

**Федеральное государственное бюджетное образовательное
учреждение высшего профессионального образования
«РОССИЙСКАЯ АКАДЕМИЯ НАРОДНОГО ХОЗЯЙСТВА
И ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ
ПРИ ПРЕЗИДЕНТЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ»**

Цыганов А.Г., Павлова Н.С.

**Многофункциональные антимонопольные органы в
мировой практике: преимущества и риски**

Москва 2017

Аннотация. Институциональный дизайн конкурентного ведомства является важным элементом успешной государственной конкурентной политики. Вместе с тем, не вызывает сомнения, что «один размер на всех не подходит», и оптимальный выбор между различными структурными альтернативами будет зависеть от особенностей экономики и институциональной среды конкретной страны. В случае multifunctionality антимонопольного органа появляются специфические выгоды и риски, которые необходимо принимать во внимание, реформируя структуру государственного аппарата. В статье описываются основные факторы, которые могут повлиять на выбор того или иного варианта дизайна multifunctional антимонопольного органа, а также анализируется опыт последних изменений в структуре полномочий антимонопольных органов ОЭСР. На основании проделанного анализа предлагается несколько рекомендаций в свете последних изменений в функционале Федеральной антимонопольной службы.

Ключевые слова: антимонопольная политика, антимонопольный орган, отраслевая политика, защита прав потребителей

Цыганов А.Г. ведущий научный сотрудник Центра исследований конкуренции и экономического регулирования ИПЭИ Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ

Павлова Н.С. старший научный сотрудник Центра исследований конкуренции и экономического регулирования Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ

Данная работа подготовлена на основе материалов научно-исследовательской работы, выполненной в соответствии с Государственным заданием РАНХиГС при Президенте Российской Федерации на 2016 год.

Содержание

Введение.....	4
1 Определение оптимального функционала антимонопольного органа: постановка проблемы.....	4
2 Многофункциональные антимонопольные органы в странах ОЭСР	11
3 Выгоды и риски создания многофункционального антимонопольного органа: выводы для России	16
Заключение.....	18
Список использованных источников	19

Введение

Общепризнано, что институциональный дизайн конкурентного ведомства является важным элементом успешной государственной конкурентной политики. Теоретически может быть обосновано и на практике существует множество вариантов институционального дизайна, обусловленных множеством сочетаний внешних и внутренних факторов – от нормативно заданных целей конкурентной политики до личности руководителя ведомства. Мировой опыт показывает, что конкурентные ведомства могут быть эффективными при совершенно разном объеме полномочий, сфере ответственности и внутреннем устройстве. В то же время вариант, успешно зарекомендовавший себя в одной юрисдикции, может быть абсолютно неэффективен при попытке его экспорта в другую правовую, политико-экономическую и социально-культурную среду.

Поэтому выбор наилучшего варианта институционального дизайна является сложной комплексной задачей как при создании конкурентного ведомства (через этот процесс прошло за последние 30 лет около 100 государств), так и при его реорганизации (более чем в двух десятках экономически развитых стран в последние 10 лет произошли существенные изменения структуры, компетенции и других основных характеристик конкурентных ведомств). Проектирование набора целей деятельности, юридического статуса и места в системе органов власти, набора функций и полномочий неизбежно требует оценки альтернативных вариантов, взвешивания эффектов и принятия на этой основе уникальных управленческих решений.

1 Определение оптимального функционала антимонопольного органа: постановка проблемы

Наиболее сложной задача построения наилучшего дизайна конкурентного ведомства является в случае принятия решения о создании многофункционального института, ответственного не только за применение антимонопольного законодательства, но и за реализацию ряда других полномочий в сфере государственного управления. Распространенными вариантами мультифункциональности являются комбинация задач контроля и надзора за соблюдением законодательства о конкуренции с контролем государственных закупок, защитой прав потребителей, регулированием определенных секторов экономики (чаще всего инфраструктурных отраслей).

Следует заметить, что и сама по себе задача по контролю и надзору за соблюдением законодательства о конкуренции может потребовать разной организации конкурентного ведомства в зависимости от специфики самого законодательства и особенностей каждой страны. Во многих юрисдикциях законодательство о конкуренции касается исключительно так называемого «жесткого ядра антитета»: злоупотребление доминирующим положением, антиконкурентные соглашения, контроль экономической концентрации. Однако в ряде стран к сфере антимонопольного законодательства относят недобросовестную конкуренцию и злоупотребление правами на результаты интеллектуальной деятельности (следовательно, права лиц могут быть защищены как в судебном порядке, так и силами конкурентного ведомства), широкий круг индивидуальных злоупотреблений, не обязательно ведущих к ограничению конкуренции, а также антиконкурентные действия органов власти, включая предоставление государственных привилегий и преференций. В этом случае проблема эффективного выбора и взвешивания эффектов при принятии организационных решений еще более усложняется.

Соединение функций антимонопольного контроля с какими-либо иными функциями государственного контроля и регулирования имеет как несомненные достоинства, так и явные недостатки и неявные изъяны, которые неизбежно влияют на принятие решений о выборе дизайна конкурентного ведомства. Значительная часть факторов проявляется при любой комбинации функций и носит общесистемный характер, в то время как часть из них характерны только для специфичных вариантов интеграции. При этом каждый из этих вариантов имеет как положительные, так и отрицательные стороны.

Весьма распространенным самостоятельным аргументом для создания многофункционального конкурентного ведомства является экономия бюджетных средств на его содержание. В случае интеграции нескольких функций в одном ведомстве, разумеется, происходит экономия общих, административных и иных расходов, затрат на заработную плату, на содержание имущества организации и т.п., по сравнению с тем, если бы они исполнялись двумя или несколькими самостоятельными органами. Вместе с тем очевидно, что в случае слияния уже существующих ведомств (а не создания нового органа «с чистого листа») возникают специфические транзакционные издержки, связанные с такой интеграцией, причем весьма разного характера и часто трудно прогнозируемые: неопределенность будущего снижает работоспособность персонала, ряд руководителей (в том числе высшего звена) неизбежно подлежит увольнению или перемещению на более низкий иерархический уровень, ведомство может быть перемещено на новое место, работники нуждаются в определенной переквалификации, требуется разработка новых

регламентов, а зачастую и изменений в национальном законодательстве и т.д. Большая часть этих дополнительных затрат имеет краткосрочный и среднесрочный характер, но в обязательном порядке должна учитываться при расчете экономических результатов, которые государство намерено получить от реорганизации. Еще более сложными, долговременными и мало поддающимися простому финансовому расчету являются потери, связанные с возможным конфликтом управленческих культур в организациях и с утратой «узнаваемости» для внешнего мира, например, в связи со сменой названия. Вместе с тем эти потери могут в определенных случаях компенсироваться в средне- и долгосрочной перспективе ростом значимости и эффективности деятельности интегрированного многофункционального конкурентного ведомства за счет достижения минимально необходимого размера операционной деятельности (особенно это характерно для малых экономик).

Приоритизация деятельности и выстраивание внутренней иерархии целей многофункционального конкурентного ведомства, несомненно, является более сложной задачей и содержит в себе риск подмены целей антимонопольного регулирования другими, например, исходя из краткосрочных политических интересов или субъективных представлений руководства о правильном распределении внутренних ресурсов организации. Поэтому многофункциональное ведомство, во-первых, нуждается в большем количестве ресурсов, чем монофункциональное, и, во-вторых, вынуждено создавать специфические механизмы взвешивания приоритетов и распределения ресурсов, например, путем коллегиального принятия решений внутри ведомства либо с помощью передачи полномочий по данному вопросу внешней организации (арбитру) – финансовому или экономическому ведомству, парламенту, специальному совету. При правильной организации работы по приоритизации и распределению ресурсов в условиях многофункциональности и комбинации функций может быть достигнута существенная совокупная экономия всех видов ресурсов ведомства, в том числе за счет их оперативного перераспределения по направлениям деятельности.

Многофункциональное ведомство традиционно характеризуется как обладающее синергическими эффектами. Действительно, в рамках интеграции функций (например, совмещение общих подходов к защите конкуренции и специфических знаний о регулировании конкретного отраслевого рынка или о проблемах, наиболее часто возникающих у потребителей определенного товара) может быть достигнуто более полное и достоверное понимание того, как функционируют те или иные отраслевые рынки, и, соответственно, будут приниматься более взвешенные и обоснованные решения по делам и даваться более фундаментальные предписания или рекомендации. Обеспечивается

большой объем и квалифицированный анализ информации о рынках в целом и о конкретных хозяйствующих субъектах, получаемой из различных источников, и интенсивный обмен этой информацией внутри конкурентного ведомства, что также дает синергический эффект. Кроме того, многофункциональное ведомство может выбрать наиболее приемлемый инструмент реагирования на ту или иную проблему, возникшую в экономике, имея широкий набор таких инструментов в своем распоряжении – применить нормы антимонопольного законодательства, или сосредоточиться на активизации потребительской политики, или реформировать систему закупок, или ввести, отменить либо усовершенствовать секторальное регулирование. В случае конфликта функций в многофункциональном конкурентном ведомстве должный синергический эффект не достигается, а ресурсы неэффективно используются для решения задач взаимной увязки, приоритизации и обеспечения исполнения противоречивых функций. Особенно характерна такая ситуация в случае недостаточности ресурсов ведомства (например, когда возложение на конкурентное ведомство новых функций существенно опережает наделение его необходимыми ресурсами для их исполнения). При постоянном конфликте целей или функций неизбежно встает проблема оценки необходимости изменения институционального дизайна, предполагающая определение того, каким образом легче и эффективнее выявить данный конфликт и сделать его управляемым – сохранив противоречивые функции внутри многофункционального ведомства при условии разработки внутренних регламентов и процедур урегулирования, либо разделив функции между различными самостоятельными ведомствами, перенеся его тем самым на более высокий уровень.

По отношению к многофункциональному конкурентному ведомству более сложным является проявление такого феномена как «захват регулятора». Многофункциональное ведомство менее зависимо от конкретных отраслевых, региональных и иных политических или лоббистских групп и в этом также заключается его преимущество.

Многоцелевой и мультифункциональный характер деятельности конкурентного ведомства неизбежно отражается на его внутренней структуре. При этом опыт разных стран демонстрирует разные варианты построения организационной структуры многофункционального ведомства. Существуют случаи, когда структурные блоки, занимающиеся разными функциями, полностью отделены друг от друга и координация их деятельности осуществляется на уровне высшего руководства ведомства. Другой, во многом противоположный вариант – интеграция полномочий внутри основных структурных подразделений, которые занимаются всеми вопросами, находящимися в компетенции ведомства, применительно к конкретному товарному рынку или группе

отраслей. Каждый из этих подходов имеет свои положительные и отрицательные стороны, а большинство конкурентных ведомств мира использует сложные комбинированные варианты построения внутренней структуры, сочетающие линейный, функциональный, проектный подходы к внутреннему дизайну и использующие формальные и неформальные механизмы координации. Весьма часто в обособленные структурные подразделения выделяются такие функции, как экономическая экспертиза и правовое сопровождение, обеспечивающие централизованную реализацию всех основных функций конкурентного ведомства.

Многофункциональное ведомство гораздо более привлекательно как место работы с учетом возможностей карьерного роста, расширения компетенций, сочетания различного профессионального опыта и знаний. Соответственно, такое ведомство (в случае адекватного предлагаемого уровня оплаты труда) занимает устойчивое положение на рынке труда и способно привлечь и удержать высококвалифицированных специалистов. В то же время процесс интеграции ранее самостоятельных ведомств может привести к столкновению различающихся организационных культур (специфический профессиональный опыт, разный стиль управления, отличающийся уровень соотношения оплаты и результатов труда, различная организация производственных процессов). Такого рода проблемы, как правило, решаются с помощью традиционных методов мотивации, вовлеченности, совместной командной работы, регламентации процессов и процедур и др.

Говоря о специфических сочетаниях функций в многофункциональных конкурентных ведомствах, следует прежде всего упомянуть интеграцию функций защиты конкуренции и регулирования секторов экономики. Такая комбинация функций требует применения специальных внутренних механизмов избежания конфликта целей конкуренции и регулирования, поскольку по многим параметрам конкурентная политика и секторальное регулирование отличаются друг от друга по существу. Секторальное регулирование основано на знании специфического сектора экономики (как правило инфраструктурной отрасли или естественной монополии) и включает в себя установление цен и правил доступа, постоянный мониторинг отрасли, а в ряде юрисдикций и техническое регулирование, в то время как применение антимонопольного законодательства предполагает применение общеэкономических универсальных правил и основано на соображениях, касающихся исключительно отношений конкуренции (по крайней мере в своем идеальном варианте). Секторальное регулирование осуществляется ex-ante, предварительно определяя условия и правила деятельности на регулируемом рынке. Антимонопольное регулирование осуществляется ex-post и предполагает выявление уже состоявшегося события ограничения конкуренции и устранение его

негативных последствий. Секторальное регулирование осуществляется на постоянной основе и включает регулярное установление или изменение тарифов и иных правил, а также постоянный мониторинг деятельности регулируемых субъектов, в то время как применение законодательства о конкуренции происходит только в случае нарушения закона, наступление которого трудно предвидеть. Несмотря на такие различия, интеграция конкуренции и регулирования в одном многофункциональном ведомстве достаточно широко распространена. При правильном построении внутреннего дизайна конкурентного ведомства с целью недопущения конфликта функций удастся добиться необходимой синергии, реализуя проконкурентный подход к секторальному регулированию и эффективно применяя при необходимости антимонопольное законодательство к регулируемым хозяйствующим субъектам. Кроме того, появляется возможность решать задачи ведомства, выбирая в каждом конкретном случае тот или иной способ реагирования на возникающие проблемы с помощью инструментария государственного регулирования или применения законодательства о конкуренции.

Многофункциональные конкурентные ведомства, как правило, осуществляют регулирование не в одном, а в нескольких секторах экономики. Это позволяет в определенной мере унифицировать подходы к регулированию и придерживаться сходных методологических оснований, методик регулирования и процедур контроля, что делает поведение регулятора более предсказуемым и понятным, а его решения – более взвешенными и обеспечивающими равные условия деятельности для всех участников рынка.

В отличие от монофункционального секторального регулятора многофункциональное ведомство, применяющее одновременно с отраслевыми правилами законодательство о конкуренции, практически невозможно «захватить» силами участников какого-либо одного регулируемого сектора или иных стейкхолдеров в силу разноразличности их интересов. С той же целью в ряде многофункциональных конкурентных ведомств применяется, например, внутренняя ротация, когда одни и те же должностные лица последовательно занимают разные позиции в своей организации с разным объемом полномочий и сферой ответственности, что затруднительно реализовать в монофункциональном ведомстве. Для защиты конкурентного ведомства от попыток «захвата» используется и такой инструмент как коллегиальное обсуждение и принятие решений, в том числе с участием внешних экспертов, представляющих различные группы интересов.

Комбинация в одном многофункциональном ведомстве функций конкурентного правоприменения и защиты потребителей рассматривается многими государствами как

вполне естественный интеграционный процесс, поскольку и конкурентная, и потребительская политика решают одну общую задачу – обеспечение благосостояния потребителей, хотя и делают это разными методами и средствами. Единство целей высокого уровня трансформируется во внутренней организации конкурентного ведомства в формирование, как правило, специализированных структурных подразделений, ориентированных на конкурентную политику и на защиту потребителей, соответственно. Объясняется это тем, что в большинстве случаев дела о защите прав потребителей основаны на совершенно иной правовой базе и требуют других экономических и организационных методов расследования и, соответственно, иной компетенции и квалификации персонала, нежели дела о нарушении законодательства о конкуренции. Существенно различаются объем доказательств и система их сбора и анализа, продолжительность проведения расследования и рассмотрения дел. Поэтому функциональная специализация является необходимой и применяется в подавляющем большинстве многофункциональных конкурентных ведомств, сочетающих проведение конкурентной и потребительской политики. В то же время зачастую повторяющиеся дела о нарушении потребительских прав являются своего рода сигналом для более глубокого изучения состояния конкуренции на данном рынке с целью выявления возможных нарушений законодательства о конкуренции, что требует формирования соответствующей системы обмена информацией. В свою очередь, при приоритизации задач конкурентного ведомства, при проведении антимонопольных расследований и, в особенности, при формулировании содержания решений по делам и предписаний, направленных на обеспечение конкуренции, принимаются во внимание и вопросы максимизации эффекта для потребителей.

Для самих потребителей многофункциональное конкурентное ведомство является «единым окном», куда можно подать жалобу на любое негативное явление на рынке, не задумываясь, относится ли оно к компетенции того или иного ведомства.

Совместная работа приводит к очевидной синергии и в сферах деятельности многофункционального конкурентного ведомства, не связанных непосредственно с правоприменением, таких как адвокати́рование конкуренции, подготовка заключений по законопроектам, выработка рекомендаций для других органов государственной власти или проведение исследования конкретных товарных рынков, когда использование проконкурентной и потребительски ориентированной аргументации делает предложения конкурентного ведомства более аргументированными и привлекательными как для политических деятелей, так и для простых граждан, повышая тем самым авторитет и «узнаваемость» конкурентного ведомства. Кроме того, достижения в области защиты прав

потребителей, как правило, просты и понятны каждому, что положительно влияет на репутацию ведомства в целом (однако и провалы в потребительской политике могут дать быстрый и чувствительный негативный эффект и их очень трудно сбалансировать даже выдающимися достижениями в политике конкуренции).

Разумеется, всегда существует опасность неверной приоритизации и несбалансированного распределения ресурсов в пользу реализации той или иной функции. Расследования нарушений законодательства о конкуренции объективно являются более длительными, сложными и требуют значительных затрат ресурсов. Применение законодательства о защите потребителей носит более массовый характер, каждое дело в отдельности менее затратно, зато в совокупности они имеют больший общественный и резонанс и повышают репутацию ведомства. На практике большинству конкурентных ведомств удастся правильно сбалансировать функции в области конкуренции и защиты потребителей (пусть и с определенным переходным периодом после их интеграции в случае реорганизации существующих ведомств).

2 Многофункциональные антимонопольные органы в странах ОЭСР

Ковачик и Хайман [Kovacic, Нуман, 2013] отмечают широко распространенную в мире практику наделения антимонопольного органа дополнительными регуляторными полномочиями. Так, на момент написания статьи (2013 г.) они отмечают, что более чем в половине юрисдикций, в которых есть антимонопольное законодательство, антимонопольный орган отвечает и за некоторые смежные сферы регулирования. В частности, функции антимонопольного контроля и контроля соблюдения законодательства о защите потребителей совмещены более чем в тридцати юрисдикциях [Kovacic, Нуман, 2013, p.2].

Что касается стран ОЭСР, то функции защиты прав потребителей в той или иной степени исполняются антимонопольными органами Австралии, Канады, Дании, Финляндии, Венгрии, Ирландии, Израиля, Японии, Южной Кореи, Люксембурга, Нидерландов, Новой Зеландии, Польши, Португалии, Швейцарии, Великобритании и США (Федеральная торговая комиссия).

Распределение стран в зависимости от того, входит ли в сферу ответственности антимонопольного органа защита прав потребителей, представлено в таблице 1:

Таблица 1 - Распределение функций защиты конкуренции и защиты прав потребителей по органам государственной власти в странах ОЭСР

Функции защиты конкуренции и защиты прав потребителей объединены	Функции защиты конкуренции и защиты прав потребителей отделены
Австралия, Великобритания, Венгрия, Дания, Израиль, Ирландия, Канада, Люксембург, Нидерланды, Новая Зеландия, Польша, Португалия, США, Финляндия, Швейцария, Южная Корея, Япония	Австрия, Бельгия, Германия, Греция, Исландия, Испания, Латвия, Мексика, Норвегия, Словакия, Словения, Турция, Франция, Чехия, Чили, Швеция, Эстония

Источник: составлено авторами

Вместе с тем, такое распределение не является статическим. В последние годы целый ряд стран ОЭСР принял решение о пересмотре сфер ответственности государственных органов в части выполнения функций защиты конкуренции и защиты прав потребителей. Однако интересно, что данные изменения не были однонаправлены: часть стран, где данные функции ранее выполнялись разными органами, пошли по пути объединения, а часть приняла решение о разделении органов, ответственных за соответствующие сферы. Наконец, есть и определенное количество стран, которые в последние годы рассматривали возможность объединения функций, но в конечном итоге не приняли такого решения (таблица 2).

Таблица 2 - Изменения в функционале антимонопольных органов в части передачи функций защиты прав потребителей в период с 2000 г. по 2016 г.

Страны, объединившие функции защиты конкуренции и защиты прав потребителей в сфере ответственности одного органа власти	Страны, разделившие функции защиты конкуренции и защиты прав потребителей между органами власти	Страны, рассматривавшие возможность объединения функций защиты конкуренции и защиты прав потребителей, но отказавшиеся от такого решения
Дания (2010) Финляндия (2013) Ирландия (2014) Италия (2007, 2014) Южная Корея (2006, 2008)	Исландия (2005) Япония (2009)	Эстония (2008) Не входящие в ОЭСР: Бразилия (2012) Болгария

Нидерланды (2013) Великобритания (2014) Не входящие в ОЭСР: Литва (2000)		Китайский Тайбэй (2005)
---	--	-------------------------

Источник: [Jenny, 2015], [Jenny, 2016], [OECD, 2014]

Среди факторов, отмеченных странами в качестве причин объединения функций, отмечаются следующие [OECD, 2014], [Jenny, 2016]:

- 1) комплементарность целей регулирования (защита благосостояния потребителей);
- 2) большая гибкость в плане выбора инструментов достижения целей;
- 3) снижение вероятности возникновения противоречий между разными формами регулирования и повышение предсказуемости среды;
- 4) возможность комплексного подхода к анализу рынков;
- 5) снижение операционных издержек;
- 6) более широкие кадровые возможности;
- 7) улучшения репутации антимонопольного органа среди потребителей, большая «видимость»;
- 8) большее удобство для потребителей.

Вместе с тем, ряд стран, которые пошли по пути разделения полномочий или после широкого обсуждения не приняли решение об объединении, высказывали следующие аргументы о сравнительных недостатках объединенной системы [OECD, 2014], [Jenny, 2016]:

- 1) потеря фокуса на каждом из направлений;
- 2) усложнение процессов приоритизации внутри организации;
- 3) наличие «китайской стены» между подразделениями, ответственными за разные направления политики, что не позволило обеспечить синергетические эффекты;
- 4) замедление реакции регулятора на внешние вызовы (рост издержек принятия решений);
- 5) конфликт «культур» регулирования по разным направлениям;
- 6) снижение прозрачности информации относительно трейд-оффа между различными направлениями политики за счет принятия решений внутри ведомства, а не открытых обсуждений противоречащих друг другу точек зрения разных ведомств.

Сравнительные преимущества и недостатки объединения данных функций во многом зависят от особенностей внешней институциональной среды, внутреннего устройства антимонопольных органов (в том числе процедур принятия решений) и траектории предшествующего развития.

Другой широко обсуждаемой стороной многофункциональности антимонопольного органа является наличие у него полномочий отраслевого регулирования. На основании опыта стран ОЭСР представляется возможным выделить четыре основных модели сочетания функций защиты конкуренции и отраслевого регулирования.

Модель 1: антимонопольный орган обладает функциями отраслевого регулирования. Пример – Австралия, где антимонопольный орган обладает регуляторными полномочиями в отраслях инфраструктуры и регулирует цены и правила доступа на рынках с неразвитой конкуренцией, а, например, обеспечение деятельности Австралийского энергетического регулятора возложено на Австралийскую комиссию по конкуренции и потребителям.

Модель 2: отраслевые регуляторы обладают полномочиями применения антимонопольного законодательства в своей отрасли, но антимонопольный орган продолжает исполнять свои функции в данной отрасли. Данную модель можно условно назвать «британской», поскольку именно Великобритания является наиболее ярким ее образцом. Отраслевые регуляторы имеют полномочия по борьбе с антиконкурентными соглашениями и злоупотреблениями доминирующим положением в своих отраслях, причем эти полномочия они осуществляют «в конкурентном порядке» с антимонопольным органом. При этом все эти государственные органы объединены в так называемую «национальную конкурентную сеть», в рамках которой осуществляется интенсивный обмен информацией. Аналогичная ситуация существует в Канаде, где отраслевые регуляторы также обладают полномочиями применения конкурентных норм, и при этом функционал отраслевых регуляторов и антимонопольного органа четко не разграничен.

Модель 3: антимонопольные функции в конкретной сфере полностью отдаются отраслевому регулятору. Пример – Мексика в телекоммуникационной сфере. В Ирландии также в отрасли телекоммуникаций регулятор обладает полномочиями по применению конкурентного законодательства, и государство придерживается политики четкого разделения полномочий антимонопольного органа и отраслевого регулятора.

Модель 4: существует жесткое разделение. Антимонопольный орган выполняет функции защиты конкуренции, а отраслевым регулированием занимаются отдельные регуляторы.

На практике первая модель обычно реализуется только в границах определенных рынков. В последние годы объединение функций произошло в Дании (водоснабжение), Эстонии (энергетика, железнодорожная отрасль, телекоммуникационная сфера (2008)), Нидерландах (телекоммуникации и почтовая отрасль), Испании (аэропорты, аудиовизуальная продукция, энергетика, железнодорожная отрасль, почта, телекоммуникации), Литва (железнодорожная отрасль). Отделение отраслевого регулирования от антимонопольного в последние годы произошло в Дании (энергетика), Эстонии (телекоммуникации (2014)), Мексика (телекоммуникации) (таблица 3).

Таблица 3 - Изменения в функционале антимонопольных органов в части распределения функций защиты конкуренции и отраслевого регулирования

Объединение функций защиты конкуренции и отраслевого регулирования	Отделение функций защиты конкуренции и отраслевого регулирования
Дания (2009) - водоснабжение Эстония (2008) – энергетика, ж/д, телекоммуникации Нидерланды (2013) – телекоммуникации и почта Испания (2013) – аэропорты, аудиовизуальная продукция, энергетика, ж/д, почта, телекоммуникации Не страны ОЭСР: Литва (2009, 2011) – ж/д	Дания (2010) – энергетика Эстония (2014) – телекоммуникации Мексика (2014) – телекоммуникации и вещание

Источник: [Jenny, 2015], [Jenny, 2016], [OECD, 2014]

Вторая модель, как мы видим, характерна для стран, где существуют более мягкие границы между ветвями власти и полномочиями отдельных органов (условно – англосаксонская модель).

Третья модель возникает в отдельных секторах, которые считаются наиболее «проблемными», в связи с чем вопрос их развития решается через попытку обеспечения максимальной согласованности мер разных направлений экономической политики по отношению к конкретному отраслевому рынку.

Четвертая модель имеет модификацию, связанную с различиями между антимонопольной и конкурентной политикой. Если антимонопольная политика прежде всего защитная, т.е. нацелена на пресечение и предотвращение нарушений, то конкурентная политика также связана с разработкой проконкурентных реформ в отрасли и

адвокатированием конкуренции. Данные меры являются специфичными для отрасли, в связи с чем есть определенные основания утверждать, что отраслевые регуляторы могут иметь сравнительные преимущества в осуществлении данных функций. В модификации четвертой модели, таким образом, антимонопольный орган является единственным органом, отвечающим за контроль соблюдения антимонопольного законодательства, а отраслевые регуляторы отвечают за проконкурентные меры в своих отраслях. Такая система существует в Польше и Португалии, а также Словакии.

Говоря о преимуществах и недостатках того или иного варианта распределения функций - помимо соображений, высказанных в связи с обсуждением объединения защиты конкуренции и защиты прав потребителей – стоит выделить следующие специфические факторы.

Основной риск, связанный с объединением функций защиты конкуренции и отраслевого регулирования, - риск потери независимости регулятора. Во-первых, усилятся риски «захвата регулятора» (см., напр., [Stigler, 1971]) за счет того, что контролирующий орган начинает более плотно взаимодействовать с компаниями в определенных отраслях, а у компаний также повышаются стимулы к оказанию давления на антимонопольный орган, поскольку он теперь принимает решение по более широкому кругу вопросов, определяющих базовые условия хозяйственной деятельности предприятия. Кроме того, правоустановление в рамках отраслевого регулирования требует тесного взаимодействия с правительством, что может привести к конфликту интересов. По совокупности этих причин, в Италии, например, правительство придерживается принципиальной позиции о необходимости сохранения разделения функций защиты конкуренции и отраслевого регулирования [OECD, 2014].

3 Выгоды и риски создания многофункционального антимонопольного органа: выводы для России

Учитывая изложенное, какие выводы можно сделать для современной ситуации в России?

В последние годы мы наблюдаем существенное расширение полномочий Федеральной антимонопольной службы. С начала 2015 года ФАС России приобрела функции контроля в сфере размещения и исполнения государственного оборонного заказа, с середины 2015 года – функции тарифного регулирования. Глядя на подобные изменения сквозь призму опыта стран ОЭСР, представляется, что данная реформа в целом отвечает трем основным критериям, которые можно выделить в качестве теоретической

основы принятия решений об объединении функций в сфере ответственности одного регулятора:

- 1) комплементарность целей регулирования;
- 2) взаимозаменяемость методов, которыми данные цели могут быть достигнуты;
- 3) наличие внешних эффектов влияния мер одной политики на эффективность другой, которые могут быть интернализованы за счет лучшей координации.

Действительно, проблема наличия существенных антиконкурентных эффектов от мер других направлений политики (в частности, отраслевой политики) поднималась уже не раз (подробнее см. [Шаститко и др., 2016]. В ситуации, когда необходимо задействовать конкурентные стимулы для активизации экономического роста, основанная на конкурентных принципах и инструментах тарифная политика является важной составляющей перехода к так называемой новой промышленной политике государства [Шаститко, Цыганов, Курдин, 2014]. Подобный переход к конкурентным/рыночным принципам тарифообразования обеспечивает интернализацию внешних эффектов тарифной политики в отношении конкуренции, в связи с чем передача соответствующих полномочий антимонопольному органу представляется обоснованной. При этом появляются дополнительные возможности по выбору таких инструментов (из доступного более широкого спектра), которые позволяют решать задачу защиты конкуренции со сравнительно более низкими издержками.

В то же время, с точки зрения комплементарности целей регулирования ситуация становится менее однозначной. В области тарифного регулирования необходимо соблюдать сложный баланс между интересами потребителей и производителей, который может не полностью вписываться в концепцию «стандарта потребительского излишка», принятого в антитрасте. Вот почему особую актуальность приобретает вопрос обеспечения независимости антимонопольного органа в принятии решений. Независимость является необходимым условием для того, чтобы фокус регулирования, осуществляемого антимонопольным органом, сохранился на цели защиты конкуренции. Дополнительную актуальность данному вопросу придает и то, что в системах со смешанной экономикой - больше чем в либеральных и координированных экономиках по классификации [Hall, Soskice, 2001] - независимость антимонопольного органа является важной составляющей обеспечения привлекательного инвестиционного климата [Guidi, 2014].

Заключение

В связи с тем, что в настоящее время в Российской Федерации взят курс на укрупнение регуляторов, ФАС России приобрела в 2015 дополнительные сферы ответственности. Осознавая несомненные преимущества данного подхода, представляется необходимым обратить внимание на некоторые особые риски, которые возникают в результате таких слияний, и которые хорошо видны на разобранных выше примерах из опыта стран ОЭСР.

1. Риск «китайской стены». Интеграция приобретенных функций в систему необязательно проходит успешно. Как показывает опыт ряда стран, лишь формальное объединение регулирования и защиты конкуренции «под одной крышей» может не дать того синергетического эффекта, на который рассчитывают власти при принятии решения об институциональном изменении. Таким образом, если новые функции не передаются существующим структурным единицам, а возлагаются на отдельные вновь созданные единицы, нужны специальные механизмы выявления проблемных зон и принятия сбалансированных решений по вопросам, оказывающимся на стыке защиты конкуренции и регулирования.

2. Риск потери фокуса. Сосредоточение в сфере ответственности антимонопольного органа множества разнообразных функций, особенно в условиях нехватки ресурсов, создает опасность отвлечения внимания и усилий от основной функции, которая должна оставаться интегрирующей – защиты конкуренции, прежде всего в краткосрочной перспективе.

3. Риск потери независимости. Хотя изначально функции регулирования могут передаваться антимонопольному органу с учетом того, что его решения в новых сферах ответственности будут отвечать критерию независимости не в меньшей степени, чем его решения в сфере защиты конкуренции, меры регулирования могут требовать иных механизмов принятия решений в плане учета «общественного интереса» и политических факторов, что особенно характерно для инфраструктурных отраслей, имеющих общенациональное значение.

Отдельного внимания заслуживает и вопрос приоритизации, имеющий особую актуальность для многофункциональных органов. В условиях ограниченных ресурсов и множества целей задача выбора приоритетов возникает с неизбежностью, в связи с чем критически важным становится разработка понятных, прозрачных принципов отбора. В противном случае снижается общая эффективность деятельности органа и возрастают риски ошибок в правоприменении.

Список использованных источников

1. Шаститко А., Цыганов А., Курдин А. О новой промышленной политике и конкуренции в России // Конкуренция и право. — 2014. — № 3. — С. 13–17.
2. Шаститко А.Е., Павлова Н.С., Курдин А.А., Мелешкина А.И., Фатихова А.Ф. Основные направления защиты и развития конкуренции. М.: Центр стратегических разработок. 2016
3. Guidi M. Delegation and varieties of capitalism: Explaining the independence of national competition agencies in the European Union // Comparative European Politics. 2014. Vol. 12 (3)
4. Hall P., Soskice D. Varieties of Capitalism: The Institutional Foundations of Comparative Advantage. 2001. Oxford University Press.
5. Jenny F. The institutional design of Competition Authorities: Debates and Trends. Working Paper. January 2016.
<https://polcms.secure.europarl.europa.eu/cmsdata/upload/e557fdce-07bc-44f5-8a8d-8cad9081803b/Frederic%20Jenny%20The%20institutional%20design%20of%20Competition%20Authorities.pdf>
6. Jenny F. The Institutional Design of Competition Authorities: International Debates and Trends. Presentation at CRESSE-2015 conference. 2015.
http://www.cresse.info/uploadfiles/2015_pa6_pr4.pdf
7. Kovacic W.E., Hyman D.A. Competition Agencies with Complex Policy Portfolios: Divide or Conquer? GW Law Faculty Publications & Other Works. 2013. Paper 631.
http://scholarship.law.gwu.edu/faculty_publications/631
8. OECD. Summary Record of the Roundtable on Changes in Institutional Design. 2014.
[http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=DAF/COMP/M\(2014\)3/ANN4/FINAL&doclanguage=en](http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=DAF/COMP/M(2014)3/ANN4/FINAL&doclanguage=en)
9. Stigler G. The Theory of Economic Regulation // The Bell Journal of Economics and Management Science. 1971. Vol. 2 (1)