

СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКИЕ ПРОБЛЕМЫ РОССИИ

УДК 338.22.01

Н. В. Пахомова, Е. А. Некрасова

КОНКУРЕНТНАЯ ПОЛИТИКА И РАЗВИТИЕ АНТИМОНОПОЛЬНОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ В РОССИИ

Постановка проблемы

Нормативно-правовое регулирование мер по поддержке конкуренции в России претерпело за последние два десятилетия значительные изменения. Наряду с принятием в 2006 г. ФЗ «О защите конкуренции», пришедшем на смену ФЗ «О конкуренции и ограничении монополистической деятельности», уже в новое федеральное законодательство были последовательно внесены значительные изменения в виде трех антимонопольных пакетов. Однако, несмотря на динамичную корректировку законодательства, комплексному изучению эволюции антимонопольного регулирования и его воздействию на формирующуюся в стране конкурентную ситуацию в литературе все же не уделяется необходимого внимания. Можно наблюдать тенденцию к фрагментарной оценке изменений антимонопольной политики, представленной, в частности, в ежеквартальных выпусках журнала Федеральной антимонопольной службы (ФАС) «Российское конкурентное право и экономика». К этой проблематике обращаются и многие известные авторы, однако, что касается комплексных отчетов о состоянии конкурентной политики и законодательства в данной области, то по-

Надежда Викторовна ПАХОМОВА — д-р экон. наук, профессор кафедры экономической теории экономического факультета СПбГУ. Окончила экономический факультет ЛГУ (СПбГУ). В 1974 г. защитила кандидатскую, в 1988 г. — докторскую диссертации. В рамках международных проектов проходила повышение квалификации в университетах городов Тюбинген, Кёльн, Франкфурт-на-Одере, Вена. Читала лекции в вузах Германии, Словении, Уругвая, Белоруссии. Осуществляла руководство с российской стороны несколькими научными грантами с зарубежными университетами. Член-корреспондент Российской Академии естественных наук и действительный член Академии гуманитарных наук. Почетный работник высшего профессионального образования РФ. Член Российского отделения международного общества экологической экономики. Автор 200 научных работ (в том числе на английском, немецком и украинском языках) по новой институциональной экономической теории и конкурентной политике, теории отраслевых рынков, инновационной экономике, экономике природопользования и экологическому менеджменту, e-mail: n.pakhomova@econ.spb.ru

Екатерина Александровна НЕКРАСОВА — аспирант 3-го курса кафедры экономической теории экономического факультета СПбГУ. В 2010 г. окончила экономический факультет СПбГУ. Сфера научных интересов: конкурентная политика, инновационная экономика, теория отраслевых рынков, теория конкуренции. Автор 3 научных публикаций, e-mail: e.nekrasova@inbox.ru

© Н. В. Пахомова, Е. А. Некрасова, 2013

следний из них был опубликован специалистами в 2011 г. [1]. В силу этого в нем не могли быть отражены изменения, внесенные третьим антимонопольным пакетом, так же как и относящиеся к практике его применения. На базе обобщения современного материала проводятся исследования ряда специальных областей конкурентной политики (см., напр. [2]), которые должны быть дополнены комплексным анализом. Дальнейшая модернизация конкурентной политики требует теоретического осмысления эволюции законодательства и правоприменительной практики в сфере конкуренции при учете весьма богатого международного опыта. Комплексный подход, характерный для проекта Доклада о состоянии конкуренции в РФ, подготовленного ФАС [3], достоин поддержки, однако он также нуждается в аналитическом независимом сопровождении и объективной оценке со стороны ученых¹.

В условиях затянувшейся рецессии наблюдается некоторое ослабление внимания к совершенствованию антимонопольного законодательства и поддержке конкуренции. Между тем формирование благоприятной конкурентной среды имеет особое значение для решения и такой остроактуальной проблемы, как переход страны к инновационной траектории развития, который имеет в посткризисный период определенную специфику. По мнению известного британского ученого К. Перес, разрушение существующей финансовой архитектуры мировой экономики в результате финансового кризиса способно привести к исчерпанию роли финансового капитала и появлению стимулов для возникновения инноваций на основе производственного капитала, которые, в свою очередь, станут основным драйвером роста мировой экономики [5, р.27–28]. При этом формирование инновационной экономики требует производства не отдельных инновационных продуктов, а новых комплексных технологических систем, для которых характерны устойчивая взаимосвязь и взаимозависимость инновационных продуктов, услуг и процессов организации производства, способных привести к волне экономического подъема в различных отраслях по принципу домино. Создание подобных технологических систем для развития инновационной экономики в России предполагает наличие соответствующих институциональных рамок и качественной конкурентной среды как одного из обязательных условий постоянного индуцирования инноваций, а также большую согласованность мер по поддержке конкуренции с промышленной и инновационной политикой [6].

С учетом вышеперечисленных обстоятельств целью статьи является анализ состояния в России конкурентной среды при преимущественном внимании к воздействию на нее эволюции антимонопольного законодательства. Представлен обзор изменений нормативно-правового регулирования в области развития конкуренции в России в период с 1991 г. до настоящего времени. Проанализировано текущее состояние конкурентной среды в стране на основе докладов ФАС и Всемирного Банка и при учете перспективных изменений, предусмотренных «дорожной картой» «Развитие конкуренции и совершенствование антимонопольной политики». В заключение статьи содержатся рекомендации по применению в данной области зарубежного опыта и внесению в соответствующую политику ряда изменений в целях улучшения состояния конкуренции в России при учете того обстоятельства, что сбалансированная конкурентная политика призвана стать одним из важных условий форми-

¹ Отметим в связи с этим, что, согласно «Всемирному обзору по конкуренции» за 2012 г., ФАС России заняла 17-е место в рейтинге эффективности конкурентных ведомств и получила три балла из пяти [4].

рования в стране инновационной экономики. Вместе с тем ряд смежных с проблематикой статьи вопросов, включая как деятельность естественных монополий, так и структурные проблемы конкуренции, характерные для отдельных сфер экономики (государственные закупки, рекламный бизнес, иностранные инвестиции и ряд других), находятся за рамками подробного изучения, поскольку акцент в статье сделан на общий вектор системных изменений в области конкурентной политики в России. Воздействие на развитие конкуренции вступления страны в ВТО также представляет собой отдельную тему для исследования.

Основные этапы развития антимонопольного регулирования в России

Развитие антимонопольного регулирования в России охватывает несколько этапов, которые получили наименование «антимонопольные пакеты». Первый закон, регулирующий состояние конкурентной среды в России — Закон «О конкуренции и ограничении монополистической деятельности» [7], был принят в 1991 г., т. е. в самом начале рыночных реформ. Он был ориентирован на следующие основные области и сферы деятельности: регулирование ограничивающих конкуренцию сделок и случаев злоупотребления доминирующим положением, сделки на рынке корпоративного контроля, ограничение конкуренции со стороны органов государственной власти, рекламная деятельность и др. В 2004 г. в качестве главного антимонопольного органа была образована Федеральная антимонопольная служба. Согласно Положению о ФАС [8], данный антимонопольный орган призван осуществлять функции по принятию нормативно-правовых актов, контролю и надзору за соблюдением законодательства в сфере конкуренции на товарных рынках, защите конкуренции на рынке финансовых услуг, а также контролю за деятельностью субъектов естественных монополий и рекламы. Впоследствии в Положение о ФАС были внесены определенные изменения: из поля деятельности службы был исключен контроль финансовых рынков, но добавлен контроль сферы государственных закупок.

Более чем пятнадцатилетний период действия ФЗ «О конкуренции и ограничении монополистической деятельности» выявил ряд его слабых мест. Так, небольшой размер штрафов за нарушение антимонопольного законодательства препятствовал преследованию за нарушения в этой сфере, в связи с чем фактически применение законодательства было сведено в основном к регулированию рынка корпоративного контроля и рекламы. Кроме того, в законе отсутствовали четкие формулировки многих понятий, связанных с антимонопольным регулированием, включая такие, как «согласованные действия», «монопольно высокая цена», «коллективное доминирование» и др. [1, с. 27].

Ввиду настоятельной необходимости решения отмеченных выше и некоторых других проблем в 2006 г. был принят ряд нормативно-правовых актов, сформировавших так называемый «первый антимонопольный пакет». В их числе — Закон «О защите конкуренции» [9] и ряд поправок, внесенных в Кодекс об административных правонарушениях (КоАП) РФ. Наряду с данными законодательными актами к законам, формирующим рамочные условия развития конкуренции и принятым в рассматриваемый период, следует отнести ФЗ «Об акционерных обществах» [10] и «О рекламе» [11].

В результате этих мер изменился вектор деятельности антимонопольного ведомства, сместившись от преимущественного контроля экономической концентрации в части регулирования сделок слияний и поглощений и рекламного рынка в сторону применения санкций за нарушение антимонопольного законодательства крупными «игроками», действующими на товарных рынках. На это указывает, в частности увеличение в три раза размера штрафов за такие разновидности антиконкурентного поведения, как злоупотребление доминирующим положением и ограничивающие конкуренцию соглашения. Одновременно произошло ослабление контроля сделок слияний и поглощений, а также деятельности рекламного бизнеса, в частности, резко (более чем в два раза) снизилось количество сделок, подлежащих согласованию, что привело к некоторому ослаблению административного давления на бизнес. Кроме того, в Законе «О защите конкуренции» были определены новые понятия, используемые для анализа случаев ограничения конкуренции, включая коллективное доминирование, согласованные действия, монопольно высокую цену. В качестве принципиального изменения может быть оценено внесение в 2007 г. в КоАП РФ поправок, посредством которых была введена система оборотных штрафов за нарушение антимонопольного законодательства [1], что существенно приблизило правовое регулирование в этой области к международной практике.

Все это дало основание специалистам заключить, что конкурентная политика в России стала выстраиваться по направлениям, которые сходны с международной практикой, включая опыт ЕС [12, с. 18]. К числу этих направлений, во-первых, относится регулирование монополистической деятельности, которое подразделяется на контроль за злоупотреблением компанией или их группой доминирующим положением и контроль за сговорами (соглашениями компаний). Объектом правового воздействия при этом служат уже существующие на рынке монополии или крупные компании. И, во-вторых, речь идет о регулировании сделок слияний и поглощений, посредством чего ограничиваются возможные неблагоприятные изменения в конкурентной среде [12, с. 10]. Вместе с тем, что касается активно реализуемого в ЕС контроля за предоставлением государственной помощи, то, как будет показано ниже, это актуальное направление все еще ждет более пристального внимания российских законодателей.

Обобщение правоприменительной практики и анализ развития конкурентной среды в стране обусловили принятие в 2009 г. «второго антимонопольного пакета», который включал в себя поправки в ФЗ «О защите конкуренции», в КоАП и в УК РФ [13]. Суть внесенных изменений вкратце состояла в совершенствовании законодательства в сфере естественных монополий, контроля экономической концентрации, полномочий антимонопольных органов. К числу нормативно-правовых актов, принятых после «второго антимонопольного пакета» и преследующих аналогичные цели, следует отнести Закон «Об основах государственного регулирования торговой деятельности в Российской Федерации» [14], который в основном обеспечил регулирование розничной торговли и деятельности сетевых розничных компаний. В частности, закон ввел более жесткие пороги доминирования для сектора розничной торговли (сниженные до 25% по отношению к общему уровню в 35%), установил возможность регулирования государством розничных цен при некоторых условиях (увеличение цены продукции определенного вида более чем на 30% за определенный период), ввел правила взаимоотношений поставщиков продукции и сетевых компа-

ний, регламентируя сроки оплаты продукции и раскрытие информации при заключении договоров с контрагентами. Также был снят ряд барьеров на вход за счет регулирования условий контрактов между сетевыми организациями и поставщиками, что исключило навязывание условий договора.

Изменения законодательства в этот период были также вызваны необходимостью уточнения ряда понятий для более эффективного их использования и характером выявившихся злоупотреблений в сфере естественных монополий. В этой части отечественное законодательство пошло по пути, который был характерен для США в 1930–1940-е годы. Изменения коснулись определения правил недискриминационного доступа к товарам и услугам, производимым субъектами естественных монополий; уточнения законодательных норм в области вертикальных соглашений; порядка проведения проверок антимонопольными органами и ужесточения ответственности государственных служащих за нарушение антимонопольного законодательства; повышения пороговых значений активов или оборота компаний при осуществлении контроля экономической концентрации [15]. Последняя из перечисленных здесь мер получила развитие в «третьем антимонопольном пакете».

В январе 2012 г. вступили в силу федеральные законы, сформировавшие «третий антимонопольный пакет» [16], который направлен на дальнейшее совершенствование законодательства в области конкурентной политики. К сферам, которым было уделено наибольшее внимание, относятся следующие: противодействие антиконкурентным соглашениям; введение инструмента выдачи предупреждений о прекращении действий (бездействия), которые содержат признаки нарушения антимонопольного законодательства [17]; закрепление механизма анализа ценообразования монополий (на основе ретроспективного анализа, анализа сопоставимых цен и мировых индикаторов в соотношении с аналогичными ценами внутри России); административное обжалование электронных торгов в сфере государственных закупок; отмена уголовной ответственности предпринимателей в области вертикальных соглашений и согласованных действий и введение уголовной ответственности за картельные соглашения и некоторые виды злоупотребления доминирующим положением; утверждение четкой методики расчета штрафов за нарушение антимонопольного законодательства.

Анализируя изменения, которые внес «третий антимонопольный пакет», можно оценить в качестве положительной меры ужесточение ответственности за картельные сговоры и уточнение понятийного аппарата антимонопольного законодательства, что позволит избегать избирательности трактовок, а также ошибок при принятии решений. Кроме того, произошло снижение административного давления на бизнес в результате увеличения пороговых значений величины активов при оценке сделок слияний и поглощений. В результате количество сделок, рассмотренных ФАС в 2012 г., снизилось более чем на 35% по сравнению с 2011 г. [18]. Снижение административного давления на бизнес, так же как и соответствующих транзакционных издержек общества, обуславливалось введением инструмента предупреждений о необходимости прекращения действий (бездействия), нарушающих антимонопольное законодательство. В случае прекращения противоправных действий предприятие теперь не облагается штрафом. Не возникают при этом и связанные с наложением штрафов немалые транзакционные издержки. В 2012 г. антимонопольными органами было выдано 1423 подобных предупреждений, 75% из них было исполнено, что

говорит об активном и эффективном применении данного инструмента [3]. Тем не менее он нуждается в доработке, так как в случае причинения значимого ущерба конкурентам или потребителям продукции этот ущерб должен быть возмещен, что не предусмотрено инструментом предупреждения. Кроме того, согласно ч. 1, ст. 39.1 ФЗ «О защите конкуренции», предупреждение выдается в случае ограничения, устранения конкуренции, однако ущемление интересов третьих лиц (например, потребителей) не подпадает под действие инструмента предупреждения, на что справедливо обращают внимание специалисты [19, с. 54]. Таким образом, сфера применения предупреждений при последующем совершенствовании антимонопольного законодательства должна быть уточнена.

Вместе с тем «третий антимонопольный пакет» характеризуется отсутствием новаций законодательства по ряду принципиальных направлений, в том числе в области анализа и методов оценки состояния конкуренции на товарных рынках, который до сих пор регламентируется ожидающим своей модернизации Приказом ФАС от 28.04.2010, № 220 [20]. Используемая при этом методология оценки недостаточно проработана и не опирается на современные теоретико-экономические и экономико-математические подходы, на что обращают внимание и специалисты. В частности, при проведении подобной оценки практически не применяются модели для расчета последствий возможных ошибок антимонопольных органов, а также модели, определяющие будущую структуру рынка после одобрения сделок горизонтальных слияний и возможные потери (как и приросты) общественного благосостояния, что широко используется в зарубежной практике антимонопольного регулирования [2]. Отсутствует и свободный доступ к аналитическим материалам, на основании которых принимаются решения. Особое внимание следует обратить на неполное устранение законодательных пустот, в том числе в части контроля за предоставлением государственной помощи. Следствием этого явился значительный удельный вес дел (доходящий, по оценке главы ФАС, до 53%), которые данный орган возбуждает против государственных служащих, предоставляющих преференции отдельным избранным компаниям, которые, по существу, уничтожают конкуренцию [21].

Таким образом, антимонопольное регулирование в современных условиях представляет собой совокупность законодательных актов, которые принимались в течение всего периода рыночных реформ, подвергались активной модернизации и дополнялись новыми правовыми документами. Оно включает в себя в качестве основных: ФЗ «О защите конкуренции», ФЗ «Об основах государственного регулирования торговой деятельности в Российской Федерации», ФЗ «Об акционерных обществах», КоАП, а также законы, регулирующие деятельность естественных монополий и отдельных отраслей. Данный пакет законов дополняется правоприменительной практикой и нормативно-правовыми документами ФАС в области контроля монополистической деятельности, антиконкурентного поведения и соглашений, сделок слияний и поглощений. Указанные области законодательного регулирования традиционно формируют «зону ответственности» конкурентной политики в развитых странах [2].

Наряду с этими традиционными для конкурентной политики областями в России институциональные рамки развития конкуренции формируются под воздействием следующих федеральных законов, часть из которых уже ранее упоминалась, а именно: ФЗ № 38 от 13.03.2006 «О рекламе», регулирующий рекламную деятель-

ность, ФЗ № 57 от 29.04.2008 «О порядке осуществления иностранных инвестиций в хозяйственные общества, имеющие стратегическое значение для обеспечения обороны страны и безопасности государства» и ФЗ № 94 от 21.07.2005 «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд».

Обратим внимание на то, что ФЗ № 94 в 2014 г. должен утратить силу в связи с принятием ФЗ № 44 от 05.04.2013 «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд». Основными новеллами этого законодательного акта являются следующие: введение лимита снижения цен на торгах; дифференциация способов размещения заказа для различных видов продукции, ужесточение планирования через установление обязательного плана-графика государственных закупок, в который не предполагается вносить значительные изменения; новые способы проведения конкурсных процедур, внедрение института контрактной службы и контрактного офицера. В целом внесенные изменения должны оказать положительное влияние на сферу государственных закупок, в том числе увеличив их эффективность за счет решения проблемы демпинга цен. В то же время ограничение возможности изменений в планах-графиках может негативно сказаться на объеме и качестве закупок. Также представляется не достаточно обоснованной необходимость введения новых административных институтов, что увеличит и так разросшийся аппарат чиновников и усложнит систему государственных закупок. Вместе с тем подчеркнем еще раз, что действие указанных выше федеральных законов выходит за рамки конкурентной политики в ее традиционном понимании, формируя специфику правового регулирования этой сферы в России.

Конкурентная политика, реализуемая на основе нормативно-правовых актов, оказывает непосредственное воздействие на конкурентную ситуацию в стране, которая является объектом пристального внимания со стороны заинтересованных лиц. К их числу, наряду с регулирующими органами, относятся представители бизнеса, научных кругов и экспертного сообщества. Как следует из Глобального индекса конкурентоспособности за 2012–2013 гг., Россия, занимая по интегральному индексу конкурентоспособности 66-е место из 139 стран, по показателям развития конкурентной среды относится к числу стран-аутсайдеров².

Для выявления недостатков конкурентной политики и определения вектора необходимых изменений в целях ее улучшения требуется анализ текущего состояния конкуренции в стране. Данный анализ, как известно специалистам, может проводиться разными методами: на отдельных товарных рынках на основе так называемых полевых исследований, что практикуется преимущественно в маркетинге; путем обработки статистической информации эконометрическими методами [6]; посредством организации опросов предпринимателей для выявления их мнения о степени развитости конкурентной среды [23]. В статье используется другой возможный метод, который развивается в рамках экономико-правового направления: аналитический разбор качества и эволюции нормативно-правового регулирования с точки его воздействия как на конкурентную ситуацию в России, так и в определен-

² Так, по эффективности рынка товаров и услуг Россия занимает 134-е место, развитости финансового рынка — 130-е, уровню развития конкуренции 136-е и по эффективности работы антимонопольной службы — 124-е место [22].

ных аспектах — на трансакционные издержки, сопровождающие различные модели регулирования экономики.

Конкурентная ситуация в современной России и ее перспективные тенденции: оценки ФАС, Всемирного Банка, комментарии специалистов

В 2009 г. в России была принята Программа развития конкуренции [24], мероприятия по реализации которой должны были быть завершены в 2012 г. Впоследствии период реализации Программы был продлен до 2015 г. [25], однако некоторые итоги ее выполнения были подведены ФАС в проекте доклада о конкуренции за 2012 год [3]. На основании выводов, сделанных в данном проекте, можно получить информацию о текущем состоянии (точнее, состоянии годичной давности) конкуренции в стране. Положительно относясь к подготовке и представлению подобных документов, укажем еще раз, что они нуждаются в независимом сопровождении и объективной оценке со стороны ученых.

В проекте доклада оценка состояния конкуренции в стране проводится на основе системы индикаторов, включающих динамику цен на рынке, входные барьеры, количество рыночных агентов, отсутствие дискриминации, антиконкурентных соглашений и информационной асимметрии, наличие инновационного поведения хозяйствующих субъектов [3]. Кроме того, показаны результаты опросов представителей бизнеса, проведенных различными организациями. В итоге делается вывод о том, что по результатам нововведений в законодательстве и правоприменительной практике в стране наблюдается общая тенденция улучшения конкурентной ситуации. На это указывают и результаты анкетирования, согласно которым только 17% опрошенных представителей бизнеса оценили конкуренцию в стране как несправедливую [3]. Однако обнаруживается и ряд проблем, к числу которых отнесены: несовершенство законодательства, характеризующееся отсутствием четко прописанных механизмов принятия решений ФАС в некоторых областях и другими законодательными пустотами; высокие административные барьеры в ряде регионов; барьеры на вход и при заключении контрактов с контрагентами [3].

Кроме того, согласно проведенному некоммерческим партнерством «Объединение Корпоративных Юристов» опросу [3], представители бизнес-сообщества положительно оценили работу ФАС в области введения регламента по проведению проверок и усиления контроля действий государственных органов в сфере антимонопольного регулирования, взаимодействия ФАС и различных экспертных сообществ. Однако рыночные агенты негативно оценивают степень прозрачности и аргументированности некоторых решений, принимаемых ФАС, несоразмерность правонарушений в области антимонопольного законодательства и налагаемых штрафов, использование антимонопольного регулирования для целей, отличных от основных задач конкурентной политики (например, регулирование товарных потоков) [3].

Для комплексной оценки конкуренции в России представляется целесообразным вновь обратиться к международным сопоставлениям. Согласно исследованию Всемирного Банка [26], Россия с точки зрения благоприятных условий ведения бизнеса находится на 120-м месте из 183 стран. Справедливости ради следует отметить, что данная оценка, возможно, подвержена политическому влиянию, но перечисленные в настоящем исследовании проблемы высоких административных барьеров

и барьеров на вход, несовершенства законодательства подтверждают оценку конкуренции, полученную в результате опросов предпринимателей. Международные оценки корреспондируют с выводами и ряда отечественных экспертов. Так, согласно исследованию пяти крупнейших отраслей промышленности страны, проведенному А. Шаститко — экспертом в области конкурентной политики России, слабая конкуренция в стране приводит к потерям 2,5% отечественного ВВП [27].

Наряду с этим неблагоприятное воздействие на конкурентную ситуацию способно оказать наблюдающаяся в России тенденция увеличения доли государственного сектора в экономике, несмотря на упрощение процедуры приватизации и заявления руководства страны об уменьшении доли государственных корпораций на рынке. Увеличение их доли иллюстрируют такие показатели, как «доля государственных корпораций в капитализации фондового рынка» [28, с. 45] и «доля сделок по приобретению активов на рынке корпоративного контроля». В 2010 г. доля контролируемых государством корпораций в индексе составляла 54,52%, в период с 2003 по 2009 г. наблюдалось устойчивое превышение числа приобретений государственных корпораций над продажами государственных активов [28, с. 46]. Данная тенденция характерна и для последних периодов: объем сделок по приобретению частных компаний государственными в 2012 г. превысил объем аналогичных приобретений частными компаниями государственных в шесть раз [29]. В 2013 г., например, завершилась сделка по приобретению корпорации ТНК-ВР государственной компанией «Роснефть», которая стала крупнейшей на рынке корпоративного контроля в мире³.

Увеличение доли государственного сектора в экономике находит отражение в конкурентной политике в области регулирования рынка корпоративного контроля и злоупотреблений доминирующим положением. Решения, принимаемые ФАС в данных областях, нередко носят избирательный характер, если они оказывают влияние на государственные корпорации и аффилированные с ними структуры. Сохранение и усиление подобных тенденций негативно влияет на конкурентную ситуацию и не способствует выращиванию компаний-лидеров, создающих инновации.

Дальнейшее развитие институциональных рамок для справедливой и эффективной конкуренции в России основано на «дорожной карте» «Развитие конкуренции и совершенствование антимонопольной политики» [30]. К положительным тенденциям развития конкурентной среды следует отнести выделение приоритетных в данном контексте отраслей (рынков лекарственных препаратов, медицинских услуг, авиаперевозок, услуг связи, услуг дошкольного образования, а также рынка нефтепродуктов). Однако это развитие должно сопровождаться законодательными новеллами в области дифференциации конкурентной политики для создания необходимых условий развития инноваций в данных областях, что, к сожалению, не отражено в «дорожной карте».

Среди целевых установок, достижение которых способно оказать позитивное влияние на экономику, в «дорожной карте» указано снижение доли государственного сектора, упрощение деятельности предпринимателей, развитие конкуренции в сфере естественных монополий и государственных закупок. Положительный эффект также может быть связан с расширением применения инструмента выдачи

³ ФАС одобрило сделку по приобретению компании «ТЕЛЕ 2» банком ВТБ, с последующей возможной передачей данного актива компании «Ростелеком», что также увеличивает долю государственных компаний в экономике.

предостережений и предупреждений (наряду с введением механизма расчета нанесенного ущерба) и исключением избыточных мер ответственности за нарушение антимонопольного законодательства (в частности, дублирующиеся штрафы) [30]. Наряду с изменением правовых норм в области конкурентной политики «дорожная карта» вводит систему интегральной оценки эффективности мероприятий, которые указаны в ней. В частности, предполагается применять индекс развития конкурентной среды на рынках товаров и услуг (Product Market Regulation Index), используемый ОЭСР, показатель «Количество новых предприятий на 100 человек», а также оценку состояния конкурентной среды на основе опросов представителей бизнес-сообщества [30].

На основании изучения «дорожной карты», а также заявлений некоторых представителей антимонопольных органов [31] можно предположить, что ожидать каких-либо радикальных изменений законодательства в сфере конкурентной политики не приходится. Однако, как показал проведенный в статье анализ, для создания устойчиво эффективной конкурентной среды внесение ряда принципиальных изменений все же необходимо. Прежде всего, целесообразна более детальная проработка некоторых положений «дорожной карты». Возможно, данные положения будут более основательно проработаны в процессе принятия соответствующих нормативно-правовых актов, однако следует обратить внимание на такой значимый для оценки конкурентной среды показатель, как Product Market Regulation (PMR) [32], уже на стадии его первичной адаптации для России. Индекс PMR представляет собой интегрированный показатель, включающий 18 составляющих, отражающих степень государственного контроля экономики, а также барьеры для предпринимательства, торговли и инвестиций. Каждой составляющей этого индекса придан определенный удельный вес, учитываемый при расчете итоговых параметров, расчет осуществляется на основании статистических данных и экспертных оценок. Интегрированный PMR был введен в 2008 г. вместо общеэкономического PMR, которым ОЭСР пользовалась ранее. В «дорожной карте» не указано, какой именно вид индекса Product Market Regulation предполагается использовать, но наиболее эффективным является интегрированный индекс PMR. Следует также отметить, что составляющие индекса PMR должны быть адаптированы к отечественной антимонопольной практике и возможностям получения статистической информации.

Сферой антимонопольного законодательства, требующей законодательных изменений, является также оценка конкурентной среды при принятии решений в области контроля экономической концентрации. Для достижения наибольшей эффективности необходимы соблюдение принципа прозрачности процесса оценки, установление не только максимальных сроков рассмотрения ходатайств сделок горизонтальных слияний, но и минимальных сроков, поскольку решения зачастую принимаются ФАС поспешно, тогда как качественный анализ рыночной среды требует времени. Кроме того, данный анализ необходимо проводить с учетом международного опыта в применении методов оценки общественного благосостояния до и после совершения сделок, а также моделей оценки последствий возможных ошибок антимонопольных органов. ФАС должна учитывать и мнение заинтересованных третьих лиц — потребителей продукции, конкурентов и контрагентов при оценке сделок на рынке корпоративного контроля, на что уже обращали внимание специалисты (подробнее см. [2]).

Заслуживает внимания и выдвинутое в литературе положение о том, что в области оценки взаимосвязи инноваций, конкуренции и степени концентрации фирм на рынке конкурентная политика должна быть дифференцирована в зависимости от приоритетных целей развития экономики. В частности, исследования американских ученых [33] показали, что целью сделок на рынке корпоративного контроля может быть увеличение инновационной активности через расширение возможностей проведения исследований за счет синергетического эффекта. Наряду с этим задачей горизонтального слияния может быть ослабление конкуренции на рынке, в связи с чем необходим анализ целей сделок и их последствий для инновационной активности. Этот вывод согласуется с мнением отечественных экономистов [6], согласно которому конкурентная политика должна исходить из правила «взвешенного подхода», когда при оценке последствий сделок по реструктуризации бизнеса применяется дифференцированный подход для компаний — национальных лидеров, повышающих конкурентоспособность экономики страны и способных стать драйверами перехода к инновационной модели развития.

Среди проблем рассматриваемой области исследования следует выделить и чрезмерно широкий круг вопросов, подлежащих регулированию в рамках конкурентной политики, которая в развитых странах, как правило, включает в себя контроль проявлений монополистической деятельности, регулирование сделок слияний и поглощений (как горизонтальных, так и вертикальных) [2]. В России к сфере применения конкурентной политики относится также регулирование государственных закупок, рекламы, иностранных инвестиций. Подобное расширение функций конкурентной политики и антимонопольного ведомства как органа, ее проводящего, представляется чрезмерным, так как более узкая спецификация конкурентной политики (в области структуры рынка и определяющих его ключевых параметров) позволила бы осуществить детальную разработку и изменение законодательства и правоприменительной практики в данной сфере.

Литература

1. Авдашева С., Дзагурова Н., Крючкова П., Юсупова Г. Развитие и применение антимонопольного законодательства в России: по пути достижений и заблуждений. М.: Издательский дом Высшей школы экономики, 2011. 111 с.
2. Пахомова Н. В. Регулирование сделок слияний и поглощений в США и ЕС: экономико-правовые рамки, современные тенденции, уроки для России // Вестн. С.-Петерб. ун-та. Серия 5: Экономика. 2010. Вып. 4. С. 62–76.
3. Проект доклада «О состоянии конкуренции в Российской Федерации». Москва, 2013. URL: http://www.fas.gov.ru/analytical-materials/analytical-materials_30935.html (дата обращения: 02.05.2013).
4. URL: http://www.fas.gov.ru/netcat_files/File/art_itogi_310712.pdf (дата обращения: 08.05.2013).
5. Perez C. Finance and Technical Change: A Long-term View // AJSTID. 2011. Vol. 3, N 1. P. 10–35.
6. Пахомова Н. В., Казьмин А. А. Структура рынка, технологические возможности и инновационная активность: что важно учесть при модернизации конкурентной политики // Проблемы современной экономики. 2009. № 2. С. 111–115.
7. «О конкуренции и ограничении монополистической деятельности на товарных рынках»: Закон РСФСР от 22 марта 1991 г. № 948-1. URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 01.05.2013).
8. «Об утверждении “Положения о Федеральной антимонопольной службе”»: Постановление Правительства Российской Федерации от 30 июня 2004 г. № 331 г. URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 01.05.2013).
9. «О защите конкуренции»: Федеральный закон №135-ФЗ от 26 июля 2006. URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 02.05.2013).

10. «Об акционерных обществах»: Федеральный закон от 26.12.1995 № 208-ФЗ. URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 01.05.2013).
11. «О рекламе»: Федеральный закон № 38-ФЗ от 13.03.2006. URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 03.05.2013).
12. Пахомова Н. В. Современная конкурентная политика: теоретический анализ и опыт реализации (на примере ЕС и России) // Вестн. С.-Петерб. ун-та. . Серия 5: Экономика. 2008 Вып. 2. С. 3–24.
13. URL: http://www.fas.gov.ru/fas-news/fas-news_20349.html (дата обращения: 19.05.2013).
14. «Об основах государственного регулирования торговой деятельности в Российской Федерации»: Федеральный закон № 381-ФЗ от 28 декабря 2009 г. URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 10.05.2013).
15. URL: http://www.fas.gov.ru/fas-news/fas-news_20349.html (дата обращения: 24.04.2013).
16. URL: <http://pravo.ru/news/view/66926> (дата обращения: 19.05.2013).
17. «О защите конкуренции»: Федеральный закон. Ч. 1. Ст. 39.1. Приказ ФАС России от 14.12.2011. № 874. URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 04.05.2013).
18. Цыганов А. Г. Последние изменения в конкурентном законодательстве и правоприменении в Российской Федерации. 2012. С. 3–4. URL: http://www.fas.gov.ru/analytical-materials/analytical-materials_30812.html (дата обращения: 19.04.2013).
19. Борисова Л. Н. Третий антимонопольный пакет законов. Некоторые проблемы конкурентного права России // Российское конкурентное право и экономика. 2012. Вып. № 4. С. 54–56.
20. «Порядок проведения анализа и оценки состояния конкурентной среды на товарном рынке»: Утвержден приказом ФАС России от 25.04.2006 № 108. URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 05.05.2013).
21. Глава ФАС Игорь Артемьев: «Нельзя отдавать под ковром аппетитные куски госсобственности». 03.07.2012. URL: <http://rbcdaily.ru/politics/562949984235345> (дата обращения: 07.06.2013).
22. Global Competitiveness Report 2012–2013. URL: <http://www.weforum.org/reports/global-competitiveness-report-2012-2013> (дата обращения: 14.05.2013).
23. Авдашева С. Б., Шаститко А. Е., Кузнецов Б. В. Конкуренция и структура рынков: что мы можем узнать из эмпирических исследований о России // Российский журнал менеджмента. 2006. Т. 4, № 4. С. 3–22.
24. Распоряжение Правительства Российской Федерации от 19.05.2009 № 691-р. URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 04.05.2013).
25. Распоряжение Правительства Российской Федерации от 17.12. 2010 № 32295-р. URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 04.05.2013).
26. Doing business in Russia. World Bank 2012 report. URL: <http://www.doingbusiness.org/Reports/Sub-national-Reports/russia> (дата обращения: 01.05.2013).
27. URL: http://www.vedomosti.ru/opinion/news/5993631/otsutstvie_konkurencii_stoit_25_vvp (дата обращения: 09.06.2013).
28. Лякин А. Н. Участие государственных корпораций в процессах слияний и поглощений // Вестн. С.-Петерб. ун-та. Серия 5: Экономика. 2010. Вып. 4. С. 43–55.
29. URL: <http://www.akm.ru/rus/ma/top30/2012.htm/> (дата обращения: 18.04.2013).
30. Развитие конкуренции и совершенствование антимонопольной политики: План мероприятий («дорожная карта»). Утверждена распоряжением Правительства Российской Федерации от 28 декабря 2012 г. № 2579-р. URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 10.05.2013).
31. Пузыревский С., начальник правового управления ФАС; интервью. URL: <http://www.rg.ru/2012/01/10/fas.html/> (дата обращения: 29.04.2013).
32. URL: www.oecd.org/eco/reform/42131723.pdf/ (дата обращения: 02.05.2013).
33. Stahl J. C. Mergers & Secuential Innovation: Evidence from Patent Citations // Finance & Economics Discussion Series. 2010. URL: <http://www.federalreserve.gov/pubs/feds/2010/201012/201012abs.html/> (дата обращения: 19.04.2013).

Статья поступила в редакцию 26 июня 2013 г.