

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

Курдин А.А., Шаститко А.А.

**Оценка эффектов антимонопольной политики:
фундаментальные подходы и практические проблемы**

Москва 2019

Аннотация. В работе проводятся идентификация и сравнительный анализ наиболее востребованных методов эмпирической оценки эффектов антимонопольной политики. В число этих методов входят финансовый анализ событий, имитационное моделирование и квазиэкспериментальный метод (метод разности разностей). На основе исследования особенностей этих методов предлагаются рекомендации по их практическому использованию. В работе также выявляются внешние эффекты антимонопольной политики – в том числе экологические и социальные эффекты, эффекты в отношении развития отраслей промышленности и трансграничные эффекты – которые не укладываются в рамки принятых методов эмпирической оценки, но тем не менее заслуживают дополнительного рассмотрения при осуществлении мер антимонопольного воздействия.

Ключевые слова: финансовый анализ событий, имитационное моделирование, метод разности разностей

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

Шаститко А.А. научный сотрудник Центра исследований конкуренции и экономического регулирования ИПЭИ 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 2018год

Содержание

Содержание	3
Введение	4
1 Систематизация теоретических разработок по применению методов оценки эффективности конкурентной политики.....	5
2 Определение практических особенностей и эффектов применения инструментов конкурентной политики в России	14
2.1 Металлургическая отрасль	14
2.1.1 Дело о трубах большого диаметра	14
2.1.2 Дела о трансформаторной стали в России и ЕАЭС: наднациональный контекст	16
2.2 Рынки нефти и нефтепродуктов	20
2.2.1 Три «волны» антимонопольных дел против нефтяных компаний.....	20
2.3 Химическая промышленность	21
2.3.1 Дело о каустической соде.....	21
3 Оценка применения методов эмпирического анализа конкурентной политики	23
3.1 Сценарии применения альтернативных методов оценки конкурентной политики	23
3.2 Рекомендации по методике оценки и отбора механизмов конкурентной политики...	26
Заключение.....	29
СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ	31

Введение

Принятый в конце 2017 года Национальный план развития конкуренции обозначил масштабные планы государства по реализации конкурентной политики во многих отраслях отечественной экономики. Одновременно с этим меры, направленные на развитие конкуренции, фигурируют и в ряде других стратегических документов общеэкономического или отраслевого уровня. Выполнение комплекса задач конкурентной политики требует формирования и совершенствования инструментария для оценки результатов этих мер.

Развитие конкуренции теоретически должно приводить к росту общественного благосостояния, но с учетом несовершенств рыночного механизма связь между общественным благосостоянием и состоянием конкуренции не всегда является монотонной. Еще более спорными представляются общественные эффекты конкретных шагов антимонопольного органа, нередко подвергающиеся критике со стороны делового и академического сообщества. Эта дискуссия обуславливает актуальность исследования эффектов конкурентной политики в разрезе отдельных отраслей.

Целью настоящей работы является идентификация методов эмпирического анализа эффектов конкурентной политики для ряда крупных отраслей российской экономики и формирование рекомендаций по их применению. Развитие таких методов позволило бы точнее проводить отбор конкретных мер конкурентной политики, комплексно оценивать деятельность антимонопольного органа и других ведомств, реализующих меры конкурентной политики, а также обеспечить общественную поддержку развитию конкуренции (фактически – провести адвокати́рование конкуренции) за счет повышения прозрачности результатов антимонопольного ведомства.

В первом разделе проводится подготовительный теоретический анализ возможных методов оценки эффектов конкурентной политики на базе современных фундаментальных и прикладных разработок, опыта зарубежных ведомств.

Во втором разделе проводится выявление дополнительных вопросов и проблем, с которыми могут столкнуться распространенные методы оценки эффектов конкурентной политики. Эти проблемы зачастую связаны с существованием побочных эффектов от антимонопольных мер (или бездействия антимонопольного органа), которые не всегда отражаются в параметрах рыночного равновесия на данном рынке или на финансовом состоянии непосредственно участников рынка.

Третий раздел посвящен рекомендациям по применению методов оценки эффектов антимонопольной политики в российской практике.

1 Систематизация теоретических разработок по применению методов оценки эффективности конкурентной политики

Использование тех или иных методов оценки эффективности конкурентной политики во многом обусловлено мотивацией для проведения таких оценок. Можно выделить две группы мотиваций [1]. Во-первых, это внешний контроль, на основании которого, в том числе, решается вопрос о финансировании деятельности антимонопольного органа. Также оценки эффективности конкурентной политики как части экономической политики страны, направленной на экономическое развитие, влияют на результативность адвокатирования конкуренции. Институты конкурентной политики сталкиваются с постоянной необходимостью доказывать свою ценность, а оценки эффективности конкурентной политики являются важным подходом для достижения этого [2]. В странах с переходной экономикой это особенно актуально [3]. Во-вторых, это внутренний контроль, который позволяет антимонопольному органу выполнять работу над ошибками. На основании таких оценок антимонопольный орган может корректировать используемые методы, а также предпосылки, на которых он строит свой анализ [2]. В первом случае, особенно в вопросе финансирования, важна генерализация результатов оценок. То есть необходимо, чтобы оценки каждого антимонопольного дела, каждой инициативы антимонопольного органа были основаны на одних и тех же принципах. Во втором случае необходим более детальный разбор каждой ситуации с учетом ее особенностей [1].

Тот факт, что значительное количество ресурсов тратится на оценку эффективности конкурентной политики означает, что есть определенные ожидания относительно того, что такие оценки могут быть использованы для формирования правильных мотиваций антимонопольного органа, а также для повышения его дисциплины [1]. Таким образом, важно принимать в расчет эффект выбранных методов оценки конкурентной политики на мотивацию антимонопольного органа. Так упрощенные методы оценки, такие как уровень активности антимонопольного органа, могут привести к тому, что антимонопольный орган будет вести слишком интервенционистскую политику и тратить соответственно слишком много ресурсов.

Основная идея методов оценки эффективности конкурентной политики состоит в том, чтобы сопоставить результат вмешательства антимонопольного органа (или результат его бездействия) с тем, что было бы, если антимонопольный орган не вмешивался (или соответственно вмешивался). Эффективность конкурентной политики зависит от правильности предпосылок, лежащих в анализе ситуации на рынке, способности антимонопольного органа предсказать последствия той или иной своей инициативы, а

также от настоящих мотиваций антимонопольного органа. То есть, если исходить из добродетельности антимонопольного органа, эффективность конкурентной политики зависит от того, насколько то, рынок развивается так, как предполагает антимонопольный орган. Однако предпосылка о добродетельности антимонопольного органа не является реалистичной, особенно в развивающихся странах, где значительную роль играет коррупция. То есть эффективность конкурентной политики во многом зависит от настройки стимулов антимонопольного органа таким образом, чтобы ее деятельность отражала интересы общества.

Оценка эффективности конкурентной политики также зависит от ожиданий того, что конкурентная политика должна достичь. В частности, конкурентная политика не только зачастую имеет множественность целей, также они могут отличаться в разных юрисдикциях (в разных странах), и более того отчасти противоречат друг другу и целям других экономических политик. Это особенно важно в свете того, что конкурентная политика все в большей степени полагается на принцип взвешенного подхода [4], который основан на анализе того, как поведение компании влияет на благосостояние (общего или потребителей, в зависимости от выбранного подхода). Понимание того, в чем заключается благосостояние может быть очень разным. Соответственно оценки эффективности конкурентной политики зависят от соотношения интерпретации благосостояния и выбранного критерия при осуществлении антимонопольной политики, с одной стороны, и критерия оценки эффективности конкурентной политики, с другой стороны. Если реализация конкурентной политики основана на предпосылке о том, что конкуренция ведет к экономическому росту и улучшению других макроэкономических показателей, в то время как для уровня экономического развития отдельно взятой страны это может быть нереалистичной предпосылкой, оценка эффективности конкурентной политики на основании макроэкономических показателей при прочих равных может быть в связи с этим очень низкой.

Исходя из основной идеи методов оценки эффективности конкурентной политики, важным элементом такой оценки является определение ситуации на рынке, которая была бы, если антимонопольный орган не вмешивался (или соответственно вмешивался) (counterfactual). По определению такая ситуация является ненаблюдаемой и должна быть сконструирована. Конструирование такой ситуации основано на теоретических предпосылках, каждая из которых может быть более подходящей в одном случае и менее подходящей в другом. Таким образом, ни один подход к конструированию ситуации на рынке, которая была бы, если антимонопольный орган не вмешивался (или соответственно вмешивался) не является универсальным. Также ни один метод оценки эффективности

конкурентной политики не имеет абсолютного преимущества перед другими (об этом более подробно ниже), поэтому необходимо использовать как минимум несколько из них и прописывать те предпосылки, на которых каждый из них основан. Одной из типичных предпосылок при оценке эффективности конкурентной политики, которая значительно упрощает анализ, является то, что решение, принятое антимонопольным органом было верным, эффективность измеряется в том, сколько именно пользы принесло такое решение [1]. При этом не учитываются возможные ошибки антимонопольного органа как первого, так и второго рода, которые, во-первых, напрямую негативно сказываются на благосостоянии потребителей, а во-вторых, снижают эффективность сдерживающего эффекта конкурентной политики. Это связано с тем, что в случае, когда не все виновные в нарушении антимонопольного законодательства получают наказание, это повышает мотивацию компании нарушать, так как увеличивает ожидаемый выигрыш компании; а также, в случае, когда невиновные могут получить наказание, это повышает мотивацию компании нарушать, так как компания может предпочесть получить дополнительную прибыль от нарушения, а также наказание за то, что она совершила, чем наказание за то, что она не совершала. Эффективность конкурентной политики, таким образом, связана непосредственно с эффектом действий антимонопольного органа с учетом вероятности ошибок правоприменения, сдерживающего эффекта с учетом вероятности ошибок правоприменения, а также расходов на осуществление деятельности антимонопольного органа [5].

Так как сдерживающий эффект направлен не только на компании, которые являются непосредственно объектом антимонопольного вмешательства, то основные методы оценки эффективности конкурентной политики его не учитывают (за исключением метода финансового анализа событий, о котором более подробно ниже). Одним из методов, учитывающих сдерживающий эффект, является опрос юристов [5]. Учет сдерживающего эффекта в оценке эффективности конкурентной политики осложняется также парадоксом, которые заключается в том, что, с одной стороны, пресечение нарушающей антимонопольное законодательство практики компании говорит в пользу эффективной работы антимонопольного органа, а с другой стороны, это означает, что антимонопольный орган не справляется с созданием достаточного сдерживающего эффекта [1]. Более того, конкурентная политика включает в себя не только элемент защиты конкуренции, но и развития конкуренции, а большое число антимонопольных дел, даже если они проводятся без ошибок правоприменения, означает, что антимонопольный орган не справляется с задачей развития конкуренции. При использовании предпосылки о том, что решение антимонопольного органа всегда верное, используемые методы всегда будут

недооценивать эффективность конкурентной политики за счет наличия сдерживающего эффекта. Однако вероятность ошибок правоприменения дает основания говорить о том, что решения антимонопольного органа неоднозначно влияют на сдерживающий эффект.

Другим следствием использования предпосылки о том, что антимонопольный орган принял правильное решение является то, что ситуации на рынке, которая была бы, если антимонопольный орган не вмешивался (или соответственно вмешивался) будет отражать данную предпосылку, и соответственно оценки эффективности конкурентной политики будут смещенными. Исходя из этой предпосылки, а также из практики, при оценке эффективности контроля слияний предполагают, что в отсутствии запрета слияния цена на рынке выросла бы на 1%, а при оценке эффективности борьбы с картелями, в отсутствии вмешательства антимонопольного органа цена выше на 10% [1].

Большая часть литературы, посвященная эффективности конкурентной политики, рассматривает соответствующие методы для оценки эффективности контроля слияний, борьбы с ограничивающими конкуренцию соглашениями и (реже) борьбы с злоупотреблением доминирующим положением. Данные три направления составляют ядро защитной конкурсной политики. То факт, что большая часть литературы, посвященная эффективности конкурентной политики, рассматривает в основном ядро защитной конкурентной политики, во многом обусловлен тем, что большая часть соответствующей мировой литературы посвящена конкурентной политике развитых стран, где основной задачей конкурентной политики является защита конкуренции, так как по определению в такие страны отличаются рынки с развитой конкуренцией. В развивающихся странах, где по определению рынки зачастую не отличаются развитой конкуренцией, конкурентная политика должна быть направлена в большей степени на развитие конкуренции, чем на защиту конкуренции. Таким образом, критерии оценки эффективности конкурентной политики должны быть соответствующими, так как критерии оценки влияют на то, как антимонопольный орган определяет для себя свои задачи и распределяет ресурсы.

Для того, чтобы оценить, насколько эффективно конкурентная политика справляется с задачами как защиты конкуренции, так и развития конкуренции, необходимы методы оценки конкуренции. Конкуренция может быть определена как структура рынка, поведение компаний или его результат. При этом не только структура рынка, которая считается конкурентной, стимулирует конкурентное поведение компаний, а конкурентный результат может быть достигнут и при отличных от конкурентных структур рынка и поведений компаний. Структура рынка и результат поведения компаний являются наблюдаемыми. Поведение компаний является ненаблюдаемым в том смысле, что его можно интерпретировать по-разному. Именно конкурентное поведение компаний является тем,

что чаще всего признана защищать и развивать конкурентная политика. Конкурентное поведение компаний определяется конкурентным давлением, которое они испытывают, которое в свою очередь основано на возможности потребителей переключиться на другой товар. Этот принцип составляет основу концепции продуктовых и географических границ рынка и связывает конкуренцию как структуру рынка и конкуренцию как поведение компаний в вопросе осуществления конкурентной политики. Конкуренция как результат непосредственно связан с предпосылкой о том, для достижения каких целей необходима конкуренция как процесс, а также о том нужно ли что-то еще (ресурсы) для достижения этих целей, кроме мотивации, которую обеспечивает конкурентное давление. В этом состоит вопрос, когда речь идет о более подходящей структуре рынка для инновационной активности.

Так как цели и задачи конкурентной политики в контексте экономического развития могут отличаться, то оценки эффективности конкурентной политики должны исходить из конкретных целей и задач, которые ставит перед собой антимонопольный орган в отдельной стране. Хорошим примером такой оценки является анализ мер конкурентной политики на российских рынках продукции металлургии методами разности разностей и финансового анализа событий в контексте противоречия между двумя целями государственной политики, а именно: политики защиты конкуренции на внутренних рынках и повышением конкурентоспособности отечественных производителей на мировом рынке [6]. Для развивающихся стран проблема конкурентоспособности национальных предприятий на мировом рынке стоит особенно остро, поэтому при определении мер конкурентной политики важно учитывать, что защита национальных компаний от конкурентного давления со стороны импорта должна сопровождаться развитием и защитой конкуренции на внутреннем рынке между национальными компаниями, а ограничение конкуренции на внутреннем рынке, направленное на увеличение конкурентоспособности национальных компаний на внешнем рынке должно сопровождаться либерализацией рынка для оказания достаточного конкурентного давления на внутреннем рынке, так как экспортирующая компания не нуждается в дополнительной защите, или соответствующим регулированием на внутреннем рынке для минимизации результатов реализации рыночной власти экспортирующих компаний на внутреннем рынке.

Рассмотрим основные методы оценки эффективности конкурентной политики, а также достоинства и недостатки каждого из них [7]. Одним из таких методов является симуляционный анализ (имитационное моделирование; здесь и далее эти понятия используются как синонимы). Симуляция позволяет сконструировать ситуацию на рынке, которая имела бы место, если бы антимонопольный орган не вмешивался (или

соответственно вмешивался, если в реальности он не вмешивался) (counterfactual). Данный подход основан на теоретических предпосылках, а также эмпирических оценках. Симуляция включает в себя следующие три стадии анализа. Во-первых, в явном виде необходимо определить, о какого типа конкуренции на рынке идет речь и описать ее, используя соответствующую модель. Взаимодействие компаний на таком рынке описывается в рамках модели теории игр в соответствии с выбранной моделью конкуренции. Спрос на рассматриваемом рынке также придется моделированию. Во-вторых, используются возможные значения параметров получившейся модели, основанные на эмпирических данных, для ее калибровки; или проводятся полноценные оценки параметров на основании данных. На последней стадии проводится анализ того, как действия или бездействия антимонопольного органа влияют на результат. То есть сопоставляется результат, при котором антимонопольный орган принял определенные меры (который в свою очередь должен соответствовать реальности) с результатом симуляции, когда антимонопольный орган таких мер не предпринимал. В случае бездействия антимонопольного органа в реальности, наоборот, сопоставляется результат, при котором антимонопольный орган не предпринимал мер, или, например, разрешил слияние (который в свою очередь должен соответствовать реальности) с результатом симуляции, когда антимонопольный орган меры не предпринимал, или, например, не разрешил слияние.

Основными преимуществами метода симуляционного анализа является использование теории в явном виде, что позволяет относительно легко проводить анализ чувствительности используемых предпосылок. С другой стороны, тот факт, что в основе симуляционного анализа лежит та или иная теоретическая модель делает результат такого анализа по определению чувствительным к таким предпосылкам. Более того, выбор теоретической модели зачастую не является ничем серьезно обусловлен. Таким образом, зачастую используются модели, которые наиболее удобны (модель Курно или модель дифференцированного товара). Другим недостатком метода симуляционного анализа являются высокие требования к данным, а также недостаток хороших данных о параметрах для калибровки.

Еще одним из основных методов оценки эффективности конкурентной политики является метод финансового анализа событий. Данный метод основан на предпосылке о эффективности финансовых рынков, то есть о том, что цены акций компаний отражают всю релевантную информацию, в том числе о мерах конкурентной политики. Тогда эффект от того или иного решения антимонопольного органа равен разнице в цене акции до включения в нее соответствующей информации и после как для компании/компаний,

которые являются объектами антимонопольной меры, так и других компаний на соответствующем рынке и потребителей соответствующего товара, если ими также являются компании. Оценка влияния на цену акций других компаний важна при оценке слияний, так как повышение цены акций объединяющихся компаний может отражать как увеличение их рыночной власти, так и повышение их эффективности. Повышение цены акций других компаний будет означать, что дело скорее всего в повышении рыночной власти. Снижение цены акций других компаний может означать, как повышение эффективности при слиянии объединяющихся компаний, так и повышение их рыночной власти. Поэтому важна динамика акций компаний-потребителей, цена которых падает, когда слияние ведет к скорее к повышению рыночной власти, чем к большей эффективности [8].

Для выявления того, что именно мера конкурентной политики оказала влияние на финансовый рынок, необходимо правильно выбрать момент, когда предположительно информация могла стать известной участникам финансового рынка. Так как осуществление той или иной меры конкурентной политики может занять время, а также содержание данной меры может меняться по ходу, то выбор периода, когда данная мера должна была бы оказать влияние на финансовый рынок, является непростым.

Преимуществами данного метода является то, что он требует только данные о ценах акций и о возможных других событиях, которые могли повлиять на цены в тот же момент; данные о ценах акций также являются объективными в отличие от данных, предоставляемых компанией. Основным недостатком данного метода является то, что он зависит от предпосылки о эффективности финансовых рынков, которая далеко не всегда является реалистичной. Также не до конца понятно, почему участники финансового рынка должны обладать большей информацией, чем антимонопольный орган, который имеет доступ к инсайдерской информации. Многие компании не выпускают акции, тогда соответствующие данные не будут доступны. Для международных конгломератов, рассматриваемых рынок может являться только незначительной частью их деятельности, тогда цены их акций не будут отражать меры конкурентной политики, принятые на таком рынке.

Третьим основным методом оценки эффективности конкурентной политики является метод разности разностей. Идея данного метода состоит в том, чтобы сопоставить результат функционирования рынка (основным рассматриваемым результатом функционирования рынков при этом является цена) до вмешательства антимонопольного органа и после (или во время) относительно сопоставимого рынка, цена на котором отражает другие факторы, которые могут на нее повлиять, и которого не коснулись меры

конкурентной политики. При этом, с одной стороны, анализируемый период должен быть достаточно длинным, чтобы уловить эффект принятой меры конкурентной политики, а с другой стороны, более длинный период снижает вероятность найти подходящий сопоставимый рынок. При выборе сопоставимого рынка в идеале он должен быть подвержен тем же шокам спроса и предложения, что и рассматриваемый рынок. Также контрольная группа должна содержать достаточно элементов, чтобы выявить именно эффект от принятых мер конкурентной политики на рассматриваемом рынке.

Основным преимуществом метода разности в разностях является то, что ситуация на рынке, которая была бы, если антимонопольный орган не вмешивался (или соответственно вмешивался) (counterfactual) не требует конструирования с использованием теоретических предпосылок, к является наблюдаемой. С другой стороны, выбор сопоставимого рынка во многом основан на теоретических предпосылках, в также обусловлен наличием рынков. Еще при использовании данного метода необходимо учитывать эффекты мер конкурентной политики для потенциально сопоставимых рынков.

Еще одним достаточно популярным методом является оценка эффективности конкурентной политики на основании потребительских сбережений. Среди менее популярных методов можно выделить следующие. Во-первых, это оценка эффекта конкурентной политики, выраженной через специальный индекс, на макроэкономические показатели. Такой метод основан на анализе выборки стран. Он не учитывает разные условия в каждой из стран, а также разные цели их конкурентной политики. Во-вторых, это опрос компаний, относительно которых принимались меры конкурентной политики, их конкурентов и потребителей, а также опрос экспертов. Такой метод страдает от недостатков, связанных с разным пониманием задач конкурентной политики, короткой памятью респондентов, нерепрезентативностью выборки респондентов и т.д. В-третьих, это оценка на основании решения суда, где происходит процесс апелляции решения антимонопольного органа. Однако, такой метод связан с проблемой смещенной выборки дел. Также данный метод основан на предпосылке о том, что суды принимают правильные решения, когда как их анализ в основном основан на процессуальных аспектах, а не на экономической аргументации.

Также стоит отметить, что анализ всей отрасли в целом, а также отрасли вниз по производственной цепочке является более предпочтительным для того, чтобы оценить эффективность конкурентной политики. Эффект конкурентной политики как положительный, так и отрицательный, может не наблюдаться на одном рынке, но иметь место на другом. Также такой эффект может не проявиться в краткосрочной перспективе, поэтому оценки эффективности конкурентной политики могут быть ошибочными. Вопрос

состоит в том, являются ли ошибки оценки эффективности конкурентной политики систематическими или случайными. Количественные оценки эффективности конкурентной политики никогда не отражают полную картину, и при их использовании нам видна только часть релевантной информации. То есть выборка используемой информации является смещенной относительно возможности ее количественной обработки. При этом стоит помнить, что использование тех или иных методов оценки влияет на мотивацию антимонопольных органов.

2 Определение практических особенностей и эффектов применения инструментов конкурентной политики в России

В этом разделе подробнее рассматриваются рыночные или политические характеристики ситуаций, в которых антимонопольные органы России принимали решения и экономические последствия этих решений с применением исторического и статистического анализа

2.1 Metallургическая отрасль

2.1.1 Дело о трубах большого диаметра

Несмотря на огромную роль ТЭК в российской экономике и, следовательно, высокий потенциал спроса на трубы с различными свойствами для транспортировки углеводородов, трубная промышленность России имела довольно непростую историю, особенно в части производства труб большого диаметра (ТБД).

ТБД являются необходимым элементом строительства газопроводов, так как для прокачки природного газа, занимающего большие объемы, не подходят стандартные трубы, пригодные для транспортировки жидкостей. Однако производство ТБД требует специализированных технологий, которые имеются далеко не во всех странах – к примеру в СССР технология производства ТБД фактически отсутствовала, что серьезно ограничивало возможности развивать экспорт энергоносителей в европейские страны.

В 1970 году был заключен знаменитый советско-германский контракт «газ в обмен на трубы», получивший также наименование «сделка века», поскольку он имел серьезные последствия для энергетической безопасности и Европы, и Советского Союза. В соответствии с условиями соглашения советская сторона обязывалась продавать газ немецкой энергетической корпорации Ruhrgas (3 млрд. куб. м ежегодно), а немецкая металлургическая компания Mannesmann обязывалась в ответ поставить в СССР трубы большого диаметра в количестве 1,2 млн. т. Эта и последующие подобные сделки позволили сформировать газотранспортную инфраструктуру между Советским Союзом и Европой, в значительной мере действующую до сих пор.

У этого контракта можно найти и негативные последствия: благодаря решению проблемы получения ТБД за счет импорта (фактически обмена на сырье) собственное производство труб такого рода в стране так и не развилось. В постсоветское время эта проблема сохранилась. Но до определенного момента, в период ограниченного развития

нефтегазового комплекса 1990-х годов, развитие инфраструктуры не было столь актуальным.

В 2000-е годы, по мере активизации газотранспортного строительства в стране и повышения потребности в трубах опять возник вопрос о ТБД – не только и не столько о технологических мощностях по их производству, но и о выработке (заимствовании) необходимых промышленных компетенций.

Задача создания собственного производства ТБД была выполнена, и соответствующая отрасль является одним из немногочисленных примеров индустрий, развитых в постсоветской России практически «с нуля». Предпосылками для ее развития стали не только значительные потребности крупнейшего покупателя – «Газпрома», но и специфическая институциональная среда.

Производство ТБД развивалось сразу на нескольких предприятиях, обслуживавших единственного крупного заказчика, – это ЗАО «ТД «ТМК», ОАО «ОМК-Сталь», ЗАО «Группа ЧТПЗ», ЗАО «ИТЗ», ОАО «ЧТПЗ», ЗАО ТД «Уралтрубосталь», ЗАО «ОМК», ОАО «ВМЗ», обвиненные впоследствии в антиконкурентных действиях, а именно в сговоре, хотя в конечном счете ФАС России признала нарушение все же стороны представителей клиента – ОАО «Газпром».

В отрасли сложилась парадоксальная ситуация: различных укоренившихся участников на разных этапах цепочки добавления стоимости устраивала действующая практика, которая фактически позволяла сторонам задействовать т. н. гибридный механизм управления транзакциями, что вполне естественно в соответствии с теорией транзакционных издержек Оливера Уильямсона [9] в условиях высокой специфичности активов. Это не соответствовало стандартам рыночного управления транзакциями, подразумевающего наличие широкого круга контрагентов на обеих сторонах рынка и возможность простого переключения между ними. Но для некоторых транзакций рыночный механизм и вовсе невозможен, что косвенно признала и сама ФАС России, аргументировав таким образом отказ от преследования металлургических компаний за координацию действий. Но тем не менее одна из сторон сделки все-таки была наказана.

К сожалению, отсутствует возможность провести эксперимент или квазиэксперимент с альтернативным развитием отрасли, в рамках которой не было бы ни практики «Газпрома» по специфическому формированию сложных лотов на закупку ТБД, ни посредников, агрегировавших возможности клиентов, ни графиков распределения поставок между металлургическими компаниями. Хотя именно метод эмпирической оценки «разность-в-разностях» мог бы оказаться здесь наиболее действенным, ведь ни изменения курсов акций участников цепочки добавленной стоимости в этом секторе

экономики, ни даже фиксация потенциальных изменений параметров рынка в рамках метода имитационного моделирования не смогут напрямую отразить важнейший эффект от специфической институциональной организации рынка в виде развития отрасли и оценить вклад имевших место институциональных соглашений в формирование новых компетенций в российской экономике. Однако слишком сильная специфика рассматриваемой отрасли (начнем с того, что в мире не так много крупных газодобывающих стран для более или менее приемлемой аналогии) и ситуации в целом затрудняет нахождение аналогов, хотя и не исключает его.

Применительно к эмпирическим оценкам конкурентной политики такая ситуация порождает, во-первых, вопрос о введении дополнительных факторов в анализ – в частности, фактора возможностей и стимулов предприятий к инновационной активности до и после вмешательства антимонопольного органа.

Такой подход может вызвать ряд формальных вопросов, прежде всего о том, надо ли именно антимонопольному органу учитывать такие дополнительные факторы, и какое отношение он в сущности имеет к промышленной политике – к развитию новых отраслей, в том числе. Но эти вопросы по сути давно решены в антимонопольном законодательстве, в том числе в российском, где положительные факторы для технического, экономического прогресса рассматриваются как основание для неприменения антимонопольных санкций.

Во-вторых, «рациональное бездействие» антимонопольного органа в ряде случаев также может рассматриваться как элемент конкурентной политики. Часто оценка конкурентной политики подразумевает оценку действий – разрешения или запрета на слияние, наказания за ограничение конкуренции – но не сохранения статус-кво, хотя невмешательство в те или иные неоднозначные с антимонопольной точки зрения практики также заслуживает внимания и учета в составе лучших практик, как и активные действия.

2.1.2 Дела о трансформаторной стали в России и ЕАЭС: наднациональный контекст

Оценки эффектов конкурентной (антимонопольной) политики могут существенно усложняться, если речь идет о мерах длительного срока действия в условиях динамично меняющейся ситуации, а также если эти решения имеют трансграничные внешние эффекты.

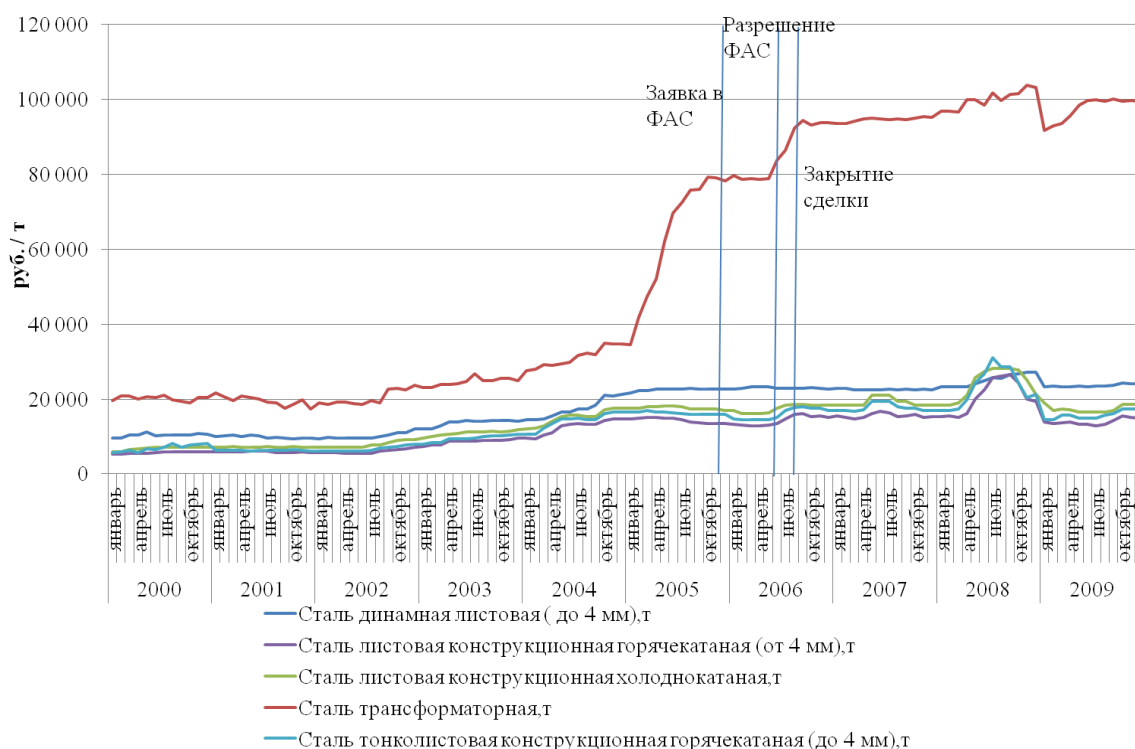
Примером комбинации этих двух факторов является ситуация, сложившаяся в последние десять с лишним лет на российском рынке трансформаторной стали. Трансформаторная сталь – это специальный вид стали (электротехническая анизотропная

сталь), пригодной для производства трансформаторов. В России в первой половине 2000-х годов только две компании могли ее производить.

В 2006 году произошла сделка экономической концентрации, приведшая к монополизации рынка трансформаторной стали на территории России: ОАО «НЛМК» купило ООО «ВИЗ-Сталь», так что мощности двух производителей объединились в структуре единой корпорации. При этом именно на рынке трансформаторной стали сформировалась абсолютная монополия.

Следствием такой консолидации может быть рост цен, ограничение производства или иной аспект злоупотребления доминирующим положением нового монополиста. В то же время нельзя исключать и позитивных эффектов сделки концентрации, поскольку создание единого крупного предприятия может вызвать немалые эффекты масштаба, снизить издержки и в конце концов привести даже к снижению цен на рынке.

На первый взгляд, ситуация складывалась в пользу подтверждения гипотезы о негативных для потребителей последствий такого слияния: в период лета 2006 года был зафиксирован существенный рост цен, заметный «невооруженным глазом» (Рисунок 1).



Источник – Росстат

Рисунок 1– Динамика цен на трансформаторную сталь и цен на рынках сопоставления, 2000–2009 годы, руб. / т

Хронология сделки такова: в ноябре 2005 г. ОАО «НЛМК» подало заявку в ФАС России на покупку ООО «ВИЗ-Сталь», в декабре 2005 г. антимонопольная служба начала

рассмотрение сделки, в начале июня 2006 г. ФАС России выдала разрешение на сделку, с предписанием в адрес вновь образованной структуры по ограничению роста цен темпом не более 3% в месяц, и в середине августа 2006 г. сделка была завершена. Действительно, с мая по сентябрь 2006 г. цены на трансформаторную сталь возросли на 19,7%, что соответствует очевидной гипотезе: формирующаяся монопольная структура в преддверии начала действия предписания постаралась максимизировать финансовый результат за счет эксплуатации потребителя.

С другой стороны, обычное для метода «разность-в-разностях» сравнение изменения цен на рынке трансформаторной стали с «контрольными» рынками – в частности, с рынками листовой стали разной толщины, холоднокатаной и горячекатаной, а также специальной динамной стали (также электротехнической стали, но с неориентированным зерном) – в тот же период свидетельствует против однозначных выводов. Дело в том, что цены на горячекатаную листовую сталь разных толщин возросли на 23–24%, а цена холоднокатаной листовой стали – на 13–14%. Правда, цена динамной стали в тот же период снижалась.

В любом случае, то, что цены на сопоставимые товары на рынках, где не происходило аналогичной степени монополизации, растут не менее быстро, чем цены на исследуемый товар, позволяет поставить под сомнение факт злоупотребления доминирующим положением в виде установления монопольно высокой цены.

Несколько более убедительной в этом смысле (хотя и менее яркой) представляется ценовая динамика после слияния. Так, в период с сентября 2006 г. по декабрь 2007 г. из всех сопоставляемых товаров цены только на трансформаторную сталь повысились (хотя и всего на 1%), тогда как другие стали подешевели на 1–6%. С другой стороны, в первом полугодии 2008 г., когда на фоне всеобщего роста сырьевых цен другие стали подорожали на 11–57%, цена трансформаторной стали выросла лишь на 3% за полгода, то есть меньше, чем можно было бы сделать в рамках предписания. Правда, это можно списать на то, что цена уже могла тогда находиться на монопольно высоком уровне.

Так или иначе, предписание вступило в силу, а слияние было разрешено.

Но по прошествии более десяти лет оно получило достаточно широкий резонанс снова. Предписание действовало 20 лет, оно продолжает действовать до сих пор.

Обратим внимание, что предписание – в котором речь идет не о непревышении темпа роста цен 3% ежемесячно без согласования с ФАС – было выдано исключительно для внутреннего рынка. В отношении внешних покупателей оно не распространялось. Соответственно, одним из ожидаемых эффектов слияния могла бы стать эксплуатация

внешних потребителей, хотя с учетом наличия конкурентов на мировом рынке это было бы сделать более проблематично.

Отсюда вытекает важное последствие для эмпирической оценки мер конкурентной политики: важно оценивать меру с учетом в первую очередь последствий для той целевой группы, интересы которой поддерживала эта мера (необязательно при этом принимать аналогичную приоритизацию для других мер или собственного поведения).

Данная ситуация усложняется при возникновении в деле государственных границ и наднациональных принципов регулирования. В случае с ОАО «НЛМК» сложилась следующая ситуация: из-за обесценения рубля в 2014–2015 годах при относительной стабильности мировых цен в других валютах мировая рублевая цена трансформаторной стали резко возросла, в отличие от российской. Но выравнивание цен с мировыми не происходило из-за предписания – ОАО «НЛМК» могло повышать цены лишь на 3% в месяц, а девальвация рубля произошла гораздо стремительнее. В этих условиях металлургическая компания начала планомерно повышать внутренние цены темпом около 3% в месяц, чтобы добиться выравнивания внешних и внутренних цен. Одновременно росли и цены на рынках созданного в 2015 году ЕАЭС, в частности цены для потребителей из Казахстана. Но темп роста цен для них в отдельные моменты был несколько выше. ОАО «НЛМК» шло на это в связи с тем, что выданное в 2006 году предписание распространялось на российский рынок, но не рынки ближнего зарубежья.

В результате этих практик в 2017 году Департамент антимонопольного регулирования Евразийской экономической комиссии (ЕЭК) признал ОАО «НЛМК» виновным в нарушении антимонопольного законодательства и назначил крупный штраф в связи с якобы имевшей место дискриминацией казахстанских потребителей.

Это решение имеет неоднозначную интерпретацию, даже если абстрагироваться от достаточно сложного вопроса о географических границах конкретного рынка. С одной стороны, действительно имело место различие в ценах между потребителями по географическому признаку в рамках единого экономического пространства ЕАЭС. С другой стороны, приняв такое решение, ЕЭК фактически задним числом распространила предписание, выданное ФАС России в отношении российских потребителей более 10 лет назад, еще и на потребителей Казахстана. Но в основе предписания ФАС России лежала именно защита отечественных потребителей.

С точки зрения эмпирической оценки конкурентной политики в данном случае важен не столько сам конфликт, сколько наличие трансграничного внешнего эффекта от решения антимонопольного органа 2006 года, который привел к формированию монополии не только относительно российских, но и относительно экспортных потребителей.

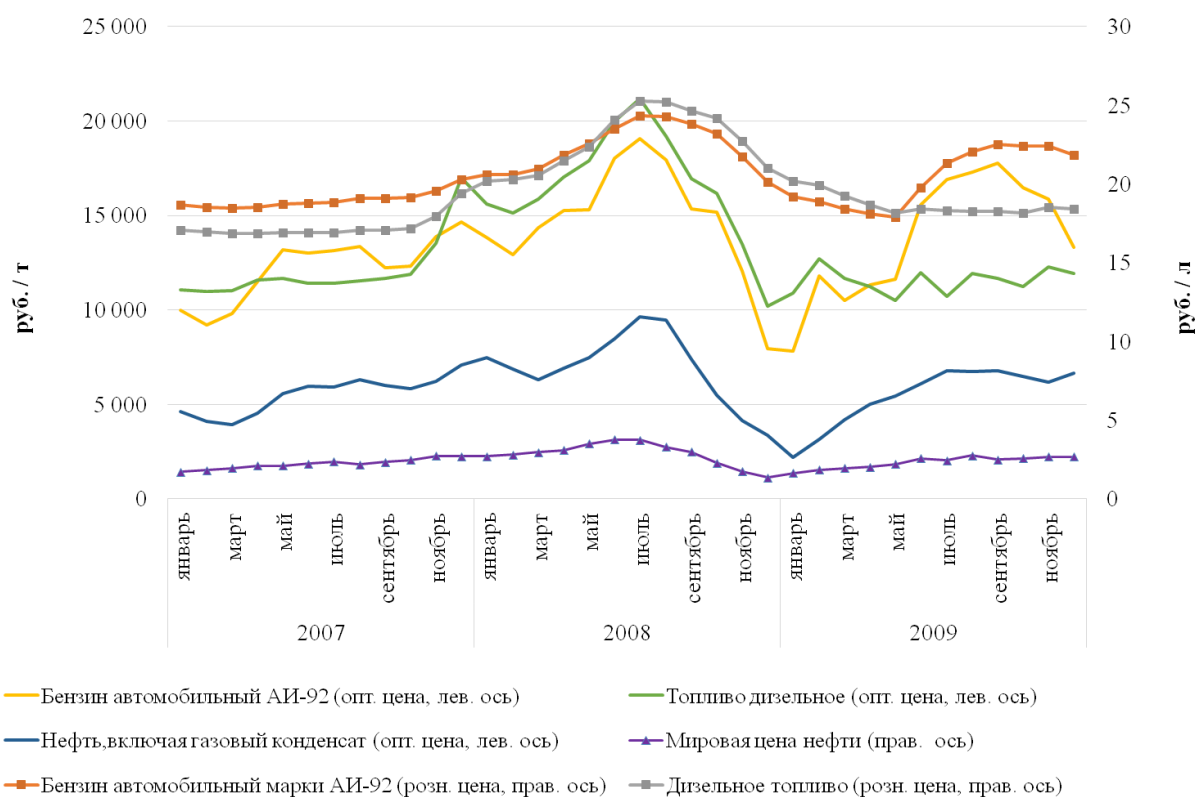
Соответственно, в подобных ситуациях следует учитывать и внешние эффекты антимонопольных решений, пусть даже сам антимонопольный орган в явном виде их не принимает во внимание.

2.2 Рынки нефти и нефтепродуктов

2.2.1 Три «волны» антимонопольных дел против нефтяных компаний

Антимонопольные дела против крупнейших нефтяных компаний России были возбуждены в связи с предполагаемыми нарушениями антимонопольного законодательства, которые выразились в завышении цен на нефтепродукты в 2007–2011 годах. В этот период на мировом рынке нефти наблюдались серьезные колебания конъюнктуры, сначала в связи с быстрым ростом цен на фоне дефицита на глобальном рынке нефти, потом в связи с резким спадом цен в контексте мирового экономического кризиса.

В рамках первых двух «волн» компании фактически обвиняли в несоответствии масштабов и динамики повышения и снижения цен на внутренних рынках нефтепродуктов цен объективным реалиям конъюнктуры российского и мирового рынка (Рисунок 2).



Источник — Росстат

Рисунок 2 — Динамика цен на нефть и нефтепродукты в России и мировой цены на нефть, 2007–2009 годы

Сопоставление рядов цен на нефтепродукты и на нефть не дает однозначных оснований для выводов как о наличии нарушения, так и о последствиях антимонопольного расследования для дальнейшего развития рынков.

Более важными представляются долгосрочные последствия произошедшего разбирательства. Для разрешения регулярно имевших место конфликтных вопросов и предотвращения повторения разбирательств такого рода в 2012–2013 годах были приняты меры по активному развитию биржевой торговли нефтепродуктами, а именно решения о критериях равномерности и регулярности реализации нефтепродуктов на бирже (утв. Постановлением Правительства Российской Федерации от 11 октября 2012 г. № 1035) и о минимальной доле нефтепродуктов, которую должны продавать на бирже доминирующие на рынке субъекты (утв. совместным приказом ФАС России и Минэнерго России от 30 апреля 2013 г. № 313/13/225).

Помимо этих решений, ряд нефтяных компаний под влиянием ФАС России и в целях предотвращения дальнейших обвинений приняли т. н. «торговые политики», то есть правила ведения бизнеса, которые были бы согласованы с антимонопольным регулятором и соответствие которым было бы «гарантией» от антимонопольного преследования.

Эти решения существенно повлияли на ситуацию на рынках нефтепродуктов России в долгосрочном периоде

Применительно к эмпирическим оценкам эффектов антимонопольной политики отсюда возникает вопрос о «временном окне» оценки и об учете всех причинно-следственных связей в контексте принятого антимонопольного решения. Так, в данном случае указанные изменения рыночного регулирования тоже фактически стали результатом, последствием «волн» антимонопольных расследований, которые также следовало бы учитывать в анализе.

2.3 Химическая промышленность

2.3.1 Дело о каустической соде

Антимонопольное разбирательство по делу ОАО «Единая торговая компания» (ОАО «ЕТК») было связано с тем, что указанная фирма обвинялась в координации картеля, якобы созданного основными производителями жидкой каустической соды в России.

Особенность бизнеса по производству каустической соды состоит в том, что продукт (по химической формуле это гидроксид натрия) получается в ходе химической реакции с участием воды и поваренной соли при определенных условиях, так что в результате, кроме гидроксида натрия, выделяются хлор и водород.

И гидроксид натрия, и хлор в дальнейшем используются в различных отраслях, но высокая степень опасности того и другого вещества заставляет крайне аккуратно подходить к организации координации взаимоотношений производителей и потребителей. В частности, каустическая сода доставляется в специальных цистернах, но срок доставки должен быть ограничен, так чтобы груз не находился в цистернах длительное время, в противном случае возможны крайне неблагоприятные последствия для внешней среды.

Таким образом, возникновение краткосрочного дисбаланса на рынке каустической соды в рыночных условиях, без участия какого-либо стороннего регулятора, который сознательно бы направлял продуктовые потоки, способно создать негативные внешние эффекты. Иными словами, в терминах теории трансакционных издержек [9], высокая специфичность ресурса в данном случае способствует выработке не рыночного, а гибридного механизма управления трансакциями между партнерами. В связи с этим само по себе существование дополнительной координации на рынках такого рода способно повышать общественное благосостояние.

На данном рынке, как и в случае дела о трубах большого диаметра, особенности институционального механизма регулирования отношений между сторонами рынка способны, с одной стороны, вызвать претензии у антимонопольного органа, но, с другой стороны, способно и принести положительные внешние эффекты.

В этом случае при эмпирической оценке эффектов антимонопольных решений любыми методами необходимо принимать во внимание изменение общественного благосостояния с учетом указанных обстоятельств. Сложность состоит в том, что эти эффекты не всегда выражаются в терминах цен и объемов, поэтому имитационное (симуляционное) моделирование рынка может быть малоэффективным, а метод финансового анализа событий и квазиэксперимента потребуют модификаций.

3 Оценка применения методов эмпирического анализа конкурентной политики

3.1 Сценарии применения альтернативных методов оценки конкурентной политики

Использование альтернативных методов оценки конкурентной политики может привести к различным результатам применительно к одному и тому же комплексу мер в одной и той же отрасли.

Если антимонопольная служба делала бы акцент на применении какого-либо из методов, то это могло бы существенно повлиять на состав применяемых инструментов – то есть, в частности, антимонопольных санкций и предписаний – и активность их использования. Результаты оценки мер конкурентной политики *ex post*, полученные в предыдущем разделе, позволяют реконструировать виртуальные сценарии деятельности антимонопольных органов – как они должны были бы вести себя для достижения поставленных целей по защите конкуренции и обеспечению развития отраслей и рынков.

Анализ влияния сделки экономической концентрации 2006 года – слияния НЛМК и ВИЗ-Стали – указывает на значимое положительное влияние на цены этой сделки именно на том рынке, который был де-факто монополизирован. Вывод, который из этого следует, состоит в избыточной мягкости ФАС России по отношению к этой сделке, обеспечившей реализацию возможностей повышенной рыночной власти вновь образованной единой компании. Последующее решение ФАС совпало со снижением цен на трансформаторную сталь, а отмена его Высшим арбитражным судом, возможно, стала фактором нового роста цены.

Таким образом, последствия решений Федеральной антимонопольной службы в металлургической отрасли в целом характеризуются этим методом как положительные, если учесть последовательность мер по отношению к той или иной компании. Слияние на рынке трансформаторной стали привело к росту цен на последнюю, но дело, возбужденное впоследствии, скорректировало данный рост. При этом, как отмечалось выше, решение суда, принятое против антимонопольного органа, является отрицанием рассматриваемой конкурентной политики, поэтому повышение цены на трансформаторную сталь после отмены решения Федеральной антимонопольной службы также говорит об эффективности принятой ею меры антимонопольной политики.

Следуя этим оценкам, ФАС России не должна была разрешать слияние ВИЗ-Стали и НЛМК или же, по крайней мере, выдать более жесткое ценовое предписание;

преследовать объединенную компанию за отклонение цен от мировых уровней, а суду не следовало отменять решение ФАС России.

В то же время результаты анализа с помощью имитационного моделирования могли бы существенно модифицировать эти выводы. Рост цен после слияния вполне объясним динамикой цен на международном рынке, которая в свою очередь объясняется мировой макроэкономической конъюнктурой, а именно ростом глобального спроса на сырьевые товары на фоне подъема экономики развивающихся стран. Цена на российском внутреннем рынке при этом вполне соответствует мировой цене на трансформаторную сталь как в статике, так и в динамике.

Поэтому вывод относительно оценок эффектов антимонопольной политики на данном этапе будет иным: решение ФАС России о разрешении слияния не изменило и не могло существенно поменять ценовую ситуацию на внутреннем рынке, определяемую внешнеэкономической конъюнктурой, если только ФАС России не выдвинула бы намного более жесткие предписания, чем это было фактически сделано. У одной или у двух фирм цена все равно соответствовала бы мировой. Но если бы ФАС России предъявила более жесткие требования (например, ограничение роста цены не более чем на 1% или вовсе их стабилизация), то это бы привело к серьезному искажению конъюнктуры на внутреннем рынке относительно внешнего, и наряду с ценовым предписанием приходилось бы вводить серьезные ограничения по объемам внешней торговли. С некоторыми подобными искажениями вследствие действующего предписания российские металлурги уже столкнулись в рамках дела, рассмотренного Евразийской комиссией, также для рынка трансформаторной стали (подробнее проанализировано в разделе 2 этой работы). Но и ожидать эффектов на снижение цены вследствие экономии издержек за счет слияния компаний также не приходится.

Следуя этой логике, ФАС России не должна вмешиваться в данном случае в процесс экономической концентрации, при условии что рынки трансформаторной стали остаются открытыми, а объединенная компания не оказывает большого влияния на цены мирового рынка.

Развитие событий на следующем этапе, через несколько лет после слияния и на фоне кризиса, в 2009–2011 годах, когда цены на российском и на мировом рынках снижались, но на российском рынке это происходило медленнее, что и стало поводом для возбуждения нового антимонопольного расследования ФАС России, подсказывает несколько иную логику поведения ФАС России. Имитационная модель показывает, что объединенная фирма может вести себя как дискриминирующий монополист на международном и

внутреннем рынках, когда оказывается в сложных финансовых условиях, а именно в случае роста средних постоянных издержек при экзогенном снижении спроса.

В результате оказывается, что ФАС России, с одной стороны, обоснованно квалифицирует поведение российской компании как использование рыночной власти к ущербу потребителей; с другой стороны, для этого поведения есть объективные основания: сближение повысившихся средних издержек и резко снизившейся мировой цены, так что рентабельность компании существенно сокращается по сравнению с предыдущими периодами, в том числе на внутреннем рынке, даже несмотря на относительное завышение цен на внутреннем рынке. Более того, если бы ФАС России не разрешила слияние, возникли бы риски еще большего повышения средних постоянных издержек для меньших по размеру фирм.

Таким образом, с учетом второго, кризисного этапа развития рынка оценка с помощью имитационного моделирования дает следующие рекомендации для ФАС России. Слияние экспортно-ориентированных компаний, зависимых от внутреннего рынка, в условиях благоприятной конъюнктуры не принесет существенных положительных или отрицательных эффектов с точки зрения рисков их антиконкурентного ценообразования, ведь цена зависит от мировой. В условиях плохой конъюнктуры, когда рентабельность компании на всех рынках сокращается, она может склониться скорее к стратегии дискриминирующего монополиста, однако, если разрешить слияние, новая компания предположительно станет более устойчивой к внешним шокам из-за сокращения издержек, и переход к антиконкурентной стратегии будет менее вероятен.

Ценовые предписания в условиях зависимости цены от внешнего рынка, его нестабильности и при высокой волатильности курса рубля в значительной степени теряют смысл: дискриминационное поведение может возникнуть скорее при сокращающемся спросе и падающих ценах, когда ограничения на рост цены не будут актуальными.

Подытоживая сказанное выше, получим следующие сценарии применения разных подходов к анализу:

- при оценке с помощью квазиэкспериментальных методов ФАС России должна была бы запретить слияние или наложить жесткие предписания с серьезными наказаниями за отклонения;
- при оценке с помощью имитационного моделирования ФАС России должна была бы разрешить слияние, не накладывая ценовых предписаний собственно в части уровня или роста цен, но ввести контроль относительно соотношения российских и мировых цен, следить за открытостью рынка.

Основной вывод из этого противоречивого результата состоит в необходимости применения комплекса эмпирических методов к анализу эффектов антимонопольной политики.

Заметим, что в части эффективности ценовых предписаний к похожим выводам о более высокой эффективности предписаний, основанных на сопоставлении с мировым рынком, пришли также С. Авдашева и Д. Корнеева при сравнительном анализе рассмотренной сделки НЛМК и ВИЗ-Стали, а также сделки концентрации между Русалом, СУАЛом и Glencore [6]. Наша работа также подтверждает пост-фактум обоснованность действий ФАС России (разрешения с предписанием) в этом случае.

Интересным дополнительным результатом анализа дела о трансформаторной стали является влияние решений о возбуждении дел на рынках металлургии на динамику цен: само решение о возбуждении дела в связи с антиконкурентным завышением цен ведет к их снижению. Таким образом, элементом стратегии ФАС России в случае подозрений на монополю высокую цену может стать возбуждение дел даже при сомнительной перспективе победы: политика ФАС России может считаться сигналом для всех участников рынка об адаптации своего поведения к конкурентным нормам. На практике реализации этого сценария препятствует репутационная важность выигрыша дел при их оспаривании (подробнее см. результаты работы С. Авдашевой и соавторов [10]).

3.2 Рекомендации по методике оценки и отбора механизмов конкурентной политики

Рассмотренные в этой работе методы эмпирической оценки эффектов антимонопольной или – говоря более широко – конкурентной политики дают основания для квалификации деятельности антимонопольной службы в рассмотренных случаях и последующего отбора применяемых ею инструментов.

Результаты эмпирических оценок с применением разных методов свидетельствуют о том, что во многих случаях пост-фактум анализ решений ФАС России подтверждает их обоснованность. Но в отдельных случаях – например, на рынке каустической соды – где решения были впоследствии отменены, оценка эффектов порождает сомнения в правоте первых выводов антимонопольной службы. В других случаях – а именно в ходе мер для рынка трансформаторной стали – оценка эффектов дает основания говорить о возможной модификации подхода ФАС России к применению конкретных антимонопольных инструментов.

Выбор методов исследования в значительной мере зависит от информационных ограничений: полномасштабное имитационное моделирование (а не частичная оценка, примененная в работе) требует детальных данных об экономических характеристиках участников рынка (в частности, о разного рода издержках), об экзогенных факторах, влияющих на потребление и производство, подробной истории цен и объемов продаж. Финансовый анализ событий предполагает наличие эффективных финансовых рынков, не говоря уже о том, что участниками рынка должны быть публичные компании. Метод разности в разностях требует наличия сопоставимой контрольной группы (т. е. рынка), практически идентичной наблюдаемой группе во всем, кроме исследуемого антимонопольного воздействия.

Поэтому полноценное использование всех трех методов далеко не всегда возможно, но даже их элементы могут стать серьезным подспорьем для реконструкции эффектов.

Использование нескольких методов для оценки эффектов тех или иных мер конкурентной политики позволяет получить более надежные выводы. Более того, в каждом из методов проводится своего рода аппроксимация целей конкурентной политики. Поэтому использование нескольких из них дает более полную картину. Так, при использовании метода финансового анализа событий цели конкурентной политики аппроксимируются через экономические показатели компаний участников рынка, на котором проводится конкурентная политика, которые в свою очередь аппроксимируются через доходность таких компаний. При этом увеличение доходности акции компании может означать как повышение ее эффективности, так и рост рыночной власти такой компании. Тогда при невозможности разделить эти два эффекта путем анализа динамики доходности акций компаний конкурентов и/или компаний потребителей, данная аппроксимация не работает. Таким образом, конкуренция, на защиту и развитие которой направлена конкурентная политика, проявляется во взаимном влиянии компаний друг на друга, и оценке подлежит результат такой конкуренции, который проявляется в доходности акций компаний. Стоит отдельно отметить, что принятие во внимание эффективности фирмы означает: оценка эффективности конкурентной политики методом финансового анализа событий основана на предпосылке о применении принципа взвешенного подхода, где ограничение конкуренции и рост рыночной власти может быть оправдано, если это компенсируется достаточным ростом эффективности.

Метод разности в разностях аппроксимирует цели конкурентной политики через цены на рассматриваемом рынке, которые, так же как и доходность акций участников рынка, являются результатом конкуренции. Применение данного метода основано на предпосылке о том, что изменение цен является только следствием конкурентной борьбы,

поэтому важно включить в спецификацию модели все возможные факторы, обуславливающие динамику цен помимо конкурентной борьбы, на которую, как предполагается, оказывает влияние анализируемая мера конкурентной политики. При этом стоит учесть, что компании могут менять цены также в связи с той или иной мерой конкурентной политики, но не из-за того, что выросла или снизилась конкуренция на рынке. Тогда интерпретация эффективности принятой меры будет отличаться. Например, возбуждение дела против фигурантов предполагаемого картельного сговора в одном случае может привести к снижению цен, что может быть интерпретировано как повышение интенсивности конкуренции после состояния антиконкурентного сговора. В другом случае возбуждение дела против участников возможного картеля может привести даже к повышению цен в связи с тем, что компании понимают: ущерб от картеля, вероятно, будет оцениваться на основании разницы в цене во время существования картельного сговора и до и/или после него. Таким образом, не исключено существование «эффекта наблюдателя».

По итогам проведенного анализа можно сделать две основные рекомендации по оценке и отбору механизмов конкурентной политики.

Во-первых, применение перечисленных методов оценки эффектов может стать основой для конкретных рекомендаций антимонопольным органам, позволяя на деле, а не декларативно применять т. н. «метод взвешенного подхода» (*rule of reason*). Действительно, для оценки сделок экономической концентрации или квалификации поведения компаний с учетом эффектов для общественного благосостояния желательно дополнить умозрительное прогнозирование эффектов конкретным массивом данных об эффектах конкретных мер.

Во-вторых, наблюдаемая неоднородность, порой даже противоречивость полученных результатов заставляет применять перечисленные методы в комплексе, тем более что нередко они дают ответы на разные вопросы. Например, метод разности в разностях, примененный к динамике цен на трансформаторную сталь, отвечает на вопрос, является ли динамика на исследуемом рынке аномальной, тогда как метод имитационного моделирования определяет факторы этой динамики.

В то же время не следует забывать и об издержках применения эмпирических методов оценки эффектов конкурентной политики пост-фактум. Например, в этой работе был исследован весьма ограниченный набор кейсов, позволивший прийти к ряду разнородных, специфических результатов, которые сложно тиражировать повсеместно. Полномасштабная реализация этих методов для широкого спектра антимонопольных дел связана с серьезными издержками, поэтому целесообразно в первую очередь применить их к приоритетным делам по масштабам, значимости для других рынков или распространенности аналогичных проблем на разных рынках.

Заключение

Эволюция подходов к конкурентной политике на протяжении последнего полувека сильно зависела от более фундаментальной оценки движущих факторов экономического роста и развития, включая роль государства, оценку важности промышленной и внешнеторговой политики и понимание того, насколько ценны проконкурентные или, напротив, антиконкурентные элементы вышеуказанных направлений политики для экономического развития, насколько существенный вклад может внести конкуренция в создание и внедрение инноваций.

Различия в подходах между странами, в частности – между развитыми и развивающимися государствами, хотя не только между ними – затрудняют «трансплантацию» методов оценки эффектов конкурентной политики, просто потому что многие методы могут принципиально не учитывать серьезные внешние эффекты порождаемые конкурентной политикой вне конкретного рынка, а следовательно – сильно недооценивать или переоценивать ее эффективность.

Внешние эффекты мер конкурентной политики (или «рационального бездействия» антимонопольного органа) могут касаться развития промышленного производства – например, создания новой конкурентоспособной отрасли, с новыми технологиями и компетенциями. Так происходило в российской отрасли труб большого диаметра, в развитие которой существенный вклад внесли специфические форматы отношений между участниками, впоследствии вызвавшие претензии ФАС России. Другой пример – предотвращение рисков аварий, как это было в случае координации деятельности участников рынка каустической соды, также попавших под санкции ФАС России. У конкурентной политики могут возникать серьезные трансграничные внешние эффекты, которыми государство может пренебрегать или даже поощрять их, как делают США при лояльной политике относительно экспортных картелей или российское антимонопольное ведомство при составлении ценовых предписаний, относящихся только к отечественным, но не к зарубежным партнерам доминирующих фирм. Последний случай был характерен для слияния крупнейших производителей на рынке трансформаторной стали.

Все эти примеры указывают на широкий контекст принимаемых мер для общественного благосостояния, а следовательно и на возможную потребность в выходе за рамки распространенных инструментов при оценке эффектов конкурентной политики.

Несмотря на описанные проблемы комплексного подхода к эмпирической оценке эффектов конкурентной политики, в качестве базовых вариантов оценки следовало бы

использовать известные и относительно отработанные методы оценки с последующей корректировкой.

Изучение мирового исследовательского опыта показало, что среди таких методов наиболее признанными и широко используемыми являются методы разности разностей, финансового анализа событий, имитационного моделирования.

В то же время и в ведущих зарубежных юрисдикциях по развитию антимонопольного законодательства и правоприменения, и тем более в России практическое применение инструментария этих методов является весьма ограниченным.

В настоящее время наиболее целесообразным для практики представляется использование комплекса методов эмпирической оценки эффектов конкурентной политики: по отдельности их результаты нередко противоречивы, так как они, строго говоря, касаются разных аспектов квалификации деятельности участников рынка. Кроме этого, у каждого из них есть существенные информационные ограничения. Так, для метода финансового анализа событий этой слабостью является сомнительная эффективность российского финансового рынка и ограниченность числа возможных объектов исследования. Метод разности разностей страдает от сложности корректного подбора контрольной группы для проведения полноценного квазиэксперимента. Метод имитационного моделирования очень требователен к исходным данным, поэтому и в зарубежной практике он рассматривается либо как ненадежный, либо как чрезмерно затратный. Несомненные недостатки, которые усугубляются в условиях российской институциональной среды, есть и у других методов, однако комплексное их использование может дать основания для надежности полученных результатов.

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ

- 1 Neven D., Zenger H. Ex post evaluation of enforcement: a principal-agent perspective // De Economist. 2008. No. 156. P. 477–490.
- 2 Kovacic W.E. Evaluating Antitrust Experiments: Using Ex Post Assessments of Government Enforcement Decisions to Inform Competition Policy // George Mason Law Review. 2001. Vol. 9, No 3. P. 843-861.
- 3 Dutz M.A., Vagliasindi M. Competition policy implementation in transition economies: an empirical assessment / EBRD and World Bank. 1999. Working paper No 47.
- 4 Christiansen A., Kerber W. Competition Policy with Optimally Differentiated Rules Instead of “per se rules versus rule of reason” // Journal of Competition Law and Economics. 2006. Vol. 2, No. 2. P. 215–244.
- 5 Don H., Kemp R., Sinderen J.V. Measuring the economic effects of competition law enforcement // De Economist. 2008. No. 156. P. 341–348.
- 6 Авдашева С.Б., Корнеева Д.В. Конкурентная политика на экспортоориентированных рынках: действительно ли компенсирующие меры эффективны? // Экономический журнал ВШЭ. 2016. Т. 20. No 3. С. 442–470.
- 7 Davies S.W., Ormosi P.L, A Comparative Assessment of Methodologies Used to Evaluate Competition Policy // Journal of Competition Law & Economics. 2012. Vol. 8, No. 4. P. 769-803
- 8 Avdasheva S., Tsytulina D. The effects of M&As in highly concentrated domestic vis-à-vis export markets: By the example of Russian metal industries // Research in International Business and Finance. 2015. No 34. P. 368–382.
- 9 Williamson O. The Mechanisms of Governance. – N.Y., Oxford: Oxford University Press, 1996
- 10 Avdasheva S., Golovanova S., Katsoulacos Y. The Impact of Performance Measurement on the Selection of Enforcement Targets by Competition Authorities: The Russian Experience in an International Context // Public Performance & Management Review. 2018. DOI: 10.1080/15309576.2018.1441036