

УДК 334.758

Авдашева С. Б., д-р экон. наук, профессор Государственного университета — Высшей школы экономики, г. Москва

Шаститко А. Е., д-р экон. наук, генеральный директор Бюро экономического анализа, профессор МГУ им. М. В. Ломоносова, г. Москва

ПРЕДВАРИТЕЛЬНЫЙ АНТИМОНОПОЛЬНЫЙ КОНТРОЛЬ СЛИЯНИЙ: ОЦЕНКА ЭФФЕКТИВНОСТИ ИЗМЕНЕНИЙ АНТИМОНОПОЛЬНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА¹

Закон «О защите конкуренции», принятый в 2006 г., существенно изменил процедуру предварительного контроля слияний в российской экономике. Цель статьи — оценка воздействия внесенных изменений на эффективность антимонопольной политики. По нашим оценкам, само по себе сокращение сферы предварительного контроля повысило общественное благосостояние на сумму, вдвое превышающую годовой бюджет Федеральной антимонопольной службы. Подход к группе лиц как «экономической фирме» получил отклик в среде российского бизнеса. В то же время практика применения антимонопольного законодательства по-прежнему испытывает зависимость от предшествующего развития, и самый главный ее недостаток — использование инструментов ценового регулирования при разработке поведенческих предписаний.

Постановка проблемы: предварительный антимонопольный контроль в условиях бума слияний

Предварительный контроль сделок слияний (сделок экономической концентрации) — важная составляю-

щая антимонопольной политики. Общество в лице антимонопольного органа ставит цель не допустить сделок, способных привести к ограничению конкуренции. Потенциально опасными являются два типа сделок: сделки, в результате которых возникает доминирующий участник рынка, и сделки, в результате которых повышаются стимулы к сговору или согласованным действиям присутствующих на рынке продавцов, каждый из которых не способен доминировать в одностороннем порядке. В том случае, когда сделка является потенциально опасной для конкуренции, но вместе с тем позволяет участникам повысить эффективность использования ресурсов, общество наделяет антимонопольный орган полномочиями выработать дополнитель-

¹ Статья подготовлена на основе проекта Научного Фонда ГУ — ВШЭ №06–06–0001 «Развитие отраслевых рынков России за период экономических реформ (1992–2005): факторы и механизмы», а также при поддержке Университетского проекта АН-ЦЭА (2008). Использованы материалы Н. А. Горейко и Д. В. Цыцулиной. Авторы выражают глубокую благодарность А. Г. Цыганову и А. Г. Сушкевичу за участие в обсуждении предварительного варианта статьи и высказанные замечания.

ные условия совершения сделки — структурные или поведенческие. Структурные условия предполагают выделение из состава участников слияния подразделений на тех рынках, где опасность для конкуренции особенно велика, и продажу их независимым лицам — потенциальным конкурентам. Поведенческие условия — это требования к участникам сделки совершать (или, напротив, избегать) определенных хозяйственных действий.

При планировании предварительного контроля критически важным являются два решения: выбор объекта предварительного контроля и выбор метода предварительного контроля. Выбор объекта предварительного контроля предполагает определение, во-первых, типа сделок, которые рассматриваются как сделки экономической концентрации, во-вторых, размера участников сделок, подлежащих предварительному контролю. При выработке правил предварительного контроля слияний положительный эффект достигается только в том случае, когда выигрыш общества от контроля сделки превосходит издержки анализа сделки. Издержки несут как антимонопольный орган, так и участники рынка. Вот почему важнейшая задача развития системы предварительного контроля — выработка такого порядка, при котором разница между выигрышами от существования системы предварительного контроля и издержками на поддержание этой системы максимальна.

Новый закон «О защите конкуренции», принятый и вступивший в действие в 2006 г., существенно изменил порядок предварительного контроля слияний в российской экономике. Анализ этих изменений актуален по следующим причинам.

1. Предварительный контроль слияний был главным поводом и объектом для критики антимонопольной политики со стороны бизнеса на протяжении 15 лет, т. е. фактически с момента принятия в России пер-

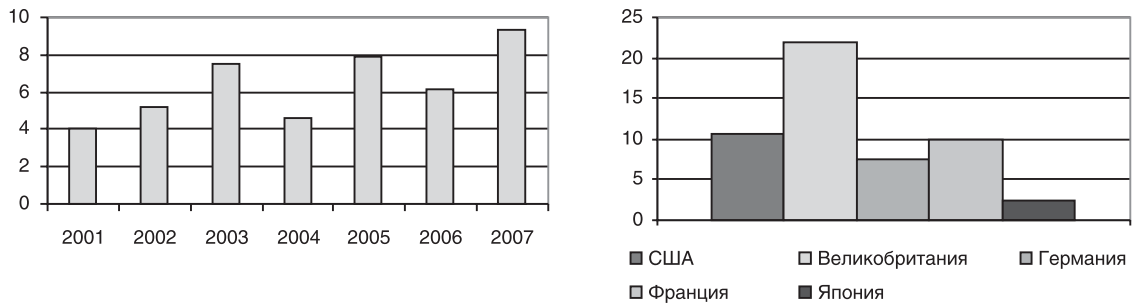
вого антимонопольного закона «О конкуренции и ограничении монополистической деятельности на товарных рынках» (1991 г.). Вот почему важно ответить на вопрос: насколько изменения порядка предварительного контроля удовлетворяли потребности бизнеса, и насколько данные изменения воздействовали на результативность антимонопольной политики с точки зрения общества?

2. Слияния были среди важнейших факторов, воздействующих на структуру российских рынков после завершения массовой приватизации. В связи с этим центральный вопрос для антимонопольной политики: действительно ли слияния настолько сильно изменили структуру рынков, что исключили возможности конкуренции на них?

3. Оценка изменений в законодательстве и процедуры его применения — один из центральных вопросов теории и практики государственного регулирования. Этот вопрос актуален как для законодательства в целом, так и для отдельных применяемых норм. Для аналитиков важно понимать, какие именно индикаторы свидетельствуют об изменении результативности данного направления антимонопольной политики.

Слияния в российской экономике: масштаб и воздействие на структуру рынков

В период экономического подъема Россия лидирует по масштабам слияний среди стран Восточной Европы, что является результатом и отражением экономического подъема. Начиная с 1999 г. объем сделок слияния увеличивался до 30–50 % ежегодно: соответственно, растет и отношение суммы слияний к ВВП России, так что этот показатель становится заметным по сравнению со многими зарубежными странами (рис. 1)



Источник: для России — данные проекта M&A, для зарубежных стран — Jackson, Miyajima, 2007

Рис. 1. Отношение стоимости слияний к ВВП, %: Россия — слева, некоторые зарубежные страны (средний показатель за 1998–2005 гг.) — справа

Существует точка зрения, что слияния существенно ухудшили условия конкуренции на российских рынках². Эта точка зрения восходит к представлению о том, что конкуренция — это состояние рынка, когда на рынке много продавцов, доля каждого из которых невысока. В этом случае, безусловно, каждая сделка слияния, повышающая концентрацию продавцов на рынке, приведет к снижению интенсивности конкуренции

Большинство современных экономических школ не рассматривают связь между концентрацией и конкуренцией так прямолинейно³. Антимонопольная политика также отталкивается от представления о том, что слияние может способствовать ограничению конкуренции только в тех случаях, когда, во-первых, рынок и до слияния был достаточно высоко концентрирован, и сделка слияния была достаточно значительной. Высокая концентрация не исключает конкуренции: более того, на многих рынках самая интенсивная конкуренция разворачивается между крупнейшими уча-

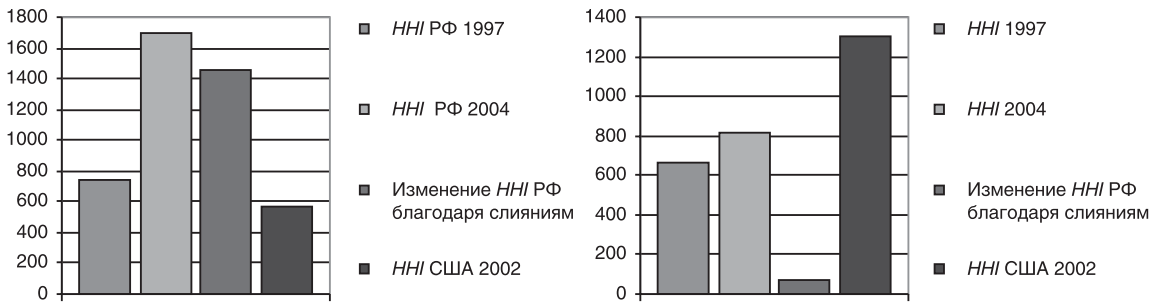
стниками. Вот почему при оценке воздействия сделок слияний на российские рынки важно не только показать, как сделки повлияли на концентрацию, но и определить, насколько данное повышение концентрации способно ограничить конкуренцию. В свою очередь, ответ на этот вопрос зависит от представления экспертов и антимонопольных органов о «естественном» для данного рынка уровне концентрации.

Чтобы проиллюстрировать проблемы интерпретации данных о концентрации, сравним уровень концентрации производства⁴ в России и в других странах, например, в США, и проанализируем воздействие на концентрацию в России сделок слияний. Проведем такой анализ для двух отраслей — производства цемента и кондитерской промышленности. Обе эти отрасли находились среди лидеров по числу сделок слияний в течение последних

² См., например: Всемирный банк. *Собственность и контроль предприятий*//Вопросы экономики. 2004. №8. С. 4–35.

³ См.: Долгопятова Т. Г., Ивасаки И., Яковлев А. А. (ред.). *Российская корпорация: внутренняя организация, внешние взаимодействия, перспективы развития*. М.: Издательский дом ГУ — ВШЭ, 2007. С. 130–131.

⁴ Следует подчеркнуть, что в данной статье не проводится различий между концентрацией производства и рынка. Хотя для более точной оценки ситуации на релевантных рынках необходимо определение как продуктовых, так и географических границ. Вот почему уровни концентрации так же, как и их изменения могут рассматриваться скорее как консервативные оценки, которые могут быть скорректированы при более детальном анализе. В то же время особенностью приводимой оценки является учет данных о принадлежности предприятий к группам (холдингам), которые Росстат не предоставляет.



Источник: собственные расчеты на основе данных Росстата, Concentration Ratios, 2006

Рис. 2. Изменение концентрации производства благодаря слияниям и международные сопоставления концентрации: производство цемента (слева) и кондитерская промышленность (справа).

десяти лет. Однако при оценке эффектов слияний мы ограничены периодом с 1997 г. (предкризисный год) до 2004 г. (последний год наблюдений за концентрацией с использованием классификатора ОКОНХ). В качестве индикатора концентрации будем рассматривать индекс Херфиндаля — Хиршмана. Выделим воздействие на него показателей концентрации следующим образом:

Пусть

s_1 — доля в отрасли предприятия (группы предприятий), являющихся объектом сделки слияния;

s_2 — доля в отрасли предприятий (помимо объекта сделки слияния), принадлежащих на момент сделки продавцу;

s_3 — доля в отрасли предприятий (помимо объекта сделки), принадлежащих на момент сделки покупателю.

При данных долях предприятий в отраслевом выпуске, под воздействием сделки значение индекса Херфиндаля — Хиршмана изменится следующим образом:

$$\begin{aligned} \Delta HHI^m &= [s_2^2 + (s_1 + s_3)^2] - [(s_1 + s_2)^2 + s_3^2] = \\ &= 2s_1(s_3 - s_2), \end{aligned}$$

где ΔHHI^m — изменение показателя Херфиндаля — Хиршмана благодаря слияниям. Определив таким образом эффект каждой сделки, их сумма за определенный

период (в нашем случае — 1997–2004 гг.) покажет нам, какая доля изменения показателей концентрации за рассматриваемый период произошла именно благодаря слияниям. Эффект слияний может быть как меньше, так и больше общего изменения концентрации производства за период, поскольку другие эффекты могут действовать как в направлении роста, так и в направлении снижения концентрации. Показатели концентрации для обеих отраслей рассчитаны в разрезе групп лиц (бизнес-групп, или холдингов).

В обеих отраслях слияния оказали заметное воздействие на концентрацию производства. Однако нетрудно заметить существенные различия между отраслями в международном аспекте. Кондитерская промышленность РФ даже после сделок слияний демонстрирует более низкую концентрацию, чем кондитерская промышленность США. Рост концентрации, в том числе путем слияний, выглядит неслучайным: кондитерская промышленность принадлежит к отраслям, где укрупнение продавцов является не препятствием, а напротив, результатом конкуренции — известными как отрасли с эндогенными издержками входа⁵. Слияния и укрупнение продавцов в кон-

⁵ См.: Sutton J. Sunk Costs and Market Structure: Price competition, Advertising and the Evolution of Concentration. Cambridge, MA: MIT Press. 1991.

дистерской промышленности можно рассматривать как ожидаемый в переходной экономике процесс. Иначе выглядит ситуация в производстве цемента. Отрасль была высоко концентрированной уже до начала подъема, и стала еще более концентрированной в результате слияний. В развитой рыночной экономике отрасль цемента относят к группе отраслей с экзогенными издержками входа, где расширение спроса должно было сопровождаться снижением концентрации. Почему этого не произошло в российской отрасли цемента? Наиболее вероятное объяснение связано со слабым действием механизма, который должен был обеспечить снижение концентрации — низкой интенсивностью входа и выхода в российской экономике⁶. По данным Росстата, с 1993 по 2004 г. число крупных и средних производителей цемента в России выросло всего на три предприятия — с 46 до 49, в то время как в США по состоянию на 2002 г. действовало более 560 компаний — производителей цемента. Остается непонятным: мог ли (а тем более должен ли был) антимонопольный орган предотвратить рост концентрации в отрасли цемента, блокируя слияния, если новые продавцы на рынок не входят? На примере этих двух отраслей можно легко убедиться, насколько сложны проблемы, с которыми сталкивается антимонопольный орган, оценивая перспективы сделок слияний в России.

Изменение режима антимонопольного контроля слияний

Масштабы и формы предварительного антимонопольного контроля сделок экономической концентрации на протяжении более десяти лет служили главным объектом

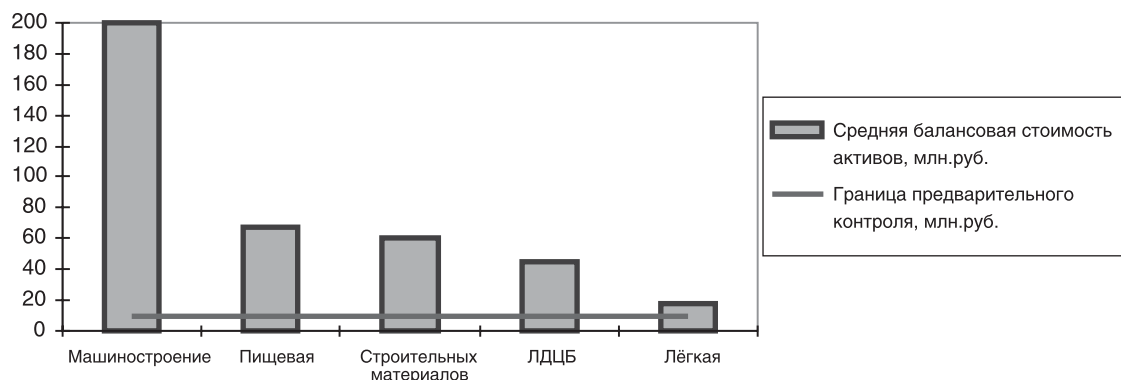
⁶ См.: Всемирный банк. Доклад об экономике России//www.siteresources.worldbank.org.

критики антимонопольного регулирования со стороны бизнеса. Главная проблема возникала в связи с определением объекта предварительного контроля. Критерии контроля сделок были неадекватны целям антимонопольного регулирования как в плане определения сделки экономической концентрации, так и в плане выбора минимального масштаба сделок, которые подлежат предварительному согласованию.

1. *Объект предварительного контроля.* Согласованию подлежали не только сделки слияния и приобретения крупных пакетов акций компаний, но и объединения некоммерческих организаций. Требовалось согласование с антимонопольным органом приобретения каждого пакета акций, если в результате сделки покупатель располагал более 20% акций. При этом сделки, в рамках которых уже располагающий контрольным пакетом акций собственник приобретал еще по 1–2% пакета акций, также требовали предварительного согласования, хотя перераспределения контроля при этом не происходило, и на рыночную концентрацию — и тем более на состояние конкуренции — сделки оказывать воздействие не могли.

2. *Размер сделки, предполагающий предварительный контроль.* До октября 2002 г. предварительному согласованию подлежали сделки, в которых участвовали предприятия с балансовой стоимостью активов свыше 100 тыс. МРОТ (10 млн руб.), а с октября 2002 г. по февраль 2005 г. — свыше 200 тыс. МРОТ (20 млн руб.). Сделки между такими предприятиями не могли оказать заметного влияния на конкуренцию, но тем не менее, организаторы этих сделок несли дополнительные административные затраты, что соответствовало фактически более высоким административным барьерам для бизнеса⁷. На рис. 4 показана

⁷ См.: Обзор экономической политики за 2001 год/Ред. коллегия А. З. Астапович, Е. Е. Гавриленков, А. В. Полетаев. М.: ТЕИС, 2002. С. 280.



Источник: Обзор экономической политики за 2001 год/Ред. коллегия А. З. Астапович, Е. Е. Гавриленков, А. В. Полетаев. М.: ТЕИС, 2002. С. 298.

Рис. 3. Среднее значение балансовой стоимости активов предприятия (по данным 1999г.) и граница контроля сделок экономической концентрации в России до 2002г. (млн руб.).

но соотношение между средним размером уставного капитала, приходящегося на одно предприятие в отраслях промышленности (по данным 1999г.), и применяемым пороговым значением сделки экономической концентрации. Балансовая стоимость активов среднего предприятия даже в пищевой и легкой промышленности (не говоря о металлургии или нефтяной отрасли) существенно превосходила используемую границу предварительного антимонопольного контроля.

Таким образом, нормы вызывали избыточный антимонопольный контроль и снижали эффективность антимонопольной политики. Согласование сделок слияния количественно подавляло другие виды деятельности антимонопольного органа. По данным ФАС, в период с 2002 по 2004гг. число рассмотренных ходатайств и уведомлений о сделках слияний и приобретении акций находилось на уровне 23–24 тыс. в год. Это приблизительно в четыре раза больше, чем число рассмотренных дел по другим типам нарушения антимонопольного законодательства. Во многом именно масштаб предварительного антимонопольного контроля объясняет то, что для подавляющей части сделок он сводился едва ли не к формальной проверке соответствия поданных документов требованиям закона.

Действовавший режим предварительного контроля экономической концентрации не только возлагал избыточное административное бремя на бизнес, но и подавлял эффективность деятельности самого антимонопольного органа.

Сообщество предпринимателей относилось к предварительному антимонопольному контролю резко отрицательно, и практически официальной позицией РСПП в 2003–2004гг. было требование отмены предварительного антимонопольного контроля сделки с сохранением только последующей нотификации при праве антимонопольного органа требовать восстановления условий конкуренции, если он обнаружит их нарушение в течение 30 дней после сделки.

В этих условиях ФАС пошла на беспрецедентный в российской истории государственного регулирования шаг — выступила инициатором сокращения сферы административного контроля со своей стороны. Еще до принятия нового Закона «О защите конкуренции» была резко повышена граница сделок, требующих предварительного контроля: с февраля 2005г. его должны были проходить компании с балансовой стоимостью активов свыше 2 млн МРОТ (т.е. 200 млн руб.). Дальнейшее повышение порогового размера

компании произошло с принятием Закона «О защите конкуренции» (2006): в настоящее время предварительный контроль требуется в том случае, если суммарная балансовая стоимость активов участников сделки превышает 3 млрд руб., или годовой оборот превышает 6 млрд руб., а балансовая стоимость активов присоединяемой компании не менее 150 млн руб., либо если один из участников сделки внесен в реестр компаний, имеющих долю на рынке более 35%. Таким образом, в общем случае величина компании, предполагающая предварительный контроль, была повышена за три года более чем в 100 раз. Аналогичное повышение границы предварительного контроля сделок экономической концентрации предпринято для финансовых рынков в соответствии с постановлением Правительства РФ №334 от 30 мая 2007 г.⁸

Новый Закон сделал шаг вперед не только в задании границы предварительного контроля, но и в самом определении сделки слияния (экономической концентрации). В главе 7 Закона понимание экономической концентрации максимально приближено к понятию перераспределения контроля. Сделки приобретения акций требуют предварительного согласования, только если в распоряжении покупателя оказывается значительный пакет: превышающий 25% (блокирующий пакет), 50% (контрольный пакет) или 75% (пакет, предоставляющий односторонний контроль, без возможности блокирования). Антимонопольный орган освобождается от обязанности анализировать такие последствия сделок, которые не оказывают воздействие даже на перераспределение

контроля внутри компании, не говоря уже о рыночной конкуренции.

Закон вывел из сферы государственного контроля случаи создания, слияния или присоединения некоммерческих организаций, создания коммерческих организаций (за исключением случаев создания таких организаций в результате слияния или если оплата акций или долей создаваемой организации производится акциями или долями иных организаций), а также случаи избрания (назначения) на должность единоличного исполнительного органа коммерческой организации, поскольку такие сделки не оказывают влияния на состояние конкуренции.

Из-под действия режима предварительного согласования выводится перераспределение акций внутри группы лиц (то есть бизнес-группы, холдинга), при условии, что участники группы раскрывают информацию о своем составе. Эта новация должна быть важна для значительного числа российских компаний, учитывая широкое распространение бизнес-групп и актуальность проблемы совершенствования корпоративной архитектуры в группах. Достаточно указать, что около 40% промышленных предприятий России принадлежат к холдингам⁹.

Таким образом, новации законодательства позволили не только снизить масштабы предварительного контроля, и тем самым — издержки выполнения административной процедуры предварительного контроля для бизнеса, но и сконцентрировать усилия на сделках, действительно способных оказать отрицательное воздействие на конкуренцию.

⁸ Постановление Правительства РФ от 30 мая 2007 г. №334 «Об установлении величин активов финансовых организаций (за исключением кредитных организаций) и совокупной доли финансовых организаций (за исключением кредитных организаций) на товарном рынке в целях осуществления антимонопольного контроля».

⁹ См.: Долгопятова Т. Г., Ивасаки И., Яковлев А. А. (ред.). Указ. соч. С. 120, 135.

Влияние изменений законодательства на эффективность антимонопольной политики

Вопрос об оценке изменений законодательства является одним из самых важных и в то же время — самых сложных в институциональной экономике и теории государственного регулирования. Существует множество эффектов изменения законодательства, которые могут действовать в разных направлениях. В этих условиях складывается представление о невозможности в принципе давать количественную оценку воздействию изменений законодательства на общественное благосостояние, поскольку такая оценка заведомо будет неточна. Эта проблема носит не только теоретический, но и сугубо практический характер для разных сфер государственной политики, в частности, для реформы бюджетного процесса, суть которой состоит в переходе к бюджетированию, ориентированному на результат (БОР)¹⁰.

Соглашаясь с тезисом о невозможности полностью и точно оценить изменения общественного благосостояния в результате законодательных новаций, мы тем не менее не согласны с утверждением о том, что частные — и неточные — оценки не имеют смысла, и предпринимать их не нужно. Результаты даже очень приближенных расчетов могут помочь оценить *ex ante* или *ex post* вносимые в законодательство изменения.

В общем случае в рамках БОР результаты деятельности государственных органов могут оцениваться с помощью двух типов показателей — показателей конечного и непосредственного результата. Примени-

тельно к реформе предварительного контроля слияний можно использовать оба типа показателей.

В качестве показателя конечного результата можно рассматривать величину снижения избыточных расходов на антимонопольный контроль. Есть основания предполагать, что сделки, выведенные по новому порядку из-под антимонопольного контроля, не способны нанести ущерба конкуренции, и потому не были бы запрещены и в результате предварительного анализа. По самым скромным оценкам, ФАС анализировал 20 тыс. таких сделок ежегодно. Общество несло избыточные расходы в результате неадекватных критериев предварительного контроля по двум направлениям. С одной стороны, средства на соблюдение предусмотренных законом процедур тратили российские компании. Минимальную границу этих расходов можно оценить по действовавшим расценкам адвокатов. На протяжении последних 10 лет эти расходы не опускались в среднем ниже 15 тыс. руб. за одну сделку. Однако компании дополнительно несли затраты, связанные с самостоятельной предварительной подготовкой документов. Эти расходы можно оценить по крайней мере на уровне 10 тыс. руб. на сделку. С другой стороны, избыточные затраты в рамках действовавшей системы контроля слияний нес и антимонопольный орган. В данном случае сумму затрат оценить сложнее, поскольку к затратам непосредственно на анализ сделки необходимо добавить и потери, понесенные системой антимонопольного регулирования в результате смещения деятельности антимонопольного органа в сторону предварительного контроля сделок слияний. Нет оснований предполагать, что затраты антимонопольного органа, связанные с избыточным предварительным анализом сделок слияний, составляли менее 25 тыс. руб. в расчете на одну сделку слияния. Сокращение расходов на избыточный предварительный контроль слияний мож-

¹⁰ О принципах БОР и возникающих в связи с внедрением этого механизма проблемах см.: Шаститко А. Е. Реформа бюджетного процесса: проблемы обеспечения устойчивости и результативности. М.: Теис, 2007.

но рассматривать как непосредственное повышение общественного благосостояния. При этом масштабы сдерживания действий, отрицательно воздействующих на конкуренцию, как показатели результата по крайней мере не изменились.

Принимая данные предпосылки, мы получим, что в результате реформы антимонопольного законодательства в отношении предварительного анализа слияний произошло повышение общественного благосостояния на сумму 1 млрд руб. Учитывая, что по состоянию на 2006 г. (год принятия Закона «О защите конкуренции») суммарный бюджет ФАС составлял 536 млн руб., можно заметить, что изменение законодательства в отношении предварительного контроля сделок принесло обществу выигрыш, почти вдвое превышающий суммарные затраты на деятельность антимонопольного органа.

В качестве показателя непосредственных результатов можно рассматривать индикаторы спроса на новые инструменты антимонопольной политики — в первую очередь, со стороны представителей бизнеса. В области предварительного контроля такой инструмент — раскрытие информации о структуре группы лиц для целей исключения перераспределения акций внутри группы от предварительного антимонопольного контроля. В момент обсуждения и принятия Закона очень многие российские эксперты скептически относились к этой новации, утверждая, что для российского бизнеса раскрытие информации о внутренней структуре организации компаний неприемлемо. Однако практика показала неправоту скептиков, в том числе и потому, что ФАС смогла предложить модель раскрытия информации о структурных связях между независимыми юридическими лицами, удовлетворяющую потребности антимонопольной политики, но при этом не ущемляющей интересы участников крупных компаний. В настоящее время информацию о внутренней структуре рас-

крыли около 400 групп лиц. При этом складывается впечатление, что российские компании пользуются этой новацией все более и более охотно. В течение первого полугодия 2007 г. такую информацию представили 85 групп, в течение второго полугодия 2007 г. — 129 групп, а в течение первого полугодия 2008 г. — 126 групп.

Нельзя не отметить, что система добровольного раскрытия информации о структуре группы лиц приводит к повышению результативности антимонопольной политики не только потому, что благодаря ей можно снизить избыточный предварительный контроль сделок слияний. Другим эффектом является формирование более адекватного представления о структуре российских рынков. Одна из проблем, с которой сталкивался антимонопольный орган и подавляющее большинство других экспертов, на протяжении последних 15 лет, — отсутствие достоверной информации о фактическом распределении контроля над активами. Не случайно лучшие исследования масштабов слияний и их воздействия на российскую экономику¹¹ широко использовали экспертные оценки распределения прав собственности на отдельные предприятия. Но если экспертные оценки вполне оправданы в качестве инструмента исследователя, они совершенно неприемлемы для применения мер законодательства. Антимонопольный орган должен использовать достоверные и подтвержденные данные: сбор этих данных обычно требует больших усилий и времени. В этом контексте добровольное раскрытие информации о структуре группы повышает результативность антимонопольной политики благодаря тому, что издержки по сбору и предоставлению информации перекладываются

¹¹ См.: Паппэ Я. Ш. «Олигархи»: Экономическая хроника. 1992-2000. М.: Издательский дом ГУ—ВШЭ, 2000; Guriev S., Rachinsky A. The Role of Oligarchs in Russian Capitalism. *Journal of Economic Perspectives* 19 (1). 2005. P. 131-150.

на того участника системы правоприменения, который одновременно обладает этой информацией (издержки по ее приобретению — нулевые) и стимулами по ее достоверному раскрытию.

Наконец, в качестве индикатора непосредственного результата изменений законодательства необходимо упомянуть и сугубо положительную реакцию экспертного и профессионального сообщества на изменения. Лишь одним из свидетельств этой реакции стал тот факт, что в апреле 2007 г. руководитель ФАС И. Ю. Артемьев отмечен специальной премией журнала «Слияния и поглощения» «За вклад в развитие цивилизованного рынка слияний и поглощений».

Означает ли сказанное, что все задачи совершенствования системы предварительного контроля сделок в России решены? Безусловно, это не так. Есть перспективы дальнейшего сокращения избыточного предварительного анализа (что может быть достигнуто, например, благодаря использованию процедуры сокращенного контроля, подобной той, которая на протяжении последних десяти лет успешно применяется Европейской комиссией по конкуренции). Однако главная задача — это совершенствование аналитических методов оценки слияний и разработки предписаний, нацеленных на сохранение и обеспечение конкуренции. Антимонопольный орган должен быть в состоянии, во-первых, ответить на вопрос, каким образом конкретная сделка может содержать угрозу для конкуренции. Во-вторых, антимонопольный орган должен уметь разрабатывать предписания, отражающие не озабоченность состоянием конкуренции на рынке, а дающие четкое представление о том, какие именно угрозы должны быть этим предписанием нейтрализованы.

Опыт прошлых 15 лет не может быть достаточной опорой для решения этих двух задач. В условиях вала избыточно контролируемых сделок основой их одоб-

рения в большинстве случаев объективно могла быть только проверка перечня представленных документов. И даже в том случае, когда положительное решение о сделке выдавалось вместе с предписанием о соблюдении условий конкуренции, компоненты выданных предписаний часто разочаровывали¹². Значительная часть предписаний содержала указание на недопустимость совершения действий, запрещенных антимонопольным законодательством. Можно было бы заметить, что при низком уровне экономического образования напоминание о содержании таких действий — нелишнее для российских компаний. Однако в таком случае возникает другой вопрос: если разрешение на сделку выдано без предписания, означало ли это, что подобные действия участникам разрешены? Некоторые требования налагают довольно серьезные ограничения на деятельность участников слияния: например, предписание не изменять назначение оборудования без предварительного согласования с ФАС.

Нет оснований утверждать, что содержание выдаваемых в течение последних двух лет предписаний стало хуже, по сравнению с предшествующим периодом. Однако недостатки предписаний теперь играют большую роль. Снижение числа рассматриваемых сделок позволило подробнее анализировать каждую из них: это способствовало тому, что и число разрешений на слияние, выданное одновременно с предписанием, и число отказов в разрешении повысилось (рис. 4). Доля сделок, разрешенных вместе с предписанием, составляет от 1/2 до 3/4 в числе положительных решений ФАС. Особое место в составе поведенческих предписаний занимают предписания о будущих ценах (некоторые примеры приведены в табл. 1).

¹² См.: Авдашева С. Б., Шаститко А. Е., Калмычкова Е. Н. Указ. соч. С. 418–419.



Источник: веб-сайт ФАС (www.fas.gov.ru)

Рис. 4. Число положительных решений с выданными предписаниями и отрицательных ответов на ходатайство о сделках (нет данных об отказе в совершении сделок в течение 2006 г.)

Типовая формулировка предписаний — не повышать цену более чем на заданную величину за период без предварительного (или последующего) уведомления антимонопольного органа с представлением мотивировки повышения цен. Предписание о ценах обычно включает обязательство инициатора сделки регулярно предоставлять в ФАС информацию о параметрах фактически заключаемых сделок. Иногда ФАС не предписывает конкретную границу повышения цены, указывая, однако, что в обязанности продавца входит «удовлетворение потребностей покупателей по разумным ценам». Как мы видим, в течение рассмотренного периода ФАС исходил из стандартного темпа роста цен около 20% в год, делая при этом исключение для компаний-экспортеров, для которых в качестве ориентира использована цена на мировых биржевых площадках. Период назначения темпа роста (месяц, квартал, полугодие или год), видимо, соответствует представлению ФАС об остроте проблемы роста цен и устанавливает ожидаемую периодичность мониторинга выданного предписания. Симптоматично, что ограничения повышения цен для крупных экспортеров выглядят более мягкими, по крайней мере в условиях роста мировых цен на сырье.

Выдача предписаний, содержащих ограничения на повышение цен, означает дрейф антимонопольной политики в сторону модели тарифного регулирования, применяемого на рынках, где в общем случае основания для регулирования цен отсутствуют. Сегодня рано говорить о том, насколько хорошо выполняются выданные ФАС предписания. Однако мировой опыт показывает, что действенным инструментом борьбы с повышением цен может быть развитие конкуренции, но регулирование тарифов (вне зависимости от степени его мягкости и жесткости) таким инструментом быть не может.

При этом инструмент рекомендованных цен может, напротив, привести к ограничению конкуренции на целевых рынках участников слияний. Следование рекомендуемым темпам повышения цен может быть формой успешного молчаливого сговора. Информация о рекомендуемых темпах повышения цен координирует всех продавцов, а не только участников конкретных рынков, «подсказывая» им, на какую величину они могут вполне безопасно повышать отпускные цены.

Таким образом, несмотря на неоспоримые положительные результаты реформы предварительного контроля слияний, практика применения антимонопольного

Таблица 1

Предписания о ценах, выданные ФАС в 2007–2008 гг.

Дата решения	Отрасль	Содержание сделки	Граница повышения цен
Январь 2007	Машиностроение	Европейская подшипниковая корпорация приобретает ОАО «Завод авиационных подшипников»	5% в квартал
Январь 2007	Машиностроение	Завод им. В. А. Дегтярева приобретает основные средства и нематериальные активы ОАО «Ковровский механический завод»	10% в полугодие
Февраль 2007	Цветная металлургия	«United Company Rusal Ltd» приобретает 100% акций с правом голоса компании «Rusal Ltd» и 100% акций с правом голоса компании «Sual International Ltd»	не более чем на 1,5% выше цены алюминия на Лондонской бирже металлов
Март 2007	Машиностроение	ВБМ-групп приобретает 100% акций ОАО «Волга-бурмаш»	5% в квартал
Май 2007	Производство строительных материалов	«Кнауф Интернационал ГмбХ» приобретает 75% акций с правом голоса и 25% привилегированных акций ЗАО «Нукутский гипсовый карьер»	5% в квартал
Сентябрь 2007	Машиностроение	«Carbographite holdings Ltd» приобретает права, позволяющие определять условия ведения предпринимательской деятельности ряда электродных заводов и аффилированных с ними предприятий	10% в полугодие
Сентябрь 2007	Черная металлургия	«Уральская горно-металлургическая компания» приобретает 100% голосующих акций ЗАО «Кольчугинский завод цветных металлов»	20% в год
Сентябрь 2007	Машиностроение	ВБМ-групп приобретает 100% голосующих акций ОАО «Сарапульский машзавод»	10% в полугодие
Сентябрь 2007	Производство строительных материалов	Компания «Кнауф Сервис» приобретает права, позволяющие осуществлять функции единоличного исполнительного нескольких компаний — производителей гипса	5% в квартал
Октябрь 2007	Машиностроение	Европейская подшипниковая корпорация приобретает 76,15% голосующих акций ОАО «Саратовский подшипниковый завод»	20% в год
Ноябрь 2007	Машиностроение	Компания «Брейкерс Инвестментс Б. В.» приобретает 100% голосующих акций ЗАО «Трансмашхолдинг»	20% в год
Январь 2008	Цветная металлургия	ГМК «Норильский никель» приобретает 60,15% основных производственных средств и нематериальных активов ОАО «Норильский горно-металлургический комбинат им. А. П. Завенягина»	не выше чем 103% от цены никеля на Лондонской бирже металлов с темпом роста не более 5% в месяц
Февраль 2008	Черная металлургия	«Объединенная металлургическая компания» приобретает права, позволяющие осуществлять функции единоличного исполнительного органа ОАО «Выксунский металлургический завод»	10% в полугодие
Февраль 2008	Машиностроение	Концерн «Тракторные заводы» приобретает права, позволяющие осуществлять функции единоличного исполнительного органа ОАО «Красноярский завод лесного машиностроения»	20% в год

Источник: веб-сайт ФАС (www.fas.gov.ru)

законодательства по-прежнему испытывает зависимость от предшествующего развития, и потенциальная слабость связана с механизмом разработки предписаний, нацеленных на сохранение конкуренции.

Литература:

1. Авдашева С. Б., Шашитко А. Е., Калмычкова Е. Н. Экономические основы антимонопольной политики: российская практика в контексте мирового опыта. Предварительный антимонопольный контроль слияний. Экономический журнал ВШЭ. 2007. № 11 (3).
2. Всемирный банк. Доклад об экономике России//www.siteresources.worldbank.org.
3. Всемирный банк. Собственность и контроль предприятий//Вопросы экономики. 2004. № 8. С. 4–35.
4. Долгопятова Т. Г., Ивасаки И., Яковлев А. А. (ред.) Российская корпорация: внутренняя организация, внешние взаимодействия, перспективы развития. М.: Издательский дом ГУ—ВШЭ, 2007.
5. Обзор экономической политики за 2001 год/Ред. коллегия А. З. Астапович, Е. Е. Гавриленков, А. В. Полетаев. М.: ТЕИС, 2002.
6. Паппэ Я. Ш. «Олигархи»: Экономическая хроника. 1992–2000. М.: Издательский дом ГУ—ВШЭ, 2000.
7. Шашитко А. Е. Реформа бюджетного процесса: проблемы обеспечения устойчивости и результативности. М.: Теис, 2007.
8. Concentration Ratios: 2002. 2002 Economic Census: Manufacturing (2006). US Census Bureau//www.census.gov.
9. Guriev S., Rachinsky A. The Role of Oligarchs in Russian Capitalism. Journal of Economic Perspectives 19 (1). 2005.
10. Jackson G., Miyajima H. Varieties of Capitalism, Varieties of Markets: Mergers and Acquisitions in Japan, Germany, France, the UK and USA. RIETI Discussion Paper Series 07-E-054. 2007//www.rieti.go.jp.
11. Sutton J. Sunk Costs and Market Structure: Price competition, Advertising and the Evolution of Concentration. Cambridge, MA: MIT Press, 1991.

Статья поступила в редакцию 18.07.2008

Avdasheva Svetlana, professor, Higher School of Economics

*Shastitko Andrei, general director, Bureau of Economic Analysis,
professor, Moscow Lomonosov State University*

EX ANTE MERGER CONTROL IN RUSSIA: CHANGES OF EFFICIENCY IF ANTITRUST LEGISLATION

Abstract. Law «On protection of competition» adopted in 2006, changed the procedure of ex ante merger control in Russia substantially. Positive impact of the changes in law on economic efficiency seems to be at least twice as annual budget of Federal Antitrust Service. The treatment of group of economic entities as economic firm was apprehended by Russian business. At the same time ex ante merger control still suffer from path-dependency: the most striking is the system of behavioral remedies containing the elements of price regulation.