

## **ПЕРСПЕКТИВЫ ФОРМИРОВАНИЯ АНТИМОНОПОЛЬНОЙ ПОЛИТИКИ В УСЛОВИЯХ ТРАНЗИТИВНОЙ ЭКОНОМИКИ РФ**

*Работа представлена кафедрой национальной экономики Ленинградского областного института  
экономики и финансов*

*Научный руководитель – доктор экономических наук, доцент В. Р. Ковалев*

**В статье рассматриваются проблемы формирования и реализации антимонопольной политики в современных экономических условиях хозяйствования.**

**The article analyses the problems of forming and realization of antimonopoly policy in contemporary Russian economy.**

Формирование рыночной инфраструктуры, в частности ее производственной части, оказывает существенное влияние на развитие национальной экономики. Существуют все основания полагать, что российская система антимонопольного регулирования была построена в свое время без учета мирового исторического опыта и глубокого понимания смысла и специфики этого инструмента реализации государственной власти. Отметим, что идея такого регулирования впервые возникла в США в период формирования корпоративного капитализма, когда естественным образом шел процесс укрупнения американских компаний, и столь же естественными выглядели попытки сохранить старую, классическую

систему свободной конкуренции. Однако сегодня признается, что эти компании создают структурный каркас экономики страны. Отечественный феномен такого регулирования на момент его становления состоит в следующем. Его объектом практически полностью стали естественные монополии, тогда как вне его поля компетенции остались искусственные монополии, образование которых инициировало государство и которые в конечном итоге оказались экономически несостоятельными. Очевидно, что в этих условиях потенциал монополий первого типа должен использоваться в целях макроэкономического маневрирования на фоне углубления хода их реформирования и структуризации российской

экономики за счет становления крупных предприятий, которые способны обеспечить ее поступательное развитие.

Антимонопольное законодательство априорно является неэффективным инструментом государственного регулирования по следующим причинам: активное его применение противоречит всем основополагающим нормам частного права; любая его конструкция допускает неоднозначность толкования разных явлений в экономике; исторический опыт его применения не свидетельствует о достижении явных положительных результатов. Кроме того, здесь прослеживается еще один ряд проблем:

- слишком большая длительность судебных процессов по антимонопольным делам (проблема дисконтирующих эффектов, особенно в специфических во времени видах трансакций);
- большие трудности с определением мер, которые предотвращали бы негативные последствия монополизации, что отчасти связано с проблематичностью идентификации соответствующих шагов для того или иного случая;
- значительные издержки разграничения слияний (сделок экономической концентрации), повышающих эффективность использования ресурсов, и слияний, ограничивающих конкуренцию, ведущих к снижению благосостояния потребителей;
- сложности, связанные с формулированием и реализацией мер антимонопольного регулирования в условиях «новой экономики», которая характеризуется динамичной конкуренцией, быстрыми технологическими изменениями, высоким значением интеллектуальной собственности;
- существенное влияние политической составляющей на дела, связанные с нарушением антимонопольного законодательства (в том числе злоупотребление правом);
- неширокое поле для антимонопольной политики, если учесть силу рынков в развитии конкуренции и блокировании антиконкурентных злоупотреблений.

В отличие от многих других реформ антимонопольные институты создавались и развивались довольно быстро и с наименьшим сопротивлением со стороны промышленных кругов РФ. Антимонопольная политика при этом изначально рассматривалась как пассивная защита возникающей конкуренции с преимущественно разрешительно-запретительной функцией, вследствие чего в ней прослеживаются следующие представления: концентрация производства отождествляется с негативными монопольными эффектами; деконцентрация – это главный способ борьбы с монополизмом; демонополизация и приватизация – это тождественные понятия. Все это свидетельствует о том, что, по нашему мнению, пока нет должной четкости в разграничении сфер и инструментов антимонопольного регулирования и промышленной политики.

Сейчас приходит понимание того, что демонополизация в ее сегодняшнем проявлении автоматически не создает эффективный конкурентный рынок и, таким образом, целесообразно проведение согласованных мер антимонопольной и промышленной политики. Представляется очевидным, что вопросы прямого разукрупнения предприятий, занимающих доминирующее положение, в большинстве случаев не могут дать положительного эффекта, а высокий уровень концентрации производства не может однозначно рассматриваться в качестве препятствующего элемента для реформирования экономики. Таким образом, соотношение между конкуренцией и государственным регулированием меняется в зависимости от стратегических задач национальной экономики.

Необходимо отметить, что промышленная и антимонопольная политика имеют общую цель – обеспечение устойчивого экономического роста и повышение благосостояния населения. Различие между ними кроется в средствах, используемых для ускорения темпов и повышения устойчивости экономического развития. Основным

методом реализации промышленной политики служит предоставление ограниченному числу экономических агентов дополнительных ресурсов, которые могут быть использованы для инвестиций в целях повышения их конкурентоспособности. Такая стратегия может служить базой экономического роста исключительно в краткосрочном периоде. Акцент на обеспечение равных условий конкуренции, которые создают стимулы для экономических агентов, ограниченных в ресурсах, т.е. на антимонопольной политике, характеризуется большей эффективностью в долгосрочном периоде, однако такая стратегия не может обеспечить радикального ускорения темпов экономического роста.

Очевидно, что нежелательна ситуация как наличия ресурсов без достаточных стимулов для инвестиций, так и наличия стимулов для инвестиций без доступных ресурсов. Все это требует рассмотрения промышленной и антимонопольной политики в контексте их взаимного дополнения. В этой связи обращает на себя внимание такая форма промышленной политики как поддержка промышленных и инновационных кластеров.

В РФ в сфере согласования антимонопольной и промышленной политики наблюдается определенная асимметрия, обусловленная, в частности, законом РСФСР от 22.03.1991 г. № 948-1 «О конкуренции и ограничении монополистической деятельности на товарных рынках». В частности, следует выделить ряд аспектов, которые, по нашему мнению, нуждаются в трансформации.

Во-первых, допускается некоторое отклонение поведения хозяйствующего субъекта от антимонопольных норм в случае, если эффект от него в социально-экономической сфере превысил негативные последствия для товарного рынка. Это положение ущемляет права подобных субъектов, причем ситуацию усугубляет то обстоятельство, что монополярная стратегия зачастую не поддается верификации. Во-вторых, не разъяс-

няется процедура корректного сравнения хозяйствующим субъектом производимых или реализуемых им товаров с товарами других хозяйствующих субъектов, которая в случае отступления от этого правила соотносится с одной из форм недобросовестной конкуренции. В-третьих, действующее законодательство закрепляет институт предписаний антимонопольного органа, тогда как все решения должен принимать суд. В-четвертых, декларируются предельные меры антимонопольного характера, в частности возможность обращения антимонопольного органа в суд с заявлениями о ликвидации коммерческих и некоммерческих организаций, тогда как существуют и компромиссные решения (корректировка экономического поведения, возмещения ущерба и т.п.). В-пятых, антимонопольный контроль над слиянием организаций осуществляется на уровне практически вплоть до малых предприятий, что противоречит декларации государства об их поддержке и объективно снижает его действенность. В-шестых, 20%-й порог при приобретении акций с правом голоса в уставном капитале хозяйственного общества, преодоление которого требует предварительного согласия со стороны антимонопольных органов, явно занижен. Последний барьер на практике обходится путем поэтапных повторяющихся покупок акций. В-седьмых, контроль над отчуждением и передачей 10% балансовой стоимости основных производственных средств и нематериальных активов хозяйствующего субъекта во многом не обоснован, так как смены собственника в этом случае не происходит.

Приведенные выше положения свидетельствуют о том, что антимонопольное законодательство в современном виде оказывает неправомерное давление на частный сектор экономики, а также перегружает соответствующие государственные органы и увеличивает бюджетные расходы. Представляется, что основными путями его совершенствования должны стать: коррекция с учетом указанных выше направлений;

сжатие объема и ограничение излишней активности антимонопольных органов.

Это обстоятельство находит понимание на государственном уровне, что выразилось в разработке федерального закона «О защите конкуренции», призванного заменить одним глобальным документом большинство существовавших ранее нормативных актов.

Одной из отличительных черт данного закона служит изменение подхода к ключевым понятиям конкурентного законодательства. В частности, в нем уточнены понятия товара и товарного рынка, отвечающие современным реалиям, а именно необходимости включения в сферу регулирования конкурентных отношений – отношений между хозяйствующими субъектами, возникающие по поводу оборота объектов гражданских прав, предназначенных для продажи и т.п., а также учета трансформации границ товарных рынков вследствие глобализации. В законе, кроме того, вводится родовое определение группы лиц как совокупности хозяйствующих субъектов, действующих на определенном товарном рынке в едином экономическом интересе. Это нововведение позволяет конкретизировать критерии отнесения отдельных хозяйствующих субъектов к определенной группе лиц. Кроме того, расширяется понятийный аппарат антимонопольного законодательства, включая в него такие типичные формы негативного влияния на конкуренцию, как координация деятельности хозяйствующих субъектов третьим лицом, а также согласованные действия, ограничивающие конкуренцию. Проведено точное разграничение понятий «соглашений, ограничивающих конкуренцию» и «согласованных действий, ограничивающих конкуренцию». В частности, второе из них определено как особая разновидность монополистической деятельности на товарных рынках. В общем случае, согласованные действия, ограничивающие конкуренцию, не предполагают заключение их участниками соглашений или достижение каких-либо иных формальных договоренностей, выполнение которых

замещает конкуренцию на рынке, но является особой моделью группового поведения хозяйствующих субъектов, замещающей конкурентные отношения между ними сознательной кооперацией, наносящей ущерб интересам потребителей и ограничивающей конкуренцию. Отличительным признаком согласованных действий, ограничивающих конкуренцию, в соответствии с рассматриваемым законом, является их оправданность лишь в качестве модели группового поведения.

По нашему мнению, приведенные выше положения, регламентирующие согласованные действия предприятий, как никогда своевременны. Причина в том, что отличительной чертой организационного поведения хозяйствующих субъектов в настоящее время является их объединение на логистических принципах в альянсы, цепи поставок и т.п. При этом организационная логика заключается в создании интегрированного канала товародвижения, позволяющего ускорить движение материальных потоков. Инвариантными приемами его проектирования служат жесткая вертикальная интеграция, развитая дистрибуторская система и т.п. Последние между тем относятся к числу факторов, которые могут повысить барьеры входа на рынок, а значит, и препятствовать развитию добросовестной конкуренции.

Итак, отправной точкой реализации антимонопольной политики в РФ стало формирование целостной системы антимонопольных органов в федеральном центре и регионах, начало которой положило создание в 1990 году Государственного комитета РФ по антимонопольной политике и поддержке новых экономических структур (ГКАП России). Первоначально ГКАП России руководствовался «презумпцией виновности» в отношении российских предприятий: регистрация новых предприятий была возможна лишь после одобрения со стороны антимонопольных органов. Таким образом, антимонопольная политика создавала новые административные барьеры

для конкуренции и свободного вхождения на рынок. Причины подобного феномена следует искать в целях экономической политики на первом этапе реформ, наиболее масштабной из которых была приватизация. Необходимо отметить, что антимонопольная политика априори формировалась как пассивная защита возникающей конкуренции с преимущественно разрешительно-запретительной функцией. Вследствие этого активность ГКАП России в начальный период во многом проявлялась в контексте регистрирующей функции – составления и ведения (т.е. периодического пополнения) реестра предприятий-монополистов, а также в развернутой деятельности Комитета по регулированию ценообразования. В ведение антимонопольных органов на этом этапе были включены самые разнообразные виды деятельности: контроль лицензирования, защита прав потребителей, экспертиза учредительных документов союзов, ассоциаций, холдингов и акционерных обществ. Таким образом, на первом этапе (с начала 1990-х годов и до принятия программы демонополизации экономики и развития конкуренции РФ и закона «О естественных монополиях») развития антимонопольного регулирования его сферы не были достаточно разграничены, поэтому в этот период она носила главным образом формально-законодательный характер.

Упомянутые выше нормативные акты предопределили второй этап развития антимонопольного регулирования. В его рамках наблюдался сдвиг акцентов в антимонопольной политике в сторону следующих сфер экономики: финансы, страхование, банковский сектор и отрасли естественных монополий. Именно в этот период приоритеты антимонопольного контроля смещаются в направлении контроля производственных процессов. Основной функцией ГКАП России в это время считалась разработка положений о правилах торговли и оказании услуг и осуществлении мер по коммерциализации товаропроводящей сети, что существенно сужало круг целей ан-

тимонопольной политики. Отличительной чертой этого этапа следует считать начало трансформации антимонопольного регулирования в самостоятельную политику. Между тем на этом этапе наиболее остро проявилась необходимость комплексного подхода к реализации мер антимонопольной политики. В частности, следует упомянуть противоречие между положительными эффектами от мер по защите отраслей российской экономики от внешней конкуренции и негативными последствиями для внутреннего рынка от подобного протекционизма. Последнее обстоятельство во многом объясняется тем, что решение задачи обеспечения конкурентоспособности отечественных товаров было возложено на ГКАП России, хотя это прерогатива промышленной политики.

Третий этап в развитии антимонопольного регулирования в России специалистами связывается с 1998 годом, когда после финансово-банковского кризиса пришло понимание того, что антимонопольная политика может как способствовать, так и препятствовать проведению и эффективности промышленной политики. Аргументом в пользу этого тезиса служит тот факт, что в этом году ГКАП России получил статус министерства, а в последующие годы был преобразован в Министерство РФ по антимонопольной политике и поддержке предпринимательства. На этом этапе на первый план выходит контроль над деятельностью транснациональных корпораций, а также активизация проведения реформ в естественных монополиях посредством прецедентного подхода, т. е. возбуждения дел о нарушениях антимонопольного законодательства и впоследствии принятия на их основании специальных мер.

Кроме того, в 2000 году особое место в антимонопольной политике занимают меры, направленные на пресечение антиконкурентных действий органов исполнительной власти федерального, регионального и местного уровней. Примечательно, что подобный подход обусловлен исключи-

тельно спецификой российской экономики, тогда как в странах с развитой рыночной экономикой исходят из того, что государственные органы демонстрируют рациональное институциональное поведение, т. е. из презумпции их невиновности.

Начало современного этапа развития антимонопольного регулирования следует соотносить с 2004 годом, когда в рамках административной реформы государственных органов управления создается Федеральная антимонопольная служба (ФАС). ФАС России объединяет в себе основные функции упраздненного Министерства РФ по антимонопольной политике и поддержке предпринимательства (МАП) и часть функций упраздненной Федеральной энергетической комиссии РФ.

ФАС является 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, рекламы. Осуществляет свою деятельность ФАС непосредственно, а также через свои территориальные органы, которые она в пределах своих функций и компетенции наделяет полномочиями, направленными на развитие конкурентной среды и предпринимательства, контроля соблюдения антимонопольного законодательства.

В ведении ФАС находится 75 территориальных управлений, которые осуществляют свою деятельность во всех субъектах РФ, за исключением Республики Ингушетия, причем некоторые из них функционируют на территории нескольких субъектов РФ. В целом их деятельность направлена на проведение рыночных реформ в регионах, формирование конкурентной среды, сохранение единого экономического пространства РФ. При этом они имеют централизованное подчинение, что придает им независимость от региональных органов власти. Их основными функциями являются:

- осуществление государственного контроля и надзора за соблюдением антимонопольного законодательства на товарных и финансовых рынках;

- осуществление в соответствии с законодательством о естественных монополиях контроля и надзора за деятельностью субъектов естественных монополий, работающих на региональных рынках;

- контроль соблюдения антимонопольного законодательства при заключении соглашений и ведении согласованных действий хозяйствующими субъектами, расположенными на территории субъекта РФ, а также с участием органов власти;

- осуществление контроля и надзора за соблюдением требований недискриминационного доступа на рынки;

- осуществление контроля соблюдения установленного нормативными правовыми актами порядка ценообразования;

- анализ и прогноз экономической ситуации, складывающейся на территории региона в процессе реализации мер государственного регулирования.

Территориальные управления ФАС вправе:

- выдавать обязательные для исполнения предписания в случаях и в порядке, предусмотренных законодательством РФ;

- рассматривать дела об административных нарушениях, налагать административные взыскания;

- в пределах полномочий, делегированных ФАС, рассматривать дела о нарушениях законодательства о естественных монополиях и принимать по ним решения;

- обращаться в суд с заявлениями о нарушении антимонопольного законодательства;

- устанавливать наличие доминирующего положения хозяйствующих субъектов на соответствующих рынках;

- осуществлять контроль и проводить проверку цен и тарифов на услуги, оказываемые субъектами естественных монополий;

- заключать с рекламодателями, рекламопроизводителями и рекламораспростра-

## **ОБЩЕСТВЕННЫЕ И ГУМАНИТАРНЫЕ НАУКИ**

---

нителями соглашения о соблюдении ими правил и обычаев рекламной практики;

- осуществлять анализ и проводить учет выявленных нарушений законодательства и принятых по ним мер и др.

Следует отметить, что задачей ФАС является не только и не столько антимонопольное регулирование, сколько развитие полноценной антимонопольной политики по поддержке конкуренции. Между тем, по

нашему мнению, эффективность антимонопольной политики находится в обратной зависимости от степени политизированности экономики, это означает, что такая зависимость ФАС может снижать действенность принимаемых ею решений. Поиск баланса инструментов предъявляет достаточно высокие требования к системе государственного управления в особенности в условиях транзитивной экономики.