

Курнышева И. Р., докт. экон. наук, завсектором конкурентной политики ИЭ РАН, г. Москва, kurnisheva@yandex.ru

Институциональные предпосылки развития конкуренции и конкурентных отношений

В статье проанализированы важнейшие из рыночных факторов — ограничителей долгосрочного экономического роста: слабый уровень конкуренции и конкурентных отношений и высокий уровень монополизации в экономике Российской Федерации. Проведенный анализ позволил сделать ряд выводов и рекомендаций по устранению отдельных дисфункций государственного управления, мешающих созданию надежных предпосылок, обеспечивающих долговременную устойчивость темпов экономического роста.

Ключевые слова: институты, добросовестная конкуренция, конкурентный климат, государственное управление, анти-монопольная деятельность.

Введение

Создание надежно взаимодействующих систем государственного управления и рыночных механизмов в России по-прежнему остается проблемой, далекой от удовлетворительного решения.

Несмотря на множество научных трудов, посвященных совершенствованию взаимодействия рыночных механизмов и государственного управления современной российской экономикой, в отечественной литературе ощущается недостаток публикуемых исследований, раскрывающих, в частности, институциональную проблематику развития конкурентных отношений, антимонопольной деятельности и механизмов государственной конкурентной политики. Этот пробел в определенной мере восполняет данная статья.

Тенденции и проблемы развития конкурентной среды

Согласно последним оценкам Всемирного экономического форума (ВЭФ)¹, наиболее серьезными барьерами на пути разви-

тия конкуренции в российской экономике из года в год считаются всепроникающая коррупция, общая слабость налоговой системы в целом, ограниченный доступ к финансированию, неэффективная бюрократия и высокий уровень инфляции. Отечественная экономика накопила целый ряд нерешенных проблем (102-е место по развитости государственных институтов), что подрывает базовые основы конкурентоспособности. Недостатки российской институциональной среды давно известны — это крайне слабая защищенность имущественных прав (117-е место), нецелевое использование бюджетных средств — 102-е; ответственность — 106-е; бремя государственного регулирования — 111-е.

Анализируя данные о рангах показателей и процессов (табл. 1), характеризующих сводные результаты конкуренции и конкурентоспособности экономической динамики, можно сделать следующие выводы: ранг внутренней конкуренции перекрывает ранг внешней конкуренции, понижая тем самым общий уровень конкуренции, формирующийся из внешней и внутренней конкуренции.

Наиболее интенсивна конкуренция на региональном уровне, что свидетельствует

¹ <http://reports.weforum.org>

Таблица 1. Ранг и показатели, характеризующие сводные результаты конкуренции и конкурентоспособности экономики Российской Федерации

Table 1. Rank and indicators, characterizing summary results of the competition and competitiveness of economy of the Russian Federation

Показатели	Ранг ВЭФ
Конкуренция	119
Внутренняя конкуренция	113
Интенсивность конкуренции на местном уровне	74
Степень монополизации рынка	75
Внешняя конкуренция	132
Природа конкурентного преимущества	7
Конкурентоспособность производственных процессов	92

Источник: The Global Competitiveness Report. 2015.

о возможностях роста внутренней конкуренции. Высоко оценена природа национального конкурентного преимущества, степень монополизации рынка с мировых позиций не самая высокая, возможно, мы ее несколько переоцениваем.

Как известно, основополагающим элементом рыночного механизма регулирования экономики и одновременно конкретной формой ее функционирования выступает конкуренция. Основные функции конкуренции: регулирующая, распределительная, контролирующая, мотивационная, охранительная [Якунин и др., 2008, с. 3]. К ним, согласно Ф. Хайеку, добавляется функция информирования, позволяющая как производителям, так и потребителям принимать решения и прогнозировать свои действия в будущем, продвижение к которому неотделимо от риска².

Если сравнить функции государства и функции конкуренции, то можно гово-

² «По существу, конкуренция есть процесс формирования мнения: путем распространения информации она создает единство и согласованность экономической системы, что мы и подразумеваем, когда представляем ее себе как единый рынок. Она формирует мнения людей о том, что есть самое лучшее и самое дешевое, и все, что люди реально знают о шансах и благоприятных возможностях, им известно благодаря ей». <http://gtmarket.ru/laboratory/basis/6143/6149> [Хайек Ф. 2000].

речь об идентичной направленности функций и конкуренции как рыночного механизма и органов государственного управления. Синергия этих функций в перспективе определяет модель управления развитием воспроизводственного процесса. Подобный формат модели управления, охватывая большой круг экономических проблем, принципиально решает вопросы границ темпов роста и структурных сдвигов, поскольку переводит эту проблему из ограниченной сферы возможностей одного государства или только рынка в сферу креативных возможностей синергического эффекта возникающего нового экономического партнерства.

Такого рода предложение может, на первый взгляд, казаться нереальным, поскольку понятия государства и конкуренции часто рассматриваются как антагонисты. Однако противоречия между функциями государства в рыночной экономике и функциями конкуренции в значительной мере снимаются, если государство ставит своей задачей борьбу против недобросовестных форм ее проявления.

В мае 2012 г. Президент России В. Путин подписал указ «О долгосрочной государственной экономической политике»³, в кото-

³ Собрание законодательства Российской Федерации от 7 мая 2012 г. № 19. Ст. 2333.

Таблица 2. Индекс легкости ведения бизнеса

Table 2. Index of ease of business

2009 г.	2010 г.	2011 г.	2012 г.	2013 г.	2014 г.
118	120	124	120	112	92

Источник: <http://russian.doingbusiness.org/data/exploreeconomies/russia>

ром говорится о необходимости принятия мер, направленных на повышение позиции России в рейтинге «Ведение бизнеса» до 50-го места в 2015 г. и до 20-го в 2018 г. Так, за минувший год в России было реализовано две инициативы, способствовавшие улучшению рыночной среды через упрощение условий ведения бизнеса. Во-первых, была упрощена процедура создания предприятия путем отмены требований об оплате уставного капитала до регистрации компании и об уведомлении налоговых органов об открытии банковского счета. Во-вторых, была упрощена процедура передачи собственности путем отмены обязательного нотариального оформления и сокращения времени регистрации. Это позволило улучшить позиции страны в категориях «Регистрация бизнеса» и «Регистрация собственности». Также Россия переместилась вверх в категории «Получение разрешений на строительство». По всем остальным пунктам ее позиции ухудшились, главным образом, из-за более значительного прогресса других стран (табл. 2).

Оценить уровень конкуренции (речь идет о добросовестной конкуренции) на экономическом пространстве одним или даже несколькими показателями невозможно. Исследование уровня конкуренции и факторов, ее определяющих, сталкивается с объективными проблемами: отсутствием прямого и адекватного одного или нескольких статистических показателей — измерителей уровня конкуренции, а также неразвитостью национальной системы мониторинга конкуренции. Их оценка возможна только на основе опросов руководителей предприятий.

Аналитическим центром при Правительстве РФ при взаимодействии с Торгово-про-

мышленной палатой Российской Федерации в 2014 и 2015 гг. были проведены онлайн-опросы на тему «Оценка состояния конкурентной среды в России»⁴. В опросе приняли участие около 650 респондентов. При ответе на вопросы о влиянии государства на состояние конкурентной среды были получены следующие результаты.

Данные опросов показывают, что влияние государства на состояние конкурентной среды слабо ощутимо участниками бизнеса. Это можно объяснить или полным отсутствием доверия к государственным институтам, или хорошо отлаженной нормативно-правовой базой и ее государственных механизмов, выполняющих свои функции защиты рынка от негативных явлений, но не создающих проблемы бизнесу и предпринимателям дополнительными барьерами. Второе — маловероятно. Это то, к чему надо стремиться.

Отсутствие доверия к государственным институтам приводит к невозможности обратной связи и соответственно к выявлению характера и причин возникающих дисфункций в работе органов власти, тормозящих развитие конкурентной среды.

Наиболее конкретными показателями условий конкуренции на мезоуровне служит число фирм и их концентрация. По данным Росстата⁵, общее количество предприятий, действующих в российской экономике, выросло за 2000–2015 гг. на 50,7%, прирост их колебался в разные годы. При этом чи-

⁴ <http://ac.gov.ru> Составлено по: Аналитический центр при правительстве РФ / Оценка состояния конкурентной среды в России. Доклад. 2014. С. 20; Аналитический центр при правительстве РФ / Оценка состояния конкурентной среды в России. Доклад. 2015. С. 15–16.

⁵ Россия в цифрах. 2016: Крат. стат. сб. / Росстат. М., 2016. С. 61, 201.

2014 г.

Конкурентная среда: роль власти и объединений

Наиболее значимое влияние на состояние конкурентной среды оказывают главы регионов — 32% респондентов

Очень высока доля тех, кто указал на отсутствие влияния либо на незначительное влияние указанных органов и объединений на конкурентную среду: она варьируется от 57% для главы региона до 79% для уполномоченного при Президенте. При этом почти 50% респондентов считают, что ни один орган власти не может оказывать значительного воздействия на состояние конкуренции, а 83% думают аналогично относительно бизнес-объединений и бизнес-омбудсмена.

Несмотря на низкое влияние органов власти на конкурентную среду, оно тем не менее несколько выше, чем влияние объединений и бизнес-омбудсменов. Так, заметное и сильное влияние федеральных и региональных ассоциаций и объединений на состояние конкурентной среды оценивается бизнесом 14% и 12% соответственно.

Значение уполномоченного при Президенте РФ составляет вовсе 5%.

Роль ФАС России оценивают как: скорее не важен — 37,9%; в некоторой степени важен — 32,4%; скорее важен — 13,5%; очень важен — 6,1%

сло государственных предприятий имело тенденцию к уменьшению и сократилось на 51%, число муниципальных предприятий практически не изменилось, а количество предприятий частной формы собственности постоянно росло, и этот рост к 2015 г. составил 74%. Таким образом, в период 2000–2015 гг. происходило накопление предпосылок к активизации конкурентных отношений.

2015 г.

Каково влияние государства на состояние конкурентной среды и деятельность российского бизнеса?

Более трети респондентов (37%) отметило, что органы власти своими действиями только мешают ведению хозяйственной деятельности.

Вместе с тем 31% респондентов указал на необходимость вмешательства государства, и лишь 9% заявили, что органы власти действительно помогают бизнесу.

По сравнению с другими категориями бизнеса меньше всех во вмешательстве государства нуждаются микропредприятия: о необходимости участия органов государственной власти в деятельности бизнеса заявили 28% респондентов, представляющих данную категорию, тогда как эта доля в других категориях бизнеса составляет около 40%.

Оценка бизнесом деятельности органов власти в зависимости от категории бизнеса

доля ответивших в общем числе респондентов в соответствующей категории, %:

Органы власти помогают бизнесу своими действиями 7% крупные; 6% — средние; 4% — малые; 10% — микропредприятия

Органы власти не предпринимают каких-либо действий, что и требуется: 11; 24; 6; 14% соответственно.

Органы власти не предпринимают каких-либо действий, но их участие необходимо: 38; 41; 42; 28% соответственно.

Органы власти только мешают бизнесу своими действиями 36; 24; 35; 38% соответственно.

Неоднозначное влияние действий органов власти / Затрудняюсь ответить: 8; 5; 13; 10% соответственно

Изменение концентрации производства по видам экономической деятельности (табл. 3) в 2013 г. к 2005 г., выраженной удельным весом объема отгруженных товаров собственного производства, выполненных работ, услуг собственными силами крупнейших организаций, в общем объеме отгруженных товаров собственного производства, выполненных работ, услуг собственными силами составило: добыча

Таблица 3. Концентрация производства по видам экономической деятельности, %

Table 3. Concentration of production by types of economic activity, %

Годы	Удельный вес объема отгруженных товаров собственного производства, выполненных работ, услуг собственными силами крупнейших организаций в общем объеме отгруженных товаров собственного производства, выполненных работ, услуг собственными силами		
	Добыча полезных ископаемых	Обрабатывающие производства	Производство и распределение электроэнергии, газа и воды
3 организациями			
2005	32,1	8,4	16,5
2006	33,1	10,8	19,3
2007	37,8	8,5	20,1
2008	21,5	12,4	10,7
2009	21,9	15,2	17,4
2010	23,4	15,1	16,8
2011	34,3	16,3	16,0
2012	23,9	14,6	16,1
2013	23,3	21,2	17,5
2013 к 2005 (разы)	0,73	2,52	1,06
4 организациями			
2005	36,3	10,9	19,9
2006	37,8	13,3	23,1
2007	41,7	10,4	23,5
2008	24,5	14,1	13,6
2009	25,1	17,4	20,1
2010	28,1	17,5	20,0
2011	40,9	18,1	18,7
2012	28,5	17,1	18,5
2013	27,7	23,4	20,2
2013 к 2005 (разы)	0,76	2,15	1,02
6 организациями			
2005	44,1	15,2	24,2
2006	46,2	17,3	29,0
2007	47,4	13,8	30,0
2008	30,1	17,4	17,9
2009	31,2	20,4	24,8
2010	35,7	20,6	24,6
2011	51,3	21,4	23,8
2012	34,7	20,2	23,2
2013	35,0	26,3	25,1
2013 к 2005 (разы)	0,79	1,73	1,04
8 организациями			
2005	50,6	18,0	27,7
2006	53,4	20,3	32,7
2007	52,4	16,2	34,5
2008	34,6	19,9	21,6
2009	36,3	23,0	28,4
2010	41,4	23,1	28,2
2011	59,6	23,7	28,2
2012	40,0	23,0	27,0
2013	40,0	28,5	27,5
2013 к 2005 (разы)	0,79	1,58	0,99

Источник: составлено по Промышленность России. 2008: стат. сб. / Росстат. М., 2008. С. 56; Промышленность России. 2012: стат. сб. / Росстат. М., 2012. С. 48; Промышленность России. 2014: стат. сб. / Росстат. М., 2014. С. 54.

полезных ископаемых 3 организациями — 0,73 раза; обрабатывающие производства — 2,5 раза⁶. Налицо долгосрочная устойчивая тенденция концентрации производства в обрабатывающих отраслях.

В Российской Федерации развитие конкуренции и конкурентных отношений почти полностью регулируется антимонопольным законодательством, мерами государственного контроля за экономической концентрацией.

Институциональное и законодательное обеспечение развития конкуренции

В настоящее время ведущим уполномоченным федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по принятию нормативных правовых актов, контролю и надзору за соблюдением законодательства в сфере конкуренции на товарных рынках, защиты конкуренции на рынке финансовых услуг, деятельности субъектов естественных монополий и рекламы, является Федеральная антимонопольная служба (ФАС России).

Целевая функция ФАС России за истекшие годы с момента создания трансформировалась от чисто антимонопольных практик к коррекции конкурентных отношений и конкурентного климата.

В рамках перечня целей⁷ ФАС России по развитию конкуренции важнейшей поставлена «Благоприятная конкурентная среда в сферах деятельности хозяйствующих субъектов, не являющихся естественными монополиями».

На наш взгляд, для формулирования цели деятельности ФАС России можно пред-

ложить следующие замечания и рекомендации.

Цель деятельности ведомства определяется как планируемый *измеряемый* конечный результат решения проблемы социально-экономического развития посредством реализации его функций. В данной трактовке понятие «благоприятная конкурентная среда» не может быть измерено статистически, также не может быть определено в правовом или этическом поле. Именно правовой и этический подход к постановке такой цели может способствовать ее достижению, поскольку, во-первых, он предполагает возможность контроля за исполнением мероприятий по продвижению к цели; во-вторых, развитие конкуренции предполагает не только комфортные условия для ведения бизнеса, но и предусматривает систему санкций и наказаний вплоть до уголовной ответственности. Кроме того, при такой постановке не совсем понятна роль ФАС России в достижении заявленных целей.

Задача ФАС России сейчас — сосредоточиться на повышении эффективности правоприменения⁸ на основе лучших мировых практик. Для этого предлагается изменение его роли, значимости и полномочий как противовеса давлению мощных коррупционных бюрократических сил, криминально-монопольному диктату, уголовным методам решения спорных вопросов в конкурирующих видах бизнеса. Развитое антимонопольное законодательство позволяет регулировать отдельные проявления монопольных злоупотреблений на товарных рынках, пресекать необоснованные завышения цен и тарифов, но оно не в силах противодействовать мощным монополиям, в особенности тогда, когда они пользуются скрытой (неявной) поддержкой в различных ветвях власти, в особенности в силовых структурах, судопроизводстве. Но ФАС России, ка-

⁶ Рассчитано по: Промышленность России. 2008: стат. сб. / Росстат. М., 2008. С. 56; Промышленность России. 2012: стат. сб. / Росстат. М., 2012. С. 48; Промышленность России. 2014: стат. сб. / Росстат. М., 2014. С. 54.

⁷ <http://fas.gov.ru/about/mission.html>

⁸ Правоприменение сейчас наиболее узкое место в системе государственного регулирования — это исполнительная вертикаль власти, судебная система, все, что связано с правоохранительными функциями.

ким бы профессиональным не было его кадровое наполнение, не в состоянии решить проблемы не своего иерархического уровня компетенции.

В последнее время формируется пространство конкурентного права, регламентирующее создание и функционирование предприятий малого бизнеса. По данным ЕУ, доля малого и среднего предпринимательства в ВВП составляет 22%⁹, т.е. более одной пятой всего предпринимательского пространства, формирующего конкурентный климат в стране, нуждается в институциональном и нормативно-законодательном обеспечении.

Проведенный анализ позволил сделать ряд выводов и рекомендаций по устранению отдельных дисфункций государственного управления, мешающих созданию надежных предпосылок, обеспечивающих долговременную устойчивость темпов экономического роста. Решение задачи повышения конкурентоспособности, придания устойчивости позитивным сдвигам в динамике и структуре экономического развития обеспечивается в мировой практике сбалансированным воздействием как рыночных механизмов, так и механизмов регулирующего воздействия государства. В докладе показано, что синергия функций конкуренции как рыночного механизма и органов государственного управления в перспективе определяет модель управления развитием воспроизводственным процессом. Подобный формат модели управления, охватывая большой круг экономических проблем, принципиально решает вопросы границ темпов роста и структурных сдвигов, поскольку переводит эту проблему из ограниченной сферы возможностей одного государства или только рынка в сферу креативных возможностей синергического эффекта возникающего нового экономического партнерства.

⁹ АРБ. Годовой доклад к съезду АРБ-2016. Что делать?.. в интересах развития банковской системы и экономического роста России в 2016–2018 годах. М., 2016. С 17.

Институциональное обеспечение работ по развитию конкуренции и антимонопольной деятельности

В последнее время развитию конкуренции в Российской Федерации стало уделяться большое внимание в рамках внедрения в деятельность органов государственной власти управления по результатам.

С 2009–2012 гг. реализация конкурентной политики осуществлялась на основе Программы развития конкуренции в Российской Федерации и Плана по ее реализации, утвержденных распоряжением Правительства РФ от 19.05.2009 № 691-р. В 2012 г. ФАС России констатировала, что «Программа развития конкуренции, принятая предшествующим правительством, не исполняется»¹⁰.

В 2012 г. по итогам реализации Программы Правительством РФ принято решение об ее отмене и утверждении Плана мероприятий («дорожной карты»)¹¹ «Развитие конкуренции и совершенствование антимонопольной политики» (распоряжение Правительства РФ от 28.12.2012 № 2579-р).

«Дорожная карта» содержит как общесистемные мероприятия по реализации мер по развитию конкуренции в Российской Федерации, так и отраслевые направления работы. При этом «дорожной картой» определен «револьверный принцип» реализации мер по развитию конкуренции, который предусматривает формирование перечня приоритетных отраслей и системных мероприятий на регулярной основе.

В качестве общесистемных мер план мероприятий «дорожной карты» устанавливает включение в приоритеты деятельности органов исполнительной власти функций по развитию конкуренции, развитие конкуренции в инфраструктурных отраслях, включая сферы естественных монополий, снижение доли государственного сектора в экономике, внедрение лучших практик развития конкуренции в субъектах Россий-

¹⁰ Там же.

¹¹ <http://ac.gov.ru/files/attachment/7687.pdf>

ской Федерации, развитие конкуренции при осуществлении закупок, упрощение деятельности предпринимателей в рамках антимонопольного регулирования и повышение уровня защиты прав потребителей. Правительство Российской Федерации (распоряжение от 11.06.2013 №953-р) утвердило план мероприятий («дорожную карту») «Повышение качества регуляторной среды для бизнеса». В нем предусмотрена разработка и внедрение Стандарта развития конкуренции в субъектах Российской Федерации. 5 сентября 2015 г. распоряжением Правительства Российской Федерации №1738-р был утвержден Стандарт развития конкуренции в субъектах Российской Федерации.

В апреле 2014 г. 6 российских регионов — Республика Татарстан, Хабаровский край, Волгоградская, Нижегородская и Ульяновская области, а также Санкт-Петербург — уже приступили к реализации Стандарта в пилотном режиме. Предполагается, что это будет способствовать выравниванию уровней экономического развития регионов как условие для улучшения конкурентного климата и активизации конкурентных отношений. Критерием действенности предложенного механизма будет рост экономических показателей выбранных регионов. Пока на уровне Росстата таких данных нет.

Цели Стандарта¹² развития конкуренции относятся скорее к репрессивным функциям деятельности органов управления, чем к созидательным, которым предполагается в перспективе уделять большее внимание.

В ежегодных Докладах «О состоянии конкуренции в Российской Федерации», разрабатываемых ФАС России, проводится подробный анализ, в основном на базе экспертных данных, оценочных характеристик конкуренции в Российской Федерации дается оценка: наличия условий для развития конкуренции; конкурентной сре-

ды по результатам опросов хозяйствующих субъектов; состояния конкурентной среды в Российской Федерации с использованием мировых рейтингов; макроэкономических последствий ограничения конкуренции и результаты контроля за экономической концентрацией и др. В документе «Развитие конкуренции и совершенствование антимонопольной политики» («дорожной карте») начиная с 2014 г. предлагается введение нового показателя развития конкурентной среды на рынках товаров и услуг (на основе методики расчета индекса PMR ОЭСР)¹³.

Государственное управление в сфере конкурентных отношений и антимонопольной деятельности — это часть системы государственного управления. Это означает, что государственное управление в сфере антимонопольной деятельности и конкурентных отношений находится под влиянием системных проблем на уровне государственного управления.

Поэтому формирование институциональных предпосылок для преодоления дисфункций государственного управления в сфере конкурентных отношений и антимонопольной деятельности должно быть системным и увязано с мерами по преодолению дисфункций на более высоком иерархическом уровне управления.

Предложения по формированию конкурентного климата и развития добросовестной конкуренции

Конкуренция в рыночной экономике — это основной механизм экономического роста. Экономические показатели страны

¹² <http://msb.khabkrai.ru/uploads/assetsfiles/%D0%A1%D0%A2%D0%90%D0%9D%D0%94%D0%90%D0%A2%20%D0%90%D0%A1%D0%98.pdf>

¹³ Рассчитывается на основе составляющих индекса PMR (*product market regulation*, данные Организации экономического сотрудничества и развития). Учитывает три ключевых фактора — участие государственного сектора в экономике, регулирование рынков (ценовое и неценовое регулирование ключевых отраслей), барьеры для конкуренции (наличие картелей, вертикально и горизонтально интегрированных компаний в отрасли, административные барьеры).

имеют тенденцию к снижению. Это отчасти свидетельствует и о слабой конкуренции, и о неработающем Законе о конкуренции.

Обеспечение благоприятной среды для эффективного развития конкуренции в большей части зависит от единства и системности функциональной деятельности многих органов законодательной и исполнительной власти (например, Минэкономразвития, ФАС России, ФСТ России, Минэнерго России, Минпромторг России, Минкомсвязь России, Минтранс России, Минфин, Минюст России и др.) и должно базироваться на следующих основных направлениях и принципах.

1. Все усилия останутся тщетными, и сколько бы мы ни старались, конкуренция не может развиваться без естественной рыночной среды, регламентируемой взаимоотношениями спроса и предложения. Поэтому функцией и ответственностью государства выступают меры совершенствования рыночной среды, формирование спроса и предложения. Это первоочередные меры.

2. Институциональные реформы идут в параллели с первыми. Ослабление государственного регулирования в сфере конкурентных отношений связано во многом с отсутствием Государственной концепции конкурентной политики в Российской Федерации. Предлагается разработка на уровне органов законодательной и исполнительной власти Государственной концепции конкурентной политики в Российской Федерации. Значительно усилить внимание и организацию работ по институциональному обеспечению развития конкуренции.

3. Особую значимость в предлагаемой Государственной концепции конкурентной политики в Российской Федерации представляют меры созидательного характера. Данное направление должно стать одним из приоритетных в перестройке деятельности ведомств по развитию конкуренции. Опыт дробления монополий для формирования массива субъектов конкурентных отношений — это действия более репрессивного, чем созидательного характера.

4. Рыночная экономика предполагает наличие границ функций органов государственного управления и финансовую ответственность за их нарушение.

Формирование современных конкурентных отношений требует развития специальной экономической и правовой инфраструктуры. Комплексное развитие системы инфорсmenta должно включать: совершенствование правовых норм; развитие судебного регулирования (в том числе повышение качества решений суда и его ответственности); формирование новых судебно-правовых учреждений (третейские суды и др.); развитие профессиональных ассоциаций, обеспечивающих формирование в деловой среде цивилизованной «культуры контракта»; создание прочных гарантий независимости судебной системы от законодательной и исполнительной властей, от любой из потенциальных сторон в судебном споре.

Отсутствие судебно-правовой и административной поддержки, создание конкурентной системы и в конечном счете отсутствие объективного права являются главными причинами слабого общественного запроса на конкуренцию. Коррупция и сохраняющееся влияние экономически мощных групп не обеспечивают равное применение законов, а это значит, что для предприятий создаются неравные условия конкуренции. При функционирующей конкурентной системе нерентабельные предприятия быстро вытесняются с рынка, но в России неудовлетворительное конкурсное законодательство и неразработанность механизма его применения не позволяют сделать это достаточно быстро и эффективно.

5. В перспективе особую значимость в предлагаемой Государственной концепции конкурентной политики в Российской Федерации представляют *меры созидательного* характера. Данное направление должно стать одним из приоритетных в перестройке деятельности ведомств по развитию конкуренции. Опыт дробления монополий — это

действия более репрессивного, чем созидательного характера.

С целью смягчения роли государства и снижения высоких административных барьеров — многочисленных контрольно-разрешительных процедур и иных форм прямого воздействия государства на предпринимательство можно предложить, во-первых, максимальное сосредоточение регулятивных норм в законах прямого действия (т. е. отказ от ситуации, когда заинтересованные ведомства сами пишут инструкции и правила, а затем сами же следят за их исполнением, а порой и нарушают); во-вторых, упорядочение и взаимное согласование требований, предъявляемых к бизнесу; в-третьих, отказ от дублирования разрешительных процедур по ведению одного и того же вида бизнеса (например, если товар сертифицируется, то для его производства не должна требоваться лицензия, и т. д.); в-четвертых, обеспечение соразмерности санкций масштабу правонарушений (нередко за мелкую провинность могут назначаться наказания, ведущие к закрытию бизнеса); в-пятых, ограничение количества проверок для добросовестных предпринимателей; в-шестых, проведение контрольных мероприятий не должно проводиться за счет средств контролируемых организаций (уже само это решение должно ограничить давление на бизнес); в-седьмых, формирование рыночных механизмов, замещающих бюрократический контроль, т. е. повышение роли саморегулирующих организаций, которые должны нести ответственность за поведение входящих в них фирм и предпринимателей.

Очевидно, что все эти принципы предполагают максимальную унификацию правил и процедур, а также выводят их установление на новый уровень законодательства.

Узкие места внедряемых методик Программы развития конкуренции в Российской Федерации, которые могут вызывать дисфункциональные последствия при использовании предложенных механизмов и инструментов.

1. Ныне результативность работы ФАС России в условиях внедрения управления по результатам в деятельность органов государственной власти *оценивается формально*, т. е. оценивается, не каков реальный конечный результат его функционирования, а насколько соответствует он формализованным процедурам. Более целесообразно, на наш взгляд, дополнить существующий подход к оценке деятельности ФАС России подходом с оценкой по конечному результату на уровне макро- и социально-экономических показателей. Так, в феврале 2013 г. была утверждена Методика расчета значений показателей эффективности деятельности руководителя Федеральной антимонопольной службы в сфере развития конкуренции. В ней речь идет об изменении системы оценки деятельности ФАС России на уровне правительства и общества. Ныне деятельность ФАС России оценивается по отчетам о результатах проверок о выявлении фактов злоупотреблений на российских рынках.

В результате могут появиться соблазн и угроза, что деятельность ФАС России будут оценивать по вкладу в доходы в государственный и региональные бюджеты.

В перечне государственных услуг и государственных функций ФАС России¹⁴ не предусмотрена функция, обеспечивающая реальный конечный результат, по которому можно оценивать деятельность этого государственного ведомства. В сфере антимонопольной деятельности таким конечным результатом является позитивная динамика макроэкономических показателей и снижение или хотя бы рост меньшими темпами цен на оптовых и розничных рынках и особенно на продукцию монопольного сектора.

2. Уточнение системы показателей, характеризующих развитие конкуренции и конкурентной среды и перспектив их реального достижения. В современных условиях слабая конкуренция — прикрытие бо-

¹⁴ <http://www.fas.gov.ru/>

лее серьезных процессов и нередко недекларируемых целей власти и бизнеса, направленных на укрепление своих позиций. В 2010 г. был создан и введен в эксплуатацию Межведомственный портал по управлению государственной собственностью, содержащий сведения о приватизируемом имуществе и организациях с государственным участием. Однако в настоящее время «...потребителям доступна официальная информация о числе и стоимости сделок слияний и поглощений, в которых продавцом выступает государство. При этом ни в одном из государственных информационно-статистических ресурсов нельзя найти сводную информацию о числе и стоимости M&A, в которых покупателем выступает государство [Поликарпова, Иванова, 2014, с. 24–35].

3. Внедрение ряда показателей в отчетственную практику, например индекса PMR (*productmarketregulation*, данные Организации экономического сотрудничества и развития), несет в себе много потенциальных дисфункциональных последствий. При его расчете учитывается три ключевых показателя — участие государственного сектора в экономике, регулирование рынков (ценовое и неценовое регулирование ключевых отраслей), барьеры для конкуренции (наличие картелей, вертикально и горизонтально интегрированных компаний в отрасли, административные барьеры). В российской практике все три показателя имеют отличное от европейской практики статистическое и содержательное (экономическое и институциональное) наполнение. Поэтому некорректно даже формально использовать многие показатели без предварительной подготовки в российской аналитической и управленческой деятельности.

4. Создание системы ответственности за реальные *конечные* результаты. Пока действует только система контроля за исполнением отдельных поручений.

Вторая группа выводов связана с развитием системы антимонопольной деятельности.

Основные направления развития системы антимонопольной деятельности

Противостояние монополизму остается стратегической задачей государства, — предупредил Д. А. Медведев [Ведомости, 2012]. — Однако справиться с ней правительство пока не может, — признал он.

1. Антимонопольная деятельность ФАС России изначально не имела сформулированной целевой направленности, не развивалась в соответствии с заданными стратегическими ориентирами или концептуальными положениями, не опиралась на макро- и социально-экономические результаты своей деятельности, системно не структурирована. Концептуальные и методологические предпосылки совершенствования антимонопольной деятельности могут стать мощным генератором институциональных реформ.

Существующую законодательную и нормативно-правовую архитектуру антимонопольной деятельности следует дополнить документом, носящим концептуальный характер (т. е. консолидирующим на единой стратегической и методологической основе), регулирующим характер и направления антимонопольных реформ.

2. Несмотря на декларируемое всеми понимание необходимости проведения антимонопольных реформ, они, очевидно, не будут легкими и скорыми.

Во-первых, слишком сложен объект формирования — отраслевая и институциональная структура экономики Российской Федерации. Для этого требуется разработка концептуальных основ ее демонтажа в соответствии с предполагаемыми целями, методологическими принципами и регулятивными нормами.

Во-вторых, интересы многих сторон затрагивают потенциальные перемены. Стремительные процессы демонополизации российской экономики могут представлять серьезную угрозу для стабильности социально-экономической системы страны. Согласно

одной из наиболее свежих оценок, представленной председателем совета директоров ПАО «РЖД» и ПАО «Аэрофлот» К. Андросовым на Гайдаровском форуме — 2016, по итогам 2015 г. вклад государства и государственных компаний в ВВП России может составить около 70%¹⁵.

В-третьих, серьезные негативные претензии могут быть смягчены, если будут выявлены, просчитаны и обозначены не только качественные, но в первую очередь количественные оценки предполагаемых потерь и выигранных от слома действующей ныне госмонополистической модели как отдельных участников воспроизводства, так и общества в целом. Важно определить хотя бы порядок интегральных ущерба или выгоды. Цена возможных просчетов может быть слишком высокой для стагнирующей российской экономики.

В-четвертых, немало вопросов возникает в связи с масштабами, возможностями, механизмами демополизации российской экономики. Однозначного ответа на этот вопрос, по нашему мнению, пока нет.

В-пятых, совершенно неоспоримо, что в обозримом будущем погоду на российских и международных рынках товаров и услуг будут делать крупные игроки. В этой связи можно предположить, что процесс демополизации российской экономики затянется на долгие годы, не будет устойчивым и не будет носить характер последовательной тенденции.

Предложения по развитию администрирования антимонопольной деятельности ФАС России

Цель деятельности ведомства определяется как планируемый измеряемый конечный результат решения проблемы социально-экономического развития посредством ре-

¹⁵ <http://fas.gov.ru/about/list-of-reports/report.html?id=1653>

ализации его функций. В данной трактовке понятие «благоприятная конкурентная среда» не может быть определено статистически, также не может быть определено в правовом или этическом поле. Именно правовой и этический подход к постановке такой цели может способствовать ее достижению, поскольку необходим контроль за исполнением мероприятий по продвижению к цели, развитие конкуренции предполагает не только комфортные условия для ведения бизнеса, но и предусматривает систему санкций и наказаний вплоть до уголовной ответственности. Требуется более четко сформулировать роль ФАС России в достижении заявленных целей, кроме того есть необходимость вывести функции по развитию конкуренции созидательного характера из-под ведомственной подчиненности ФАС России и передать их в ведение Минэкономразвития России.

Задача ФАС России сейчас — сосредоточиться на повышении эффективности правоприменения на основе лучших мировых практик. Для этого предлагается изменение его роли, значимости и полномочий как противовеса давлению мощных коррупционных бюрократических сил, криминально-монопольному диктату в конкурирующих видах бизнеса. Но ФАС России, каким бы значимым и профессиональным не было его кадровое наполнение и институциональные полномочия, не в состоянии решить проблемы не своего иерархического уровня и ведомства компетенции.

Заключение

Государственное управление в сфере антимонопольной деятельности и конкурентных отношений — часть системы государственного управления. Это означает, что функции государственного управления в сфере антимонопольной деятельности и конкурентных отношений находятся под влиянием системных проблем на уровне дисфункций государственного управления.

Поэтому формирование институциональных предпосылок для преодоления дисфункций государственного управления в сфере анти-монопольной деятельности и конкурентных отношений должно быть системным и увязано с мерами по преодолению дисфункций на более высоком иерархическом уровне управления. Результаты анализа, наработки, выводы и рекомендации, полученные в ходе работы, могут быть использованы в дальнейших научных исследованиях, в частности, по проблемам взаимосвязи государственной, конкурентной и антимонопольной политики.

Список литературы

1. Ведомости, 14 июня 2012.
2. Курнышева И. Р. Конкурентный климат в условиях дисфункций государственного управления: монография / науч. ред. А. Е. Городецкий. М.: Институт экономики РАН, 2013.
3. Поликарпова М. Г., Иванова Т. А. О системе статистических показателей интеграционной активности

- в российской экономике // Вопросы статистики. 2014. № 11. С. 24–35.
4. Хайек Ф. Индивидуализм и экономический порядок. М., 2000.
 5. Якунин В. И., Сулакшин С. С., Фонарева Н. Е. и др. Государственная конкурентная политика и стимулирование конкуренции в Российской Федерации. Монография в 2 т. Т. 1. М.: Научный эксперт, 2008.
 6. Silvestrov S. N., Zeldner A. G., Osipov V. S. Introduction to the Theory of Economic Dysfunction // *Mediterranean Journal of Social Sciences*. 2015. Vol. 6. No. 3.

References

1. Vedomosti, 14 June 2012.
2. Kurnysheva I. R. *Konkurentnyj klimat v uslovijah disfunkcij gosudarstvennogo upravlenija: Monografija, nauch. red. A. E. Gorodeckij*. Moscow, Institut jekonomiki RAN, 2013.
3. Polikarpova M. G., Ivanova T. A. *O sisteme statisticheskikh pokazatelej integracionnoj aktivnosti v rossijskoj jekonomike. Voprosy statistiki*, 2014, no. 11, pp. 24–35
4. Hajek F. *Individualizm i jekonomicheskij porjadok*, Moscow, 2000.
5. Jakunin V. I., Sulakshin S. S., Fonareva N. E. i dr. *Gosudarstvennaja konkurentnaja politika i stimulirovanie konkurencii v Rossijskoj Federacii*. Monografija v 2 tomah, vol. 1. Moscow, Nauchnyj jekspert Publ., 2008.
6. Silvestrov S. N., Zeldner A. G., Osipov V. S. *Introduction to the Theory of Economic Dysfunction. Mediterranean Journal of Social Sciences*, 2015, vol. 6, no. 3.

Kurnysheva I., IE Russian Academy of Sciences, Moscow, Russia, kurnisheva@yandex.ru

Institutional prerequisites of development of the competition and competitive relations

The purpose of the study was to develop an institutional framework of cooperation between the state, competition and antitrust policy. The solution of the problem of sustainability of positive changes in the dynamics and structure of economic development is provided in the world practice a balanced impact on both market mechanisms and the mechanism of regulating influence of the state. The article shows that the synergy of the functions of state bodies and functions of competition as a market mechanism in the long term determines the model of development management of the reproductive process. Similar to the format of the management model according to the new solves the issues of borders growth and structural shifts, and transfers the problem from the limited sphere of opportunities of one state or only market in the field of creative synergies emerging new economic partnership. The formation of the institutional prerequisites for overcoming the dysfunctions of public administration in the sphere of anti-monopoly activities and competitive relationships should be systemic and linked to measures to overcome the dysfunction at a higher hierarchical level of control. The results of the analysis, conclusions and recommendations can be used in further researches of the problems of interrelation between the state, competition and antitrust policy.

Keywords: institutes, fair competition, competitive climate, public administration, anti-monopoly activities.

About author: I. Kurnysheva, *Dr of Economy*

For citation: Kurnysheva I. Institutional prerequisites of development of the competition and competitive relations. *Journal of Modern Competition*, 2016, vol. 10, no. 3 (57), pp. 5–17 (in Russian, abstr. in English).