

ПИСЬМА В РЕДАКЦИЮ

DOI 10.31063/2073-6517/2018.15-2.17

УДК 334.7

СОВРЕМЕННАЯ ТРАНСФОРМАЦИЯ АНТИМОНОПОЛЬНОЙ ПОЛИТИКИ¹

А. В. Анисимов

Исследование сущности антимонопольной политики, поиска оптимальной его модели в условиях появления новых форм конкуренции, влияющих на структурные изменения на товарных рынках, является актуальной задачей в целях совершенствования государственного регулирования рыночной экономики. Однако недостаточно обоснован подход к государственному регулированию конкуренции на инновационных, цифровых рынках. Статья посвящена проблемам совершенствования инструментария антимонопольного регулирования отраслей, которые характеризуются быстрыми технологическими изменениями. Рассмотрены теоретические подходы к пониманию сути антимонопольной политики, а также методов регулирования. Показано, что в России создание предпосылок конкурентного характера формирующихся рынков происходило путем разукрупнения производства с применением жесткой ограничительной практики. Раскрыты подходы в теории антимонопольного регулирования под воздействием глобализации экономики. Выявлены основные тренды в практике реализации антимонопольной политики, выражающиеся в либерализации законодательства, возрастании роли превентивных методов, внедрении современных инструментов регулирования (комплаенс). Изложены некоторые особенности цифровых рынков, имеющие значение для эффективного государственного регулирования. В ходе исследования использовались методы системного, логико-структурного анализа. Результаты исследования могут быть учтены в практике работы антимонопольных органов, а также при совершенствовании нормативной правовой базы регулирования.

Ключевые слова: антимонопольная политика, тенденции антимонопольного регулирования, цифровые рынки

Антимонопольная политика входит в число приоритетных направлений государственного регулирования рыночной экономики в России, способствует экономическому росту, улучшению условий конкуренции на рынках. Исследованиями доказано, что потери от слабой конкуренции исчисляются суммой более 1,3 трлн руб. в год, или 2,5 % отечественного валового продукта [9]. Впервые в Российской Федерации обеспечение конкурентной ситуации на рынках на основе системного подхода будет осуществлено в рамках реализации Национального плана развития конкуренции в Российской Федерации на 2018–2020 годы, утвержденного Указом Президента Российской Федерации от 21.12.2017 г. № 618. В указанном плане сформулированы подходы к государственному антимонопольному регулированию

на современном этапе развития экономики России.

В экономической науке исследования относительно существования антимонопольного регулирования, поиска оптимальной его модели были актуальны в разные периоды развития рыночной экономики в условиях появления новых форм конкуренции, влияющих на структурные изменения на рынках.

Обобщение научной литературы по вопросам антимонопольного регулирования позволило выделить два подхода к пониманию его сути. В рамках первого подхода антимонопольная политика основывается на модели совершенной конкуренции, любое отклонение от которой понимается как монополизм [7, 13]. Государству отводится функция применения жесткой ограничительной практики для сохранения данной модели. В качестве методов регулирования понимаются, в частности, разукрупнение компаний и недопущение определенных сделок слияний и поглощений. Указанная доктрина нашла практическое во-

¹ © Анисимов А. В. Текст. 2018.

Статья подготовлена в соответствии с государственным заданием ФАНО России для ФГБУН «Институт экономики УрО РАН» на 2018 год.

площение в России в связи с переходом к рыночной экономике. Создание предпосылок конкурентного характера формирующихся рынков происходило путем разукрупнения производства. Демонполизация переходной экономики осуществлялась с целью устранения ведомственного монополизма, увеличения числа хозяйствующих субъектов на рынках. Так, по данным программы демонполизации экономики Свердловской области на 1993–1995 годы, утвержденной постановлением главы администрации Свердловской области от 19.04.1994 № 162, были реструктурированы 72 крупных территориально-отраслевых объединения. Самостоятельность и статус юридического лица получили предприятия, входящие в состав 12 объединений горнорудной и металлургической промышленности, 7 объединений машиностроительного комплекса. Доктрина демонполизации экономики базировалась на принудительном разделении предприятий, их разукрупнении. При этом особенности организации отраслей, оптимальные масштабы предприятий, их хозяйственные связи в процессе демонполизации не учитывались. Как показала практика, прямое разукрупнение предприятий, занимающих доминирующее положение, в большинстве случаев не дало положительного эффекта [12, с. 12].

Одним из инструментов государственного контроля за монопольными структурами являлся реестр хозяйствующих субъектов-монополистов, включение предприятий в который означало ужесточение ценового регулирования, обязательное декларирование повышения свободных цен [6, с. 127]. Монополия понималась как абсолютное зло, факт доминирования хозяйствующих субъектов на рынке трактовался как негативное явление. Ограничительные регулятивные действия антимонопольных органов были вызваны пониманием необходимости широкого вмешательства государства в рыночные процессы, пробелами в антимонопольном законодательстве, отсутствием опыта в правоприменении.

На разработку новых подходов в теории антимонопольного регулирования оказал влияние ряд социально-экономических и институциональных факторов, одним из которых является глобализация экономики. Формирование интегрированных бизнес-групп, повышение их конкурентоспособности на рынках, появление новых форматов организации бизнеса потребовали либерализации антимонопольного законодательства. Дискуссия в экономической литературе о регулировании кон-

курентной среды в условиях глобализации показала, что антимонопольная политика, которая базируется на демонполизации, ведет к снижению благосостояния общества [16], основана на устаревших предпосылках о сущности рынка [3, с. 196–227]. В центре внимания экономических школ находилось обоснование необходимости регулирования конкуренции с учетом критерия экономической эффективности [17, с. 186–231; 18]. Разработка методического инструментария проконкурентного поведения, экономического эффекта сделок слияния, который был реализован в правоприменительной практике, позволил антимонопольным органам, во-первых, принимать обоснованные решения по делам, возбужденным по признакам нарушения антимонопольного законодательства, и сделкам экономической концентрации, во-вторых, влиять на развитие конкуренции в долгосрочном плане и экономический рост [16, 18]. Поощрение эффективности предлагалось путем совместных действий органов государственной власти по осуществлению мероприятий антимонопольной политики [5, с. 89]. В частности, примером стимулирования развития конкуренции является Стандарт развития конкуренции в субъектах Российской Федерации, утвержденный распоряжением Правительства Российской Федерации от 05.09.2015 № 1738, в котором нашло отражение комплексное решение задач по устранению административных и экономических барьеров, формированию конкуренции на социально значимых рынках, а также привлечение региональных органов власти к разработке долгосрочных мероприятий.

Все большее значение в антимонопольном регулировании исследователями придавалось учету последствий принимаемых решений с точки зрения конкурентоспособности участников рынка [2]. Необоснованное антимонопольное регулирование признавалось причиной, снижающей конкурентоспособность национальных компаний по сравнению с зарубежными конкурентами, препятствием развитию быстро растущих рынков [15]. С целью снижения избыточных регуляций предлагалась модернизация традиционных институтов антимонопольного регулирования, учитывающая организационные и технологические изменения в отраслях [1, 10, 14]. Признается целесообразной смена направленности антимонопольной политики на повышение конкурентоспособности лишь отдельных отраслей или компаний, что ограничивает конкуренцию в интересах отдельных групп [8, с. 248].

Указанные теоретические положения нашли практическое воплощение в методических документах и нормативно-правовой базе не только Евросоюза, но и России. В частности, в четвертом антимонопольном пакете, вступившем в действие в России в 2016 году, сформулированы положения новой системы регулирования, основанной на усилении либерализации, модели разумного подхода.

В настоящее время учеными и практиками формируются направления государственного регулирования конкуренции на инновационных рынках. Конкуренция понимается как процесс борьбы за создание новых инновационных рынков, образования ценности для потребителя крупными бизнес-структурами. Эффективное функционирование этих структур рассматривается как условие создания уникальной ценности (нового продукта, новой технологии) через достижение бизнес-структурами временного монопольного преимущества [5, с. 89]. Практиками антимонопольного регулирования признается, что понятие конкуренции нельзя рассматривать узко только как процесс соперничества между конкурентами на рынке. Антимонопольная политика в широком плане понимается в содействии национальной конкурентоспособности на мировых рынках [12, с. 3–5]. Предлагается при реализации антимонопольной политики дифференцировать монополистов, достигших доминирующего положения на рынке благодаря успехам в конкурентной борьбе, и монополистов, использующих незаконные средства для противодействия доступу на рынок других хозяйствующих субъектов. Факт наличия монополизма трактуется не как достаточная характеристика той или иной хозяйственной ситуации, основание для вывода о застойных явлениях в экономике. Наличие рыночной власти создает экономическую базу (концентрация ресурсов) и мотивацию для инновационной деятельности. Последнее обстоятельство особенно важно в том смысле, что, как показал Й. Шумпетер, рыночная власть позволяет увидеть реальную базу формирования конкурентных преимуществ современной фирмы [11, с. 196–227].

Таким образом, в развитии теории антимонопольной политики просматриваются следующие тренды: отход от признания модели совершенной конкуренции как эталона эффективности; понимание конкурентного процесса в качестве фактора приращения ценности для потребителя, повышения конкурентоспособности; понимание главенствующей роли анти-

монопольной политики в обеспечении условий для конкуренции, стимулирующей инновации; признание важности критерия эффективности в регулировании рынков.

Обобщение научной литературы и практики рассмотрения антимонопольных дел в европейских странах и России (опыт освещается на официальных сайтах ФАС России и Еврокомиссии) позволило выделить следующие направления в практике реализации современной антимонопольной политики:

1. Либерализация антимонопольного регулирования, предусматривающая применение принципа разумного подхода, предполагающего анализ влияния действий участников рынка на состояние конкуренции, а также оценку рыночной эффективности данных действий.

2. Возрастание роли превентивного сдерживания антиконкурентных действий за счет выдачи антимонопольным органом предупреждений о прекращении действий, нарушающих антимонопольное законодательство.

3. Ужесточение применяемых санкций за счет увеличения размеров административных штрафов; дисквалификации должностных лиц; применения уголовной ответственности за участие в картелях (соглашения или согласованные действия участников рынка), повторном злоупотреблении доминирующим положением.

4. Использование новых эффективных инструментов воздействия на поведение хозяйствующих субъектов: это, в частности, антимонопольный комплаенс — внедрение корпоративных политик в область соблюдения требований антимонопольного законодательства. В России в числе первых программа антимонопольного комплаенса внедрена ПАО «Россети», ПАО «Росатом». Разработка и применение программ корпоративного комплаенса на уровне хозяйствующего субъекта позволила сократить антимонопольный риск путем выявления фактических и потенциальных антимонопольных нарушений до начала расследования в отношении хозяйствующего субъекта; выявления сфер деятельности, в которых существует риск антимонопольных нарушений; формирования благоприятных бизнес-практик.

5. Стимулирование создания объектов исключительных прав силами частного и корпоративного бизнеса; организация эффективной охраны результатов интеллектуальной деятельности и средств индивидуализации продукции юридических лиц; предупреждение и пресечение недобросовестной конкуренции с

незаконным использованием в хозяйственном обороте результатов интеллектуальной деятельности.

Актуальной задачей на современном этапе является вопрос формирования инструментария антимонопольного регулирования отраслей, которые характеризуются быстрыми технологическими изменениями. На экономику влияют два тренда: во-первых, появление инновационных цифровых технологий в телефоне, компьютере, в частности, антивирусное программное обеспечение, персональные устройства непрерывного доступа в Интернет, во-вторых, рост активности в социальных сетях. Эти тренды имеют, в частности, такие последствия, как появление технологий, нарушающих основы традиционной модели управления компанией; рост антимонопольных дел в сфере цифровых технологий. Основным фактором, определившим процессы в цифровой экономике, является изменение систем обращения товара. Основным ресурсом становится информация, торговые площадки и операционная деятельность перемещаются в Интернет. Цифровые рынки имеют ряд особенностей, которые определяют поведение игроков на рынке и имеют важное значение для реализации антимонопольной политики. Характерной чертой рынка цифровых технологий является глобальный характер, что связано со спецификой продуктов, имеющих универсальные свойства и обладающих возможностью к адаптации с учетом особенностей национального потребления. Основные продукты цифровых рынков — программное обеспечение, данные, контент — характеризуются нематериальностью, нулевой стоимостью тиражирования и транспортировки в любую точку. На цифровых рынках товар приобрел новое качество и особенности его обращения, требующие специальных подходов при проведении анализа рынка в целях установления доли хозяйствующего субъекта на рынке и учета факторов, которые не имеют влияния или отсутствуют вовсе на традицион-

ных рынках товаров и услуг. В условиях инновационного развития цифровых рынков выработка методологических подходов к анализу рынков остается актуальной задачей, прежде всего, с точки зрения анализа многосторонности этих рынков.

На цифровых рынках происходят значительные изменения, они не только несут несомненные блага, но и создают определенные угрозы. Цифровые гиганты, например, Майкрософт, Гугл, Яндекс, могут не только изучать предпочтения потребителей, они могут менять ценностные установки. Ключевой особенностью цифровых рынков является их глобальность — именно поэтому для защиты конкуренции, формирования условий для ее эффективного развития необходимы скоординированные усилия антимонопольных органов в рамках международного сотрудничества, постоянный обмен эффективными практиками, выработка общих позиций в определении рынков, выявлении и пресечении нарушений, определении правил функционирования цифровых рынков [4, с. 31–32]. Представляется целесообразным разделить методологические подходы к анализу двух типов рынков. Первый тип — нематериальный товар непрерывно связан с материальным носителем (например, антивирусные программы, программное обеспечение); второй тип — цифровой продукт проявляет свою потребительскую ценность вне конкретных аппаратных устройств (например, передача данных). Если брать первый тип рынков, то применение количественных методов анализа возможно, соответственно можно установить долю на рынке хозяйствующих субъектов, поведение продавцов и покупателей. В отношении второго типа рынков количественные методы анализа затруднены, поэтому регулирование этих рынков представляет особую сложность в настоящее время ввиду отсутствия подходов. Разработка инструментария регулирования — это вопрос, представляющий чрезвычайную актуальность.

Список источников

1. Авдашева С., Шаститко А. Модернизация антимонопольной политики в России (экономический анализ предлагаемых изменений конкурентного законодательства) // Вопросы экономики. — 2005. — № 5. — С. 100–116.
2. Авдашева С., Шаститко А. Промышленная и конкурентная политика: проблемы взаимодействия и уроки для России // Вопросы экономики. — 2003. — № 9. — С. 18–32.
3. Друкер П. Задачи менеджмента в XXI веке. — М.: Вильямс, 2007. — 272 с.
4. Заева Е. Особенности анализа цифровых рынков // Информационный бюллетень ОЭСР — ГВХ РЦК. — 2017. — № 9. — С. 28–32.
5. Князева И. В., Лукашенко О. А. Основные принципы практики антимонопольного регулирования как отражение новых процессов в современной экономике // Российское конкурентное право и экономика. — 2012. — № 4. — С. 59–64.

6. Мокроносов А. Г. Структурная перестройка машиностроения региона: приоритеты и механизм их реализации. — Екатеринбург: УрО РАН, 1996. — 184 с.
7. Найт Ф. Риск, неопределенность и прибыль. — М.: Дело, 2003. — 360 с.
8. Портер М. Е. Конкуренция. — М.: Вильямс, 2000. — 495 с.
9. Шаститко А. Сколько стоит слабое развитие конкуренции? // Форум. Приложение к газете «Ведомости». 2012 [Электронный ресурс]. URL: <http://www.vedomosti.ru> (дата обращения 22.11.2017).
10. Шаститко А. Государственная политика в отношении соглашений и согласованных действий, ограничивающих конкуренцию (экономический подход). — ТЕИС М.: ТЕИС, 2004.
11. Шумпетер Й. Теория экономического развития. — М.: Прогресс, 1982. — 455 с.
12. Южанов И. А. Государственная конкурентная политика в общей стратегии развития // Вестник М-ва Российской Федерации по антимонополь. политике и поддержке предпринимательства. — 2000. — № 3. — С. 3–20.
13. Kaysen C., Turner D. F. Antitrust Policy, an Economic and Legal Analysis. — Cambridge, MA: Harvard University Press, 1959. — 345 p.
14. Kovacic W. Designing Antitrust Remedies for Dominant Firm Misconduct // Connecticut Law Review. — 1999. — No. 31. — P. 1285-1293.
15. Kroszner R. President's Council of Economic Advisors. Economic Organization and Completion Policy // Yale Journal on Regulation. — 2002. — No. 19(2). — P. 541–597.
16. McChensey F. Be True to Your School: Conflicting Chicago Approaches to Antitrust Regulations // Cato Journal. — Winter, 1991. — P. 775–798.
17. Posner R. Antitrust Law: An Economic Perspective. — Chicago: University of Chicago Press, 2001. — 316 p.
18. Williamson O. Economies as an Antitrust Defense: The Welfare Trade — Offs // American Economic Review. — 1968. — No. 58. — P. 18–36.

Информация об авторе

Анисимов Антон Владимирович — кандидат экономических наук, Институт экономики УрО РАН, старший научный сотрудник (Екатеринбург, Российская Федерация, e-mail: antonu78@yandex.ru).

Anisimov A. V.

Modern Transformation of Antimonopoly Policy

Keywords: *antimonopoly policy, trends in antimonopoly regulation, digital markets*

Investigation of the essence of the antimonopoly policy, search for its optimal model in the conditions of the emergence of new forms of competition that affect structural changes in commodity markets, are urgent tasks for improving the state regulation of the market economy. However, the approach to state regulation of competition in innovative, digital markets is not well grounded. The article deals with the problems of improving the tools of antimonopoly regulation of industries, which are characterized by rapid technological changes. The author considers the theoretical approaches to understanding the essence of antitrust policy, as well as regulatory methods. The article shows that in Russia, the creation of prerequisites for the competitive nature of the emerging markets was implemented through the disaggregation of production with the use of strict restrictive practices. The author reveals the approaches to the theory of antimonopoly regulation under the influence of globalization of the economy. The main trends in the practice of implementation of antimonopoly policy, expressed in the liberalization of legislation, the increasing role of preventive methods and the introduction of modern regulatory instruments (compliance) are determined in the article. The author outlines some features of digital markets that are important for effective state regulation. The study involved the methods of systemic, logical-structural analysis. The results of the study can be used in work of the antimonopoly authorities, as well as in improving the legal framework.