

УДК 338.2

© Д. Н. Родионова, А. Ц. Базаров

АНТИМОНОПОЛЬНАЯ ПОЛИТИКА СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ

Статья посвящена анализу антимонопольной политики как одной из важнейших направлений экономической политики государства. Автором определены основные направления антимонопольного регулирования, особенностей его механизма в Российской Федерации. В статье представлены основные итоги нескольких лет проводимой в стране конкурентной политики, проанализированы наиболее значимые изменения законодательства, представлены некоторые результаты исследований состояния конкуренции в секторах экономики, рассмотрены основные проблемы их функционирования.

Ключевые слова: антимонопольная политика, антимонопольное регулирование, ФАС России

D. N. Rodionova, A. Ts. Bazarov

ANTITRUST POLICY OF MODERN RUSSIA

This article analyzes the antitrust policy, as one of the most important areas of economic policy. The author defines the main directions of anti-monopoly regulation, especially the mechanism of the Russian Federation. The article presents the main results of several years of the country's competition policy, reviewed the most significant changes in the legislation, some results of research on the state of competition in the sectors of the economy, the basic problems of their functioning.

Keywords: competition policy, antitrust regulation, FAS of Russia

Одной из важнейших предпосылок политического, экономического и социального развития любой страны является наличие свободной конкуренции в обществе. Необходимость существования конкуренции подтверждается историческим опытом мирового сообщества. Прямой противоположностью свободной конкуренции выступает монополизация, которая, как правило, ведет к регрессу хозяйственного развития и деградации социальной сферы. Все попытки создать эффективную монополистическую систему (зачастую носящую государственно-монополистический характер) в рамках одной страны носят исторически ограниченный характер и в долгосрочной перспективе несостоятельны.

Российский и зарубежный опыт общественного развития определили необходимость воздействия государства на экономические процессы для согласования интересов всех участников с целью поиска наиболее оптимальных путей прогресса общества. В деле ограничения монополистической деятельности и обеспечения конкуренции это воздействие выражается в антимонопольной политике [3, с. 3].

Антимонопольная политика — это основные направления деятельности государства по формированию конкурентных рыночных структур. Она направлена на содействие развитию товарных рынков и конкуренции, на пре-

дупреждение, ограничение и пресечение монополистической деятельности и недобросовестной конкуренции, на защиту прав потребителей [4, с. 87].

Антимонопольную политику следует определять как особый комплекс экономических, административных и законодательных мер, осуществляемых государством и направленных на то, чтобы обеспечить условия для рыночной конкуренции и не допустить чрезмерной монополизации рынка, угрожающей нормальному функционированию рыночного механизма.

Антимонопольное регулирование как основной инструмент политики включает в себя регулирование уровня концентрации и монополизации производства, стратегии и тактики предприятий, внешнеэкономической деятельности, ценовое и налоговое регулирование.

Существуют следующие направления антимонопольной политики:

- обеспечение и сохранение конкуренции;
- контроль над хозяйствующими субъектами-монополистами;
- контроль за процессом концентрации капитала;
- защита интересов потребителей;
- защита и поддержание малого и среднего бизнеса.

В рамках данной политики государством осуществляется демонополизация экономики страны и реализуется стратегия вмешательства в деятельность существующих монополий в плане ограничения цен на продукцию. Демонополизация как действие государства, направленное на сдерживание монополизма и развитие конкуренции, осуществляется с помощью законодательных мер и обеспечивает в свою очередь:

- равные условия для различных форм собственности
- увеличение количества производителей
- устранение привилегий и препятствий для конкуренции.

К числу других наиболее широко применяемых методов борьбы с монополизацией рынков в рамках проведения антимонопольной политики относят:

- 1) предельное упрощение процедуры создания новых фирм;
- 2) снятие всех барьеров во внешней торговле и открытие внутренних рынков для зарубежных фирм, разрушающих контроль над рынком отечественных монополистов;
- 3) принудительное разделение крупнейших фирм-монополистов на несколько более мелких и независимых друг от друга;
- 4) введение государственного контроля за процедурами слияния и поглощения фирм, а в некоторых случаях — установление порядка, при котором поглощения и слияния возможны лишь с разрешения государства;
- 5) введение в особо сложных случаях прямого государственного контроля за ценами и заработной платой;
- 6) наказание фирм за проведение политики ценовой дискриминации.

Некоторые формы монополии современная экономическая наука и антимонопольное законодательство считают нормальным явлением и потому не преследуют. Прежде всего, не подлежит наказанию та фирма, которая сумела захватить значительную долю рынка за счет:

- создания уникального товара;

– эффективного маркетинга;
– разработки и освоение новой технологии, позволившей существенно снизить затраты и на этой основе продавать товары по более низким ценам, не лишаясь прибыли[6, с. 134].

Существует два подхода к регулированию монопольной власти хозяйствующих субъектов. С одной стороны, сосредоточение большой доли рынка в руках одной фирмы, бесспорно, способствует его монополизации. Исходя из этого, государство должно стремиться к недопущению слишком большой концентрации и препятствовать формированию фирм-гигантов. С другой стороны, только крупные предприятия могут полноценно использовать положительные стороны экономии на масштабах производства и другие преимущества гигантов. С этих позиций крупные размеры национальных компаний, напротив, способствуют их высокой эффективности и потому должны поддерживаться государством.

Государственная функция защиты конкуренции в разных странах имеет различные наименования. В ряде государств (в том числе в России) ее принято называть государственным антимонопольным регулированием или политикой защиты и развития конкуренции, в США — антитрестовской или конкурентной политикой, в Евросоюзе — конкурентной политикой. Однако общие цели такой политики во всех странах формулируются сходным образом, образуя главную — пресечение монополистических злоупотреблений.

В Российской Федерации антимонопольная политика формировалась в сложных условиях трансформации политической и социально-экономической системы государства. Произошедшие изменения формы собственности на большинстве предприятий и организаций, смена политического режима и политических элит обусловили серьезные преобразования в системе управления хозяйством. Особенностью отечественных монополий в период перехода от монополистического социализма к рыночной экономике являлось преобладание крупных предприятий, чрезмерно узкая специализация производителей, закрепление поставщиков за регионами и категориями потребителей в рамках централизованной системы сбыта продукции. Становление органов антимонопольного регулирования также претерпело эволюционное развитие: от создания в 1990 г. Государственного комитета РСФСР по антимонопольной политике и поддержке новых экономических структур до образования в марте 2004 г. Федеральной антимонопольной службы, являющейся на сегодня главным антимонопольным органом.

Характеризуя нынешнюю российскую антимонопольную политику, следует говорить о двух ее взаимосвязанных аспектах. В широком смысле слова государственная политика защиты и развития конкуренции представляет собой широкий и разнообразный комплекс мер, которые предусматриваются и реализуются во всех секторах экономики и направлениях государственной политики и направлены на создание проконкурентных основ функционирования экономики, а также поощрение конкуренции методами соответствующей государственной политики. В узком смысле слова государственную политику защиты и развития конкуренции принято называть антимонопольным регулированием, которое направлено в основном на пресечение антиконку-

рентных действий на уже существующих рынках и в значительной степени — на предупреждение таких действий [7, с. 28].

В целом, антимонопольную политику Российской Федерации определяют как комплексную систему экономических, правовых, финансовых, налоговых, психологических и других мер, принимаемых и обеспечиваемых государственными органами, направленных на усиление и защиту добросовестной конкуренции путем предупреждения, ограничения и пресечения монопольной власти компаний. Государство, посредством проведения антимонопольной политики, создает условия для возникновения и успешного развития конкурентных рыночных структур [8, с. 98].

Выделяют следующие направления антимонопольной политики в Российской Федерации:

- обеспечение единства экономического пространства на территории Российской Федерации;
- устранение административных, межрегиональных, организационных барьеров;
- поддержка малого предпринимательства и формирование конкурентной среды;
- обеспечение «прозрачности» процессов, связанных с созданием, слиянием и присоединением коммерческих организаций;
- создание эффективных правовых механизмов, обеспечивающих соблюдение запрета на занятие предпринимательской деятельностью органов власти;
- активизация работы по профилактике и пресечению недобросовестной конкуренции на товарных рынках, злоупотреблений доминирующим положением [6, с. 45].

Уполномоченным государственным органом, осуществляющим антимонопольную политику в Российской Федерации выступает Федеральная антимонопольная служба России (ФАС России), реализующая 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 и рекламы. Помимо этого, ФАС России осуществляет контроль за соблюдением законодательства о контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд, выполняет функции по контролю за осуществлением иностранных инвестиций в Российской Федерации.

Как показывает практика антимонопольного регулирования основным нарушением антимонопольного законодательства является злоупотребление хозяйствующим субъектом доминирующим положением. Доминирующим признается положение, если у хозяйствующего субъекта доля на рынке составляет 65% и более, если он не докажет, что, несмотря на превышение, его положение не является доминирующим. Положение не может быть признано доминирующим, если доля на рынке определенного товара не превышает 35% [1, с. 22].

Факты злоупотребления хозяйствующим субъектом доминирующим положением приводят к следующим последствиям:

– при отсутствии рыночно-конкурентных отношений или недостаточном их развитии отпуск цен на свободу порождает прямой ценовой диктат над экономической системой, обществом;

– монополистическая организация рынка искусственно ограничивает, уменьшает производственные возможности страны, национальной экономики;

– потребитель теряет больше, чем выигрывает продавец. Только конкурентные отношения в рыночной экономике способны обеспечить равноправие продавцов и покупателей.

На протяжении 2010–2014 гг. прослеживается тенденция к увеличению числа выявленных нарушений ст. 10 «Запрет на злоупотребление хозяйствующим субъектом доминирующим положением» Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» (далее ФЗ № 135). В 2014 г. выявлено 3967 случаев злоупотребления доминирующим положением, что на 17 % больше, чем в 2013 г. Между тем существовавшая в 2010 — 2013 гг. тенденция к увеличению числа выявленных случаев нарушения ст. 14 «Запрет на недобросовестную конкуренцию» ФЗ № 135 в 2014 г. пошла на спад.

С 2012 г. прослеживается рост числа выявленных случаев заключения хозяйствующими субъектами ограничивающих конкуренцию соглашений (статья 11 Закона о защите конкуренции) и осуществления хозяйствующими субъектами ограничивающих конкуренцию согласованных действий (статья 11.1 Закона о защите конкуренции). В 2012 г. выявлено 187 нарушений, в 2013 г. — 204 (увеличение на 9 %), а в 2014 г. — 244 (увеличение почти на 20 %). Очевидно, это связано с особым вниманием со стороны антимонопольных органов к подобным нарушениям в связи с их высокой общественной опасностью.

Антимонопольные органы активно выявляют случаи злоупотребления хозяйствующими субъектами доминирующим положением. Среди хозяйствующих субъектов, совершивших такие нарушения, существенна доля субъектов естественной монополии (электро- и теплоэнергетика, железнодорожный транспорт, связь). В 2014 г. их доля среди хозяйствующих субъектов — нарушителей статьи 10 ФЗ №135 составила почти 70 %. Так, самое большое количество нарушений зафиксировано в сфере электро- и теплоэнергетики. Второе место среди нарушителей занимает сфера газоснабжения (рост составил с 8,0% до 11,3%), третье место — жилищно-коммунальная сфера. Более 2/3 всех злоупотреблений доминирующим положением фиксируется в сфере электроэнергетики. Большое количество нарушений связано с препятствием доступа на оптовый рынок электроэнергии со стороны смежных сбытовых организаций. Для снижения доли этих нарушений необходимо использовать различные инструменты с целью исключения ценовых колебаний, вследствие которых на рынке в некоторые периоды времени могут возникнуть условия для манипулирования ценами.

При осуществлении государственного антимонопольного контроля антимонопольные органы активно используют предупреждения и предостережения — институты, введенные в антимонопольное законодательство «третьим антимонопольным пакетом».

Крупным источником антиконкурентного поведения в рыночной экономике являются также горизонтальные и вертикальные слияния компаний. Такие соглашения снижают положительный эффект рыночной экономики, поскольку устраняют независимость принятия решений компаниями для эффективного распределения ресурсов и стимулирования эффективности производства.

Во многих случаях слияния и поглощения проводятся по взаимному согласию между высшим управленческим персоналом обеих компаний. Однако нередка и практика враждебных слияний и поглощений, т.е. тех процессов, при которых руководящий состав целевой компании (компании-мишени) не согласен с готовящейся сделкой и осуществляет ряд противозахватных мер. В этом случае компания, которая хотела бы приобрести заинтересовавшую ее фирму, в обход менеджеров обращается непосредственно к акционерам целевой фирмы.

На сегодняшний день с целью эффективной реализации антимонопольной политики руководством ФАС России выработаны следующие приоритетные направления:

- 1) Совершенствование нормативно-правовой базы и информационной среды для эффективного антимонопольного регулирования;
- 2) Осуществление контроля и пресечение нарушений в сфере недобросовестной конкуренции и в сфере рекламной деятельности;
- 3) Пресечение и предупреждение ограничивающих конкуренцию действий (бездействия) со стороны органов государственной власти и местного самоуправления, а также исполняющих их функции органов или организаций;
- 4) Осуществление контроля закупок для обеспечения государственных и муниципальных нужд;
- 5) Предотвращение действий, ограничивающих доступ к товарам(работам, услугам), реализуемым субъектами естественных монополий, и развитие конкуренции в потенциально конкурентных сферах деятельности субъектов естественных монополий.

Важным «новшеством» в сфере антимонопольного регулирования является принятие так называемого «четвертого» антимонопольного пакета. 5 октября 2015 года Президент РФ Владимир Путин подписал разработанный ФАС России Федеральный закон о внесении изменений в ФЗ № 135.

Основанием для разработки закона стала «Дорожная карта по развитию конкуренции и совершенствование антимонопольной политики», а также рекомендации Организации экономического сотрудничества и развития.

Четвертый антимонопольный пакет определяет существенное сокращение административных ограничений для бизнеса и одновременное снижение участия государства в экономике. Предусмотрено усиление института предупреждения и предостережения на недобросовестную конкуренцию и иные формы злоупотребления доминирующим положением, в том числе и на действия органов государственной и муниципальной власти.

В рамках данного закона внедрен механизм оперативного устранения антимонопольных правонарушений со стороны должностных лиц органов власти, а с другой стороны — способ ужесточения ответственности в ходе исполнения должностных обязанностей для служащих, которые неоднократно

нарушают Закон о защите конкуренции. В случае повторного нарушения для должностного лица будет следовать безальтернативная его дисквалификация.

Также в ходе реализации «пакета» планируется упразднение реестра лиц, имеющих долю на товарном рынке свыше 35%, потому как включение в реестр налагает не только существенные ограничения на осуществление гражданских прав, но и предусматривает ряд дополнительных обязанностей. Ожидается, что его упразднение существенно сократит административные обременения включенных в него компаний.

Еще одной новацией четвертого антимонопольного пакета являются нормы, предусматривающие заключение соглашений хозяйствующих субъектов об осуществлении совместной деятельности с предварительного согласия ФАС России по правилам контроля экономической концентрации.

Таким образом, антимонопольная политика России ориентирована на создание условий добросовестной конкуренции и предотвращение монополизации рынка. Она выполняет важнейшие функции в развитии национальной экономики, поскольку создает условия роста конкурентоспособности отечественных производителей и экономики в целом. Думается, что принятие четвертого пакета антимонопольного законодательства и выше обозначенные приоритетные направления деятельности ФАС России послужит важным фактором для развития более действенного механизма антимонопольной политики, которая напрямую способствует эффективному функционированию рыночной экономики Российской Федерации.

Литература

1. Голомолзин А. Ю. Антимонопольная политика государства [Текст] // Экономика России 21-й век. 2012. № 22. С. 21–25.
2. Доклад о состоянии конкуренции в Российской Федерации в 2014 году.
3. Захаркина Е. Ю. Государственная политика Российской Федерации в период трансформации политической системы: автореферат дис. ... канд. полит. наук: 23.00.02. Краснодар, 2006.
4. Князева И. В. Роль антимонопольной политики в формировании конкурентной среды: учеб. пособие. Новосибирск: СибАГС, 2005.
5. Конкурентное право России: учебник / Д. А. Алешин [и др.]. 2-е изд., перераб. и доп. М.: Изд. дом Высшей школы экономики, 2014.
6. Нуреев Р. М. Курс микроэкономики: учебник. М.: НОРМА, 2012. С. 45.
7. Пузыревский С. А. Развитие антимонопольного законодательства в современных экономических условиях // Российское конкурентное право и экономика. 2011. № 1. С. 131–139.
8. Шишкин М. В., Смирнов А. В: Антимонопольное регулирование / под ред. Е. В. Полиевктова. Экономика, 2013.

Родионова Дарья Николаевна, кандидат социологических наук, старший преподаватель кафедры экономической теории и региональной экономики ИЭУ Бурятского государственного университета, e-mail: godar79@mail.ru

Базаров Алексей Цыренович, кандидат социологических наук, доцент кафедры экономической теории и региональной экономики ИЭУ Бурятского государственного университета, младший научный сотрудник отдела региональных экономических исследований БНЦ СО РАН, e-mail: fktre2003@inbox.ru

Darya N. Rodionova, PhD in Sociology, Senior Lecturer of the Department of Economic Theory and Regional Economy, Institute of Economics and Management, Buryat State University. 24a Smolina St., Ulan-Ude, 670000 Russia

Alexei Ts. Bazarov, PhD in Sociology, Associate Professor of the Department of Economic Theory and Regional Economy, Institute of Economics and Management, Buryat State University, Junior Researcher of the Department of Regional Economic Researches, Buryat Scientific Center SB RAS. 24a Smolina St., Ulan-Ude, 670000 Russia