



ЭКОНОМИЧЕСКАЯ ПОЛИТИКА И УПРАВЛЕНИЕ ЭКОНОМИЧЕСКИМ РАЗВИТИЕМ

УДК 338.24:331.23

А.Ю. РЕДЬКИНА, старший преподаватель департамента экономики и финансов

Пермский филиал ФГАОУ ВПО «Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики», г. Пермь, ул. Студенческая, 38

Электронный адрес: aredkina@hse.ru

ПРАКТИКА КОРРЕКЦИИ СДЕЛОК ЭКОНОМИЧЕСКОЙ КОНЦЕНТРАЦИИ В РОССИЙСКОМ АНТИМОНОПОЛЬНОМ РЕГУЛИРОВАНИИ

Введение

Контроль сделок экономической концентрации¹ является одной из традиционных составляющих «жесткого ядра» антимонопольной политики. Он проводится для предотвращения вредных с точки зрения влияния на общественное благосостояние сделок с использованием определенного набора инструментов. В качестве содержательного критерия предварительного контроля сделок выступает их влияние на состояние конкуренции. По современным представлениям существуют ряд признаков ограничения

конкуренции, к наиболее важным относятся: снижение числа эффективных конкурентов (и последующее за этим усиление монопольной власти) и снижение стимулов к инновациям, существенное повышение барьеров входа.

Работа посвящена изучению качества контроля сделок экономической концентрации. Цель исследования – дать общую характеристику практики коррекции слияний в нашей стране в 2007-2013 гг. Было проанализировано влияние изменений законодательной базы на практику контроля, проведен частотный анализ видов принимаемых ФАС РФ решений за 2007-2013 гг. В статье была сформулирована база данных о предписаниях, содержащих корректирующие требования за 2012-2013 гг. Дана характеристика содержания поведенческих корректирующих условий, которые преобладают в российской практике.

Ключевые слова: контроль сделок экономической концентрации; корректирующие условия

¹ На английском – *merger control*. Под этим термином понимают контроль слияний, присоединений, покупок крупных пакетов акций, покупок основных производственных средств и т.д.

Однако экономическая теория и эмпирический опыт говорят о том, что сделки экономической концентрации в то же время способны оказывать положительное влияние на общественное благосостояние через повышение эффективности деятельности объединяющихся фирм. Поэтому задача выявления и оценки потенциально полезных сделок или, напротив, тех, что наносят ущерб, всегда носит исследовательский характер и часто не имеет однозначного решения.

Для повышения эффективности контроля слияний (в данном случае критерием выступает снижение вероятности запрета потенциально полезных для общества сделок) используется институт условного разрешения сделок. В этом случае антимонопольный орган дает разрешение на проведение сделки при условии выполнения участниками некоторых требований, которые направлены на нивелирование опасных для конкуренции последствий при сохранении синергии. Назовем их корректирующими требованиями (англ. – *remedies*)².

Очевидной особенностью корректирующих требований является то, что этот инструмент антимонопольного регулирования позволяет антимонопольному органу напрямую вмешиваться в решения отдельных компаний и работу рынков. При этом антимонопольный орган скорее выполняет функции, которые традиционно ассоциируются у экономистов с отраслевым регулятором. На возможности и потенциальные риски (прежде всего порождение неэффективностей – провалов регулятора) подобного воздействия указывали в своих работах рубежа веков как американские (например, [15]), так и европейские (например, [16; 19]) специалисты в области антитраста. В случае использования структурных корректирующих условий это вмешательство обычно более кардинально, следовательно, более рискованно.

В России правовая база для использования корректирующих условий при контроле слияний была модернизирована в октябре 2006 года, с вступлением в действие ФЗ РФ «О защите конкуренции». В частности, появилась возможность использовать структурные корректирующие условия. Этот инструмент контроля слияний был заимствован из опыта развитых стран. Например, в США и ЕС требованиям выделения активов как условиям одобрения сделки придается большое значение – ряд экспертов утверждают, что качество контроля слияний определяется качеством их разработки и применения.

Целью работы стало дать общую характеристику практики контроля слияний в 2007-2013 гг. и провести анализ коррекции сделок экономической концентрации в российском антимонопольном регулировании за 2012–2013 гг., что позволит подойти к решению более общей проблемы повышения качества антимонопольного регулирования в этой области. Для достижения обозначенной цели далее, во-первых, будет дана характеристика основных типов корректирующих условий, во-вторых, проанализировано изменение законодательной базы контроля слияний, которая задает институциональные рамки регулированию. На следующем этапе мы обратимся к анализу практики контроля слияний и выделим основные особенности и характерные черты рос-

² В России они оформляются в виде предписаний Федеральной антимонопольной службы РФ (далее – ФАС РФ), поэтому еще используется термин корректирующие предписания.

сийского контроля за период 2009–2013 гг. Наконец, мы перейдем к анализу содержания корректирующих требований, которые российский антимонопольный орган оформляет в виде предписаний. Далее мы сделаем ряд выводов относительно тенденций и особенностей использования корректирующих условий в российском антимонопольном контроле слияний, а также предложим объяснение наблюдающимся особенностям.

Типы корректирующих условий

Хотя в исследовательских статьях и методических рекомендациях, используемых антимонопольными органами разных стран, могут встречаться отличающиеся типологии корректирующих условий, наиболее распространенным является вариант, когда все налагаемые регулятором ограничения делят на две большие группы: структурные и поведенческие [18].

Структурными называют такие условия, которые трансформируют права собственности. Наиболее популярным видом структурных условий является дивестиция (*divestiture*), т.е. продажа или передача в пользование сделки материальных, нематериальных или других активов фирмами-участниками по настоянию антимонопольного органа. В правоприменительной практике США и ЕС накоплен большой опыт работы с этим инструментом коррекции, что, в свою очередь, дало экспертам возможность, проанализировав накопленный опыт, сформулировать некоторые рекомендации по их применению, а также выявить условия возникновения ошибок в ходе правоприменения [19].

Поведенческие условия – это такие требования, которые устанавливают ограничения на использование прав собственности объединяющихся фирм и поведение компаний. Они могут быть сформулированы в виде обязательств объединяющихся фирм не злоупотреблять правами на определенные активы, имеющиеся в их распоряжении, не вступать в определенные договорные отношения или налагать ограничения на изменения цен (тарифов).

Структурные и поведенческие условия отличаются по ряду характеристик [15; 16; 19]. Во-первых, по величине транзакционных издержек на стадии *ex ante*, т.е. затрат на их разработку и реализацию, что, в свою очередь, определяется рисками, которые они порождают. С точки зрения влияния на общественное благосостояние структурные условия характеризуются более высокими рисками, так как издержки их отмены настолько высоки, что их принято характеризовать как необратимые средства коррекции. В частности, если неверно были определены активы для продажи или если эти активы были переданы недостаточно эффективному конкуренту, ущерб, нанесенный антимонопольным органом состоянию конкуренции, практически не может быть исправлен.

Во-вторых, условия этих двух типов отличаются по степени и продолжительности контроля антимонопольного органа за их исполнением, иначе говоря – по издержкам мониторинга (их можно отнести к транзакционным издержкам на стадии *ex post*). Поведенческие корректирующие условия требуют продолжительного мониторинга со стороны регулятора после заключения сделки, а значит, связывают его ресурсы на длительное время, в то время как структурные исправления не требуют мониторинга после транзакции.

В-третьих, для каждого типа условий существует своя «область применения». Не существует «универсальных» средств коррекции, подходящих для любой сделки. Например, структурные условия рекомендуется применять, когда участниками сделки являются диверсифицированные фирмы. Причем объединение фирм-участников сделки может нанести ущерб конкуренции только на отдельных географических рынках и/или в определенных сферах деятельности (например, в одной отрасли или только в сфере сбыта). Если в результате изучения предполагаемых последствий сделки антимонопольный орган придет к выводу, что она может принести синергетический эффект и в целом выгодна для общества, то он должен исключить появление антиконкурентных последствий только на конкретных «потенциально опасных» направлениях деятельности объединяющихся компаний. Естественным средством решения этой проблемы является продажа или передача в аренду другой фирме активов на тех рынках (географических или продуктовых), где рыночная концентрация растет недопустимо.

На практике используется два способа реализации подобного требования: выделяемый актив может быть продан либо потенциальному конкуренту, либо фирме, уже действующей в отрасли. В обоих случаях антимонопольный орган должен обеспечить условия для того, чтобы выбранная или одобренная им фирма-приобретатель активов стала эффективным конкурентом [14; 15; 19].

Поведенческие условия, в соответствии с мнением некоторых экспертов [17], должны применяться только когда использование структурных невозможно. Например, когда сделка носит вертикальный характер и дивестиции приведут к разрушению синергетического эффекта.

Изменение законодательной базы контроля слияний как условие повышения его эффективности

Считается, что новая модель предварительного контроля слияний появилась с принятием закона «О защите конкуренции» в 2006 г. [1; 11; 13]. Однако не менее важным было внесение поправок в предыдущий закон (в 2005 г.) и действующий (в 2009 г.), смыслом которых было значительное повышение границы, определяющей, какие сделки подлежат предварительному контролю. Например, в период 2002-2004 гг. под подобный контроль попадали сделки, в которых участвовали предприятия с балансовой стоимостью активов более 200 тыс. МРОТ (примерно 20 млн руб. в то время), что значительно ниже, чем средняя стоимость активов компании в большинстве отраслей [1]. Это приводило к тому, что количество ходатайств и уведомлений, рассмотренных российским антимонопольным органом в этот период, составляло 23-24 тыс. в год. В результате эксперты и работники ФАС сходились во мнении, что сфера предварительного контроля сделок экономической концентрации в нашей стране была определена слишком широко, что не могло не сказаться отрицательно на его эффективности. Повышение границы отбора привело к снижению количества рассматриваемых сделок и, как следствие, ФАС получила возможность осуществлять более тщательный анализ каждой сделки. В 2009 г. граница предварительного контроля была еще раз повышена (примерно в 2 раза). Можно увидеть, что в 2013 г. количество ходатайств уменьшилось более чем в 2,5 раза по сравнению с 2007 г. (рисунок). Все это создало необходимые условия для повышения качества контроля в сфере экономической концентрации.

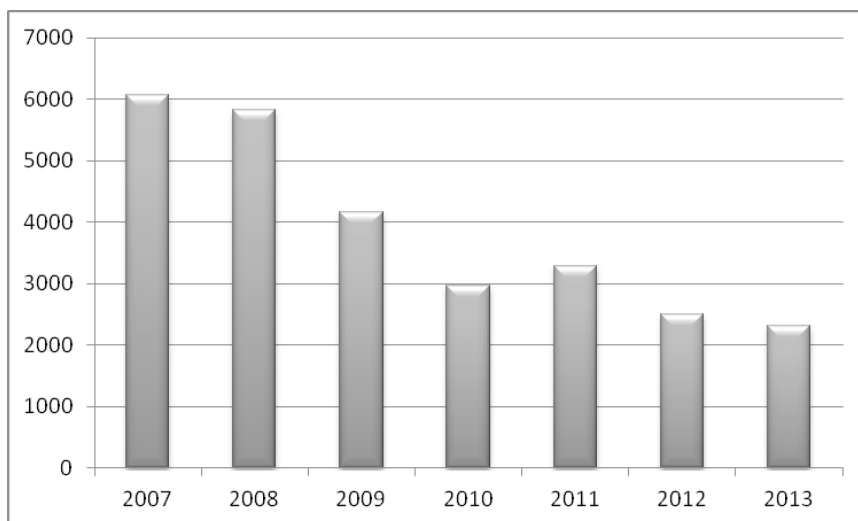


Рис. Динамика ходатайств по сделкам экономической концентрации в 2007–2013 гг.
(сост. по: доклады о состоянии конкуренции [3–9])

Практика контроля слияний в 2007–2013 гг.

Рассмотрим, как выглядит структура решений ФАС РФ относительно ходатайств, поданных в период 2007–2013 гг. (см. табл. 1). Этот период был выбран для более подробного анализа по двум причинам. Во-первых, регулирование происходило после принятия нового закона «О защите конкуренции». Во-вторых, рассмотрение довольно значительного периода в 7 лет дает возможность выявить тенденции и структурные изменения решений.

Таблица 1

Динамика решений ФАС в сфере контроля экономической концентрации

Год	Общее количество ходатайств	Из них					
		Удовлетворено		Удовлетворено с выдачей предписаний		Отказано	
		Доля, %	Количество	Доля, %	Количество	Доля, %	Количество
2007	6067	93	5654	6	353	1	90
2008	5821	91	5276	7	404	2	141
2009	4160	92	3822	5	232	2	106
2010	2964	90	2675	8	232	2	57
2011	3282	89	2914	9	308	2	60
2012	2494	89	2219	9	225	2	50
2013	2315	89	2060	9	209	2	46

Примечание. Сост. по: доклады о состоянии конкуренции [3–9], база решений ФАС [12].

Как видно из табл. 1, общее количество сделок, подлежащих контролю, неуклонно снижается. Последнее объясняется двумя причинами: пересмотром границы в 2009 г. и макроэкономическим спадом в 2008–2010 гг.

По данным ежегодных докладов «О состоянии конкуренции» в Российской Федерации» за 2007–2013 гг. [3–9] российский антимонопольный орган удовлетворяется безусловно от 92 до 89% поданных ходатайств. Доля отказов достаточно стабильна и колеблется в диапазоне от 1 до 2%. Это означает, что подавляющее большинство сделок, по мнению ФАС, не угрожает снижением конкуренции на соответствующих релевантных рынках.

При стабильной доле отказов доля условных разрешений, т.е. выданных одновременно с условиями (поведенческими или структурными), несколько увеличивалась с 2007 по 2010 г. за счет безусловных одобрений (от 6 до 8%). В 2011–2013 гг. доля сделок, подвергшихся коррекции, оставалась стабильной, на уровне 9%.

Хотя доля разрешений с условиями кажется относительно небольшой, такие условия являются важным инструментом регулирования сделок экономической концентрации для антимонопольного органа, поскольку позволяют реализовывать некоторые сделки, несмотря на то, что они обладают антиконкурентным эффектом. В следующем разделе проводится анализ содержания выставляемых ФАС РФ условий, для того чтобы выявить основные особенности и тенденции использования корректирующих условий в российской практике контроля сделок слияний и присоединений, а затем сравнить их с зарубежной практикой.

Анализ содержания корректирующих условий

Для анализа корректирующих условий была собрана база данных о решениях по ходатайствам, принятых аппаратом ФАС за 2007–2013 гг. Источником информации послужил официальный сайт ФАС РФ (www.fas.gov.ru). Особенностью базы является то, что, хотя по закону «О защите конкуренции», вступившему в действие с октября 2006 г., в обязанности ФАС входит размещение на официальном сайте «решений и предписаний, затрагивающих интересы неопределенного круга лиц» [2], на сайте была опубликована лишь часть решений (см. табл. 2).

Таблица 2

Сопоставление числа доступных на сайте и принятых ФАС решений в сфере контроля экономической концентрации

Год	Количество ходатайств, рассмотренных ФАС	Опубликованные решения ФАС	Доля опубликованных решений ФАС, %
2007	6067	126	2,1
2008	5821	158	2,7
2009	4160	1296	31,2
2010	2964	1269	42,8
2011	3282	1439	43,8
2012	2494	1713	68,7
2013	2315	1342	58,0

Примечание. Сост. по: доклады о состоянии конкуренции [3–9], база решений ФАС [12].

Недоступность информации о части решений ФАС (в некоторые годы доля таких «пропущенных» данных значительна) затрудняет понимание того, как развивалась логика принятия решений российским антимонопольным органом во времени, и выступает ограничением при проведении исследования. Поэтому для проведения анализа корректирующих условий мы выбрали данные за 2012–2013 гг., поскольку в эти годы на сайте представлена максимальная доля решений. За этот период одобрение с условиями использовались в 152 случаях (что составляет примерно 5% от доступных на сайте решений за этот период). Согласно российскому законодательству, корректирующие условия оформляются ФАС в форме предписаний для объединяющихся компаний. Одно предписание может содержать несколько разных требований или условий.

Дадим общую характеристику предписаний, примененных ФАС для коррекции возможных негативных эффектов от сделок экономической концентрации в 2012–2013 гг. Начнем с анализа типа условий. 134 решения (88,2%) из нашей выборки содержат предписания только с *поведенческими* условиями. Такие условия должны быть направлены на предотвращение злоупотреблений возросшей в результате интеграции фирм рыночной властью. Однако, как уже упоминалось выше, для антимонопольного органа затруднительно контролировать выполнение выданных поведенческих предписаний. Во-первых, контроль необходимо осуществлять постоянно в течение длительного периода, что в случае выполнения сопряжено со значительными издержками мониторинга. Во-вторых, они порождают дополнительные риски для самих компаний – им бывает сложно доказать выполнение некоторых поведенческих условий [11]. *Структурные* требования, напротив, должны быть выполнены один раз, поэтому их выполнение проконтролировать легче. Однако в российской практике антимонопольного контроля слияний структурные предписания используются значительно реже: в нашей выборке они применялись для 18 сделок и составляют 11,8% всех предписаний в собранной базе.

Поведенческие условия

Далее рассмотрим более подробно поведенческие условия, поскольку они преобладают в практике российского контроля слияний и нашей выборке. В первую очередь обращает на себя внимание то, что формулировки, встречающиеся в текстах предписаний, достаточно стандартны. При этом рассматриваемые ФАС сделки осуществляются на разных рынках и регулируют решения фирм из разных отраслей. В то время как ценность предписаний как инструмента регулирования сделок слияния, по мнению специалистов из Федеральной торговой комиссии США [14], заключается в том, что они позволяют создать уникальное решение под каждую сделку, поскольку любая сделка имеет свои экономические, технологические и институциональные особенности. Это в свою очередь, определяет ее влияние на состояние конкуренции: как положительное, так и отрицательное. Теоретически требования, которые содержатся в предписании, должны привести к тому, что положительные эффекты от сделки сохранятся, а отрицательные эффекты будут нивелированы. Анализ текстов предписаний, выданных ФАС РФ за 2012–2013 гг.,

показал, что специалисты российского антимонопольного органа используют не только типичные формулировки, но и для разных сделок с участием компаний из одной отрасли часто применяется некий «стандартный» набор требований, так что возникает впечатление, что некоторые предписания копируются.

В большинстве предписаний содержится более одного условия-требования к объединяющимся компаниям. В среднем на одно решение приходится 2,5 условия (всего в 152 предписаниях их содержится 373), максимальное количество требований в одном предписании – 7.

Поскольку поведенческие условия должны служить превентивной мерой в части злоупотребления возросшей в результате интеграции фирм рыночной власти, то содержательно их можно разделить на 4 группы, используя виды злоупотребления в качестве классификационного признака:

- 1) требования, налагающие ограничения на изменение цены;
- 2) требования о недискриминационном поведении объединяющихся компаний;
- 3) требования, запрещающие неценовые способы злоупотребления возросшей рыночной властью;
- 4) информационные требования.

Распределение требований из предписаний за 2012–2013 гг. по предложенным группам представлено в табл. 3. Дадим краткую характеристику условий каждой группы.

Ценовые условия. К первой группе требований относятся ограничения на изменения цен компаний-участниц сделки после ее заключения. Используются две типовые формулировки:

- не повышать цену более чем на заданную величину за период;
- при повышении цен (более чем на заданную величину) уведомлять ФАС с представлением обоснования подобного повышения.

Требование уведомлять ФАС о повышении цен на товары или услуги более чем на заданную величину содержится в 41 из 152 предписаний за 2012–2013 гг., т.е. более чем в четверти решений. Это можно интерпретировать как свидетельство того, что повышение цен является одним из наиболее ожидаемых ФАС РФ результатов сделок экономической концентрации. Темп повышения цен и контролируемый период варьируется для разных сделок, в некоторых случаях можно выявить зависимость этих параметров от отрасли. Период контроля роста цены может быть месяц, квартал, полугодие и год. Например, в предписаниях для предприятий авиапромышленности указано, что фирмам необходимо уведомлять ФАС о повышении цены на 5% в год, для фирм из газовой отрасли – на 10%, тогда как для предприятий из отраслей цветной металлургии в разных сделках темп варьируется от 5 до 15%. У регулирования цен и тарифов, как известно, есть свои риски, в частности: 1) компании, являющиеся объектом ценового регулирования могут нести излишнее административное бремя в случае необходимости быстрого пересмотра цен из-за негативных шоков на рынках. Например, из-за резкого увеличения цен на ресурсы; 2) упомянутые в предписаниях темпы роста цен могут быть восприняты компаниями как «разрешенные» и даже послужить своего рода руководством к действию, причем не только для участников данной сделки, но и

их конкурентов на рынке. В этом случае ФАС создает своими предписаниями основание для формирования «молчаливого» сговора.

Если говорить об оценке эффективности ценовых требований, она, видимо, должна определяться двумя критериями. Во-первых, это адекватность выбора порогового значения темпов роста цен. Так, интересно знать, проводит ли ФАС консультации с компаниями-участниками сделки, а также их потребителями и/или поставщиками, прежде чем назначить конкретное условие, или это всегда экспертная оценка сотрудников ФАС. Во-вторых, отсутствием негативных побочных эффектов в виде сговора. Их выявление может стать задачей отдельного исследования.

Таблица 3

Требования, использованные в предписаниях ФАС РФ, %

Требования предписаний ФАС РФ	2012	2013
Ценовые условия	10,5	20,9
Требование о недискриминационном поведении	57,1	27,6
Запрет на злоупотребление возросшей рыночной властью	18,1	20,9
Информационные требования	14,3	30,6
Всего условий	210 (100%)	163 (100%)

Примечание. Сост. по текстам решений ФАС РФ [12]

Требования о недискриминационном поведении и запрет на злоупотребления властью, в отличие от ценовых требований, не несут для компаний-участниц сделки новой содержательной информации. Они представляют собой повторение положений закона «О защите конкуренции», а именно той его части, которая регламентирует, какие виды поведения относятся к злоупотреблению доминирующим положением [2]. В предписаниях чаще всего встречаются следующие требования недискриминационного характера:

- не допускать необоснованного отказа от заключения договоров/сделок;
- обеспечить равнодоступность и равные условия сделок для всех контрагентов;
- сформировать единый для всех контрагентов порядок ценообразования;
- не допускать создания препятствий доступу (выходу) на товарный рынок продукции;
- не допускать навязывания контрагенту невыгодных условий договора или не относящихся к предмету договора.

Как видно из табл. 3, в 2012 году подобные требования использовались 57,1% случаев, а в 2013 г. – только в 27,6%. Они применялись в основном для компаний пищевой, авиастроительной отраслей, часто в одном предписании используются два, иногда даже три требования этого типа. Можно предположить, что использование такого типа условий является превентивной реакцией российского антимонопольного органа на усиление монопольной власти объединяющихся компаний, во-первых, и некой формой адвокатирувания конкуренции, во-вторых.

В группу под условным названием «запреты на злоупотребление рыночной властью» мы объединили все требования, которые относятся к объемам выпуска и заключенным контрактам. Хотя наблюдается разнообразие формулировок в этой группе условий, можно выделить 4 стилизованных подвида. Типичные формулировки приведены ниже:

- не снижать объемы производства, продаж, поставок;
- осуществлять реализацию в соответствии с торгово-сбытовой политикой;
- обеспечить исполнение всех краткосрочных и (или) долгосрочных контрактов, договоров, действующих на дату совершения сделки;
- не заключать соглашений, направленных на ограничение конкуренции, устранение конкурентов.

Можно дать экономическое объяснение такого рода условиям. Первые три подвида представляют собой попытку предотвратить злоупотребление властью компаний путем сокращения объема выпуска или продаж и организации искусственного дефицита с последующим повышением цен. Последнее условие является «пересказом» ст. 11.1 «О защите конкуренции» [2], которая уже запрещает такое поведение.

Все требования этой группы, как и ранее недискриминационные требования, не несут для фирм какой-то новой информации, а дублируют положения антимонопольного закона в той его части, где перечисляется, что не должна делать доминирующая фирма. Из табл. 3 видно, что в 2012–2013 гг. подобные условия использовались примерно в одной пятой части условных разрешений.

К рискам использования требований сохранение (или несокращение) объемов продаж (производства) можно отнести то, что компании, как и в случае ценовых ограничений, лишаются гибкости при ведении хозяйственной деятельности. Можно представить себе ситуацию, когда снижение объемов производства является естественной реакцией фирм на изменение рыночных условий. В этом случае, если компании будут оштрафованы за невыполнение предписаний, такие ситуации надо отнести к провалам регулирования. Если компании в подобных ситуациях будут просить изменить предписания у ФАС (напрямую или через суд) или согласовывать новые условия, ситуация на первый взгляд выглядит лучше, но нельзя забывать об издержках, которые в этом случае несут фирмы, антимонопольный орган или – в случае судебного разрешения конфликта – общество в целом.

Требования, касающиеся предоставления информации. Они содержатся в подавляющем количестве предписаний за рассматриваемый период. Ниже приведены наиболее часто встречающиеся варианты формулировок.

- информировать ФАС об изменении состава группы лиц и положения группы лиц;
- предоставлять информацию об основных показателях хозяйственной деятельности;
- информировать об увеличении цен, о фактически сложившихся средневзвешенных ценах;
- предоставить проект торгово-сбытовой политики.

Можно предположить, что основной целью выдвижения подобных требований является снижение издержек получения информации и мониторинга

для ФАС. В небольшом количестве случаев (примерно 7% общего числа решения с предписаниями) встречается еще одно условие, которое можно отнести к группе информационных – разместить предписание на сайте и информировать о нем потребителей и/или поставщиков. В этом случае ожидаемым результатом может стать снижение издержек мониторинга и принуждение к исполнению за счет разделения этих издержек с теми рыночными агентами, которые могут оказаться объектами дискриминации или злоупотребления. В некоторых случаях информационные условия также могут нести определенные риски. Например, в последние три года одной из тем обсуждения в экспертной среде являются негативные последствия требования к компании предоставить проект торгово-сбытовой политики.

Структурные условия

Далее дадим характеристику структурных требований, использовавшихся в качестве условий разрешения сделок в 2012–2013 гг. Как мы уже отмечали ранее, российские антимонопольные органы это используют редко. Как видно из табл. 4, сделки, одобрение которых сопровождалось выдачей требования отчуждения активов, происходили в электроэнергетике, на финансовых рынках (страхование), в сфере розничной торговли топливом и на рынке строительных нерудных материалов. В последнем столбце приведены варианты формулировок условий. Они отличаются разной степенью конкретизации: от довольно общего требования снизить долю объединенных компаний в регионе до вполне точного указания – продать определенное месторождение.

Необходимо заметить, что некоторые требования отчуждения активов в электроэнергетике являются, видимо, не столько реакцией на изменения условий конкуренции, сколько диктуются необходимостью следовать требованиям соответствующего федерального закона [10], который запрещает совмещать в рамках одной компании производство (выработку) и передачу электрической и тепловой энергии.

Важно отметить, что примерно в половине всех рассмотренных случаев ФАС использовала в одном предписании комбинацию структурных и поведенческих условий (что встречается и в зарубежной практике и классифицируется там, как *mixed remedies*). Поведенческие предписания в таком случае выдаются, чтобы обеспечить эффективность структурных предписаний в долгосрочном периоде и представляют собой условия, которые отвечают на те вызовы конкуренции, которые не могут решить требования продажи активов. Однако в российской практике регулирования слияний поведенческие требования являются не дополняющими, а скорее замещающими структурные. Например, в предписании может быть указано, что фирма не должна поднимать цены или дискриминировать клиентов и/или поставщиков до тех пор, пока не будут проданы определенные активы. Таким образом, компаниям-участницам сделки фактически предлагается на выбор выполнять набор поведенческих требований или осуществлять продажу активов. Можно найти несколько объяснений возникновения таких «мягких» структурных условий. Например, антимонопольный орган не уверен, что объединяющиеся компании смогут найти покупателя активов

Таблица 4

Характеристика структурных требований, использовавшихся в качестве условий разрешения сделок в 2012–2013 гг.

Дата	Инициатор сделки (покупатель)	Компания-цель	Отрасль	Условие
1	2	3	4	5
20.01.2012 г.	ОАО «Аэропорт Толмачево»	ЗАО «Газпромнефть-Аэро Новосибирск»	Авиапромышленность	Провести процедуры по продаже принадлежащего ОАО «Аэропорт Толмачево» пакета акций ООО «Аэроджет Толмачево» (не менее 20 % +1)
13.03.2012 г.	ООО «РЕСО Си»	ООО «Страховой синдикат»	Страхование	
04.05.2012 г.	ООО «ЛУКОЙЛ-Кубаньэнерго»	ОАО «Кубанская генерирующая компания»	Энергетика	Обеспечить недопущение совмещения деятельности по передаче э/э и тепловой энергии и деятельности по производству и купле-продаже э/э
18.06.2012 г.	ОАО «Федеральная сетевая компания Единой энергетической системы»	ОАО «Холдинг межрегиональных распределительных сетевых компаний»	Энергетика	Провести отчуждение акций (долей) энергосбытовых компаний
09.07.2012 г.	ОСАО «Ингосстрах»	ОАО «ГСК «Югория»»	Страхование	Снизить долю на рынке
09.07.2012 г.	ЗАО «ИнВест-Полис»	ОАО «ГСК «Югория»»	Страхование	Снизить долю на рынке
30.07.2012 г.	ОАО «Территориальная генерирующая компания № 9»	ОАО «Территориальная генерирующая компания № 6»	Энергетика	Продать генерирующие объекты Новокуйбышевской ТЭЦ-1 и Новокуйбышевской ТЭЦ-2. Срок предписания – 5 лет

1	2	3	4	5
10.09.2012 г.	ООО «ЛУКОЙЛ-Волганефтепродукт»	ООО «Петро-линк»	Нефтегазовая промышленность	Провести торги по продаже АЗС
17.09.2012 г.	ООО «ЛУКОЙЛ-Волганефтепродукт»	ООО «АЗС-Трейдинг», ООО «Рент-НН», ООО «Транс-Ойл», ООО «Комплек-сАЗС», ООО «Сервис АЗС»	Нефтегазовая промышленность	Провести торги по продаже АЗС, расположенной в границах г. Нижнего Новгорода, принадлежащей членам группы
18.01.2013 г.	ОАО «Нефтяная компания "Роснефть"»	ОАО «ТНК-ВР Холдинг»	Розничная торговля топливом	Провести торги по продаже АЗС с целью приведения совокупной доли по объемам реализации автомобильных бензинов и дизельного топлива до уровня, не превышающего 50%
24.01.2013 г.	ЗАО «АРИАЛ»	ЗАО «Аэро-ферст»	Торговля розничная	До совершения указанной сделки прекратить использование в целях осуществления торговой деятельности потребителями товарами и передать в пользование третьим лицам...торговые объекты.
01.03.2013 г.	ОАО «Национальная нерудная компания»	ОАО «Первая нерудная компания»	Строительство и девелопмент	Совершить действия, направленные на отчуждение прав пользования Шкурлатовским месторождением гранитов, которые принадлежат ОАО «Павловскгранит», в пользу лиц, не входящих в одну группу лиц с ОАО «Национальная нерудная компания» и не аффилированных с ОАО «Национальная нерудная компания».
29.10.2013 г.	ОАО «СОГАЗ»	ЗАО «СК "ТРАНСНЕФТЬ"» (страхование)	Страхование	Снизить совокупную долю в регионах

в обозначенные сроки и не хотят применять невыполнимые требования с наложением санкций в перспективе. Другим объяснением может быть проблема принуждения к исполнению (*enforcement problem*), которая есть у антимонопольного органа, т.е. такая ситуация, когда антимонопольный орган не имеет достаточной «переговорной силы», чтобы принудить крупную компанию к выполнению более жесткого структурного требования. Для того чтобы сделать обоснованный выбор в пользу любого из объяснений, необходимо изучить более подробно ситуацию на рынках, затронутых сделками. Еще одной интересной задачей, которую можно решить при увеличении числа наблюдений, является выявление факторов применения смешанных предписаний и оценки их результатов их применения.

Основные результаты исследования и возможности его продолжения

Подведем некоторые итоги. Как упоминалось ранее, ожидалось, что изменение законодательной базы контроля слияний создаст предпосылки для повышения качества регулирования сделок экономической концентрации, поскольку количество сделок, подлежащих оценке, существенно сократилось. Это, в свою очередь, должно было дать возможность работникам антимонопольного органа осуществлять анализ экономического содержания сделки, а не только проверять выполнение формальных требований закона, как было до реформ 2005–2006 гг. В том числе можно было ожидать повышения доли сделок с использованием корректирующих требований или повышения качества подобной коррекции.

За период с 2008 по 2013 г. 1–2% общего количества рассмотренных сделок запрещались, в то время как от 7 до 10% сделок, подлежащих предварительному контролю, одобрялись с условиями. В этот период в России нет очевидной динамики замены запретов условными разрешениями, как было в некоторых других странах. Однако в первые три года рассматриваемого периода доля сделок, подвергнутых коррекции, несколько увеличилась за счет безусловных одобрений. Начиная с 2010 г. пропорция решений становится стабильной.

Если пользоваться классификацией, в соответствии с которой все корректирующие условия можно разделить на поведенческие и структурные, российский антимонопольный орган использует в основном поведенческие. В 2012–2013 гг. наблюдалась следующая пропорция: 88,2% всех условий были поведенческими, а 11,8% – структурными³.

Тот факт, что структурные условия используются в российском контроле слияний (эта возможность появилась только в 2007 г. после введения соответствующего положения в закон «О защите конкуренции»), является важным знаком. Хотя они используются редко, примерно в 1–2% случаев от общего количества сделок, подлежащих контролю (что сравнимо с частотой использования отказов в сделке), потенциальное влияние их на состояние конкуренции велико.

³ Эти два года были выбраны для более подробного анализа в силу того, что на сайте ФАС был доступен большой процент решений по сделкам экономической концентрации (см. табл. 2).

Сравнивая с аналогичными показателями по США и ЕС, мы можем заключить, что в целом коррекция у нас применяется чаще. Однако структурные средства коррекции используются много реже, чем поведенческие, в отличие от практики развитых стран.

Попробуем предложить объяснение выявленных особенностей российской практики коррекции сделок концентрации. Преимущественное использование поведенческих условий свидетельствует о том, что Федеральная антимонопольная служба скорее готова контролировать и наказывать за проявление злоупотребления возросшей монопольной властью, чем создавать конкурентные условия. Кроме того, поведенческие условия используются довольно давно, и, опираясь на проведенный анализ содержания этих условий, можно предположить, что у каждого управления существует что-то вроде наработанного «шаблона», набора требований. Подобная рутинизация в свою очередь облегчает процесс выработки решения, снижая издержки регулирования. Использование же структурных требований по определению предполагает проведение более глубокого исследования, поскольку требует обозначения активов, подлежащих выделению. При этом вероятность рисков и ошибок в таких случаях выше.

Важно отметить, что на частоту использования структурных требований должны влиять как характеристики компаний-участниц, так и характеристики рынка, на которых проходят сделки, более конкретно – должен выполняться ряд условий для того, чтобы реализовать требование продажи активов. Например, должны присутствовать реальные или потенциальные платежеспособные покупатели этих активов, что не всегда верно в российских условиях высокой монополизации рынков. Наконец, у антимонопольного органа должны быть возможности принуждения к исполнению вынесенного решения. Все сказанное выше позволяет заключить, что при использовании структурных условий более высокие издержки (и, соответственно, риски) несут как компании, подпадающие под такое регулирование, так и сам антимонопольный орган. О значимости этих рисков косвенно свидетельствует то, что строго структурных условий в решениях почти нет, в большинстве случаев специалисты Федеральной антимонопольной службы, выдвигая требования продажи активов, «страхуются» тем, что дублируют их поведенческими требованиями.

Еще одной важной особенностью использования структурных условий является то, что ни в одном из рассмотренных нами решений не был указан покупатель активов и нет свидетельств того, что покупатель должен быть согласован с антимонопольными органами, дабы избежать риска сговора или согласованного поведения. Кроме того, по-видимому, российскими антимонопольными органами не применяется процедура передачи выделяемых активов под контроль доверительного управляющего. Последнее применяют с целью не допустить размывания активов и потери их конкурентоспособности. В целом отсутствие контроля покупателя за выделяемыми активами свидетельствует о невысоком качестве использования деветиций.

К достоинствам практики коррекции слияний в нашей стране можно отнести проведение достаточно качественного анализа рынков, затронутых сделкой, в частности обычно выделяются как продуктовые, так и географические

границы, иногда оцениваются барьеры входа.

Последней особенностью российской практики коррекции, на которую хотелось бы обратить внимание, является крайне редкое использование предусловий. Это случаи, когда выполнение корректирующих требований является условием для получения разрешений на сделку. Очевидным достоинством такого вида контроля является элиминирование издержек контроля. Судя по ежегодно публикуемым докладам о защите конкуренции такого рода условия используются для коррекции 2–5 сделок в год, начиная с 2008 гг. К сожалению, данных о таких сделках в доступных решениях на официальном сайте ФАС не содержится, поэтому дать их характеристику не представляется возможным.

Следующим этапом исследования должна стать оценка качества использования коррекции в российском контроле слияний. Это важно, поскольку в процесс коррекции предполагается вмешательство антимонопольного органа в действия компаний и работу рынков, а значит, может привести к появлению неэффективностей, порожденных регулированием (провалы регулятора). Перечислим возможные подходы к этой задаче.

Для поведенческих условий косвенными критериями качества могут служить:

- 1) выявление случаев злоупотребления возросшей властью компаниями-участниками впоследствии. Это может служить свидетельством проведения мониторинга после выдвижения корректирующих условий. При отсутствии подобного постконтрактного мониторинга поведенческие требования теряют смысл;
- 2) изучение динамики изменения цен на рынках. В этом случае интерес представляют как выявление факта мониторинга, так и проверка гипотезы о том, что выдвижение ценовых условий способствует координации цен. Однако проведение такого исследования может потребовать аккуратного использования эконометрического моделирования.

Для каждой из сделок, которые подверглись структурной коррекции, требуется провести дополнительное исследование результатов. В частности, необходимо выяснить: 1) было ли реализовано требование продажи активов; 2) кто выступил покупателем активов; 3) как поменялись условия конкуренции после исполнения требования.

Как для структурных, так и для поведенческих условий одним из критериев качества применения могут служить наказание за неисполнение предписания, выданного ФАС, или то, были ли оспорены эти требования в суде.

Заключение

Целью этой работы было дать характеристику практики коррекции сделок экономической концентрации, которую проводила в 2009–2013 гг. Федеральная антимонопольная служба Российской Федерации. Подобная коррекция должна проводиться для снижения рисков проявления антиконкурентных последствий таких сделок, как слияния, приобретения крупных пакетов акций и подобных им, при одновременном сохранении возможности для компаний-участниц получать выгоды от объединения за счет тех эффектов от сделок, которые повышают эффективность. В российской антимонопольной практике

коррекция сделок используется с 2002 г., но до принятия закона «О защите конкуренции» в 2006 г. и существенного повышения значения критерия отбора сделок, подлежащих предварительному согласованию (в 2005 и в 2009 гг.), не было создано необходимых условий для ее качественного проведения.

На первом этапе была дана характеристика двух основных типов корректирующих условий (поведенческих и структурных) на основе зарубежного опыта. Далее были проанализированы изменения законодательной базы контроля слияний в 2005–2009 гг., определено то влияние, которое эти реформы оказали на практику коррекции слияний.

На следующем этапе была дана характеристика практики контроля слияний и выделены основные особенности и характерные черты российского контроля за период 2009–2013 гг. В период с 2007 по 2013 г. масштабы регулирования сделок экономической концентрации существенно изменились: с чуть более 6000 сделок в 2007 г. до 2300 в 2013 г. Если рассматривать структуру решений антимонопольного органа, то за рассматриваемый период доля отказов оставалась достаточно стабильной (1–2%), а доля безусловных одобрений несколько сократилась – с 93% в начале периода до 89% в конце за счет увеличения использования корректирующих условий.

Далее было проанализировано содержание корректирующих требований, которые российский антимонопольный орган оформляет в виде предписаний. На основе собранной базы данных о предписаниях, использовавшихся ФАС в 2012–2013 гг., проведен частотный анализ видов корректирующих условий.

Поведенческие условия встречаются в подавляющем количестве предписаний (примерно в 89%). Далее мы более подробно проанализировали поведенческие условия, попавшие в нашу выборку. Для этого мы разделили их на 4 группы стилизованных ограничений-требований. Для каждой из этих групп (ценовые требования, требования недискриминационного поведения, требования не злоупотреблять возросшей рыночной властью и информационные требования) были выявлены типичные формулировки, частота использования, а также проведен анализ «полезного» корректирующего наполнения и выявлены возможные риски.

Затем мы рассмотрели структурные требования, дали общую характеристику сделок, в которых они использовались, сделали попытку выявить особенности использования таких требований в российской практике.

Все это на этапе обсуждения результатов позволило сделать выводы относительно особенностей использования корректирующих условий в российском антимонопольном контроле слияний, а также предложить им объяснение. В заключении предложен план продолжения исследования в направлении оценки качества используемых корректирующих условий обоих типов.

Список литературы

1. Авдашева С., Дзагурова Н., Крючкова П., Юсупова Г. Развитие и применение антимонопольного законодательства в России: по пути достижений и заблуждений. М.: ИД Высшей школы экономики, 2011 [Электронный ресурс]. URL: http://www.hse.ru/data/2011/04/05/1211687919/A_D_K_Yu.pdf (дата обращения: 11.11.2014).

2. *О защите конкуренции*: федер. закон Рос. Федерации от 26 июля 2006 г. № 135 (в ред. от 28.12.2013).
3. *О состоянии конкуренции в Российской Федерации за 2007 год*: доклад ФАС Рос. Федерации [Электронный ресурс]. URL: http://fas.gov.ru/about/list-of-reports/list-of-reports_7.html (дата обращения: 15.10.2014).
4. *О состоянии конкуренции в Российской Федерации за 2008 год*: доклад ФАС Рос. Федерации [Электронный ресурс]. URL: http://fas.gov.ru/about/list-of-reports/list-of-reports_8.html (дата обращения: 15.10.2014).
5. *О состоянии конкуренции в Российской Федерации за 2009 год*: доклад ФАС Рос. Федерации [Электронный ресурс]. URL: http://fas.gov.ru/about/list-of-reports/list-of-reports_30001.html (дата обращения: 15.10.2014).
6. *О состоянии конкуренции в Российской Федерации за 2010 год*: доклад ФАС Рос. Федерации [Электронный ресурс]. URL: http://fas.gov.ru/about/list-of-reports/list-of-reports_30042.html (дата обращения: 15.10.2014).
7. *О состоянии конкуренции в Российской Федерации за 2011 год*: доклад ФАС Рос. Федерации [Электронный ресурс]. URL: http://fas.gov.ru/about/list-of-reports/list-of-reports_30065.html (дата обращения: 15.10.2014).
8. *О состоянии конкуренции в Российской Федерации за 2012 год*: доклад ФАС Рос. Федерации [Электронный ресурс]. URL: http://fas.gov.ru/about/list-of-reports/list-of-reports_30072.html (дата обращения: 15.10.2014).
9. *О состоянии конкуренции в Российской Федерации за 2013 год*: доклад ФАС Рос. Федерации [Электронный ресурс]. URL: http://fas.gov.ru/about/list-of-reports/list-of-reports_30072.html (дата обращения: 15.10.2014).
10. *Обзор состояния конкуренции на оптовом рынке электрической энергии и мощности в 2011 году* / ФАС Рос. Федерации [Электронный ресурс]. URL: http://www.fas.gov.ru/netcat_files/231/374/h_01063c67d856d06e284767e18f440ebb (дата обращения: 11.11.2014).
11. Сушкевич А. Ех post оценка эффектов решений антимонопольного органа как часть административной процедуры // Экон. политика. 2012. № 1. С. 159–172.
12. *Федеральная антимонопольная служба Российской Федерации*: офиц. интернет-сайт [Электронный ресурс]. URL: www.fas.gov.ru (дата обращения: 15.10.2014).
13. Шаститко А.Е. Ошибки I и II рода в сфере антимонопольного контроля сделок экономической концентрации // Экон. политика. 2012. № 1. С. 95–117.
14. *A study of the Commission's divestiture process*. 1999. FTC. [Электронный ресурс]. URL: https://www.ftc.gov/sites/default/files/documents/reports/study-commissionsdivestitureprocess/divestiture_0.pdf (дата обращения: 11.11.2014).
15. Balto D.A. and Parker R.G. (2000). *The Evolving Approach to Merger Remedies* [Электронный ресурс]. URL: <http://www.ftc.gov/speeches/other/remedies.shtm> (дата обращения: 12.11.2014).
16. Lyons B.R. *Reform of European Merger Policy* // Review of International Economics. 2004. Vol. 12 (2). P. 246–261.
17. *Merger Remedies Study*: European Commission (2005) [Электронный ресурс]. URL: http://ec.europa.eu/competition/mergers/legislation/remedies_study.pdf (дата обращения: 12.11.2014).

18. *Motta M.* Competition Policy: Theory and Practice. Cambridge: Cambridge University Press, 2004.

19. *Motta M., Polo M. and Vasconcelos H.* Merger Remedies in the European Union: An Overview // International Journal of Industrial Organization. 2002. Vol. 23 (9–10). P. 777–801.

20. *Williamson O.* Economies as an antitrust defense: the welfare tradeoffs // American Economic Review. 1968. Vol. 58, № 1. P. 18–36.

Получено 28.03.2015

References

1. Federal Law of the Russian Federation №135-FZ of July 16th, 2006 “On Protection of Competition” (as amended in 2011), available at: http://en.fas.gov.ru/legislation/legislation_50915.html (Accessed 20 May 2015).

2. Avdasheva, S., Dzagurova, N., Kruchkova, P. and Yusupova, G. (2011), “Development and Application of the Russian Antimonopoly Legislation”, HSE Publishing House, [Online], available at: http://www.hse.ru/data/2011/04/05/1211687919/A_D_K_Yu.pdf (Accessed 11 November 2014).

3. Annual report on competition policy development in the Russian Federation 2007, (2008), FAS RF, available at: http://fas.gov.ru/about/list-of-reports/list-of-reports_7.html (Accessed 10 October 2014).

4. Annual report on competition policy development in the Russian Federation 2008, (2009), FAS RF, available at: http://fas.gov.ru/about/list-of-reports/list-of-reports_8.html (Accessed 10 October 2014).

5. Annual report on competition policy development in the Russian Federation 2009, (2010), FAS RF, available at: http://fas.gov.ru/about/list-of-reports/list-of-reports_30001.html (Accessed 15 October 2014).

6. Annual report on competition policy development in the Russian Federation 2010, (2011), FAS RF, available at: http://fas.gov.ru/about/list-of-reports/list-of-reports_30042.html (Accessed 15 October 2014).

7. Annual report on competition policy development in the Russian Federation 2011, (2012), FAS RF, available at: http://fas.gov.ru/about/list-of-reports/list-of-reports_30065.html (Accessed 15 October 2014).

8. Annual report on competition policy development in the Russian Federation 2012, (2013), FAS RF, available at: http://fas.gov.ru/about/list-of-reports/list-of-reports_30077.html (Accessed 15 October 2014).

9. Annual report on competition policy development in the Russian Federation 2013, (2014), FAS RF, available at: http://fas.gov.ru/about/list-of-reports/list-of-reports_30086.html (Accessed 17 October 2014).

10. Annual report on competition on electric power wholesale market in 2011, FAS RF, available at: http://www.fas.gov.ru/netcat_files/231/374/h_01063c67d856d06e284767e18f440ebb (Accessed 11 November 2014).

11. The official site of Federal Antimonopoly Service, available at: www.fas.gov.ru (Accessed 11 November 2014).

12. Sushkevitch, A. (2012), «Ex Post Assessment of Mergers and Remedies as a Part of the Administrative Procedure of Competition Authority», Economic Policy, no. 1, pp. 159–172.

13. Shastitko A., (2012), Errors of I and II Types in Antimonopoly Mergers Control», Economic Policy, no. 1, pp. 95-117.
14. “A study of the Commission’s divestiture process”, FTC, [Online], available at: <https://www.ftc.gov/sites/default/files/attachments/merger-review/divestiture.pdf> (Accessed 11 November 2014).
15. Balto, D.A. and Parker, R.G. (2000) “The Evolving Approach to Merger Remedies”, available at: <https://www.ftc.gov/public-statements/2000/05/evolving-approach-merger-remedies> (Accessed 12 November 2014).
16. European Commission (2005), “Merger Remedies Study”, available at: http://ec.europa.eu/competition/mergers/legislation/remedies_study.pdf (Accessed 12 November 2014).
17. Motta, M. (2004), Competition Policy: Theory and Practice, Cambridge: Cambridge University Press.
18. Motta, M., Polo, M. and Vasconcelos, H. (2002), “Merger Remedies in the European Union: An Overview”, International Journal of Industrial Organization, vol. 23 (9–10), pp. 777–801.
19. Lyons, B.R. (2004), “Reform of European Merger Policy”, Review of International Economics, vol. 12 (2), pp. 246–261.
20. Williamson, O. (1968), “Economies as an antitrust defense: the welfare tradeoffs”, American Economic Review, vol. 58, no. 1 (Mar., 1968), pp. 18-36.

PRACTICE OF ECONOMIC CONCENTRATION DEALS CORRECTION IN RUSSIAN ANTIMONOPOLY REGULATION

Anastasiya Yu. Redkina

*The Higher School of Economics Perm, 38 Studencheskaya str., Perm, 614070, Russia
E-mail: aredkina@hse.ru*

This article is motivated by a growing interest in the issue of merger control quality assessment. Remedies are one of the tools to control mergers and to have a significant influence on their results. This paper aims to analyze the merger remedies implementation in Russian merger control between 2007 and 2013. We have collected the database consisting of 134 merger cases accepted with remedies by the Russian antimonopoly agency. We analyzed the content of agency’s decisions and characterize how Russian authorities use behavioral and structural conditions. This helps us find special features of implementing remedies in Russian merger control. We try to explain the differences between Russian and developed countries practices.

Key words: merger control; remedies