

АНТИМОНОПОЛЬНЫЙ КОНТРОЛЬ ГОСУДАРСТВЕННЫХ И МУНИЦИПАЛЬНЫХ ПРЕФЕРЕНЦИЙ: ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ПОДХОДЫ, АНАЛИЗ ПРАКТИКИ

М. А. Анисимова, А. В. Анисимов

В работе обобщены методы оценки государственной помощи (преференций) в Европейском союзе и Российской Федерации. Систематизированы теоретические подходы к пониманию содержания государственной помощи. Предметом исследований в работе является установление источников искажения конкуренции и определение роли государственной помощи в их устранении, а также выявление негативных последствий необоснованной государственной помощи для конкурентов и рынка. Представлены результаты исследования динамики структуры государственных (муниципальных) преференций по их видам и целям в Российской Федерации, Уральском федеральном округе и Свердловской области, итоги принятых антимонопольными органами решений по результатам рассмотрения заявлений на предоставление преференций. Анализ отечественного и зарубежного опыта позволил сформулировать ряд подходов к совершенствованию антимонопольного контроля предоставления государственных (муниципальных) преференций в Российской Федерации.

С начала рыночной перестройки экономики в России происходило активное развитие форм поддержки, связанных с предоставлением хозяйствующим субъектам, отраслям (секторам) экономики различных льгот и преференций. Одновременно упомянутые факторы являются причиной ухудшения 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 внутреннего продукта [6]. Следовательно, совершенствование механизма предоставления государственных (муниципальных) преференций позволяет значительно расширить возможности экономического роста и повысить уровень конкуренции.

Разработка принципов предоставления государственных (муниципальных) преференций — сложная задача. Ее решение потребовало длительного периода даже в странах с развитой рыночной экономикой. Для российской же экономики, где традиционно велика роль государства и где вмешательство в дела бизнеса до сих пор не воспринимается как нарушение рыночных норм, условия решения такой задачи нуждаются в особенно тщательной проработке. Использование зарубежного опыта может быть важным подспорьем для определения стратегии и форм государственной поддержки, отвечающих российским реалиям. При этом важно учитывать практические трудности экономического, социального, институционального характера, с которыми столкнулись западные

страны на пути упорядочения государственной поддержки предприятий.

В законодательных и нормативных актах зарубежных государств и организаций закреплено понятие государственной помощи. Особый интерес представляет опыт стран Европейского союза, где вопросам регулирования предоставления государственной помощи со стороны Европейской комиссии придается большое политическое и экономическое значение. Вопрос о государственной помощи приобрел в Европе большое значение в 1980-е гг., когда рынки стали более интегрированными. Европейский опыт свидетельствует, что государственная помощь может эффективно содействовать адаптации предприятий к новым хозяйственным условиям, но вместе с тем она оказывает негативное влияние на конкуренцию.

Следует отметить, что понятие государственной помощи в Европейском союзе носит широкий характер, охватывает как прямую форму поддержки государством хозяйствующих субъектов, отраслей экономики (бюджетные расходы, недополученные доходы), так и косвенную форму (налоговые льготы, аннулирование задолженности, скидки на товары и услуги). Важнейшими критериями государственной помощи являются минимальное воздействие на конкуренцию в долгосрочной перспективе, учет интересов потребителей, безвозмездная основа [1].

Признаками государственной помощи в Европейском Союзе являются следующие: несовместимость с концепцией общего рынка; признание допустимости отдельных видов государственной помощи; разрешительный порядок предоставления государственной помощи; прозрачность предоставления государственной помощи; соразмерность; допустимость помощи для малых и средних предприятий. В дополнение к указанным принципам в европейской практике используется также принцип частного инвестора. Согласно данному принципу, органы власти могут выдавать кредиты, гарантии и участвовать в коммерческих предприятиях, но при этом органы власти должны вести себя так же, как повел бы себя частный инвестор при аналогичных обстоятельствах. Например, если государство вкладывает средства в компанию, понесшую финансовые убытки и не способную выжить без государственных денег, то такие действия государства будут представлять собой государственную помощь. Если государство приобретает акции какой-либо компа-

нии и годами не получает дивиденды или прибыль на вложенные средства, то это тоже будет считаться государственной помощью [4]. В странах Европейского Союза значительное внимание уделяется проблеме гласности государственной помощи. Каждый факт ее предоставления должен быть сначала зафиксирован в соответствии с действующими правилами, а затем стать достоянием гласности [5].

При разработке норм, определяющих современную российскую систему контроля предоставления преференций, законодателем была принята европейская модель, при которой считается, что любая государственная помощь априори нарушает условия конкуренции и, следовательно, должна быть запрещена, а также определены категории преференций, которые могут быть признаны допустимыми, если они соответствуют определенным критериям. Кроме того, российская система антимонопольного контроля предоставления преференций учитывает положения Соглашения о субсидиях и компенсационных мерах Всемирной торговой организации.

Федеральным законом от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» введено понятие государственных (муниципальных) преференций как преимуществ, предоставленных органами власти отдельным хозяйствующим субъектам, которые могут ограничить конкуренцию. В законе четко обозначены конкретные виды таких преимуществ: предоставление государственного или муниципального имущества, иных объектов гражданских прав, имущественных льгот, государственных или муниципальных гарантий. Последние могут предоставляться по кредитам либо по облигационным займам, привлекаемым на реализацию инвестиционных проектов, осуществляемых в целях развития инновационных кластеров, особых экономических зон, зон территориального развития, технопарков и промышленных парков. Таким образом, закрепленная в российском антимонопольном законодательстве категория «преференции» имеет более узкое значение по сравнению с нормой «государственная помощь», существующей в Европейском Союзе.

Кроме того, в антимонопольном законодательстве Российской Федерации предусмотрен ряд случаев, когда преференции предоставляются без предварительного согласия антимонопольного органа — это финансирование непредвиденных расходов, предоставление преференций в соответствии с программами развития субъектов малого и среднего пред-

принимательства на основании законодательных и нормативно-правовых актов, а также в размере менее 100 тыс. руб. один раз в год. Однако антимонопольные органы наделены полномочиями по контролю за正确ностью предоставления государственных (муниципальных) преференций. Проверке подлежат следующие вопросы: наличие в бюджетах преференций и соответствие их правовым актам; соответствие преференций программам развития субъектов малого и среднего предпринимательства; соблюдение бюджетного законодательства при предоставлении преференций путем направления на финансовое обеспечение непредвиденных расходов средств резервных фондов.

Понятие «государственная помощь» широко применяется в экономических исследованиях. В подходах к пониманию сути государственной помощи просматриваются три направления ее применения как инструмента регулирования: сокращение несовершенства рынка; перераспределение ресурсов в пользу отдельных отраслей (секторов) экономики; поддержка социального благосостояния.

В рамках первого подхода государственная помощь рассматривается как широко используемый инструмент ликвидации провалов рынка [15, 25]. Она предоставляется не в виде простого выделения льгот для обеспечения функционирования рынка, ее функции расширяются до активных стимулов и конкретных стратегий, позволяющих решать важнейшие социально-экономические задачи общества: поддержка общественно значимых предприятий, диверсификация производства, поиск эффективных технологических опций и т. д. Государству отводится роль в стимулировании долгосрочного развития хозяйствующих субъектов посредством направления государственной помощи на расширение их возможностей [1, 19].

При такой трактовке понятия государственной помощи отмечается три фактора, способствующих ее результативности:

1. Соразмерный объем оказанной помощи и ее целенаправленность. Исследованиями доказано, что помощь в малом размере может быть неэффективна, а чрезмерная помощь приведет к угрозе для конкуренции [11]. Целенаправленность государственной помощи на поддержку общественно значимых предприятий позволяет увеличить ВВП. Государственные средства, направляемые на повышение квалификации персонала, реконструкцию и модернизацию производства, спо-

собствуют росту конкурентоспособности предприятия, увеличению налоговых поступлений в бюджет. Европейский опыт свидетельствует о прямой зависимости между ростом эффективности государственной помощи и увеличением ВВП [1].

2. Приоритетность направления государственной помощи на реализацию важнейших экономических целей, в частности эффективным предприятиям на развитие инноваций, научные исследования и т. д. [17]. В этом случае положительный эффект помощи распространится также и на потребителей продукции указанных предприятий, что дает возможность получить выгоду и на смежных рынках (снижение затрат, повышение доходов предприятий).

3. Обоснованность предоставления государственной помощи. Выполнение этой задачи позволяет предупредить ситуацию, когда государственная помощь искажает конкуренцию. Предприятие, увеличив долю на рынке за счет получения государственной помощи, может повысить свои доходы за счет роста издержек конкурентов на рынке [1].

Таким образом, рассматриваемый подход исходит из принципа исправления ошибок рынка стимулирующими мероприятиями государственной помощи, обеспечивающими благоприятную конкурентную среду на рынке.

Приверженцы второго направления считают основным объектом вмешательства государства, оказывающего помощь, перераспределение свободных ресурсов в пользу отдельных отраслей (секторов) экономики. Данному направлению исследований положил начало Дж. Стиглер [24]. Согласно данной теории, регуляции разрабатываются и вводятся для предоставления выгод ограниченной группе предприятий либо в форме прямых бюджетных субсидий, либо посредством регулирования цен и продаж, а также ограничений входа на рынок новых предприятий (косвенная поддержка). Стиглер утверждал, что возможность получения различных выгод отдельными отраслями экономики создает спрос на этот инструмент. Именно по этой причине отрасли предпочитают форму косвенной поддержки, поскольку бюджетные субсидии стимулируют вход на рынок новых предприятий, что приводит к уменьшению субсидий на одного получателя.

Развитие данная теория получила в работе J. Migue [21], который рассматривал государственную помощь в аспекте эффективного перераспределения общественных благ. Результаты процесса свободной конкуренции являются несправедливыми для всех участ-

ников рынка. Государство обеспечивает справедливые результаты механизма рынка, перераспределяя ресурсы путем оказания помощи отдельным отраслям (секторам) экономики. Применение этого инструмента вмешательства является эффективным в сфере инноваций, науки, образования [3]. Следовательно, данным подходом в центр внимания ставится справедливость, позволяющая повысить общественное благосостояние за счет предоставления государственной помощи отдельным отраслям.

Третьей группой ученых-экономистов был проведен анализ влияния государственной помощи на улучшение уровня жизни потребителей [22]. Поддержка социального благополучия государством представляется как процесс распределения ресурсов для обеспечения потребителей (граждан) необходимыми товарами и услугами. Установлено [1], что государственная помощь создает положительные эффекты для потребителей, вызванные снижением цен на товары и услуги, расширением ассортимента товаров, повышением их качества. Это вызывает рост объемов продаж товаров, способствует увеличению доли на рынке местных предприятий и росту ВВП.

В центре внимания экономических школ, рассматривающих сущность государственной помощи, находится анализ влияния государственной помощи на конкуренцию. Предметом исследований большой группы ученых ставится установление источников искажения конкуренции и определения роли государственной помощи в их устранении.

В обобщенном виде подходы ученых-экономистов, исследующих мотивации государственной помощи в формировании конкуренции на рынке, изложены ниже.

Дж. Стиглер считает, что критерием искажения конкуренции является снижение эффективности рынка [24]. Государство может поднять эффективность функционирования рынка путем использования государственной помощи как инструмента восстановления порядка. По словам Й. Шумпетера, в основе искажения конкуренции лежит низкий уровень инновационного развития [2]. Государство содействует развитию конкуренции путем направления государственной помощи на развитие науки и инновации.

Ряд исследователей акцентируют внимание на стимулирующей роли государственной помощи в создании рынков с идеальной конкуренцией. По мнению Э. Чемберлена, высокие затраты на коммерческую рекламу и диффе-

ренцирование товаров, проявляющееся в элементах его индивидуализации (фирменное наименование, патент, упаковка, модель и т. д.), являются барьером для выхода предприятий на международные рынки. Направление государственной помощи на стимулирование продвижения товара на рынки позволяет создать конкурентное преимущество продукции этих предприятий [9]. С. Лейбовиц и С. Марголис показали, что в тех отраслях экономики, где отмечается высокий уровень производительности труда и инновационной деятельности, государство может искусственно создать барьеры для выхода на рынок иностранных компаний, выдавая государственную помощь, тем самым стимулируя продажи товаров отечественного производства и увеличивая их долю на рынке [18]. По мнению Д. Харборд и Т. Хоэн, на высококонцентрированном рынке со значительными барьерами входа появление новых участников, получивших государственную помощь, особенно выгодно для развития эффективной конкуренции [14].

Важным фактором в создании условий для формирования благоприятной конкурентной среды признано расширение использования государственной помощи на развитие малого и среднего бизнеса [15, 20], диверсификацию предприятия [12], долгосрочное развитие [1], сокращение сроков разработки и патентования инноваций [17].

Следовательно, оказание помощи со стороны государства не только устраняет причины, приводящие к искажению конкуренции, но и оказывает стимулирующее воздействие на формирование конкурентных рынков, существенно образом влияет на решения, которые принимает предприятие в части перспективного развития: расширение рынков сбыта, создание новых конкурентных преимуществ, быстрое внедрение инноваций, формирование новых стратегий. Благодаря этому потребитель получает дополнительную выгоду, а конкуренция — стимул для развития.

Вместе с тем исследователями установлено, что недостаточная обоснованность государственной помощи отрицательно влияет как на конкурентов, так и на рынок. Государственная помощь наносит ущерб конкуренции, поскольку она дает преимущество предприятию-получателю [1]. Соответственно, получатели помощи наращивают долю на рынке и устанавливают барьеры входа для новых конкурентов. Дж. Кларк показал, что искажение конкуренции состоит в случае влияния государственной помощи на снижение доходности

конкурентов [7]. Важный вывод в исследованиях получен А. Эвансом, который установил разрушительность для конкуренции государственной помощи в случае предоставления ее частным предприятиям из финансовых источников, накопленных на базе налогов. Данная схема финансирования снижает эффективность всей национальной экономики [10].

Р. Нордеманом получены интересные результаты влияния одной из форм государственной помощи — субсидии на искажение конкуренции на рынке. Им показано, что субсидия способствует росту продаж предприятия и получению им соответствующего дохода, который дает ему в долгосрочной перспективе необоснованные преимущества по сравнению с конкурентами на рынке. У предприятия — получателя субсидии появляется возможность изменить свое поведение на рынке и реализовать антиконкурентные практики по отношению к иным игрокам на рынке [23]. Кроме того, в этих условиях может измениться структура рынка в сторону формирования доминирующего положения предприятия — получателя помощи, а также связанных с ним фирм на смежных рынках. Опасность государственной помощи заключается в том, что ущерб конкуренции может быть нанесен не только на рынке предприятия ее получателя, но и на рынках предприятий-партнеров. Таким образом, происходит расширение зоны негативного действия необоснованной помощи со всеми вытекающими последствиями в виде роста цен на товары и услуги, снижения спроса на них, ухудшения положения потребителей, вытеснения с рынка конкурентов, проблематичности появления новых рыночных игроков.

Исследование степени влияния государственной помощи на рынок проведено П. Гемаватом и Б. Нейлбафом [12]. Они показали, что опасностью для нового рынка могут быть барьеры входа, которые создает предприятие — получатель помощи. Мотивация получателя помощи в укреплении своего положения на рынке не только является препятствием появлению на рынке новых конкурентов, но и консервирует в перспективе монопольный его тип. На рынке со снижающимся спросом государственная помощь позволяет предприятию — ее получателю установить более низкие по сравнению с конкурентами цены на товары, вытеснив их с рынка. Неэффективным предприятиям получение помощи позволяет проникнуть на рынок, закрепиться и вытеснить эффективные компании, что негативно сказывается на рыноч-

ном механизме. Легко войти на рынок благодаря государственной помощи могут также фирмы с плохими перспективами развития. Исправление ситуации потребует от государства значительных средств и времени.

Учеными-экономистами выявлены характеристики государственной помощи, которые влияют на искажение конкуренции на рынке. Исследования доказали, что государственная помощь вредна для конкуренции в случаях, когда она предоставляется отдельным предприятиям или всем, но в неравных размерах. В значительной степени искажает конкуренцию размер помощи [15]. Использование помощи по усмотрению предприятия представляет опасность для конкуренции [25].

Таким образом, необоснованная государственная помощь не только наносит ущерб конкуренции в конкретной ситуации текущего периода, но и закрепляет тенденцию в долгосрочной перспективе, снижая эффективность рынка. Государственная помощь как разрушает конкуренцию на рынке предприятия-получателя, так и расширяет этот негативный эффект на смежные рынки, нанося ущерб значительному количеству потребителей их продукции.

Выводы исследований зарубежных ученых-экономистов важны не только для теоретического понимания сути государственной помощи, они имеют большое практическое значение для оценки и контроля помощи (преференций) со стороны антимонопольных органов в целях формирования благоприятной конкурентной среды на рынках, а также совершенствования законодательной и методической базы антимонопольного регулирования преференций.

Анализ зарубежного опыта позволил сформулировать ряд основных подходов антимонопольного регулирования предоставления государственных (муниципальных) преференций:

1. Антимонопольная политика не должна исходить из установления безусловного запрета государственных (муниципальных) преференций. Предоставление государственных (муниципальных) преференций оправдано задачами повышения эффективности производства предприятий, отдельных отраслевых рынков, национальной экономики в целом, а также общего укрепления финансово-экономической дисциплины, сокращения неэффективного и неконтролируемого использования бюджетных средств; сокращения коррупции и лоббизма на региональном и на федеральном уровнях, усиления эффективной рыночной конкуренции.

2. Оценка допустимости предоставления государственных (муниципальных) преференций требует учета множества сложных параметров: особенностей конкретных рынков, на которых оказываются преференции, смежных с ними рынков, а также целей, объемов, социально-экономических последствий преференций. Анализировать все показатели необходимо в комплексе, с учетом их взаимовлияния.

Если контрольным органом установлено, что данная форма преференции может привести к ограничению конкуренции на товарных рынках, но положительный социально-экономический эффект превышает последствия ограничения конкуренции и приняты все меры к минимизации таких последствий, то преференции могут быть признаны допустимыми.

3. Анализ возможности устранения или ограничения конкуренции в результате предоставления государственных (муниципальных) преференций необходимо проводить, акцентируя внимание на долгосрочных результатах изменения структуры рынка. Особенно важное значение для оценки уровня конкуренции имеют такие показатели структуры рынка, как тип рыночной конкуренции, степень концентрации рынка, инновационный характер рынка, степень индивидуализации продукции, барьеры входа на рынок, этапы развития рынка.

4. Получение более точных результатов степени искажения в результате предоставления преференций должно осуществляться как на основе проведения анализа получателей преференций (размера предприятия, срока работы на рынке, эффективности деятельности и т. д.), так и характеристики преференций (избирательность, асимметричность, систематичность и т. д.).

Опыт антимонопольного контроля государственных (муниципальных) преференций в России и накопленные статистические данные позволили исследовать динамику структуры государственных (муниципальных) преференций по их видам и целям в Российской Федерации, Уральском федеральном округе и Свердловской области, итоги принятых антимонопольными органами решений по результатам рассмотрения заявлений на предоставление преференций.

Анализ поступивших в антимонопольные органы заявлений на предоставление преференций показал их распространенность как инструмента рыночного регулирования органами государственной и муниципальной власти. Статистика ФАС России свидетельствует

о том, что только в первом полугодии 2013 г. в ФАС России было направлено органами государственной власти и органами местного самоуправления более 2,7 тыс. заявлений на предоставление преференций, в территориальные антимонопольные органы Уральского федерального округа — более 420, в Свердловское УФАС России — 93.

Существенную долю в структуре государственных (муниципальных) преференций занимает поддержка органами власти и органами местного самоуправления малого и среднего бизнеса. Так, в 2012 г. ФАС России было рассмотрено более 60 % заявлений от общего их числа на дачу согласия на предоставление преференций в целях поддержки субъектов малого и среднего бизнеса, в Уральском федеральном округе эта цифра составила более 82 %, в Свердловской области — 92,2 %. В первом полугодии 2013 г. доля заявлений, поданных на предоставление преференций в целях поддержки малого и среднего предпринимательства, немного снизилась по сравнению с 2012 г. и составила 51,7 %; 72,2 % и 86 % соответственно. Это свидетельствует о недостаточных темпах принятия программ развития малого и среднего предпринимательства как на федеральном уровне, так и региональном и муниципальном уровнях, поскольку согласно поправкам в статью 19 Федерального закона «О защите конкуренции», вступившим в силу 06.01.2012, предварительное согласие антимонопольного органа не требуется, если преференция предоставляется в целях и в соответствии с указанными программами.

Происходит сокращение поддержки науки, научных исследований и образования со стороны государства, как на уровне Российской Федерации, так и на уровне Уральского федерального округа и Свердловской области. В 2012 г. в структуре поданных заявлений на предоставление преференций доля заявлений на развитие науки и научных исследований и образования составила 1,4 % в Российской Федерации, 0,6 % — в Уральском федеральном округе, 0,4 % — в Свердловской области. В первом полугодии 2013 г. количество заявлений на эти цели снизилось, а в Свердловской области органами власти на поддержку науки и образования заявлений не подавалось. Кроме того, на территории Уральского федерального округа также не предоставлялись государственные и муниципальные гарантии на реализацию инновационных, инвестиционных проектов. Закрепление такой тенденции на всех уровнях представляет опасность для экономики и мо-

жет ухудшить перспективы перехода страны и региона к инновационному типу развития. Дрейф в сторону воспроизводства отсталости грозит снижением конкурентоспособности страны, технологической зависимостью от промышленно развитых стран.

Незначительная доля от общего числа преференций приходится на такую важнейшую отрасль, как сельское хозяйство, которая составляет по Российской Федерации в первом полугодии 2013 г. 4,2 %, а по Уральскому федеральному округу — 5,9 %. Сельскохозяйственным предприятиям Свердловской области в указанный период не было предоставлено ни одной преференции.

Практически по остаточному принципу направляются преференции предприятиям культуры, искусства, на поддержку спорта и физической культуры на всех уровнях: страны, федерального округа и области.

Уменьшилось на 7 % с 17 % в 2012 г. до 10 % в первом полугодии 2013 г. количество преференций, направленных на социальную сферу (социальное обеспечение, охрана труда и здоровья граждан) Российской Федерации. Однако увеличилась их доля в Уральском федеральном округе с 3,2 % в 2012 г. до 3,5 % в первом полугодии 2013 г. и Свердловской области — с 3,1 % до 5,4 %.

Анализ видов предоставленных органами власти преференций показывает, что в основном происходит предоставление преференций в виде передачи имущества. В Российской Федерации доля указанного вида преференции составляла в 2012 г. 62,1 %, в первом полугодии 2013 г. — 50,2 %. В Уральском федеральном округе и Свердловской области данный вид преференций превосходит другие виды: в первом полугодии 2013 г. доля преференций в виде передачи имущества достигла 92 %. Следует отметить снижение в первом полугодии 2013 г. по сравнению с 2012 г. в стране в целом и регионах, входящих в состав Уральского федерального округа, доли преференций, предоставляемых в виде имущественных льгот, в частности, льгот по арендным платежам. Это во многом обусловлено бюджетными проблемами регионов Уральского федерального округа.

По результатам рассмотрения антимонопольными органами заявлений на предоставление преференций в первом полугодии 2013 г. более 63 % общего их числа по Российской Федерации прошло согласование. По Уральскому федеральному округу и Свердловской области эта цифра несколько выше и составляет 66,0 % и 78,6 % соответственно.

Таким образом, преференции по двум третям заявлений не несут угрозы для конкуренции на рынках. Предприятия — получатели преференций в основном являются малыми и средними по размеру и предоставление преференций данным субъектам органами власти не оказывает влияния на рыночную конкуренцию.

На уровне Российской Федерации 20 % всех поступивших заявлений на предоставление преференций согласовываются антимонопольным органом с введением ограничений, которые применяются с целью уменьшения негативного влияния преференций на конкуренцию. В Уральском федеральном округе и Свердловской области ограничения вводятся по результатам рассмотрения 16,5 и 7,5 % всех заявлений на предоставление преференций соответственно. Примером введения ограничений при предоставлении преференций на рынке коммерческой недвижимости является решение антимонопольного органа об уменьшении срока предоставления хозяйствующим субъектам объектов недвижимости в аренду. В практике антимонопольных органов встречаются случаи намерения органов власти предоставить объекты недвижимости в аренду на длительный срок, в том числе на 49 лет.

Антимонопольные органы при принятии решений о даче согласования на предоставление преференций применяют также механизм введения ограничений круга лиц, которым могут быть предоставлены преференции. На практике получатели преференций сдают в аренду (субаренду) все имущество или часть его, что изменяет состав получателей преференции и может привести к изменению цели преференции, ограничению конкуренции на смежных рынках.

Наибольшее количество отказов антимонопольных органов в согласовании предоставления преференций по причине ограничения конкуренции (13 % от общего числа всех заявлений) приходится на субъекты Российской Федерации (кроме Свердловской области), входящие в состав Уральского федерального округа. Антимонопольными органами усмотрено ограничение конкуренции и, следовательно, отказано в предоставлении преференций по Российской Федерации и Свердловской области по 8 % и 6,4 % всех заявлений соответственно.

Основными причинами отказа в согласовании предоставления преференций в первом полугодии 2013 г. являлись:

— несоответствие целям, указанным в антимонопольном законодательстве;

— представление в антимонопольный орган неполного пакета документов.

Статистика показала, что не требовалось согласия антимонопольного органа по 8,2, 4,5 и 7,5 % заявлений от их общего числа по Российской Федерации, Уральскому федеральному округу, Свердловской области соответственно.

Анализ заявлений на предоставление преференций позволяет сделать следующие выводы:

— высока доля рассмотренных антимонопольными органами заявлений (более 66 %), которые не повлияли и не могли повлиять на ограничение конкуренции на рынке, поскольку предоставлялись малым субъектам предпринимательской деятельности;

— правовая неграмотность заявителей и некоторая их небрежность при подготовке документов привели к тому, что примерно 5–8 % от общего числа заявлений не требовали процедуры регулирования преференций в соответствии с антимонопольным законодательством и привели к излишней необоснованной нагрузке чиновников, связанных с осуществлением функций по рассмотрению заявлений на предоставление преференций и лишней трате государственных средств.

Совершенствование антимонопольного регулирования в соответствии со стратегией развития конкуренции и антимонопольного регулирования в Российской Федерации на период 2013–2024 гг., утвержденной ФАС России и направленной на снижение излишней нагрузки на бизнес при выполнении установленных законодательством процедур, требует формирования и внедрения в практику новых подходов к регулированию государственных (муниципальных) преференций. Прежде всего, требуется снижение издержек регулирования. Механизм антимонопольного регулирования государственных (муниципальных) преференций должен удовлетворять требованию приемлемого уровня издержек на его реализацию, т. е. обеспечивать необходимый уровень контроля и защиты от антиконкурентных проявлений при минимальных затратах общества, связанных с правоприменительной деятельностью и осуществлением установленных административных процедур. При этом в издержках реализации антимонопольной политики необходимо учитывать не только общественные затраты на содержание и обеспечение деятельности административных органов, осуществляющих реализацию антимонопольного законодательства, но и затраты предпринима-

тельских структур, связанные с выполнением установленных процедур.

Одним из путей снижения затрат государства на регулирование преференций может быть увеличение размера преференции, не требующее согласия антимонопольного органа. В действующей редакции Федерального закона «О защите конкуренции» преференции в размере менее 100 тыс. руб. в год не требуют согласия антимонопольного органа. Размер преференции, которая должна подлежать согласованию с антимонопольным органом, может быть увеличен минимум в 2 раза. Это позволит высвободить регулятор от рассмотрения заявлений на получение преференций, не влияющих на ограничение конкуренции. Кроме того, необходимость получения согласия антимонопольного органа на предоставление преференции малым предприятиям создает дополнительные барьеры для бизнеса в получении необходимой помощи со стороны государства. Устранение этих барьеров позволит получить малому и среднему бизнесу реальную поддержку со стороны государственных и муниципальных структур, а также будет способствовать росту объема реализуемых ими товаров и оказанных услуг, полученной прибыли, а также числа рабочих мест.

Также целесообразно использовать опыт Европейского союза, законодательство которого позволяет предоставлять государственную помощь малым и средним предприятиям без уведомления антимонопольного органа для целей инвестирования в материальные и нематериальные активы, участия в ярмарках и выставках и др.

Антимонопольная политика в отношении предоставления государственных (муниципальных) преференций должна быть стабильна, предсказуема и прозрачна. Административные процедуры, связанные с реализацией антимонопольной политики, должны быть детально регламентированы в нормативных актах и доведены до сведения заинтересованных лиц. При этом должна быть обеспечена полная регламентация всех этапов проведения расследования и принятия решения с целью устранения чрезмерных полномочий государственных должностных лиц при рассмотрении конкретных случаев.

Кроме того, необходимо совершенствование методической базы антимонопольного контроля предоставления государственных (муниципальных) преференций. Методическим советом ФАС России 28.06.2013 г. № 9/11 были одобрены методические рекомендации по кон-

тролю за предоставлением преференций, в которых отражены требования к подаче в антимонопольный орган заявлений на преференции, полномочия по проверке представленных документов на преференции, рекомендации по введению ограничений при предоставлении преференций, определению соответ-

ствия преференций законодательно установленным целям. Вместе с тем требуется дополнение указанных методических рекомендаций разделами, содержащими оценку влияния преференций на ограничение конкуренции на рынке, а также на потребителей и социальное благосостояние.

СПИСОК ИСТОЧНИКОВ

1. Караганчу А., Кэрарэ В. Теория и практика становления конкурентного законодательства. — М.: Юстицинформ, 2012. — 264 с.
2. Кирицнер И. М. Конкуренция и предпринимательство. — М.: Юнити-Дана, 2001. — 239 с.
3. 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.
4. Политика государства в области конкуренции и промышленного развития: опыт Европейского Союза / Моск. отд.-ние Нидерланд. экон. ин-та. — М., 2001. — 185 с.
5. Слеуваген Л. Реформирование системы государственной помощи: опыт стран ЕС // Вопросы экономики. — 2001. — № 5. — С. 132-133.
6. Шаститко А. Сколько стоит слабое развитие конкуренции? // Форум. Приложение к газете «Ведомости». — 2012 [Электронный ресурс]. URL: <http://www.vedomosti.ru> (дата обращения 19.06.2013).
7. Clark J. Toward a concept of workable competition // The American economic review. — 1940. — Vol. 30. — P. 241-256.
8. Competition policy in subsidies and state aid // Organisation for Economic Co-operation and Development. — 2001. — Vol. 12. — P. 25.
9. Chamberlain E. La theorie du commerce monopolistique. Une nouvelle orientation de la theorie de la valeur. — Paris: PUF, 1953. — 389 p.
10. Evans A., Stephen M. Socially Acceptable distortion of competition EC Policy on State Aid // European University Institute. — 1990. — Vol. 90. — P. 1 — 50.
11. Friederiszick H. W, Roller L.-H, Neven D. J. Evaluation of the effectiveness of state aid as a policy instrument. Final Report, DG ECFIN. — 2001. [Electronic resource]. URL: <http://www.ec.europa.eu> (time accesse 21.06.2013).
12. Ghemawat P., Nalebuff B. The devolution of declining industries // Quarterly Journal of Economics. — 1990. — Vol. 105. — P. 168-186.
13. Haltiwanger J., Schweiger H. Firm Perfomance and the Business Climate. Were does ICA Fit In? // Mineo. — 2004. — June.
14. Harbord D., Hoehn T. Barriers to Entry and Exit in European Competition Policy // International Review of Law and Economics. — 1994. — Vol. 14. — P. 411-435.
15. Heidhues P., Nitsche R. Comments on State Aid Reform — some Implications of an Effects — based Approach // European State Aid Laf Quarterly. — 2006. — Vol. 5. — P. 23-24.
16. Ioannis G., Reiner M. State Aid in the European Union. Rationale, Stylized Facts and Determining Factors // European Economy. Economics Papers. — 2006. — Vol. 244. — P. 118-167.
17. Klette T. J., Moen J., Griliches Z. Do Subsidies to Commercial R&d Reduce Market Failures? // Research Policy. — 2000. — Vol. 29. — P. 471-495.
18. Liebowitz S. J., Margolis S. E. Network externality: An uncommon tragedy // Journal of Economic Perspectives. — 1994. — Vol. 8. — P. 133-150.
19. Meiklejohn R. The Economics of State Aid // European Economy. — 1999. — Vol. 3. — P. 116-137.
20. Merola M., Pappalardo B. The new approach to state aid: a reality under many perspectives. — Brussels: College of Europe, 2004. — P. 245-267.
21. Migue J.-L. Controls versus Subsidies in the Economic Theory of Regulation // Journal of Law and Economics. — 1977. — Vol. 20. — P. 213-221.
22. Neven D. J., Roller L.-H. Concuemer Surplus vs. Welfare in f Political Economy Model of Merger Control // International Journal of Industrial Organization. — 2005. — Vol. 23. — P. 9 — 10, 829-848.
23. Nordeman R. State aid in the EU-economic and legal aspects // Lund University. — 2008. — Vol. 1. — P. 3-26.
24. Stigler G. The Theory of Economic Regulation // Bell Journal of Economics and Management Science. — 1971. — Vol. 2. — P. 359-365.
25. Stiglitz J. Economics of the Public Sector. — London: W. W. Norton & Co, 2000. — 698 p.

УДК 334.7

Ключевые слова: антимонопольное регулирование, государственная помощь, государственные (муниципальные) преференции, зарубежный и отечественный опыт