

Антимонопольная политика

ШИРОКИЕ ПЕРСПЕКТИВЫ И ОБРАГИ КОНКУРЕНТНОЙ ПОЛИТИКИ

Андрей ШАСТИТКО, Наталья ПАВЛОВА

Андрей Евгеньевич Шаститко — доктор экономических наук, профессор, заведующий кафедрой конкурентной и промышленной политики экономического факультета, МГУ им. М. В. Ломоносова (РФ, 119991, Москва, Ленинские горы, 1, стр. 46); директор Центра исследований конкуренции и экономического регулирования Института прикладных экономических исследований, РАНХиГС (РФ, 119571, Москва, пр. Вернадского, 82).
E-mail: saedd@mail.ru

Наталья Сергеевна Павлова — кандидат экономических наук, доцент кафедры конкурентной и промышленной политики экономического факультета, МГУ им. М. В. Ломоносова (РФ, 119991, Москва, Ленинские горы, 1, стр. 46); старший научный сотрудник Центра исследований конкуренции и экономического регулирования Института прикладных экономических исследований, РАНХиГС (РФ, 119571, Москва, пр. Вернадского, 82).
E-mail: pavl.ns@yandex.ru

Аннотация

Цели конкурентной политики являются предметом обсуждения практически с момента ее возникновения. Ввиду специфических особенностей экономической и институциональной среды антимонопольные органы в развивающихся странах сегодня преследуют более широкий круг целей, чем антимонопольные ведомства развитых стран. Однако даже цели, которые характеризуются высокой комплементарностью, не являются полностью взаимодополняющими. В случае возникновения конфликта целей от выбора приоритета может зависеть, не окажется ли то, что формально является конкурентной политикой, антиконкурентного воздействия. Вместе с тем даже сама цель защиты и продвижения конкуренции может быть неверно истолкована правоприменителем, в результате чего также могут возникать антиконкурентные эффекты. В свете широких перспектив конкурентной политики в статье анализируются недавно принятый Национальный план развития конкуренции в Российской Федерации на 2018–2020 годы и некоторые декларируемые в нем целевые показатели с точки зрения их соответствия принципам экономики отраслевых рынков и экономического анализа права. Подобный анализ проводится также в отношении Доклада о развитии конкуренции в регионах в разделе о картелях. Авторы показывают, каким образом индикаторы, выбранные ФАС России для оценки собственной антикартельной политики, могут привести к ошибкам в объяснении ее результатов и исказить стимулы как самого антимонопольного органа, так и участников рынка. В статье также проводится анализ возможных причин возникновения антиконкурентных эффектов формально конкурентной политики, связанных с качеством институционального проектирования, противоречием краткосрочных и долгосрочных целей, а также необходимостью в системном взгляде на деятельность регуляторов.

Ключевые слова: цели антимонопольной политики, цели конкурентной политики, промышленная политика, борьба с картелями.

JEL: K21.

Чисто писано в бумаге,
Да забыли про овраги,
Как по ним ходить.

Л. Н. Толстой

Введение

Публично заявляемые цели антимонопольной политики основываются на фундаментальном компромиссе между, с одной стороны, тесной ее связью со спецификой определения условий эффективного использования ресурсов (с учетом критерия Парето-оптимальности) и с другой — с наличием издержек перевода с профессионального языка на язык публичной политики. Такой перевод важен с точки зрения легитимации расходования бюджетных средств на мероприятия, которые многими в каждом конкретном случае воспринимаются не просто как бесполезные, но и как вредные, нежелательные. И это понятно, поскольку невозможно избежать распределительных последствий тех или иных решений регулятора, особенно когда кто-либо из участников рынка признается нарушившим закон. И эти распределительные последствия могут быть невыгодны отдельным участникам рынка. Однако каким образом может получиться, что публично заявляемые цели сопровождаются действиями регулятора, направленными на ограничение конкуренции, и более того — на снижение общественного благосостояния? В публичных дискуссиях долгое время не принято было обсуждать потенциально антиконкурентные эффекты антимонопольной политики, хотя, как известно, целое направление в экономической теории — австрийская школа — выступает в целом против антитраста [Арментано, 2005]. Хотя авторы данной статьи не являются сторонниками позиции австрийских экономистов в отношении судьбы антитраста, тем не менее не отрицают не только самой возможности, но и реальных фактов возникновения антиконкурентных эффектов именно вследствие проведения конкурентной политики.

Цель данной статьи — предложить объяснение причин, по которым реализация конкурентной политики может приводить к результатам, противоположным провозглашаемым ею целям.

В статье предложены к рассмотрению два класса ситуаций, когда антитраст по факту может работать против конкуренции:

- цели антимонопольной (или конкурентной) политики вступают в противоречие друг с другом, и побеждает цель, ради которой приходится жертвовать конкуренцией;
- реализуемые меры формально нацелены на защиту или развитие конкуренции, но де-факто приводят или могут приводить к иным последствиям.

Первый раздел посвящен обсуждению первого класса ситуаций и в целом проблематике публичных целей антимонопольной политики. В следующем за ним разделе для исследования второго класса ситуаций предлагается рассмотреть два примера, тесно связанных с событиями, имевшими место в конце 2017 — начале 2018 годов. Первый пример — требования, сформулированные в Национальном плане развития конкуренции в Российской Федерации на 2018–2020 годы¹, второй — политика противодействия соглашениям, ограничивающим конкуренцию, описанная в докладе Государственного совета Российской Федерации «О приоритетных направлениях деятельности субъектов Российской Федерации по содействию развитию конкуренции в Российской Федерации»². Особенность рассматриваемых примеров в том, что их актуальность подтверждается недавним обсуждением и одобрением на высшем политическом уровне и национального плана, и соответствующего доклада Государственного совета Российской Федерации.

Рамки отдельной статьи не позволяют подробно рассмотреть все существенные особенности указанных документов в контексте формулирования целей конкурентной политики. Мы ограничимся обсуждением аспектов, являющихся, на наш взгляд, симптомами воспроизводства фундаментальных проблем в сфере политики защиты конкуренции. Эти аспекты не связаны с расследованием конкретных ситуаций, хотя в российской практике достаточно много дел, в которых они проявляются³. В данной статье мы сконцентрируемся на обсуждении системообразующих и наиболее актуальных в настоящее время вопросов, касающихся общих контуров политики в отношении экономической концентрации и противодействия сговорам.

1. Еще раз о целях антимонопольной политики

Определение цели антимонопольной политики с точки зрения теоретических (но не исторических) оснований ее существования тесно связано с вопросом об эффективном использовании ресурсов, так как сами инструменты антитраста направлены на восполнение тех изъянов рынка, с которыми, по предположению, не удастся более результативно справиться иными методами (в том числе силами

¹ Указ Президента Российской Федерации от 21.12.2017 № 618 «Об основных направлениях государственной политики по развитию конкуренции». <https://fas.gov.ru/documents/614337>.

² Доклад Государственного совета Российской Федерации «О приоритетных направлениях деятельности субъектов Российской Федерации по содействию развитию конкуренции в Российской Федерации», 2018. <https://fas.gov.ru/documents/622661>.

³ В качестве примеров можно привести случаи ошибочной квалификации соглашений как антиконкурентных в деле о каустической соде [Шаститко, Шаститко, 2015], неоптимальной настройки стимулов в рамках программы ослабления наказания [Павлова, Шаститко, 2014; 2015], неоднозначных эффектов ценовых предписаний для конкуренции на глобальных рынках [Avdasheva, Radchenko, 2017] и эффектов законодательства о торговле [Авдашева и др., 2015; Хомик, Авдашева, 2014].

самих участников рынка). Вместе с тем известно, что наряду с эффективностью использования ресурсов выделяют множество иных целей — от вполне респектабельных, таких как защита интересов потребителей, до весьма экзотических, например противодействие инфляции. Множественность целей — довольно серьезная проблема как в плане теоретического обоснования мер антимонопольной политики, так и в плане их практического воплощения, прежде всего ввиду почти неизбежных противоречий между целями⁴.

Наиболее популярными целями конкурентной политики (отметим, что непосредственно защита конкуренции в их число не входит) являются эффективность и выигрыш потребителей. Как они соотносятся друг с другом? Разумеется, есть основания считать, что между указанными целями есть потенциальный конфликт, так как потребители — это лишь одна сторона конкретного товарного рынка, а эффективность определяется с учетом выигрышей обеих сторон, не говоря уже о наличии внешних эффектов для связанных рынков. Соответственно, если в первом случае предметом защиты является потенциальный побочный продукт целенаправленных действий множества автономных участников рынка, что довольно сложно представить в форме, доступной для широкой публики, не обладающей минимально необходимыми специальными знаниями, то во втором случае под защитой находятся потребители как предположительно более слабая сторона в договорных отношениях. (Здесь сразу следует оговориться, что, как правило, речь идет о конечных потребителях, тогда как промышленные потребители могут быть вполне сопоставимы по масштабам деятельности и переговорной силе с продавцами и даже превосходить их. В противном случае трудно было бы себе представить такие проблемные в плане выстраивания антимонопольной политики ситуации, как монопосония и двусторонняя монополия.)

В случае двух рассматриваемых целей можно обнаружить потенциальный конфликт, если принять во внимание, например, результаты ценовой дискриминации первой степени, когда весь потребительский излишек достается продавцу, но тем не менее равновесие удовлетворяет критерию Парето-оптимальности. Этот случай можно рассматривать как маргинальный, но он хорошо иллюстрирует проблему. Более того, появившиеся вследствие цифровой трансформации возможности сбора и обработки больших данных технически делают установление индивидуализированных цен для потребителей более доступным для продавцов.

⁴ В то же время возможна точка зрения, что противоречия между целями не обязательно возникают или что достижение более широкого круга целей (поддержка малого бизнеса, обеспечение свободы предпринимательства, сокращение неравенства и др.) возможно путем последовательного преследования цели достижения общественной эффективности через защиту конкуренции [Elzinga, 1977].

На сегодняшний день в странах ОЭСР наиболее распространенной формально провозглашаемой целью конкурентной политики является именно защита интересов (благосостояния) потребителей. Однако в ряде стран, например в Австралии, Новой Зеландии и Норвегии, ставится цель защиты общественного благосостояния⁵. Вопрос взаимоотношений двух данных целей: являются ли они альтернативными и к насколько сильному расхождению в применяемой практике приведет выбор той или иной альтернативы — широко дискутировался после появления работы Роберта Борка [Bork, 1978], в которой проблема выбора стандарта потребительского излишка или стандарта общественного излишка обсуждалась в контексте антимонопольного регулирования США. Борг обратил внимание на возникновение кризиса в антитрасте, выражавшегося в том, что часть решений по антимонопольным делам принималась в защиту, а часть — в ущерб конкуренции [Orbach, 2014]. Соответственно, часть решений была сопряжена с возникновением ошибок первого рода, которые для экономических правонарушений, как известно, обладают более тяжелыми последствиями, чем ошибки второго рода [Шаститко, 2013b]. В связи с выявленной Борком непоследовательностью в правоприменении был предложен переход к единому стандарту в антитрасте — критерию благосостояния потребителей.

Вместе с тем, как было отмечено выше, даже в развитых странах провозглашаемые цели антимонопольной политики могут формулироваться по-другому. В частности, речь может идти о защите/поддержании конкуренции как процесса (Германия, Венгрия, Исландия), повышении эффективности (Венгрия, Исландия), обеспечении конкурентоспособности экономики (Ирландия), предотвращении отрицательных эффектов от ограничений конкуренции (Швейцария). Кроме того, на уровне ЕС официально ставится цель обеспечения единства экономического пространства в границах общего европейского рынка, которая обеспечивается в том числе с помощью антимонопольной политики.

Поскольку достижение целей антимонопольной политики возложено на антимонопольные органы, необходимо осознавать институциональные риски, связанные с возникновением противоречий между целями, которые перед ними ставятся, а также с операционализацией этих целей ввиду необходимости их конкретизации и формулирования на их основе определенных инструментов политики, ограничений и ориентиров для принятия решений.

Во-первых, необходимо принимать во внимание, что в том случае, если антимонопольный орган преследует одновременно не-

⁵ International Competition Network. Competition Enforcement and Consumer Welfare: Setting the Agenda. 10th Annual ICN Conference. The Hague. 2011, May 17–20.

сколько целей — в отличие от ситуации, когда он преследует одну цель и выбор приоритета между альтернативными направлениями политики вынесен на межведомственный уровень, — сам конфликт целей и процедура выбора приоритета могут быть непрозрачными для общества. В случае межведомственного процесса установления приоритетов вероятность того, что процесс выбора приоритета будет более прозрачным и публичным и в ходе него будет принят во внимание более широкий круг аргументов и интересов, будет выше, чем в случае принятия данного решения внутри антимонопольного органа. Однако относительный уровень прозрачности во многом будет зависеть от дизайна антимонопольного органа и организации процесса принятия решений.

Вопрос о приоритетах и степени публичности их обсуждения тесно связан также с масштабами применения правила взвешенного подхода, согласно которому признаки ограничения конкуренции могут и не приводить к неблагоприятным последствиям для соответствующего участника рынка, если итоговый эффект оказывается положительным (и здесь вновь встает вопрос, каким именно образом количественно оценивается этот эффект). В связи с этим отметим интересный случай правоприменения, когда антимонопольное ведомство Нидерландов отклонилось от привычной практики противодействия картелям и применило правило взвешенного подхода для оценки последствий соглашения между энергетическими компаниями о закрытии «грязных» производств в целях снижения экологического ущерба [Павлова и др., 2016; Kloosterhuis, Mulder, 2015]. Даже несмотря на запрет, который стал следствием оценки эффектов не в пользу соглашения между энергетическими компаниями, сам факт публичного сопоставления необходимости защиты конкуренции и промышленной политики, направленной на обеспечение экологичности экономического развития, свидетельствует о существовании разных дискретных структурных альтернатив выявления приоритетов в применении инструментов антимонопольной политики в меняющемся мире.

Во-вторых, в случае наличия нескольких целей у антимонопольного органа необходимо принять во внимание, что различные цели могут быть комплементарны (и тогда достижение одних целей способствует достижению других), но эта комплементарность не абсолютна. В отдельных случаях цели могут вступать в противоречие, и тогда они становятся альтернативными (например, поддержка конкурентоспособности «национальных чемпионов» на внешних рынках может мешать достижению цели защиты благосостояния потребителей внутри страны). При этом конкуренция зачастую не выгодна конкурентам, из-за чего альтернативные цели могут получать большую поддержку со стороны групп интересов. В результате отсутствие интересанта, чьей единственной задачей является защита

конкуренции (в лице узкоспециализированного антимонопольного органа), может привести к тому, что сама цель будет заведомо оказываться в подчиненном положении. Вот почему в другой работе [Авдашева, Шаститко, 2003] было обращено внимание на то, что в случае конфликта по инструментам между промышленной и конкурентной политикой можно с более высокой вероятностью ожидать, что первая получит приоритет. В то же время сам антимонопольный орган заинтересован в том, чтобы расширить круг потенциальных сторонников, а этого во многих случаях можно добиться, демонстрируя повышенную активность в тех направлениях деятельности, которые являются альтернативными задачам поддержки конкуренции (защита потребителей, снижение цен путем их регулирования и др.).

Наличие групп интересов, связанных с альтернативными целями антимонопольных органов, вместе с возможностью антимонопольного органа самостоятельно устанавливать приоритеты между этими целями создает дополнительный риск потери независимости регулятора, поскольку, с одной стороны, становится шире круг стейкхолдеров, а с другой — критерии, по которым можно было бы судить о том, достигает ли антимонопольный орган поставленных перед ним целей, с увеличением числа целей становятся более размытыми. В то же время существует и противоположный эффект: передача отдельных целей в сферу ответственности антимонопольного органа может объясняться как раз его институциональной и политической независимостью⁶ и способностью не ориентироваться на отдельные группы интересов при принятии решений.

Так, в России в сферу ответственности антимонопольного органа входит достаточно большой, по мировым меркам, набор областей, причем в последние годы он только расширялся (табл. 1). В частности, в 2015 году полномочия расформированных Рособоронзаказа и Федеральной службы по тарифам перешли к ФАС России.

Наблюдаемое разнообразие задач, решаемых антимонопольным органом, и расширение сферы его ответственности базируются на идее комплементарности всех указанных направлений деятельности, более конкретно — их комплементарности с деятельностью по защите конкуренции. Однако полная комплементарность является скорее теоретической конструкцией, чем реально ожидаемым явлением, в связи с чем остро встает вопрос о способах обеспечения согласованности работы по разным направлениям и в отдельных случаях — о выборе правильного приоритета. Возникает потребность в компенсационных механизмах, которые снижали бы риск

⁶ Независимость антимонопольного органа является многоаспектным понятием [Цыганов, Павлова, 2017; Alves et al., 2015; Kovacic, 2011], включающим как минимум формальную независимость, подкрепленную законодательными нормами, и независимость де-факто, степень которой определяется конкретным исполнением этих норм.

Т а б л и ц а 1

**Сферы ответственности национальных антимонопольных органов
Великобритании, России, США и ЕС**

Сфера ответственности	Россия	Великобритания	ЕС	США
	Федеральная анти- монопольная служба ^a	Competition and Markets Authority ^b	European Commission, Directorate General for Competition ^c	Federal Trade Commission & Department of Justice Antitrust Division ^d
Единоличное ограничение конкуренции со стороны крупных компаний ^e	+	+	+	+
Ограничивающие конкуренцию соглашения ^f	+	+	+	+
Ограничение конкуренции со стороны органов власти / муниципального самоуправления	+			
Предварительный контроль сделок экономической концентрации	+	+	+	+
Недобросовестная конкуренция	+	+		+
Государственные закупки	+			
Закупки иных лиц	+			
Государственная помощь	+		+	
Защита прав потребителей ^g		+		+
Законодательство о рекламе	+			
Отраслевое регулирование (энергетика и/или транспорт)	+	+		+
Регулирование иностранных инвестиций в стратегические предприятия	+			
Регулирование тарифов	+			
Законодательство о государственном оборонном заказе	+			

^a www.fas.gov.ru.^b www.gov.uk/government/organisations/competition-and-markets-authority.^c http://ec.europa.eu/dgs/competition/index_en.htm.^d https://www.ftc.gov/ (FTC); https://www.justice.gov/atr (DoJ).^e Термин «злоупотребление доминированием» не используется для того, чтобы учесть различия в подходах к ограничению конкуренции со стороны отдельных участников рынка.^f Горизонтальные, вертикальные и иные.^g Данное полномочие входило в сферу компетенции российского антимонопольного органа в 1990-е годы и в начале 2000-х.

Источник: составлено на основе таблиц, представленных в [Авдашева и др., 2011. С. 30; Шаститко, 2012. С. 54], с обновлением информации по состоянию на момент подготовки статьи и устранением неточностей в предыдущих версиях таблицы.

ухудшения системы выбора приоритета в условиях, когда такой выбор совершается не на межведомственном уровне, а внутри одной организации, а значит, как правило, в условиях меньшей прозрачности. Отчасти такую функцию могут выполнять органы общественного

контроля (Общественный совет при ФАС России) и некоммерческие организации. Однако зачастую такой контроль касается лишь достаточно крупных вопросов и осуществляется скорее постфактум, когда конкретные решения уже приняты.

Наконец, если антимонопольным органам вменяется в обязанность обеспечение достижения дополнительных целей, напрямую не связанных с конкуренцией, это может привести к возникновению дисбаланса и даже дисфункции в системе государственного управления в целом, в связи с тем что для достижения иных целей экономической и социальной политики при прочих равных условиях лучше приспособлены иные инструменты/методы, а не инструменты/методы антимонопольной политики. Однако данный тезис можно считать с высокой вероятностью справедливым только для развитых экономик.

Специфика развивающихся стран состоит в том, что институты, которые могут формально носить те же названия и выполнять те же функции, что и в развитых странах, де-факто функционируют по-другому. В таких экономиках сравнительные преимущества и недостатки тех или иных инструментов экономической политики могут сильно отличаться от привычной картины, сформировавшейся у экспертов на основании анализа опыта развитых стран. В итоге результативными могут оказаться «нестандартные» решения по использованию различных инструментов для достижения поставленных целей. И в связи с этим нельзя отрицать, что по сравнению с другими органами власти антимонопольные органы обладают рядом преимуществ, которые могут позволить им более эффективно проводить и иные виды экономической политики. В частности, как правило, существуют специальные институциональные механизмы, обеспечивающие независимость антимонопольных органов как от влияния групп интересов в бизнес-среде, так и от политического влияния (институциональная автономность, дизайн процедур принятия решений, механизмы смены руководства и т. д.). Стоит отметить, что в данном случае речь совсем не обязательно идет о поиске промежуточных институтов антитраста по Полтеровичу [Полтерович, 2007], поскольку обсуждаемые проблемы обусловлены рядом специфических черт структуры экономики, унаследованной из прошлой системы централизованного планирования и не демонтированной до сих пор. Один из примеров — поиск работоспособных механизмов управления транзакциями с участием антимонопольного органа в ситуациях, которые могли бы быть охарактеризованы в терминах двусторонней монополии [Шаститко, Павлова, 2017; Shastitko et al., 2018].

В результате независимость в принятии решений может быть преимуществом для реализации определенных мер: с одной стороны, она помогает преодолеть институциональную блокировку, а с другой — может способствовать накоплению репутационного капитала, который

повлияет на восприятие более широкого круга мер экономической политики в обществе, если их будет проводить антимонопольный орган. Кроме того, антимонопольный орган при прочих равных условиях обладает сравнительными преимуществами в проведении экономического анализа проблем, возникающих в отраслях и на рынках, в результате наличия необходимых компетенций у персонала. Разумеется, эти преимущества могут быть актуализированы при определенных условиях, в числе которых, например, наличие достаточного количества квалифицированных специалистов, которые могут индивидуально и/или коллективно обсуждать вопросы функционирования и развития рынков и отраслей на стыке технологии, экономики и права.

Антимонопольный орган благодаря регулярному исполнению контрольно-надзорных функций может также обладать информационным преимуществом, лучше понимать проблему и способы ее решения (не последнюю роль в числе этих функций играет возможность получения информации, которую компании не предоставляют в порядке регулярной государственной статистической отчетности, но обязаны представить по запросу антимонопольного органа). Однако и это преимущество может быть реализовано в случае возможности наряду с текущей работой выполнять функции, требующие перспективного, стратегического видения, без которого сложно обсуждать вопросы, связанные с эффектами, порождаемыми защитой конкуренции.

Наконец, сравнительное преимущество антимонопольного органа может быть результатом не только наличия определенных особенностей собственно антимонопольного регулирования, которые влияют на дизайн регулятора, но и относительной неэффективности других органов власти (или даже их нерезультативности). В этом случае сам антимонопольный орган может быть недостаточно эффективным по сравнению, например, с антимонопольным органом в другой стране, но на фоне других государственных органов в своей стране он может обладать определенными преимуществами как в способности обеспечить необходимый результат регулирования, так и в эффективности его достижения.

Расширенная трактовка целей антимонопольной политики характерна для развивающихся стран [Waked, 2014], в частности для стран БРИКС.

Так, антимонопольное регулирование в ЮАР преследует следующие цели:

- повышение эффективности, адаптируемости экономики и поддержка ее развития;
- обеспечение потребителей возможностью покупать продукцию по конкурентным ценам, а также обеспечение разнообразия доступной продукции;

- поддержка занятости и продвижения социального и экономического благосостояния граждан;
- расширение возможностей для участия Южной Африки в мировых рынках и более широкое признание роли иностранной конкуренции в республике;
- обеспечение малым и средним предприятиям равных возможностей для участия в экономике;
- содействие более равномерному распределению собственности среди населения, в том числе увеличение доли собственности, приходящейся на долю населения, исторически находившегося в ущемленном положении⁷.

В Китае провозглашаемые в антимонопольном законодательстве цели включают:

- защиту справедливой конкуренции на рынке;
- защиту интересов потребителей, поддержку здорового развития социалистической экономики;
- защиту законных предпринимательских операций в отраслях, контролируемых государством и связанных с защитой национальной экономики и национальной безопасности⁸.

Отметим, что некоторые из заявленных целей могут даже противоречить цели обеспечения общественной эффективности, что потенциально может приводить к еще большей потере фокуса антимонопольной политики и, как следствие, к непредсказуемости принятия решений.

Однако помимо проблемы целеполагания не менее важную роль играет и вопрос о том, насколько выбранные меры в конечном итоге способствуют достижению провозглашенных целей. Эта проблема достаточно ярко проявляется на примере недавно принятого Национального плана развития конкуренции в Российской Федерации на 2018–2020 годы, намечающего ключевые меры конкурентной политики в масштабах страны, а также Доклада о приоритетных направлениях деятельности субъектов Российской Федерации по содействию развитию конкуренции в Российской Федерации, в котором дается оценка основным вызовам развитию конкуренции в регионах. Оба документа приняты недавно, причем утверждены на высоком уровне, и оба содержат информацию об основных направлениях конкурентной политики на ближайшую перспективу. В следующем разделе мы проанализируем их отдельные фрагменты

⁷ Competition Act No 89 of 1998. Republic of South Africa. <http://www.compcom.co.za/wp-content/uploads/2014/09/pocket-act-august-20141.pdf>.

⁸ Anti-Monopoly Law of the People's Republic of China. http://www.china.org.cn/government/laws/2009-02/10/content_17254169.htm.

более подробно с точки зрения ожидаемых эффектов применения мер, формально нацеленных на развитие конкуренции.

2. Меньше трех не собираться

В Национальном плане развития конкуренции, который был утвержден Президентом РФ в декабре 2017 года, зафиксировано важное ограничение: в каждой отрасли должно быть не меньше трех хозяйствующих субъектов, причем как минимум один из них должен относиться к частному сектору экономики. Фактически речь идет об установлении прямого ограничения в сфере экономической концентрации, которая была и остается одной из фундаментальных областей применения политики по защите конкуренции.

На первый взгляд кажется, что это вполне логичное требование, если предположить, что три (и более) компании конкурируют друг с другом и результатом этой конкуренции является достижение публично объявленных целей антимонопольной политики, которые рассмотрены в предыдущем разделе, включая и защиту потребителей, и эффективность размещения ресурсов (общественное благосостояние).

Однако детализация данной политической установки вызывает большое количество теоретических и прикладных вопросов, обсуждение которых может пролить свет на статус данного ограничения. Рассмотрим некоторые из них.

Как соотносятся понятия отрасли и рынка?

Постановка данного вопроса обусловлена тем, что применение инструментов антимонопольной политики ориентировано в первую очередь на товарные рынки. Не случайно для применения антимонопольного законодательства разработан свод правил, которые помогают регулятору и компаниям ориентироваться в порядке оценки состояния конкуренции на товарном *рынке*. А в национальном плане речь идет именно об *отраслях*. Один из вариантов — это применение термина «отрасль» как синонима товарного рынка. Другой вариант — разграничение отрасли и рынка, которое предполагает, что отрасль может быть как шире, так и уже границ товарного рынка (при этом следует помнить, что речь идет как о продуктовых, так и о географических границах). Еще один вариант соотношения между этими понятиями — когда границы рынка и отрасли пересекаются, но ни отрасль не включает рынок, ни наоборот. Обсудим указанные варианты подробнее.

А. Рынок и отрасль совпадают

Это предположение является основанием для целой серии уточняющих вопросов. Во-первых, действительно ли для обеспечения усло-

вий конкуренции необходимо наличие не менее трех хозяйствующих субъектов на одном рынке (в отрасли)? Имеет ли значение для характеристик конкуренции то, каким образом достигается соблюдение указанного ограничения? Как соотносятся с данной политической установкой решения, которые были приняты регулятором в рамках контроля сделок экономической концентрации в течение последних 10–12 лет? Следует ли из этой установки, что уже принятых мер (в частности, поведенческих предписаний, выданных в рамках антимонопольного контроля сделок экономической концентрации) недостаточно для защиты конкуренции на внутренних рынках? Означает ли это, что сами приоритеты поменялись?

В данном случае прежде всего стоит обратить внимание на то, что структура рынка, характеризующаяся, помимо прочего, и количеством его участников, допускает множество вариантов организации, которое не приводит к результатам, характерным для монополистической деятельности. И наоборот, соответствие рынка указанным характеристикам вполне может оказаться совместимым с условиями, которые благоприятны для монополистической деятельности.

Первый пример — дуополия по Бертрону с недифференцированным продуктом и постоянной отдачей от масштаба. Как известно, на рынке, соответствующем характеристикам данной модели, цена устанавливается на уровне предельных издержек, а экономическая прибыль продавцов равна нулю, тогда как выигрыш потребителей максимален. В этом смысле нет никакой разницы, появится ли третий участник рынка или нет. И это при том, что на основании стандартов, принятых в «Порядке анализа состояния конкуренции на товарном рынке», который утвержден Приказом ФАС России от 28.04.2010 № 220, данный рынок мог бы рассматриваться как пример ограниченной конкуренции (главным образом по уровню концентрации и барьерам входа).

Второй пример — наличие в России ряда рынков, на которых действует единственный крупный продавец, появление которого было связано с принятыми в прошлом (и упомянутыми ранее) решениями антимонопольного органа в рамках контроля сделок экономической концентрации. Самые известные и характерные примеры — «Русал» (рынок алюминия), «Уралкалий» (калийные удобрения), Новолипецкий металлургический комбинат (трансформаторная сталь). Означает ли это, что на данном этапе указанные рынки отклонились от своих целевых характеристик и в будущем предполагается предпринять усилия по приведению их структуры в соответствие с данной политической установкой? Если да, то какими методами? Принудительным разделением (такая возможность предусмотрена законом «О защите конкуренции»)? Развитием импорта? Созданием производителей-конкурентов на территории России? Если до сих пор этого не произошло, почему это возможно и необходимо в будущем?

Третий пример — рынок продукции, на котором действует один продавец, причем для него реализуемый товар является побочным продуктом (пример — карналлит, который наряду с производством калийных удобрений добывается ПАО «Уралкалий» и используется, например, для производства титана). Даже если отвлечься от ситуации безусловного индивидуального доминирования на рынке основного продукта, то остается неясным вопрос, стоит ли тогда вообще рассчитывать на обеспечение соответствия структурным требованиям, если возможности для этого ограничены исторически сложившимся статус-кво на рынке основного продукта?

Четвертый пример — ситуация двусторонней монополии, когда на рынке один покупатель и один продавец, о чем более подробно см.: [Шаститко, Павлова, 2017; Shastitko et al., 2018]. В этом случае закономерным будет вопрос: стоит ли усиливать переговорную позицию единственного покупателя, тем самым провоцируя его на установление монопсонистически низких цен и навязывание продавцу своих условий, что с точки зрения общественного благосостояния может быть так же пагубно, как монопольно высокие цены? Или же требование, которое сформулировано в п. 1 Национального плана развития конкуренции в Российской Федерации на 2018–2020 годы, содержит неявные допущения, которые можно будет эксплицировать только по мере его выполнения? Однако в последнем случае естественным следствием будет повышение правовой неопределенности, в том числе обусловленной возможными изменениями в законодательстве.

Разумеется, список примеров может быть продолжен, если учесть, например, такой феномен, как состязательность рынка (конкуренция за рынок, несмотря на высокую концентрацию на рынке), а также известное предположение Рональда Коуза для рынков товаров длительного пользования с межвременной конкуренцией [Motta, 2004].

Б. Рынок и отрасль не совпадают

Как уже было отмечено, здесь возможны несколько вариантов. Когда отрасль шире границ рынка, то возможна ситуация, при которой количество хозяйствующих субъектов тем не менее совпадает с количеством продавцов на релевантном рынке. Тогда многие из представленных выше тезисов вполне могут быть применены и к данному случаю.

Другой класс ситуаций — когда на рынках в продуктовых и географических границах продавцов меньше, чем в пределах отрасли. В этом случае, строго говоря, вероятность обнаружить несоответствие политической установке по количеству продавцов, сформулированной в Национальном плане, будет существенно ниже. Соответственно, указанное требование оказывается не столь актуальным.

Однако именно в этом случае, на наш взгляд, есть основание опасаться, что указанное ограничение окажется чрезмерно мягким.

Действительно, в сфере жилищно-коммунального хозяйства можно без труда насчитать десятки, если не сотни, хозяйствующих субъектов, оказывающих однотипные услуги (например, по обслуживанию многоквартирных домов, по водоснабжению и водоотведению, отоплению, вывозу твердых бытовых отходов). Однако из-за того, что подавляющее большинство такого рода рынков локальные, уровень концентрации на них может быть очень высоким, а в некоторых случаях мы будем иметь дело с локальной естественной монополией.

Но, пожалуй, наиболее примечательным является пример, относящийся к многосторонним рынкам, количество которых стало резко увеличиваться по мере развертывания цифровой трансформации экономики. На этих рынках разнородные группы пользователей, взаимодействуя на платформе, извлекают выгоды, сопряженные с перекрестными сетевыми эффектами [Шаститко, Паршина, 2016; Rochet, Tirole, 2003]. Наличие сетевых эффектов, в том числе и косвенных, является одним из аргументов, объясняющих немногочисленность поставщиков услуг. Действительно ли должна быть обеспечена множественность адресации (multihoming) с количеством платформ не менее трех? Обратная сторона вопроса — как идентифицировать отраслевую принадлежность платформ, где, с одной стороны, может оказываться услуга по предоставлению информации в результате интернет-поиска, а с другой — по размещению рекламы. Вероятно, в ряде случаев можно вообще не обнаружить в действующем классификаторе отраслей тот вид деятельности, который соответствует функционалу той или иной платформы.

Вот почему важным следствием постановки вопроса об ограничении снизу количества хозяйствующих субъектов в одной отрасли оказывается проблема установления соответствия между видами деятельности и отраслевой принадлежностью компаний. Как было отмечено выше, поставленный вопрос оказывается особенно актуальным в свете цифровой трансформации российской экономики и обсуждения пятого — цифрового [Шаститко, Павлова, 2018] — антимонопольного пакета.

Последствия возможных отклонений фактической структуры рынка/отрасли от сформулированных в национальном плане установок

Мы обсудили вопросы, относящиеся к сути сформулированных установок, касающихся экономической концентрации в отраслях экономики. Но не менее актуальным является вопрос о том, каковы ожидаемые последствия в случае обнаружения устойчивых отклонений фактической структуры от граничных параметров.

Обсуждение вопроса о последствиях возможных отклонений фактической структуры рынка/отрасли от сформулированных в на-

циональном плане установок имеет два взаимосвязанных аспекта во времени. Первый — возможные последствия для действующих лиц, в чьей сфере ответственности находится обеспечение соблюдения указанных требований. Второй — действия, направленные на обеспечение такого состояния конкуренции в сферах (на рынках и в отраслях), где указанное требование не выполнено *ex ante*.

Здесь также возможно несколько вариантов последствий, каждый из которых обладает своими особенностями.

Первый вариант — если указанная политическая установка является просто декларацией без механизма реализации. В этом случае единственным следствием будет девальвация данной нормы, содержащейся в документе, а вместе с ней — и документа в целом. Проблема не в том, что именно это предписание не работает, а в том, что такого рода практика дает основания думать, что и многие другие ограничения, в том числе и необходимые, тоже либо совсем не работают, либо работают, но с невысокой вероятностью. Это будет также свидетельствовать о неудовлетворительном состоянии механизмов проектирования такого рода норм.

Второй вариант — если будут предприниматься некоторые действия, но они будут направлены не непосредственно на увеличение количества хозяйствующих субъектов, а на снижение избыточных барьеров и т. п. Данный вариант можно считать наиболее безвредным, особенно если действия будут правильно спроектированы, а их последствия с точки зрения конечных эффектов (в том числе выигрышей потребителей) получат адекватную количественную оценку.

Третий вариант — если будет осуществляться прямое воздействие на структуру рынка. Именно он сопряжен с наиболее высокими рисками ошибок первого рода, следствие которых, как известно, прямо противоположно публично декларируемым целям. В частности, искусственное создание условий для появления новых участников, причем с использованием методов поддержки, характерной для вертикальной промышленной политики, как известно, в силу их избирательности приводит к значительному искажению стимулов и ухудшению характеристик конкуренции, например в части усилий, направленных на нововведения — продуктовые и процессные.

3. Россия — страна картелей?

Как известно, правильный диагноз — важный шаг на пути к лечению болезни. В докладе Госсвета «О приоритетных направлениях деятельности субъектов Российской Федерации по содействию развитию конкуренции в Российской Федерации» есть очень важный раздел, посвященный противодействию картелям. Подавляющее большинство экономических исследований указывают на обществен-

ную опасность такой хозяйственной практики, поскольку картелизация ведет к ухудшению параметров функционирования рынков как в статическом плане (цены — объемы) [Connor, 2007; 2014; Connor, Helmers, 2007; Connor, Lande, 2005]⁹, так и в динамическом (снижение издержек — улучшение полезных свойств товаров) [Blanckenburg, Geist, 2011; Frantz, 1988]¹⁰.

Однако представленные в докладе формулировки дают основания считать, что в политике противодействия картелям с высокой вероятностью может возникнуть такое смещение в акцентах, которое вполне способно привести к неоднозначным последствиям для конкуренции вплоть до противоположных желаемым. Первой причиной является то, что некоторые сговоры ошибочно квалифицируются как картели¹¹, а для этих двух типов явлений требуются разные методы исследования и формирования доказательной базы. Другой причиной является нарушение принципов экономического анализа права при количественной оценке результативности борьбы с картелями.

В настоящее время в качестве показателя результата согласно тексту доклада используется количество раскрытых картелей. Соответственно, успешной политика по противодействию картелям считается тогда, когда она приводит к раскрытию большего числа картелей. Вместе с тем экономисты [Brenner, 2009; Klein, 2010; Miller, 2009] сходятся в том, что число раскрытых картелей — плохой показатель для измерения результативности проводимой политики. Рост количества обнаруженных картелей может наблюдаться на фоне любого изменения (роста, сокращения, а также сохранения на постоянном уровне) численности картелей в экономике в целом (включая нераскрытые картели). Основной риск состоит в том, что повышение количества дел по картелям может означать не рост эффективности антимонопольной политики в отношении стабильного или уменьшающегося общего числа картелей, а, наоборот, провал такой политики, если рост является следствием увеличения числа картелей в принципе при том же уровне раскрываемости.

Показатели, более точно отражающие результативность борьбы с картелями, как правило, основываются на сравнении краткосрочных и долгосрочных эффектов мер антимонопольной политики (см. перечисленные выше работы), в том числе с помощью таких показателей, как численность картелей, количество их участников, про-

⁹ См. также: Connor J. Price-Fixing Overcharges: Focus on Europe. Conference Report. Purdue University, 2005. https://www.researchgate.net/publication/228359595_Price_fixing_overcharges_Focus_on_Europe.

¹⁰ См. также: Günster A., Carree M., Dijk M. A. Do Cartels Undermine Economic Efficiency? 35th DRUID Celebration Conference. Barcelona. 2013. June 17–19.

¹¹ У экономистов существуют разные подходы к определению понятия картеля [Шаститко, 2013; Kaplow, Shapiro, 2007]. Существенное значение при выборе подхода имеют цель анализа и принадлежность к тому или иному направлению исследований.

должительность существования раскрытых картелей и индикаторы, которые позволяют отличить устойчивые картели от неустойчивых, а эффект распада картелей — от эффекта предотвращения их создания. В частности, Нейтан Миллер [Miller, 2009] указывает, что при принятии результативной меры антимонопольной политики число раскрытых картелей должно резко возрасти в краткосрочном периоде (так как наименее стабильные картели раскрываются), но впоследствии в долгосрочном периоде сократиться (так как наименее стабильные картели изначально не создаются). Несмотря на то что с точки зрения экономического анализа права основная цель сдерживания — предотвращение нарушений, данный аспект практически полностью игнорируется на современном этапе обсуждения данной проблемы.

Результативность политики противодействия картелям можно также оценивать через влияние на различные показатели, характеризующие состояние конкуренции (подробнее о показателях см.: [Курдин, 2012; Davies, Ormosi, 2012]). Основное требование здесь — вычленив влияние конкретных мер среди множества факторов, влияющих на данные показатели. На отдельных рынках возможна ex post оценка влияния антимонопольного вмешательства на потребительский излишек, однако такой способ оценки, во-первых, не дает представления об эффекте для всей экономики, а во-вторых, не позволяет оценить успешность предотвращения нарушений.

Аналогичная проблема возникает при интерпретации оценки, согласно которой доля картелей на торгах превышает 85%¹². Необходимо принять во внимание, что это соотношение совсем не обязательно отражает реальную долю сговоров на торгах в общей статистике картелей (включая невыявленные). Высокая доля может свидетельствовать как о большой распространенности картелей на торгах в целом, так и том, что на торгах картели легче выявлять, поэтому антимонопольный орган использует ограниченные ресурсы для проведения расследований на торгах, в то время как сдерживание картелей вне торгов может ослабевать.

Таким образом, приведенные данные о результатах антимонопольной политики в отношении картелей нуждаются в дополнительном анализе для корректной интерпретации.

Поскольку показатели, по которым оценивается результативность политики, неизбежно задают соответствующие стимулы, следует заключить, что используемые оценки могут создавать сильно искаженные стимулы, смещая акценты с наиболее важной с экономической точки зрения функции правоприменения — предотвращения наруше-

¹² Доклад Государственного совета Российской Федерации «О приоритетных направлениях деятельности субъектов Российской Федерации по содействию развитию конкуренции в Российской Федерации». 2018. С. 47. <https://fas.gov.ru/documents/622661>.

ний. Правильное выстраивание стимулов антимонопольных органов через систему целеполагания представляет собой важную теоретическую и практическую проблему, поскольку оказывает существенное влияние на результаты проводимой политики [Avdasheva et al., 2016; Katsoulacos et al., 2016]¹³.

Вместо заключения: почему антитраст может работать против конкуренции

Всё сказанное позволяет выявить несколько факторов, которые на практике могут привести к ограничению конкуренции, несмотря на то что применяемые меры формально нацелены на защиту или развитие конкуренции.

Качество проектирования норм и ориентиров. Говоря о целях антимонопольной политики в целом и отдельных ее направлений, а также оценивая достижение этих целей по набору показателей, мы неизбежно задаем определенную структуру стимулов как для бизнеса, так и для регулятора. Ex ante и ex post оценка эффектов должна обеспечивать сопряженность между теми результатами, которые проектировщики норм хотят получить, и теми результатами, которые они в итоге получают или с высокой вероятностью получат. Основами в такой оценке для антимонопольной политики могут быть теория организации отраслевых рынков, экономический анализ права и новая институциональная экономическая теория.

Видение части картины, а не целостное видение. Передавая больше полномочий и сфер ответственности одному органу, необходимо принимать во внимание, что, хотя достижение целей регулирования в данной сфере может в высокой степени являться комплементарным, данная комплементарность не абсолютна. «Кусочное» видение деятельности регулятора не позволяет нащупать точки противоречий и ситуации, когда различные направления политики могут вступить в противоречие. Это вызывает необходимость создания механизмов разрешения возможных противоречий, которые обеспечивали бы достаточный уровень прозрачности в выборе приоритетов среди разных направлений деятельности и разных целей.

Ориентация на краткосрочные эффекты, а не на долгосрочные результаты. Как правило, краткосрочные эффекты легче поддаются измерению и их проще связать с конкретными мерами политики. Вместе с тем развитие конкуренции и выстраивание такой системы институтов, которая впоследствии снизила бы необходимость вмеша-

¹³ См. также: Avdasheva S., Golovanova S., Katsoulacos Y. Optimal Institutional Structure of Competition Authorities Under Reputation Maximization: A Model and Empirical Evidence from the Case of Russia. CRESSE Conference. Crete. 2017. June 30 – July 2. http://www.cresse.info/uploadfiles/2017_pa11_pa3.pdf.

тельства в функционирование рынков, — скорее долгосрочная задача, требующая постоянного внимания. Более того, некоторые «положительные» краткосрочные эффекты (например, рост количества выявленных нарушений) при их сохранении в долгосрочном периоде могут говорить скорее о недостижении целей антимонопольной политики, связанных с предотвращением нарушений и недопущением возникновения ущерба для экономики.

Литература

1. Авдашева С. Б., Храмова М. Н., Хомик О. С. Влияние бизнес-практик российских розничных сетей на положение поставщиков до и после введения законодательной регламентации: оценка на основе микроданных // Российский журнал менеджмента. 2015. Т. 13. № 3. С. 3–38.
2. Авдашева С. Б., Шаститко А. Е. Промышленная и конкурентная политика: проблемы взаимодействия и уроки для России // Вопросы экономики. 2003. № 9. С. 18–32.
3. Арметано Д. Антитраст против конкуренции. М.: Альпина Бизнес Букс, 2005.
4. Дзагурова Н., Крючкова П., Юсупова Г. Развитие и применение антимонопольного законодательства в России: по пути достижений и заблуждений. М.: МАКС Пресс, 2011.
5. Курдин А. А. Альтернативные показатели для оценки состояния конкуренции на товарных рынках // Бюллетень Лаборатории проблем конкуренции и конкурентной политики. 2012. Вып. 8. С. 1–22.
6. Павлова Н. С., Баулина А. А., Шаститко А. Е. Защита конкуренции и устойчивое развитие: источники противоречий и возможности гармонизации // Вестник Московского университета. Сер. 6. Экономика. 2016. № 2. С. 101–118.
7. Павлова Н. С., Шаститко А. Е. Программа ослабления наказания за участие в картеле: проблемное поле, структурные альтернативы и эффекты. М.: Дело, 2015.
8. Павлова Н. С., Шаститко А. Е. Эффекты «негостеприимной традиции» в анти-трасте: деятельное раскаяние против соглашений о кооперации? // Вопросы экономики. 2014. № 3. С. 62–85.
9. Полтерович В. М. Элементы теории реформ. М.: Экономика, 2007.
10. Уильямсон О. И. Экономические институты капитализма. Фирмы, рынки «отношенческая» контрактация. СПб.: Лениздат, 1996.
11. Хомик О. С., Авдашева С. Б. Особенности контрактных отношений в сфере торговли и их влияние на положение поставщиков и розничных сетей // Менеджмент и бизнес-администрирование. 2014. № 4. С. 68–80.
12. Цыганов А. Г., Павлова Н. С. Многофункциональные антимонопольные органы в мировой практике: преимущества и риски // Вопросы государственного и муниципального управления. 2017. № 4. С. 29–50.
13. Шаститко А. А., Шаститко А. Е. Рынки связанных по производству товаров: теоретическая модель и уроки для правоприменения // Вопросы экономики. 2015. № 2. С. 104–122.
14. Шаститко А. Е. Быть или не быть антитрасту в России? // Экономическая политика. 2012. № 3. С. 50–69.
15. Шаститко А. Е. Картель: организация, стимулы, политика противодействия // Российский журнал менеджмента. 2013. Т. 11. № 4. С. 31–56.
16. Шаститко А. Е. Новая институциональная экономическая теория. М.: Теис, 2010.
17. Шаститко А. Е. Экономические эффекты ошибок в правоприменении и правоустановлении. М.: Дело, 2013.
18. Шаститко А. Е., Павлова Н. С. Антитраст в условиях двусторонней монополии // Вопросы экономики. 2017. № 8. С. 75–91.

19. *Шаститко А. Е., Павлова Н. С.* Пятый антимонопольный пакет: множим сущности или отвечаем на вызовы? // Конкуренция и право. 2018. № 2. С. 20–30.
20. *Шаститко А. Е., Паришина Е. Н.* Рынки с двусторонними сетевыми эффектами: спецификация предметной области // Современная конкуренция. 2016. Т. 10. № 1. С. 5–18.
21. *Alves S., Capiau J., Sinclair A.* Principles for the Independence of Competition Authorities // Competition Law International. 2015. Vol. 11. No 1. P. 13–27.
22. *Avdasheva S., Golovanova S., Korneeva D.* Distorting Effects of Competition Authority's Performance Measurement: The Case of Russia // International Journal of Public Sector Management. 2016. Vol. 29. No 3. P. 288–306.
23. *Avdasheva S. B., Radchenko T. A.* Remedies in BRICS Countries Are There Lessons from and for Competition Economics? // Competition Policy for the New Era: Insights from the BRICS Countries. Oxford: Oxford University Press, 2017. Ch. 8. P. 160–172.
24. *Blanckenburg K., Geist A.* Detecting Illegal Activities: The Case of Cartels // European Journal of Law and Economics. 2011. Vol. 32. Iss. 15. P. 5–33.
25. *Bork R. H.* The Antitrust Paradox: A Policy at War with Itself. N. Y.: Basic Books Inc., 1978.
26. *Brenner S.* An Empirical Study of the European Corporate Leniency Program // International Journal of Industrial Organization. 2009. Vol. 27(6). P. 639–645.
27. *Connor J.* Price-Fixing Overcharges: Legal and Economic Evidence // Research in Law and Economics. 2007. Vol. 22. P. 59–153.
28. *Connor J., Helmers C.* Statistics on Modern Private International Cartels, 1990–2005. American Antitrust Institute Working Paper. No 06–11. 2006.
29. *Connor J., Lande R.* How High Do Cartels Raise Prices? Implications for Reform of the Antitrust Sentencing Guidelines. American Antitrust Institute Working Paper. No 01–04. 2005.
30. *Davies S. W., Ormosi P. L.* A Comparative Assessment of Methodologies Used to Evaluate Competition Policy // Journal of Competition Law and Economics. 2012. Vol. 8. No 4. P. 769–803.
31. *Elzinga K. G.* The Goals of Antitrust: Other than Competition and Efficiency, What Else Counts? // University of Pennsylvania Law Review. 1977. No 125(6). P. 1191–1213.
32. *Frantz R. S.* X-Efficiency: Theory, Evidence and Applications. Boston: Kluwer Academic Publishers, 1988.
33. *Kaplow L., Shapiro C.* Antitrust // Handbook of Law and Economics / A. Mitchell Polinsky, S. Shavell (eds.). Amsterdam etc.: Elsevier B. V., 2007. Vol. 2. P. 1073–1225.
34. *Katsoulacos Y., Avdasheva S., Golovanova S.* Legal Standards and the Role of Economics in Competition Law Enforcement // European Competition Journal. 2016. Vol. 12. No 2–3. P. 277–297.
35. *Klein G.* Cartel Destabilization and Leniency Programs — Empirical Evidence. ZEW — Centre for European Economic Research Discussion Paper. No 10–107. 2010.
36. *Kloosterhuis E., Mulder M.* Competition Law and Environmental Protection: The Dutch Agreement on Coal-Fired Power Plants // Journal of Competition Law & Economics. 2015. Vol. 11. No 4. P. 855–880.
37. *Kovacic W.* Competition Agencies, Independence and the Political Process // Competition Policy and the Economic Approach / J. Drexler, W. Kerber, R. Podszun (eds.). Cheltenham: Edward Elgar, 2011.
38. *Miller N.* Strategic Leniency and Cartel Enforcement // American Economic Review. 2009. Vol. 99(3). P. 750–768.
39. *Motta M.* Competition Policy. Theory and Practice. N. Y.: Cambridge University Press, 2004.
40. *Orbach B.* Was the Crisis in Antitrust a Trojan Horse? // Antitrust Law Journal. 2014. Vol. 79. No 3. P. 881–902.
41. *Rochet J.-C., Tirole J.* Platform Competition in Two-Sided Markets // Journal of the European Economic Association. 2003. Vol. 1. June. No 4. P. 990–1029.

42. *Shastitko A., Ménard C., Pavlova N.* The Curse of Antitrust Facing Bilateral Monopoly: Is Regulation Hopeless? // *Russian Journal of Economics*. 2018. Vol. 4. No 2. P. 175–196.
43. *Waked D.* Antitrust Goals in Developing Countries: Policy Alternatives and Normative Choices // *Seattle University Law Review*. 2015. Vol. 38. No 3. P. 945–1006.

Ekonomicheskaya Politika, 2018, vol. 13, no. 5, pp. 110-133

Andrey Ye. SHASTITKO, Dr. Sci. (Econ.), Professor. Lomonosov Moscow State University (1–46, Leninskie Gory, GSP-1, Moscow, 119991, Russian Federation); Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (82, Vernadskogo pr., Moscow, 119571, Russian Federation).
E-mail: saedd@mail.ru

Natalia S. PAVLOVA, Cand. Sci. (Econ.). Lomonosov Moscow State University (1-46, Leninskie Gory, GSP-1, Moscow, 119991, Russian Federation); Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (82, Vernadskogo pr., Moscow, 119571, Russian Federation).
E-mail: pavl.ns@yandex.ru

Wide Prospects and Ravines of Competition Policy

Abstract

The goals of competition policy have been a subject of debate almost since its inception. Competition agencies in developing countries are tasked with a wider range of goals than their counterparts in developed countries due to specific traits of the economic and institutional environment of the former. Goal complementarity, path-dependence, comparative efficiency of other government agencies and market characteristics specific to developing countries might make antitrust tools more effective and efficient in dealing with problems that are not strictly antitrust-related. However, no goals are 100% complementary, and can sometimes come into conflict. The mechanisms chosen to prioritize the goals can influence the outcome for competition as well as social and consumer welfare. Additionally, even if the goals are conventional, they can be misinterpreted in the course of implementing competition policy. The paper examines Russia's recent National Plan for the Development of Competition in the Russian Federation for 2018–2020 and some of the goals postulated there to show how they correspond to the theory of industrial organization and the principles of law and economics. A similar analysis is done on the recent Report on regional development of competition in its section on cartels, which shows how the indicators chosen by the FAS Russia to evaluate its cartel policy can shift the emphasis of enforcement, lead to enforcement errors and distort the incentives of the authority itself as well as economic entities.

Keywords: goals of antitrust, goals of competition policy, industrial policy, cartel policy.

JEL: K21.

References

1. Avdasheva S. B., Khramova M. N., Khomik O. S. Vliyaniye biznes-praktik rossiyskikh roznichnykh setey na polozheniye postavshchikov do i posle vvedeniya zakonodatel'noy reglamentatsii: otsenka na osnove mikrodata [The Impact of Russian Retail Chains Business Practices on Suppliers Performance Before and After the New Legislative Regulation: Microdata Assessment]. *Rossiyskiy zhurnal menedzhmenta [Russian Management Journal]*, 2015, vol. 13, no. 3, pp. 3–38.

2. Avdasheva S. B., Shastitko A. Y. Promyshlennaya i konkurentnaya politika: problemy vzaimodeystviya i uroki dlya Rossii [Industrial and Competition Policy: The Issue of Interrelation and Lessons for Russia]. *Voprosy ekonomiki*, 2003, no. 9, pp. 18-32.
3. Armentano D. *Antitrust protiv konkurentsii* [Antitrust and Monopoly: Anatomy of a Policy Failure]. Moscow, Alpina Business Books, 2005.
4. Dzagurova N., Kryuchkova P., Yusupova G. *Razvitie i primeneniye antimonopol'nogo zakonodatel'stva v Rossii: po puti dostizheniy i zabluzhdeniy* [Development and Enforcement of Antitrust Law in Russia: On the Road of Achievements and Misconceptions]. Moscow, MAKS Press, 2011.
5. Kurdin A. A. Al'ternativnye pokazateli dlya otsenki sostoyaniya konkurentsii na tovarnykh rynkakh [Alternative Indicators for Assessing Competition in Product Markets]. *Byulleten' Laboratorii problem konkurentsii i konkurentnoy politiki* [Bulletin of the Laboratory for Competition and Competition Policy], 2012, iss. 8, pp. 1-22.
6. Pavlova N. S., Baoulina A. A., Shastitko A. Y. Zashchita konkurentsii i ustoychivoe razvitie: istochniki protivorechiy i vozmozhnosti garmonizatsii [Defending Competition and Promoting Sustainable Development: Possibilities for Harmonization]. *Vestnik Moskovskogo universiteta. Ser. 6. Ekonomika* [Bulletin of the Moscow State University. Series 6. Economics], 2016, no. 2, pp. 101-118.
7. Pavlova N. S., Shastitko A. Y. *Programma oslableniya nakazaniya za uchastie v karteley: problemnoe pole, strukturnye al'ternativy i efekty* [Leniency Programs: Problem Field, Structural Alternatives and Effects]. Moscow, Delo, 2015.
8. Pavlova N. S., Shastitko A. Y. Effekty «negostepriimnoy traditsii» v antitraste: deyatel'noe raskayanie protiv soglasheniy o kooperatsii? [Effects of Hostile Tradition in Antitrust: Active Repentance Versus Cooperation Agreements?]. *Voprosy ekonomiki*, 2014, no. 3, pp. 62-85.
9. Polterovich V. M. *Elementy teorii reform* [Elements of the Theory of Reform]. Moscow, Ekonomika, 2007.
10. Williamson O. *Ekonomicheskie instituty kapitalizma. Firmy, rynki «otnoshencheskaya» kontraktatsiya* [The Economic Institutions of Capitalism. Firms, Markets, Relational Contracting]. Saint Petersburg, Lenizdat, 1996.
11. Khomik O. S., Avdasheva S. B. Osobennosti kontraktnykh otnosheniy v sfere torgovli i ikh vliyaniye na polozheniye postavshchikov i roznichnykh setey [Features of the Contract Relations in the Sphere of Trade and Their Influence on Position of Suppliers and Retail Networks]. *Menedzhment i biznes-administrirovaniye* [Management and Business Administration], 2014, no. 4, pp. 68-80.
12. Tsyganov A. G., Pavlova N. S. Mnogofunktsional'nye antimonopol'nye organy v mirovoy praktike: preimushchestva i riski [Multifunctional Competition Authorities in World Practice: Benefits and Risks]. *Voprosy gosudarstvennogo i munitsypal'nogo upravleniya* [Public Administration Issues], 2017, no. 4, pp. 29-50.
13. Shastitko A. A., Shastitko A. Y. Rynki svyazannykh po proizvodstvu tovarov: teoreticheskaya model' i uroki dlya pravoprimereniya [Markets of Joint Products: Theoretical Model and Policy Implications]. *Voprosy ekonomiki*, 2015, no. 2, pp. 104-122.
14. Shastitko A. Byt' ili ne byt' antitrastu v Rossii? [Antitrust in Russia: To Be or Not to Be?]. *Ekonomicheskaya politika* [Economic Policy], 2012, no. 3, pp. 50-69.
15. Shastitko A. Y. Kartel': organizatsiya, stimuly, politika protivodeystviya [Cartel: Organization, Incentives and Deterrence Policy]. *Rossiyskiy zhurnal menedzhmenta* [Russian Management Journal], 2013, vol. 11, no. 4, pp. 31-56.
16. Shastitko A. Y. *Novaya institutsional'naya ekonomicheskaya teoriya* [New Institutional Economic Theory]. Moscow, Teis, 2010.
17. Shastitko A. Y. *Ekonomicheskie efekty oshibok v pravoprimerenii i pravoustanovlenii* [Economic Effects of Errors in Law Enforcement and Enactment]. Moscow, Delo, 2013.
18. Shastitko A. Y., Pavlova N. S. Antitrust v usloviyakh dvustoronney monopolii [Antitrust in Bilateral Monopoly]. *Voprosy ekonomiki*, 2017, no. 8.

19. Shastitko A. Y., Pavlova N. S. Pyatyy antimonopol'nyy paket: mnozhim sushchnosti ili otvechaem na vyzovy? [The Fifth Antimonopoly Package: Multiplying Entities or Addressing Challenges?]. *Konkurentsia i pravo [Competition and Law]*, 2018, no. 2.
20. Shastitko A. Y., Parshina E. N. Rynki s dvustoronnimi setevymi effektami: spetsifikatsiya predmetnoy oblasti [Two-Sided Markets: The Subject Matter Specification]. *Sovremennaya konkurentsia [Modern Competition]*, 2016, vol. 10, no. 1, pp. 5-18.
21. Alves S., Capiu J., Sinclair A. Principles for the Independence of Competition Authorities. *Competition Law International*, 2015, vol. 11, no. 1, April.
22. Avdasheva S., Golovanova S., Korneeva D. Distorting Effects of Competition Authority's Performance Measurement: The Case of Russia. *International Journal of Public Sector Management*, 2016, vol. 29, no. 3, pp. 288-306.
23. Avdasheva S. B., Radchenko T. A. Remedies in BRICS Countries Are There Lessons from and for Competition Economics?.. In: *Competition Policy for the New Era: Insights from the BRICS Countries*. Oxford, Oxford University Press, 2017, ch. 8, pp. 160-172.
24. Blanckenburg K., Geist A. Detecting Illegal Activities: The Case of Cartels. *European Journal of Law and Economics*, 2011, vol. 32, iss. 15.
25. Bork R. H. *The Antitrust Paradox: A Policy at War with Itself*. N. Y., Basic Books Inc., 1978.
26. Brenner S. An Empirical Study of the European Corporate Leniency Program. *International Journal of Industrial Organization*, 2009, vol. 27(6), pp. 639-645.
27. Connor J. Price-Fixing Overcharges: Legal and Economic Evidence. *Research in Law and Economics*, 2007, vol. 22, pp. 59-153.
28. Connor J., Helmers C. Statistics on Modern Private International Cartels, 1990-2005. *American Antitrust Institute Working Paper*, 2007, no. 06-11.
29. Connor J., Lande R. How High Do Cartels Raise Prices? Implications for Reform of the Antitrust Sentencing Guidelines. *American Antitrust Institute Working Paper*, 2005, no. 01-04.
30. Davies S. W., Ormosi P. L. A Comparative Assessment of Methodologies Used to Evaluate Competition Policy. *Journal of Competition Law and Economics*, 2012, vol. 8, no. 4, pp. 769-803.
31. Elzinga K. G. The Goals of Antitrust: Other than Competition and Efficiency, What Else Counts? *University of Pennsylvania Law Review*, 1977, no. 125(6).
32. Frantz R. S. *X-Efficiency: Theory, Evidence and Applications*. Boston, Kluwer Academic Publishers, 1988.
33. Kaplow L., Shapiro C. Antitrust. In: Mitchell Polinsky A., Shavell S. (eds.). *Handbook of Law and Economics*. Amsterdam etc., Elsevier B. V., 2007, vol. 2, pp. 1073-1225.
34. Katsoulacos Y., Avdasheva S., Golovanova S. Legal Standards and the Role of Economics in Competition Law Enforcement. *European Competition Journal*, 2016, vol. 12, no. 2-3.
35. Klein G. Cartel Destabilization and Leniency Programs - Empirical Evidence. *ZEW - Centre for European Economic Research Discussion Paper*, no. 10-107, 2010.
36. Kloosterhuis E., Mulder M. Competition Law and Environmental Protection: The Dutch Agreement on Coal-Fired Power Plants. *Journal of Competition Law & Economics*, 2015, vol. 11, no. 4, pp. 855-880.
37. Kovacic W. Competition Agencies, Independence and the Political Process. In: Drexel J., Kerber W., Podszun R. (eds.). *Competition Policy and the Economic Approach*. Cheltenham, Edward Elgar, 2011.
38. Miller N. Strategic Leniency and Cartel Enforcement. *American Economic Review*, 2009, vol. 99(3), pp. 750-768.
39. Motta M. *Competition Policy. Theory and Practice*. N. Y., Cambridge University Press, 2004.
40. Orbach B. Was the Crisis in Antitrust a Trojan Horse?.. *Antitrust Law Journal*, vol. 79, no. 3, 2014, pp. 881-902.
41. Rochet J.-C., Tirole J. Platform Competition in Two-Sided Markets. *Journal of the European Economic Association*, 2003, vol. 1, no. 4, June.
42. Shastitko A., Ménard C., Pavlova N. The Curse of Antitrust Facing Bilateral Monopoly: Is Regulation Hopeless? *Russian Journal of Economics*, 2018, vol. 4, no. 2, pp. 175-196.
43. Waked D. Antitrust Goals in Developing Countries: Policy Alternatives and Normative Choices. *Seattle University Law Review*, 2015, vol. 38, no. 3, pp. 945-1006.