

УДК 338.23+338.242
<https://doi.org/10.47361/2542-0259-2021-1-25-8-19>

ISSN: 2542-0259
© Российское конкурентное право
и экономика, 2021

Эволюция экономического анализа в системе конкурентной политики России

Гагарина И. В.,

Департамент государственного
регулирования цен и тарифов
Курганской области,
640002, Россия, г. Курган,
ул. Гоголя, д. 25

Аннотация

Экономический анализ — один из ключевых элементов системы государственной конкурентной политики. Вопрос качества аналитических исследований, проводимых антимонопольными органами, многие годы является актуальным и остродискуссионным. Роли экономического анализа в российском антитрасте посвящено много научных работ, наиболее значимый вклад внесен И. В. Князевой, А. Г. Цыгановым, А. Е. Шаститко, С. Б. Авдашевой, А. А. Курдиным. В настоящем исследовании предложена этапизация эволюции экономического анализа в зависимости от процессов трансформации конкурентной политики в стране и, как следствие — развития полномочий антимонопольных органов. В статье обозначены предпосылки нового этапа эволюции экономического анализа, обусловленные переходом традиционных рынков в новый формат хозяйствования — цифровой, появлением новых рынков, основанных на ИТ-технологиях. Новая философия регулирования рынков требует принципиально новых методологических подходов к оценке состояния конкуренции на них.

Ключевые слова: конкурентная политика, рынок, анализ, оценка, состояние конкуренции, антимонопольное регулирование, эволюция, методологические подходы, регламентация, порядок.

Для цитирования: Гагарина И. В. Эволюция экономического анализа в системе конкурентной политики России // Российское конкурентное право и экономика. 2021. № 1 (25). С. 8—19. <https://doi.org/10.47361/2542-0259-2021-1-25-8-19>

Автор заявляет об отсутствии конфликта интересов.

Evolution of Economic Analysis in the System of Competition Policy in Russia

Irina V. Gagarina,

Department of State Regulation
of Prices and Tariffs of the Kurgan
Region,
Gogol str., 25, Kurgan, 640002,
Russia

Abstract

Economic analysis is one of the key elements of the state competition policy system. The issue of the quality of analytical research carried out by the antimonopoly authorities has been topical and highly controversial for many years. Many scientific works have been devoted to the role of economic analysis in Russian antitrust, the most significant contributions were made by I. V. Knyazeva, A. G. Tsyganov, A. E. Shastitko, S. B. Avdasheva, A. A. Kurdin. This study proposes the stageization of the evolution of economic analysis depending on the processes of transformation of competition policy in the country, and, as a consequence, the development of the powers of antimonopoly authorities. The article outlines the prerequisites for a new stage in the evolution of economic analysis, due to the transition of traditional markets to a new business format — digital, the emergence of new markets based on IT-technologies. The new philosophy of market regulation requires fundamentally new methodological approaches to assessing the state of competition in them.

Keywords: *competition policy, market, analysis, appraisal, state of competition, antitrust regulation, evolution, methodological approaches, regulation, order.*

For citation: Gagarina I. V. Evolution of economic analysis in the system of competition policy in Russia // Russian Competition Law and Economy. 2021. No. 1 (25). P. 8—19, <https://doi.org/10.47361/2542-0259-2021-1-25-8-19>

The author declare no conflict of interest.

Введение

Первостепенная роль экономического анализа в антимонопольном правоприменении неоспорима, поскольку экономический анализ является первым этапом процесса принятия регуляторного решения и представляет собой процедуру, направленную как на получение доказательств, так и на оформление результатов анализа в качестве самостоятельного доказательства.

Ядро механизма экономического анализа в системе конкурентной политики в России составляет анализ состояния конкуренции на рынках, призванный ответить на ключевые вопросы о необходимости вмешательства государства в экономику, построить определенные прогнозы и внести изменения в состав, содержание и характер применения используемых инструментов как регуляторами рынка, так и субъектами. По результатам анализа состояния конкуренции агенты рынка могут принимать решения о вхождении на рынок, интенсификации или сворачивании усилий по упрочнению своего положения на нем или выхода с рынка, а регуляторы рынка определять степень нарушений и уровень адекватного наказания [12, с. 77].

Методология анализа состояния конкуренции, ее соответствие целям регулирования, интерпретация полученных результатов антимонопольными органами все чаще становятся предметами научных и профессиональных дискуссий на различных площадках. Основным поводом для таких дискуссий в последнее время выступают структурные изменения в экономике, происходящие в том числе из-за сжатия традиционных товарных рынков, не готовых перейти на дистанционный формат оказания услуг, и появление новых рынков, сопряженных с ИТ-технологиями.

Федеральная антимонопольная служба накопила богатый опыт проведения аналитических исследований, большой вклад внесен регулятором и в развитие научной мысли. Эволюция экономического анализа следовала за модернизацией правовой системы, определяющей трансформацию конкурентной политики в стране. Именно адаптивность подходов к экономическому анализу в зависимости от целей государственной конкурентной политики обеспечивает эффективность работы регулятора.

В результате трансформации полномочий антимонопольных органов сформировалась сложная система экономических исследований [3, с. 173], которую можно представить в виде восьми алгоритмов в зависимости от целей регулирования. Между тем сегодня, в условиях стремительных структурных преобразований в экономике, существует понимание необходимости дальнейшего развития методологических подходов к экономическому анализу в целях достижения задач в рамках конкурентной политики. Еще не утихли споры

в отношении пятого антимонопольного пакета, как пандемия внесла свои коррективы в видение конкурентной политики будущего. Нужна новая философия антимонопольного регулирования, ориентированного не столько на пресечение правонарушений, сколько на создание условий для восстановления экономики в постпандемийный период. Требуется принципиально иной уровень экономического анализа по отдельным категориям дел и сделок с целью правильного и обоснованного взвешивания эффектов [9, с. 87].

Экономический анализ на начальном этапе развития конкурентной политики России

Рассматривая полномочия антимонопольного органа в настоящий период развития и обобщая все происходящие трансформации за почти 30 лет существования, можно выделить четыре укрупненных этапа развития системы антимонопольного регулирования в России [4, с. 13], включая эволюцию экономического анализа как неотъемлемой составляющей системы оценки рынка и регулирования конкурентных отношений (см. рис.1).

На начальном этапе развития — в период с 1990 по 1996 г. — в России сформирована система государственной антимонопольной политики, реализация которой была возложена на Государственный комитет РСФСР по антимонопольной политике и поддержке новых экономических структур, созданный в июле 1990 г. В качестве одной из главных задач государственной конкурентной политики того времени было определено создание наиболее благоприятных условий для развития всех видов предпринимательства в различных сферах экономики, в том числе путем формирования экономических, организационных и правовых условий, обеспечивающих развитие конкуренции на рынках [14, с. 12].

С 1992 г. антимонопольным ведомством положено начало нового для системы государственного регулирования экономики института — Государственного реестра РФ объединений и предприятий-монополистов, предполагающего помимо государственного регулирования цен в отношении включенных в него экономических субъектов иные ограничения хозяйственной деятельности, в том числе ограничения приватизации, обязанность принять к исполнению заказ на поставку продукции для государственных нужд и пр. В 1995 г. указанный реестр был преобразован в Реестр хозяйствующих субъектов, имеющих долю на рынке определенного товара более 35%, просуществовавший около 25 лет.

Регламентация первого порядка оценки состояния конкуренции на рынке была определена Приказом ГКАП РФ от 26.10.1993 № 112 «О Методических рекомендациях по определению границ и объемов товарных

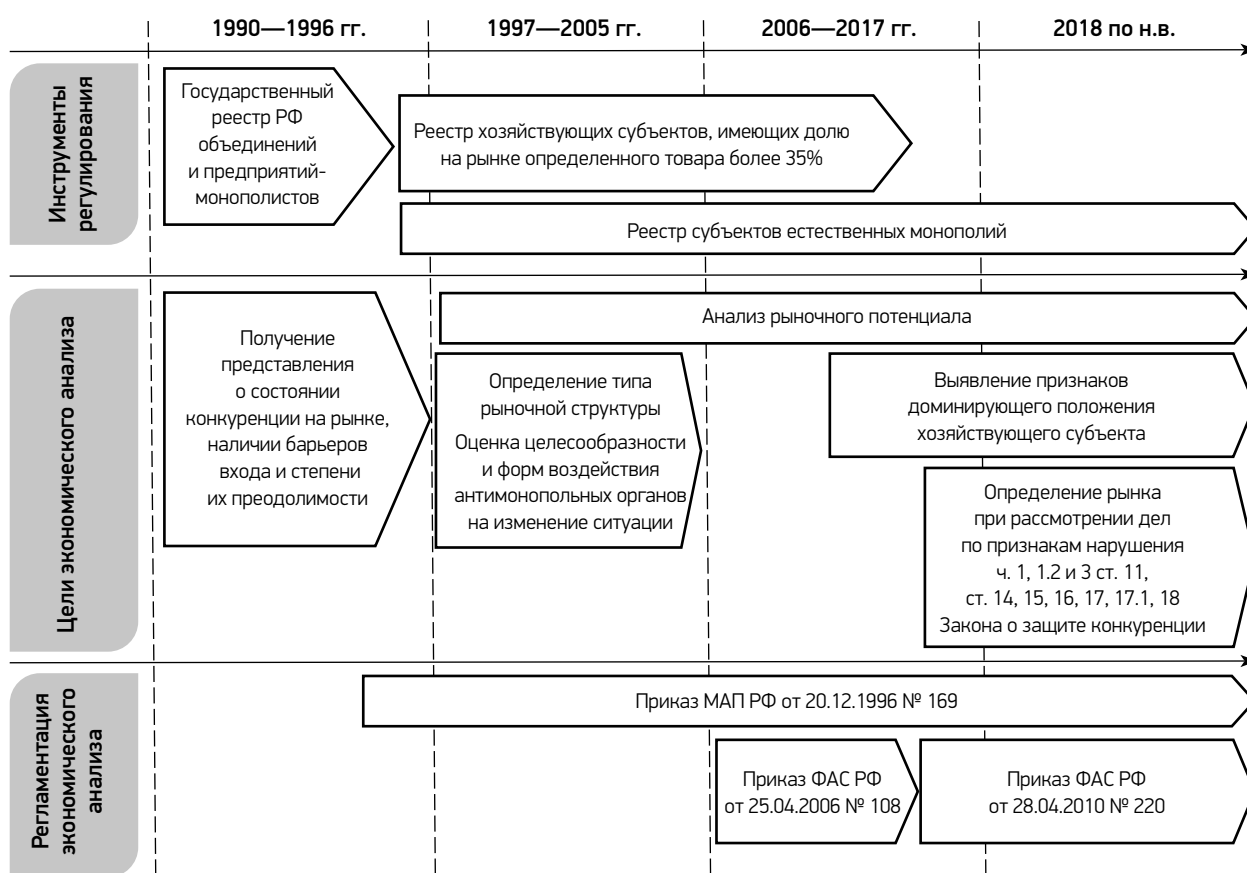


Рис. 1. Этапы трансформации государственной конкурентной политики и эволюция подходов к экономическому анализу в деятельности антимонопольных органов

Figure 1. Stages of transformation of state competition policy and the evolution of approaches to economic analysis in the activities of antitrust authorities.

рынков»¹. На первом этапе развития антимонопольного правоприменения для определения продуктовых границ товарного рынка применялся термин «товарная группа», под которым подразумевалась разновидность товара, обладающая близкими к нему потребительскими свойствами. В основе определения продуктовых границ рынка лежало мнение покупателей о равнозначности или взаимозаменяемости товаров, составляющих одну товарную группу. Это мнение определялось в результате сплошного или выборочного опроса покупателей и подкреплялось данными товароведческой экспертизы. Опрос проводился по группам покупателей, дифференцированным по способам участия в обороте товара (оптовый, мелкооптовый покупатель, покупатель единичного количества товара). Одним из наиболее точных критериев взаимозаменяемости по потреблению была определена перекрестная эластичность спроса.

В качестве метода оценки взаимозаменяемости товаров допускались экспертные оценки, интервью с потребителями и специалистами. Основными признаками единого географического рынка были определены незначительность затрат на перемещение покупателей к продавцу, уровень цен, отсутствие административных ограничений на ввоз или вывоз товаров и пр.

В 1994 г. появилось первое судебное толкование вопросов правоприменения в части оценки состояния конкуренции на рынке. Так, в Письме от 22.03.1994 № С1-7/ОП-169 Высший арбитражный суд РФ указал, что в каждом конкретном случае границы местного товарного рынка должны определяться с учетом необходимости защиты прав потребителя. При этом особое значение имеет наличие или отсутствие у потребителя возможности приобретать соответствующие товары за пределами границ рынка без дополнительных существенных затрат. Очевидно, что на первом этапе развития конкурентной политики в стране важное значение придавалось защите прав потребителей как самому незащищенному в тот момент участнику зарождающихся рыночных отношений.

¹ См.: Приказ ГКАП РФ от 26.10.1993 № 112 «О Методических рекомендациях по определению границ и объемов товарных рынков» // Экономика и жизнь. № 48. 1993.

Доминирующее положение хозяйствующего субъекта на рынке было определено результатом как внешних, так и внутренних факторов, к которым Приказом ГКАП РФ от 03.06.1994 № 67 относились:

- государственная политика, включая дифференцированную систему налогов, предоставление субсидий и других льгот;
- последствия сделок от слияний, присоединений, ликвидаций;
- производственные или научно-технические стратегии, в том числе внедрение нововведений;
- деятельность хозяйствующего субъекта по устранению конкурентов с рынка неконкурентными методами;
- соглашения между хозяйствующими субъектами (явные, тайные) и др.².

Методические рекомендации по определению доминирующего положения хозяйствующего субъекта на товарном рынке, утвержденные Приказом ГКАП РФ от 03.06.1994 № 67, являются действующими до сих пор в части, не противоречащей Федеральному закону от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» (далее — Закон о защите конкуренции)³.

К концу первого этапа развития конкурентной политики в стране был окончательно сформирован механизм регулирования естественных монополий, существующий по сегодняшний день. Появился еще один реестр — Реестр субъектов естественных монополий, формируемый с целью введения государственного регулирования в отношении хозяйствующих субъектов, осуществляющих деятельность в сферах, развитие конкуренции в которых технологически невозможно и оценивается наукой как «провал конкуренции» или фиаско рынка, требующее вмешательства государства.

Формирование подходов к экономическому анализу в период с 1997 по 2005 г.

На втором этапе (с 1997 по 2005 г.) задачи антимонопольного органа от формирования рыночных отношений и широкой институциональной поддержки предпринимательства больше сконцентрировались на антимонопольном регулировании с широким набором полномочий в области контрольно-надзорной деятельности поведения субъектов экономических отношений на товарных рынках [4, с. 14].

Экономический анализ стал неотъемлемой частью антимонопольного регулирования. С 1996 г., после принятия нового порядка (Приказ МАП РФ от 20.12.1996

№ 169), аналитические исследования проводились в целях:

- анализа состояния конкурентной среды на федеральных и региональных товарных рынках, выполняемого при подготовке Государственного доклада по конкурентной политике, Государственной программы демонополизации, отраслевых и региональных программ демонополизации;
- анализа при разработке программы мер по преодолению барьеров входа на товарные рынки, программ поддержки предпринимательства и развития конкуренции;
- анализа социально-экономических последствий принятия нормативных актов для состояния конкуренции на товарных рынках;
- при рассмотрении дел о нарушении антимонопольного законодательства⁴.

Результаты анализа использовались также для оценки целесообразности и форм воздействия антимонопольных органов на изменение ситуации. На обозначенном этапе эволюции экономического анализа установление доминирующего положения хозяйствующего субъекта в ходе исследования состояния конкуренции на рынке не выделялось в отдельную процедуру доказывания, подлежащую отражению в аналитическом отчете.

Отличительной особенностью Приказа МАП № 169 является содержащаяся в нем регламентация анализа рыночного потенциала хозяйствующего субъекта, подлежащая применению по сегодняшний день. Выявление наличия рыночного потенциала требуется при наличии неблагоприятных структурных предпосылок для развития конкуренции на товарных рынках и предполагает анализ поведения хозяйствующего субъекта, занимающего наибольшую долю на рынке по отношению к своим конкурентам, рыночный потенциал которых состоит в возможности оказывать решающее влияние на общие условия обращения товара на соответствующем рынке и (или) затруднять доступ на рынок другим хозяйствующим субъектам. Приказ МАП № 169 предусматривает не только измерение рыночного потенциала, но и определение направлений его использования, в том числе в ущерб конкуренции.

К 2006 г. система антимонопольного регулирования сформировалась с учетом отраслевых особенностей экономики, но у общества сохранялся запрос на дальнейшее развитие рыночных отношений в стране в связи со сменой технологического уклада, началом развития цифровых потребительских рынков.

² См.: Приказ ГКАП РФ от 03.06.1994 № 67 «О Методических рекомендациях по определению доминирующего положения хозяйствующего субъекта на товарном рынке» // Вестник ВАС РФ. № 11. 1994.

³ См.: Федеральный закон от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» // Российская газета. № 162. 27.07.2006.

⁴ См.: Приказ МАП РФ от 20.12.1996 № 169 «Об утверждении Порядка проведения анализа и оценки состояния конкурентной среды на товарных рынках» // Российские вести. № 23. 06.02.1997.

Изменение подходов к экономическому анализу в период с 2006 по 2017 г.

Совершенствование правовой основы антимонопольного регулирования в 2006 г., ознаменованное принятием Закона о защите конкуренции, определило начало третьего этапа трансформации конкурентной политики в России.

Порядок оценки состояния конкуренции на товарных рынках был исключен из Приказа МАП № 169, его регламентация вошла в Приказ ФАС № 108. Анализ конкурентной среды на рынках стал проводиться в целях:

- рассмотрения дел по признакам злоупотребления хозяйствующим субъектом доминирующим положением на рынке, наличия соглашений (согласованных действий) хозяйствующих субъектов, ограничивающих конкуренцию;
- контроля за созданием и реорганизацией коммерческих и некоммерческих организаций, за сделками по приобретению акций (долей) в уставном капитале коммерческих организаций;
- выдачи предписаний о принудительном разделении (выделении) коммерческих организаций и некоммерческих организаций, осуществляющих предпринимательскую деятельность;
- формирования Реестра хозяйствующих субъектов, имеющих на рынке определенного товара долю более 35%⁵.

Процедура установления доминирующего положения хозяйствующего субъекта получила статус государственной функции (Приказ ФАС России от 25.05.2012 № 345)⁶.

В составе этапов анализа рынка появилась процедура определения временного интервала исследования товарного рынка. Временной интервал в тот момент не ограничивался одним годом и определялся исходя из цели исследования, особенностей товарного рынка и доступности информации.

В качестве основного метода определения продуктовых и географических границ рынка признавался анализ сведений, представляемых покупателями товара, результатов выборочного опроса покупателей. Наблюдение за товарными рынками, экономико-статистические рас-

четы, экспертные оценки характеристик товаров и особенностей потребления товаров, сведения о товарных рынках, конкурентах и формировании ценовой политики, представляемых продавцами анализируемого товара, были регламентированы как вспомогательные и применялись в случаях недостаточности информации, полученной при опросе покупателей.

Приказом ФАС № 108 впервые введено понятие «тест гипотетического монополиста», не вошедший в то время в перечень обязательных методов и призванный ответить на следующие вопросы:

- будет ли в результате указанного повышения цены покупатель заменять рассматриваемый товар другими товарами;
- происходит ли снижение объема продаж, делающее такое повышение цен невыгодным для продавца.

Процедура осуществлялась до тех пор, пока не будет выявлена группа товаров, цена на которые может быть повышена на 5—10% без снижения выгоды для продавца (совокупной выгоды для продавцов). Товары, входящие в такую группу, признавались взаимозаменяемыми.

Определение границ рынка путем применения теста гипотетического монополиста (далее по тексту — ТГМ) было заимствовано из практики зарубежных антимонопольных ведомств. Так, в США ТГМ в тот момент являлся единственным методом определения рынка, а в странах Европейского союза — одним из основных [1, с. 6].

Экспертным сообществом стало применяться понятие «релевантный рынок», определяющее соотносимость продуктовых и географических границ рынка с исследуемой ситуацией, подлежащей антимонопольному регулированию, введенное впервые в оборот в США в середине прошлого столетия.

После принятия в июле 2006 г. Закона о защите конкуренции количество заявлений, поступивших в антимонопольный орган по признакам нарушения ст. 10, 11, резко возросло (за период с 2007 по 2011 г.: ст. 10 на 67%, ст. 11 на 88% [16, с. 35]). Споры в судах преимущественно сводились к оспариванию границ рынка и долей хозяйствующих субъектов на нем. Оценка экспертного сообщества низкого качества экономического анализа в деятельности антимонопольных органов определила необходимость совершенствования методологических подходов, в том числе процедуры проведения ТГМ. В 2010 г. Порядок проведения анализа и оценки состояния конкурентной среды на товарном рынке, утвержденный Приказом ФАС № 108, утратил силу.

Приказом ФАС России «Об утверждении Порядка проведения анализа состояния конкуренции на товарном рынке» № 220 от 28.04.2010 (далее — Приказ ФАС № 220) утвержден новый порядок, в первоначальной редакции предусматривавший исключение из обязанности антимонопольных органов проводить анализ рынка в случае установления доминирующего положения хозяйствующего субъекта в условиях естественной

⁵ См.: Приказ ФАС РФ от 25.04.2006 № 108 «Об утверждении Порядка проведения анализа и оценки состояния конкурентной среды на товарном рынке» // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. № 32. 07.08.2006.

⁶ См.: Приказ ФАС России от 25.05.2012 № 345 «Об утверждении административного регламента Федеральной антимонопольной службы по исполнению государственной функции по установлению доминирующего положения хозяйствующего субъекта при рассмотрении заявлений, материалов, дел о нарушении антимонопольного законодательства и при осуществлении государственного контроля за экономической концентрацией» // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. № 8. 25.02.2013.

монополии, а также при рассмотрении дел о нарушении антимонопольного законодательства, возбужденных по признакам нарушения ч. 1, 1² и 3 ст. 11, ст. 14, 15, 16, 17, 17¹, 18 Закона о защите конкуренции⁷. При формировании Реестра хозяйствующих субъектов, имеющих долю на рынке определенного товара более 35%, не требовалось определять барьеры входа и давать оценку состояния конкурентной среды на рынке.

При проведении ТГМ в качестве продуктовых границ товарного рынка стал рассматриваться наименьший набор товаров, цены на которые могут быть повышены продавцом без сопутствующей такому повышению цены утраты его выгоды.

Географические границы рынка определяются территорией, отвечающей хотя бы одному из условий:

- гипотетическое увеличение цены на обращающийся в пределах такой территории товар не ведет к тому, что потребители будут приобретать рассматриваемый товар на других территориях;
- гипотетическое увеличение цены на обращающийся в пределах такой территории товар не обуславливает утрату продавцом выгоды от продажи таких товаров по увеличенной цене.

Между тем эксперты по-прежнему отмечают допущение значительного количества как методологических ошибок в структурировании вопросов, так и комментариев по результатам опросов, что приводит к заключениям судов, не поддерживающим решения антимонопольных органов в определении рыночных границ, а впоследствии и доказывания наличия/отсутствия факта доминирующего положения и возможного злоупотребления им, иных нарушений антимонопольного законодательства [10, с. 8].

Первоначально Приказом ФАС № 220 устанавливались специальные условия определения географических границ рынка сфер деятельности субъектов естественных монополий исходя из наличия и расположения технологической инфраструктуры, возможностей доступа к ней и ее эксплуатации.

Дальнейшее развитие правоприменения привело к устойчивой тенденции роста дел, рассмотренных антимонопольными органами, и числа судебных споров. За период с 2010 по 2016 г. арбитражными судами было рассмотрено более 10 тыс. дел, что составило около 20% от решений по делам о нарушении антимонопольного законодательства. По ст. 10 Закона о защите конкуренции 38% обжалованных в суд правовых актов рассматривалось с участием экспертов [7, с. 7].

Минэкономразвития России по результатам экспертизы Приказа ФАС № 220 пришло к выводу, что исклю-

чение из обязанности антимонопольного органа проведения анализа состояния конкуренции на товарном рынке в случае, если субъект осуществляет деятельность в естественно-монопольной сфере, а также при рассмотрении дел по признакам нарушения ч. 1, 2 и 5 ст. 11, ст. 15, 16 Закона о защите конкуренции приводит к наложению несоразмерных оборотных штрафов. Эксперты выразили необходимость дополнить Порядок анализа состояния конкуренции на товарном рынке положением о проведении обзора состояния конкурентной среды на товарном рынке при рассмотрении дел о нарушении антимонопольного законодательства, возбужденных по признакам нарушения ч. 1, 2 и 5 ст. 11 Закона о защите конкуренции, а также в отношении субъектов естественных монополий по ст. 10 Закона о защите конкуренции.

В 2015—2016 гг. в Приказ ФАС № 220 внесены изменения в части установления специальных требований к анализу состояния конкуренции по составам нарушений антимонопольного законодательства, исключенным в первоначальной его редакции. ТГМ определен основным методом определения границ товарного рынка. Для идентификации рынков, находящихся в условиях естественной монополии, установлены административно-территориальный, организационный и технологический критерии.

Наименьший временной интервал анализа состояния конкуренции в целях установления доминирующего положения хозяйствующего субъекта определен длительностью один год или на срок существования товарного рынка, если он составляет менее чем один год.

С 2010 г. в формате разрешения проблемы повышения стандарта экономического анализа в антимонопольных расследованиях активно обсуждался вопрос упразднения Реестра хозяйствующих субъектов, имеющих долю на рынке свыше 35%. Соответствующее законодательное решение было принято в рамках четвертого антимонопольного пакета, что свидетельствовало о смене вектора применения результатов аналитических исследований — от формального применения информации о доле на рынке, закрепленной в обозначенном реестре, к оценке текущего состояния конкуренции на релевантном рынке.

В обозначенный период эволюции экспертами отмечается необходимость отказа от примата модели «структура — поведение — результат» и повышения значимости качественных показателей. Такой подход сформировался в экономически развитых странах [8, с. 88—89].

Особый интерес для антимонопольного регулирования стали представлять конгломератные рынки, продуктом обращения на которых являются сопряженные или взаимодополняющие продукты (сервисы), формирующие конечный сложный мультипродукт [10, с. 5]. По настоящее время актуальной методологической проблемой является определение таких рынков,

⁷ См.: Приказ ФАС России от 28.04.2010 № 220 «Об утверждении Порядка проведения анализа состояния конкуренции на товарном рынке» // «Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти». № 34. 23.08.2010.

поскольку регулятору необходимо ответить на вопрос: «Какая экономическая логика может объяснить стратегию фирмы, создающей бесплатный продукт для потребителя?» [15, с. 6].

Современный этап развития экономического анализа

Начало четвертого этапа трансформации конкурентной политики России связано с подписанием Президентом РФ Указа «Об основных направлениях государственной политики по развитию конкуренции» и утверждением «Национального плана развития конкуренции в Российской Федерации на 2018—2020 гг.». С этого момента в стране появились стратегия государственной конкурентной политики, принципы и механизм ее реализации [4, с. 17].

Для органов власти и органов местного самоуправления одним из основных целевых ориентиров содействия развитию конкуренции определено выявление потенциала развития экономики. Механизм реализации конкурентной политики в регионах сформирован в форме Стандарта развития конкуренции, которым предусмотрено формирование перечня товарных рынков на основе анализа результатов мониторинга состояния конкуренции и оценки наличия/отсутствия административных барьеров, деятельности субъектов естественной монополии, удовлетворенности потребителей качеством товаров, работ, услуг, состоянием ценовой конкуренции, развития передовых производственных технологий и их внедрения, процесса цифровизации экономики, формирования ее новых рынков и пр. Характеристика состояния конкуренции на товарных рынках, включенных в перечень, в том числе анализ факторов, ограничивающих конкуренцию на них, подлежит отражению в соответствующем докладе субъекта РФ.

Экономический анализ рынков на современном этапе вышел за пределы антимонопольного регулирования и в большей степени сосредоточен на выявлении «узких» мест в экономике, что свидетельствует о новом этапе его эволюции и начале формирования нового механизма экономического анализа в системе конкурентной политики России.

Первая редакция Стандарта развития конкуренции была утверждена в 2015 г. и не содержала каких-либо рекомендаций для регионов по проведению аналитических исследований, что породило много вопросов о процедурах исследования рынков с целью выявления потенциала их развития и определило необходимость разработки единой методики мониторинга состояния и развития конкуренции на товарных рынках, утвержденной в последствии Минэкономразвития РФ. Методикой предполагается проведение опросов населения и субъектов предпринимательской деятельности, экспертных опросов с целью получения информации:

- о структуре товарных рынков по категориям бизнеса;

- о размере индекса Херфиндала — Хиршмана (НИИ), коэффициента рыночной концентрации (CR-3) для трех крупнейших хозяйствующих субъектов и их интерпретации в соответствии с Приказом ФАС № 220;
- о причинах изменения или отсутствия изменения количества конкурентов по сегментам бизнеса за последние три года;
- о состоянии конкуренции между поставщиками основного закупаемого респондентом товара (работы, услуги) по сегментам бизнеса (в динамике);
- о мерах повышения конкурентоспособности, которые предпринимались за последние 3 года в организациях;
- о видах административных барьеров во всех сферах регулирования и их уровне;
- об уровне и преодолении административных барьеров для ведения текущей деятельности и открытия нового бизнеса на рынке по масштабам бизнеса;
- об изменении уровня административных барьеров за последние три года по масштабам бизнеса;
- об эффективности деятельности органов власти на основном рынке респондентов по масштабам бизнеса;
- о результатах рассмотрения обращений предпринимателей с жалобами об устранении административных барьеров, структуре таких жалоб;
- о наличии (отсутствии) возможности недискриминационного доступа на товарные рынки субъекта Российской Федерации и на товарные рынки приграничных субъектов Российской Федерации;
- о благоприятных или неблагоприятных условиях ведения деятельности хозяйствующих субъектов, длительности жизненного цикла хозяйствующего субъекта.

При этом в рамках мониторинга деятельности субъектов естественной монополии надлежит оценить степень развития конкуренции на товарных рынках с присутствием таких субъектов, эффективность реализации ими инвестиционных программ/проектов как факторов развития рынков.

На современном этапе развития подходов к экономическому анализу в целях антимонопольного регулирования ключевая роль отведена разъяснениям Президиума ФАС России (рис. 2), содержащим подробную правоприменительную позицию в увязке с регламентацией аналитических исследований. Появились подходы к идентификации сопоставимых рынков, установлению признаков монопольно высокой/низкой цены в зависимости от наличия сопоставимых условий. Обозначена необходимость установления объективной взаимосвязи между действиями (бездействием) на одном рынке и последствиями на смежном рынке. Высказана позиция о недопустимости установления коллективного доминирующего положения только на основании сведений о размерах долей хозяйствующих субъектов без рассмотрения всех качественных характеристик товарного рынка, о необходимости доказывания причинно-следственной связи между соглашением и наступившими



Рис. 2. Разъяснения Президиума ФАС России о подходах к экономическому анализу в целях антимонопольного регулирования
Figure 2. Clarifications of the Presidium of the FAS Russia on approaches to economic analysis for the purpose of antimonopoly regulation

или потенциальными последствиями в виде повышения, снижения или поддержания цен на торгах. При расчете убытков рекомендовано проводить контрфактуальный анализ, основанный на ряде предположений об издержках, ценах, объемах продаж, общем размере рынка, прибыльности и прочих параметрах конкурентной среды, которые гипотетически могли бы иметь место, если бы нарушения не произошло. Гипотетическая оценка при этом может быть проведена путем сравнения фактических данных на сопоставимых рынках либо путем на одном рынке в сопоставимых условиях, либо экономического моделирования и финансового моделирования.

Дела ФАС России в отношении Microsoft, Google, Apple, Booking.com, Headhunter положили начало фор-

мированию новых подходов к анализу рынков с учетом их цифровой специфики. Создание «правил» экономического анализа цифровых рынков, несомненно, является новым этапом его эволюции, сопряженным с очередной модернизацией правовой системы. Подготовлен пятый антимонопольный пакет, названный ФАС России как «цифровой». Ведется работа по подготовке Проекта разъяснений Президиума ФАС России «Об отдельных вопросах анализа состояния конкуренции».

Формирование новых рынков, основанных на использовании информационных и коммуникационных технологий, и обеспечение лидерства на этих рынках за счет эффективного применения знаний, развития российской экосистемы цифровой экономики провозглашены

национальными интересами, равно как национальным интересом в области цифровой экономики обозначено совершенствование антимонопольного законодательства, в том числе при предоставлении программного обеспечения, товаров и услуг с использованием сети Интернет лицам, находящимся на территории Российской Федерации.

Достижение задач, определенных Стратегией развития информационного общества в Российской Федерации на 2017—2030 гг., предполагается путем создания экосистемы цифровой экономики, устранения административных барьеров, обеспечения недискриминационного доступа к товарам и услугам, производимым или реализуемым российскими организациями на цифровых рынках, обеспечения соблюдения антимонопольного законодательства при ведении бизнеса российскими и иностранными организациями в сфере цифровой экономики.

На современном этапе появилось легальное определение понятия «интернет вещей», под которым понимается концепция вычислительной сети, соединяющей вещи (физические предметы), оснащенные встроенными информационными технологиями, для взаимодействия друг с другом или с внешней средой без участия человека. Обсуждается необходимость введения легальной дефиниции понятия «смарт-контракт» [5, с. 71], в качестве которого предложено понимать «договор в электронной форме, исполнение прав и обязательств по которому осуществляется путем совершения в автоматическом порядке цифровых транзакций в распределенном реестре цифровых транзакций в строго определенной таким договором последовательности и при наступлении определенных им обстоятельств».

Экспертным обществом введено понятие «цифровое неравенство», подразумевающее неравенство в доступе к знаниям, информации, а также технологиям работы в цифровой среде [6, с. 109].

«Цифровым» антимонопольным пакетом предполагается дефиниция понятий «цифровая платформа» и «сетевой эффект», определяющих условия установления доминирующего положения экономических субъектов на цифровых рынках.

Подходы к определению доминирующего положения на таких рынках определены в международной практике. Так, в Германии исходя из сетевых эффектов, генерируемых за счет особой функциональности предлагаемой платформой, было признано доминирующее положение Facebook на рынке социальных сетей. В решении Федерального офиса по картелям отмечено, что такие сетевые эффекты в первую очередь привязаны к пользовательской идентичности — пользователям важно, чтобы той же социальной сетью пользовались определенные люди, — а во вторую очередь определяются числом пользователей в целом [13, с. 81].

Пользователи являются ключевым элементом рынков с сетевыми эффектами, наделяющим рыночной властью

субъекта рынка. В таком случае речь идет еще об одном факторе цифровых рынков — «нулевой» цене, когда потребители платят за услуги не деньгами, а своим вниманием и информацией [2, с. 35].

Ключевой проблемой анализа цифровых рынков в настоящий момент является отсутствие нормативно закрепленных методологических подходов к определению продуктовых и географических границ. Очевидно, что при наличии сетевых эффектов ТГМ как метод определения рынка будет неэффективен, поскольку невозможно оценить реакцию потребителя на изменение «нулевой» цены. В данном случае оценке подлежат поведенческие аспекты, методологические подходы к которой необходимо сформировать в самое ближайшее время.

Планом мероприятий по реализации Стратегии развития конкуренции и антимонопольного регулирования в Российской Федерации на период до 2030 г. ФАС России в 2020 г. было запланировано внесение изменений в Приказ ФАС № 220 в части определения порядка проведения анализа состояния конкуренции на товарном рынке, на котором взаимодействие продавцов и покупателей организуется и обеспечивается посредством цифровых платформ, учитывающих наличие сетевых эффектов, а также установления и оценки воздействия сетевых эффектов на возможность хозяйствующего субъекта оказывать решающее влияние на общие условия обращения товара на рынке.

Заключение

Эволюция экономического анализа в деятельности антимонопольных органов свидетельствует о том, что любые попытки сократить объемы проведения аналитических исследований, упростить подходы приводили к росту ошибок I и II рода, что влекло снижение эффективности деятельности антимонопольного ведомства и создавало риски нарушения баланса применения защитных мер конкурентной политики и позитивных эффектов для экономики.

Сегодня мы переживаем смену технологического уклада и смену мирохозяйственного порядка, обусловленных структурными кризисами⁸, что неизбежно повлечет за собой новый виток трансформации конкурентной политики в России.

Ожидается, что в постпандемийный период экономика станет менее конкурентной из-за сокращения сектора малого и среднего предпринимательства, не готового в текущем моменте перестроиться на дистанционный формат оказания услуг, из-за сокращения спроса и, как следствие, — сжатия рынков. Международными экспертами отмечается необходимость трансформации

⁸ Глазьев С. Ю. «О глобальном экономическом кризисе, пандемии, возможностях и перспективах России». Интервью. Электронный ресурс: www.glazev.ru

подходов к конгломератным сделкам слияния, анализа позитивных/негативных эффектов слияний, наблюдения за приобретением стартапов, анализа потенциальных последствий для рынка, основанного на применении разнообразных «теорий вреда» [11. с. 20].

Развитие экономического анализа в таких условиях является первостепенной задачей, поскольку от качества его результатов будет зависеть эффективность мероприятий по развитию новых рынков. ■

Литература

1. Анализ товарных рынков в антимонопольном регулировании. Технологии и алгоритмы / Под ред. Д. А. Алешина. М.: ФАС России; Маркет ДС, 2007. 120 с. [Aleshin D.A. (ed) Analysis of Commodity Markets in the Antimonopoly Reregulation. Technologies and algorithms. Moscow: Market DS Publ., 2007. 120 p. (In Russ.)]
2. Антимонопольное регулирование в цифровую эпоху: Как защищать конкуренцию в условиях глобализации и четвертой промышленной революции: Монография / Под ред. А. Ю. Цариковского, А. Ю. Иванова, Е. А. Войниканис. 2-е изд. М.: 2019. 392 с. [Tsarikovsky A.Yu., Ivanov A.Y., Voinikanis E.A. (ed.): Antitrust regulation in the digital age: How to protect competition in the context of globalization and the fourth industrial revolution: Monograph. Moscow. 2019. 392 p. (In Russ.)]
3. Гагарина И. В. Механизм оценки состояния конкуренции на рынках, применяемый антимонопольными органами при осуществлении государственной конкурентной политики // Вестник Тюменского гос. ун-та. Социально-экономические и правовые исследования. 2019. Т. 5. № 2. С. 171—185. [Gagarina I.V. The mechanism for assessing the state of the competition on the markets, applied by antimonopoly authorities in the course of state competition policy. Tyumen State University Herald. Social, Economic, and Law Research, V. 5. No. 2. P. 171—185 (In Russ.)] DOI: 10.21684/2411-7897-2019-5-2-171-185
4. Гагарина И. В. Князева И. В. Трансформация антимонопольной политики и полномочий ФАС России: история эволюций, статистические маркеры и возможные перспективы // Государственное и муниципальное управление. Ученые записки. 2020. № 2. С. 11—26. [Gagarina I.V., Knyazeva I.V. Transformation of the antimonopolypolicy and powers of the fas russia: evolution history, statistical markers and possible prospects // State and municipal management. Scholar notes. 2020. No. 2. P. 11—26 (In Russ.)] DOI:10.22394/2079-1690-2020-1-2-11-26
5. Захаркина А. В. Смарт-контракт в условиях формирования нормативной платформы экосистемы цифровой экономики Российской Федерации // Вестник Пермского ун-та. Юридические науки. 2020. Вып. 47. С. 66—82. [Zakharkina A. V. [Smart Contracts and the Development of Regulatory Framework for the Digital Economy Ecosystem in the Russian Federation] // Perm University Herald. Juridical Sciences. 2020. Issue 47. P. 66—82 (In Russ.)] DOI:10.17072/1995-4190-2020-47-66-82
6. Иванов А. Ю. Контроль монополизации в условиях цифровой экономики: первая часть дискуссии о пятом антимонопольном пакете // Закон. 2018. № 2. С. 106—119. [Ivanov A.Yu. Merger review in the digital age: episode one in discussions on the fifth competition law reform package // Zakon. 2018. No. 2. P. 106—119 (In Russ.)]
7. Князева И. В., Бондаренко И. В. Экспертное присутствие в арбитражных спорах по нарушению антимонопольного законодательства: результаты и возможности (количественный анализ судебной практики) // Юрист. 2017. № 19. С. 4—13. [Knyazeva I.V., Bondarenko I.V. Presence of expert in arbitration of disputes over violation of anti-monopoly legislation: results and opportunities (quantitative analysis of judicial practice) // Jurist. 2017. No. 19. P. 4—13 (In Russ.)]
8. Князева И. В. Лукашенко О. А. Модернизация теории и практики антимонопольного регулирования на современном этапе: принципы и тенденции (международный опыт) // Современная конкуренция. 2010. № 3 (21). С. 88—96. [Knyazeva I.V., Lukashenko O. A. Modernization of the theory and practices of antimonopoly regulation at the modern level: principles and tendencies (international experience) // Modern competition. 2010. No. 3 (21). P. 88—96 (In Russ.)]
9. Князева И. В. Пандемия COVID-19 как вызов для экономической конкуренции (аналитический обзор мер оперативного реагирования антимонопольных регуляторов весной 2020 года) // Российское конкурентное право и экономика. 2020. № 2 (22). С. 36—41. [Knyazeva I.V. COVID-19 pandemic as the call for the economic competition (the state of the art review of measures of rapid response of antimonopoly regulators in the spring of 2020) // Russian Competition Law and Economy. 2020. No. 2 (22). P. 36—41 (In Russ.)]
10. Князева И. В. Проблемные положения и рекомендации по использованию теста гипотетического монополиста (SSNIP-тест) для анализа дел, связанных с односторонним поведением компаний // Конкурентное право. 2016. № 2. С. 3—10. [Knyazeva I.V. Problem provisions and recommendations for using the hypothetical monopolist test (ssnip test) for the analysis of cases connected to unilateral conduct of the companies // Competition Law. 2016. No. 2. P. 3—10 (In Russ.)]
11. Князева И. В. Сцилла и Харибда антимонопольного правоприменения в условиях социально-экономи-

- ческого кризиса, вызванного пандемией COVID-19 // Современная конкуренция. Т. 14. 2020. № 2 (78). С. 5—25. [Knyazeva I. V. The Scylla and Charybdis of antitrust enforcement in the context of the socio-economic crisis caused by the COVID-19 pandemic // Modern competition. Vol. 14. 2020. No. 2 (78). P. 5—25 (In Russ.)] DOI: 10.37791/1993-7598-2020-14-2-5-25
12. Князева И. В. Специфические характеристики рынка услуг и особенности определения релевантного товарного рынка для целей антимонопольного правоприменения // Российское конкурентное право и экономика. 2018. № 3 (15). С. 62—69. [Knyazeva I. V. Specific characteristics of the market of services and peculiarities of definition of relevant commodity for the objectives of antimonopoly human application // Russian Competition Law and Economy. 2018. No. 3 (15). P. 62—69 (In Russ.)]
13. Позднякова А. Э., Котова Д. А., Семенова Е. В. Вопросы конкуренции на рынке социальных сетей // Закон. 2020. № 2. С. 74—85. [Pozdnyakova A. E., Kotova D. A., Semenova E. V. Competition on the social network market // Zakon. 2020. No. 2. P. 74—85 (In Russ.)]
14. Цыганов А. Г. Антимонопольные органы России (история создания и развития) // Российское конкурентное право и экономика. 2020. № 3 (23). С. 11—15. [Tsyganov A. G. Antitrust authorities of Russia (history of creation and development) // Russian Competition Law and Economy. 2020. No. 3 (23). P. 11—15 (In Russ.)] <https://doi.org/10.47361/2542-0259-2020-3-23-11-15>
15. Шаститко А. Е., Паршина Е. Н. Рынки с двусторонними эффектами: спецификация предметной области // Современная конкуренция. Т. 10. 2016. № 1 (55). С. 5—18. [Shastitko A. E., Parshina E. N. Two-sided markets: the subject matter specification // Modern competition. Vol. 10. 2016. No. 1 (55). P. 5—18 (In Russ.)]
16. Горейко Н. А. и др. Экономический анализ в применении норм антимонопольного законодательства: эмпирические оценки и пути развития / Под ред. Павловой Н. С. Вступ. ст. Цыганова А. Г. М.: МАКС Пресс, 2014. 216 с. [Goreyko N. A., Tsyganov A. G., Pavlova N. S. (ed) et al. Economic analysis in the application of antitrust legislation: Empirical assessments and development paths. Moscow: MAKS Press Publ., 2014. 216 p. (In Russ.)]

Сведения об авторе

Гагарина Ирина Владимировна: директор Департамента государственного регулирования цен и тарифов Курганской области
E-mail: irina.gagarina@icloud.com

Статья поступила в редакцию: 20.09.2020
Принята к публикации: 10.11.2020
Дата публикации: 29.03.2021

The paper was submitted: 20.09.2020
Accepted for publication: 10.11.2020
Date of publication: 29.03.2021