

# Основы государственной политики по развитию конкуренции

А.В. Молчанов,  
Москва, 2020



# КОНКУРЕНЦИЯ

## Джордж Стиглер

«это понятие, столь повсеместно употребляемое и основополагающее, как никакое другое во всей структуре классической и неоклассической экономической теории, долго трактовалось с той беспечностью, с какой судят о чем-то интуитивно очевидном»

*\* George J. Stigler. Perfect competition, historically contemplated //*  
Вехи экономической мысли. Теория фирмы. Т.2. Под ред. В.М. Гальперина.- СПб.:  
Экономическая школа. 1999

## А. Смит. Пять признаков существования конкуренции:

- ✓ все конкуренты должны действовать самостоятельно, не сговариваясь
- ✓ количество конкурентов, как уже имеющих, так и потенциальных, должно быть достаточным для того, чтобы устранить экстраординарные подходы
- ✓ все экономические агенты должны обладать приемлемым знанием рыночных возможностей
- ✓ должны существовать свобода (от социальных ограничений) для действия в соответствии с этим знанием
- ✓ должно пройти достаточно времени для того, чтобы ресурсы начали расходоваться в количестве и целях, которые определили их владельцы

# КОНКУРЕНЦИЯ

## Подходы к определению понятия

### ✓ Структурный подход

Конкуренция – это состояние рынка, характеризующееся взаимодействием множества продавцов и покупателей, которые не в состоянии существенно повлиять на изменения

### А. Курно

Борьба двух или более фирм, когда каждая предполагает, что объем производства ее конкурентов будет оставаться неизменным

\* Блауг М., Курно А. О. 100 великих экономистов до Кейнса – СПб. : Экономикс, 2008

### Ф. Найт

Взаимодействие множества независимых хозяйственных единиц, действующих в условиях неопределенности

\* Найт Ф. Риск, неопределенность, прибыль / пер. с англ. – М. : Дело, 2003.

### Л. Качалина

Состязательность в условиях отсутствия монополии

\* Качалина Л. Н. Конкурентоспособный менеджмент. М. : Эксмо, 2006.

## Подходы к определению понятия

### ✓ Поведенческий подход

*М. Портер рассматривает поведение конкурирующей фирмы в двух аспектах выгодного распределения ресурсов: сокращения издержек и дифференциации свойств продукта.*

– это соперническое взаимодействие субъектов рынка в получении желаемых (необходимых или наилучших) условий для воспроизводственной деятельности

### **А.Кулешова**

Сопернические отношения между двумя или несколькими экономическими субъектами хозяйственной деятельности, проявляющиеся в виде стремления каждого из них обойти других в достижении единой цели, получить более высокий результат, оттеснить конкурента

\* Кулешова А. Б. Конкуренция в вопросах и ответах. – М. : ТК Велби :

# КОНКУРЕНЦИЯ

## Подходы к определению понятия

### ✓ Функциональный подход

Конкуренция - это неотъемлемый элемент рыночной системы, обеспечивающий эффективное распределение ресурсов, способствующий развитию научно-технического прогресса

### Й. Шумпетер

Динамический процесс, ведущий к открытию нового товара (технологии), через механизм «созидательного разрушения», очищающего экономику от всего старого, ненужного

\* Шумпетер Й. А. Теория экономического развития. М. : Прогрес, 1982.

### Ф. Хайек

Процесс, посредством которого передаются и получают знания

\* Хайек Ф. Познание, конкуренция и свобода : пер. с нем. – СПб. : Пневма, 1999.

### А.Шаститко

Способ адаптации действующих на рынке субъектов к изменяющимся обстоятельствам

\* Шаститко А., Голованова С. Последствия слабой конкуренции: количественные оценки и выводы для политики (экспертно-аналитический доклад) // Экономическая политика. – 2012. – № 6.

## Подходы к оценке общественной значимости конкуренции

### Экономический

Общественная полезность конкуренции обусловлена:

✓ аллокативной эффективностью, т.е. той ролью, которую конкуренция играет в распределении ресурсов в соответствии с предпочтениями потребителей.

Аллокативная эффективность минимизирует риск производства ненужных или слишком дорогих для потребителей товаров

✓ способностью конкуренции динамически адаптировать экономику к постоянно меняющимся предпочтениям потребителей

✓ макроэкономической эффективностью, т.е. наиболее экономным использованием ресурсов страны при достижении наибольшего прироста благосостояния общества на единицу использованных ресурсов

## Подходы к оценке общественной значимости конкуренции

### Идеологический

— вытекает из базовых ценностей любого демократического общества

Конкуренция позволяет достичь социально справедливого распределения результатов функционирования экономики.

**Во-первых**, она подразумевает низкие барьеры входа на рынок, а значит, дает возможность каждому использовать свои знания и умения в любой отрасли и сфере экономической деятельности.

**Во-вторых**, конкуренция исключает получение монопольной ренты, а, следовательно, позволяет участнику рынка получить вознаграждение, соответствующее его знаниям и умениям.

# КОНКУРЕНЦИЯ

- ✓ чем выше конкуренция, тем эффективнее компании используют наличные ресурсы
- ✓ чем выше конкуренция, тем ниже себестоимость товаров и услуг, цены оптового и розничного рынков
- ✓ в процессе конкуренции формируется более эффективная структура рынков

\* Конкурентное право России: учебник [Текст] / Д. А. Алешин, И. Ю. Артемьев, Е. Ю. Борзило и др. ; отв. ред. И. Ю. Артемьев, А. Г. Сушкевич ; Нац. исслед. ун-т «Высшая школа экономики». — М.: Изд. дом Высшей школы экономики, 2012. С. 21.

## Статья 4

### Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ

#### «О защите конкуренции»

**конкуренция** - соперничество хозяйствующих субъектов, при котором самостоятельными действиями каждого из них исключается или ограничивается возможность каждого из них в одностороннем порядке воздействовать на общие условия обращения товаров на соответствующем товарном рынке.



# ПРИЗНАКИ ОГРАНИЧЕНИЯ КОНКУРЕНЦИИ

- ✓ сокращение числа хозяйствующих субъектов на товарном рынке
- ✓ рост или снижение цены товара, не связанные с соответствующими изменениями иных общих условий обращения товара на товарном рынке
- ✓ отказ хозяйствующих субъектов от самостоятельных действий на товарном рынке, определение общих условий обращения товара на товарном рынке
- ✓ иные обстоятельства, создающие возможность для хозяйствующего субъекта или нескольких хозяйствующих субъектов в одностороннем порядке воздействовать на общие условия обращения товара на товарном рынке
- ✓ установление органами власти, организациями, участвующими в предоставлении государственных или муниципальных услуг, требований к товарам или к хозяйствующим субъектам, не предусмотренных законодательством РФ

# ПОЛИТИКА ПО РАЗВИТИЮ КОНКУРЕНЦИИ

**Антимонопольная политика** - комплекс мер, направленных на обеспечение условий для развития конкуренции на рынке, обеспечение единого экономического пространства, наблюдение за процессами концентрации, контроль и надзор в области пресечения монополистических действий и недобросовестной конкуренции со стороны субъектов рынка, недопущение антиконкурентных действий органов власти.

\* Антимонопольная политика государства: учебное пособие / Князева И.В. — Новосибирск: изд-во СибАГС, 2014г. С. 65.

**Антимонопольная (конкурентная) политика** призвана обеспечивать такие условия функционирования рынка, при которых не возникает избирательного ущемления интересов конкурентов или нарушения прав потребителей.

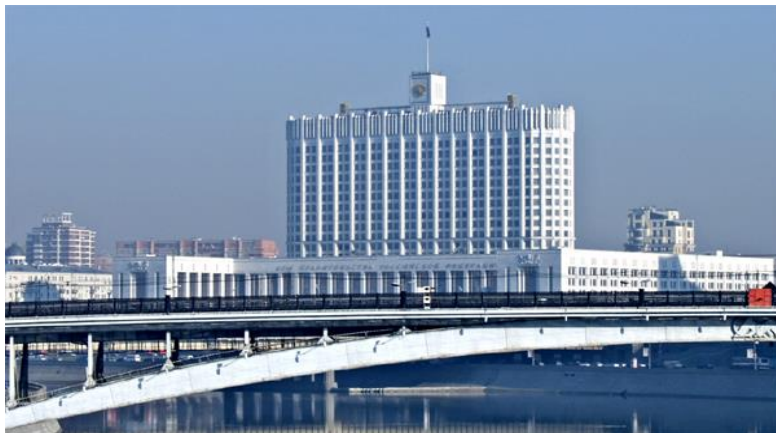
\* Правовое регулирование конкуренции и монополии в Российской Федерации: Курс лекций / Под ред. С.В. Запольского. - М.: Российская академия правосудия; Статут, 2010. С. 17.

# ПОЛИТИКА ПО РАЗВИТИЮ КОНКУРЕНЦИИ

К основам конституционного строя и основным правам и свободам человека и гражданина относятся:

- ✓ поддержка конкуренции
- ✓ свобода экономической деятельности
- ✓ недопущение экономической деятельности, направленной на монополизацию и недобросовестную конкуренцию

# ПОЛИТИКА ПО РАЗВИТИЮ КОНКУРЕНЦИИ



В 1991 году был принят Закон РСФСР № 948-1 "О конкуренции и ограничении монополистической деятельности на товарных рынках"

1990 г.

Государственный комитет РСФСР по антимонопольной политике и поддержке новых экономических структур



1997 г.

Государственный антимонопольный комитет (ГАК)



1998 г.

Министерство по антимонопольной политике и поддержке предпринимательства (МАП)



2004 г.

Федеральная антимонопольная служба (ФАС России)

# ПОЛИТИКА ПО РАЗВИТИЮ КОНКУРЕНЦИИ

## Радикальная модернизация антимонопольного законодательства:



- ✓ «первый антимонопольный пакет», (2006);
- ✓ «второй антимонопольный пакет», (2009) ;
- ✓ «третий антимонопольный пакет», (2012).
- ✓ «четвертый антимонопольный пакет», (2015)

✓ **Реализация положений Дорожной карты** «Развитие конкуренции и совершенствование антимонопольной политики», которая принята по инициативе бизнес сообщества

✓ **Выполнение рекомендаций ОЭСР**

В июле 2013 года Комитет по конкуренции ОЭСР признал соответствие политики защиты конкуренции России стандартам ОЭСР.

# ПОЛИТИКА ПО РАЗВИТИЮ КОНКУРЕНЦИИ

1. Государственная программа демонополизации экономики и развития конкуренции на рынках Российской Федерации (основные направления и первоочередные меры), утвержденная постановлением Правительства РФ от 09.03.1994 № 191

2. Программа развития конкуренции в Российской Федерации, утвержденная распоряжением Правительства РФ от 19.05.2009 № 691-р

3. План мероприятий («дорожная карта») «Развитие конкуренции и совершенствование антимонопольной политики», утвержденный распоряжением Правительства РФ от 28.12.2012 № 2579-р

# СИСТЕМНЫЕ ПРОБЛЕМЫ



- ✓ **сохранение государственно-монополистических тенденций в экономике**
- ✓ **картелизация российской экономики**
- ✓ **системные проблемы законодательства о закупках и обязательных торгах**
- ✓ **несовершенство нормативной системы тарифного регулирования**
- ✓ **нарушение конкуренции со стороны органов власти**

# ПОЛИТИКА ПО РАЗВИТИЮ КОНКУРЕНЦИИ



УКАЗ

ПРЕЗИДЕНТА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Указ Президента Российской Федерации от 21.12.2017 № 618  
«Об основных направлениях государственной политики по развитию конкуренции»

Считать **активное содействие развитию конкуренции** в Российской Федерации **приоритетным направлением деятельности** Президента Российской Федерации, Федерального Собрания Российской Федерации, Правительства Российской Федерации, Центрального банка Российской Федерации, федеральных органов исполнительной власти, законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации, а также органов местного самоуправления



# ПОЛИТИКА ПО РАЗВИТИЮ КОНКУРЕНЦИИ

## ЦЕЛИ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПОЛИТИКИ:

- ✓ повышение **удовлетворенности потребителей** за счет расширения ассортимента товаров, работ, услуг, повышения их качества и снижения цен;
- ✓ повышение **экономической эффективности** и **конкурентоспособности** хозяйствующих субъектов, в том числе за счет обеспечения равного доступа к товарам и услугам субъектов естественных монополий и государственным услугам, необходимым для ведения предпринимательской деятельности, стимулирования инновационной активности хозяйствующих субъектов, повышения доли наукоемких товаров и услуг в структуре производства, развития рынков высокотехнологичной продукции;
- ✓ **стабильный рост и развитие многоукладной экономики**, развитие технологий, снижение издержек в масштабе национальной экономики, снижение социальной напряженности в обществе, обеспечение национальной безопасности

# ПОЛИТИКА ПО РАЗВИТИЮ КОНКУРЕНЦИИ

## Принципы государственной политики:

а) сокращение доли хозяйствующих субъектов, учреждаемых или контролируемых государством или муниципальными образованиями, в общем количестве хозяйствующих субъектов, осуществляющих деятельность на товарных рынках

б) обеспечение равных условий и свободы экономической деятельности на территории Российской Федерации

в) обеспечение развития малого и среднего предпринимательства

г) направленность государственных инвестиций на развитие конкуренции

д) обеспечение условий для привлечения инвестиций хозяйствующих субъектов в развитие товарных рынков

е) недопустимость сдерживания экономически оправданного перехода сфер естественных монополий из состояния естественной монополии в состояние конкурентного рынка

ж) государственное регулирование цен (тарифов), основанное на окупаемости организаций, осуществляющих регулируемые виды деятельности, при снижении издержек и повышении их эффективности, обеспечивающее интересы потребителей в долгосрочной перспективе

# ПОЛИТИКА ПО РАЗВИТИЮ КОНКУРЕНЦИИ

## Принципы государственной политики:

з) недопустимость государственного регулирования цен (тарифов), осуществляемого посредством определения (установления) цен (тарифов) или их предельного уровня на конкурентных товарных рынках, за исключением случаев, предусмотренных законодательством Российской Федерации

и) развитие конкуренции в сферах экономической деятельности государственных предприятий, предприятий с государственным участием

к) сочетание превентивного и последующего контроля для целей защиты конкуренции

л) стимулирование хозяйствующих субъектов, в том числе занимающих доминирующее положение на товарных рынках, внедряющих систему внутреннего обеспечения соответствия требованиям антимонопольного законодательства

м) открытость антимонопольной политики

н) ответственность органов государственной власти и органов местного самоуправления за реализацию государственной политики по развитию конкуренции

# ПОЛИТИКА ПО РАЗВИТИЮ КОНКУРЕНЦИИ

## Принципы государственной политики:

- о) измеримость результатов государственной политики по развитию конкуренции;
- п) стимулирование со стороны государства добросовестных практик осуществления хозяйственной деятельности;
- р) развитие организованной (биржевой) торговли в Российской Федерации;
- с) информационная открытость деятельности инфраструктурных монополий;
- т) обеспечение прозрачности закупок товаров, работ, услуг для государственных и муниципальных нужд, а также закупок товаров, работ и услуг инфраструктурными монополиями и компаниями с государственным участием;
- у) внедрение риск-ориентированного подхода в деятельности органов государственного контроля (надзора);
- ф) совершенствование антимонопольного регулирования в условиях развития цифровой экономики и ее глобализации в целях эффективного пресечения нарушений антимонопольного законодательства, носящих трансграничный характер, и повышения конкурентоспособности российских компаний на мировых рынках

# ПОЛИТИКА ПО РАЗВИТИЮ КОНКУРЕНЦИИ

## 3 ключевых показателя развития конкуренции к 2020 году

- ✓ обеспечить во всех отраслях экономики присутствие не менее трех хозяйствующих субъектов, не менее чем один из которых относится к частному бизнесу, за исключением сфер деятельности субъектов естественных монополий и организаций оборонно-промышленного комплекса - **результат достигнут**
- ✓ снизить количество нарушений антимонопольного законодательства со стороны органов власти не менее чем в 2 раза по сравнению с 2017 годом - **снижение в 1,3 раза за 2 года**
- ✓ увеличить долю закупок у СМП и СОНКО в 2 раза по сравнению с 2017 годом в сфере государственного и муниципального заказа, увеличить объем закупок отдельными видами юридических лиц у субъектов МСП до 18%

# ПОЛИТИКА ПО РАЗВИТИЮ КОНКУРЕНЦИИ

✓ «Дорожная карта» по развитию конкуренции на 2018-2020 годы в отраслях экономики Российской Федерации (**17 отраслей, 274 мероприятия**)

**Распоряжение Правительства РФ от 16.08.2018 № 1697-р**

-повышение удовлетворенности потребителей

-повышение экономической эффективности и конкурентоспособности хозсубъектов

✓ «Дорожная карта» по развитию конкуренции на 2018-2020 годы в здравоохранении (**4 товарных рынка, 15 мероприятий**)

**Распоряжение Правительства РФ от 12.01.2018 N 9-р**

# ПОЛИТИКА ПО РАЗВИТИЮ КОНКУРЕНЦИИ

## Приняты федеральные законы:

- ✓ О запрете создания унитарных предприятий на конкурентных рынках
- ✓ О не приостановлении предписаний в отношении органов власти при обжаловании их в суд
- ✓ Об антимонопольном комплаенсе

## Внесен в Государственную Думу:

- ✓ О расширении права Правительства РФ разрешить использование интеллектуальной собственности без согласия патентообладателя в интересах жизни и здоровья

## Внесены в Правительство РФ:

- ✓ «Пятый цифровой» антимонопольный пакет
- ✓ О реформировании правового регулирования естественных монополий
- ✓ Об основах государственного регулирования цен (тарифов)

# ПОЛИТИКА ПО РАЗВИТИЮ КОНКУРЕНЦИИ

## Введение общего запрета деятельности ГУПов (МУПов) на конкурентных рынках

### Исключения:

- ✓ федеральные законы, акты Президента РФ, Правительства РФ;
- ✓ для обеспечения обороны и безопасности;
- ✓ в сферах естественных монополий
  - ✓ в районах Крайнего Севера
  - ✓ для развития культуры, кинематографии, искусства и сохранения культурных ценностей
  - ✓ предприятия атомного комплекса

### Антимонопольный контроль:

- ✓ Ликвидация в судебном порядке по иску антимонопольного органа в случае нарушения запрета
- ✓ Переходный период - до 1 января 2025 года

Закон от 27.12.2019 № 485-ФЗ принят и вступил в силу



# ПОЛИТИКА ПО РАЗВИТИЮ КОНКУРЕНЦИИ

## Введение общего правила:

- ✓ предписание ФАС в отношении органов власти не приостанавливается при обжаловании его в суд

## Исключения:

- ✓ за исключением случаев принятия обеспечительных мер судом

Закон направлен на выполнение ключевого показателя Национального плана развития конкуренции - снижение нарушений со стороны органов власти

Закон от 27.12.2019 № 509-ФЗ принят и вступил в силу

# ПОЛИТИКА ПО РАЗВИТИЮ КОНКУРЕНЦИИ

В целях соблюдения антимонопольного законодательства и предупреждения его нарушения хозяйствующий субъект **вправе** организовать

- систему внутреннего обеспечения соответствия требованиям антимонопольного законодательства

## (АНТИМОНОПОЛЬНЫЙ КОМПЛАЕНС)

### Общие положения:

- ✓ Минимальные требования к такой системе в законе
- ✓ Информация о принятии (применении) внутреннего акта размещается на сайте компании
- ✓ Компания вправе обратиться в ФАС для получения заключения о соответствии ее комплаенса требованиям законодательства

Закон от 01.03.2020 г. № 33-ФЗ принят и вступил в силу

# ПОЛИТИКА ПО РАЗВИТИЮ КОНКУРЕНЦИИ

Расширение оснований принятия Правительством РФ решений об использовании изобретения, полезной модели или промышленного образца без согласия патентообладателя

## Основания:

- ✓ угроза обороне и безопасности государства (действующая редакция)
- ✓ защита жизни и здоровья граждан (новое)

## Обязательное условие - выплата соразмерной компенсации

Методика определения размера компенсации и порядок ее выплаты утверждаются Правительством РФ (новое положение)

Законопроект внесен в Государственную Думу

# ПОЛИТИКА ПО РАЗВИТИЮ КОНКУРЕНЦИИ

## Новое регулирование естественных монополий:

- ✓ Единые (проконкурентные) подходы к регулированию конкуренции и монополии
- ✓ Использование «сетевого актива» и отсутствие взаимозаменяемых услуг - критерии отнесения к естественной монополии
- ✓ Исключение из сфер естественных монополий «несетевых» сфер (порты и аэропорты, почта и т.д.)
- ✓ Недопустимость отнесения к сферам естественной монополии конкурентных рынков

Законопроектом предусмотрена отмена Закона о естественных монополиях и дополнение Закона о защите конкуренции

Законопроект внесен в Государственную Думу

# ПОЛИТИКА ПО РАЗВИТИЮ КОНКУРЕНЦИИ

## В основе нового тарифного регулирования:

- ✓ Приоритет сравнительного метода (эталон, benchmarking)
- ✓ Долгосрочное регулирование (не менее 5 лет)
- ✓ Единые принципы регулирования цен (тарифов)
- ✓ Прозрачный порядок принятия тарифных решений
- ✓ Отраслевая специфика может быть определена актами Правительства РФ

Законопроект внесен в Государственную Думу

# ПОЛИТИКА ПО РАЗВИТИЮ КОНКУРЕНЦИИ

Достигнуто 18 из 38

ожидаемых результатов развития конкуренции в отраслях

- ✓ в сфере телекоммуникаций отменен внутрисетевой роуминг и ликвидированы дискриминационные ограничения для участников рынка в зависимости от технологии - с 1 июня 2019 года вступили в силу изменения, внесенные в Федеральный закон «О связи»
- ✓ в сфере газоснабжения обеспечен переход к рыночному ценообразованию путем формирования биржевых и внебиржевых индикаторов цен на природный газ - изменения в Постановление Правительства РФ от 16.04.2012 № 323 позволят реализовывать природный газ на организованных торгах в объеме до 25 млрд куб. метров в год
- ✓ увеличилась доля экспорта российских промышленных товаров, создан конкурентный механизм субсидирования российских производителей промышленной продукции\* - принято Постановление Правительства РФ от 23.02.2019 № 191

# ПОЛИТИКА ПО РАЗВИТИЮ КОНКУРЕНЦИИ

## В основе региональной повестки:

- ✓ Перечень поручений Президента РФ по итогам Государственного совета
- ✓ Материалы Государственного совета
- ✓ Ключевые показатели развития конкуренции в субъектах РФ
- ✓ Опыт реализации Стандарта развития конкуренции
- ✓ «Белые» и «Черные» книги ФАС России

**Указ Президента Российской Федерации от 21.12.2017 № 618 «Об основных направлениях государственной политики по развитию конкуренции»**

### **пункт 7**

- ✓ Высшим должностным лицам (руководителям высших исполнительных органов государственной власти) субъектов Российской Федерации активизировать работу по развитию конкуренции в субъектах Российской Федерации.

### **подпункт «в» пункта 8**

- ✓ Органам местного самоуправления активизировать работу по развитию конкуренции в муниципальных образованиях.

# ПОЛИТИКА ПО РАЗВИТИЮ КОНКУРЕНЦИИ

Перечень поручений по итогам заседания Госсовета по вопросу развития конкуренции утв. Президентом РФ 15 мая 2018 г. № Пр-817ГС

**до 1 декабря 2018 г.:**

- ✓ разработать ключевые показатели развития конкуренции (исполнено всеми субъектами РФ)

**до 1 апреля 2019 г., далее - ежегодно:**

актуализировать региональные и муниципальные планы («дорожные карты») по содействию развитию конкуренции и обеспечить их выполнение;

*(срок продлен до 1 апреля 2020 года с промежуточным отчетом - до 1 октября 2019 года)*

**до 1 января 2019:**

- ✓ разработать и внедрить систему мотивации органов местного самоуправления к эффективной работе по развитию конкуренции.

Распоряжение Правительства РФ от 17.04.2019  
№ 768-р «Об утверждении стандарта развития конкуренции в субъектах Российской Федерации»



# ПОЛИТИКА ПО РАЗВИТИЮ КОНКУРЕНЦИИ

## Межведомственная рабочая группа по вопросам реализации положений Стандарта

**Состав:** представители Минэкономразвития России, ФАС России, ЦБ РФ

### **Функции:**

- ✓ рассмотрение обращений по вопросам реализации Стандарта и подготовки соответствующих ответов
- ✓ подготовка, рассмотрение и одобрение разъяснений по реализации Стандарта
- ✓ рассмотрение предложений по внесению изменений в Стандарт

### **Рассмотрены вопросы:**

- ✓ о проведении оценки регионов по уровню содействия развитию конкуренции в субъектах Российской Федерации
- ✓ подготовлены разъяснения на вопросы регионов о реализации Стандарта (рассмотрено более 50 вопросов)

# ПОЛИТИКА ПО РАЗВИТИЮ КОНКУРЕНЦИИ

## 1. Отношения по развитию конкуренции

## 2. Отношения по защите конкуренции

- ✓ отношения **по пресечению** актов, действий и соглашений, приводящих к ограничению, недопущению или устранению конкуренции
- ✓ отношения **по предупреждению** нарушений антимонопольного законодательства
- ✓ **процедурно-процессуальные** отношения по предупреждению и пресечению нарушений антимонопольного законодательства