

*Кудрявцев К. А., канд. экон. наук, доцент кафедры экономики и организации производства  
Поволжского Государственного технологического университета, г. Йошкар-Ола, KudryavcevKA@volgatech.net*

## Провалы государства в антимонопольном регулировании

В статье раскрыты основы концепции государственного антимонопольного регулирования, дается определение провала государства в регулировании. По итогам анализа поправок, введенных третьим и четвертым антимонопольными пакетами, исследованы провалы в государственном антимонопольном регулировании. С использованием сценарного подхода при анализе конкурентной среды, в делах о запрещенных согласованных действиях, доказано, что необходимо определять пороговые значения индекса концентрации Герфиндаля-Гиршмана, а не считать доли, потому что их минимальный размер, определенный в Федеральном законе «О защите конкуренции от 26 июля 2006 г. № 135-ФЗ» (далее — Закон о защите конкуренции), еще не говорит о потенциальных возможностях хозяйствующих субъектов к ограничению конкуренции на товарном рынке. С использованием статистического метода доказано, что введенный критерий, требующий определения размера выручки хозяйствующих субъектов при установлении доминирующего положения, понизил качество антимонопольного регулирования, так как на региональных товарных рынках исключается множество организаций, ранее подпадавших под антимонопольный контроль. С применением общенаучных методов в статье также раскрываются провалы в антимонопольном регулировании, связанные с определением временного интервала исследования при анализе товарных рынков; с отсутствием необходимости ведения Реестра хозяйствующих субъектов; невозможностью привлечения к ответственности монополистов за нарушения интересов отдельных потребителей в делах о злоупотреблении доминирующим положением. Выводы о провалах в антимонопольном регулировании и сдвиге в балансе интересов между государством, хозяйствующими субъектами и потребителями в статье также подтверждаются анализом динамики количества возбужденных дел о нарушении антимонопольного законодательства. По результатам исследования определяется, на чьей стороне сегодня находится баланс интересов в модели антимонопольного регулирования, раскрываются направления дальнейшего совершенствования антимонопольного регулирования и дается характеристика его современной фазы.

**Ключевые слова:** конкуренция, монополия, антимонопольное регулирование, провалы государства, баланс интересов, доминирующее положение, согласованные действия, анализ товарных рынков, хозяйствующий субъект, потребитель.

### Введение

Первые антимонопольные законы (1889 г. — Канада, 1890 г. — США) появились в период преобладания неоклассической школы в модели государственного регулирования экономики. Ключевая идея неоклассиков заключалась в саморегулировании экономики, достижении равновесия между сбережениями и инвестициями (производство само создает для себя достаточный спрос). Данная модель регулирования функционировала во вре-

мя перехода к третьему технологическому укладу (1880–1930 гг.), ее итог — Великая депрессия 1929–1933 гг.

В этот период один из представителей кембриджской неоклассической школы и основатель экономической теории благосостояния А. Пигу в книге «Экономическая теория благосостояния» пишет, что использовать государственный контроль над частной монополией — это крайне несовершенный способ приближения отрасли по уровню цен и объему продукции к состоянию, соответствующему условиям простой конкуренции.

А. Пигу цитирует профессора Дюрана, опубликовавшего в Ежеквартальном журнале экономики в 1914 г.: «Правительственное регулирование цен и прибыли частных концернов всегда связано со значительным расточительством, дублированием усилий и затрат. Оно означает, что одной и той же работой занимаются две группы лиц. При определении политики цен управляющие и работники корпорации должны анализировать бухгалтерские данные об издержках и условиях спроса. Вслед за ними еще раз это должны делать должностные лица и работники правительственных учреждений. Кроме того, поскольку эти две группы лиц при выполнении своей работы руководствуются разными мотивами, начинаются трения и тяжбы, а это означает дополнительные расходы. Накладывать огромный правительственный механизм на огромный механизм частного предпринимательства — расточительство, которого следует, если возможно, избегать» [Pigu, 1985, с. 456].

Данные соображения, несмотря на их давность, частично актуальны и по сей день. Однако это не означает, что нужно применять государственное регулирование в том объеме, о котором говорили неоклассики. Рассматривая дела, возбужденные по признакам нарушения антимонопольного законодательства, специалисты антимонопольных органов запускают процедуру дублирования временных усилий и затрат, которые в итоге оплачиваются государством и предпринимателями. Однако несмотря на всю затратность указанной процедуры, данный механизм необходимо применять к монополистам, так как государство может способствовать преодолению нарушения равновесия в объеме производства, а следовательно, снизить или увеличить цену товара.

Антимонопольное регулирование получило широкое распространение и ужесточение в развитых странах во время доминирования кейнсианской модели государственного регулирования экономики, главенствование которой совпало с четвертым

технологическим укладом (1930–1970 гг.). Дж. М. Кейнс писал о необходимости определения функциональной зависимости между занятостью, потреблением и инвестициями, т. е. о создании платежеспособного «эффективного» спроса [Keynes, 1936], за что обрел славу «спасителя капитализма».

С начала 70-х гг. XX века инфляция, сопровождающаяся стагнацией производства и ростом безработицы, привела к смене кейнсианства на неоконсервативную модель государственного регулирования (период перехода к пятому технологическому укладу 1970–2010 гг.), теоретической основой которой послужили концепции неоклассического направления экономической теории, таких ее вариантов, как монетаризм (М. Фридмен [Friedman M., Schwartz A., 1982; Friedman M., Schwartz A., 1970]), теории экономики предложения (А. Лаффер [Laffer, A., Seymour J., 1979]) и рациональных ожиданий (Дж. Мут [Muth J., 1961], Р. Лукас [Lucas R., 1972]).

Предлагалось отказаться от регулирования предложения путем стимулирования эффективного спроса, воссоздать классический механизм накопления и возродить рыночный механизм, свободу частного предпринимательства.

Данный этап продолжился появлением и сменой ряда моделей государственного регулирования экономики, в итоге формирующих сегодня смешанную экономику. Антимонопольное законодательство в ряде стран характеризуется либерализацией и становится самостоятельным институтом.

Таким образом, в развитии антимонопольного регулирования (исследованию которого будет посвящена отдельная статья) наблюдается цикличность: начало развития (1889 г. до 1936 г. — 47 лет), широкое распространение (1936 г. по 1982 г. — 46 лет) и либерализация (с 1982 г. по настоящее время). Смене этапов развития антимонопольного регулирования соответствует смена моделей государственного

регулирования экономики, в основе которых лежат стадии депрессии волн экономического цикла и переход к новому технологическому укладу.

При этом во все указанные периоды необходимо учитывать тот факт, что государственное вмешательство в деятельность хозяйствующих субъектов на товарных рынках необходимо только тогда, когда на рынке не обеспечивается достижение Парето-эффективной аллокации ресурсов, т. е. существуют провалы рынка. Одним из провалов рынка является монополия, т. е. в этом случае на рынке необходима «видимая рука государства».

Однако и само государственное регулирование далеко не идеально, в связи с этим происходят институциональные преобразования, такие, например, как создание в 2015 г. единого мегарегулятора за счет консолидации Федеральной службы по тарифам с ФАС России [Кудрявцев, 2018]; разрабатываются и принимаются новые «антимонопольные пакеты»; происходит оптимизация государственного аппарата за счет сокращения численности государственных служащих, которое по данным, приведенным Д. А. Медведевым в 2016 г., составило 10% [Медведев, 2016, с. 25].

Отечественные ученые С. Б. Авдашева [Avdasheva, Golovanova, Korneeva, 2016; Avdasheva, Kryuchkova, 2015; Авдашева, 2012], И. В. Князева [Князева, 2016; Князева, Лукашенко, 2011], И. Р. Курнышева [Курнышева, 2016], Ю. Б. Рубин и А. И. Коваленко [Рубин, Матвиенко, Коваленко, 2014] указывали на неидеальность государственного антимонопольного регулирования, в частности А. Е. Городецкий отмечал, что антимонопольные институты не заняли то место в государственном регулировании и управлении, которое они имеют на Западе как один из мощных охранительных устоев рыночной экономики, интересов общества, прав граждан как потребителей [Некоторые итоги развития..., 2012, с. 13].

Следовательно, концептуальной основой государственного антимонопольного регулирования в Российской Федерации должно стать достижение баланса интересов между государством, хозяйствующими субъектами и потребителями. Любой сдвиг в указанной модели в результате проводимых преобразований в сторону одного из трех субъектов в модели за счет ухудшения двух других будет являться дисбалансом, т. е. *провалом в государственном антимонопольном регулировании*.

Таким образом, цель данной статьи — исследование наиболее значимых, на взгляд автора, провалов в государственном антимонопольном регулировании и методов их устранения по итогам принятия третьего и четвертого антимонопольных пакетов.

Необходимо подчеркнуть, что исследование провалов государства в данной статье не рассматривается с точки зрения теории общественного выбора, так как провалы государства в данной теории — это случаи, когда государство (правительство) не в состоянии обеспечить эффективное распределение и использование общественных ресурсов. Теория ошибок первого и второго рода (привлечения невиновных и не привлечения виновных к ответственности) также не лежит в основе исследования, несмотря на то, что выявляемые провалы так или иначе ведут к этим ошибкам. Предлагаемое определение провалов государства рассматривается с точки зрения представленной выше концепции антимонопольного регулирования, основанной на балансе интересов субъектов рынка. Разработанному подходу наиболее близко соответствуют патерналистские провалы (нерациональные действия государства, приводящие к потерям благосостояния) общей теории изъятий смешанной экономики. Согласно данной теории экономические агенты находятся под направленным воздействием патера с целью изменения их поведения в соответствии с его установками [Рубинштейн, 2016]. Это и приводит к сдвигу баланса в интересах.

## Провалы в государственном антимонопольном регулировании

Первый ряд провалов, который будет рассмотрен, связан с *порядком проведения анализа товарного рынка* в целях установления доминирующего положения хозяйствующих субъектов, действующих на рынке:

1. Определение временно́го интервала исследования в размере одного года (ч. 9 ст. 5 Закона о защите конкуренции), который до введения третьего антимонопольного пакета (вступил в действие с 6 января 2012 г.) мог составлять, к примеру, один месяц.

Данным провалом зачастую пользовались антимонопольные органы, привлекая к ответственности хозяйствующие субъекты и улучшая свою статистику. По итогам внесенной поправки баланс интересов, находящихся на стороне государства и потребителей, сдвинулся в сторону хозяйствующих субъектов.

2. Отсутствие необходимости анализа товарного рынка и оценки конкурентной среды в делах, возбужденных по признакам наличия запрещенных согласованных действий хозяйствующих субъектов.

Данный провал в законодательстве был также устранен третьим антимонопольным пакетом, определившим, что совокупная доля хозяйствующих субъектов на товарном рынке должна превышать 20%, и при этом доля каждого из них на товарном рынке должна превышать 8% (ч. 5 ст. 11.1 Закона о защите конкуренции). С принятием данной поправки баланс интересов сдвинулся еще больше в сторону хозяйствующих субъектов.

Однако не сложится ли ситуация, когда все нормативные условия выполнены, а ограничения конкуренции на рынке нет? Следовательно, к ответственности будет привлечен невиновный. Также остается непонятным, почему законодательно определен именно такой размер долей, будет ли он свидетельствовать о появлении монопо-

листической власти на рынке? В то время как при установлении «коллективного» доминирования необходимо, чтобы совокупная доля не больше 3 хозяйствующих субъектов, доля каждого из которых больше долей других хозяйствующих субъектов на соответствующем товарном рынке, превышала 50% или совокупная доля не больше 5 хозяйствующих субъектов, доля каждого из которых больше долей других хозяйствующих субъектов на соответствующем товарном рынке, превышала 70% (п. 1 ч. 3 ст. 5 Закона о защите конкуренции).

Индексом рыночной концентрации Герфиндаля-Гиршмана выделяются следующие уровни концентрации товарного рынка: высокий  $2000 \leq \text{HHI} \leq 10000$ ; средний  $1000 \leq \text{HHI} < 2000$ , низкий  $\text{HHI} < 1000$ <sup>1</sup>. Следовательно, ситуацию на рынке необходимо начинать контролировать при превышении индекса в 1000 ед.

Используя сценарный подход, смоделируем различные ситуации структуры рынка и рассчитаем индексы рыночной концентрации Герфиндаля-Гиршмана.

Сценарий 1. Например, если возьмем два хозяйствующих субъекта с *равными долями*, превышающими 8%, и у остальных хозяйствующих субъектов доли будут менее 8%, то для превышения  $\text{HHI} > 1000$ , доли двух субъектов должны быть по 19%, доли остальных хозяйствующих субъектов: двух — 6%, десяти — 5%, при этом  $\text{HHI} = 1044$  (табл. 1, сценарий 1). Совокупная доля двух хозяйствующих субъектов, доля каждого из которых больше долей других хозяйствующих субъектов, составляет 38%, что более 20% (доля, определенная Законом о защите конкуренции для признания факта запрещенных согласованных действий), но менее 50%, т. е. совокупная доля на рынке не позволяет говорить о доминирующем

<sup>1</sup> Приказ ФАС России от 28.04.2010 №220 «Об утверждении Порядка проведения анализа состояния конкуренции на товарном рынке». URL: <http://www.consultant.ru/online/> (дата обращения: 15.06.2017).

**Таблица 1.** Сценарный расчет индекса Герфиндаля-Гиршмана при различных долях хозяйствующих субъектов, действующих на товарных рынках

Table 1. Scenario calculation of the Herfindahl-Hirschman index with different proportions of economic entities operating on commodity markets

№	Сценарий 1		Сценарий 2		Сценарий 3		Сценарий 4	
	Доля рынка, %	Квадрат доли и ННІ	Доля рынка, %	Квадрат доли и ННІ	Доля рынка, %	Квадрат доли и ННІ	Доля рынка, %	Квадрат доли и ННІ
1	19	361	23,9	571,21	23,9	571,21	8,1	65,61
2	19	361	8,1	65,61	7,1	50,41	8,1	65,61
3	6	36	6	36	6	36	8,1	65,61
4	6	36	6	36	6	36	7	49
5	5	25	6	36	6	36	7	49
6	5	25	6	36	6	36	7	49
7	5	25	6	36	6	36	7	49
8	5	25	6	36	6	36	7	49
9	5	25	6	36	6	36	7	49
10	5	25	6	36	6	36	7	49
11	5	25	5	25	6	36	7	49
12	5	25	5	25	5	25	7	49
13	5	25	5	25	5	25	6,7	44,89
14	5	25	5	25	5	25	6	36
Сумма	100	1 044	100	1 024,82	100	1 020,62	100	718,72

Источник: составлено автором.

положении (при выявлении «коллективного» доминирования).

Сценарий 2. Другой вариант, если у двух хозяйствующих субъектов *разные доли*, превышающие 8%, у остальных хозяйствующих субъектов доли будут так же, как и в сценарии 1, менее 8%, то для превышения ННІ > 1000 необходимо, чтобы доля у первого субъекта была 23,9%, у второго — 8,1%, у восьми субъектов по 6%, у четырех по 5%, при этом ННІ = 1024,82 (табл. 1, сценарий 2). Совокупная доля двух хозяйствующих субъектов, доля каждого из которых больше долей других хозяйствующих субъектов, составляет 32%, что менее 50%, т. е. совокупная доля на рынке не позволяет говорить о доминирующем положении, но остается по-прежнему более 20% (доля, определен-

ная Законом о защите конкуренции для признания факта запрещенных согласованных действий).

Сценарий 3. Однако если снизить долю второго хозяйствующего субъекта до 7,1% (т. е. < 8%), при доле первого — 23,9%, долей девяти субъектов по 6% и трех субъектов по 5%, то при этом ННІ = 1020,62, т. е. превышает 1000 ед. (табл. 1, сценарий 3). Совокупная доля двух хозяйствующих субъектов, доля каждого из которых больше долей других хозяйствующих субъектов, составляет 31%, что менее 50%, т. е. совокупная доля на рынке не позволяет говорить о доминирующем положении, но остается по-прежнему более 20% (доля, определенная Законом о защите конкуренции для признания факта запрещенных согласованных

действий). При этом одна из максимальных долей на рынке одного из хозяйствующих субъектов менее 8%, что законодательно исключает факт признания запрещенных согласованных действий.

Таким образом, в Законе о защите конкуренции минимальная доля при исследовании запрещенных согласованных действий, исходя из такой теории, может быть определена и менее 8%, в то время как совокупная доля будет получаться явно более 20%.

Сценарий 4. Также можно смоделировать ситуацию, когда требования, определенные к исследованию запрещенных согласованных действий согласно Закону о защите конкуренции выполняются, однако индекс концентрации Герфиндаля-Гиршмана менее 1000, что говорит о низком уровне концентрации, т. е. конкурентном рынке (табл. 1, сценарий 4).

Следовательно, при исследовании запрещенных согласованных действий необходимо определять пороговые значения индекса концентрации Герфиндаля-Гиршмана, а не считать доли, как это указано в Законе о защите конкуренции, так как их минимальный размер, определенный более 8%, еще не говорит о потенциальных возможностях хозяйствующих субъектов к ограничению конкуренции на товарном рынке.

3. Четвертый антимонопольный пакет (вступил в действие с 5 января 2016 г.) отменил ведение Реестра хозяйствующих субъектов, имеющих долю на рынке свыше 35%. Данное новшество можно рассматривать и как положительное, и как отрицательное.

Положительным моментом является то, что из-под антимонопольного контроля в сфере экономической концентрации были исключены хозяйствующие субъекты, которые по сути относятся к микро- и малому бизнесу, но в силу своего географического месторасположения, например, в небольшом населенном пункте, были признаны занимающими доминирующее положение. Однако данный плюс можно было достичь простым исключением из раздела «Эконо-

мическая концентрация» Закона о защите конкуренции положения о необходимости контроля сделок при включении хозяйствующих субъектов в Реестр.

Отрицательным моментом представляется отсутствие оперативной возможности рассмотрения дела, возбужденного по признакам злоупотребления доминирующим положением, необходимости проведения анализа товарного рынка для каждого антимонопольного дела в отдельности, отсутствие списка лиц, потенциально требующих контроля.

Данное изменение не согласуется со Стратегией развития конкуренции и антимонопольного регулирования в Российской Федерации на период 2013–2024 гг. (утв. президиумом ФАС России 3 июля 2013 г.). Согласно пункту 2.1.8 указанной Стратегии была намечена оптимизация правил ведения Реестра хозяйствующих субъектов, занимающих на рынке долю свыше 35%, а именно в целях обеспечения его своевременной актуализации и снижения административной нагрузки на хозяйствующие субъекты предлагалось:

- внедрить требование о включении хозяйствующих субъектов в Реестр на срок не более 3 лет;
- отменить обязательную для хозяйствующих субъектов, включенных в Реестр, государственную статистическую отчетность<sup>2</sup>.

Следовательно, в результате принятия данной поправки баланс интересов в модели антимонопольного регулирования от защиты интересов потребителей в очередной раз сдвинулся в сторону хозяйствующих субъектов, что является провалом в регулировании.

Провалом в области злоупотребления доминирующим положением представляется внесение изменения четвертым антимонопольным пакетом в ст. 10 Закона о защите

<sup>2</sup> Стратегия развития конкуренции и антимонопольного регулирования в Российской Федерации на период 2013–2024 гг. (утв. Президиумом ФАС России 03.07.2013). URL: <https://www.consultant.ru/online/> (дата обращения: 18.05.2017 г.).

конкуренции, которое исключает возможность привлечения к ответственности за нарушения интересов отдельных потребителей.

Данную редакцию можно рассмотреть как положительную с точки зрения теории, так как антимонопольное законодательство России приблизилось к классической концепции антимонопольного регулирования, целью которого является защита конкуренции, а не отдельных потребителей. Однако при этом появляется большой провал в регулировании, которого не было ранее. Что делать гражданам, чьи интересы были нарушены и раньше подлежали защите? При этом законодатель не добавил норм о защите конкуренции в полномочия Роспотребнадзора.

Таким образом, баланс интересов в модели антимонопольного регулирования от защиты интересов потребителей сдвинулся еще больше в сторону хозяйствующих субъектов, что является провалом в регулировании.

4. В продолжение изменений, введенных четвертым антимонопольным пакетом редакцией Закона о защите конкуренции от 3 июля 2016 г., введен критерий, требующий определения размера выручки хозяйствующих субъектов при анализе товарного рынка, которая должна составлять более 400 млн руб. за последний календарный год для возможности признания доминирующего положения на товарном рынке. Данный запрет не распространяется на хозяйствующие субъекты, входящие в группу лиц (ч. 2.1 ст. 5 Закона о защите конкуренции). И вновь по итогам принятия поправки баланс интересов со стороны потребителей сдвигается к хозяйствующим субъектам.

Указанный размер выручки был установлен для того, чтобы микро- и малые предприятия лучше развивались ввиду отсутствия дополнительных обременений, связанных с антимонопольным контролем.

Постановлением Правительства РФ от 09.02.2013 № 101 был установлен уровень выручки, который для микропредприятий составлял 60 млн руб., для малых предприятий —

400 млн руб., для средних — 1000 млн руб<sup>3</sup>. На сегодняшний момент времени, чтобы отменить указанной градации, выручка должна составлять 120 млн руб., 800 млн руб. и 2 млрд руб., соответственно (Постановление Правительства РФ от 04.04.2016 № 265)<sup>4</sup>.

Однако критерий, связанный с требованиями по установлению уровня выручки при определении доминирующего положения, не распространяется на хозяйствующие субъекты, входящие в группу лиц (п. 1 ч. 2.1 ст. 5 Закона о защите конкуренции).

Следовательно, если один директор или учредитель управляет двумя юридическими лицами, то они в силу ст. 9 Закона о защите конкуренции будут составлять группу лиц, и данные хозяйствующие субъекты можно признать занимающими доминирующее положение, даже если их уровень выручки не высок.

Таким образом, введенный критерий, с одной стороны, защищает микро- и малые предприятия от антимонопольного контроля, но, с другой стороны, если два таких предприятия находятся под контролем одного лица, то контроль нормативно предполагается. Данный факт безусловно является провалом антимонопольного регулирования, так как если законодатель хотел защитить микро- и малый бизнес, то необходимо было даже при наличии между хозяйствующими субъектами группы лиц установить необходимость определения суммарного критерия выручки данной группы в размере 400 млн руб.

Кроме того, указанный размер уровня выручки чрезвычайно высок и исключает

<sup>3</sup> Постановление Правительства РФ от 09.02.2013 № 101 «О предельных значениях выручки от реализации товаров (работ, услуг) для каждой категории субъектов малого и среднего предпринимательства». URL: <http://www.consultant.ru/online/> (дата обращения: 15.06.2017).

<sup>4</sup> Постановление Правительства РФ от 04.04.2016 № 265 «О предельных значениях дохода, полученного от осуществления предпринимательской деятельности, для каждой категории субъектов малого и среднего предпринимательства». URL: <http://www.consultant.ru/online/> (дата обращения: 15.06.2017).

**Таблица 2.** Общий объем всех продовольственных товаров, реализованных в границах муниципального района, в денежном выражении за финансовый год, тыс. руб.

Table 2. The total volume of all food products sold within the boundaries of the municipal district, in monetary terms for the fiscal year, ths. rub.

№	Муниципальный район	2016 г., тыс. руб.
1	Волжский	567 347,5
2	Горномарийский	386 435,3
3	Звениговский	1 299 764,2
4	Килемарский	307 916,7
5	Куженерский	239 657,9
6	Мари-Турекский	578 263,2
7	Медведевский	2 861 837,2
8	Моркинский	663 040,5
9	Новоторъяльский	357 699,9
10	Оршанский	389 162,2
11	Параньгинский	389 987,7
12	Сернурский	681 972,2
13	Советский	1 294 942,7
14	Юринский	242 977,3

Источник: Общий объем всех продовольственных товаров, реализованных в границах муниципального района, в денежном выражении за финансовый год. URL: <http://maristat.mari.ru/scripts/munstlnet/DBlnet.cgi> (дата обращения: 18.05.2017 г.).

множество организаций, ранее подпадавших под антимонопольный контроль, так как, к примеру, в силу своего географического месторасположения (территория небольшого муниципального образования) хозяйствующий субъект может обладать возможностью оказывать решающее воздействие на ситуацию на товарных рынках, например, устанавливая монополично высокие цены, при этом ущемляя интересы неопределенного круга лиц граждан, и это будет законно.

Проверим данное утверждение на примере оборота всех продовольственных товаров, реализованных в границах муниципальных районов Республики Марий Эл в 2016 г. (табл. 2).

Определение географических границ товарного рынка на основе административных границ муниципальных образований не противоречит Порядку проведения ана-

лиза состояния конкуренции на товарном рынке (далее — Порядок). Однако необходимо учитывать, что границы рынка продовольственных товаров могут быть еще уже в силу п. 4.4 Порядка (если разница в цене товара составит больше 10% на разных территориях с учетом затрат на проезд до места приобретения товара) и определяться сельскими поселениями.

Из данных таблицы 2 следует, что порог выручки, определенный в размере 400 млн руб., преодолен лишь в Волжском, Звениговском, Мари-Турекском, Медведевском, Моркинском, Сернурском и Советском муниципальных районах, т. е. в 7 из 14 районов. Учитывая тот факт, что в рамках одного района торговлю осуществляет несколько хозяйствующих субъектов, этот список сократится еще больше. Следовательно, количество хозяйствующих субъектов, чья выручка превысит 400 млн руб., будет



единичным, т. е. практически все хозяйствующие субъекты, осуществляющие розничную реализацию продовольственных товаров в районах Республики, выведены из-под антимонопольного контроля. Следовательно, возникает логичный вопрос: что делать гражданам, если случится необоснованный рост цен на продукты питания? Как им защитить свои интересы?

Таким образом, введенный критерий, требующий определения размера выручки хозяйствующих субъектов при установлении доминирующего положения, понизил качество антимонопольного регулирования.

### Статистика количества антимонопольных дел после принятия третьего и четвертого антимонопольных пакетов

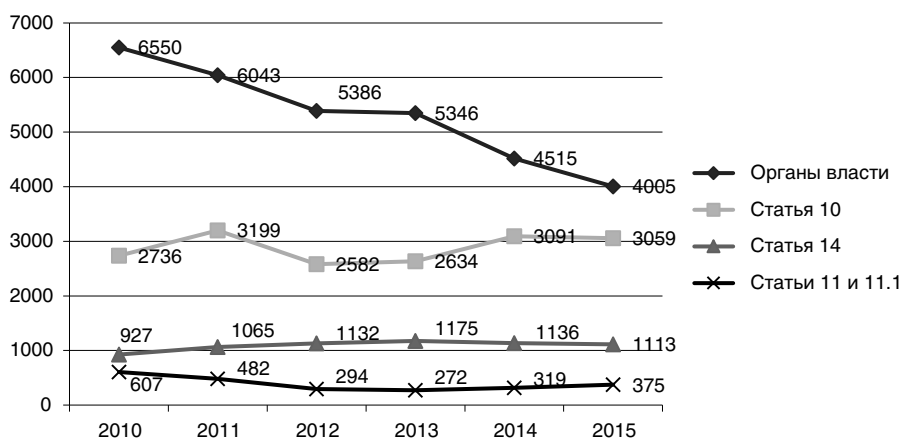
Вышеопределенные выводы о провалах в антимонопольном регулировании и сдвиге в балансе интересов между государством, хозяйствующими субъектами и потребителями также подтверждаются и статистическими данными.

Интересным представляется анализ динамики количества возбужденных дел о нарушении антимонопольного законодательства с учетом изменений, вносимых третьим и четвертым антимонопольными пакетами (рис. 1).

Очевидно, что указанные провалы в области установления доминирующего положения (ст. 5), злоупотребления доминирующим положением (ст. 10) и запрещенных согласованных действий (ст. 11.1) подтверждает данный график.

С принятием 6 января 2012 г. в Закон о защите конкуренции положения о требовании проведения анализа состояния конкуренции на товарных рынках при доказывании наличия признаков запрещенных согласованных действий (ст. 11.1) произошло резкое падение возбужденных дел по данной статье (статистические данные приведены в совокупности по ст. 11 и 11.1): в 2011 г. 482 возбужденных дела, в 2012 г. — 294 (39%).

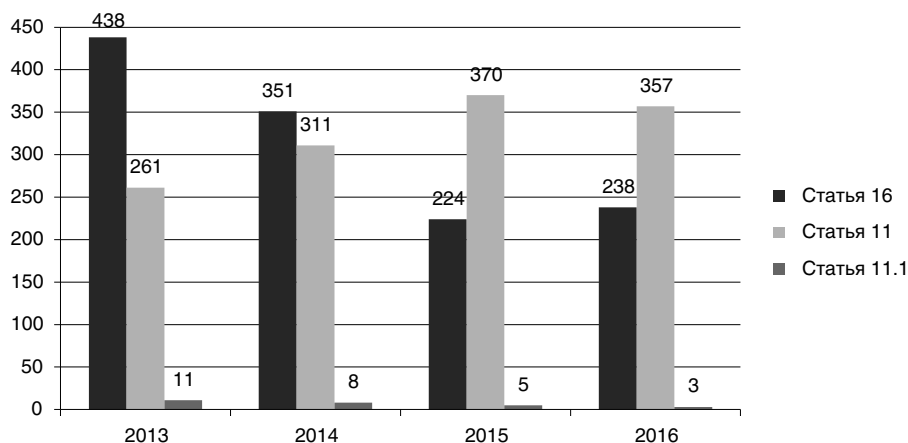
В докладе о состоянии конкуренции в Российской Федерации за 2016 г. приводится детализация в разрезе статей 11 и 11.1 (рис. 2).



Источник: Доклад о состоянии конкуренции в Российской Федерации за 2015 год. С. 412.  
URL: <http://fas.gov.ru/about/list-of-reports/report.html?id=1685> (дата обращения: 17.05.2017).

**Рис. 1.** Динамика количества возбужденных дел о нарушении антимонопольного законодательства

Fig. 1. Dynamics of the number of initiated cases of violation of antimonopoly legislation



Источник: Проект доклада о состоянии конкуренции в Российской Федерации за 2016 год от 14.04.2017 г. С. 621. URL: <http://fas.gov.ru/about/list-of-reports/report.html?id=1720> (дата обращения: 17.05.2017).

**Рис. 2.** Динамика количества возбужденных дел по признакам нарушения ст. 11, 11.1, 16 Закона о защите конкуренции

**Fig. 2.** Dynamics of the number of initiated cases on the grounds of violation of art. 11, 11.1, 16 of the Law 135-FZ on the protection of competition

Согласно представленным статистическим данным в динамике наблюдается снижение количества дел, возбужденных по ст. 11.1 Закона о защите конкуренции, однако данная тенденция свидетельствует не об улучшении конкурентной среды, а о высоких нормативных требованиях к анализу в делах о запрещенных согласованных действиях и умению хозяйствующих субъектов вести ценовую политику в обход действующего законодательства.

По статье 10 Закона о защите конкуренции интересны изменения в количестве рассмотренных заявлений 2015 г. к 2016 г. в связи с принятием четвертого антимонопольного пакета, которым исключена возможность привлечения к ответственности за нарушения интересов отдельных потребителей и в дальнейшем введения требования по определению размера выручки хозяйствующего субъекта. Согласно докладу о состоянии конкуренции в Российской Федерации за 2016 г. количество рассмотренных заявлений по признакам злоупотребления хозяйствующими субъектами доминиру-

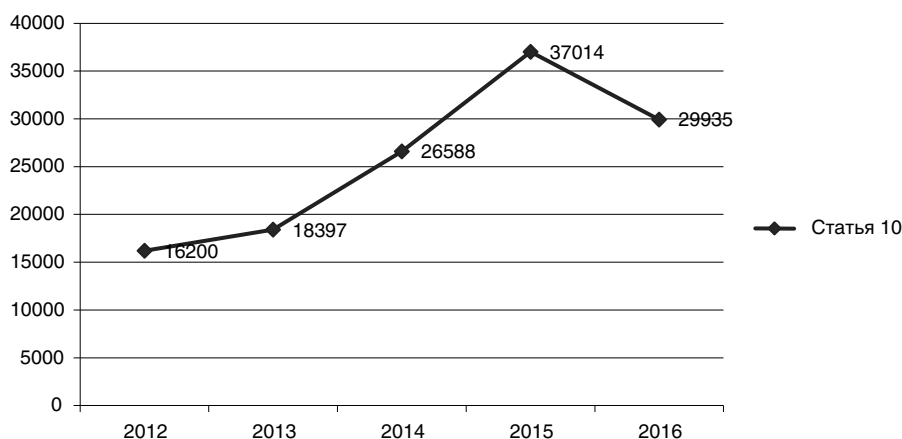
ющим положением существенно сократилось по сравнению с 2015 г. (рис. 3).

По представленным статистическим данным, произошло снижение количества рассмотренных заявлений по ст. 10 Закона о защите конкуренции на 19%. ФАС России считает данное снижение одним из подтверждений эффективности внедренных мер регулирования. Однако при этом защита интересов отдельных потребителей была исключена, что, на взгляд автора, не свидетельствует об указанной эффективности.

## Заключение

По результатам исследования можно констатировать, что для эффективного антимонопольного регулирования необходимо достижение баланса интересов всех трех элементов модели (государства, хозяйствующих субъектов и потребителей).

До принятия третьего антимонопольного пакета (вступил в действие 6 января 2012 г.) в Закон о защите конкуренции ба-



Источник: Доклад о состоянии конкуренции в Российской Федерации за 2016 год. С. 672.  
URL: <http://fas.gov.ru/about/list-of-reports/report.html?id=1720> (дата обращения: 19.06.2017).

**Рис. 3.** Динамика количества рассмотренных заявлений по признакам нарушения ст. 10 Закона о защите конкуренции

**Fig. 3.** The dynamics of the number of applications examined on the grounds of violation of art. 10 of the Law 135-FZ on Protection of Competition

ланс интересов находился на стороне государства и потребителей, так как антимонопольное законодательство усиливалось и параллельно с ним: ужесточалась уголовная ответственность, были введены высокие штрафы за непредставление информации по требованию антимонопольных органов (от 300 тыс. руб. до 500 тыс. руб.) и оборотные штрафы по всем случаям злоупотребления доминирующим положением.

С принятием третьего антимонопольным пакета взят курс на либерализацию антимонопольного законодательства, и баланс интересов начал смещаться в сторону хозяйствующих субъектов, так как параллельно с повышением требований к анализу рынков для них ввели фиксированные штрафы за злоупотребление доминирующим положением (от 300 тыс. руб. до 1 млн руб.), результатом которых является ущемление интересов других лиц, и при этом не было допущено ограничение или устранение конкуренции. За непредставление информации по требованию антимонопольных органов снижен минимальный

уровень размера штрафа (от 50 тыс. руб. до 500 тыс. руб.). Введен механизм предупреждения, выполнение которого исключает возбуждение антимонопольного дела и, как следствие, административную ответственность.

С принятием четвертого антимонопольным пакета (вступил в действие 5 января 2016 г.) курс на либерализацию законодательства продолжился, и баланс интересов еще больше сдвинулся в сторону хозяйствующих субъектов, в том числе больше всего за счет интересов граждан. Введение нового процессуального документа в ходе рассмотрения антимонопольных дел — заключения об обстоятельствах дела позволит более досконально рассмотреть признаки нарушения и исключить ошибки первого и второго рода.

Следовательно, рассмотренные периоды характеризуются фазой либерализации антимонопольного регулирования, что соответствует в настоящее время общемировой тенденции (данный вывод сделан на основании отдельного исследования развития

антимонопольного регулирования в США и Европейском союзе).

Таким образом, сегодня наблюдается сдвиг баланса в сторону интересов государства и хозяйствующих субъектов, интересы отдельных потребителей были исключены. Однако не стоит забывать, что главной целью государства является обеспечение устойчивого повышения благосостояния российских граждан.

### Список литературы

1. Авдасьева С. Б. Экономический анализ для целей применения антимонопольного законодательства: что, где, когда? // Конкурентное право. 2012. № 1. С. 5–11.
2. Князева И. В. Методологические особенности определения товарных границ рынка в целях антимонопольных разбирательств // Конкурентное право. 2016. № 3. С. 3–6.
3. Князева И. В., Лукашенко О. А. Трансформация антимонопольной политики в политику защиты конкуренции в современных экономических условиях: монография. — Новосибирск: Изд-во СибАГС, Изд-во НГТУ. — 2011. — 304 с.
4. Кудрявцев К. А. Развитие антимонопольного регулирования: нужен ли единый мегарегулятор? // Вестник Института экономики Российской академии наук. 2018. № 1. С. 126–133.
5. Курнышева И. Р. Институциональные предпосылки развития конкуренции и конкурентных отношений // Современная конкуренция. 2016. № 3 (57). С. 5–17.
6. Медведев Д. А. Социально-экономическое развитие России: обретение новой динамики // Вопросы экономики. 2016. № 10. С. 5–30.
7. Некоторые итоги развития конкурентных отношений в 2000-е годы / Городецкий А. Е. // Институты конкурентной политики в регулировании новой индустриализации / Отв. ред. д.э.н. И. Р. Курнышева; науч. ред. д.э.н., проф. А. Е. Городецкий. М.: ИЭ РАН. 2012. Гл. 1. С. 10–20.
8. Лигу А. Экономическая теория благосостояния. Т. 1. М.: Прогресс, 1985. — 512 с.
9. Рубин Ю. Б., Матвиенко Д. Ю., Коваленко А. И. История развития конкурентной политики в России // Роль бизнеса в трансформации общества — 2014 (IX Международный научный конгресс). М.: МФПУ «Синергия», 2014. — 442 с. С. 29–32.
10. Рубинштейн А. Я. Введение в общую теорию изъёмов смешанной экономики // Пространственная экономика. 2016. № 4–5 (48). С. 13–32.
11. Avdasheva S., Golovanova S., Korneeva D. Distorting effects of competition authority's performance measurement: the case of Russia // The International Journal of Public Sector Management. 2016. Vol. 29 (3). P. 288–306.
12. Avdasheva S., Kryuchkova P. The 'reactive' model of anti-trust enforcement: when private interests dictate enforcement actions — the Russian case // International Review of Law and Economics. 2015. Vol. 43. P. 200–208.
13. Friedman M., Schwartz A. Monetary statistics of the United States. N. Y.: Columbia University Press, 1970. — 629 p.
14. Friedman M., Schwartz A. Monetary trends in the United States and the United Kingdom. Chicago: University of Chicago Press, 1982. — 696 p.
15. Keynes J. General Theory of Employment, Interest and Money. U. K.: Palgrave Macmillan, 1936. — 400 p.
16. Laffer A., Seymour J. The Economics of the Tax Revolt: a reader. N. Y.: Harcourt Brace Jovanovich, 1979. — 138 p.
17. Lucas R. Expectations and the Neutrality of Money // Journal of Economic Theory. Vol. 4 (2). 1972. P. 103–124.
18. Muth J. Rational Expectations and the Theory of Price Movements // Econometrica. Vol. 29. 1961. P. 315–335.

### References

1. Avdasheva S., Golovanova S., Korneeva D. Distorting effects of competition authority's performance measurement: the case of Russia. *The International Journal of Public Sector Management*, 2016, vol. 29, no. 3, pp. 288–306.
2. Avdasheva S., Kryuchkova P. The 'reactive' model of anti-trust enforcement: when private interests dictate enforcement actions — the Russian case. *International Review of Law and Economics*, 2015, vol. 43, pp. 200–208.
3. Avdasheva S. B. *Ekonomicheskij analiz dlya celej primeneniya antimonopolnogo zakonodatelstva: chto gde kogda?* [Economic analysis for the purposes of applying antitrust laws: what, where, when?]. *Konkurentnoe pravo* — Competitive law, 2012, no. 1, pp. 5–11.
4. Friedman M., Schwartz A. Monetary statistics of the United States. N. Y., Columbia University Press, 1970, 629 p.
5. Friedman M., Schwartz A. Monetary trends in the United States and the United Kingdom. Chicago, University of Chicago Press, 1982, 696 p.
6. Gorodeckij A. E. *Nekotorye itogi razvitiya konkurentnyh otnoshenij v 2000-e gody* [Some results of the development of competitive relations in the 2000s]. *Instituty konkurentnoj-politiki v regulirovanii novej industrializacii* [Institutes of competitive politics in the regulation of the new industrialization]. In: I. R. Kurnysheva A. E. Gorodeckij (Ed.). Moscow, IE RAS, 2012, 1, pp. 10–20.
7. Keynes J. General Theory of Employment, Interest and Money. U. K., Palgrave Macmillan, 1936, 400 p.
8. Knyazeva I. V. *Metodologicheskie osobennosti opredeleniya tovarnyh granic rynka v celyah antimonopolnyh razbiratelstv* [Methodological features of determining market commodity boundaries for the purposes of antitrust proceedings]. *Konkurentnoe pravo* — Competitive law, 2016, no. 3, pp. 3–6.
9. Knyazeva I. V., Lukashenko O. A. *Transformaciya antimonopolnoj politiki v politiku zashchity konkurencii v sovremennyh ehkonomicheskijh usloviyah* [Transformation of the antimonopoly policy into the policy of protection of competition in the current economic conditions]. Monograph. Novosibirsk: Publishing house of SibAPS, Publishing house of NSTU, 2011, 304 p.
10. Kudryavcev K. A. *Razvitie antimonopolnogo regulirovaniya: nuzhen li edinyj megaregulyator?* [Development of antimonopoly regulation: do I need a single mega-regulator?]. *Vestnik Instituta ehkonomiki Rossijskoj akademii nauk* [Bulletin of the Institute of Economics of the Russian Academy of Sciences]. 2018, no. 1, pp. 126–133.

11. Kurnysheva, I. R. *Institucionalnye predposylki razvitiya konkurencii i konkurentnyh otnoshenij* [Institutional prerequisites for the development of competition and competitive relations]. *Journal Modern Competition*, 2016, no. 3 (57), pp. 5–17.
12. Laffer, A., Seymour J. *The Economics of the Tax Revolt*. N. Y., Harcourt Brace Jovanovich, 1979, 138 p.
13. Lucas R. Expectations and the Neutrality of Money. *Journal of Economic Theory*, 1972, vol. 4 (2), pp. 103–124.
14. Medvedev D. A. *Socialno ehkonomicheskoe razvitie Rossii: obretenie-novoj dinamiki* [Social and Economic Development of Russia: Finding New Dynamics]. *Vo-prosy ehkonomiki* [Issues of Economics]. 2016, no. 10, pp. 5–30.
15. Muth J. (Rational Expectations and the Theory of Price Movements. *Econometrica*, 1961, vol. 29, pp. 315–335.
16. Pigu A. *Ehkonomicheskaya teoriya blagosostoyaniya* [The economics of welfare]. Moscow, Progresss, 1985, 512 p.
17. Rubin Y. B., Matvienko D. Y., Kovalenko A. I. *Istoriya razvitiya konkurentnoj politiki v Rossii* [History of the development of competition policy in Russia]. *The role of business in the transformation of society* — 2014 (IX International Scientific Congress). Moscow, MFPU «Synergy», 2014, 442 p., pp. 29–32.
18. Rubinshtejn A. Ya. *Vvedenie v obshchuyu teoriyu izyanov smeshannoj ehkonomiki* [Introduction to the general theory of the flaws in a mixed economy]. *Prostranstvennaya ehkonomika* — Spatial Economics. 2016, no. 4–5 (48), pp. 13–32.

---

K. Kudryavtsev, FGBOU VPO «Volga State Technological University»,  
Yoshkar-Ola, Russia, KudryavcevKA@volgatech.net

## State failures in antitrust regulation

The article reveals the foundations of the concept of state antimonopoly regulation, it defines the state's failure in regulation. Based on the results of analysis of amendments introduced in the Law on Protection of Competition, failures in state antimonopoly regulation were investigated. Using the scenario approach in the analysis of the competitive environment, in cases of prohibited concerted actions, it was proved it is necessary to determine the threshold values of the Herfindahl-Hirschman concentration index, and do not take a share because their minimum size which was defined in the Law on Protection of Competition does not speak of potential opportunities of economic entities to restrict competition in the commodity market. Using the statistical method, it is proved that the introduced criterion, requiring determination of the size of the revenues of economic entities when establishing a dominant position, has lowered the quality of antimonopoly regulation, as many organizations previously subject to antimonopoly control are excluded from regional commodity markets. Conclusions about the failures in antimonopoly regulation and the shift in the balance of interests between the state, business entities and consumers are also confirmed in the article by the analysis of the dynamics of the number of initiated cases on violation of the antimonopoly legislation. According to the results of the research, it is determined on which side the balance of interests lies today in the model of antimonopoly regulation, the directions of further improvement of antimonopoly regulation are revealed, and the characteristic of its modern phase is given.

**Keywords:** competition, monopoly, antimonopoly regulation, state failures, balance of interests, dominant position, concerted actions, analysis of commodity markets, business entity, consumer.

### About author:

K. Kudryavtsev, *PhD in Economics, Associate Professor*

### For citation:

Kudryavtsev K. State failures in antitrust regulation. *Journal of Modern Competition*, 2018, vol. 12, no. 4(70)–5(71), pp. 5–17 (in Russian).