

Конкурентная политика как импортированный институт

Анастасия Шаститко

Принципы конкурентной политики были сформированы в США и Европе задолго до того, как конкурентная политика появилась в России. Конкурентная политика в России, с одной стороны, обусловлена этими принципами, с другой стороны, имеет свою специфику. Прежде всего эта специфика связана с тем, что Россия относится к категории развивающихся стран. Для понимания функционирования конкурентной политики в России, и в частности одной из ее основных составляющих – экономического анализа, я предлагаю рассмотреть конкурентную политику в качестве импортированного института в рамках задачи экономического развития страны.

В данной работе представлена первая часть исследования, которая посвящена анализу дискуссии о вопросе взаимоотношения между конкурентной политикой и экономическим развитием (development). Данный вопрос является темой множества эмпирических и теоретических исследований. Мнения относительно взаимоотношения между конкурентной политикой и экономическим развитием варьируются от «конкурентная политика может не отвечать целям экономического развития, и тогда не должна иметь место» (Singh, 1999) до «конкурентная политика положительно влияет на экономическое развитие в любом случае» (Nikomborirak, 2006). Разница во мнениях зависит от методологии и предпосылок соответствующих исследований, а также от убеждений исследователей. На основе их анализа во второй части исследования будет рассмотрено формирование и функционирование конкурентной политики в России, в частности, антимонопольный закон РФ, Порядок проведения анализа состояния конкуренции на товарном рынке, утвержденный приказом ФАС России от 28.04.2010 № 220, и выборка дел из антимонопольной практики в России (вторая часть исследования будет представлена в другой работе).

Дискурс о роли конкурентной политики в экономическом развитии

Роль конкурентной политики в развивающихся странах в значительной степени зависит методологических предпосылок. Согласно известному спору о методе, экономическое развитие можно рассматривать как в рамках методологического индивидуализма, когда поведение людей следует законам, характер которых соответствует законам природы, и обусловлено условиями принятия решений, а экономические законы считаются универсальными; так и в рамках холистического метода, когда поведение людей обусловлено не только условиями принятия решения, а также способы принятия решений формируются исторически, и соответственно экономические законы не являются универсальными. В рамках холистического метода можно выделить как минимум два подхода, согласно первому из которых, экономическое развитие само по себе является историческим процессом, характер которого соответствует закону природы. Более того каждое общество имеет одинаковый потенциал и соответственно неизбежно пройдет определенный путь развития. Согласно второму подходу, общество является активным участником экономического развития, и экономическое развитие не предопределено, а зависит от контекста. Также можно выделить два типа систем: система, зависящая от изначальных условий, и система, зависящая от выбранного пути (path dependent). Результат работы систем первого типа зависит только от изначальных условий, так как остальное обусловлено законом движения (law of motion), которые является универсальным. Результаты работы систем второго типа зависят от выбранного пути, так как высоки издержки переключения, имеет место стратегическая комплементарность.

Роль конкурентной политики в развивающихся странах также зависит от понимания того, в чем состоит экономическое развитие и какие его основные факторы. Такое понимание претерпело кардинальные изменения за историю существования проблемы экономического развития (Knutsson, 2009). Автор проводит анализ теорий экономического развития в исторической перспективе,

начиная с периода после Второй мировой войны (очевидно, что теории экономического развития имели место и раньше). Теории экономического развития многообразны, и им посвящено множество исследований. Рассмотрим те их аспекты, которые могут повлиять на интерпретацию роли конкурентной политики в экономическом развитии.

После Второй мировой войны проблема экономического развития рассматривалась в терминах экономической отсталости, а процесс развития заключался в том, чтобы бедные страны по средствам имитации догоняли бы богатые страны. Экономический рост был синонимом экономического развития, развитие индустриального сектора рассматривалось как источник экономического роста, а основными механизмами экономического развития были государство и планирование. В вопросе международной торговли превалировало мнение структуралистов, которое ставило под вопрос положительный эффект открытой экономики для экономического развития. Их наиболее известный тезис заключался в том, что для бедных стран, экспорт которых в основном состоит из первичных благ (primary products), открытая экономика будет означать ухудшение условий торговли (decline of terms of trade) и соответственно снижение благосостояния; и вместо того, чтобы участвовать на международном рынке, исходя из текущих сравнительных преимуществ (comparative advantage), необходимо изменить структуру преимуществ с помощью защиты национальных предприятий (политика импортозамещения).

Понимание экономического развития того времени хорошо отражает концепция Ростова, согласно которой экономическое развитие является линейным, и каждая страна должна пройти через определенные ступни развития (Rostow, 1960). Такое понимание экономического развития продержалось в качестве основного до конца 60-х. Среди главных критиков такого подхода были приверженцы теории зависимости (dependency theory), которые говорили о том, что он является а-историческим, а также не учитывает внешние факторы. В 70-е понимание того, что экономическое развитие является чем-то большим, чем экономический рост, стало более заметным, фокус сместился на непосредственное решение проблемы бедности

и занятости. Основными критиками главенствующего подхода к экономическому развитию были приверженцы движения другого развития (another development movement), которые говорили о том, что такой подход не принимает в расчет последствия для окружающей среды; ставка на индустриальный сектор делает экономическое развитие недолговременным (unsustainable) и ведет к культурной стандартизации, а также исключает из процесса интересы определенных групп. Таким образом, шло противостояние тех, кто считал, что нужды являются универсальными и объективными и тех, кто считал, что они зависят от территориального и временного контекста.

80-е годы были ознаменованы переходом от государства и планирования к рыночному механизму, как главной движущей силе экономического развития. Возможная роль государства стала заключаться в содействии работе рыночного механизма. Единственным путем к экономическому развитию стала считаться либерализация рынков. Максимизация торговли стала практически синонимом экономического развития. Появились также политические условия для предоставления международной помощи со стороны МВФ и Мирового банка. Основными критиками главенствующего подхода к экономическому развитию этого периода можно считать приверженцев теории пост-девелопментализма, которые говорили о том, что он основан на предпосылке о том, что, у, так называемых, развитых стран есть решения проблем экономического развития и право навязывать эти решения, так называемым, развивающимся странам; и данная предпосылка только повторяет логику превосходства Запада колониального периода.

Уже к началу 90-х возможная роль государства была пересмотрена, было признано, что оно, как минимум должно предоставлять базовые социальные услуги, а также обеспечивать институциональную среду, необходимую для функционирования рынков. Также большее внимание получили вопросы демократии и прав человека. Широкое распространение получило понимание экономического развития как увеличения возможностей (capabilities) (Sen, 1999). С точки зрения этого подхода, увеличение свобод является и основной целью, и

основным методом для достижения цели. Сэн писал, что свобода торговли должна рассматриваться как ценность сама по себе в традициях Адама Смита, а экономический рост не должен являться самоцелью, а только путем к увеличению возможностей.

На настоящий момент есть общее понимание того, что ни рыночный механизм, ни государство, ни международные организации не могут гарантировать экономическое развитие, а экономическое развитие является чем-то большим, чем экономический рост. Исходя из этого понимания необходимо рассматривать роль конкурентной политики в экономическом развитии.

Конкурентная политика представляет собой один из основополагающих элементов либерализации рынков, ее появление было частью про-рыночных реформ для ряда развивающихся стран (Gal, 2004). Эффективность конкурентной политики заключается в том, насколько она способствует возможности воспользоваться преимуществами рыночной экономики. Согласно первой теореме благосостояния (first fundamental theorem of welfare economics), при соблюдении определенных предпосылок, в том числе, если рынок является совершенно конкурентным, результат работы рыночного механизма будет Парето-эффективным, соответствующим продуктивной и аллокативной эффективности. Во-первых, теория второго лучшего (The General Theory of Second Best) (Lipsey, Lancaster, 1956-1957) говорит о том, что при несоблюдении нескольких предпосылок первой теоремы благосостояния, борьба за соблюдение других предпосылок не имеет смысла с точки зрения Парето-улучшения. Мы можем предположить, что рынки развивающихся стран далеки от идеала первой теоремы благосостояния, не говоря уже о том, что предпосылки данной теоремы являются нереалистичными и для экономически развитых стран. То есть, исходя из этой логики, нельзя исключать, что ограниченная конкуренция может быть оптимальной стратегией для развивающихся стран (Singh, 1999). Во-вторых, первая теорема благосостояния не учитывает институциональную среду и трансакционные издержки. Основными факторами, которые влияют на эффективность конкурентной политики в развивающихся

странах, а также обуславливают трансформацию данного института на новом месте, можно считать: социальную и экономическую идеологии, институциональную среду и политико-экономические условия (Gal, 2004). При этом к данным факторам можно относиться как к недостаткам, которые нужно устранить на пути к идеалу, который состоит в условиях функционирования конкурентной политики в США и/или Европе, или как к условиям, из которых нужно исходить при формировании конкурентной политики (Rodriguez, Williams, 1993). Отличительными чертами конкурентной политики в развивающихся странах, учитывающими уровень экономического развития, могут являться: больший вес, уделяемый динамической конкуренции по сравнению со статической; не максимальный, а оптимальный уровень конкуренции (оптимальная комбинация конкуренции и кооперации), где конкурентное давление обеспечивается внутри страны, а конкурентоспособность на мировом рынке достигается за счет кооперации; возможность получения сверхприбыли для увеличения инвестиций; поддержка со стороны государства и конкуренция за нее; согласованность действий со стороны промышленной и конкурентной политик (Singh, 1999). Нужно также различать защиту конкуренции, которая подразумевает, что конкуренция имеет место, и продвижение конкуренции, что подразумевает внесение изменений в настоящую ситуацию на рынке. В развивающихся странах, где конкуренция не развита по определению, имеет смысл делать упор на вторую составляющую конкурентной политики.

Роль конкурентной политики в экономическом развитии зависит от роли индустриальной политики. Согласно теории большого толчка (big push theory) поступательные движения, основанные на рыночном механизме, не позволят достичь достаточных темпов развития, для этого необходимы инвестиции достаточного объема, должна быть обеспечена (или обещана) базовая инфраструктура для того, чтобы начали поступать продуктивные инвестиции (directly productive investments). В развивающихся странах рыночный механизм является еще более несовершенным и соответственно не способствует оптимальному распределению ресурсов, в том числе инвестиций. Другой проблемой

рынков развивающихся стран является недостаточный объем внутреннего рынка, а также недостаток предложения комплементарных товаров производства. Международная торговля является одним из рассматриваемых способов решения этих проблем.

Роль международной торговли в экономическом развитии также влияет на понимание роли конкурентной политики. Открытая экономика обеспечивает конкурентное давление, которое делает функционирование национальных компаний более эффективным и соответственно стимулирует экономическое развитие, а также открытая экономика обеспечивает доступ к необходимым технологиям и способствует инновационной деятельности. Одним из аргументов в пользу свободной международной торговли является то, что, результатом борьбы между странами с помощью тарифной политики будет потеря благосостояния для всех сторон, так как ни одна из стран не обладает достаточным преимуществом на всех рынках (эта логика соответствует Дилемме Заключенного). С другой стороны, открытая экономика может привести к уходу национальных компаний с рынка, что приведет к перераспределению национальных ресурсов, в частности рабочей силы, в еще менее продуктивные сектора экономики (например, не торгуемую сферу услуг (non-tradable service sector)), что негативно скажется на экономическом росте (Rodrik, 2015). Примеры Южной Кореи и Тайваня часто используются как аргумент в пользу открытой экономики. Также в пользу открытой экономики говорит текущий опыт развитых стран. С другой стороны, известно, что до либерализации своей экономики развитые страны осуществляли активную политику, направленную не только на защиту, но и продвижение национальных компаний; тоже касается примеров Южной Кореи и Тайваня, которые начали процесс либерализации экономики только в момент, когда темпы экономического роста были уже достаточно высокими (Chang, 2003).

Взаимоотношение между международной торговлей и конкурентной политикой можно рассматривать, как комплементарные, так как, когда конкурентное давление со стороны импорта заставляет национальные компании

уйти с рынка, национальные рынки могут стать монополизированными, и обострится необходимость в конкурентной политике. Взаимоотношение между международной торговлей и конкурентной политикой можно рассматривать, как взаимозаменяемое как в одну так и в другую сторону. С одной стороны, и это соответствует логике сенатора Шермана и следовательно одной из причин появления конкурентной политики в США, конкурентная политика должна помочь справиться с последствиями протекционистской международной политики. С другой стороны, конкурентное давление со стороны импорта снижает необходимость конкурентной политики (Hoekman, Holmes, 1999; Rey, 1997). В последнем случае однако остается проблема политического влияния, которое могут оказывать компании, имеющие рыночную власть на национальном рынке. Также конкурентная политика и политика протекционизма могут рассматриваться как взаимозаменяемые, так как конкурентная политика может осуществляться выборочно в пользу национальных компаний, в то время как у компаний, которые долгое время получали государственную защиту в большинстве случаев есть мотивация и ресурсы сделать конкурентную политику новым инструментом своей защиты или использовать другие экономические политики для обхода мер конкурентной политики. Такое поведение также означает неэффективное использование ресурсов компаний.

С одной стороны, антимонопольные законы во всем мире основаны на понимании того, что конкуренция способствует экономическому развитию. Например, в антимонопольном законе Японии напрямую есть указания на стимулирование креативной активности предпринимателей, повышение занятости и национального дохода, а также на демократические идеалы (The Antimonopoly Act (JP), Article 1.). В Южной Корее добросовестная и свободная конкуренция также рассматриваются как способ экономического развития (Yang, 2009). Тоже касается Тайвани (Fair Trade Act 2011, Article 1.). С другой стороны, свое отражение находит понимание того, что максимизация конкуренции не всегда соответствует национальным интересам, в том числе экономическому развитию страны.

Например, в Китае осуществление конкурентной политики проводится в рамках национальных интересов на международном рынке (Wang, 2014). В той же Японии до ее вступления в Организацию экономического сотрудничества и развития (OECD) антимонопольная политика осуществлялась с учетом задачи догнать индустриально развитые страны (1950-1973 гг.) (Okimoto, 1989). В ЮАР конкурентоспособность национальной промышленности на мировом рынке играет важную роль в осуществлении конкурентной политики, в том числе в вопросе сделок экономической концентрации (Competition Act 1998 (Act No. 89 of 1998) (SA), s16.). В Израиле конкурентная политика появилась в 1959 году, спустя 11 после основания страны, но ее применение было крайне ограниченным вплоть до середины 80-х, так как считалось, что свободная конкуренция ограничивает возможность становления эффективных национальных компаний (Gal, 2004). Экономику Израиля отличала значимая роль государства, а также активная промышленная политика, направленная на повышение конкурентоспособности национальных компаний на мировом рынке. Антимонопольная практика Великобритании и Германии также демонстрирует наличие компромисса между национальными интересами и принципами конкурентной политики. Например, слияние Lloyds и HBOS в Великобритании было важно с точки зрения стабильности финансовой системы страны (Sejnar, Duke, 2013), а слияние E.ON и Ruhrgas в Германии было необходимо для повышения стабильности национальных поставок газа и конкурентоспособности E.ON по отношению к российским компаниям¹. Компромисс между национальными интересами и принципами конкурентной политики проявляется также в лояльности к сговору между экспортирующими компаниями (Sokol, 2008; Becker, 2007; Suslow, 2005).

¹ http://presseservice.pressrelations.de/standard/result_main.cfm?aktion=jour_pm&r=104766&quelle=0&pfach=1&n_firmanr_=539&sektor=pm&detail=1.
<http://www.faz.net/aktuell/wirtschaft/eon-ruhrgas-fusion-archiv-ministererlaubnis-unter-harten-auflagen-170706.html>.

Важным элементом понимания роли конкурентной политики в экономическом развитии является отношение к роли государства в экономике в целом. Во-первых, конкурентная политика может восприниматься, как вмешательство государства, то есть отражать высокую роль государства в экономике, а может рассматриваться как ставка на рыночный механизм. Если рассматривать конкурентную политику как активное проявление государственной власти (public power), то ее роль зависит от отношения к проявлению государственной власти по сравнению с частной (private power) (Amato, 1997). Ставка на государственное вмешательство и планирование по сравнению с рыночными механизмами подразумевает еще большее доверие к государственной власти. Исследования, результатом которых является вывод о необходимости большего государственного вмешательства не принимают в расчет политическую составляющую и основаны на предпосылке о добродетельности государства. Здесь стоит заметить, что в развивающихся странах вопрос коррупции стоит наиболее остро. С другой стороны нужно принимать в расчет, что рыночная власть также подразумевает политическое влияние (Nikombotirak, 2006; Rodriguez, Williams, 1993).

Помимо коррупции отличительными чертами развивающихся стран, влияющими на роль конкурентной политики, являются: зачастую недостаточно сильная государственная власть (Singh, 1999), нестабильные финансовые рынки, слабые рынки кредитования, недостаточное количество квалифицированных экспертов (в том числе экономистов), слабая правовая система, недостаточный опыт участников рынка и т.д. (Rey, 1997; Brennan, 2000). Таким образом, в развивающихся странах не только условия функционирования рынков могут отличаться, но и предпосылки о принципах принятия решений, так как в силу недостатка опыта, или недостаточного конкурентного давления, или проблемы принципала-агента, компании могут вести себя нерационально (Rey, 1997).

Во многом роль конкурентной политики в развивающихся странах зависит от того, является ли конкуренция самоцелью или способом для достижения цели, что

зависит от определения экономического развития, о котором шла речь выше. Характеристикой многих развивающихся стран также является неравенство, борьба с которым зачастую входит в цели экономического развития. Поэтому важным вопросом является влияние конкурентной политики на неравенство. С этой точки зрения суперприбыль негативно сказывается на экономическом развитии, а также неоднозначным выглядит критерий общественного благосостояния по сравнению с критерием благосостоянием потребителей.

Значимым элементом экономического роста является инновационная деятельность. Поэтому для понимания роли конкурентной политики в экономическом развитии важным является ответ на вопрос о том, какая структура рынка в большей степени стимулирует инновации. Этому вопросу также посвящено множество работ. Можно выделить две основные противоположные традиции в соответствующей литературе: Шумпетерианскую (Schumpeter, 1943), согласно которой монополия в большей степени подходит для инновационной активности, так как инновационная активность соответствует духу предпринимательства, а монополия дает необходимые ресурсы, и Дарвинистскую, согласно которой конкуренция является лучшей структурой рынка для инноваций, так как компаниям необходима дополнительная мотивация, и на конкурентных рынках они будут заниматься инновационной деятельностью, чтобы выжить (Rey, 1997; Porter 1990). Множество авторов занимают промежуточную позицию, говоря, например, что высококонцентрированные, но состязательные рынки являются наиболее стимулирующими для инновационной деятельности, или что взаимосвязь между структурой рынка и инновационной активностью является неоднозначной (Willig, 1987).

Еще одним фактором, влияющим на понимание роли конкурентной политики в экономическом развитии, являются различия в убеждениях о том, какой эффект конкуренция и конкурентная политика оказывают на инвестиции. С одной стороны, инвестиции формируются на основании прибыли (принцип накопления капитала (*capital accumulation*)), и более того прибыль привлекает инвестиции. Это особенно

актуально для стран с неразвитыми финансовыми рынками. Тогда есть определенный компромисс между аллокативной эффективностью и инвестициями (Singh, 1999). Также антимонопольное вмешательство может снижать инвестиционную привлекательность (Bittingmayer, 1992). С другой стороны, инвестиции на рынках с низким уровнем конкуренции являются неэффективными, соответственно развитие конкуренции должно повышать инвестиционную привлекательность.

Конкурентная политика как импортированный институт

Идет экономизация конкурентной политики, экономический анализ играет все большую роль в антимонопольных делах. Через призму истории развития экономической теории, лежащей в основе конкурентной политики, становится более понятно, чем обусловлена динамика целей конкурентной политики, и как они соотносятся с целями экономического развития.

Экономическая теория, лежащая в основе конкурентной политики, оказывает значительное влияние на проведение конкурентной политики, с одной стороны, а с другой стороны, нужды конкурентной политики способствуют развитию экономической теории (Шаститко, 2017), в частности теории организации рынков (Shmalensee, 2012). Отличительной чертой теории конкурентной политики является то, что она непосредственно связана с решением практических задач, перед которыми ее ставит конкурентная политика. Это позволяет ей также «игнорировать» модели экономической теории, которые не отвечают целям и задачам конкурентной политики. Особенностью экономики как науки является то, что в ней сосуществуют множество порой противоречащих друг другу теорий, наиболее популярная из которых считается мейнстримом, что, однако, не означает, что такая теория является абсолютно лучшей (Шаститко, 2017). Таким образом, экономическая теория во всем своем многообразии является своего рода «банком идей» для формирования теории конкурентной политики.

В истории развития теории конкурентной политики можно выделить пять периодов. В первый период зародилось понятие конкуренции, а именно динамическая конкуренция классической экономической теории и статическая конкуренция теории цены (price theory). Также к этому периоду относят появление моделей несовершенной и монополистической конкуренции. Второй период соответствует времени, когда была общепризнана парадигма Гарвардской школы Структура-Поведение-Результат (Structure-Conduct-Performance paradigm). Третий период ознаменован критикой данной парадигмы со стороны Чикагской школы. В этот период произошла, так называемая, революция антитраста. Во время четвертого периода в антитрасте стали активно использоваться приемы теории игр и анализ транзакционных издержек новой институциональной экономической теории (Cayseele, Bergh, 1999). В качестве пятого периода можно выделить применение методов поведенческой экономики в антитрасте (Шаститко, 2014). В каждый из выделенных периодов происходил определенный сдвиг в понимании конкуренции, в методах ее позитивного и нормативного анализа в рамках осуществления конкурентной политики. Каждый период связан с расцветом соответствующей теории/теорий, которая продолжает оказывать свое влияние на конкурентную политику в следующем периоде (речь идет о США, а с определенного момента о Европе, а затем и других странах) и до сих пор. Однако это не означает, что в каждый из периодов отсутствовали альтернативные теории, расцвет которых произошел позже или не произошел вообще. Это в свою очередь означает, что не имеет смысла выделять четкие временные границы того или иного периода.

В классической экономической теории конкуренция понималась как процесс, ограничение которого являлось нарушением, согласно с общим правом. Идея конкуренции как ценности самой по себе была основана на восприятии реализации частной инициативы как залога роста общего благосостояния, а любое вмешательство государства означало ограничение такой инициативы, а значит и снижение общего благосостояния.

Неоклассическая теория сместила фокус восприятия конкуренции в сторону рыночной структуры. Согласно первой теореме благосостояния (first fundamental theorem of welfare economics), при соблюдении определенных предпосылок, в том числе, если рынок является совершенно конкурентным, результат работы рыночного механизма будет Парето-эффективным. Вмешательство государства при этом может быть обусловлено так называемыми провалами рынка, которые соответствуют несоблюдению предпосылок теоремы, или переходом от одного Парето-эффективного равновесия к другому, согласно второй теореме благосостояния (second fundamental theorem of welfare economics). Рыночная структура, которая является по сути противоположной совершенной конкуренции - монополия, получила также особое внимание в этот период, в частности тот факт, что при монополии происходит нарушение аллокативной эффективности и появляются безвозвратные потери (deadweight loss). Модели совершенной конкуренции и монополии, являясь по сути теоретическими абстракциями (модель совершенной конкуренции в большей степени), больше подходят для нормативного анализа. Для позитивного анализа необходимы модели несовершенной конкуренции и монополистической конкуренции (Chamberlin, 1933; Robinson, 1933).

Парадигма Гарвардской школы Структура-Поведение-Результат заключается в том, что результат работы рыночного механизма определенным образом зависит от поведения участников рынка, которое в свою очередь определенным образом обусловлено структурой рынка. Так как рыночная структура может быть непосредственно наблюдаема, то данная парадигма позволяла делать выводы на основании рыночной структуры о результатах работы рыночного механизма, в частности его последствий для потребителей. Основной характеристикой рыночной структуры являлась рыночная концентрация (наряду с продуктовой дифференциацией и барьерами входа (Bain, 1956)), для измерения которой используются индексы рыночной концентрации и Херфендаля-Хиршмана. Связь между рыночной структурой и результатами работы рыночного механизма в рамках парадигмы Гарвардской школы была основана на соответствующих эмпирических

исследованиях (Schmalensee, 1989). Позже связь между рыночной властью, выраженной в превышении цены предельных издержек (или индексе Лернера), и рыночной концентрацией, выраженной через индекс Херфендаля-Хиршмана, была продемонстрирована с помощью теоретической модели Курно.

Отличительной чертой Чикагской школы является использование теоретических моделей, основанных на предпосылке о совершенной рациональности участников рынка (потребители действуют согласно максимизации полезности, а производители действуют согласно максимизации прибыли). Сформировалась линия защиты того или иного поведения участников рынка на основании принципа эффективности (efficiency defense), получил свое развитие, так называемый принцип взвешенного подхода (rule of reason). Согласно Чикагской школе, монополии не являются первоочередной проблемой, так как, во-первых, они не так распространены, во-вторых, они являются или следствием возрастающей отдачи от масштаба, а следовательно не противоречат принципам эффективности, или барьеров входа, что однако является временным, если рынок является достаточно состязательным (the theory of contestable markets) (Cayseele, Bergh, 1999). Популяризация применения принципа эффективности при анализе поведения участников рынка может быть объяснена важностью конкурентоспособности национальной промышленности на мировом рынке. Либерализация и глобализация международного рынка привела к ряду слияний, которые могут быть объяснены стремлением компаний получить стратегическое преимущество на мировой арене (Singh, 1999).

Четвертый период можно назвать пост-Чикагским (Brennan, 2000). Теория игр имеет ту же основу, что и модели, используемые в рамках Чикагской школы, однако, ее подход является более холистическим. Он позволяет анализировать ситуацию на рынке не как проявление воли отдельной компании, что соответствует монополии, или как результат работы рыночного механизма, при котором отдельная компания не может оказывать никакого влияния на ситуацию на рынке, что соответствует совершенной конкуренции, а как результат стратегического взаимодействия между

компаниями на рынке. Модели теории игр расширили варианты интерпретации поведения компаний на рынке, в том числе относительно слияний между компаниями. В этот же период значительный вклад в теорию конкурентной политики внесла теория трансакционных издержек, что сделало анализ поведения компаний более реалистичным. Это в очередной раз расширило варианты интерпретации поведения компаний на рынке, в том числе относительно слияний между компаниями.

Еще одной составляющей этого периода можно считать соединение теоретического и эмпирического анализа, где гипотезы о поведении компаний проверяются эмпирически, а теоретические модели используются как для формулирования гипотез, так и в качестве методологии для проведения эмпирического анализа (например, для выбора прокси) и проведения симмуляционного анализа.

Пост-Чикагское направление исследований также добавило принцип благосостояния в экономический анализ конкурентной политики (Etro, 2006).

В качестве пятого периода можно выделить использование методов поведенческой экономики для анализа поведения, в первую очередь, потребителей, но и в определенной степени производителей (Шаститко, 2014). Методы поведенческой экономики позволяют проводить анализ ситуации на рынке, при котором поведение экономических агентов может отличаться от совершенно рационального, тем самым делая его более реалистичным и увеличивая количество вариантов интерпретации поведения компаний на рынке (например, дело *Eastman Kodak Co. v. Image Technical Services, Inc. et al.*).

Одной из основных характеристик экономической теории конкурентной политики является то, что ее базовые модели основаны на предпосылке об универсальности экономических законов. Эта предпосылка обуславливает возможность трансплантации конкурентной политики из места ее зарождения в другие страны. Здесь можно выделить два противоположных мнения:

“The main reason for my skepticism is the seeming inability of the recent theory to lead to any powerful generalizations.” (Peltzman 1991)

“There is an important methodological issue here. If one believes, as Peltzman, along with Mason and Bain, seemed to, that there exist a few “powerful generalizations” that would provide a more or less complete understanding of conduct and performance in any real market, then work that produces “an interminable series of special cases” can only be a distraction from the search for those generalizations. On the other hand IO theory suggests that reality is just not so kind. It suggests that material differences among real markets are sufficiently complex that a few sufficient “powerful generalizations” simply do not exist, so that the search them is futile. If this is true, the logical approach would seem to be to treat that “interminable series of special cases” (or at least the ones that seem a priori sensible) as a set of conceptual tools that can be used to pose informative questions and guide market analysis, not to yield definite predictions.” (Fisher, 1989).

Предпосылки теории конкурентной политики могут являться более реалистичными для одной страны, чем для другой. Использование теорий трансакционных издержек и поведенческой экономики является в этой связи очень актуальным. С другой стороны, при усложнении моделей повышается их чувствительность к предпосылкам.

Использование экономического анализа при проведения конкурентной политики, с одной стороны, добавляет элемент объективности, так как такой анализ основан на научных принципах. С другой стороны, гибкий характер экономической теории конкурентной политики создает из экономического анализа возможность для имеющих достаточные ресурсы экономических агентов реализовывать свои интересы. Особенно эта проблема актуальна для развивающихся стран, где судьи имеют еще меньше опыта работы с экономической аргументацией, а также

состязательность судебного процесса может быть недостаточной (Rey, 1997). В случае, когда принципы конкурентной политики не находят должного понимания на новом месте есть риск их буквального использования (Shastitko, 2016). Также гибкий характер экономической теории конкурентной политики, с одной стороны, отвечает динамичной природе права, в с другой стороны рождает правовую неопределенность (Karpow, 1973; Ehrlich, Posner, 1974).

Экономический анализ, основанный только на экономических факторах, с одной стороны, снижает вероятность его использования для реализации своих интересов влиятельных групп, минимизирует количество лазеек. С другой стороны, социальные, политические цели и цели промышленной политики могут быть важными сами по себе, или социальные, политические и другие неэкономические факторы могут оказывать влияние на экономические факторы, и тогда их игнорирование ведет к смещенным оценкам взаимодействия экономических факторов.

Для понимания принципов импортированного института важна история возникновения данного института у себя на родине. Появление конкурентной политики в США в конце 19 века было обусловлено политико-экономическими причинами (Langlois, 2016, 2018; Sullivan, 1991), формирование экономической теории конкурентной политики происходило впоследствии с развитием и распространением конкурентной политики в первую очередь в США, а также Европе и других странах (Шаститко, 2017). Характер антимонопольного закона сделал его открытым к различным интерпретациям (Langlois, 2018). Фактом является то, что за время своего существования конкурентная политика претерпела немало изменений. Дискуссии ведутся относительно того, как и за счет чего изменились цели конкурентной политики, в лучшую ли сторону, и изменились ли в принципе (Шаститко, 2017; Langlois, 2018; First, Spenser, 2012; Khan, 2017). Например, децентрализация рыночной власти, как ценность сама по себе, что отвечало целям конкурентной политики в начале ее истории (Khan, 2017), не всегда соответствует принципам эффективности и максимизации благосостояния в узком понимании

(материального благосостояния) (Langlois, 2018), на которых в значительной степени основана современная конкурентная политика. Расхождение во мнении в данной дискуссии во многом обусловлено разным пониманием экономического развития (как экономического роста, или как нечто большего, чем экономический рост) и разным отношением к частной и публичной власти (Amato, 1997).

Не смотря на то, что родиной конкурентной политики является США, нельзя сказать, что конкурентная политика в Европе была импортирована из США, так как ее появление в Европе было реакцией на решение специфических проблем Европейских рынков, а также она принципиально отличалась от конкурентной политики США (Шаститко, 2017). Например, в то время как в США картель считался наиболее злостным нарушением, в Европе он воспринимался как положительное проявление частного ассоциационизма. Также одной из основных целей, преследуемых конкурентной политикой в Европе, которая отсутствует в конкурентной политике США, является интеграция рынков. Стоит отметить большую терпимость к общественной власти в континентальной Европе по сравнению с Великобританией, Голландией и США (Amato, 1997). Такие практики как кооперация среди национальных компаний, государственный патернализм, государственные компании и эксклюзивные права для отдельных компаний были распространены в континентальной Европе, а в США, Великобритании и Голландии считались противоречащими идее либерализации рынков. Также европейская конкурентная политика включает в себя государственное субсидирование компаний, таким образом, конкурентная политика в Европе в отличие от США не совпадает с антимонопольной.

По отношению к множеству стран, в основном тех, которые можно отнести к категории развивающихся, будет правдой сказать, что конкурентная политика является импортированным институтом. Проявление этого является то, что в многих из них конкурентная политика появилась как выполнение обязательств по соглашениям о международной финансовой поддержке или результатом переговоров заключении торгового соглашения (Gal, 2004). Например, в Индонезии

антимонопольный закон появился в 1999 году как выполнение условия Международного Валютного Фонда после азиатского кризиса 1996 года². В Сингапуре антимонопольный закон появился в 2005 году согласно двустороннему торговому соглашению между Сингапуром и США³. Во Вьетнаме антимонопольный закон был принят в 2005 году как выполнение условия для вхождения страны в ВТО⁴. В современной России первый антимонопольный закон, регулирующий функционирование рыночной экономики был принят в 1991 году. Появление конкурентной политики в России также было связано с выполнением условий получения займа Международной Финансовой Организации (ссылка). Снижение импортных пошлин и другие меры либерализации международной торговли, основанные на идее о том, что максимизация международной торговли ведет к экономическому росту всех стран, а также о том, что импорт оказывает конкурентное давление, которое дисциплинирует национальных производителей и повышает их эффективность, были частью реформ в развивающихся странах, известных как Вашингтонский консенсус (Washington consensus). Вашингтонский консенсус ознаменовал переход от значительной роли государства в экономическом развитии к вере в рыночный механизм в вопросе экономического развития (Gore, 2000).

Связь между интенсивностью конкуренции и экономическим ростом является нелинейной (Carlin et al 2004), конкурентная политика чувствительна к уровню экономического развития и конкурентная политика как США, так и Европы не подходят для развивающихся стран (Singh, 1999).

² <http://www.imf.org/external/country/tha/?type=23>.

³ [http://www.ustr.gov/assets/TradeAgreements/Bilateral/Singapore FTA/FinalTexts/asset_upload file708_4036.pdf](http://www.ustr.gov/assets/TradeAgreements/Bilateral/Singapore%20FTA/FinalTexts/asset_upload_file708_4036.pdf).

⁴ <http://www.mofa.gov.vn/en/ttbaochi/nr041126171753/ns050223102713>

Суть того, что институт является импортированным, состоит в том, что его появление, а главное формирование не является ответом на проблемы и задачи страны, в которой он теперь функционирует. То есть его характеристики отличаются от тех, которые такой институт имел бы, если бы он был создан на данной территории изначально, не говоря уже о том, что он мог не появиться без соответствующего давления из вне. Специфика импортированных институтов состоит в том, что они не работают на новом месте таким же образом как в стране своего возникновения. Это связано прежде всего с тем, что импортированные институты не являются ответом на проблемы и задачи принимающей страны, а также с тем, что формирование одних институтов происходит параллельно с формированием других институтов и людей, их сознания, навыков и т.д. Также зачастую импортированные институты не просто иным образом функционируют на новом месте, а функционируют менее эффективно. Так, согласно оценкам Всемирного Банка (World Bank, 2002), эффективность конкурентной политики в развитых странах на 40% выше, чем в развивающихся.

После трансплантации института происходит его трансформация согласно условиям нового места его функционирования. Характер конкурентной политики и экономической теории, на которой она основана, способствует такой трансформации. Об этом свидетельствует разнообразие целей и методов конкурентной политики в разных странах (Stucke, 2012). Экономическая теория конкурентной политики оперирует достаточно абстрактными терминами (эффективности, благосостояния, даже конкуренции и т.д.), что позволяет, с одной стороны, говорить о схожих целях конкурентной политики по всему миру, а с другой стороны, интерпретировать цели конкурентной политики таким образом, чтобы они отвечали условиям каждой отдельной страны. Также цели конкурентной политики, как части экономической политики страны, могут быть подчинены целям других экономических политик. И тот и другой подходы к адаптации импортированного института к новым условиям имеет свои недостатки. Если цели конкурентной политики интерпретируются в рамках общеэкономических задач, перед которым

себя ставит страна, то это повышает правовую неопределенность и формирует лазейки для обхода антимонопольного закона. Если цели конкурентной политики отходят на второй план, то это сказывается на репутации принципов конкуренции и эффективности рыночных механизмов в целом, снижая результативность адвокатирования конкуренции. Еще одним возможным подходом, который однако не лишен отмеченных недостатков, является постепенное изменение или целей конкурентной политики, или роли конкурентной политики по отношению к другим экономическим политикам, с развитием, ростом национальной экономики (Gal, 2004).

Политическая экономия конкурентной политики

Еще одним важным аспектом, который влияет на роль конкурентной политики в экономическом развитии, является политическая составляющая, как внутри страны, так и на международном уровне. Об этом уже шла речь частично выше: большая роль государства основана либо на предпосылке о его добродетельности, то есть о том, что оно действует в интересах общества, или на том, что терпимость к общественной власти больше, чем терпимость к частной власти. Большая терпимость к частной власти обусловлена пониманием того, государство склонно к коррупции и может быть легко скомпрометировано, что особенно актуально для развивающихся стран. Терпимость к государственной власти обусловлена пониманием того, что для достижения некоторых целей необходима значимая роль государства, а также, что частная власть также легко трансформируется в политическое влияние (Nikomborirak, 2006; Rodriguez, Williams, 1993). В этой связи показательным является пример Южной Кореи, где монополия политической власти обеспечила бюрократические ресурсы, которые позволили провести необходимые экономические реформы. Однако, экономические показатели стран с авторитарным режимом варьируются от чуда до откровенной катастрофы. В случае Южной Кореи

имел место баланс между независимостью государства от частного сектора и тем, что государство не ограничивало рост частного сектора.

Если рассматривать международную политическую составляющую, то даже исходя из анализа основанного на первой теореме благосостояния, можно сделать вывод, что конкурентный мировой рынок является гораздо более выгодным для развитых стран, чем для развивающихся, так как, согласно данной теореме, работа рыночного механизма в условиях конкуренции приведет к тому, что ресурсы будут распределены наиболее эффективно, то есть окажутся в руках компаний развитых стран, которые по определению являются более эффективными, облают преимуществом узнаваемости бренда, а также уже имеют глобальные маркетинговые сети (Singh, 1999). С другой стороны, защита менее эффективных компаний со стороны государства снижает мотивацию таких компаний работать эффективнее, и более того повышает мотивацию национальных компаний работать менее эффективно, чтобы получить такую защиту (Rodriguez, Williams, 1993).

Конкурентная политика на данный момент, за некоторым исключением, основана на предпосылке о том, что границы рынков не выходят за пределы юрисдикций соответствующего антимонопольного органа. Антимонопольные органы не имеют достаточно мотивации реагировать на потери благосостояния, которые случаются за пределами их юрисдикций. Локальный взгляд на конкурентную политику и внешние экстерналии ее проведения рождает определенные противоречия и конфликты интересов. Так, например, страны, которые являются чистыми импортерами, заинтересованы в более жесткой конкурентной политике, так как выгода от нее достается потребителям такой страны, а издержки ложатся на производителей других стран. Со странами, которые являются чистыми экспортерами ситуация обратная (Horn and Levinsohn 2001; Williams and Rodriguez 1995).

В этой связи помощь развивающимся странам со стороны развитых стран, в том числе через создание международной конкурентной политики, выглядит двояко. С одной стороны, у развитых стран больше опыта в вопросах конкурентной

политики, у антимонопольных органов развивающихся стран может не хватать ресурсов для борьбы с рыночной властью международных корпораций, а также внешнее давление может помочь преодолеть сопротивление внутренних групп интересов при реализации про-конкурентной политики. С другой стороны, не очевидно, что международное давление не подвержено влиянию интересов развитых стран, которые могут не соответствовать интересам развивающихся стран, например, заинтересованность США и Европы в доступе к рынкам развивающихся стран (market access agenda) (Singh, 1999; Hoekman, Holmes, 1999).

Выводы

Задача данной работы состояла в том, чтобы показать, что роль конкурентной политики в контексте экономического развития зависит от ряда предпосылок, в том числе и методологических, а также убеждений исследователей, которые тоже в свою очередь зависят от используемых ими предпосылок. В частности были выявлены следующие аспекты, убеждения относительно которых влияют на понимание роли конкурентной политики в экономическом развитии:

- понимание того, в чем состоит экономическое развитие и какие его основные факторы;
- роль рыночного механизма по сравнению с активной ролью государства и планированием;
- роль индустриальной политики;
- роль международной торговли;
- отношение к значимой роли государства в экономике в целом;
- ответ на вопрос о том, какая структура рынка в большей степени стимулируют инновации;
- убеждения в том, какой эффект конкуренция и конкурентная политика оказывают на инвестиции;

- универсальность или не универсальность экономических законов;
- возможность и необходимость выработать единую теорию конкурентной политики или отсутствие такой возможности и необходимости;
- отношение к вопросу о необходимости экономического анализа;
- понимание целей конкурентной политики;
- отношение к проблеме трансформации конкурентной политики как импортированного института на новом месте;
- убеждения относительно мотивов стран при реализации своей конкурентной политики по отношению к компаниям из других стран, а также и при продвижении международной конкурентной политики.

Данный анализ является базой для проведения второй части исследования, в рамках которого будет рассмотрено формирование и функционирование конкурентной политики в России, в частности, антимонопольный закон РФ, Порядок проведения анализа состояния конкуренции на товарном рынке, утвержденный приказом ФАС России от 28.04.2010 № 220, и выборка дел из антимонопольной практики в России.