

Сушкевич А. Г., канд. экон. наук, начальник Аналитического управления Федеральной антимонопольной службы, г. Москва, susha@fas.gov.ru

Авдашева С. Б., докт. экон. наук, профессор НИУ ВШЭ, г. Москва, avdash@hse.ru

Маркин М. Е., преподаватель НИУ ВШЭ, г. Москва, mmarkin@hse.ru

СОЦИОЛОГИЧЕСКИЕ МЕТОДЫ В ОЦЕНКЕ ЭФФЕКТОВ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПОЛИТИКИ (НА ПРИМЕРЕ АНТИМОНОПОЛЬНОГО КОНТРОЛЯ СЛИЯНИЙ)¹

Авторы рассматривают результаты апробации социологических методов (обобщения результатов интервью и анкетирования) для ex-post оценки решений Федеральной антимонопольной службы по одобрению сделок слияний и разработке предписаний участникам слияний (на примере нескольких крупных сделок, одобренных в 2006–2008 гг.). Обобщены методы оценки мер государственной политики в российской литературе, охарактеризованы альтернативы анализа последствий слияний в зарубежных исследованиях. Интервью и анкетирование показали, что подавляющая часть одобренных сделок слияний не привели к ограничению конкуренции. В то же время условия выданных ФАС предписаний оцениваются преимущественно скептически.

Ключевые слова: ex-post оценка эффектов государственной политики, слияния, предписания.

Введение: проблемы оценки эффектов государственной политики

Оценка эффектов государственной политики является задачей, требующей решения. Ее актуальность обусловлена двумя обстоятельствами. Главное — планируемые действия должны учитывать последствия тех, которые были приняты раньше, и опираться на знание этих послед-

ствий. Второе обстоятельство — важное тактически — связано со стремлением России успешно интегрироваться в деятельность международных организаций (в первую очередь ВТО и ОЭСР), что предполагает учет практик государственного регулирования, признаваемых в данных организациях лучшими.

Мониторинг национального законодательства стран-участников и стран-кандидатов лежит в основе рейтинга эффективности проведения разного типа политик. Антимонопольная политика России в рамках разработанной экспертами ОЭСР системы индикаторов² среди стран БРИКС занимает неплохое место. В частности, оцен-

¹ Статья подготовлена в рамках Программы фундаментальных исследований НИУ ВШЭ в 2012 г. на основе результатов проекта Фонда «Бюро экономического анализа» (2011 г.). Авторы благодарят экспертов, принявших участие в исследовании, а также руководителей компаний, любезно согласившихся ответить на вопросы разосланной анкеты.

² New OECD Indicators on Competition Law and Policy. ECO/CPE/WP1 (2011) 21. 29-SEP-2011.

ка индикатора «Работа антимонопольного органа за рамками применения антимонопольного законодательства» для российского антимонопольного органа (ФАС России) принимает значение 2 (по шкале от 0 до 6, где 0 — наилучшее значение) и значительно лучше среднего значения этого индикатора для всех указанных стран (3,57)³. Именно упомянутый индикатор в системе оценки ОЭСР включает показатели, отражающие, во-первых, фактические действия антимонопольного органа по оценке *ex-post* эффектов политики, во-вторых, нормативную базу этой деятельности и включение ее результатов в административные процедуры антимонопольного органа. Однако основным вклад в высокую оценку ФАС России внесли индикаторы, отражающие полномочия органа конкурентной политики на участие в разработке актов правительства и иных органов власти, оспаривание актов, ограничивающих конкуренцию, выступление с инициативой разработки законов, нацеленных на развитие конкуренции⁴. Оценки экспертами работы ФАС России по учету *ex-post* эффектов принимаемых решений скромнее. В мировой практике *ex-post* оценка решений антимонопольных органов распространена сравнительно широко. Хотя лишь в четырех странах (таких разных, как Вели-

британия, Венгрия, Норвегия и Чили) закон обязывает органы конкурентной политики проводить данную оценку, она осуществляется и в 60% остальных стран, вошедших в рейтинг ОЭСР.

Российский антимонопольный орган такую работу пока не проводит. Проблемой, заслуживающей анализа и пока не нашедшей верного решения, является определение требований к процедуре принятия антимонопольным органом решения, при выполнении которых в процедуру будет возможно инкорпорировать результаты *ex-post* оценки эффектов предыдущих решений, так, чтобы оценка стала значимой для содержания решения. Однако существует и другая проблема — какие именно данные, результаты какого анализа могут лечь в основу оценки эффектов применения законодательства.

Цель настоящей статьи — оценить возможности использования результатов применения социологических методов для оценки эффектов антимонопольной политики, в частности, политики предварительного контроля слияний. Используются результаты апробации метода интервью с экспертами и опроса участников рынков, проведенных осенью 2011 г. для оценки воздействия на рынки слияний, одобренных Федеральной антимонопольной службой в период 2006–2008 гг.

Структура статьи подчинена ее цели. Первый параграф характеризует масштабы и особенности антимонопольного контроля слияний в России. Во втором параграфе обсуждаются возможности использования результатов опросов и интервью для оценки эффектов государственной политики. Третий параграф характеризует методы, используемые в международной практике оценки эффектов слияний и выданных органом конкурентной политики предписаний. Наконец, в четвертом параграфе описаны методы и результаты оценки эффектов небольшого числа относительно крупных слияний, одобренных российским органом конкурентной политики, и выданных предписаний.

³ Указанные показатели являются бинарными и рассчитываются следующим образом. По методике расчета индикаторов за 2010–2011 гг. первый показатель принимал значение 0 (наилучшее значение), если антимонопольный орган провел хотя бы одно *ex-post* исследование эффектов принимаемых решений за период 2006–2010 гг. В противном случае показатель принимает значение 6 (наихудшее). Второй показатель принимал значение 0 (наилучшее), если у антимонопольного органа есть закрепленная в законодательстве обязанность периодически проводить такое исследование. В противном случае показатель принимает значение 6 (наихудшее).

⁴ Эти направления деятельности являются важнейшими компонентами деятельности, известной как адвокатирование конкуренции (подробнее см.: Шаститко А., Авдашева С. Адвокатирование конкуренции как часть конкурентной политики // Вопросы экономики. 2005. № 12. С. 109–121).

Антимонопольный контроль слияний в России

Российское антимонопольное законодательство содержит полный набор инструментов для контроля за слияниями:

- контроль разделен на предварительный (стороны ходатайствуют о согласии антимонопольного органа на сделку) и последующий (стороны уведомляют антимонопольный орган о состоявшейся сделке);

- введены закрытые перечни подлежащих контролю сделок, а также пороговые значения размеров участников сделок (например, если суммарные активы участников слияния более 10 млрд руб., то слияние подлежит предварительному контролю);

- введены сроки рассмотрения ходатайств и определены виды решений, которые принимает антимонопольный орган по результатам рассмотрения ходатайств (согласие на сделку, отказ в согласии, согласие с выдачей предписания, а также выдача предварительных условий, после выполнения которых антимонопольный орган выдаст согласие на сделку);

- определены стандарты наказания хозяйствующих субъектов за уклонение от контроля за экономической концентрацией, а также юридическая судьба сделок, совершенных с нарушением правил такого контроля.

Ежегодно ФАС России согласует большое число сделок. Динамика количества рассмотренных ходатайств и принятых к сведению уведомлений ФАС России приведена на рис. 1.

Большинство ходатайств (97–98%) удовлетворяются. Однако постепенно растет доля сделок, разрешение на которые выдаются вместе с предписаниями, нацеленными на сохранение условий конкуренции (5% в 2009 г., 8% в 2010 г. и 9% в 2011 г.). Предписания выдаются даже при рассмотрении небольшой доли (менее 1%) уведомлений. Оценка эффектов таких сделок особо актуальна, поскольку помимо перераспределения долей продавцов, на рынки воздействуют и дополнительные правила, которые устанавливает

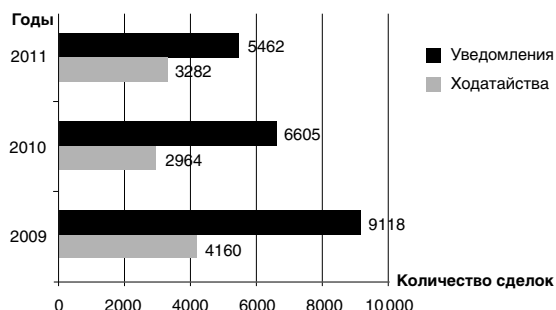


Рис. 1. Динамика количества рассмотренных ходатайств и принятых к сведению уведомлений в 2009–2011 гг.

ФАС для решений компаний о ценах и принципах заключения договоров с разными группами покупателей (или поставщиков).

Возможности использования социологических методов для оценки эффектов государственной политики

До сих пор в российской экономической литературе предпринималось немного попыток оценить эффекты изменений законодательства или отдельных политических решений на поведение участников рынков на микроуровне. Но если они предпринимались, то для решения поставленных задач в основном использовались методы, основанные на материалах, собранных в ходе опросов и интервью.

Пожалуй, самой известное в этом направлении — исследование К. Сабирьяновой-Питер, Ю. Городниченко и Х. Мартинес-Васкеса, оценивавшее эффекты введения плоской шкалы подоходного налога на масштабы уклонения от налогов на основе данных Российского мониторинга экономического положения и здоровья населения (РМЭЗ)⁵. В указанной работе сам объект исследования (домохозяйства) в сочетании с методи-

⁵ Gorodnichenko Yu., Martinez-Vazquez J., Sabirianova-Peter K. Myth and Reality of Flat Tax Reform: Micro Estimates of Tax Evasion Response and Welfare Effects in Russia // Journal of Political Economy. 2009. Vol. 117. №3. P. 504–554.

кой РМЭЗ обеспечил репрезентативность выборки, что позволило получить выводы, надежные со статистической точки зрения. Важным достоинством метода, разработанного авторами, является возможность судить об эффекте введения плоской налоговой шкалы непосредственно по изменению поведения групп домохозяйств, затронутых реформой.

Большинство исследований, посвященных эффектам политики на уровне предприятий и рынков, в силу объективных ограничений редко могут использовать аналогичные методы. На поведение фирм одновременно воздействует больше факторов, наблюдение за этими объектами осложнено и немногочисленностью, и гораздо более комплексными стимулами поведения, в том числе связанными с раскрытием и сокрытием информации. Вот почему в исследованиях воздействия экономической политики на предприятия чаще используется не только непосредственное наблюдение за поведением, но и обобщение оценок реформы, даваемых либо участниками целевых групп преобразований, либо экспертами.

Анализ воздействия налоговой реформы на предприятия впервые в России был проведен именно на основе ответов руководителей⁶. Используя данные анкетирования, оценивались и уровень налоговой нагрузки, и масштабы ее изменения в качестве отклика на снижение различных налогов, и планируемая реакция на благоприятные изменения налоговых ставок.

Экспертный опрос лег в основу анализа масштабов и направлений эффектов антикризисных мер Правительства РФ в 2008–2009 гг.⁷ Это исследование продемонстри-

ровало широкие возможности систематизированной оценки, проводимой экспертами с разнообразным опытом, специализирующимися на разных вопросах, но при этом — в рамках унифицированной методики экспертной оценки. Как показали работы тех же авторов⁸, посвященных воздействию антикризисной поддержки на поведение предприятий, для той же цели могут успешно использоваться и данные опросов. Серия работ примечательна в том числе и отличной иллюстрацией различий между результатами обобщения интервью (в данном случае экспертных) и опросов участников рынков. Результаты интервью позволяют получить характеристику проблемы в целом, при этом перед экспертами могут быть поставлены почти сколь угодно сложные вопросы. Результаты опросов самих участников рынка, при неизбежных ограничениях в интерпретации ответов, как предполагается, хуже осведомленных и в меньшей степени способных к обобщениям респондентов, дают уникальную возможность продемонстрировать различия воздействия вводимых правил или принимаемых решений на разные группы предприятий (в разрезе размера, отраслей, результативности, проводимых стратегий).

Для каждого источника данных характерны свои проблемы достоверности привлекаемой информации. Эксперты лучше информированы, но получаемая от них информация может быть искажена убежденностью, восприятием происходящих событий в рамках собственных представлений. Участники рынка, если их прямо спрашивать об эффекте тех или иных изменений, склонны преувеличивать их отрицательные эффекты, в то время как положительные рассматривать в качестве результата собственных

⁶ Симачев Ю. В., Гершман Р. Б., Горст М. Ю., Евдокименко И. В., Кузнецов Б. В., Цухло С. В. Микроэкономическая оценка последствий налоговой реформы с учетом ожидаемой реакции экономических агентов // Микроэкономическая оценка последствий налоговой реформы. М.: МОНФ, ИКСИ, ЦЭФИР, 2004. С. 9–154.

⁷ Симачев Ю., Яковлев А., Горст М., Данильцев А., Кузнецов Б., Кузык М., Смирнов С. Оценка антикризис-

ных мер по поддержке реального сектора российской экономики // Вопросы экономики. 2009. № 5. С. 21–46.

⁸ Симачев Ю. В., Кузык М. Г. Государственная антикризисная поддержка российских компаний: помощь и ограничения // Журнал Новой экономической ассоциации. 2012. № 1. С. 100–125.

усилий. Ответы участников рынка на вопросы об их действиях также подвержены искажениям — респонденты скорее дают завышенные оценки вероятности «одобряемых» (неважно, «одобряемых» внутренне, или автором анкеты, или интервьюером, или более широкой референтной группой) действий и заниженные — вероятности действий не одобряемых, и тем более нелегальных.

Решением (пусть несовершенно) проблемы недостоверности каждого отдельного источника данных является одновременное применение нескольких из них. Широкий набор методов оценки использован в исследовании эффектов реформы закупок для государственных нужд. Это и результаты опросов участников закупок (предприятий)⁹, и экспертов¹⁰, и анализ данных о выполнении заключенных контрактов¹¹.

В случае, когда исследователи пытаются совместить субъективные оценки участников рынка и объективные индикаторы, важной исследовательской задачей становится поиск таких индикаторов. Примечательно, что они могут оказаться на первый взгляд не связанными с целями проводимых преобразований. Например, оценку последствий принятия закона «Об основах государственного регулирования торговой деятельности» обогатило, помимо анализа собственно субъективных мнений участников рынка¹², использование статистики право-

применения¹³. Результаты опроса показали отсутствие существенных положительных эффектов закона по оценке участников рынка. Статистика же правоприменения продемонстрировала негативный эффект введения новых правил, подталкивающих поставщиков к необоснованным жалобам на ритейлеров и тем самым сдерживающим плодотворную кооперацию, предполагающую самостоятельное разрешение возникающих разногласий.

В целом, анализ данных интервью и опросов в качестве источников оценки эффектов государственной политики прочно утвердился в российских исследованиях. Для характеристики результатов применения антимонопольного законодательства материалы интервью и результатов опросов до сих пор не использовались. В статье описываются результаты первой попытки такого рода.

Методы оценки предписаний антимонопольного органа: зарубежный опыт

Для проведения исследований по данной теме нужно понять, не только на какие индикаторы нужно опираться, описывая результаты сделок и предписаний, но и то, как отбирать наблюдения для анализа.

Можно выделить два основных способа отбора сделок. Первый предполагает формирование случайной выборки из общего пула сделок, в ходе которых были выданы предписания. Именно данный метод позволяет сделать самый широкий охват рынков для анализа.

Второй способ предполагает отбор сделок «на грани» (*at the margin*). Речь идет о выборке нетипичных случаев: самых обсуждаемых и, возможно, самых неожиданных решений. Однако открытым остается

⁹ Яковлев А. А., Демидова О. А. Реформа системы госзакупок и практика отбора поставщиков для государственных нужд в России в 2004 и 2008 гг. // Экономический журнал ВШЭ. 2010. Т. 14. №2. С. 202–226.

¹⁰ Яковлев А. А., Аллилуева Т. Г., Кузнецова И. В., Шамрин А. Т., Юдкевич М. М., Якобсон Л. И. Система госзакупок: на пути к новому качеству. М.: Изд. дом ГУ ВШЭ, 2010.

¹¹ Яковлев А., Демидова О., Балаева О. Причины снижения цен на торгах и проблемы исполнения госконтрактов (эмпирический анализ на основе микроданных) // Вопросы экономики. 2012. №1. С. 65–83.

¹² Радаев В. Что изменил Закон о торговле: количественный анализ // Экономическая политика. 2012. №1. С. 118–140.

¹³ Радаев В. В. Кто выиграл от принятия Закона о торговле? // Вопросы государственного и муниципального управления. 2012. №2. С. 33–59.

вопрос о том, насколько верно отражают отобранные сделки принципы конкурентной политики в целом¹⁴. Разновидностью этого метода является анализ крупнейших сделок, что позволяет рассмотреть ситуации, оказывающие самое сильное влияние на общественное благосостояние. Недостатком данного способа отбора представляется неоднородность анализируемых сделок — различие затронутых рынков, ограничивающих возможность применения единообразного инструментария.

После отбора сделок для анализа возникает вопрос о том, что именно нужно продемонстрировать, говоря о влиянии сделки или предписания на состояние рынка. Зарубежные работы опираются на идею о том, что необходимо провести сравнение с ситуацией, противоположной сложившейся (*estimating counterfactual*)¹⁵.

Наиболее очевидным альтернативным вариантом для предписания представляется разрешение на сделку без предписания. Однако не менее плодотворной для сопоставления альтернативой — неважно, для разрешения с предписанием или без него, — является запрещение сделки. Существуют убедительные теоретические и эмпирические аргументы в пользу утверждения о том, что развитие рынка после запрещения сделки отнюдь не эквивалентно его развитию в том случае, если бы компании никогда не планировали слияние. В качестве альтернативы могут рассматриваться и другие варианты предписаний. Однако такую оценку провести крайне сложно, так как неизвестно, как может быть сформулирован ряд других вероятных предписаний.

¹⁴ Farrel J., Pautler P., Vita M. Economics at the FTC: Retrospective Merger Analysis with a Focus on Hospitals // Review of Industrial Organization. 2009. № 35. P. 369–385.

¹⁵ Buccirossi P., Ciari L., Duso T., Fridolfsson S., Spagnolo G., Vitale C. A Short Overview of a Methodology for the Ex-post Review of Merger Control Decisions // De Economist. 2008. № 156. P. 453–475.

Выделим четыре группы методов оценки: 1) структурные модели и симуляция; 2) оценочные методы; 3) анализ событий (*event studies*); 4) опросы.

В основе метода структурных моделей и симуляции лежит идея оценки рынка с помощью ряда структурных уравнений, которые опираются на вывод теории игр для олигополистических рынков. Первое, основное, преимущество таких моделей заключается в строгом следовании теории и возможности оценить, как те или иные меры повлияют на рыночное равновесие. Второй плюс — возможность оценить чувствительность модели к различным допущениям. Но такие модели практически бесполезны при анализе поведенческих предписаний. Сложности возникают также с множественными проверками модели и получением всех необходимых данных.

Оценочные методы предполагают сравнение экспериментальной и контрольной группы. Проблемы появляются на этапе отбора групп для сравнения, так как могут существовать ненаблюдаемые характеристики, оказывающие влияние на результат. Все же можно выделить три техники оценочных исследований: естественный эксперимент, методы подбора и использование инструментальных переменных. В первом случае предпринимается попытка найти рынок, аналогичный исследуемому, без всякого вмешательства со стороны государства. Во втором — данный рынок «подгоняется» под какой-либо уже существующий для сравнения. В третьем — используются переменные для сравнения, которые характеризуют политику, но не влияют на ее исход. Модель близка к структурной, но не требует определения границ рынка, однако требует большого объема данных по разным отраслям за длительный период.

Метод анализа событий (*event studies*) предполагает сравнение цен на фондовом рынке до и после объявления слияния. Анализ событий оказывается принципиальным, если нужно разделить влияние самого объ-

явления и слияния как уже свершившегося экономического изменения. Основным преимуществом указанного метода представляется то, что для его реализации очень легко получить данные. Ограничением, в свою очередь, является необходимость опираться на гипотезу эффективного фондового рынка в ее строгой форме¹⁶.

Опросный метод предполагает выяснение мнений о сделке различных ее участников: продавцов, покупателей, доверенных лиц, а также экспертов. Достоинством служит возможность задать респондентам любые интересующие вопросы, однако вероятность неискренних ответов (в том числе ввиду личных интересов участников опроса) и низкой информированности респондентов существенно снижает его привлекательность.

С точки зрения решаемых задач, исследования эффективности предписаний не предполагают какого-либо специфического взгляда на сделку слияния. Опрос проводится по тем же пунктам, что и анализ антимонопольных органов: рассматриваются характеристики участников сделки, структура рынка, воздействие сделки на структуру рынка, выигрыши и потери всех участников рынка, затронутых сделкой.

Оценка эффектов некоторых сделок слияний в России (2006–2008 гг.)

Характеристика сделок слияний и цели оценки

Анализ результатов сделок слияний и исполнения выставленных ФАС предписаний предпринят в рамках исследования эффектов антимонопольной политики. Для решения этой задачи было отобрано несколько

¹⁶ Цыцулина Д. В. Ожидаемое воздействие сделок слияний с участием российских и иностранных компаний на состояние конкуренции в черной и цветной металлургии в 1999–2011 гг. // Прикладная эконометрика. 2012. №3. С. 70–85.

сделок слияний, одобренных ФАС на основе более подробного анализа, вместе с выставлением предписания участникам. Перечень сделок сформирован управлениями центрального аппарата ФАС. Он не может претендовать на репрезентативность (это всего лишь отдельные кейсы), но оценка знаковых сделок — для которой привлекались лучшие экспертные ресурсы антимонопольного органа — представляет особый интерес.

Объектом оценки выступали как сами факты разрешения на сделку, так и условия предписаний. В первом случае признаком правильного решения служило либо отсутствие отрицательного воздействия на конкуренцию, либо выигрыш эффективности, превосходящий потери в результате ограничения конкуренции. Во втором критерий отсутствия ошибок был двояким — позволяло ли предписание нейтрализовать реально существовавшие угрозы ограничения конкуренции и не возлагало ли на участников рынка слишком высокие издержки и / или риски.

Подробная характеристика сделок, которые первоначально выступали объектом оценки, приведена в работе, оценивающей условия сформулированных ФАС предписаний¹⁷. Хотя размер сделок существенно различается, по состоянию на 2007 г. годовой оборот их участников был равен приблизительно четверти ВВП России. По разным причинам организовать экспертные интервью и / или провести анкетирование участников рынка для всех сделок и даже большинства сделок оказалось невозможным. Не менее двух экспертных интервью были проведены для сделок на рынке страхования, на рынке первичного алюминия, рынке

¹⁷ Авдашева С., Калинина М. Предписания участникам слияний (сравнительный анализ практики Федеральной антимонопольной службы России и Европейской комиссии по конкуренции) // Экономическая политика. 2012. №1. С. 141–158. Об особенностях поведенческих предписаний о ценах см.: Авдашева С. Б., Дзагурова Н. Б., Крючкова П. В., Юсупова Г. Ф. Развитие и применение антимонопольного законодательства в России: по пути достижений и заблуждений. М.: Изд. дом Высшей школы экономики, 2011.

розничной торговли в г. Санкт-Петербурге, рынке шин, на оптовом рынке электроэнергетики, на рынке трансформаторной стали, ванадия, на оптовых рынках пива и сигарет. В ходе апробации анкетирования не менее пяти анкет удалось собрать с покупателей алюминия, алюминиевых банок, цемента, гипса, а также услуг железнодорожных перевозок зерна. Именно оценки этих сделок и являются объектом интерпретации.

Использованные методы: экспертные интервью и анкетирование

При разработке гайдов интервью и анкет исходим из стандартного представления о возможных эффектах слияний и антимонопольной политики в отношении слияний¹⁸. Слияние между крупными участниками рынка (занимающими на рынке, если слияние горизонтальное, или на одном из смежных рынков, если слияние вертикальное, существенную долю) может ослабить конкуренцию и предоставить возможность злоупотреблять рыночной властью. Однако такая возможность возникает не всегда: сама по себе структура рынка способна препятствовать рыночной власти. Если барьеры входа низки, даже крупный продавец не способен повысить цены или ухудшить другие условия поставки под угрозой потенциального входа. Если объединяющимся продавцам противостоит единственный покупатель, сама по себе рыночная доля существенно не влияет на рыночную власть: покупатель способен столь же эффективно вести переговоры с двумя крупными поставщиками, как и с тремя. Но даже если слияние может привести к усилению рыночной власти, это не значит, что оно заведомо вредно для общества. Потери покупателей в результате повышения цены или ухудшения других условий договора могут быть компенсированы

выигрышами, например, если слияние позволит объединившейся компании понизить издержки. Вот почему антимонопольные органы всех стран мира стоят перед непростой дилеммой: если слияние не ограничивает конкуренцию, оно должно быть, безусловно, разрешено; если слияние ограничивает конкуренцию и не создает достаточных выигрышей, оно должно быть запрещено. Но если слияние одновременно ограничивает конкуренцию и создает существенные выигрыши, антимонопольные органы могут разрешить его без дополнительных условий, но могут и выдвинуть предписания, исполнение которых должно обеспечить сохранение конкуренции и / или защитить покупателей от ухудшения их положения. Условия предписаний, формируемые российским антимонопольным органом, на фоне мировой практики своеобразны: в структуре предписаний преобладают поведенческие условия (о максимальных ценах или их повышении, о стандартах договоров с покупателями, в некоторых случаях о сохранении объема производства)¹⁹.

Для определения эффектов сделки задавались вопросы как о структурных характеристиках рынков (например, о величине издержек входа), так и о направлениях изменения структуры рынка (повышались ли барьеры входа, происходил ли вход новых покупателей).

Гайд экспертного интервью состоял из четырех основных частей.

Во-первых, он включал блок вопросов об оценке тенденций изменения состояния конкуренции на целевом рынке. Оценка конкуренции предшествует оценке воздействия на конкуренцию целевого слияния. Этот принцип не только помогает очистить общие проблемы развития конкуренции от эффек-

¹⁸ Авдашева С. Б., Шаститко А. Е., Калмычкова Е. Н. Экономические основы антимонопольной политики: российская практика в контексте мирового опыта. Курс лекций // Экономический журнал ВШЭ. 2007. Т. 11. №3. С. 381–411.

¹⁹ Подробнее об условиях предписаний в рамках сделок слияния в России см: Авдашева С., Калинина М. Предписания участникам слияний (сравнительный анализ практики Федеральной антимонопольной службы России и Европейской комиссии по конкуренции) // Экономическая политика. 2012. №1. С. 141–158.

та данной сделки, но и является инструментом проверки квалификации эксперта и, следовательно, достоверности полученной от него информации. Оценка состояния конкуренции осуществляется на основе ответов на два типа вопросов — о числе и составе участников рынка и о тех барьерах входа, с которыми сталкиваются новые участники рынка. При этом вопросы задаются как о текущем состоянии, так и о тенденциях изменения обоих типов индикаторов. Задаются вопросы и о тенденциях изменения цен на рынках, которые являются интегральными показателями конкуренции. Гайд включал и прямые вопросы о том, способны ли некоторые продавцы в одностороннем порядке оказывать воздействие на рынок, и о том, осуществляется ли продавцами сегментация рынка (в виде определения разных условий сделок для различных контрагентов). Потенциальная сегментация рынка интерпретируется не как свидетельство ограничения конкуренции, но как признак рыночной власти продавца.

Во-вторых, гайд включал блок вопросов о сделке. Они ставят целью получить информацию не только собственно о воздействии сделки на конкуренцию, но и о тех задачах, которые преследовались при ее организации. Выявление данных о целях сделки позволяет определить (при наличии отрицательного эффекта для конкуренции) те положительные эффекты, которые в соответствии с принципом взвешенного подхода могут быть использованы в качестве оправдания для разрешения на сделку. В качестве индикатора потенциального воздействия сделки на состояние конкуренции задавались вопросы об изменении положения покупателей или поставщиков после совершения сделки — включая их возможные выигрыши и потери.

В-третьих, гайд включал блок вопросов о предписании. Он начинался с выяснения факта знакомства эксперта с содержанием выданного предписания. Как указывалось выше, сам факт подобного знакомства уже

являлся бы свидетельством успешной работы антимонопольного органа в процессе разработки предписаний. Однако поскольку знакомство с предписанием было не гарантировано, гайд дублировал его содержание. Эксперту предлагалось ответить на несколько вопросов о нем. Первый вопрос относился к «нормативному» эффекту предписания — насколько оно отражает состояние конкуренции на рынке и в какой степени его выполнение способствовало сохранению и / или развитию конкуренции. Ответ на данный вопрос является ключевым для оценки качества выработанных предписаний. Материалы интервью дают основания судить о соответствии предписания проблемам развития конкуренции не только на основании прямого ответа респондента на поставленный вопрос. Косвенным источником представляется описание респондентом проблем развития конкуренции на рынке и возможных эффектов сделки. Второй вопрос связан с информацией о фактическом выполнении предписания. Третий — о том, какое воздействие предписание оказало на положение разных групп участников рынка.

В-четвертых, гайд включал блок вопросов о желательных, с точки зрения эксперта, методах конкурентной политики на рынке. Ответы на эти вопросы играют комплексную роль в интервью. Прежде всего, они косвенно позволяют сделать выводы об оправданности углубленного анализа последствий сделки экономической концентрации и выдачи предписания. Далее, они позволяют оценить качество самого предписания, соответствие его содержания проблемам развития конкуренции на рынке. Затем, ответы на данные вопросы позволяют получить ценную информацию о возможных альтернативных инструментах конкурентной политики. Наконец, ответы еще раз позволяют оценить квалификацию эксперта.

Анкета для опроса участников рынка также состояла из нескольких частей.

Первые вопросы анкеты предназначены для получения информации о структуре рынка, включая его сегментацию. Это было необходимо, так как статистические данные, в том числе о количестве предприятий и/или компаний, действующих в данном виде деятельности, в общем случае неинформативны для оценки структуры рынка в силу общеизвестной проблемы нацеленности измерения на отрасль, в отличие от рынка как объекта анализа. Оценивалась тенденция изменения конкуренции: если покупатели указывают, что число продавцов становится больше, и возможности выбора расширяются, это может рассматриваться в качестве достаточного свидетельства отсутствия серьезных ограничений конкуренции.

Вопросы о количестве поставщиков и о доле крупнейших поставщиков в поставках, а также об издержках замены поставщика предназначены для оценки сравнительной переговорной силы покупателя и продавца и возможности продавца воздействовать на положение покупателя. Предполагалось, что чем больше число поставщиков, чем ниже доля крупнейшего поставщика в поставках и чем проще покупателю заменить поставщика, тем фактический уровень конкуренции между поставщиками выше (как указано ниже, именно это предположение оказалось неверным).

На рынке с высокой концентрацией низкие барьеры входа и выхода ограничивают возможность одностороннего воздействия даже крупных продавцов на параметры рынка, препятствуют эффективной координации (в рамках явного или молчаливого сговора) и тем самым резко снижают вероятность отрицательного воздействия сделок слияний на конкуренцию. Для уточнения роли угрозы входа предназначены вопросы о вероятности входа и об изменении вероятности входа. Не исключен вариант, когда барьеры входа на рынок сравнительно низки, и в то же время потенциальные кон-

куренты, способные и готовые войти на рынок, отсутствуют.

Еще одна группа вопросов предназначена для оценки рыночной власти продавцов. Имеется в виду не доминирование, как оно понимается антимонопольным законодательством, а именно рыночная власть, как она рассматривается экономической теорией, — способность влиять на цену продаваемой продукции. Одним из индикаторов рыночной власти является способность воздействовать на цену «в одностороннем порядке», т. е. без существенного влияния на цену покупателя, другим — способность сегментировать рынок по какому бы то ни было принципу.

Помимо вопроса о способности влиять на условия продаж продавцов, респондентам предлагалось ответить на вопрос о том, могут ли на условия договоров воздействовать другие покупатели. Ответ на вопрос важен для понимания организации рынка.

Ответ на вопрос об изменении цены демонстрирует ощущаемые покупателями условия сделок. В том случае, если покупатели указывают на то, что цена приобретаемого ими сырья не повысилась, можно с определенной степенью уверенности исключить отрицательное воздействие сделки на благосостояние. Частично эту же задачу решают вопросы о том, имели ли место сделки слияния на рынках поставщиков для компании, и об изменении условий договора с поставщиками после совершения сделок. Маловероятно, чтобы компании, на положение которых слияние оказало отрицательное воздействие, не знали о его факте. Интерпретация ответов на вопрос об изменении условий договора — такая же, как и на вопрос о тенденциях изменения цены. Эти вопросы являются проверочными по отношению друг к другу.

Для оценки работы антимонопольных органов по разработке предписаний предназначены ответы на вопросы о факте разработки предписания и об участии компании в его разработке. Отказ от привлече-

ния заинтересованных лиц к разработке и обсуждению предписания с высокой вероятностью может сопровождаться снижением его положительного эффекта. Если компания знала о разработке предписания, однако не выразила заинтересованности в разработке его условий, это может интерпретироваться как признак отсутствия угроз для конкуренции, которые могли бы воздействовать на положение покупателя. Вопрос о потенциальных эффектах сделки, которые она бы имела в случае отсутствия предписаний, предназначен для ответа на этот же вопрос.

Вопросы о численности занятых в компании, а также о тенденциях ее изменения предназначены для косвенной оценки достоверности полученных ответов. Известно, что компании, находящиеся в худшем экономическом и финансовом положении, склонны переоценивать воздействие на свое положение внешних факторов, в том числе потенциальных ограничений конкуренции. Кроме того, в случае получения ответов достаточно большого числа респондентов для оценки достоверности ответов необходимо сопоставить оценки, данные относительно крупными и относительно мелкими участниками рынка, а также участниками рынка с разным сроком основания. Обычно предполагается, что, если на рынке имеют место ограничения конкуренции, они в первую очередь угрожают мелким и новым продавцам. В то же время возраст компании косвенно свидетельствует о ее укорененности на рынке. Одни и те же действия и изменения структуры рынка могут оказывать разное влияние на укоренившихся продавцов и новичков.

Основным преимуществом применявшихся гайда экспертных интервью и анкеты для опроса участников рынка по сравнению с инструментариями, использованными в других близких по содержанию исследованиях, является их фокусировка непосредственно на проблемах оценки эффектов антимонопольного контроля слияний.

Опыт проведения экспертных интервью: возникновение типовых проблем

Экспертные интервью — практически незаменимый способ сбора информации, когда необходимо интерпретировать различные события на основе специальных знаний. Однако при проведении экспертных интервью, как правило, возникают типовые проблемы, от степени решения которых зависит качество полученных данных.

Первая типовая проблема в рамках настоящего исследования возникла при поиске экспертов. Прежде всего, людей, которые обладают достаточными знаниями для того, чтобы выступить экспертом по той или иной сделке, не так много. Но основной проблемой является поиск компетентного человека, у которого отсутствует личная заинтересованность в результатах исследования. В случаях, когда не удавалось найти абсолютно независимого эксперта и приходилось обращаться к участникам рынка, безусловно, напрямую не затронутым обсуждаемыми вопросами, было необходимо все равно постоянно делать поправку на возможные эффекты, которые накладывались их работой на данном рынке.

Вторая типовая проблема непосредственно связана с первой. Обычно выборка экспертов формируется методом «снежного кома», когда эксперт рекомендует своих коллег. В данном исследовании было невозможно применять такую стратегию, так как по каждой сделке опрашивалось не более трех экспертов (в соответствии с первоначальной концепцией проекта — только два), и необходимо было иметь две «точки входа», т. е. двух независимых друг от друга экспертов. Это привело к значительному увеличению времени на поиск экспертов.

Третья типовая проблема заключается в необходимости проведения перекрестной проверки полученных данных за счет сопоставления ответов разных экспертов на одни

и те же вопросы, выявления расхождений в их оценках и приводимых аргументах, поиске объяснений этих расхождений. Оценки экспертов по возможности сверялись с другими источниками данных, в том числе статистикой. Мнение и аргументы каждого эксперта также проверялись на внутреннюю непротиворечивость (например, когда эксперт сначала говорил, что не в курсе относительно наличия и содержания предписания, а затем еще до ознакомления с ним делал критические замечания по поводу его бесполезности).

Четвертая типовая проблема характерна практически для любого анализа, и как раз экспертные интервью позволяют в значительной степени нивелировать ее, хотя, безусловно, не до конца. Речь идет о возможности эксперта корректно оценить существующую на рынке ситуацию в контексте именно реализации предписания. Выдача и реализация предписания — лишь один из многих факторов, под влиянием которых формируется ситуация на рынке. Отделение этих факторов друг от друга является нетривиальной задачей даже для человека, обладающего специальными знаниями. Во время интервью многие эксперты указывали на относительность суждений, касающихся гипотетических утверждений, попыток оценить, что бы было, если предписание не выдавалось или имело бы другое содержание.

Наконец, пятая типовая проблема состояла в том, что экспертам необходимо говорить о сделках, которые были завершены несколько лет назад. Здесь исследователи попадают в своеобразную ловушку. С одной стороны, обоснованные выводы о влиянии сделки на состояние конкуренции и положение предприятий можно сделать только по прошествии определенного периода после осуществления сделки, выдачи и реализации предписания. С другой стороны, прочие события последних нескольких лет также могли оказать большое влияние на ситуацию на том или ином рынке, и эксперты

нередко отходили от темы интервью, начиная обсуждать более актуальные, с их точки зрения, вопросы.

Результаты экспертных интервью об эффектах слияний и предписаний

Разработанный инструментарий для проведения экспертных интервью был апробирован для анализа 9 из 19 сделок (для оценки каждой сделки было привлечено не менее двух экспертов). Их результаты послужили важным источником информации для оценки как сделок, так и предписаний, несмотря на то, что выдвигавшиеся при планировании исследования предположения подтвердились в малой степени:

- предполагалось, что чем в большей степени сделки повысили показатели рыночной концентрации, тем чаще эксперты будут склонны оценивать сделки слияния как ограничившие конкуренцию, но при этом оправдывать положительное решение ФАС о сделках соображениями эффективности (необходимости инвестиций, реструктуризации, облегчения повышения международной конкурентоспособности). Однако проведенные интервью этого предположения не подтвердили. Подавляющая часть экспертов указывала, что сделки не снизили интенсивности конкуренции на рынке. Единственным исключением было слияние между продавцами трансформаторной стали. В отношении этой сделки эксперты указали на рост рыночной власти, который, по их мнению, был для покупателей компенсирован результатами реструктуризации той компании, которая стала объектом слияния. Но гораздо чаще эксперты говорили, что сделка не привела к ограничению конкуренции, причем этот результат был предсказуем и на этапе планирования сделки. Отсутствие отрицательного эффекта объясняется либо низкой суммарной долей продавцов (рынок табачных изделий), либо низкими барьерами входа и высокой вероятностью входа потенциальных конкурентов (рынок шин), либо тем, что сделки

не принадлежали к горизонтальным, и участники не обладали рыночной властью ни на одном из рынков (приобретение металлургическими компаниями угольных активов), либо тем, что условия заключения договоров на рынке регулируются, так что укрупнение компании само по себе не повысит рыночную власть (обязательное медицинское страхование);

- представлялось, что эксперты в состоянии оценить эффекты (положительные и отрицательные) выданных предписаний. Это предположение полностью не подтвердилось: оказалось, что подавляющая часть экспертов, которые отбирались из числа специалистов в отношении конкретной отрасли (государственных служащих, академических экономистов, сотрудников консалтинговых компаний и аналитических изданий), были просто незнакомы с содержанием предписаний. Этот факт тем более удивителен, что тексты всех предписаний были размещены на официальном сайте ФАС. Возможны разные объяснения: либо ФАС недостаточно привлекает внимание отраслевых специалистов к своей деятельности, либо эксперты не считают предписания способными оказать существенное воздействие на рынок, либо оба фактора действуют вместе. Одно несомненно: возможности экспертов при разработке предписаний и при контроле за их выполнением недоиспользованы. Это еще один частный пример плохой организации использования экспертного знания, характерный для российской экономической политики в принципе²⁰;

- предполагалось, что эксперты будут оценивать значительную часть условий сделок, сформулированных ФАС, скептически, если не отрицательно, и предположение полностью подтвердилось. Эксперты фик-

сировали недостаточную жесткость предписаний, говоря о том, что они не накладывают на поведение продавцов существенных ограничений (рынок алюминия, шин, феррованадия). В некоторых случаях эксперты высказывали мнение, что вместо поведенческого предписания должно быть применено структурное (рынок алюминия, оптовый рынок электроэнергии)²¹;

- нельзя было даже надеяться, что значительная часть экспертов укажет на то, что хорошей альтернативой предписаниям могла бы стать реализация активных методов конкурентной политики²² — тем самым поддержав неоднократно сформулированные нами рекомендации по совершенствованию конкурентной политики. Вместо предписания конкуренция могла бы быть поддержана с помощью снижения издержек входа (рынок страхования, рынок розничной торговли), ограничением полномочий СРО (рынок страхования), предотвращением создания преимуществ крупным участникам рынка административными методами (рынок розничной торговли).

Результаты анкетирования об эффектах слияний и предписаний

Проведенное анкетирование носило скорее пилотный, нежели аналитический характер: ставилась цель определить, насколько эффективно применение этого метода для оценки эффектов антимонопольной политики. Полученный результат можно считать двойственным.

²¹ О различии между поведенческими и структурными предписаниями по результатам анализа слияний подробнее см.: *Авдашева С., Калинина М.* Предписания участникам слияний (сравнительный анализ практики Федеральной антимонопольной службы России и Европейской комиссии по конкуренции) // *Экономическая политика*. 2012. № 1. С. 141–158.

²² О разграничении между активными и защитными инструментами конкурентной политики см.: *Авдашева С. Б., Шаститко А. Е.* Конкурентная политика: состав, структура, система // *Современная конкуренция*. 2010. № 1. С. 5–20.

²⁰ *Шаститко А. Е.* Проблемы использования экспертного знания в реализации государственных функций // *Вопросы государственного и муниципального управления*. 2009. № 1. С. 85–108.

С одной стороны, анкетирование как инструмент оказался недостаточно эффективным. Отклик был относительно низким для полного решения поставленной задачи: из приблизительно 150 анкет, разосланных покупателям продукции, производимой участниками слияния, осенью 2011 г. было получено всего 32. На прямые вопросы о воздействии сделок на положение покупателей даны откровенно тенденциозные ответы: все респонденты, ответившие на вопросы, указали на то, что в результате совершения сделки их положение ухудшилось. Сомнения в непредвзятости покупателей подкрепляются двумя наблюдениями. Во-первых, лишь у двух респондентов, выбравших этот вариант ответов, за год, предшествовавший анкетированию, число сотрудников незначительно снизилось; все остальные компании демонстрировали расширение масштабов бизнеса, иногда весьма заметное. Во-вторых, ответы об ухудшении положения давали и те респонденты, которые двумя вопросами ранее указали, что о сделке слияния им неизвестно.

Точно так же, как эксперты, ни о проведенном ФАС анализе, ни об условиях выданных предписаний (и часто о самом факте предписания поставщикам) компании-покупатели не осведомлены. Это, в частности, означает, что антимонопольная политика теряет важный источник информации о соблюдении выданных предписаний.

И, тем не менее, ответы респондентов позволяют получить ценные (пусть и косвенные) свидетельства о состоянии конкуренции на рынке и тенденциях ее изменения, т. е. факторах, влияющих на эффекты сделок слияний, и собственно о развитии рынка после сделок. Ответы покупателей отдельных видов продукции демонстрировали редкое единодушие по некоторым важным вопросам. Во-первых, это вопрос о возможности смены поставщика. Лишь на одном из рынков (рынок услуг грузовых железнодорожных перевозок зерна) практически все покупатели указали, что поставщика

сменить невозможно. Ответы покупателей на всех других рынках группировались вокруг более «оптимистичных» вариантов: «сложно» — на рынках алюминия и алюминиевых банок и «возможно / сложно» — на рынках гипса и цемента. Появление новых поставщиков было расценено как невозможное только покупателями услуг грузовых железнодорожных перевозок. Во-вторых, показательны ответы респондентов на вопрос о том, известны ли им факты существенных и необоснованных различий цен для разных групп покупателей (то, что преследуется российским антимонопольным законодательством как создание дискриминационных условий). Только покупатели услуг железнодорожных перевозок зерна указали на то, что им не только известно о такой практике, но и сами они с ней сталкивались. В итоге, несмотря на предвзятость респондентов, четко прослеживается различие ответов, позволяющее отделить рынки, где конкуренция отсутствует (железнодорожные перевозки зерна), от всех остальных, где конкуренция существует, пусть и несовершенная. Безусловно, в первом случае преобразование структуры рынка в ходе слияния скорее может привести к ухудшению положения покупателей и снижению общественного благосостояния.

Заключение

Проведенный анализ позволяет сделать выводы как о качестве организации и эффектах российской антимонопольной политики предварительного контроля слияний, так и о возможностях использования данных, полученных в ходе интервьюирования и анкетирования, для оценки эффектов экономической политики, а также о роли экспертного знания в формировании экономической политики.

Оценка действий ФАС в отношении слияний носит двойственный характер. Главный результат заключается в том, что разрешенные слияния даже крупных компаний в боль-

шинстве случаев не приводят, по мнению экспертов (с которыми авторы склонны согласиться), к ограничению конкуренции или, по крайней мере, не ухудшают условия сделок для покупателей. Причины этого могут быть разными. Существенное укрупнение компаний может не сопровождаться усилением рыночной власти в силу отсутствия барьеров входа. На тенденцию улучшения условий выбора для покупателей указывают и результаты анкетирования — за исключением единственного рынка, находящегося под воздействием политики субъекта естественной монополии (грузовые железнодорожные перевозки). Повышение рыночной власти может быть компенсировано ростом эффективности продавцов в результате реструктуризации. Наконец, вероятный ущерб покупателям может предотвращаться благодаря предписаниям, сформулированным ФАС.

Однако условия выданных предписаний оценены экспертами скорее сдержанно, если не отрицательно. Многие из условий могли бы быть с успехом заменены применением мер активной конкурентной политики.

В отношении методов оценки эффектов экономической политики анализ еще раз показал эффективность применения инструмента экспертного опроса. Что же касается анкетирования, надежными могут считаться ответы только на те вопросы, которые в сознании респондента прямо не ассоциируются ни с оцениваемым событием (сделкой слияния), ни с действиями антимонопольного органа.

В целом, экспертные знания используются антимонопольным органом при планировании и оценке своей деятельности недостаточно, притом что возможности независимой экспертизы широки. Вероятно, определенная доля ответственности лежит и на участниках слияний, редко пытающихся оценить возможные эффекты сделок.

Список литературы

1. Авдашева С. Б., Дзагурова Н. Б., Крючкова П. В., Юсупова Г. Ф. Развитие и применение антимонопольного законодательства в России: по пути достижений и заблуждений. М.: Изд. дом Высшей школы экономики, 2011.
2. Авдашева С., Калинина М. Предписания участникам слияний (сравнительный анализ практики Федеральной антимонопольной службы России и Европейской комиссии по конкуренции) // Экономическая политика. 2012. № 1. С. 141–158.
3. Авдашева С. Б., Шаститко А. Е., Калмычкова Е. Н. Экономические основы антимонопольной политики: российская практика в контексте мирового опыта. Курс лекций // Экономический журнал ВШЭ. 2007. Т. 11. № 3. С. 381–411.
4. Авдашева С. Б., Шаститко А. Е. Конкурентная политика: состав, структура, система // Современная конкуренция. 2010. № 1. С. 5–20.
5. Радаев В. В. Кто выиграл от принятия Закона о торговле? // Вопросы государственного и муниципального управления. 2012. № 2. С. 33–59.
6. Радаев В. Что изменил Закон о торговле: количественный анализ // Экономическая политика. 2012. № 1. С. 118–140.
7. Симачев Ю. В., Гершман Р. Б., Горст М. Ю., Евдокименко И. В., Кузнецов Б. В., Цухло С. В. Микроэкономическая оценка последствий налоговой реформы с учетом ожидаемой реакции экономических агентов // Микроэкономическая оценка последствий налоговой реформы. М.: МОНФ, ИКСИ, ЦЭФИР, 2004. С. 9–154.
8. Симачев Ю. В., Кузык М. Г. Государственная антикризисная поддержка российских компаний: помощь и ограничения // Журнал Новой экономической ассоциации. 2012. № 1. С. 100–125.
9. Симачев Ю., Яковлев А., Горст М., Данильцев А., Кузнецов Б., Кузык М., Смирнов С. Оценка антикризисных мер по поддержке реального сектора российской экономики // Вопросы экономики. 2009. № 5. С. 21–46.
10. Цыцулина Д. В. Ожидаемое воздействие сделок слияний с участием российских и иностранных компаний на состояние конкуренции в черной и цветной металлургии в 1999–2011 гг. // Прикладная эконометрика. 2012. № 3. С. 70–85.
11. Шаститко А. Е. Проблемы использования экспертного знания в реализации государст-

- венных функций // Вопросы государственного и муниципального управления. 2009. № 1. С. 85–108.
12. Шаститко А., Авдашева С. Адвокатирование конкуренции как часть конкурентной политики // Вопросы экономики. 2005. № 12. С. 109–121.
 13. Яковлев А. А., Аллилуева Т. Г., Кузнецова И. В., Шамрин А. Т., Юдкевич М. М., Яковсон Л. И. Система госзакупок: на пути к новому качеству. М.: Изд. дом ГУ ВШЭ, 2010.
 14. Яковлев А. А., Демидова О. А. Реформа системы госзакупок и практика отбора поставщиков для государственных нужд в России в 2004 и 2008 гг. // Экономический журнал ВШЭ. 2010. Т. 14. № 2. С. 202–226.
 15. Яковлев А., Демидова О., Балаева О. Причины снижения цен на торгах и проблемы исполнения госконтрактов (эмпирический анализ на основе микроданных) // Вопросы экономики. 2012. № 1. С. 65–83.
 16. Buccirosi P., Ciari L., Duso T., Fridolfsson S., Spagnolo G., Vitale C. A Short Overview of a Methodology for the *Ex-post* Review of Merger Control Decisions // *De Economist*. 2008. № 156. P. 453–475.
 17. Farrel J., Pautler P., Vita M. Economics at the FTC: Retrospective Merger Analysis with a Focus on Hospitals // *Review of Industrial Organization*. 2009. No. 35. P. 369–385.
 18. Gorodnichenko Yu., Martinez-Vazquez J., Sibirianova-Peter K. Myth and Reality of Flat Tax Reform: Micro Estimates of Tax Evasion Response and Welfare Effects in Russia // *Journal of Political Economy*. 2009. Vol. 117. № 3. P. 504–554.
 19. New OECD Indicators on Competition Law and policy. ECO/CPE/WP1 (2011) 21. 29-SEP-2011.

A. Sushkevich, Candidate of economic sciences, Federal Antimonopoly Service, Moscow, susha@fas.gov.ru

S. Avdasheva, Doctor of economic sciences, professor, National Research University Higher School of Economics, Moscow, avdash@hse.ru

M. Markin, National Research University Higher School of Economics, Moscow, mmarkin@hse.ru

USING SOCIOLOGICAL METHODS TO ACCESS THE IMPACT OF THE PUBLIC POLICY (A CASE OF THE MERGER NOTIFICATION)

The article is devoted to the ex-post evaluation of the merger approval and the remedy development by Russian competition authority — the Federal Antimonopoly Service (FAS) — using the results of interviews and a sample survey. The analyses and the decisions made by the FAS in several large merger deals completed in 2006–2008 are assessed. The authors explain the comparative advantages of different methods to assess the effects of the public policy employed in Russia, as well as alternative approaches for the evaluation of the effects of the mergers. The data of interviews and sample surveys allow to reject the hypothesis on the restriction of the competition as a result of the merger deals. At the same time the experts are skeptical towards the conditions in the merger remedies and their impact on the market competition.

Keywords: ex-post evaluation of the effects of the public policy, mergers, remedies.