

# ОСНОВАНИЯ АНТИМОНОПОЛЬНОЙ ПОЛИТИКИ ГОСУДАРСТВА

**Игорь АРТЕМЬЕВ**

руководитель Федеральной  
антимонопольной службы

**Алексей СУШКЕВИЧ**

начальник Аналитического  
управления ФАС

Оικονομία • Πολιτικά

ΟΙΚΟΝΟΜΙΑ • ΠΟΛΙΤΙΚΑ

**А**нтимонопольная политика государства, как никакая другая форма публичного вмешательства власти в частные дела, находится под постоянным огнем критики представителей экономической науки. Критики всеохватывающей — научные споры об обоснованности и эффективности затрагивают ее инструментарий, полезность ее практических достижений, да и сами разумные основания такой политики часто ставятся под сомнение. В исторической перспективе ситуация выглядит парадоксально: углубление скепсиса в критических оценках экономистов послевоенного периода по адресу антимонопольной политики государства сочетается с очевидным ростом востребованности такой политики, с созданием антимонопольных ведомств более чем в сотне государств мира и с повсеместным ужесточением наказания за нарушение антимонопольных запретов.

Мнимый, по нашему мнению, парадокс связан с тем, что в случае с публичной защитой конкуренции мы имеем дело со следующими феноменами:

- существует широкий круг ученых, которые усматривают основание для оспаривания разумности антимонопольной политики в разительном расхождении того, что экономическая наука привыкла обозначать термином «конкуренция», и того блага, которое обеспечено правовой защитой государства и в легальном обороте называется конкуренцией (эта точка зрения представлена в предыдущем номере журнала «Экономическая политика»;

- либо авторитетные представители экономической науки отказывают антимонопольной политике в праве на существование на том основании, что *любое публичное вмешательство в частные дела является поправлением конкуренции и никак не может служить ее восстановлению на товарном рынке, если только содержание термина «конкуренция» более или менее приближено к реальности.*

Ситуация осложняется тем обстоятельством, что лишь ничтожно малая доля участников рынка, избирателей и политиков имеет представление о научном взгляде на конкуренцию, да и те вряд ли руководствуются им в своей деятельности. Законодатель же и государственный антимонопольный орган, хотя и знакомы с достижениями экономической теории, основывают свою оценку ситуации, а также действия по защите конкуренции исходя из значительно более широкого набора факторов и соображений, нежели из простого стремления следовать выводам избранной школы экономической мысли. И если каждый из нас довольно точно представляет себе, как соотносятся те или иные общественные практики, например, с научными представлениями о здоровье человека, то в отношении конкуренции все не так просто: в обществе нет общепринятого взгляда на соотношение практики публичной защиты конкуренции с научными представлениями по этому вопросу. Поэтому, выясняя разумные основания антимонопольной политики государства, мы постараемся определить значение научных представлений о конкуренции для такой политики и указать истоки ее конфликта с отдельными направлениями экономической науки.

Чтобы прояснить ситуацию, имеет смысл рассмотреть явление «публичная защита конкуренции» на эмпирическом уровне, выявить доминирующие представления о нем, а также постараться объяснить, почему такие представления и основанные на них действия органов власти и частных лиц могут быть интерпретированы как нечто прямо противоположное научному знанию об этом явлении.

Понять происходящее возможно, обратившись к рутинной работе антимонопольного органа и уяснив, *что именно понимает общество под защитой конкуренции, коль скоро оно формирует расширенный запрос на публичную защиту этого блага.*

Защита конкуренции как публичная функция основана на тех же ценностях, которые в демократическом обществе оправдывают любую публичную активность власти, а именно — *на доминирующих в обществе, причем понимаемых в их историческом преломлении и взаимосвязи, представлениях о свободе и справедливости.*

В любой стране мира публичная антимонопольная политика защищает свободу экономической деятельности как основу политической демократии и права граждан страны распоряжаться принадлежащим им имуществом, своими способностями, обеспечивать себя и своих близких всеми необходимыми материальными благами. В прикладном значении свобода экономической деятельности означает наличие в обществе актуальной возможности применить себя и свою собственность в осуществлении любой, не запрещенной законом деятельности.

В России свобода экономической деятельности гарантирована конституцией, и антимонопольный орган вносит свой посильный вклад в материализацию этой гарантии. Что же это за вклад? В странах с переходной экономикой и молодым демократическим устройством угрозы свободе экономической деятельности в первую очередь исходят от самой публичной власти, а также от квазигосударственных образований (государственных учреждений, госу-

дарственных предприятий, подконтрольных государству коммерческих предприятий) и органов местного самоуправления. Противодействие ограничению свободы экономической деятельности и есть главная задача антимонопольного органа нашей страны. И мы в этом деле не являемся исключением: такую же задачу решают антимонопольные органы большинства стран мира и единственный наднациональный антимонопольный орган в лице Еврокомиссии. Вряд ли можно поставить под сомнение как чистоту идеалов, так и эффективность инструментария по защите конкуренции в случае, когда антимонопольный орган оспаривает акты органов власти, необоснованно препятствующие доступу компаний на рынок или устраняющие с товарного рынка отдельные компании, а также акты и действия, избирательно предоставляющие льготы и преимущества отдельным участникам рынка. Еще более невыносимы ситуации, при которых органы власти являются инициаторами или участниками соглашений о разделе рынка, об установлении на рынке цены товара, об ограничении доступа на товарный рынок потенциальных конкурентов.

Пресекая антиконкурентные действия органов власти и местного самоуправления, антимонопольный орган выполняет свою рутинную работу: выявляет акты и действия публично-правовых образований, которые ограничивают свободу экономической деятельности, и предписывает издавшему (совершившему) их органу выполнить действия, направленные на восстановление конкуренции на рынке, а также оспаривает акты и антиконкурентные действия публично-правовых образований в суде.

Угроза свободе экономической деятельности может исходить и от частных лиц и компаний. Хрестоматийным является пример эгоистического использования своего положения на рынке компанией, владеющей инфраструктурным активом, без доступа к которому ни одно другое лицо не сможет осуществлять свою деятельность на рынке. Например, доступ продавцов практически на любой розничный рынок в крупном городе с успехом может регулировать компания, оказывающая услуги водоснабжения и водоотведения: понятно, что без проточного водоснабжения и отведения сточных вод невозможно организовать торговлю продуктами питания в крупном розничном магазине, столь же трудно представить себе ресторан без проточной воды, не говоря уже об услугах, предоставляемых лечебными учреждениями. Стимулы эгоистичного поведения у компании, владеющей инфраструктурным активом (тем же водопроводом), усиливаются, если она самостоятельно выходит в качестве продавца на смежный рынок, например развивает свою сеть водолечебниц или спа-салонов с бассейнами. Антимонопольный орган любой страны, независимо от особенностей национального законодательства и правового устройства, будет препятствовать вытеснению с рынка независимых конкурентов такой компанией, а также их дискриминации (как ценовой, так и неценовой), во многом руководствуясь интересами защиты свободы экономической деятельности.

Компанию, обладающую уникальной возможностью воздействовать на всех участников рынка и изменять общие условия обращения товара на рынке в выгодном для себя направлении, в антимонопольном законодательстве принято называть доминирующим на товарном рынке хозяйствующим субъектом, а практику изменения общих условий обращения товара на рынке, которая приводит к ограничению свободы экономической деятельности или к ущемлению интересов потребителя, называют злоупотреблением доминирующим положением. Конечно, в конкретных обстоятельствах независимому конкуренту всегда можно предложить технически реализуемое решение того, как обойтись без использования услуг компании, владеющей инфраструктур-

ным активом. В случае с водопроводом — создать автономное водоснабжение и водоотведение, в случае с железнодорожными путями — использовать иной способ перевозки, в случае с услугами по передаче электроэнергии по проводам — установить автономный источник питания либо построить собственную ЛЭП. Однако в абсолютном большинстве случаев реализация таких предложений приводит к обратному результату: доминирующая компания успевает увеличить свою долю рынка до 100%, а вытесненные независимые конкуренты лишаются шансов вернуться на рынок. Поэтому оставлять развитие такой ситуации на усмотрение рынка — значит подвергать независимые компании и потребителей неоправданному риску монополизации рынка со всеми вытекающими для них последствиями<sup>1</sup>.

Злоупотребление доминирующим положением может вызываться и другими причинами рыночной силы компании, помимо владения инфраструктурным активом. Так, крупная компания с высокой рыночной долей и географически развитой сбытовой сетью в состоянии «наказать» каждого в отдельности локального конкурента (вплоть до устранения его с рынка), если он путем снижения цены будет стараться увеличить свою рыночную долю. Значительная рыночная доля также дает крупной компании возможность «навсегда» закрепить за собой круг покупателей, заставив их отказаться от заключения договора на покупку товара с любыми потенциальными конкурентами этой крупной компании, установив такой отказ в договоре на долгий срок и предусмотрев большой штраф за его нарушение.

Частные лица и компании имеют и иные возможности ограничения свободы экономической деятельности на товарном рынке, которые в общем случае производны от значительного размера их рыночной доли. Российский законодатель поступил вполне разумно, установив множественный критерий идентификации доминирующего положения хозяйствующего субъекта на товарном рынке (значительные размеры доли, способность вытеснять с рынка и не допускать на рынок конкурентов, а также способность своими односторонними действиями определять общие условия обращения товара на рынке) и предоставив хозяйствующему субъекту право доказывать, используя приведенный критерий, антимонопольному органу или суду, что его положение не является доминирующим. Процедура установления доминирующего положения хозяйствующего субъекта, закрепленная в российском антимонопольном законодательстве, вполне либеральна: во многих государствах решение антимонопольного органа об установлении доминирующего положения может быть оспорено в суде только по процессуальным основаниям.

Свобода экономической деятельности может ограничиваться и устраняться не только односторонним поведением хозяйствующего субъекта, но и соглашением нескольких участников рынка. Согласованный бойкот определенного продавца или покупателя (то есть согласованный отказ приобретать или поку-

<sup>1</sup> Следует отметить, что «инфраструктурным» может стать объект, который обыденное экономическое сознание к таковым не относит. Так, программное средство — операционную среду Windows — можно рассматривать в качестве инфраструктурного объекта для рынка так называемых приложений, которые автоматизируют выполнение локальных функций, а компанию, предоставляющую доступ к этому инфраструктурному объекту производителям приложений (то есть возможность присоединения приложений к Windows), считать доминирующей на рынке приложений, если она сама их производит и продает. Этот феномен имеет место как в силу преобладающей рыночной доли Windows (в некоторых сегментах рынка операционных сред — до 100%), так и в силу того обстоятельства, что компания — владелец операционной среды Windows — может произвольно вытеснять с рынка (или не допускать на рынок) независимых производителей приложений, отказывая их программным продуктам в совместимости с операционной средой.

пать товары), согласованное установление барьеров для входа либо барьеров для выхода с товарного рынка, согласованный раздел рынка по кругу покупателей с последующим долгосрочным закреплением покупателей за каждым из участвующих в соглашении продавцом и другие аналогичные соглашения являются антиконкурентными именно в силу того, что они резко сужают возможности свободной экономической деятельности. Лишь в исключительных случаях такие соглашения могут быть признаны допустимыми, в общем же случае законодательство любого государства их запрещает.

Нетрудно предсказать действия антимонопольного органа, выявившего ограничение свободы экономической деятельности частными лицами. Во-первых, он предписывает прекратить противоправное поведение; во-вторых, он может выступить в защиту интересов независимого конкурента, право которого нарушено доминирующей на рынке компанией, и предписать ей совершить действия, направленные на восстановление нарушенного права; в-третьих, антимонопольный орган вправе наказать лицо, ограничившее своими действиями свободу экономической деятельности.

Сама по себе свобода экономической деятельности — необходимое условие справедливости экономического обмена. Ограничение свободы экономической деятельности, сложившееся как в результате сознательных действий компании на рынке, так и независимо от ее поведения, может использоваться отдельными участниками рынка в целях нарушения справедливости экономического обмена. В известном смысле, антимонопольное законодательство основывается на принципе особой ответственности участника рынка, который может использовать ограничение свободы экономической деятельности в своих интересах в ущерб интересам других участников рынка либо ограничивать из эгоистических побуждений своими действиями свободу деятельности на рынке.

Общество использует антимонопольное регулирование в целях противодействия нарушению справедливости экономического обмена, имеющего своей причиной ограничение свободы экономической деятельности. Представим себе экстремальную, однако достаточно правдоподобную ситуацию, когда немногочисленные производители (либо единственный, либо крупнейший) какого-нибудь жизненно важного лекарства одновременно поднимают отпускную цену в несколько раз, прекрасно осознавая отсутствие конкуренции на таком рынке и неспособность потребителя отказаться от приобретения товара. В демократическом обществе безусловным приоритетом государственной политики является право гражданина на жизнь — этому приоритету и будут подчинены возможные действия государства: субсидирование потребления лекарства за счет средств бюджета, административное указание снизить цену до приемлемого уровня и продолжить продажи по предписанной цене, продажа лекарства из государственного резерва, стимулированное государством увеличение производства и продаж такого лекарства. Неэффективность (несоответствие заданной цели) отдельных действий очевидна: субсидирование потребления за счет средств бюджета без предварительной фиксации цены экономически абсурдно, поскольку лишь подстегнет рост цены и не удержит потребление на требуемом уровне; необходимого лекарства может не оказаться в государственном резерве; увеличение производства и продаж за счет средств и усилиями государства не может быть осуществлено немедленно. В рассмотренной ситуации восстановление справедливого экономического обмена возможно лишь средствами антимонопольного регулирования: путем административного предписания производить и реализовывать товар по определенной антимонопольным органом цене, в случае нарушения пред-

писания — посредством принуждения (санкции), в случае неоднократного нарушения — с помощью выделения по судебному решению производства соответствующего товара в самостоятельное хозяйственное общество (товарищество) с последующей продажей контроля собственнику, который сможет обеспечить производство и реализацию соответствующего товара по социально приемлемой цене.

Не стоит думать, что антимонопольный орган чинит административный произвол, восстанавливая справедливость экономического обмена. Антимонопольное законодательство содержит широко определенные критерии допустимости ограничивающих конкуренцию (либо основанных на использовании существующего ограничения конкуренции) действий, в соответствии с которыми любой участник рынка может доказать оправданность и легальность нарушения справедливости экономического обмена. Более того, такое законодательство ничего не оставляет антимонопольному органу на единоличное административное усмотрение, поскольку устанавливает, что исполнение любого предписания антимонопольного органа приостанавливается на срок его рассмотрения судом.

Рассматривая совокупность решений российского антимонопольного органа, непросто отделить те из них, которыми восстанавливается свобода экономической деятельности, от решений, направленных на восстановление справедливости экономического обмена. Для этого смещения есть основания: например, установленный законом запрет на необоснованное прекращение доминирующей компанией выпуска товаров, на которые имеется спрос и для которых существует возможность их рентабельного производства, в равной мере может служить гарантией свободы экономической деятельности (если потребитель таких товаров является конкурентом их производителя на каком-либо из рынков, как это было в вышеприведенном примере с услугами водоканала и с компаниями, предоставляющими такие услуги, как бассейны, спа-залы и пр.), а также препятствовать нарушению справедливого экономического обмена (как в рассмотренном выше случае с лекарствами). Это еще одна практическая задача антимонопольного органа: в каждом из своих решений находить требуемый обществом баланс главных приоритетов.

Экономисты хорошо знакомы с концепцией несовершенства рынка как способа распределения благ и максимизации общественного благосостояния. Не стоит полагать, что своим вмешательством в функционирование этого механизма антимонопольный орган вторгается в нечто строго отлаженное и безукоризненно работающее: даже лучшим по своему институциональному устройству рынкам свойственна вполне терпимая, с точки зрения общества, ошибка в распределении ресурсов (так, оценка стоимости компании фондовым рынком будет считаться вполне удовлетворительной, если лежит в интервале от 50 до 200% ее истинной стоимости). И вряд ли антимонопольный орган усугубляет эту ошибку, преследуя краткосрочные и общественно понятные цели, приоритет которых над всеми иными задан явно и априорно.

К сожалению, наши научные знания о рынке весьма скудны. Теоретические построения, развитые в рамках неоклассической школы экономической мысли, обосновывая эффективность рынка в качестве способа распределения благ и максимизации общественного благосостояния, исходят из заведомо (и намеренно) нереалистичных посылок, поэтому прогностические успехи такой теории редко сочетаются с приемлемыми объясняющими способностями. По-видимому, в большем соответствии с реальной экономикой находятся идеи теории организации отраслевых рынков, институциональной экономической теории, поведенческой экономики, чьи объяснения рыноч-

ных реалий более правдоподобны и полнее соответствуют мотивационным установкам участников рынка, однако их дескриптивная точность сочетается с локальностью обобщений, а описание новых объектов (прежде всего рынков и поведения его основных участников) в терминах и с помощью исследовательского инструментария этих теорий требует значительных, зачастую нереальных затрат, связанных с эконометрическими замерами, опросами и статистическим анализом временных рядов.

Не приводя посторонних оценок, отметим, что даже субъективное восприятие экономической науки «изнутри» — самими учеными, свидетельствует о ее кризисном состоянии, о пролиферации исследовательских программ, об общепризнанной бесплодности некогда парадигмального направления, о размывании границ экономического знания, о междисциплинарном «заигрывании» с психологией и социологией и, в целом, о том продуктивном хаосе, в котором рано или поздно возникнет новое аксиоматическое ядро теоретической экономики. Мы убеждены, что его разработчики не могут не замечать осознанную общественную потребность в защите конкуренции, то есть в защите свободы экономической деятельности и справедливости экономического обмена при условии неперменного сохранения их рыночной основы и организации. Антимонопольное регулирование — такой же общераспространенный объективный феномен, как и, например, институт налогообложения или комплекс публичных внешнеторговых защитных мероприятий, подвергать право которых на существование сомнению может прийти в голову лишь маргинальным (даже в нынешних переходных условиях) исследователям. Просто, в отличие от налогообложения или внешнеторговых защитных мероприятий, оно практически не анализировалось в позитивном плане, а известное неприятие этого феномена имеет своим основанием аксиоматику уходящей парадигмы или сопутствовавших экономических теорий наподобие неоавстрийской школы.

Нам проще сформировать запрос на связанные с антимонопольным регулированием прикладные экономические исследования, нежели сказать что-либо определенное о возможной эволюции экономической теории под влиянием таких исследований. По пальцам одной руки можно пересчитать прикладные исследования, которые содержали бы оценку эффективности антимонопольного вмешательства в функционирование рынков, выявляли бы его реальных бенефициариев, побочные эффекты такого вмешательства и, уже с использованием полученных на предыдущем этапе выводов, критически оценивали бы инструментарий антимонопольного воздействия на рынки и их отдельных участников. Давайте пройдем этот путь и только тогда дадим друг другу оценку.