А. Ф.* Зарубежный опыт применения антимонопольных ограничений в сфере обращения результатов интеллектуальной деятельности // *Научные исследования экономического факультета. Электронный журнал*. 2015. Т. 7. Вып. 1. С. 52–78.
10. *Пузыревский С. А.* Коллективные иски как способ защиты // *Конкуренция и право*. 2013. №5. URL: <http://www.cljournal.ru/ann2/49/>
11. *Пузыревский С. А.* Новации четвертого антимонопольного пакета // *Корпоративный юрист*. 2015. №3. URL: <http://www.clj.ru/journal/428/12263/>
12. *Радченко Т. А., Авдашева С. Б., Курдин А. А., Шаститко А. Е.* Практика и возможные последствия антимонопольной регламентации торговой политики частной компании / под ред. Т. А. Радченко. М., 2013.
13. *Уралкалий.* Основные принципы глобальной антимонопольной политики ОАО Уралкалий. 2013. URL: http://www.uralkali.com/upload/iblock/1dc/antimon_10.09.2013.pdf

¹² Авторы статьи надеются на продолжение и углубление дискуссии среди исследователей по этим безусловно актуальным вопросам, в том числе на страницах данного журнала.

14. ФАС России. «Уралкалий» не завывшал цену на карналлит обогащенный. 01.10.2015. URL: <http://fas.gov.ru/press-center/news/detail.html?id=35168>
15. Шаститко А. Е. Защита интеллектуальной собственности и антитраст: единство и борьба противоположностей // *Общественные науки и современность*. 2013а. № 4. С. 16–27.
16. Шаститко А. Е. Надо ли защищать конкуренцию от интеллектуальной собственности? // *Вопросы экономики*. 2013 в. № 8. С. 60–82.
17. Шаститко А. Е. Промышленная и конкурентная политика: от теории к практике взаимодействия // *Журнал Новой экономической ассоциации*. 2014б. № 2. С. 205–209.
18. Шаститко А. Е. Результативность штрафных санкций // *Научные исследования экономического факультета*. Электронный журнал. 2013б. Т. 5. Вып. 1. С. 55–69.
19. Шаститко А. Е., Курдин А. А. Антитраст и защита интеллектуальной собственности в странах с развивающейся рыночной экономикой // *Вопросы экономики*. 2012. № 1. С. 84–95.
20. Шаститко А. Е., Цыганов А. Г., Курдин А. А. О новой промышленной политике и конкуренции в России // *Конкуренция и право*. 2014. № 3. С. 13–17.
21. Шаститко А. А. Результаты применения Российского антимонопольного законодательства и смежных норм в сфере отношений по поводу результатов интеллектуальной деятельности // *Научные исследования экономического факультета*. Электронный журнал. 2015. Т. 7. Вып. 1.
22. Шаститко А. Е. Торговая практика компании как политика по соблюдению требований антимонопольного законодательства // *Корпоративный юрист*. Ежеквартальное приложение. 2012. № 10. С. 46–49.
23. Шаститко А. Е., Курдин А. А. Возможности и риски реформирования антимонопольной политики в сфере отношений по поводу прав на результаты интеллектуальной деятельности // *Научные исследования экономического факультета*. Электронный журнал. 2015. Т. 7. Вып. 1. С. 5–31.
24. Шаститко А. Е. Зачем конкурентная политика, если есть промышленная? // *Журнал Новой экономической ассоциации*. 2014а. № 4. С. 42–59.
25. Avdasheva S. B., Tsytsulina D. V., Golovanova S. V., Sidорова Y. E. Discovering the Miracle of Large Numbers of Investigations in Russia: the Role of Competition Authority Incentives // *Working papers by NRU Higher School of Economics. Series PA «Public Administration»*. 2015. No. 26. P. 5–32.
26. Laffont J.-J. and Tirole J. *A theory of Incentives in Procurement and Regulation*. MIT Press, 1993.
27. ICC. *Практическое пособие по антимонопольному комплексу*. 2013. URL: https://www.google.ru/url?sa=t&rc=t=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=0ahUKewjOovjB_tbKAhVjKXIKHX3DCggQFggcMAA&url=http%3A%2F%2Fwww.iccwbo.org%2FData%2Folicies%2F2014%2FICC-Antitrust-Compliance-Toolkit-RUSSIAN%2F&usq=AFQjCNGtIjHN_IeabrVBj_vABRivUzS7A&sig2=mNZgVDZAUeRvYbD0A2Qd0g&cad=rjt
2. Abdulmenov A., Pruzhanskiy V. Protsedura complayensa pri ustanovlenii tsen: sluchay iz praktiki [The Compliance Procedure in Price-Setting: A Case Study]. *Konkurentsniya i Pravo*, 2015, no. 5.
3. Avdasheva S., Tsytsulina D., Golovanova S., Sidорова Y. Discovering the Miracle of Large Numbers of Investigations in Russia: the Role of Competition Authority Incentives. *Working papers by NRU Higher School of Economics. Series PA «Public Administration»*, 2015, no. 26, pp. 1–32.
4. Avdasheva S., Shastitko A. Industrial and Competition Policy: The Issue of Interrelation and Lessons for Russia. *Voprosy ekonomiki*, 2003, no. 9, pp. 18–32.
5. Avdasheva S., Shastitko A. Nobel Memorial Prize in Economics — 2014: Jean Tirole. *Voprosy ekonomiki*, 2015, no. 1, pp. 5–21.
6. Avdasheva S. B., Tsytsulina D. V. Antimonopoly control of tariff regulation: objectives and drawbacks. *Public Administration Issues*, 2014, no. 4, pp. 27–46 (in Russian)
7. Avdasheva S., Shastitko A. Razvitie konkurentssii v otraslyakh s estestvenno-monopol'nym komponentom: osnovaniya, varianty, ogranicheniya. [Competition development in branches including natural monopoly: the fundamentals, options and limitations]. *Doklady RETsEP*, 2005.
8. Avdasheva S., Shastitko A. Economics of Criminal Sanctions on Antitrust Law Violation. *Voprosy ekonomiki*, 2010, no. 1, pp. 129–142.
9. FAS Russia. «Uralkaliy» ne zavyschal tsenu na karnallit obogashchennyi. [«Uralkaliy» Did Not Unfairly Raise the Price for Enriched Carnallite] 01.10.2015. Available at: <http://fas.gov.ru/press-center/news/detail.html?id=35168>
10. Golovanova S. V. Non-competitive agreements between auction participants: the case of Russia. *Modern Competition*, 2015, no. 4 (52), pp. 65–76.
11. ICC Antitrust Compliance Toolkit. 2013. Available at: <http://www.iccwbo.org/Advocacy-Codes-and-Rules/Document-centre/2013/ICC-Antitrust-Compliance-Toolkit/>
12. Laffont J.-J. and Tirole J. *A theory of Incentives in Procurement and Regulation*, 1993, MIT Press.
13. Morosanova A. A., Radchenko T. A., Fatikhova A. F. Zarubezhnyi opyt primeneniya antimonopol'nykh ogranichenii v sfere obrashcheniya rezul'tatov intellektual'noi deyatel'nosti. [Foreign experience of adopting antimonopoly limitations in the intellectual property rights related matters]. *Nauchnye issledovaniya ekonomicheskogo fakul'teta. Elektronnyi zhurnal*, 2015, vol. 7. issue 1, pp. 52–78.
14. Puzyrevskiy S. A. Kollektivnye iski kak sposob zashchity. [Class action lawsuits as a means of protection]. *Konkurentsniya i parvo*, 2013, no. 5. Available at: <http://www.cijournal.ru/ann2/49/>
15. Puzyrevskiy S. A. Novatsii chetyvortogo antimonopol'nogo paketa [Novations of the Fourth Antimonopoly Package] *Korporativniy Yurist*, 2015, no. 3. Available at: <http://www.cijournal.ru/ann2/428/12263/>
16. Radchenko T. A., Avdasheva S. B., Kurdin A. A., Shastitko A. E. Praktika i vozmozhnye posledstviya antimonopol'noi reglamentatsii trgovoy politiki chastnoi kompanii. [The practice and possible consequences of antimonopoly trading policy regulations of privately held company]. 2013.
17. Shastitko A. Zashchita intellektual'noi sobstvennosti i antitras: edinstvo i bor'ba protivopozhnoitei. [Intellectual property protection versus antitrust: Unity and Struggle of Opposites]. *Obshchestvennye nauki i sovremennost'*, 2013, no. 4, pp. 16–27.

References

1. Abdulmenov A. Praktiki: Opyt «Uralkaliya» [Practitioners: The Case of «Uralkaliy»]. *Vedomosti*, 2013, no. 3487, 04.12.2013.

18. Shastitko A. Is It Worth to Protect Competition from Intellectual Property Rights? *Voprosy ekonomiki*, 2013b, no. 8, pp. 60–82.
19. Shastitko A. Industrial and Competition Policy: from Theory to Practice of Interaction. *Journal of the New Economic Association*, 2014b, no. 2, pp. 205–209.
20. Shastitko A. Rezul'tativnost' shtrafnykh sanktsii. [The effectiveness of penal sanctions]. *Nauchnye issledovaniya ekonomicheskogo fakul'teta. Elektronnyi zhurnal*, 2013b, vol. 5, no. 1, pp. 55–69.
21. Shastitko A. E., Kurdin A. A. Antitrust Policy and Intellectual Property Rights Protection in Emerging Markets. *Voprosy ekonomiki*, 2012, no. 1, pp. 84–95.
22. Shastitko A., Tsyganov A., Kurdin A. O novoi promyshlenoi politike i konkurentsii v Rossii. [About the new industrial policy and competition in Russia]. *Konkurentsia i pravo*, 2014, no. 3, pp. 13–17.
23. Shastitko A. A. Rezul'taty primeneniya Rossiiskogo antimonopol'nogo zakonodatel'stva i smezhnykh norm v sfere otnoshenii po povodu rezul'tatov intellektual'noi deyatel'nosti. [The results of Russian antimonopoly legislative execution and related issues in terms of intellectual property rights matters]. *Nauchnye issledovaniya ekonomicheskogo fakul'teta. Elektronnyi zhurnal*, 2015, vol. 7, no. 1, pp. 79–94.
24. Shastitko A. E. Torgovaya praktika kompanii kak politika po soblyudeniyu trebovaniy antimonopol'nogo zakonodatel'stva. [Company's trading policy in terms of antimonopoly compliance policy]. *Korporativnyi yurist. Ezhekvartal'noe prilozhenie*, 2012, no. 10, pp. 46–49.
25. Shastitko A. E., Kurdin A. A. Vozmozhnosti i riski reformirovaniya antimonopol'noi politiki v sfere otnoshenii po povodu prav na rezul'taty intellektual'noi deyatel'nosti [Risks and opportunities of antimonopoly reform measures in the field of intellectual property rights matters]. *Nauchnye issledovaniya ekonomicheskogo fakul'teta. Elektronnyi zhurnal*, 2015, vol. 7, no. 1, pp. 5–31.
26. Shastitko A. E. Why Competition Policy, if there is Industrial? *Journal of the New Economic Association*, 2014a, no. 4, pp. 42–59.
27. Uralkaliy. Main Principles of the global antitrust policy of OJSC «Uralkali». 2013. Available at: http://www.uralkali.com/upload/iblock/1dc/antimon_10.09.2013.pdf

A. Shastitko, Research Center of Competition and Economic Regulation of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration, Department of Competition and Industrial Policies in Lomonosov Moscow State University, Moscow, Russia, saedd@mail.ru

N. Pavlova, Research Center of Competition and Economic Regulation of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration, Moscow, Russia, pavl.ns@yandex.ru

A. Meleshkina, Research Center of Competition and Economic Regulation of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration, Moscow, Russia, ann.meleshkina@mail.ru

A. Fatikhova, Research Center of Competition and Economic Regulation of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration, Moscow, Russia, fatikhovadelya@mail.ru

Priorities for competition policy in Russia until 2030

Setting out the long-term priorities of competition policy, it's impossible today to discuss them in isolation from industrial policy. New industrial policy is brought to the forefront, and competition values are its central element. In this context the article offers six major trends for competition policy up to the year 2030: a shift to «smart» antitrust regulation, developing competition with the use of IPR, lowering entry barriers, modernizing the regulation of natural monopolies, developing competition in public procurement and the auctioning off of state property, and developing competition on a regional level. Part of these trends are explained through specific measures, while part of them are left up for discussion. A set of short-term measures are proposed as well.

Keywords: competition policy, new industrial policy, antitrust policy, antitrust compliance, intellectual property rights, «smart» regulation.

About authors:

A Shastitko, *Dr. of Economy, Professor*; N. Pavlova, *PhD in Economy*; A. Meleshkina, *Researcher*; A. Fatikhova, *Junior Researcher*

For citation:

Shastitko A., Pavlova N., Meleshkina A., Fatikhova A. Priorities for competition policy in Russia until 2030. *Journal of Modern Competition*, 2016, vol. 10, no. 2(56), pp. 26–45 (in Russian, abstr. in English).