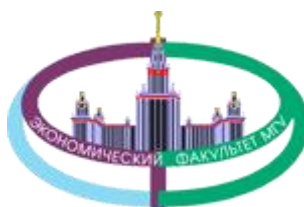


ЛПККП
ЛССР

**Лаборатория
Проблем конкуренции и
конкурентной политики**
119899, Москва, Воробьевы горы, Третий
корпус гуманитарных факультетов
www.lccp.econ.msu.ru

Бюллетень конкурентной политики

Выпуск №7
Июнь, 2012



О сбалансированности инструментов конкурентной политики

Идеи, представленные в бюллетене, являются мнением авторов и не отражают позицию ЛПККП и экономического факультета МГУ

Авторы:

А.Е.Шаститко, Н.С.Павлова

Редактор:

А.Е.Шаститко

Аннотация

Бюллетень посвящен проблеме обеспечения баланса между различными инструментами, входящими в структуру конкурентной политики. В бюллетене представлены основные варианты распределения ответственности в сфере развития конкуренции между органами государственной власти Российской Федерации, а также рассмотрены альтернативные механизмы балансировки в свете существующей диспропорции в пользу применения защитных мер конкурентной политики.

При использовании, частичном или полном, материалов, изложенных в настоящем бюллетене, ссылка на Лабораторию Проблем конкуренции и конкурентной политики обязательна.

© А.Шаститко, 2012

© Н.Павлова, 2012

© ЛПККП, 2012

Содержание

1. Структура конкурентной политики	4
2. Дисбаланс мер конкурентной политики в странах с развивающейся экономикой.....	6
3. Конкурентная политика в России: распределение сфер ответственности и поиск механизма балансировки	7
Литература	11
Summary	12

О сбалансированности инструментов конкурентной политики

Защита и развитие конкуренции – одна из важнейших задач государственной политики, поскольку от ее решения зависит состояние механизма экономического развития. В то же время это комплексная задача, и ее решение связано с применением широкого набора инструментов экономической политики, которые могут не только дополнять, но и конфликтовать друг с другом. Вот почему возникает вопрос о поиске механизмов сбалансированности инструментов конкурентной политики, который особенно актуален для стран с развивающейся рыночной экономикой, в том числе и для России. Прежде чем говорить о том, каким образом возможно организовать и скоординировать усилия государственных органов по развитию конкуренции, а также создать условия для сбалансированного применения инструментов конкурентной политики, в бюллетене будет представлена структура конкурентной политики, а затем обозначена проблема дисбаланса применения ее различных инструментов.

1. Структура конкурентной политики

Конкурентная политика – понятие более широкое, чем политика антимонопольная. Если антимонопольную политику можно определить как совокупность действий, которые направлены на *защиту* конкуренции и связаны с установлением и поддержанием правил, запрещающих определенные виды соглашений и поведения участников рынков – то конкурентная политика, наряду с задачей защиты конкуренции, преследует цель ее *развития* и включает меры, направленные на формирование новых рынков, на которых происходит не перераспределение, а *создание* стоимости. Исходя из этой логики, среди инструментов конкурентной политики выделяют два крупных блока: **защитные меры** и **активные меры**¹.

Защитные меры подразумевают, что на рынке уже существует конкуренция, и направлены на ее поддержание. К мерам защитной конкурентной политики относят контроль сделок экономической концентрации, предупреждение и пресечение злоупотреблений доминирующим положением, сговоров и согласованных действий, монополистической деятельности с участием органов власти и местного самоуправления, а также политику по борьбе с недобросовестной конкуренцией.

В отличие от защитных, **активные меры** конкурентной политики направлены на создание конкуренции в сферах, где раньше ее не

¹ Подробнее о структуре конкурентной политики см. [Авдашева, Шаститко, 2010].

существовало либо она сдерживалась факторами регуляторного характера. К методам активной конкурентной политики относятся такие меры, как:

- развитие конкуренции в отраслях с естественно-монопольным компонентом;

- установление и обеспечение соблюдения правил конкуренции на рынках, где покупателем или продавцом выступает государство;

- снижение избыточных административных барьеров и реформа системы регулирования;

- создание новых рынков путем передачи хозяйственных функций от государства в пользу компаний частного сектора, и т.п.

Составить полный список всех активных мер конкурентной политики представляется гораздо более сложным, чем для случая защитных мер: активные меры конкурентной политики фактически могут включать в себя все, что не только создает возможности, но и защищает стимулы для конкуренции – вплоть до антикоррупционной политики и совершенствования судебной системы, защиты прав собственности и контрактных прав. Активная конкурентная политика также имеет пересечения и с промышленной политикой – в частности, если в результате применения ее мер происходит создание новых рынков или усиление конкуренции на рынках существующих².

Особенностью мер, направленных на внедрение конкуренции в разных отраслях, является то, что они, хотя и обладают некоторыми сходными чертами, все же в значительной мере отражают технологические и институциональные особенности тех отраслей, к которым применяются. Не так дело обстоит с защитными мерами: их содержание в значительной степени универсально, хотя и здесь отраслевая специфика играет свою роль.

Интегрирующим элементом двух сторон конкурентной политики выступает адвокатирование конкуренции. Оно подразумевает формирование в обществе представлений о ценности конкуренции, обстановки нетерпимости к ее ограничению. Адвокатирование конкуренции является примером неправового (но законного) метода принуждения к добросовестной конкуренции, который позволяет сэкономить бюджетные ресурсы, которые в противном случае направлялись бы на пресечение правонарушений³.

Особенностью структуры конкурентной политики является взаимосвязь и комплементарность составляющих ее элементов. В связи с этим, для эффективного развития конкуренции фундаментально важным оказывается сбалансированное применение различных инструментов

² О соотношении промышленной и конкурентной политики см. [Авдашева, Шаститко, 2003]

³ Более подробно об адвокатировании конкуренции см. [Авдашева, Шаститко, 2006]

конкурентной политики в противоположность вытеснению одних методов другими.

2. Дисбаланс мер конкурентной политики в странах с развивающейся экономикой

В странах с развивающейся экономикой активная конкурентная политика закономерно должна играть особую роль. В условиях, когда создаются новые рынки (в результате вывода отраслей из-под регулирования или по другим причинам), разрабатываются системы государственных закупок и доступа к государственным ресурсам, происходит реструктуризация отраслей и приватизация, и т.д. – чрезвычайно актуальным становится создание таких правил функционирования рынков и механизмов их поддержания, которые бы обеспечивали развитие конкуренции на соответствующих рынках, что, в свою очередь, могло бы снять или значительно ослабить необходимость впоследствии применять многие меры защитной конкурентной политики.

Но на практике в странах с развивающейся экономикой существуют механизмы вытеснения мер активной конкурентной политики методами защитной политики. Причем попутно сами методы защитной конкурентной политики могут претерпевать мутацию, в ряде случаев превращаясь де-факто в инструменты экономического регулирования, что не соответствует лучшей мировой практике в сфере антитраста.

Причины этого явления кроются в особенностях институциональной среды⁴. Если в странах с развитой экономикой как правило существуют институты, которые способны поддержать проведение экономической политики, направленной на интересы общества в целом (что, в свою очередь, является результатом свойств системы агрегирования предпочтений и обратной связи), то в странах с развивающейся экономикой такие институты зачастую отсутствуют. При этом в развивающихся рыночных экономиках регламентация хозяйственных отношений между участниками рынка легко политизируется. В итоге, при выборе решений предпочтительными оказываются меры, которые дают краткосрочный видимый эффект, даже если в долгосрочном периоде они могут повлечь за собой значительные отрицательные последствия – и напротив, долгосрочные меры, которые могут не обеспечивать незамедлительного и ощутимого эффекта, оказываются в списке менее предпочтительных.

Проводя параллели с приведенным выше набором инструментов конкурентной политики, легко увидеть, что активная конкурентная политика относится скорее к долгосрочным мерам развития

⁴ О проблеме дисбаланса в системах ограниченного доступа см. [Шаститко, 2012].

конкуренции. Снижение барьеров входа, создание новых рынков требует слаженной работы различных ведомств – вплоть до необходимости реструктуризации государственного аппарата. Понятно, что любые попытки реформ в этой области неизбежно столкнутся с трудностями из-за необходимости пересматривать устоявшиеся схемы внутриведомственного и межведомственного взаимодействия, в том числе с препятствием в виде дополнительных издержек для государственных служащих, от которых требуется отказаться от привычной рутины, позволяющей экономить усилия.

Помимо этого, результативность конкурентной политики требует высокого уровня защищенности прав собственности и контрактных прав, в том числе на основе независимости судебной системы. Создание всех этих условий требует значительных материальных и временных затрат, а положительные эффекты принятых мер будут проявляться не сразу.

Меры защитной конкурентной политики, напротив, могут быть применены гораздо легче и быстрее, причем их можно подстраивать под существующие структурные и экономические диспропорции, использовать в качестве способа улаживания бизнес-конфликтов с социальной составляющей. Но краткосрочный эффект, который можно наблюдать как результат защитных мер – зачастую лишь устранение симптомов, но не лечение болезни. Негативные эффекты могут откладываться и накапливаться, в то время как сама проблема не решается. В итоге, в долгосрочном периоде издержки от применения защитных мер оказываются больше, чем они могли бы быть в случае применения активных мер конкурентной политики. Кроме того, данные эффекты сопряжены с накоплением рисков, предъявляющих дополнительные требования к механизмам управления кризисными ситуациями.

Таким образом, для эффективного развития конкуренции в странах с развивающейся рыночной экономикой необходимым условием является исправление дисбаланса между защитной и активной конкурентной политикой.

3. Конкурентная политика в России: распределение сфер ответственности и поиск механизма балансировки

Один из элементов системы обеспечения сбалансированности активных и защитных мер конкурентной политики – организация взаимодействия различных ведомств, которые отвечают или могли бы отвечать, в своей части, за вопросы развития конкуренции.

В свете приведенного выше описания структуры конкурентной политики возможно предложить несколько вариантов распределения

сфер ответственности между государственными органами. Рассмотрим те из них, которые представляются наиболее актуальными на данный момент.

1. Федеральная антимонопольная служба несет ответственность как за защитные, так и за активные меры конкурентной политики

С одной стороны, концентрация (скорее формальная, поскольку в действительности это вряд ли возможно) как всех соответствующих полномочий, так и всей полноты ответственности за состояние конкуренции «в одних руках» может обеспечить высокую степень согласованности различных мер по развитию конкуренции. Это фактор, который может способствовать наиболее быстрому достижению эффективного баланса защитных и активных инструментов конкурентной политики. Кроме того, подобное распределение полномочий снимает риск блокировки заведомо эффективных изменений со стороны других органов государственной власти.

Однако в связи с данным вариантом возникает, по крайней мере, две серьезные проблемы. Первая связана с соответствием сферы ответственности ФАС России находящимся в ее распоряжении ресурсам. Как было отмечено в других работах [Shastitko, Avdasheva, 2011; Шаститко, 2012], ФАС России на фоне антимонопольных органов других стран обладает едва ли не самой обширной сферой ответственности, но без соответствующего ресурсного обеспечения. Даже при условии выделения антимонопольному органу дополнительных ресурсов, возможность эффективно выполнять весь спектр поставленных задач (учитывая размытость границ активной конкурентной и промышленной политики, отраслевую специфику активных мер в противоположность универсальности защитных инструментов, а также иные факторы) вызывает сомнения.

Вторая проблема представляется еще более сложной. Если первая проблема возникает из-за того, что ресурсов может быть недостаточно для разработки и внедрения в практику таких мер, которые заведомо обеспечивали бы увеличение общественного благосостояния, то вторая проблема возникает при принятии достаточно реалистичного предположения о том, что *в определении тех мер по развитию конкуренции, которые целесообразно применять, антимонопольный орган (как и любой другой) может по тем или иным причинам ошибаться*. Отсюда вопрос о конструировании системы сдержек и противовесов – или, по крайней мере, фильтра, который бы позволял оценивать меры, разрабатываемые антимонопольным органом, как до их непосредственного принятия, так и по результатам их реализации. Подобным механизмом могла бы быть оценка регулирующего воздействия или ее составная часть – оценка воздействия на конкуренцию в отношении тех мер, которые принимаются для развития

конкуренции. Отметим, что данный механизм может обеспечивать необходимый результат только при условии, что он будет соответствовать своему содержанию, не превращаясь в очередную форму организации работы «на показатель» (что относится также и к обратной связи результатов подобной оценки с процессом разработки мер развития конкуренции).

2. ФАС России несет ответственность за защитные меры, в то время как ответственность за активные меры распределена между отраслевыми ведомствами

Такой вариант распределения полномочий представляется логичным ответом на необходимость отражения отраслевой специфики в мерах активной конкурентной политики. Соответствующие ведомства, обладая большей осведомленностью о положении дел в отраслях, смогут лучше учесть их особенности при разработке и реализации таких мер, как развитие конкуренции в отраслях с естественно-монопольным компонентом и снижение избыточных барьеров входа.

Вместе с тем, нельзя не учитывать, что в интересах различных органов государственной власти существуют объективные различия. Возросшие издержки принятия решений вызовут потребность в балансирующем механизме, который обеспечивал бы оптимальное сочетание активных и защитных мер конкурентной политики, выявлял существующие проблемы и противоречия в сфере развития конкуренции и вырабатывал методы их решения.

Реалистичными кажутся два возможных варианта такого механизма:

- Департамент по развитию конкуренции Министерства экономического развития;
- специально созданная комиссия по развитию конкуренции при Правительстве РФ.

Преимущества Минэкономразвития как механизма балансировки заключаются, с одной стороны, в наличии опыта по проведению подобной работы, в «надотраслевом» характере министерства и в наличии у него полномочий и компетенции по проведению оценки регулирующего воздействия. Но эти же преимущества в какой-то мере могут являться и недостатками: в частности, если мы ставим вопрос об имеющихся на сегодняшний день результатах функционирования МЭР как ядра балансирующего механизма. Во всяком случае, обеспечение эффективности МЭР в этом качестве невозможно без расширения его полномочий в сфере контроля исполнения заявленных планов мероприятий в сфере развития конкуренции.

Что касается создания специализированной правительственной комиссии, то ее основное преимущество лежит в сфере контроля

соблюдения заявленных мер по развитию конкуренции. И хотя состав подобной комиссии может дублировать состав всего кабинета министров, сам факт сосредоточения усилий данной комиссии на формировании конкурентной политики и контроле ее реализации соответствует той роли, которую играет эффективная конкуренция в обеспечении экономического развития и роста, а также конкурентоспособности российской экономики на мировой арене.

В любом случае – вне зависимости от того, какой вариант распределения полномочий и сфер ответственности будет выбран – существует проблема интегральной оценки состояния конкуренции в экономике. Основой такой оценки может стать доклад о состоянии конкуренции, подготовка которого сейчас входит в компетенцию ФАС России. Однако для того, чтобы этот документ мог служить основой для совершенствования правил и механизмов правоприменения в области конкурентной политики, а также для проведения оценки влияния принимаемых мер на состояние конкуренции, доклад необходимо усовершенствовать по ряду направлений. В первую очередь, это более четкое разделение в структуре доклада результатов применения мер защитной и активной конкурентной политики. Далее – разграничение непосредственных и конечных результатов защиты конкуренции, с тем чтобы сфера ответственности и контролируемые каждым ведомством результаты были более четко обозначены и отделены от тех результатов, которые отражают дополняющее воздействие множества других факторов. Поскольку доклад предназначен для широкой аудитории, важно не только представлять в нем фактический материал (что в настоящий момент достаточно успешно реализовано), но и давать корректную интерпретацию представленным в нем фактам. По сути, доклад может стать основным официальным документом, в котором не только оценивается состояние механизмов экономического развития (а конкуренция – ядро этого механизма), но и формируются приоритеты деятельности Правительства в сфере защиты и развития конкуренции.

Литература

Авдашева С., Шаститко А. [2003]. Промышленная и конкурентная политика: проблемы взаимодействия и уроки для России // Вопросы экономики, №9, с.18-32

Авдашева С., Шаститко А. [2003]. Адвокатирование конкуренции: предметное поле проблемы и направления действий. М., Теис.

Авдашева С., Шаститко А. [2010]. Конкурентная политика: состав, структура, система // Современная конкуренция, № 1.

Шаститко А. [2012]. Быть или не быть антитрасту в России? // Экономическая политика, № 3.

Shastitko A., Avdasheva S. [2011]. Introduction of Leniency Programs for Cartel Participants: The Russian Case // Antitrust Chronicle, № 8 (2).

Summary

A.Shastitko, N.Pavlova

Balancing of competition policy instruments

The bulletin deals with the problem of balancing different measures that form the structure of competition policy. The work presents the main options of distributing responsibility for competition development between the state authorities of the Russian Federation and offers alternative balancing mechanisms in light of the existing imbalance towards protective measures.