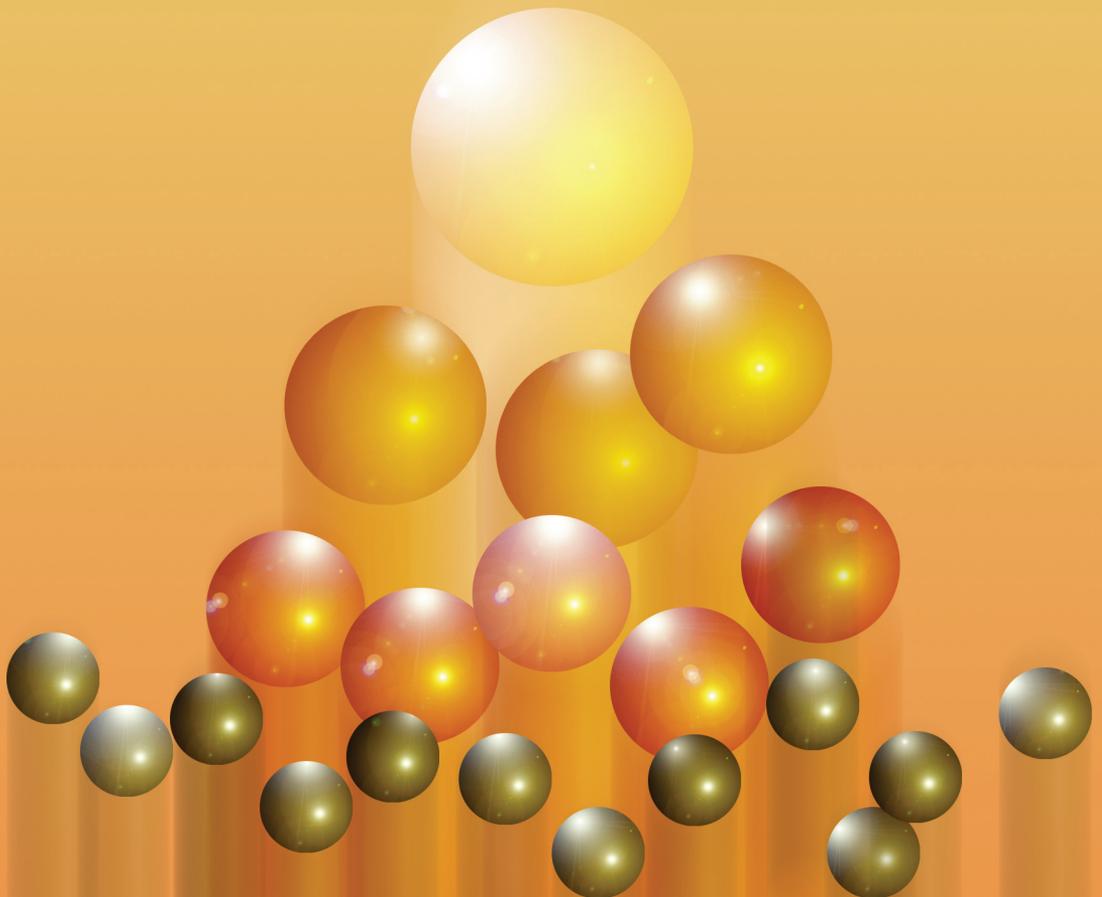




ЦЕНТР ПРОБЛЕМНОГО АНАЛИЗА  
И ГОСУДАРСТВЕННО-УПРАВЛЕНЧЕСКОГО  
ПРОЕКТИРОВАНИЯ

# ГОСУДАРСТВЕННАЯ КОНКУРЕНТНАЯ ПОЛИТИКА И СТИМУЛИРОВАНИЕ КОНКУРЕНЦИИ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ



Центр проблемного анализа и государственно-  
управленческого проектирования  
при Отделении общественных наук РАН

---

---

**Государственная конкурентная  
политика и стимулирование  
конкуренции  
в Российской Федерации**

**Том 1**

Москва  
Научный эксперт  
2008

УДК 351:346.546

ББК 65.013.8

Г 72

**Рецензенты:**

**Олейник О.М.**, доктор юридических наук, профессор

**Авдашева С.Б.**, доктор экономических наук, профессор

**Авторский коллектив:**

Якунин В.И., Сулакшин С.С., Фонарева Н.Е., Тотьев К.Ю., Бочаров В.Е., Ахметзянова И.Р., Анিকেева А.С., Бабченко О.С., Бисеров Г.В., Вилисов М.В., Нетесова М.С., Погорелко М.Ю., Сулакшина А.С., Яцушко А.Н.

Под общей редакцией Сулакшина С.С.

**Якунин В.И., Сулакшин С.С., Фонарева Н.Е., Тотьев К.Ю. и др.**

**Г 72 Государственная конкурентная политика и стимулирование конкуренции в Российской Федерации.** Монография в 2-х томах. Т. 1. М.: Научный эксперт, 2008. — 416 с.

ISBN 978-5-91290-006-8

Экономическая конкуренция – это важнейший институт современной рыночной экономики. Необходимость ее развития требует выработки и проведения в жизнь осмысленной государственной конкурентной политики. Помимо этого, необходимо ясное и систематизированное законодательство в сфере стимулирования и охраны конкуренции. Представляемая на суд читателя монография посвящена осмыслению этих и других проблем государственного регулирования конкурентных экономических отношений.

Во втором томе будет дана программа государственно-управленческих действий по защите и стимулированию конкуренции в РФ.

Для руководителей органов законодательной, судебной и исполнительной власти, субъектов экономической деятельности, экономистов, правоведов и всех интересующихся современными экономико-правовыми проблемами реализации государственной экономической политики.

**УДК 351:346.546**

**ББК 65.013.8**

ISBN 978-5-91290-006-8

© Центр проблемного анализа и государственно-управленческого проектирования, 2008

© Научный эксперт, 2008

## Введение

Российская Федерация на международном уровне признана страной с рыночной экономикой. Основой такой экономики является экономическая конкуренция. В качестве базового механизма рыночных отношений конкуренция заставляет предпринимателей соперничать между собой и тем самым способствует достижению наилучших социальных и деловых результатов. Конкуренция ограничивает концентрацию экономической власти в одном центре и стимулирует удовлетворение нужд потребителя, удешевление продукции и повышение ее качества.

С точки зрения интересов общества, конкуренция является весьма ценным институтом и механизмом регулирования социальных отношений, ведь она выполняет целый ряд социально и экономически значимых функций.

1. *Регулирующая функция* — позволяет направлять основные производственные факторы в те сферы, где в них существует наибольшая потребность и где они могут быть использованы с максимальной эффективностью. Эта функция обуславливает для предпринимателя необходимость выпускать те товары (оказывать услуги или выполнять работы), в которых нуждается потребитель.
2. *Мотивационная функция* — позволяет стимулировать предпринимателей к выпуску наилучшей по качеству и цене продукции и снижению издержек производства. Выпуск именно конкурентоспособной продукции дает возможность предпринимателю в условиях конкуренции получать прибыль. В противном случае хозяйствующий субъект терпит убытки и вытесняется с рынка своими более удачливыми конкурентами.
3. *Распределительная функция*. В результате выпуска лучшей на данном рынке по соотношению качества и цены продукции предприниматель получает прибыль и усиливает свои позиции на рынке. Тем самым доход перераспределяется в пользу наиболее продуктивных предпринимателей, использующих свои ресурсы с максимальной эффективностью.
4. *Контрольная функция* — позволяет экономической конкуренции ограничивать односторонние действия предпринимателей и предоставляет потребителю возможность выбора товаров (работ, услуг) на соответствующем рынке. В этом смысле конкурентный механизм не позволяет какому-либо предпринимателю безраздельно господствовать на рынке и диктовать потребителю свои условия.
5. *Охранительная функция*. Конкуренция выполняет также специфическую функцию обеспечения безопасности предпринимателей. Наличие на том или ином рынке значительного числа конкурентов не позволяет одному

из них физически уничтожить остальных своих оппонентов, делая эту задачу бессмысленной. Напротив, в условиях монополизма криминализация рынка повышается, и часто борьба за сферы влияния ведется вооруженным путем.

Перечисленные функции делают конкуренцию важнейшим инструментом социально-экономического регулирования и предметом государственной экономической политики. Для максимально эффективной их реализации в России началось создание специальной системы правил, гарантирующих само наличие и функционирование конкуренции, а также ее качество. Деятельность такого рода должна стать ключевым элементом государственного экономического регулирования рыночных отношений в нашей стране. С этой точки зрения, она нуждается в основательном правовом оформлении, ведь действие конкуренции и использование экономических свобод требуют правовой системы, специально адаптированной для развития и охраны конкуренции<sup>1</sup>. В настоящее время Российская Федерация находится лишь в начале этого долгого и трудного пути, для облегчения которого потребуется широкий фронт экономико-правовых исследований.

Для того чтобы развивать и стимулировать конкуренцию, необходимо четко представлять себе, каким критериям (требованиям) она должна соответствовать. Важнейшие из них были сформулированы в Государственной программе демонополизации экономики и развития конкуренции на рынках Российской Федерации (утверждена Постановлением Правительства РФ от 9 марта 1994 г. № 191<sup>2</sup>) и сводятся к следующему.

*Во-первых*, конкуренция предполагает действие на рынке имущественно и организационно независимых поставщиков товаров в количестве, достаточном для возникновения состязательности между ними. Независимые поставщики рассматриваемого товара могут быть:

- независимыми производителями этого товара;
- продавцами товара независимых производителей;
- независимыми продавцами товара одного производителя при условии отсутствия вертикального соглашения между поставщиками и производителями, ограничивающего свободу в установлении цен и объемов поставок.

Количество поставщиков на рынке, достаточное для создания конкурентной среды, зависит от вида товара, характера потребления и уровня спроса. Поэтому задача создания конкурентной среды для каждого товара требует

<sup>1</sup> Ойкен В. Основные принципы экономической политики. М., 1995. С. 108–109; Хайек Ф.А. Дорога к рабству. М., 1992. С. 35.

<sup>2</sup> Собрание актов Президента и Правительства Российской Федерации. 1994. № 14. Ст. 1052. В настоящее время данная программа утратила юридическую силу (в соответствии с Постановлением Правительства РФ от 24.10.2007 г. № 700), но сохранила доктринальную ценность.

своего особого механизма реализации, что необходимо учесть в государственной конкурентной политике.

Для обеспечения эффективной конкуренции на рассматриваемом рынке экономические размеры хозяйствующих субъектов должны быть сопоставимы. Указанные размеры субъектов конкуренции зависят от:

- затрат производства;
- уровня спроса;
- географических и товарных границ рынка и измеряются годовым оборотом капитала, объемами производства или поставок.

Это обстоятельство, в свою очередь, порождает необходимость изучения структуры соответствующих рынков и ее учета при формировании мер государственной конкурентной политики.

*Во-вторых*, в условиях конкуренции необходимо существование имущественно и организационно независимых покупателей товаров в количестве, достаточном для формирования некоторого уровня платежеспособного спроса. Независимые покупатели могут быть конечными потребителями того или иного товара либо посредниками при его реализации. Для осуществления реальной независимости посредников необходимо, чтобы они поставляли свой товар имущественно и организационно независимым потребителям. Количество покупателей на рынке, достаточное для создания конкурентной среды, зависит от вида товара, характера его потребления и уровня спроса. Число независимых потребителей может увеличиваться с помощью:

- выделения самостоятельных субъектов-потребителей из состава юридического лица;
- выделения самостоятельных каналов товародвижения;
- использования для продажи товаров различных публичных форм реализации продукции (аукционы, биржи, тендеры, торги, ярмарки).

Данные проблемы также нуждаются в детальной проработке и решении в рамках государственной конкурентной политики.

*В-третьих*, конкуренция предполагает, что поставщики и потребители действуют экономически независимо (без сговоров и горизонтальных соглашений). Противоправные сговоры необходимо пресекать на основе эффективного антимонопольного законодательства с учетом особенностей как материально-правовых, так и процессуальных (процедурных) норм.

И, наконец, *в-четвертых*, в условиях действительной конкуренции отсутствуют экономические и другие препятствия в доступе к сырью, материалам, капиталам, трудовым ресурсам, технологиям, информационному обеспечению рыночных отношений и другим производственным ресурсам. Для входа на рынок не должно быть барьеров в виде территориальных, правовых, имущественных и других экономических ограничений. Современная государственная конкурентная политика должна способствовать сокращению таких барьеров.

## Сведения об авторах

**Руководитель авторского коллектива** — Якунин Владимир Иванович, доктор политических наук, научный руководитель Центра проблемного анализа и государственно-управленческого проектирования.

**Общая редакция издания** — Сулакшин Степан Степанович, доктор политических наук, доктор физико-математических наук, профессор, генеральный директор Центра проблемного анализа и государственно-управленческого проектирования.

**Аникеева Анна Сергеевна**, юрист, Центр проблемного анализа и государственно-управленческого проектирования.

**Ахметзянова Ильмира Рафаиловна**, юрист-эксперт, Центр проблемного анализа и государственно-управленческого проектирования.

**Бабченко Оксана Сергеевна**, экономист, Центр проблемного анализа и государственно-управленческого проектирования.

**Бисеров Глеб Владимирович**, эксперт-аналитик, Центр проблемного анализа и государственно-управленческого проектирования.

**Бочаров Валерий Евгеньевич**, кандидат технических наук, старший научный сотрудник, генеральный директор НП «Национальная лига субъектов оценочной деятельности», международный эксперт категории А I.

**Вилисов Максим Владимирович**, кандидат политических наук, заместитель генерального директора Центра проблемного анализа и государственно-управленческого проектирования.

**Нетесова Маргарита Сергеевна**, юрист-эксперт, Центр проблемного анализа и государственно-управленческого проектирования, младший научный сотрудник Института государства и права РАН.

**Погорелко Мария Юрьевна**, юрист-эксперт, Центр проблемного анализа и государственно-управленческого проектирования.

**Сулакшина Алена Степановна**, кандидат юридических наук, Центр проблемного анализа и государственно-управленческого проектирования.

**Тотьев Константин Юрьевич**, кандидат юридических наук, профессор Государственного университета — Высшая школа экономики, член экспертного совета при Федеральной антимонопольной службе.

**Фонарева Наталия Евгеньевна**, кандидат экономических наук, адвокат.

**Яцущко Анатолий Никитович**, кандидат юридических наук, Научно-исследовательский центр Российской таможенной академии.

# Содержание

<b>Введение</b> .....	3
<b>Глава 1. Государственная конкурентная политика: теоретико-методологический образ</b> .....	11
1.1. Цели и ценности государственной конкурентной политики.....	11
1.2. Политико-правовые источники и основания государственной конкурентной политики .....	18
1.3. Конкурентная политика как государственно-управленческая практика (методология формирования) .....	28
1.4. Антимонопольное регулирование и стимулирование развития конкурентных отношений.....	44
<b>Глава 2. Структурные проблемы российской экономики</b> .....	60
2.1. Последствия приватизации для конкурентных отношений .....	60
2.2. Структурные особенности российских рынков .....	69
2.3. Отраслевые и региональные диспропорции как фактор конкурентных отношений.....	76
2.4. Малый и средний бизнес и меры по его стимулированию .....	90
2.5. Государство и конкуренция .....	122
2.6. Конкуренция во внутреннем и внешнем измерении .....	141
2.7. Проблемы правовой культуры и их влияние на конкуренцию .....	182
<b>Глава 3. Правовое регулирование экономической конкуренции</b> .....	194
3.1. Общий обзор российского конкурентного законодательства .....	194
3.2. Материально-правовые нормы о конкуренции .....	208
3.3. Процедуры в сфере защиты конкуренции.....	266
3.4. Административная и судебная практика рассмотрения дел о нарушениях законодательства Российской Федерации о защите конкуренции .....	288

<b>Глава 4. Проблемно-управленческое измерение государственной конкурентной политики</b> .....	312
4.1. Проблемно-управленческая матрица государственной конкурентной политики .....	312
4.2. Проблемно-управленческое дерево государственной конкурентной политики .....	340
<b>Глава 5. Концепции основных нормативных правовых актов в сфере государственной конкурентной политики</b> .....	342
5.1. Концепция Указа Президента РФ «Об утверждении Государственной концепции конкурентной политики» .....	342
5.2. Концепция Конкурентного кодекса Российской Федерации .....	365
<b>Заключение</b> .....	376
<b>Терминология</b> .....	383
<b>Список нормативных правовых актов и использованной литературы</b> .....	386
I. Список нормативных правовых актов .....	386
II. Список использованной литературы .....	395
<b>Сведения об авторах</b> .....	413
<b>Проблемно-управленческое дерево государственной конкурентной политики и стимулирования конкуренции в РФ (вкладка)</b>	
<b>Сетевая модель государственной конкурентной политики и стимулирования конкуренции в РФ (вкладка)</b>	