



Инструментарий для оценки воздействия на конкуренцию

Версия 1.0

ОРГАНИЗАЦИЯ ЭКОНОМИЧЕСКОГО СОТРУДНИЧЕСТВА И РАЗВИТИЯ

Согласно Статье 1 Конвенции, подписанной в Париже 14 декабря 1960 года, которая вступила в силу 30 сентября 1961 года, Организация экономического сотрудничества и развития (ОЭСР) содействует политике, направленной на:

- достижение максимально высоких устойчивых темпов экономического роста и уровня занятости, а также роста уровня жизни в государствах-членах при одновременном сохранении финансовой стабильности, таким образом, способствуя развитию мировой экономики;
- содействие разумному экономическому росту как в государствах-членах, так и в государствах, не являющихся членами организации, в процессе экономического развития; и
- содействие развитию международной торговли на многосторонней, недискриминационной основе в соответствии с международными обязательствами.

Первоначальными членами ОЭСР являются Австрия, Бельгия, Канада, Дания, Франция, Германия, Греция, Исландия, Ирландия, Италия, Люксембург, Нидерланды, Норвегия, Португалия, Испания, Швеция, Швейцария, Турция, Великобритания и Соединенные Штаты. Следующие страны стали членами путем вступления (в скобках указаны даты вступления): Япония (28 апреля 1964 г.), Финляндия (28 января 1969 г.), Австралия (7 июня 1971 г.), Новая Зеландия (29 мая 1973 г.), Мексика (18 мая 1994 г.), Чешская Республика (21 декабря 1995 г.), Венгрия (7 мая 1996 г.), Польша (22 ноября 1996 г.), Корея (12 декабря 1996 г.) и Словакия (14 декабря 2000 г.). В работе ОЭСР принимает участие Комиссия европейских сообществ (Статья 13 Конвенции ОЭСР).

© OECD 2007

Разрешение на воспроизведение части настоящей работы в некоммерческих целях или для учебного использования должно быть получено во Французском центре по использованию авторских прав (Centre français d'exploitation du droit de copie (CFC), 20, rue des Grands-Augustins, 75006 Paris, France, Tel. (33-1) 44 07 47 70, Fax (33-1) 46 34 67 19, для всех стран за исключением Соединенных Штатов. В Соединенных Штатах разрешение должно быть получено в Службе по работе с клиентами Центра разрешений на использование авторских прав (Copyright Clearance Center, Customer Service), (508)750-8400, 222 Rosewood Drive, Danvers, MA 01923 USA, or CCC Online: <http://www.copyright.com/>. Все остальные обращения за разрешением на воспроизведение или перевод этой книги частично или полностью должны направляться в Отдел публикаций ОЭСР - OECD Publications, 2, rue André-Pascal, 75775 Paris Cedex 16, France.

Предисловие

Усиление конкуренции может улучшить экономические показатели страны, открыть ее гражданам новые возможности в мире бизнеса и снизить стоимость товаров и услуг во всех отраслях экономики. Но многочисленные законодательные и нормативные акты ограничивают конкуренцию на рынке. Многие из них идут дальше, чем требуется для достижения задач, поставленных перед соответствующими мерами государственной политики. Государственные органы могут уменьшить число ненужных ограничений, применяя новый Инструментарий ОЭСР для оценки воздействия на конкуренцию. В этом Инструментарии дается общая методика выявления ненужных ограничений и выработки альтернативных, менее ограничительных мер, которые, тем не менее, достигают поставленных государством целей. Одним из главных элементов Инструментария является Контрольный список вопросов для оценки воздействия на конкуренцию, в котором содержится несколько простых вопросов, позволяющих выявлять законодательные и нормативные акты, которые в потенциале могут без нужды ограничить конкуренцию. Этот анализ позволяет сосредоточить ограниченные ресурсы государственных органов на тех областях, где оценка воздействия на конкуренцию необходима прежде всего.

В принципе, эти материалы могут быть использованы правительством трояким образом:

1. Для общей оценки действующих законодательных и нормативных актов (в экономике в целом или в конкретных отраслях)
2. Для оценки проектов новых законодательных и нормативных актов (например, в рамках программ оценки воздействия регулирования в центре управления)
3. Государственными органами, занятыми разработкой и пересмотром политики, такими как министерства, разрабатывающие законы, или конкурентное ведомство,

дающее свою оценку воздействия норм регулирования на конкуренцию

Инструментарий сконструирован таким образом, чтобы им можно было пользоваться децентрализованно – органами власти как на национальном, так и региональном и местном уровнях. Такая гибкость была заложена в эти материалы потому, что ограничения конкуренции могут возникать на самых разных уровнях государственного и местного управления, и оценка воздействия на конкуренцию может быть полезной на всех этих уровнях. Собственно говоря, один из наиболее успешных примеров проведения реформ, содействующих конкуренции в федеральной системе, относится к середине 1990-х годов, когда Австралия осуществила широкомасштабные, реформы по развитию конкуренции как на федеральном уровне, так и на уровне отдельных штатов. С тех пор Австралия демонстрирует впечатляющие экономические показатели, включая высокие и стабильные темпы роста, по которым австралийская экономика превратилась из середняка в одну из лучших в ОЭСР.

Материалы Инструментария достаточно просты для пользования должностными лицами, у которых нет специальной подготовки в области экономики или конкурентной политики. С институциональной точки зрения, в число потенциальных пользователей можно включить министерства, законодательные органы, аппараты и службы правительства, правительства субъектов и посторонних организаций, дающих оценку соответствующей политической мере. Для содействия широкому использованию и освоению Инструментария для оценки воздействия на конкуренцию он переведен на многие языки.

СОДЕРЖАНИЕ

ВВЕДЕНИЕ В ОЦЕНКУ ВОЗДЕЙСТВИЯ НА КОНКУРЕНЦИЮ	7
ИНСТИТУЦИОНАЛЬНЫЕ ВАРИАНТЫ ДЛЯ ОЦЕНКИ ВОЗДЕЙСТВИЯ НА КОНКУРЕНЦИЮ	23
ИНТЕГРИРОВАНИЕ ОЦЕНКИ ВОЗДЕЙСТВИЯ НА КОНКУРЕНЦИЮ В АНАЛИЗ ВОЗДЕЙСТВИЯ РЕГУЛИРОВАНИЯ	35
ОЦЕНКА ВОЗДЕЙСТВИЯ НА КОНКУРЕНЦИЮ: РУКОВОДСТВО	75

ВВЕДЕНИЕ В ОЦЕНКУ ВОЗДЕЙСТВИЯ НА КОНКУРЕНЦИЮ*

1. Введение

Действия государственных органов зачастую жизненно важны для продвижения и защиты целей государственной политики. Одной из важных и законных форм действий государственных органов является принятие и применение законов, постановлений и иных нормативных актов для достижения желаемых целей в той или иной области. Часто для достижения соответствующей цели имеется несколько решений, поэтому выработка предпочтительной политики – это сложная задача, требующая тщательного анализа. При сравнении различных вариантов политики важно оценить их воздействие на конкуренцию, так как нормы регулирования иногда влияют на характер и остроту конкуренции.¹ Конкуренция между поставщиками носит благотворный характер, так как она содействует инновации и росту в долгосрочной перспективе и позволяет поставщикам предоставлять более широкий выбор товаров и услуг по более низким ценам. Если законодательные и нормативные акты разрабатываются с учетом того, что они не должны без нужды ограничивать конкуренцию, у них больше шансов достичь своих целей и повысить благосостояние потребителей.

До сих пор существовало мало подробных руководств относительно того, как оценивать воздействие законодательных и нормативных актов на конкуренцию. Настоящий справочный документ дает такое руководство, предоставляя органам регулирования практическую методику для выявления серьезных ограничений конкуренции. В этой методике используется ряд пороговых вопросов

* Настоящая глава представляет собой введение в методику оценки воздействия на конкуренцию

1. Термин «нормы регулирования» далее относится как к первичному, так и к вспомогательному законодательству.

(«Контрольный список вопросов по воздействию на конкуренцию»), которые показывают, каким образом предлагаемые законодательные и нормативные акты могут в потенциале нанести ущерб конкуренции.² Контрольный список вопросов по воздействию на конкуренцию может помочь разработчикам норм на раннем этапе сосредоточить внимание на потенциальных проблемах для конкуренции в процессе выработки соответствующих документов. От большинства законодательных и нормативных актов не следует ожидать существенного ущерба конкуренции. В тех же ситуациях, когда ущерб конкуренции наиболее вероятен, углубленная оценка конкуренции будет оправданной и, вероятно, потребует консультации с государственными органами, «фильтрующим» проекты законодательных и нормативных актов, и ведомствами, имеющими опыт и навыки оценки конкуренции.

Чтобы помочь органам регулирования рассмотреть потенциальные проблемы для конкуренции, в настоящем кратком руководстве указаны альтернативы, которые могут компенсировать или смягчить потенциальный ущерб конкуренции, в то же время не мешая в достижении желаемых целей в той или иной области. Просьба обратить внимание, что даже если Контрольный список вопросов по конкуренции указывает на наличие потенциальной проблемы для конкуренции, что не означает, что такая проблема обязательно существует в реальности; скорее, это означает целесообразность более тщательного анализа, чтобы можно было скорректировать норму регулирования, *если* ненужное ограничение конкуренции действительно имеет место.

В остальной части настоящего краткого руководства рассматриваются три категории ситуаций, входящих в Контрольный список вопросов по конкуренции.

-
2. Более подробное изложение этой методики см. в документе “Competition Assessment Guidance” («Руководство по оценке воздействия на конкуренцию»). Описание потенциальных институциональных вариантов осуществления оценки воздействия на конкуренцию см. в “Institutional Options for Competition Assessment” («Институциональные варианты для оценки воздействия на конкуренцию»).

Контрольный список вопросов для проведения оценки воздействия на конкуренцию

Оценка воздействия на конкуренцию должна проводиться, если предложение ведет к одному из трех следующих последствий:

(1) Ограничивает количество или круг поставщиков

Это вероятно в том случае, если предложение:

- Предоставляет поставщику эксклюзивные права на поставку товаров или услуг.
- Вводит процесс лицензирования, получения разрешения или согласования в качестве условия для начала деятельности.
- Ограничивает способность некоторых видов поставщиков предоставлять товары или услуги
- Существенно повышает стоимость входа поставщика на рынок или выхода с него.
- Создает географический барьер, ограничивающий возможность компаний поставлять товары или услуги, инвестировать капитал или поставлять рабочую силу.

(2) Ограничивает способность поставщиков вести конкуренцию

Это вероятно в том случае, если предложение:

- Предусматривает контроль или существенно влияет на цены на товары или услуги.
- Ограничивает свободу поставщиков осуществлять рекламу или маркетинг своих товаров или услуг.
- Устанавливает стандарты качества товара, несправедливо дающие одним поставщикам перед другими или превышающие уровень, который выбрали бы многие хорошо информированные потребители.
- Значительно повышает производственные затраты для одних поставщиков по сравнению с затратами других, (особенно ставя действующих участников рынка в особые условия по сравнению с новичками).

(3) Снижает заинтересованность поставщиков в энергичной конкуренции

Это возможно в том случае, если предложение:

- Создает режим саморегулирования или совместного регулирования.
- Требуется или поощряет публикацию информации о выпуске, ценах, обороте или затратах поставщиков.
- Выводит из-под положений общего закона о конкуренции деятельность какой-то отдельной отрасли или группы поставщиков.
- Снижает способность потребителей переходить от одних поставщиков товаров или услуг к другим, повышая явную или подразумеваемую стоимость такого перехода.

2. Ограничения по количеству или кругу поставщиков

Ограничение числа поставщиков создает опасность создания рыночной силы³ и снижения остроты конкурентного соперничества. Когда число поставщиков уменьшается, повышается возможность сотрудничества (или сговора) между ними, как и способность отдельных поставщиков повышать цены. Являющееся следствием этого снижение остроты соперничества может уменьшить заинтересованность в эффективном исполнении запросов потребителей и снизить экономическую эффективность в долгосрочной перспективе. Хотя у разработчиков норм регулирования могут быть веские основания для того, чтобы иногда ограничивать число или круг поставщиков, как будет рассмотрено ниже, выигрыш для данного политического решения от ограничения доступа на рынок необходимо соотносить с тем, что легкость входа на рынок новых поставщиков может помешать нынешним поставщикам злоупотребить своей рыночной силой. Рыночная сила ведет к повышению цен, снижению качества и замедлению инновации.

2.1 Предоставление эксклюзивных прав

Предоставление эксклюзивных прав на производство определенного товара или оказание определенной услуги представляет

-
3. Рыночной силой поставщиков является их способность с выгодой для себя повышать цены, снижать качество или уменьшать инновацию по сравнению с уровнями, которые преобладали бы на конкурентном рынке.

собой создание регулируемой частной монополии. В прошлом предоставление эксклюзивных прав часто происходило в контексте «естественной монополии».⁴ Предоставление эксклюзивных прав, особенно на длительный срок, зачастую считалось средством привлечения существенных инвестиций в инфраструктуру, которые вряд ли бы материализовались без этих стимулов в виде гарантированного доступа к рынку, который обеспечивает предоставление эксклюзивных прав.

Эксклюзивные права с определенной долей вероятности могут породить монопольные цены и другие проблемы, связанные с рыночной силой. Таких последствий, возможно, нельзя полностью исключить посредством регулирования, поскольку органы регулирования нечасто могут похвастаться успехами в деле предотвращения использования рыночной силы или в защите потребителей. Таким образом, такие права должны предоставляться лишь с большой осторожностью и после тщательного рассмотрения альтернативных путей достижения этих же целей. В случае их предоставления, срок действия таких прав может быть ограничен. Кроме того, государственные органы могут рассмотреть вопрос о предоставлении таких прав посредством торгов, например, тем, кто предлагает лучшую цену, чтобы обеспечить их максимально эффективное распределение.

2.2 *Создание системы лицензирования или получения разрешения как условие для начала деятельности*

Лицензии или разрешения, требующиеся для начала деятельности, часто ограничивают вход на рынок. Квалификационные требования могут принимать форму минимального образовательного ценза и/или минимального опыта работы, а также могут включать требования и в отношении подтверждения доброй репутации. В некоторых ситуациях может применяться тест на «соответствие общественным интересам», обязывающий потенциальных новичков подтверждать «необходимость» предоставления дополнительной услуги, а в отдельных случаях даже доказывать, что их появление на рынке не скажется негативно на деятельности нынешних участников рынка. В

-
4. Монополия существует, когда товар или услуга могут быть на разумных условиях приобретены только у одного поставщика. При «естественной монополии» один поставщик может производить желаемый товар или услугу более эффективно и с более низкими затратами чем два или более поставщиков.

крайних случаях может выдаваться фиксированное число лицензий. Хотя часто перед системами лицензирования ставятся вполне обоснованные задачи по защите интересов потребителей, такие барьеры часто имеют следствием защиту действующих на рынке производителей от конкуренции.

Требования лицензирования или получения разрешений часто являются более жесткими, чем это требуется для защиты потребителей, и могут без нужды ограничивать выбор потребителей и создавать искусственный дефицит, ведущий к росту цен. Руководящий принцип состоит в том, что ограничения не должны выходить за рамки необходимого для адекватного достижения целей норм регулирования.

2.3 Ограничение способности некоторых категорий поставщиков предоставлять товары или услуги

Иногда государственные власти стремятся поддержать поставщиков из определенных регионов, мелких поставщиков или поставщиков с иными особенностями, ограничивая способность некоторых категорий поставщиков участвовать в определенных видах коммерческой деятельности, в частности, в государственных закупках. Такие ограничения, как правило, чрезмерны, поскольку они без нужды ограничивают количество поставщиков, участвующих в процедуре закупок, снижая остроту конкуренции между поставщиками, что ведет к повышению цен или заключению договоров на условиях, менее благоприятных для государства.

Если целями данной политической меры является решение региональных задач или поддержка малого бизнеса, альтернативы включают ряд прямых субсидий и/или налоговых льгот, создание более благоприятных условий регулирования в ключевых областях или использование рекламных/образовательных кампаний. В некоторых случаях эффективность повышается за счет целевых субсидий, которые позволяют большему числу поставщиков активно бороться за договоры.

2.4 Существенное повышение стоимости входа на рынок или ухода с него

Нормы регулирования, повышающие стоимость входа на рынок или ухода с него, как правило, отталкивают какое-то число потенциальных конкурентов и, таким образом, со временем снижают число участников рынка. К примерам подобного рода норм регулирования относятся жесткие требования по тестированию

продукции, а также без нужды высокий образовательный ценз или завышенные технические условия для товаров.

2.5 Ограничение потока товаров, услуг, капитала и рабочей силы внутри страны

Нормы регулирования иногда ограничивают поток товаров, услуг, капитала и/или рабочей силы в пределах одной страны, что часто является инструментом региональной политики. Тем не менее, такие ограничения искусственно сужают географические рамки конкуренции за предоставление товаров или услуг. Это может привести к уменьшению числа поставщиков и в потенциале позволить поставщикам пользоваться своей рыночной силой для повышения цен.

Потенциальные ограничения следует оценивать исходя из того, существует ли четкая связь между ними и достижением конкретных целей, поставленных перед данной нормой регулирования, являются ли эти ограничения минимально необходимыми для достижения этих целей, свидетельствует ли обоснованный анализ, что эта цель будет достигнута посредством данных ограничений, и есть ли в данной норме четкие временные рамки, недвусмысленно ограничивающие по времени данные сдерживающие факторы. Существует серьезная опасность того, что «временные» средства защиты превратятся в практически постоянные меры под давлением серьезного лоббирования со стороны поставщиков, интересам которых служат данные ограничения. Как и в рассмотренном выше случае с ограничением доступа к государственным закупкам, часто для достижения задач регулирования в наличии имеются лучшие альтернативы, включая прямые субсидии и льготные условия регулирования.

3. Ограничение способности поставщиков вести конкуренцию

Нормы регулирования могут влиять на способность поставщиков конкурировать между собой самыми разными способами, из которых не все рассматриваются здесь, включая ограничения на рекламную и маркетинговую деятельность, введение стандартов качества товаров или услуг, а также контроль над ценами, по которым продаются данные товары или услуги. Эти ограничения могут снизить остроту и масштабы соперничества, что повлечет за собой повышение цен и сужение ассортимента продукции для потребителей.

3.1 *Контроль над ценами, по которым продаются товары или услуги*

Государство часто регулирует цены в традиционных монопольных отраслях, таких как коммунальное обслуживание. Такого вида контроль над ценами, вероятно, помогает потребителям и компенсирует отсутствие у них альтернативных вариантов. Тем не менее, контроль над ценами также иногда применяется в ситуациях, когда у одного и того же потребителя есть множество потенциальных поставщиков. При установлении минимальных расценок поставщики с низким уровнем издержек лишаются возможности расширить свою долю рынка за счет предоставления потребителям большей ценности за те же деньги. Аналогичным образом, установление максимальных расценок может существенно снизить заинтересованность поставщиков в инновации посредством предложения новых и/или более высококачественных товаров, и поставщики могут начать, по сути, координировать свои цены вокруг максимальной планки.

Регулирование минимальной цены иногда является реакцией на слишком агрессивную ценовую конкуренцию. В этих случаях регулирование минимальной цены обычно рассматривается как средство защиты мелких поставщиков от «несправедливой» конкуренции. Последствия такого ценового регулирования заслуживают тщательной оценки, поскольку их вероятным результатом является повышение цен для потребителей или неудовлетворенный спрос. Регулирование максимальной цены часто вводится как необходимое дополнение к ограничению входа на рынок. Альтернативой является разрешение более свободного доступа на рынок.

3.2 *Ограничение рекламной и маркетинговой деятельности*

Нормы регулирования, ограничивающие способность поставщиков осуществлять рекламу или маркетинг своих товаров и услуг часто вводится для ограничения недобросовестной или вводящей в заблуждение рекламы. Иногда рекламные ограничения направлены на снижение уровня рекламы товаров или услуг, которые считаются вредными для общественного блага или потребляются чрезмерно. В других случаях может ограничиваться реклама, нацеленная на определенные «уязвимые» группы, такие как дети. Ограничения подобного рода, снабженные пределами, не позволяющими применять их слишком широко, могут иметь существенную общественную пользу.

Тем не менее, во многих случаях ограничения рекламной и маркетинговой деятельности носят слишком широкий характер и без нужды ограничивают конкуренцию. По всей вероятности, рекламные и маркетинговые ограничения особенно обременительны для потенциальных новичков на рынке, поскольку они ограничивают их способность информировать потенциальных потребителей о своем присутствии на рынке, а также о характере и качестве товаров и услуг, которые они могут предложить. Часто жизнеспособной альтернативой таким мерам являются нормы регулирования, ограничивающие лишь недобросовестную и вводящую в заблуждение рекламу.

3.3 Установление стандартов качества продукции, несправедливо предоставляющих одним поставщикам преимущество по отношению к другим или превышающих уровень, который выбрали бы многие хорошо информированные потребители

Нормы регулирования, устанавливающие стандарты, часто выгодны потребителям и могут помочь в продвижении новых видов товаров, обеспечивая совместимость новых товаров от различных поставщиков. Но установление стандартов также может давать несправедливые преимущества одним поставщикам перед другими. Одним распространенным примером являются нормы природоохранного регулирования, ограничивающие предельно допустимые выбросы низкотоксичных веществ. Хотя ограничение выбросов часто отвечает целям защиты здоровья населения, нормы регулирования можно сформулировать таким образом, чтобы дать несправедливое преимущество небольшому числу поставщиков, например, требуя использования определенной технологии или вводя без нужды жесткие нормы, выполнить которые сложно или невозможно производителям, не обладающим достаточными ресурсами. Еще одним примером, когда введение стандартов может оказать существенное антиконкурентное воздействие, является установление стандартов качества для определенных видов продукции. Часто в основе такого установления стандартов лежат разумные цели, такие как защита потребителей от рисков, связанных с использованием такого товара. Однако необходимость такого стандарта становится неясной, если многие потребители предпочитают большей безопасности более низкую цену. Такие стандарты могут понизить уровень благосостояния потребителей, поскольку потребители лишаются возможности покупать более дешевые товары более низкого качества, которые они предпочли бы,

даже будучи полностью проинформированными обо всех связанных с ними рисках.

У норм регулирования, предусматривающих жесткие стандарты для товаров и услуг, есть альтернативы. Например, если минимальные стандарты вводятся в целях защиты интересов потребителей, вместо них можно потребовать информирования потребителей об определенных характеристиках товара или услуги. При рассмотрении вопроса о серьезных изменениях норм выбросов государство может попытаться минимизировать антиконкурентное воздействие разрешением торговли правами на выбросы или оказанием временного содействия мелким поставщикам, чтобы помочь им выполнить эти новые требования.

3.4 *Повышение затрат одних поставщиков по сравнению с другими*

Иногда нормы регулирования имеют своим непреднамеренным результатом повышение затрат одних поставщиков по сравнению с другими. Одним из источников этой асимметрии являются нормы регулирования, которые без нужды требуют использования какой-то одной технологии производства, а не другой. Другим источником являются «дедушкины оговорки», освобождающие нынешних поставщиков от требований какой-то нормы, но распространяющие ее положения на выходящих на этот рынок новых конкурентов. Такие положения обладают большим потенциалом для искажения конкурентных отношений внутри той или иной отрасли, повышая затраты одних поставщиков так, что они начинают значительно превосходить затраты других. Это может затруднить вход на рынок, затормозить инновацию и снизить уровень конкурентного нажима на рынке. В то же время, хотя создание различий в затратах может оказать пагубное влияние, это не означает, что нормы регулирования должны быть безусловно нацелены на достижение единообразия в затратах поставщиков.

В области требований профессиональной квалификации «дедушкины оговорки» часто вводятся исходя из убеждения в том, что обширный практический опыт, накопленный за длительное время практики, является адекватной заменой формальной квалификации более высокого уровня. В отношении производственной техники «дедушкины оговорки» часто используются для того, чтобы выиграть достаточное время для амортизации невозвратных издержек прежних капиталовложений.

Антиконкурентное воздействие «дедушкиных оговорок» можно минимизировать, ограничив их во времени, вместо того, чтобы делать их постоянными. В целом, аргументы в пользу «дедушкиных оговорок» следует воспринимать с изрядной долей скептицизма, так как такие положения часто призваны защитить нынешние привилегированные круги от потенциальной конкуренции.

4. Снижение заинтересованности поставщиков в энергичной конкуренции

Нормы регулирования могут влиять на поведение поставщиков, воздействуя не только на их способность конкурировать, но и на их заинтересованность в энергичном соперничестве. Две главных причины, по которым поставщики могут конкурировать между собой менее агрессивно – это, во-первых, то, что следствием применения некоторых норм регулирования может быть упрощение координации между поставщиками, а, во-вторых, то, что такие нормы регулирования уменьшают готовность, способность или мотивацию потребителей переходить от одного поставщика к другому. Существуют и другие причины, по которым поставщики могут конкурировать менее агрессивно, такие как пределы прибыли или рыночных долей, ограничивающие потенциальные выгоды от конкуренции. При режимах саморегулирования или совместного регулирования скорее может возникнуть поведение картельного типа⁵, когда поставщики более активно обмениваются информацией о выпуске и ценах или когда отрасль или сектор исключаются из сферы применения законодательства о конкуренции. Картели приносят вред, так как они ограничивают выпуск и повышают цены, ухудшая положение потребителей.

4.1 Саморегулирование и совместное регулирование

Когда отраслевая или профессиональная ассоциация берут на себя всю ответственность за регулирование поведения своих членов без законодательной поддержки со стороны государства (хотя зачастую по его настоянию), используется термин «саморегулирование». Однако

-
5. Картель возникает, когда конкуренты заключают соглашение с целью увеличения своих коллективных прибылей путем ограничения конкуренции, например, фиксируя цены, ограничивая предложение, делясь прибылями или подтасовывая результаты торгов.

когда государство оказывает законодательную поддержку правилам, разработанным хотя бы частично отраслевой/профессиональной ассоциацией, это называется «совместным регулированием». Структуры саморегулирования и совместного регулирования могут принести существенную пользу, обеспечивая надлежащее соблюдение технических норм и следя за тем, чтобы эти нормы обновлялись с развитием технологии.

Тем не менее, эти структуры могут оказывать существенное антиконкурентное воздействие. В частности, отраслевые/профессиональные ассоциации часто принимают правила, снижающие стимулы или возможности для энергичной конкуренции между поставщиками товаров или услуг, такие как ограничения на рекламу или правила, запрещающие скидки. Кроме того, без нужды жесткие квалификационные требования могут затруднить вход на этот рынок. Государство должно сохранить полномочия для предотвращения попыток отраслевых/профессиональных ассоциаций использовать свои права регулирования в антиконкурентных целях. Этого можно достичь, наделив соответствующие государственные органы правом утверждать или отказывать в утверждении правила ассоциаций и, согласно требованию, менять их своими, если ассоциация продолжает предлагать неприемлемые правила.

4.2. Требования публиковать информацию о ценах поставщиков, выпуске или продажах

Нормы регулирования, обязывающие участников рынка публиковать информацию о своих ценах или объемах производства, могут существенно благоприятствовать созданию картелей, так как ключевым условием для функционирования картеля является возможность участников осуществлять эффективный мониторинг рыночного поведения своих конкурентов (или соучастников сговора). У картелей больше шансов появиться на рынках с меньшим количеством участников и с высокими барьерами для входа, где товары поставщиков относительно однородны и где информация об изменении цен или выпуска доступна до того, как такое изменение происходит, или сразу же после него.

Нормы регулирования, обязывающие публиковать такую информацию как уровни цен и объем выпуска, могут приниматься для того, чтобы повышать информированность потребителей, и порой они могут способствовать повышению эффективности рынков. Тем не менее, если есть вероятность образования картеля, такие требования в чистом итоге скорее окажут негативное воздействие. Помимо

публикации всех собранных данных есть альтернативные варианты. Если информация собирается прежде всего для разработки государственной политики, в ее публикации, может быть, вообще нет никакой необходимости. Когда целью является оказание помощи потребителям или сбор общестатистических данных, сводные статистические данные поддерживают картели в меньшей степени, чем статистика по конкретным производителям.

4.3. Изъятия из общего конкурентного законодательства

Во многих странах положения общего конкурентного законодательства не распространяются на конкретных поставщиков или отрасли экономики. В одних случаях в этих отраслях действуют свои, отраслевые законы о конкуренции. В других – в этих отраслях не существует никаких ограничений антиконкурентного поведения. В случае существенных изъятий из всеобщего применения законодательства о конкуренции возникает явная опасность появления в результате картелей, ценовых злоупотреблений и антиконкурентных слияний.⁶

Там, где определена конкретная причина сохранения таких изъятий, следует подумать о средствах, которыми можно минимизировать их рамки. Например, законодательно предусмотренная монополия, обязывающая всех производителей конкретного товара продавать свою продукцию лицензированному посреднику, может оказаться менее эффективной по сравнению с системой, которая разрешает производителям кооперироваться для осуществления сбыта, но не обязывает их идти на это.

4.4. Снижение мобильности потребителей за счет повышения стоимости смены поставщиков

Нормы регулирования могут подталкивать потребителей к смене поставщиков, воздействуя на стоимость такого перехода – явные и подразумеваемые затраты, которые несет потребитель, переходя от одного поставщика к другому. Затраты, связанные с переходом, могут возникать по разным причинам, включая неоправданно длительные сроки, на которые заключаются договоры, или привязка активов к поставщику таким образом, что переход к другому поставщику создает неудобства, как, например, закрепление телефонного номера за

6. Слияние – это объединение одного (или нескольких) ранее независимых поставщиков для создания одного более крупного.

конкретным провайдером телефонных услуг. Когда переход вызывает высокие затраты у потребителей, поставщики могут взимать более высокие цены за свои товары или услуги. Поэтому поставщики часто стремятся удерживать затраты по переходу на высоком уровне, порой за счет политики продвижения своих товаров или услуг, которая такие высокие затраты гарантирует.

Уменьшение или устранение затрат, связанных со сменой поставщика, может оказать столь значительное воздействие на конкуренцию, что разработчики норм регулирования должны стремиться избегать действий, повышающих такие затраты потребителей. При наличии очевидной опасности возникновения дополнительных затрат, связанных со сменой поставщика, может быть целесообразно включить в структуру нормы регулирования положений, ограничивающих или запрещающих их применение. Следует уделять должное внимание тому, чтобы учитывать законные затраты потребителей, связанные со сменой поставщика.

5. Пропорциональность при осуществлении оценок воздействия на конкуренцию

Выявление норм регулирования, которые могут без необходимости ограничить конкуренцию, является важным шагом в деле повышения качества регулирования. Категории, приводимые в Контрольном списке вопросов по воздействию на конкуренцию, дают надежную первоначальную основу для выявления норм регулирования, которые могут отрицательно сказаться на конкуренции. Подпункты каждой из категорий указывают на основные, но не исключительные возможности ограничения рыночного соперничества такими нормами регулирования.

Различные антиконкурентные воздействия могут существенно варьироваться по своему относительному значению. Масштабы проведения анализа воздействия на конкуренцию должны быть сопоставимы с первоначальной оценкой вероятной степени выявленного антиконкурентного воздействия. При проведении этой оценки необходимо выработать четкую точку зрения относительно характера и степени воздействия на товары, услуги и потребителей. Главный вопрос – это способность потребителей и поставщиков менять одни товары или услуги на другие, включая те из них, на которые данная норма регулирования не распространяется.

На самом деле лишь меньшая часть норм регулирования может в потенциале без необходимости оказывать сдерживающее воздействие на функционирование рынка, но если первоначальная оценка на основе

Контрольного списка указывает на потенциально чрезмерное ограничительное влияние на рыночную деятельность, полномасштабная оценка воздействия на конкуренцию является целесообразной и заслуживает серьезного внимания. Полномасштабная оценка воздействия на конкуренцию включает (1) четкое выявление задач политической меры; (2) формулирование альтернативных норм регулирования, позволяющих достичь этих задач; (3) оценка конкурентных последствий каждой альтернативы и (4) сопоставление альтернатив. Постольку, поскольку оценка воздействия на конкуренцию указывает на существенный потенциал ослабления конкурентного соперничества в рамках рассматриваемой отрасли или смежных отраслей, разработчики норм регулирования должны искать наименее антиконкурентную альтернативу, которая позволяет достичь цели данной политической меры.

В обстоятельствах, когда невозможно найти альтернативный, менее антиконкурентный подход к достижению цели, постановленной перед данной мерой, следует взвесить плюсы и минусы такого подхода к регулированию. Анализ должен приводить к заключению о том, что данная норма регулирования оправдана только в том случае, если выгоды от принятия антиконкурентной нормы регулирования превышают затраты, включая затраты, обусловленные антиконкурентным воздействием.

ИНСТИТУЦИОНАЛЬНЫЕ ВАРИАНТЫ ДЛЯ ОЦЕНКИ ВОЗДЕЙСТВИЯ НА КОНКУРЕНЦИЮ *

1. Введение

Оценка воздействия на конкуренцию – это процесс оценки государственных норм регулирования, нормативных и/или законодательных актов для (1) выявления тех норм, которые без необходимости препятствуют конкуренции и (2) оказания помощи в их пересмотре с тем, чтобы они без необходимости не создавали таких препятствий.

Цель оценки воздействия на конкуренцию заключается в том, чтобы повысить уровень благотворной конкуренции, процесса соперничества, при котором поставщики бросают друг другу вызов, чтобы завоевать потребителей. При этом поставщики пытаются улучшить свое положение, предлагая потребителям более выгодные условия, например, путем снижения цен, повышения качества или приближения своих предложений к желаниям потребителей. Потребители от такого соперничества только выигрывают. Поставщики при этом совершают целый ряд действий, таких как реклама своих товаров, инвестиции в новые и более совершенные производственные мощности, предоставление скидок для привлечения потребителей и разработка новых, более совершенных и разнообразных товаров в процессе НИОКР.

Поскольку политика государства может без необходимости или непреднамеренно препятствовать процессу конкуренции, важно проводить оценку этой политики, чтобы выявлять те меры, которые могут затормозить процесс конкуренции, и вносить в них

* Настоящая глава подготовлена Шоном Ф. Эннисом

соответствующие поправки, чтобы они без нужды не препятствовали конкуренции.

- До сих пор на международном уровне не было общего руководства и широкого набора принципов для проведения оценки воздействия на конкуренцию. Таким руководством стал Инструментарий для оценки воздействия на конкуренцию. Но и имея в руках Инструментарий, мы еще должны ответить на важный вопрос: Каким образом предлагаемый Инструментарием подход к оценке воздействия на конкуренцию можно встроить в деятельность. Какие меры государственной политики заслуживают оценки их воздействия на конкуренцию?

государственных институтов? В настоящей работе мы стремились дать свои предложения по основным альтернативным вариантам, которые можно было бы применить, и, по возможности, приводить примеры из реальной практики различных государств.

В настоящей работе мы сосредоточимся на рассмотрении следующих вопросов:

- Когда в процессе разработки законодательного или нормативного акта следует провести оценку воздействия на конкуренцию?
- Кто будет нести ответственность за разработку и обзор оценки воздействия на конкуренцию?
- Как заинтересовать разработчиков политики, не отвечающих за качество регулирования или конкуренцию, в подготовке надлежащей оценки?
- Какие ресурсы требуются для оценки воздействия на конкуренцию?

Для определения институциональных рамок оценки воздействия на конкуренцию нет простого рецепта. Реальные варианты в той или иной стране могут определяться рядом отличающихся друг от друга характеристик, таких как наличие федеральной системы, кадровый потенциал различных звеньев государственной системы и политические условия. Скорее всего, реализуемые институциональные решения будут существенно отличаться от страны к стране. Привлечение к оценке воздействия на конкуренцию должностных лиц, имеющих опыт анализа конкуренции, поможет выполнить оценку в жестких аналитических рамках и обеспечить адекватный учет всех вероятных воздействий на конкуренцию в процессе оценки. Хотя для

выявления потенциальных вариантов мы в настоящей работе будем опираться прежде всего на уже накопленный опыт, это ни в коем случае не означает, что приводимые варианты составляют исчерпывающий список решений.

2. Какие меры государственной политики заслуживают оценки на предмет воздействия на конкуренцию?

Большинство отдельных законодательных или нормативных актов не обладают значительным потенциалом для нанесения ненужного вреда конкуренции. Как следствие, большинство из них не требует детального анализа с точки зрения их воздействия на конкуренцию. Для упрощения процесса выявления мер государственной политики, которые могут в потенциале нанести ненужный вред конкуренции, Инструментарий для оценки воздействия на конкуренцию включает Контрольный список вопросов по воздействию на конкуренцию, который дает возможность быстро просмотреть такие меры, чтобы отобрать для дальнейшей оценки те из них, у которых есть потенциал ненужного воздействия на конкуренцию. Глубина оценки воздействия на конкуренцию может быть пропорциональна степени потенциальных отрицательных последствий данной меры с точки зрения конкуренции.

Законы, нормативные и подзаконные акты. Меры, которые могут подлежать оценке с точки зрения воздействия на конкуренцию, включают законодательные, нормативные и подзаконные акты, которые принимаются в развитие законодательных или нормативных. Не во всех странах законы считаются потенциально подлежащими оценке на предмет воздействия на конкуренцию. Тем не менее, следует отметить, что наибольшего успеха в оценке воздействия на конкуренцию добилась страна, применяющая оценку воздействия на конкуренцию широко, в том числе и по отношению к законам. (См. Вставку 1.)

Новые и действующие нормы. Подход одних правительств к оценке воздействия на конкуренцию предусматривает анализ как новых, так и уже действующих норм. Это наиболее эффективный путь широкомасштабного улучшения конкурентной атмосферы во многих секторах, но он требует существенной политической воли. Другие правительства в своей оценке воздействия на конкуренцию сосредоточиваются исключительно на новых нормах.

Национальные, региональные, местные. Оценка воздействия на конкуренцию актуальна для всех мер государственной политики,

которые могут вызвать существенное и ненужное ограничение конкуренции. Меры, порождающие такие ограничения, иногда принимаются на национальном уровне, но также реализуются на региональном или местном уровнях. Например, меры налоговой политики часто принимаются на местном уровне. Регулирование профессиональных организаций часто осуществляется на региональном уровне. Есть веские экономические основания для того, чтобы предложить проводить оценку воздействия на конкуренцию как на национальном, так и на региональном уровнях.

Вставка 1. Реформы национальной политики конкуренции в Австралии

После завершения в 1993 году доклада Комитета Хилмера, в котором содержался призыв к большей микроэкономической открытости с упором на реформы в поддержку конкуренции, австралийское правительство в 1995 году согласовало программу пересмотра и внесения поправок в законодательство, которое ограничивало конкуренцию и не отвечало общественным интересам. В результате осуществления этой программы реформ было выявлено 1700 законодательных актов, которые требовали пересмотра. Национальное правительство выделило средства, чтобы помочь правительствам штатов и территорий покрывать затраты по внесению изменений и добавлений в законодательство в процессе его пересмотра. Законодательство пересматривалось на национальном уровне, а также на уровне штатов и территорий, причем большая часть пересмотра была завершена к 2001 году. Программа была примечательна тем, что она обеспечила систематическое выявление законодательных и нормативных актов, заслуживавших пересмотра, а также тем, что после реализации этой программы экономические показатели Австралии входят в число лучших в ОЭСР.

3. Когда следует проводить оценку воздействия на конкуренцию в процессе выработки политических мер?

Новые нормы. Оценка воздействия на конкуренцию может внести положительный вклад в разработку новых мер. Поэтому при выработке новых мер важно проводить оценку их воздействия на конкуренцию *на раннем этапе* в процессе разработки до того, как разработчики норм окончательно решили, как именно они предпочитают решать конкретную политическую проблему. Это позволяет оценке воздействия на конкуренцию стать ценным аналитическим

инструментом для выявления потенциальных проблем и решения их на раннем этапе.

Если у рассматриваемой меры есть потенциал ненужного ограничения конкуренции, имеет смысл как можно раньше в процессе работы над ней проконсультироваться с правительственными экспертами по конкуренции или органами регулирования, чтобы разработать альтернативные варианты для достижения данной нормой регулирования своих целей с меньшим ущербом для конкуренции. У правительственных экспертов по конкуренции или органов регулирования есть большой опыт выработки альтернативных мер, поэтому они часто могут вносить ценный вклад в сложный процесс законотворчества.

Действующие нормы. Большая часть действующих норм не подвергается оценке на предмет их воздействия на конкуренцию. Тем не менее, есть определенные нормы, которые заслуживают пересмотра больше других. В Австралии во время Национальной экспертизы воздействия на конкуренцию были выявлены сотни действующих норм, которые ограничивали конкуренцию. Эти нормы были отобраны для экспертизы на приоритетной основе, и в случае выявления проблем практически всегда в них вносились соответствующие изменения.

4. Кто будет участвовать в разработке и анализе оценки воздействия на конкуренцию?

Чтобы разработчики политики учли воздействие предлагаемых мер на конкуренцию, полезно просить государственные органы, разрабатывающие соответствующую норму, провести оценку ее воздействия на конкуренцию. Процесс проведения оценки воздействия на конкуренцию помогает побудить разработчиков документа уже на раннем этапе задать уместные вопросы и начать работать над соответствующей нормой с учетом ее последствий для конкуренции. Тем не менее, если экспертиза их работы возлагается не на внешних экспертов, а на них самих, нормотворцы могут отнестись к процессу оценки воздействия на конкуренцию несерьезно. Экспертиза может проводиться представителями органов регулирования, должностными лицами, имеющими опыт работы с конкуренцией, такими как сотрудники антимонопольных ведомств, или и теми, и другими вместе. Например, в Великобритании на антимонопольный орган - Управление справедливой торговли (УСТ) – возложена обязанность по разработке руководящих принципов оценки воздействия на

конкуренцию и экспертизы новых норм с точки зрения их конкурентного воздействия.¹ УСТ разделило эту обязанность с органом регулирования, Администрацией по совершенствованию регулирования (АСР). В целях выработки общих рабочих методов и взаимопонимания небольшое число должностных лиц УСТ работали по совместительству и в АСР.

Проведение оценки воздействия на конкуренцию требует навыков, связанных с анализом состояния конкуренции и определением рынков. По этой причине в некоторых странах новые законодательные или нормативные акты, оказывающие влияние на экономику, должны согласовываться с конкурентными ведомствами. Например, в Мексике, новые подзаконные акты, касающиеся конкуренции, должны обязательно согласовываться с конкурентным ведомством. В Корее конкурентное ведомство несет ответственность за экспертизу избранных новых нормативных актов. В Венгрии конкурентное ведомство обязано давать свои заключения по новым нормативным актам. Во многих других странах до принятия новых нормативных актов проводятся горизонтальные консультации. Такие консультации проходят эффективнее, если органы, занимающиеся конкурентной экспертизой, могут вступить в этот процесс как можно раньше и обязаны представлять свои заключения не по всем принимаемым нормам, а только по тем, которые, по мнению этих органов, могут в потенциале создать существенную проблему для конкуренции.

В Австралии в 1995 году для курирования экспертизы национальных законодательных и нормативных актов и актов штатов и территорий в рамках Национальной экспертизы воздействия на конкуренцию был создан новый орган. Этот орган, Национальный совет по конкуренции, действовал отдельно и независимо как от органа надзора, проводящего экспертизу новых норм, так и от конкурентного ведомства².

Степень независимости органов, проводящих экспертизу, заслуживает обсуждения. Для экспертной оценки законодательных и нормативных актов особенно ценными могут быть независимые органы. Но чем больше независимый орган занимается не экспертизой,

-
1. Руководящие принципы УСТ 2006 года близко следуют принципам ОЭСР. См.: <http://www.offt.gov.uk/NR/rdonlyres/BFD72799-03BD-428D-AB43-30408F794ACB/0/oft876.pdf>
 2. Более подробно см. в <http://www.ncc.gov.au/articleZone.asp?articleZoneID=136>.

а разработкой законодательных и нормативных актов, тем больше он может производить впечатление непосредственного исполнителя текущих планов правительства.

Участие конкурентного органа или других органов государственной власти в прогнозировании конкурентных последствий не должно исключать впоследствии возможности правовых актов правительства на основе законодательства о конкуренции, поскольку прогнозы могут недооценить наносимый конкуренции вред или завысить получаемый ей выигрыш.

5. Как заинтересовать разработчиков политики, не отвечающих за качество регулирования или конкуренцию, в подготовке надлежащей оценки?

Разработчики новых законодательных или нормативных актов могут быть заинтересованы в том, чтобы приуменьшить создаваемые предлагаемой нормой потенциальные проблемы с конкуренцией. У них может создаваться впечатление, что выявление потенциальной конкурентной проблемы или консультации с посторонним агентством, таким как орган регулирования или конкурентное ведомство, просто добавляют им работы, не принося существенных выгод. Поэтому важно подчеркнуть, что оценка воздействия на конкуренцию улучшает результат на выходе, помогая совершенствовать разрабатываемую норму.

Существует ряд вариантов для повышения заинтересованности разработчиков норм в проведении оценки воздействия на конкуренцию и способности ее реализовывать, в том числе:

- Включение оценки воздействия на конкуренцию в Анализ воздействия регулирования (АВР);
- Финансовые стимулы; и
- Обучение на основе передового опыта.

Включение оценки воздействия на конкуренцию в АВР. АВР – это формализованный процесс экспертизы новых нормативных актов, призванный удостовериться в том, что они достигают поставленных перед ними задач. В целом, задача процесса АВР заключается в том, чтобы выяснить, превышают ли выгоды от данной нормы регулирования связанные с ней затраты. Как оценка воздействия на конкуренцию, так и сам процесс АВР могут выиграть от включения в этот процесс оценки воздействия на конкуренцию как его

составной части. Преимущество такого включения состоит в том, что оно обеспечивает присутствие динамичного, ориентированного анализа, отличающего оценку воздействия на конкуренцию, во всем процессе АВР и расширяет применение такой оценки теми, кто занимается нормотворческой деятельностью. Предоставление конкурентному ведомству определенных полномочий в этой области может избавить органы регулирования или контроля от необходимости переобучения своих сотрудников³.

Финансовые стимулы. Поскольку Австралия – это федеративное государство, осуществление Национальной политики поддержки конкуренции (НППК) на уровне штатов или территорий требовало их согласия. Австралийское правительство осуществляло значительные выплаты штатам и территориям, которые представляли собой платежи на душу населения, основывавшиеся на масштабах проведенных экспертиз и пересмотра законодательства. «Платежи в рамках НППК – это средства распределения выгод от реформ среди всего населения. Эти платежи являются признанием того факта, что хотя за существенные элементы НППК отвечают штаты и территории, значительную часть непосредственной финансовой отдачи в виде повышения налоговых поступлений, обусловленного ростом экономической активности, получает федеральное правительство Австралии».⁴

Платежи штатам и территориям были существенными. В Таблице 1 показаны платежи в рамках НППК, произведенные с момента начала реализации этой политики⁵.

-
3. Более подробно о том, как включать оценку воздействия на конкуренцию в АВР см. DAF/COMP/(2007)8/REV1 “Integrating competition assessment into regulatory impact analysis” («Интеграция оценки воздействия на конкуренцию в Анализ воздействия регулирования»).
 4. См. <http://www.ncc.gov.au/articleZone.asp?articleZoneID=40>.
 5. См. <http://www.ncc.gov.au/articleZone.asp?articleZoneID=40>.

Таблица 1. Ежегодные платежи в рамках НППК, полученные штатами и территориями (в млн. австралийских долларов)

Штат/ территория	1997-98	1998-99	1999-00	2000-01	2001-02	2002-03	2003-04	2004-05	2005-06
	(а)	(а)	(а)	(а)	(а)	(а)	(а) (б)	(а) (б)	(б) (в)
Новый Южный Уэльс	126.5	138.7	148.6	155.9	242.5	251.8	203.5	233.6	292.5
Виктория	92.8	102	109.2	114.7	179.6	182.4	178.7	201.6	197.9
Куинсленд	74.2	81.6	81.5	73	147.9	138.9	87.9	143.3	178.7
Западная Австралия	38.4	42.4	43.2	45.5	71.1	72	33.6	53.5	71
Южная Австралия	34.3	38.4	34.5	35.9	55.7	57.1	40.7	50.4	54.3
Тасмания	12.6	13.9	10.8	11.2	17.4	17.7	17.2	19.8	19
Территория столицы	6.2	7	7.2	7.5	11.6	12.4	11	13.6	12.7
Северная Территория	11.2	13	4.5	4.5	7.6	7.5	5.9	8.4	8
Итого	396.2	436.9	439.5	448	733.3	739.9	578.5	724.2	834.1

Источник: Национальный совет по конкуренции

- а) Из документов по Итоговым результатам исполнения бюджета.
- б) В платежах всем штатам и территориям учитываются постоянные вычеты и отсрочки.
- в) Дост. П. Костелло Р (казначей) 2005 г., «Платежи в рамках Национальной политики поддержки конкуренции штатам и территориям за 2005 год», пресс-релиз, 15 декабря 2005 г.

Примечание 1: Итоговые значения могут не сходиться из-за округления

Примечание 2: Цифры по 1999-2000 гг. включают Гранты в рамках финансовой поддержки

Хотя эти платежи кажутся немалыми, по оценкам австралийского правительства ежегодные экономические выгоды составили 2,5% ВВП или 20 млрд. австралийских долларов за счет повышения производительности и восстановления ценового баланса во многих секторах, где проводились меры НППК и связанные с ней реформы⁶.

Передовой опыт. Большое значение имеет обучение должностных лиц, занимающихся нормотворчеством, передовому опыту оценки

6. См. Обзор реформ национальной политики поддержки конкуренции Комиссии по производству (2005)., Доклад Комиссии по запросу № 33 от 28 февраля, по адресу <http://www.pc.gov.au/inquiry/ncp/finalreport/ncp.pdf>. В обзоре отмечаются, что прямые причинно-следственные связи сложно установить эмпирическим путем.

воздействия на конкуренцию, если они хотят учитывать воздействие на конкуренцию при разработке своих норм. Многие разработчики норм специализируются на областях, не связанных с конкурентным воздействием или экономикой. Сложно ожидать, что такие должностные лица смогут надлежащим образом решать вопросы конкуренции без соответствующего обучения.

Обучение на основе передового опыта может в потенциале обеспечиваться конкурентным ведомством, органами регулирования или ОЭСР.

6. Какие ресурсы требуются для оценки воздействия на конкуренцию?

Минимальные ресурсы, требуемые для оценки воздействия на конкуренцию, могут быть относительно ограниченными. Например, когда Великобритания осуществляла оценку воздействия на конкуренцию, лишь два сотрудника УСТ играли в нем очень активную роль, и лишь незначительный процент из приблизительно 400 нормативных актов в год подвергался детальной экспертизе. Остальные пропускались через конкурентный фильтр, который позволял должностным лицам быстро поставить диагноз, имеется ли значительная вероятность того, что в результате принятия новой нормы возникнут проблемы для конкуренции.

Инструментарий ОЭСР для оценки воздействия на конкуренцию включает Контрольный список вопросов по конкуренции, который аналогичным образом призван ограничить необходимость в подробной экспертизе действующих или новых государственных норм.

Оценка воздействия на конкуренцию может выиграть от выделения ресурсов в более значительных объемах. Австралийский пример показывает, как далеко идущий и ресурсоемкий подход привел к очень существенному улучшению экономических показателей после начала микроэкономических реформ, связанных с НППК. Более того, платежи, направляемые национальным правительством штатам и территориям, не следует рассматривать только как расходы, поскольку они также использовались для предоставления государством товаров и услуг. Но и в этом случае есть вероятность того, что ожидаемые выгоды от

повышения производительности и восстановления ценового баланса значительно превысят эти платежи⁷.

Потребности в ресурсах будут наиболее значительными на начальной стадии реализации. Например, для детальной программы обучения на основе передового опыта потребуются единовременное выделение ресурсов. Обучение в последующие годы не должно быть столь же обстоятельным, поскольку система будет функционировать лучше и будут налажены личные связи между соответствующими должностными лицами, отвечающими за разные аспекты политики. Тем не менее, даже после первоначального обучения какие-то постоянные курсы подготовки будут необходимы ввиду текущей ситуации кадров.

7. Заключение

Включение оценки воздействия на конкуренцию в политику правительства в потенциале принесет значительные экономические выгоды, указывая на те области, где функционирование рынка без необходимости ограничивается, и

7. См. Экономический обзор Австралии ОЭСР (2006), Краткое резюме. «Макроэкономические показатели последнего времени продолжают впечатлять: рост валового внутреннего продукта (ВВП) с начала нового тысячелетия составляет 3% в год, а с учетом выигрыша от улучшения условий торговли рост реального валового внутреннего дохода в среднем превышает 4%; таким образом, Австралия относится к числу немногих стран ОЭСР, демонстрирующих столь высокие темпы роста; уровень безработицы упал до около 5%, самой низкой точки с 1970-х годов; инфляция остается в намеченном диапазоне; и после долгих лет сведения бюджетов с активным сальдо Австралия стала одной из немногих стран ОЭСР, погасивших общий чистый государственный долг. Уровень жизни с начала 1990-х годов неуклонно растет, и на сегодняшний день он выше, чем во всех странах «большой семерки» за исключением Соединенных Штатов. Способствовали этому широкомасштабные реформы, особенно реформы, направленные на развитие конкуренции. Они содействовали росту производительности, особенно во второй половине 1990-х годов. Большая гибкость, вызванная этими реформами, наряду с созданием крепкой валютно-финансовой и бюджетно-налоговой базы также сделали экономику более устойчивой перед лицом серии серьезных потрясений, которые произошли за последнее десятилетие: азиатского кризиса конца 1990-х годов, глобального спада на рубеже тысячелетий, за которым последовала серьезная засуха, прекращение бурного роста цен на дома, а теперь и цен на сырьевые товары». (разрядка наша)

предлагая альтернативные нормы, которые позволят достичь поставленных целей, в то же время в максимальной степени содействуя развитию конкуренции.

В настоящей работе рассматривается ряд различных институциональных вариантов внедрения оценки воздействия на конкуренцию. Учитывая, что институциональные, правовые и федеративные условия в странах ОЭСР варьируются в широких пределах, наиболее эффективные институциональные структуры, по всей вероятности, будут видоизменяться от страны к стране. Но на несколько моментов следует обратить внимание. Конкурентные ведомства идеально подходят для проведения селективных оценок воздействия на конкуренцию, давая рекомендации по оценкам или проводя обучение специалистов по оценке конкуренции. Органы регулирования также находятся в удобном положении для проведения таких оценок, в частности, когда они осуществляются в рамках процесса АВР.

ИНТЕГРИРОВАНИЕ ОЦЕНКИ ВОЗДЕЙСТВИЯ НА КОНКУРЕНЦИЮ В АНАЛИЗ ВОЗДЕЙСТВИЯ РЕГУЛИРОВАНИЯ*

1. Введение

Анализ воздействия регулирования (АВР) сейчас применяется в отношении большинства или всех новых норм регулирования¹ в большинстве стран-членов ОЭСР. Применение АВР стало особенно быстро распространяться во всех странах ОЭСР в течение последнего десятилетия. Объясняя это быстрое распространение использования АВР в рамках процесса принятия решений по вопросам регулирования, ОЭСР отмечала:

Высококачественное регулирование все больше рассматривается как процесс, приводящий к желаемым результатам с максимальной эффективностью с точки зрения затрат. Складывается понимание того, что любые меры государственной политики включают компромисс между различными видами использования ресурсов, при том, что лежащие в основе этих мер – включая нормы регулирования – цели максимизации общественного благосостояния формулируются и принимаются все

* Настоящая глава была подготовлена Рексом Дейтоном-Смитом.

1. В настоящей работе термин «нормы регулирования» используется как родовое понятие, относящееся ко всем видам законодательных и нормативных актов, включая подзаконные.

более однозначно².

АВР базируется на дисциплинах анализа рентабельности, применяемого в сопоставительном контексте, при котором взвешиваются относительные показатели всех реальных мер, способных достичь поставленных целей намеченной политики.

По мере распространения АВР, значительная часть членов ОЭСР пошла по пути расширения масштабов политики конкуренции и применения общего закона о конкуренции, и правоприменение в этой области становилось все более эффективным. Эта тенденция вытекает из растущего признания того, что максимизация степени эффективной конкуренции во всех отраслях экономики имеет принципиальное значение для достижения широких целей обеспечения максимального экономического роста и, как следствие этого, социального благосостояния.

Безусловно, между анализом воздействия той или иной нормы на конкуренцию и АВР существует очень тесная связь: задачи этих двух инструментов политики демонстрируют высокую степень конгруэнтности. Руководящие принципы ОЭСР по оценке качества и показателей регулирования гласят, что рассмотрение воздействия на конкуренцию следует включить в процесс экспертизы новых и действующих норм регулирования. Тем не менее, на практике ответственность за проведение АВР и анализа воздействия данной нормы на конкуренцию часто возлагается на разные звенья государственной администрации. Как следствие, часто имеет место недостаточная координация между этими двумя взаимосвязанными видами анализа.

В ряде стран предпринимаются попытки интегрировать АВР и анализ воздействия на конкуренцию. Например, в Великобритании оценка воздействия на конкуренцию является обязательной составной частью АВР с 2002 года. В Европейской комиссии оценка воздействия на конкуренцию стала частью АВР в 2005 году. В Соединенных Штатах документы, в которых содержится руководство по проведению АВР, недвусмысленно требуют рассмотрения воздействия на рынок. Аналогичным образом, Австралийская национальная политика поддержки конкуренции требует, чтобы все документы АВР указывали, соответствует ли предлагаемая норма регулирования условиям соглашений Национальной политики

2. Regulatory Policies in OECD Countries: from Interventionism to Regulatory Governance. OECD (2002), с. 44.

поддержки конкуренции, и включали анализ, подтверждающий этот вывод. Подобные механизмы могут способствовать тому, чтобы принципы политики поддержки конкуренции принимались во внимание на ранних этапах более широкого процесса нормотворчества.

Настоящая работа призвана объяснить ключевые концепции и вопросы, связанные с анализом политики конкуренции, должностным лицам, занимающимся нормотворчеством, которые отвечают за проведение АВР. При этом задача состоит в том, чтобы помочь этим должностным лицам в использовании анализа политики конкуренции как одного из компонентов АВР. В большинстве случаев анализ воздействия на конкуренцию остается незначительным компонентом АВР. Однако в некоторых случаях он будет занимать более значительное место, и авторы настоящей работы стремятся выявить основные ситуации, которые, возможно, заслуживают тщательной оценки с точки зрения воздействия на конкуренцию.

В настоящей работе авторы, во-первых, в общих чертах противопоставляют различия в подходах АВР и оценки конкуренции, чтобы выявить потенциальные выгоды от недумосмысленного включения в АВР оценки конкуренции как одного из его элементов. Во-вторых, авторы работы предлагают контрольный список вопросов, чтобы помочь выявить те виды норм регулирования, которые с наибольшей вероятностью могут создать ненужные ограничения конкуренции. В-третьих, в работе рассматривается негативное воздействие, которое нормы регулирования часто оказывают на конкуренцию. В-четвертых, в работе определяются широкие контуры потенциально полезного подхода к процессу оценки конкуренции.

2. АВР и анализ конкурентной политики

В проводимом в рамках АВР анализе затрат/выгод, как правило, вероятные результаты сравнивают на основе существующих экономических условий и норм регулирования, не делая поправки на изменения основных параметров, которые воздействуют на эти условия. Анализ конкурентной политики, напротив, часто в большей степени ориентирован на будущее. Анализ конкурентной политики касается воздействия конкретных изменений рыночных условий на остроту конкуренции и, как следствие, на вероятные последствия для экономической эффективности и благосостояния потребителей.

Хотя вышесказанное указывает на общие различия в подходах, руководящие принципы АВР все чаще – и это уже становится тенденцией – содержат требование проводить в рамках АВР и оценку воздействия на конкуренцию, что неизбежно сглаживает эти различия во многих странах. Настоящая работа призвана содействовать этому процессу.

Именно благодаря своей ориентированности на оценку динамической эффективности рынка³ оценка воздействия на конкуренцию особенно полезна как составной элемент общей оценки условий регулирования. Этот элемент может помочь избежать принятия норм регулирования, которые без нужды ограничивают рыночную активность. Еще одной выгодой оценки воздействия на конкуренцию является то, что она помогает выявить все стороны, на которых, по всей вероятности, скажутся предлагаемые нормы регулирования, особенно тех, на ком это воздействие будет сказываться косвенно. Это может помочь обеспечить достаточно представительный круг участников консультаций на основе АВР и, следовательно, их большую эффективность.

Одним из практических подходов к осуществлению оценки конкуренции является набор пороговых вопросов (или «контрольный список»), который помогает установить предлагаемые нормы регулирования, у которых может быть наибольший потенциал для того, чтобы без нужды снизить остроту конкуренции. Углубленная оценка воздействия на конкуренцию будет оправданной именно в тех ситуациях, когда снижение остроты конкуренции наиболее вероятно. Тем не менее, для большинства норм регулирования углубленной оценки воздействия на конкуренцию не потребуются.

3. Проведение анализа конкурентной политики как одного из элементов АВР

Как будет показано в следующем разделе, на уровне разработки широкой регуляторной структуры рассматривается ряд ключевых вопросов, касающихся потенциального антиконкурентного воздействия регулирования. Из этого следует, что должностные лица,

-
3. Динамическая эффективность представляет собой эффективность во времени, когда изменения эффективности являются потенциальным результатом инновации, технологического развития, способности фирм гибко реагировать на новые рыночные условия и успешного роста поставщиков.

занимающиеся нормотворчеством, должны попытаться провести анализ конкурентной политики на раннем этапе разработки норм регулирования. Аналогичным образом, давняя рекомендация ОЭСР состоит в том что «*АВР должен быть интегрирован в процесс разработки норм, начиная с самого раннего этапа*⁴». Таким образом, последовательно проводится мысль о том, что разработчики норм должны рассматривать оба эти вида анализа как составные части процесса нормотворчества, а не просто как какие-то «добавки» или задачи, которые можно решить в отрыве от более значительных вопросов нормотворчества.

Конечно же, хотя время от времени возникает значительная вероятность того, что то или иное регуляторное вмешательство может привести к антиконкурентным последствиям, столь же верно и то, что значительная часть норм регулирования не оказывает какого бы то ни было воздействия на конкуренцию на данном рынке или в данной отрасли, или их значение невелико. Таким образом, принципиальная задача состоит в том, чтобы при помощи «Контрольного списка вопросов по воздействию на конкуренцию» определить, есть ли существенная вероятность того, что конкретная рассматриваемая норма регулирования может оказать серьезное антиконкурентное воздействие и, как следствие, требует проведения более детального и технического анализа.

Представленный ниже «Контрольный список вопросов по воздействию на конкуренции» был разработан как инструмент для оказания помощи должностным лицам в проведении первоначальной оценки. Контрольный список является простым тестом, которым можно проверить предлагаемые нормы регулирования, чтобы определить вероятную необходимость углубленного анализа их воздействия на конкуренцию. Если имеет место один или несколько из трех основных видов ограничений конкуренции, приведенных в контрольном списке, целесообразна полномасштабная оценка конкуренции. Детализация полномасштабной оценки может быть пропорциональной масштабам потенциального вреда конкуренции. Таким образом, может быть имеет смысл выяснить очевидные масштабы выявленных ограничений конкуренции, чтобы проинформировать органы, принимающие решения о масштабах и объеме требуемой полной оценки конкуренции. Если, учитывая обстоятельства и прошлый опыт, вероятность ограничения

4. См. *Анализ воздействия регулирования: Передовой опыт в странах ОЭСР (Regulatory Impact Analysis: Best Practices in OECD Countries)*. (OECD, Paris, 1997), с. 215.

конкуренции в результате предложенной нормы регулирования невелика, полный анализ последствий для конкуренции может быть кратким и сжатым.

4. Обзор основных видов ограничений конкуренции

В следующем разделе более детально рассматривается важность каждого из основных видов ограничения конкуренции, которые указаны в Контрольном списке. Он предназначен для того, чтобы дать разработчикам норм руководство по проведению первоначальной «оценки воздействия на конкуренцию», если «Контрольный список» указывает на ее необходимость. Важным вопросом, находящимся в центре внимания дискуссии, является выявление поставленных перед нормой задач, которых правительство обычно стремится достичь посредством указанных видов антиконкурентного регулирования. Затем определяется ряд альтернативных норм, которые позволяют с большей долей вероятности достичь этих же целей, при этом обладая меньшей ограничительностью. Также определяются ситуации, при которых могут быть оправданы нормы, имеющие определенные антиконкурентные последствия, и даются рекомендации по поводу того, как эти антиконкурентные последствия можно минимизировать.

В Контрольном списке ряд конкретных выявленных ограничений конкуренции разбивается на три широкие группы, отражающие основные категории ограничений конкуренции. Тем не менее, следует признать, что некоторые из этих ограничений могут относиться не к одной из этих широких категорий, а к нескольким. Например, создание режимов саморегулирования или совместного регулирования может привести к ограничению числа или круга поставщиков или ограничить способность вести конкуренцию. Таким образом, помещение определенного вида ограничения конкуренции в конкретную категорию производилось в соответствии с наиболее распространенными результатами использования этого ограничения. Тем не менее, аналитикам необходимо рассматривать все возможные антиконкурентные последствия, связанные с ограничениями каждого вида.

Контрольный перечень вопросов для проведения оценки воздействия на конкуренцию

Оценка воздействия на конкуренцию должна проводиться, если предложение ведет к одному из трех следующих последствий:

(1) Ограничивает количество или круг поставщиков

Это вероятно в том случае, если предложение:

- Предоставляет поставщику эксклюзивные права на поставку товаров или услуг.
- Вводит процесс лицензирования, получения разрешения или согласования в качестве условия для начала деятельности.
- Ограничивает способность некоторых видов поставщиков предоставлять товары или услуги
- Существенно повышает стоимость входа поставщика на рынок или выхода с него.
- Создает географический барьер, ограничивающий возможность компаний поставлять товары или услуги, инвестировать капитал или поставлять рабочую силу.

(2) Ограничивает способность поставщиков вести конкуренцию

Это вероятно в том случае, если предложение:

- Предусматривает контроль или существенно влияет на цены на товары или услуги.
- Ограничивает свободу поставщиков осуществлять рекламу или маркетинг своих товаров или услуг.
- Устанавливает стандарты качества товара, несправедливо дающие одним поставщикам перед другими или превышающие уровень, который выбрали бы многие хорошо информированные потребители.
- Значительно повышает производственные затраты для одних поставщиков по сравнению с затратами других (особенно ставя действующих участников рынка в иные условия по сравнению с новичками).

(3) Снижает заинтересованность поставщиков в энергичной конкуренции

Это возможно в том случае, если предложение:

- Создает режим саморегулирования или совместного регулирования.
- Требуется или поощряется публикация информации о выпуске, ценах, обороте или затратах поставщиков.
- Выводит из-под положений общего закона о конкуренции деятельность какой-то отдельной отрасли или группы поставщиков.
- Снижает способность потребителей переходить от одних поставщиков товаров или услуг к другим, повышая явную или подразумеваемую стоимость такого перехода.

В этом разделе настоящей работы выявляется ряд распространенных норм регулирования, которые в потенциале могут привести к серьезным антиконкурентным последствиям на конкретном рынке. Здесь рассматривается природа и степень этих вероятных антиконкурентных последствий, а также их приемлемость и потенциальные альтернативные средства достижения регуляторных задач, которые часто лежат в основе их использования. Здесь дается общее рассмотрение, призванное познакомить должностных лиц, разрабатывающих общие нормы, с этими концепциями. Более подробное руководство приводится в более подробной сопроводительной работе.

4.1 Ограничение количества или круга поставщиков

Ограничение числа производителей, осуществляющих поставки на рынок, создает опасность создания рыночной силы⁵ и ослабления сил конкурентного соперничества. Когда число поставщиков уменьшается, повышается возможность сговора (или сговора) между ними. Являющееся следствием этого снижение остроты конкурентного нажима может уменьшить инновацию и снизить заинтересованность в эффективном исполнении запросов потребителей. Таким образом, ущерб наносится экономической эффективности в динамическом смысле. Кроме того, снижение ценовой конкуренции ведет к переносу от потребителей к производителям. Предоставление эксклюзивных прав, введение лицензирования и разрешительных схем, а также ограничение участия в государственных закупках представляют собой три наиболее распространенные формы регуляторного

-
5. Рыночной силой поставщиков является их способность с выгодой для себя повышать цены, снижать качество или уменьшать инновацию по сравнению с уровнями, которые преобладали бы на конкурентном рынке.

ограничения количества поставщиков. Нормы регулирования, которые значительно повышают затраты по входу на рынок или уходу с него, а также географически ограничивают потоки товаров или услуг также могут по сути ограничить количество или круг поставщиков на том или ином рынке. Более того, существуют и другие формы ограничения количества поставщиков, которые в случае их выявления должны влечь за собой экспертизу с точки зрения воздействия на конкуренцию. Если ограничение ослабляет конкуренцию на одном рынке, его последствия также могут «перетекать» и на другие, дополняющие его рынки, а также на рынки товаров-заменителей. В анализе конкуренции также необходимо установить эти «перетекшие» воздействия.

4.1.1. Предоставление эксклюзивных прав

Ожидаемые выгоды от этих норм

Предоставление эксклюзивных прав часто происходит в контексте «естественной монополии». То есть, ситуация, когда маргинальная стоимость производства дополнительной единицы товара продолжает снижаться до той точки, при которой масштабы производства позволяют отдельному поставщику полностью покрывать потребности соответствующего рынка. В таких случаях правительства иногда предоставляют эксклюзивные права, чтобы обеспечить снабжение потребителей с минимально возможными затратами, в то же время регулируя поведение поставщика, которому предоставлено такое эксклюзивное право, чтобы насколько возможно помешать ему злоупотребить своей рыночной силой. Тем не менее, масштабы существования естественной монополии, которые в прошлом определялись достаточно широко, в последнее время были пересмотрены и сейчас определяются в гораздо более узких границах.

Предоставление эксклюзивных прав, в частности, если они даются на длительный период, также часто считается средством гарантирования или поддержки существенных и/или стратегических инвестиций в инфраструктурных отраслях. Правительства часто приходят к заключению, что такие инвестиции вряд ли материализуются, если они не создадут стимулов в виде гарантированного доступа к рынку в виде предоставления эксклюзивных прав. И все же, иногда результатом таких мер становится переизбыток инвестиций.

Характер и степень антиконкурентных последствий

Предоставление эксклюзивного права на производство определенного товара или оказание определенной услуги очевидно представляет собой крайний случай создания «барьеров для входа» на рынок. Собственно говоря, предоставление эксклюзивного права представляет собой создание регулируемой частной монополии. Такой вид регулирования обязательно ведет к серьезным антиконкурентным последствиям. Технологический прогресс последнего времени существенно изменил характер ряда ранее монополистических видов деятельности, в потенциале давая возможность разделения ранее регулировавшихся монополий на конкурентные и монопольные элементы.

Указания относительно использования и потенциальных альтернативных мер

Принципиальная проблема с долгосрочным предоставлением эксклюзивных прав заключается в том, что в результате технологического прогресса первоначальные основания для такого предоставления могут потерять свое значение задолго до истечения срока его действия. Более того, санкционированный государством монополист имеет больше шансов занять позицию силы по отношению к органу регулирования, стремящемуся помешать ему воспользоваться своей рыночной силой. В сочетании с чрезвычайно сложным регуляторным режимом, требующимся в таком контексте, это часто означает, что органы регулирования не могут похвастаться особыми успехами в предотвращении злоупотребления рыночной силой и в деле защите потребителей.

При этом могут возникать обстоятельства, когда предоставление эксклюзивных прав представляет собой единственное средство оказания определенной услуги на рынке. Тем не менее, органы регулирования должны до предоставления такого права удостовериться в том, что другие, менее ограничительные с точки зрения конкуренции альтернативы не могут быть применены в данных обстоятельствах. В случае отсутствия альтернатив органы регулирования могут рассмотреть вопрос о предоставлении эксклюзивных прав посредством аукциона. При предоставлении такого права особое внимание необходимо уделить разработке проекта такой нормы. Например, необходимо рассмотреть такие вопросы как относительная целесообразность ценового регулирования по принципу «затраты плюс» по сравнению с «регулированием на основе коэффициента окупаемости» или регулированием на основе «лимитирования цен». Более того, во многих случаях деление

эксклюзивного права между двумя или тремя сторонами может в какой-то мере сохранить конкурентную динамику, при этом обеспечив получение желаемых выгод.

4.1.2. Введение лицензирования или разрешительной системы как условия для начала деятельности

Ожидаемые выгоды от этих норм

Лицензии обычно используются для того, чтобы с большой долей вероятности на отраслевой рынок могли выходить только поставщики, соответствующие определенным стандартам. Условия лицензий, как правило, включают минимальные квалификационные требования, например, минимальный ценз официального образования и/или практического опыта для представителей определенных профессий, таких как специалисты, практикующие в различных областях медицины. Часто они применяются для достижения вполне обоснованных целей защиты потребителей. В частности, в случаях, когда потребителям не просто сделать заключение относительно компетентности практикующего специалиста, квалификационные требования могут помочь предотвратить вред, который может быть нанесен некомпетентной практикой. Другие распространенные требования включают минимальные требования по страхованию, которые могут нести в себе значительные выгоды для потребителей в тех случаях, когда у них есть опасность понести значительные потери в результате краха, некомпетентности или мошенничества тех или иных фирм (например, передача прав собственности, туристические агентства).

Характер и степень антиконкурентных последствий

В случаях, когда регулирование приводит к созданию барьеров для входа, носящих более ограничительный характер, чем необходимо для адекватного достижения регуляторных задач, оно может в итоге способствовать «защите производителей», и к нему нередко стремятся действующие на рынке производители, ссылаясь на необходимость обеспечения «рыночной стабильности». В контексте требования иметь лицензию на осуществление определенной практики степень создаваемого по сути ограничения входа на рынок, по всей вероятности, будет высокой, тем более что квалификационные требования часто дополняются дополнительными элементами, такими как требования личного характера. Эти тесты на выявление характера человека также могут применяться в отношении директоров компании, если лицензионные требования распространяются не на отдельных

практикующих специалистов, а на компании в целом. Обычные лицензионные требования в отношении акционерного общества включают необходимость выполнения определенных гарантий или обеспечения минимального оборотного капитала. Распространены и «мягкие лимиты» на количество фирм или практикующих специалистов, которым разрешается осуществлять свою деятельность в данной отрасли. Они могут реализовываться посредством применения тестов на соответствие «общественным интересам», которые обязывают потенциальных участников рынка продемонстрировать «необходимость» предоставления дополнительной услуги, а в некоторых случаях даже доказать, что их выход на рынок не окажет отрицательного воздействия на уже действующих на нем участников.

Некоторые регуляторные требования могут в итоге подтолкнуть каких-то поставщиков к уходу с отраслевого рынка ввиду того, что им будет достаточно проблематично выполнить эти требования, что, таким образом, может отрицательно сказаться на конкуренции, если на рынке уже существуют серьезные барьеры для доступа новых участников. Ограничения выхода сложнее выявить, и можно утверждать, что они менее распространены по сравнению с ограничениями на вход. Ограничения выхода могут включать слишком обременительные требования по выплате выходного пособия бывшим работникам или утрату определенных невозмещаемых средств, выделенных на гарантии успешного выполнения работ.

Указания относительно использования и потенциальных альтернативных мер

Стремление к «рыночной стабильности» обычно является слабым основанием для введения регуляторных ограничений входа на отраслевой рынок, поскольку эффективная конкуренция представляет собой динамичную концепцию, которая обязательно предусматривает возможность несостоятельности поставщиков и, аналогичным образом, требует постоянного притока новых участников на рынок (или, по крайней мере, возможность входа новых участников), если мы хотим сохранить высокие стандарты инновации и отзывчивости на потребительский спрос.

Как указывалось выше, квалификационные требования для профессионалов, скорее всего, будут законными в тех случаях, когда потребителям сложно выносить собственные суждения относительно компетентности практикующих специалистов, а также когда последствия неудачного выбора (то есть, потенциальный вред

потребителям) серьезны и необратимы. Как и во многих областях регулирования, основополагающий принцип состоит в том, чтобы сделать применяемые ограничения не более ограничительными, чем это требуется для достижения регуляторных задач. Даже более высокие квалификационные требования могут принести значительную выгоду производителям – в ущерб потребителям – затрудняя вход на рынок и, как следствие, ослабляя конкуренцию. Стандарты качества товара должны устанавливаться не выше, чем необходимо для обеспечения безопасности потребителей. Ограничение, например, размеров поставщиков не должно устанавливаться на уровне, который вызывает существенное антиконкурентное воздействие.

При рассмотрении необходимости обязательных требований в отношении страхования, гарантии успешного выполнения работ и тому подобных мер следует учитывать характер и степень ущерба, который в потенциале может быть нанесен потребителям в результате неадекватной практики или несостоятельности поставщика услуг. Более того, способность потребителей получать информацию о потенциальном вреде и о возможностях самозащиты путем информированного выбора поставщиков – это также заслуживающее внимания соображение, тогда как меры, направленные на повышение соответствующих возможностей потребителей в этой области необходимо рассматривать в качестве альтернативного подхода.

4.1.3. Ограничение способности некоторых категорий поставщиков поставлять товар или услугу

Меры, ограничивающие способность определенных категорий поставщиков участвовать в процессе государственных закупок, часто требуют предоставления поставщикам, утвердившимся в каком-то регионе, штате или стране, определенной степени преференции (о чем может быть и не заявлено публично). Как вариант, преференциальный режим может предоставляться поставщикам, обладающим определенными отличительными чертами, которые считаются желательными, например, введение квот на участие в закупках для малых предприятий или предприятий, проводящих определенную кадровую политику. В крайнем случае, эти меры могут полностью исключить возможность участия в государственных закупках каких бы то ни было поставщиков кроме тех, которые обладают благоприятствуемыми характеристиками.

Ожидаемые выгоды от этих норм

Ограничение категорий поставщиков, которые могут участвовать в процессе государственных закупок, может быть направлено на решение различных задач. Пожалуй, наиболее распространенными из них являются национальные и/или государственные схемы преференций, направленные на содействие экономической активности в благоприятствуемой области, часто в конкретных отраслях, которые считаются «стратегически» важными. Таким образом, схемы преференций могут использоваться для поддержки протекционистских мер общего характера или как элемент региональной политики, промышленной политики, или, например, политики в отношении малых предприятий. Их эффективность обусловлена прочным положением на рынке государства как ведущего покупателя многих видов товаров и услуг.

Характер и степень антиконкурентных последствий

Ограничение участия в закупках, как правило, ведет к повышению связанных с ними затрат государства в результате ослабления конкуренции на рынке. Учитывая общие масштабы государственных закупочных бюджетов, вероятно, что такие ограничения будут иметь относительно большое значение. Более того, между этими схемами преференций и другими областями политики возникает существенный потенциал конфликта. Например, преференции, предоставленные поставщикам конкретного региона могут вступать в конфликт с другими мерами, направленными на поддержку малого бизнеса.

Указания относительно применения и потенциальных альтернативных мер

Преференциальные схемы могут оказывать существенное влияние ввиду мощной позиции государства как покупателя. Тем не менее, у такой политики есть большой потенциал для вступления в конфликт с другими задачами государственной политики. Может быть, признавая это, со временем многие преференциальные схемы перешли от абсолютного исключения неблагоприятствуемых групп к относительным преференциям для благоприятствуемых групп. Более того, в результате конфликта с обязательствами по международным торговым соглашениям многие из них просто исчезли.

Во многих областях существуют альтернативы решению поставленных перед нормой регулирования задач посредством преференциальных схем. Например, в случае, если поставленной задачей является региональное развитие, к альтернативам

относится широкий круг прямых субсидий и/или налоговых льгот, создание более благоприятных условий регулирования в ключевых областях или проведение рекламных/просветительских кампаний. Если задачей является поддержка малого бизнеса, соответствующим альтернативным подходом могут стать временные налоговые льготы/субсидии и более гибкие регуляторные решения.

4.1.4. Существенное повышение затрат, связанных с входом на рынок или уходом с него

Ожидаемые выгоды этих норм

Распространенным примером норм регулирования, повышающих затраты, связанные со входом на рынок, являются нормы, вводящие более жесткие стандарты тестирования товаров. Другим примером может быть введение требований минимальной капитализации или более общего требования продемонстрировать «финансовую состоятельность». Нормы регулирования, повышающие затраты по уходу с рынка, включают положения, вводящие более жесткие требования по очистке бывших промышленных площадок. Эти виды регулирования могут использоваться для решения самых разных регуляторных задач. К ним относятся задачи защиты интересов потребителей и окружающей среды. Во многих случаях для решения этих задач бывает мало реальных альтернативных вариантов. Поэтому государство иногда предпринимает шаги по минимизации воздействия таких положений на конкуренцию, предоставляя целевые изъятия или оказывая поддержку поставщикам в выполнении этих требований. Например, на производителей малолитражных автомобилей часто не распространяются определенные аспекты требований по тестированию транспортного средства, или тестирование проводится по менее обременительным для них протоколам.

Характер и степень антиконкурентных последствий

Нормы регулирования, повышающие затраты, связанные со входом на рынок или уходом с него, как правило, уменьшают число участников такого рынка. В таких обстоятельствах для достижения определенной нормы прибыли от затраченных на вход капиталовложений требуются более высокий валовой доход. Более того, более высокие затраты, требующиеся для ухода с рынка, повышают риски, связанные со входом на него. Как следствие, существует опасность снижения остроты конкуренции на этом рынке.

Указания относительно применения и потенциальных альтернативных мер

Нормы регулирования, устанавливающие жесткие стандарты тестирования продукции, с большей вероятностью будут оправданы там, где существует значительный риск нанесения серьезного ущерба потребителям в результате использования такого товара. Аналогичным образом, другие нормы регулирования, повышающие затраты по входу на рынок – требования каких-то гарантий или демонстрации финансовой состоятельности – скорее всего, будут оправданы в тех случаях, когда значительные финансовые риски для потребителей могут стать следствием коммерческой несостоятельности, некомпетентности или мошенничества поставщиков.

В определенных обстоятельствах можно рассмотреть такие альтернативы как требования по предоставлению большего объема информации или по раскрытию каких-то характеристик товара. В некоторых случаях без регулирования будет не обойтись, даже если оно повышает затраты по входу на рынок, и в фокусе внимания должна быть минимизация антиконкурентного потенциала путем установления требований на минимально необходимом уровне для достижения надлежащей степени защиты потребителей.

4.1.5. Ограничения межрегиональных (или внутринациональных) потоков товаров, услуг, капитала и рабочей силы

Ожидаемые выгоды от этих норм

Многие нормы регулирования исторически ограничивали потоки товаров, услуг, капитала и/или рабочей силы национальными или административными границами. Эти ограничения можно рассматривать как подраздел рассмотренной выше общей категории «ограничения входа». Регуляторные ограничения потоков товаров и услуг или капитала и рабочей силы часто применялись как средство региональной политики. Иными словами, правительства вводили эти ограничения, стремясь сохранить или повысить жизнеспособность экономики отдельных регионов. При помощи таких мер (особенно на национальном уровне) также можно попытаться достичь таких целей, пересекающихся с предыдущей, как самообеспечение или защита «отечественных производителей» по соображениям престижа или по другим причинам.

Такие протекционистские ограничения могут предлагаться, в частности, в контексте защиты «встающих на ноги отраслей»⁶. То есть, эти ограничения можно рекламировать как временную необходимость, требующуюся для развития местной отрасли в контексте ее относительной слаборазвитости. Тем не менее, есть опасность того, что такие «временные» меры защиты могут превратиться в полупостоянные под воздействием энергичных лоббистских усилий местных поставщиков, которые только выигрывают от сохранения протекционистских мер.

Характер и степень антиконкурентных последствий

Ограничение потоков товаров и услуг географическими рамками даже в тех случаях, когда торговля технически и экономически возможна, искусственно уменьшает эффективный объем рынка рассматриваемых товаров и услуг. В результате уменьшения объема рынка возникает целый ряд антиконкурентных последствий. Во-первых, обязательно возрастает вероятность повышения степени рыночной концентрации до такого уровня, при котором производители могут злоупотребить своей рыночной силой. Во-вторых, чем меньше и изолированнее рынок, тем больше он ассоциируется с низким уровнем инновации, товарной дифференциации и т.п. Таким образом, повышается вероятность неадекватного обслуживания потребителей. Вероятно и замедление темпов притока новых участников на рынок постольку, поскольку потенциальным новичкам гораздо сложнее утвердиться на рынках, которые вследствие регуляторных факторов сжимаются как в географическом, так и в экономическом отношении.

Указания в отношении применения и потенциальных альтернативных мер

В последние годы все большее признание получает потенциальный ущерб, наносимый конкуренции ограничением потоков товаров, услуг, капитала и рабочей силы. Действительно, в европейском контексте свободное движение товаров, услуг, капитала и рабочей силы рассматривается как «четыре свободы», образующие опору Программы единого рынка, которая осуществляется с 1992 года.

В принципе, не так то уж много можно представить себе ситуаций, в которых такие ограничения имеют шансы пройти тест на выгоды-

6. «Встающие на ноги отрасли» - это отрасли, которые могут быть недостаточно сильными, чтобы выжить в условиях открытой конкуренции.

затраты. Таким образом, разработчики норм должны придерживаться в целом скептического отношения к предлагаемым нормам регулирования, которые включают такие ограничения. Если ограничения вводятся, они должны оцениваться с точки зрения ряда факторов, в том числе, есть ли четкая связь между рассматриваемыми ограничениями и достижением конкретной цели, поставленной перед нормой, не являются ли эти ограничения более ограничительными чем необходимо для достижения этой цели, подтверждает ли рациональный анализ вероятность достижения цели данной нормы посредством этого ограничения и ограничиваются ли эти ограничения четко определенными временными рамками, предусмотренными положениями данной нормы регулирования.

4.2 Ограничение способности поставщиков вести конкуренцию

Наличие большого количества поставщиков не является достаточным условием для формирования высококонкурентного рынка. Для этого нужны еще и сильные стимулы для конкуренции между товарами и услугами. Регулирование посредством общего закона о конкуренции играет важную роль, объявляя вне закона ряд видов антиконкурентного поведения (например, фиксирование цен или раздел рынка). Тем не менее, регулирование также может существенно ограничивать способность поставщиков вести конкуренцию. Наиболее очевидно такие ограничения могут принимать вид контроля над ценами. Кроме того, регулирование может ограничивать варианты продажи или рекламы товаров или устанавливать такие стандарты качества товаров, которым некоторым поставщикам будет сложно соответствовать. Отмечается широкий круг других норм регулирования, ограничивающих способность вести конкуренцию, таких как ограничение нормы прибыли или рыночной доли, производственные квоты и т.п.

4.2.1. Контроль над ценами, по которым продаются товары или услуги

Ожидаемые выгоды от этих положений

Регулирование максимального уровня цен часто вводится как необходимое следствие из ограничения входа на рынок. Например, в большинстве стран вход на рынок такси жестко ограничен, что ведет к появлению со временем значительного избыточного спроса на услуги такси. На рынке, который характеризуется значительным избыточным спросом, можно ожидать вследствие этого существенного роста цен. В этом контексте регулирование максимального уровня цен, как правило,

вводится с намерением защиты потребителей. И напротив, регулирование минимального уровня цен иногда являлось реакцией на чрезмерно энергичную ценовую конкуренцию и беспокойство по поводу использования «хищнического ценообразования»⁷. В этих случаях регулирование минимального уровня цен обычно рассматривается как средство защиты мелких производителей или местных производителей и/или менее эффективных производителей от «недобросовестной» конкуренции.

Характер и степень антиконкурентных последствий

Контроль над ценами, по которым продаются товары, непосредственно препятствует функционированию нормальных рыночных цен и дисциплин. При установлении минимального уровня цен поставщики с наименьшими затратами не смогут завоевать свою долю рынка, предлагая потребителям лучшее соотношение цена-качество. Аналогичным образом, ограничение максимального уровня цен может существенно снижать заинтересованность в инновации, которая выражается в создании новых и/или более высококачественных товаров. Опять же, способность рынка динамично реагировать на предпочтения потребителей серьезно ограничивается. Законы, ограничивающие минимальный уровень цен, также могут позволить неэффективным производителям оставаться на рынке, таким образом препятствуя перераспределению ресурсов в направлении альтернативных, более производительных видов использования. Таким образом, контроль над ценами снижает экономическую эффективность.

Указания в отношении применения и потенциальные альтернативные меры

Ценовое регулирование представляет собой наиболее действенное или эффективное средство достижения указанных выше целей. Например, в нашем примере с рынком такси более эффективным средством защиты потребителей является решение проблемы ограниченного предложения на этом рынке. Если есть беспокойство относительно «хищнического ценообразования», предпочтительной альтернативной, по всей видимости, также является применение общего закона о конкуренции. Таким образом, нормы регулирования,

7. Хищническое ценообразование происходит, когда поставщик временно устанавливает цены значительно ниже себестоимости в ожидании того, что другим поставщикам в результате придется уйти с рынка или изменить свое поведение. Тогда поставщик окупит свою упущенную прибыль.

предусматривающие контроль над ценами, должны быть предметом особенно внимательного изучения.

4.2.2. Ограничения рекламы и маркетинга Ожидаемые выгоды от этих норм

Иногда нормы регулирования ограничивают возможность осуществлять рекламу или маркетинг товаров и услуг. Такие нормы регулирования часто вводят для предотвращения недобросовестной или вводящей в заблуждение рекламы, в то же время признавая позитивную роль, которую реклама и маркетинг играют в деле информирования потребителей и оказания им помощи в выборе на рынке. Запрещение недобросовестной или вводящей в заблуждение рекламы не позволяет путем обмана подорвать возможность выбора, которую предлагает конкурентный рынок, и сохраняет доверие потребителей к рынку. Определенные дополнительные ограничения, такие как требования, обязывающие продавцов давать компетентное и надежное обоснование тем утверждениям, которые они делают, необходимы для того, чтобы эффективно предотвращать обман, особенно в тех случаях, когда свидетельства недобросовестности получить сложно. В некоторых случаях, когда товары или услуги могут оказаться вредными при определенных обстоятельствах, общие требования раскрытия информации помогают просвещать потребителей относительно потенциального вреда. К распространенным примерам относятся раскрытие информации о связи между курением сигарет и раковыми заболеваниями в рекламе табачных изделий и раскрытие детальной информации о компонентах в рекламе фармацевтической продукции в большинстве стран, разрешающих такую рекламу. Хотя некоторые выступают за ограничение рекламы как косвенного средства ограничения потребления определенных товаров или услуг, которые считаются социально вредными или потребляются в чрезмерных количествах, эти ограничения, как правило, оказываются неэффективным средством снижения потребления этих товаров. В таких случаях ограничение рекламы просто уменьшает объем информации, имеющейся у потребителей, сужает их выбор, ослабляет конкуренцию и ведет к росту цен и прибылей.

В других случаях реклама, нацеленная на определенные группы (например, детей), может ограничиваться в силу того, что представители этих групп могут воспринимать ее не так, как другие. Распространенный подход состоит в том, чтобы судить об обмане, глядя на него глазами представителей тех групп, на которые реклама нацелена. В некоторых случаях, когда, например, реклама табачных

изделий и алкоголя направлена на детей, особенно если продажа алкоголя и табака несовершеннолетним запрещена, вред здоровью общества будет безусловно перевешивать любые выгоды от рекламы для потребителей, и такая реклама может быть полностью запрещена. Ограничения подобного характера, если они не чрезмерно широки, могут принести существенную пользу обществу.

Характер и степень антиконкурентных последствий

Во многих случаях ограничения рекламы и маркетинга носят слишком широкий характер и без нужды ограничивают конкуренцию. Ограничения рекламы и маркетинга, по всей видимости, особенно тяжелым бременем ложатся на потенциальных участников рынка, поскольку они существенно ограничивают способность новичков информировать потенциальных покупателей о своем присутствии на рынке и о качестве товаров и услуг, которые они могут предложить.

Особое беспокойство вызывает ограничение сопоставительной рекламы, особенно в отношении ценовых сопоставлений. Поскольку цена является существенным элементом уравнения, определяющего потребительский выбор, ограничение способности потребителей получать информацию о сравнительных ценах с минимальными затратами, явно имеют потенциальную способность к снижению рыночной эффективности.

Многие отрасли с успехом отгораживались от конкуренции, ограничивая рекламу и маркетинг. Это особенно касается свободных профессий. Ввиду того, что традиционно задача регулирования этих профессий лежит на самих их представителях, они утверждают, что рекламу можно рассматривать как «неэтичную» и что представители этих профессий в значительной степени руководствуются альтруизмом, а финансовый выигрыш играет для них второстепенную роль. Такие утверждения не выдерживают критического анализа. Исследования показали, что ограничения коммерческой практики свободных профессий лишь в малой степени защищают потребителей, или вообще не защищают, но значительно сужают потребительский выбор и затрудняют доступ, а также значительно повышают затраты.

Указания в отношении применения и потенциальные альтернативные меры

Общие законы о защите потребителей практически без исключений содержат запреты на вводящую в заблуждение и недобросовестную рекламу. Они поддерживают эффективные рынки и, по сути, носят проконкурентный характер. Могут возникать обстоятельства,

оправдывающие дополнительные ограничения в отношении конкретных товаров или услуг. Тем не менее, их следует тщательно оценивать с точки зрения выгод и затрат. Также следует взвесить и потенциальную возможность того, что ограничение рекламы может способствовать сохранению проблем информационной асимметрии, которые наносят ущерб потребителям и снижают экономическую эффективность. К альтернативным инструментам, используемым при необходимости снизить «чрезмерное потребление», относятся информационные кампании и налоги на потребление. Они представляют собой более прямой способ решения указанной проблемы.

4.2.3. *Установление стандартов качества продукции, несправедливо предоставляющих одним поставщикам преимущество по отношению к другим или превышающих уровень, который выбрали бы многие хорошо информированные потребители*

Ожидаемые выгоды от этих норм

Минимальные стандарты качества товаров обычно устанавливаются для достижения целей защиты потребителей, если рынок с этим не справляется, в частности, при наличии информационной асимметрии. Тем не менее, если они будут установлены на слишком высоком уровне, они могут привести к снижению уровня благосостояния потребителей, лишая их возможности выбрать более дешевое рыночное предложение (хотя и более низкого качества). Таким образом, стандарты качества продукции не должны устанавливаться на уровне выше необходимого минимума, обеспечивающего безопасность потребителей. Стандарты выбросов для производственных процессов, безусловно, направлены на достижение широких социальных целей. Такие цели представляют собой несомненно законные задачи регулирования. Тем не менее, потенциал упомянутого выше антиконкурентного воздействия указывает на необходимость достижения тщательного баланса между регуляторными затратами и выгодами и в этой области.

Характер и степень антиконкурентных последствий

Нормы регулирования, устанавливающие стандарты, которые существенно отличаются от принятой практики, могут существенно ограничивать способность поставщиков вести конкуренцию на рынке. Распространенным примером могут служить нормы регулирования в области охраны окружающей среды, которые устанавливают предельно допустимые нормы выбросов различных видов токсичных

веществ. Хотя такие нормы регулирования часто являются совершенно нормальными и необходимыми как средство обеспечения таких чрезвычайно ценимых услуг как здравоохранение и ЖКХ, они могут устанавливаться на уровне, который ставит в необоснованно предпочтительное положение небольшое число уже действующих на рынке поставщиков, владеющих доступом к определенным видам технологий.

Еще одна область, в которой введение стандартов может оказать существенное антиконкурентное воздействие – это минимальные стандарты качества для определенных видов товаров. Опять же, в основе таких стандартов могут лежать разумные регуляторные задачи, обычно связанные с защитой потребителей от рисков, вызываемых применением таких товаров. Однако если стандарт устанавливается значительно выше существующего рыночного уровня, некоторым участникам рынка может быть сложно или невозможно обеспечить соблюдение этого стандарта. Это может произойти, например, в тех случаях, когда новых минимальных стандартов качества можно достичь только при помощи определенных производственных технологий (которые могут быть защищены патентным правом).

В тех случаях, когда другие поставщики по техническим причинам не могут выполнить такое предусмотренное законом требование, это может повлечь за собой массовый уход из отрасли и серьезные антиконкурентные последствия. Если единственные реальные средства соблюдения стандартов защищены патентным законодательством, держатели патентов могут быть заинтересованы в том, чтобы отказать в выдаче лицензии потенциальным конкурентам, чтобы получить конкурентные преимущества на рынке. В альтернативном варианте, даже если патентная защита не представляет проблемы, более мелкие поставщики или поставщики, не обладающие достаточными ресурсами, могут оказаться не в состоянии позволить себе значительных капиталовложений, которые могут потребоваться для установки новых технологий, позволяющих им соблюсти новые стандарты качества продукции.

Указания в отношении применения и потенциальных альтернативных мер

Изменения регуляторных стандартов, связанных с товарами или производственными процессами, как правило, происходят пошагово с течением времени, отражая прогрессивные изменения социальных предпочтений и благосостояния общества. Очень значительные единовременные изменения стандартов имеют гораздо большую

вероятность оказать антиконкурентное воздействие по сравнению с более умеренными изменениями.

Часто бывает так, что выгоды, достижению которых служит введение минимальных стандартов, могут быть получены за счет альтернативных инструментов. Например, в случае если минимальные стандарты устанавливаются в целях защиты потребителей, вместо них можно дать информацию о товарных рисках потребителям напрямую или обязать производителей раскрывать определенные характеристики товара. При рассмотрении вопроса о серьезных изменениях стандартов выбросов, правительства иногда стремились минимизировать возможные антиконкурентные последствия путем предоставления финансовой, технической или другой помощи, в частности, мелким поставщикам, чтобы они могли лучше справиться с выполнением предлагаемых новых требований.

4.2.4. Повышение затрат одних поставщиков по сравнению с другими

Ожидаемые выгоды от этих норм

Пожалуй, наиболее распространенной формой регулирования, повышающей затраты одних поставщиков по сравнению с другими, является регулирование, включающее «дедушкины оговорки». Это положения, обязывающие новые фирмы, только выходящие на рынок, соблюдать новые, более высокие стандарты, тогда как на фирмы-старожилы продолжают распространяться более низкие, ранее действовавшие стандарты. В пользу введения «дедушкиных оговорок» в определенных обстоятельствах приводится ряд аргументов. Относительно профессиональных квалификационных требований часто утверждают, что большой практический опыт лиц, давно занимающихся определенной практикой, является адекватной заменой более высокого уровня формальных квалификационных требований. В отношении производственных технологий можно утверждать, что для амортизации невозвратных издержек – инвестиций в оборудование, отвечавшее соответствующим экологическим и другим стандартам на момент пуска предприятия – требуется определенное время.

Характер и степень антиконкурентных последствий

У «дедушкиных оговорок» большой потенциал для искажения конкурентных отношений в рамках отрасли – они могут заставить одних поставщиков (например, новичков, только что вышедших на рынок, или компаний, вводящих новые процессы) наращивать свои затраты в гораздо большей степени, чем приходится остальным. Это

может затруднять доступ на рынок и, тем самым, ограничивать инновацию и ослаблять конкурентный нажим на рынке.

Указания в отношении применения и потенциальных альтернативных мер

Антиконкурентное воздействие «дедушкиных оговорок» можно минимизировать, если ограничить их во времени, а не вводить на постоянной основе, сделав срок их действия строго пропорциональным тем задачам, для решения которых они изначально были введены. Тем не менее, в принципе аргументы в поддержку «дедушкиных оговорок» следует воспринимать с долей скептицизма, поскольку часто они являются отражением попыток защитить интересы привилегированных групп от потенциальной конкуренции.

4.3 *Снижение заинтересованности поставщиков в энергичной конкуренции*

В предыдущем разделе рассматривалась способность регулирования ограничивать *возможности* поставщиков конкурировать между собой. Регулирование также может снижать *заинтересованность* в конкуренции. В принципе, поставщики товара или услуги, которые могут координировать свои действия по разделу рынка, способны коллективно максимизировать потенциальные монопольные прибыли. Таким образом, регулирование, которое способствует или содействует развитию сотрудничества между производителями, снижает заинтересованность в энергичной конкуренции. С наибольшей вероятностью это происходит, когда регулирование способствует обмену информацией по таким чувствительным для рынка переменным, как цены, затраты и выпуск продукции. Более того, регулирование, которое, по сути, снижает способность потребителей переходить от одного конкурирующего поставщика к другому, также ведет к ослаблению конкурентного нажима. Опасность разработки нормы регулирования, которая будет иметь такие последствия, особенно велика, когда большую роль в разработке и осуществлении норм регулирования играют организации самих производителей.

4.3.1. *Саморегулирование и совместное регулирование*

Ожидаемые выгоды от этих норм

Правительства могут брать на себя всю ответственность за разработку и реализацию регуляторной структуры или, как вариант,

вовлекать отраслевую или профессиональную организацию в разработку или осуществление отдельных аспектов регуляторной структуры. Там, где отраслевая ассоциация берет на себя всю ответственность за регулирование поведения своих членов без законодательной поддержки со стороны правительства (часто по настоянию правительства), используется термин «саморегулирование». Однако, если правительство оказывает законодательную поддержку нормам, которые разрабатываются отраслевой/ профессиональной ассоциацией либо самостоятельно, либо совместно с правительством, тогда результаты можно рассматривать как пример «совместного регулирования».

Структуры совместного регулирования могут приносить существенную выгоду правительству, стремящемуся регулировать поведение, особенно в контексте отрасли или профессии, на которую ранее нормы регулирования не распространялись. Участие отраслевой или профессиональной ассоциации может поднять авторитет регуляторной структуры в глазах тех, кто подлежит регулированию. Этот авторитет отчасти строится на том, что правительство - по крайней мере, такое складывается впечатление - использует высокий уровень опыта и понимания соответствующей отрасли, которыми практики, безусловно, обладают. Это может быть привлекательным с точки зрения правительства, позволяя ему избегать необходимости своими внутренними средствами достигать высокого уровня конкретных навыков и опыта в вопросах, касающихся рассматриваемого рынка, а также квалификации и обязанностей соответствующих его участников.

На основе совместного регулирования правительства могут разрабатывать регуляторные структуры со значительно меньшими затратами, чем им потребовалось бы для разработки того или иного решения собственными силами. Вплоть до того, что представителей той или иной профессии можно убедить входить в состав регуляторных и дисциплинарных органов, которые будут выполнять важные аспекты регуляторной функции, при этом получая от правительства минимальное финансирование, или не получая вообще никакой финансовой поддержки.

Характер и степень антиконкурентных последствий

Нормы регулирования, которые создаются теми, кто сам подлежит регулированию, могут дать существенную выгоду, обеспечивая адекватность технических стандартов и обновление этих стандартов с развитием технологии. Однако есть серьезная опасность того, что нормы, разработанные отраслевыми или

профессиональными ассоциациями, будут оказывать существенное антиконкурентное воздействие. Во многих случаях попытки достижения законных целей дают неожиданные эффекты. Например, в целях защиты потребителей могут вводиться жесткие квалификационные требования, но они могут (особенно если они не распространяются на уже действующие на рынке фирмы) косвенно затруднять доступ к этому рынку. Некоторые нормы «этического характера», такие как ограничения расценок на рекламу, могут подорвать способность производителей конкурировать между собой. Таким образом, представители профессии или отрасли могут попытаться получить выгоду для себя, используя общественные интересы для того, чтобы замаскировать скрытую цель данной нормы регулирования.

Принципиальным требованием при проведении оценки воздействия на конкуренцию в таких обстоятельствах является оценка нормы регулирования в соответствии с его ожидаемыми последствиями, не ограничиваясь исключительно его заявленной целью или суждениями относительно мотивов его сторонников. При оценке барьеров для конкуренции уместен тщательный аналитический подход, учитывающий затраты и выгоды для потребителей и опирающийся на эмпирические свидетельства. В этом процессе могут помочь три вопроса: (1) Какой конкретный вред потребителям призван устранить данный барьер?; (2) Сконструировано ли предлагаемое ограничение так, что оно позволяет устранить этот вред?; и (3) Превышает ли вред, на устранение которого направлено ограничение, потери потребителей от ограничения конкуренции? Третий вопрос представляет собой необходимую часть анализа при оценке ограничений в рамках саморегулирования или совместного регулирования.

Беспокойство относительно разработки антиконкурентных норм, по всей вероятности, особенно возрастет, если данная отраслевая или профессиональная ассоциация играет доминирующую роль в разработке обязательных для участников рынка правил поведения. Например, правила, регламентирующие поведение адвокатского сословия, традиционно запрещают «занижение цен», «завывание клиентов», создание компаний специализированными адвокатами или наем адвокатов, специализирующихся на определенных категориях дел, а также большинство видов рекламы. Во многих случаях такие ограничения устранялись после проведения реформ, в результате которых правительства брали на себя более активную роль в регулировании дел в данной профессии.

Указания в отношении применения и потенциальных альтернативных мер

Успешная структура совместного регулирования требует наличия отраслевой или профессиональной ассоциации с широким кругом членов в рамках регулируемой отрасли. Для того, чтобы ассоциация могла вводить эффективные санкции (вплоть до исключения из своих рядов) в отношении тех, кто не соблюдает регуляторных требований, она должна обладать среди своих членов относительно высоким престижем. Наличие эффективных санкций, в свою очередь, необходимо для того, чтобы потребители прониклись уважением к регуляторной структуре.

Правительство должно предпринять шаги с тем, чтобы не допустить попыток использования отраслевой/профессиональной ассоциацией полномочий совместного регулирования в антиконкурентных целях. Это может обеспечиваться, в частности, предоставлением соответствующему министру права утверждать или отказывать в утверждении кодексов поведения и при необходимости вводить нормы регулирования, разработанные правительством, если отраслевая организация продолжает предлагать неприемлемые варианты.

4.3.2. Требования публиковать информацию о ценах поставщиков, выпуске или продажах

Ожидаемые выгоды от этих норм

Нормы регулирования, требующие публикации информации, например, о ценах и об уровнях производства, обычно принимаются как средство снижения потребительских затрат, связанных с поиском, чтобы сделать эту информацию более доступной. В определенных обстоятельствах снижение транзакционных издержек таким образом может способствовать повышению эффективности рынка за счет повышения реальной степени понимания потребителями рыночных предложений на рынке.

Характер и степень антиконкурентных последствий

Нормы регулирования, обязывающие участников рынка публиковать информацию о ценах и об уровнях производства, могут существенно помочь в формировании картелей, поскольку ключевым условием для деятельности картеля является возможность для участников картеля эффективно отслеживать рыночное поведение своих конкурентов (или товарищей по сговору). Эти возможные антиконкурентные последствия, очевидно, с большей вероятностью

могут проявиться при меньшем количестве участников на рынке, когда барьеры для входа на рынок высоки, а товары сравнительно мало дифференцированы.

Публикация информации о ценах также с большей вероятностью приведет к антиконкурентным последствиям в тех отраслях, где общей практикой является предложение или согласование частных скидок на базе рекламируемых или «рекомендуемых» цен. Это так, поскольку иначе конкурентам было бы очень сложно получить информацию о реальных ценах, уплачиваемых другим конкурирующим поставщикам. В ситуации, когда члены картеля обязаны публиковать реальную информацию о ценах, они смогут установить обстоятельства, при которых другие члены не выполняют договоренности о поддержании «согласованной» цены или объема производства.

Указания в отношении применения и потенциальных альтернативных мер

Как уже отмечалось выше, беспокойства в связи с возможным появлением картеля вряд ли будут обоснованными в ситуациях с большим числом конкурентов и/или относительно низкими барьерами для доступа. В этих обстоятельствах позитивные последствия таких требований о публикации данных в виде снижения рыночных затрат, связанных с поиском, вполне могут оправдывать их применение. Тем не менее, на более концентрированных рынках такие требования с большей вероятностью будут оказывать чисто отрицательное воздействие. На рынках с небольшим числом поставщиков и унифицированным товаром затраты различных поставщиков на поиск могут быть меньше, чем на рынке, где поставщиков много, тогда как риск заключения картельных соглашений - выше. Таким образом, потенциальные выгоды от таких требований, обязывающих публиковать соответствующую информацию, снизятся в той же пропорции.

Если публикация информации о ценах или уровнях производства считается способствующей образованию картелей, есть альтернативы, в меньшей степени благоприятствующие картелям. Если эта информация собирается главным образом для разработки политики правительства, в ее публикации, возможно, вообще нет никакой необходимости. Если цель состоит в том, чтобы помочь потребителям или собрать общие статистические данные, обобщенная статистика в меньшей степени способствует образованию картелей, чем статистика по отдельным компаниям, а историческая информация - меньше, чем современная. Обобщенные данные без разбивки по отдельным компаниям не помогут членам картеля выявить поставщика,

нарушающего картельное соглашение, тогда как статистика по конкретным компаниям может четко указать компанию, уклоняющуюся от выполнения картельного соглашения о поддержании цен или объема производства. Исторические данные являются менее полезной информацией для картелей, поскольку последним часто необходимо делиться текущей информацией, чтобы решить, как распределить объемы производства и наметить ориентировочные цели, а информация за прошлые периоды не особенно поможет им в этой задаче.

4.3.3. Изъятия из общего закона о конкуренции

Ожидаемые выгоды от этих норм

Во многих странах на отдельные отрасли экономики распространяются изъятия из общего закона о конкуренции. В одних случаях в этих отраслях действуют собственные, отраслевые законы о конкуренции. В других – антиконкурентное поведение в этих отраслях может быть ничем не ограничено.

Выдвигаются различные основания для таких изъятий. В одних случаях поставщикам разрешается сотрудничать, чтобы им было легче утвердиться и конкурировать на экспортных рынках. В других – на атомистическом рынке, где преобладают распыленные производители, последним может разрешаться сотрудничество ввиду того, что покупатели их товаров обладают монопсонистской силой, а правительство, как следствие, стремится создать какую-то степень компенсирующей силы (к примерам относится ряд видов сельскохозяйственной продукции). Общий закон о конкуренции также не распространяется на многие относительно высокорегулируемые компании. В этих случаях, как представляется, отраслевая регуляторная структура представляет собой надлежащую замену общему закону о конкуренции.

Характер и степень антиконкурентных последствий

Там где имеют место широкие освобождения от общего применения закона о конкуренции, как следствие существует явная опасность возникновения картелей, ценовых злоупотреблений и антиконкурентных слияний. Более того, очевидно, здесь имеется существенный потенциал для возникновения экономических искажений, поскольку на различные сектора воздействуют регуляторные условия, которые могут существенно отличаться друг от друга. Такие искажения могут оказывать серьезное негативное воздействие на экономическое благосостояние, подталкивая

потребителей к сомнительным решениям относительно того, какие товары и услуги им следует приобретать.

Указания в отношении применения и потенциальных альтернативных мер

ОЭСР отстаивает точку зрения, согласно которой в принципе изъятия из общего закона о конкуренции следует минимизировать или устранить:

В рамках общей стратегии реформ правительство должно **расширять масштабы и повышать эффективность конкурентной политики**. Масштабы и эффективность конкурентного законодательства и деятельности конкурентного ведомства следует подвергать критическому обзору и при необходимости усиливать. Изъятия из закона о конкуренции должны устраняться в отсутствие убедительных свидетельств того, что общественные интересы не могут быть удовлетворены лучшим образом.

Если установлено конкретное основание для сохранения изъятий, следует подумать о том, какими средствами можно минимизировать их масштабы. Например, предусмотренная законом монополия, при которой все производители конкретного товара обязаны продавать его конкретному, лицензированному экспортеру, может оказаться слабой заменой для системы, разрешающей производителям кооперироваться для создания схем экспортных продаж, но не обязывающей их действовать именно таким образом.

4.3.4. *Снижение мобильности потребителей за счет повышения стоимости смены поставщиков*

Ожидаемые выгоды от этих норм

«Плату за переход» можно определить как затраты, которые несет потребитель при смене одних поставщиков товара или услуги на других.

Примеры платы за переход включают:

- Использование долгосрочных контрактов, «привязывающих» потребителей на длительный срок, и введение значительных финансовых санкций в случае, если они решат сменить поставщика до истечения этого срока; и

- Отсутствие возможности «унести с собой» телефонный номер, ввиду чего переход от одного провайдера услуг к другому становится относительно непривлекательным, так как «удобство» или административные расходы приходится оплачивать потребителю.

Законодательные положения относительно установления платы за переход могут отражать значительные реальные затраты, которые несут поставщики в случае ухода потребителя. В этом отношении положения, разрешающие взимать какую-то плату за переход, могут согласовываться с применением справедливых условий контракта. Например, санкции, связанные с досрочным разрывом срочного контракта могут отражать «увязку» товаров и потребность поставщика в покрытии своих затрат на капитальные товары (например, трубки мобильных телефонов), за которые они получили лишь частичный платеж. Как вариант, некоторые виды платы за переход могут устанавливаться в целях снижения транзакционных затрат.

Характер и степень антиконкурентных последствий

Повышение стоимости смены поставщиков может существенно ограничить способность поставщиков конкурировать друг с другом. Затраты, связанные с переходом, скорее всего, будут иметь существенное значение в контексте отраслей, недавно ставших конкурентными, где они часто могут служить серьезным барьером на пути ослабления со временем прочных позиций нынешних участников рынка. Примером могут служить скандинавские электроэнергетические рынки, демонстрирующие значительные различия в активности потребителей по смене поставщиков в разных странах. Обзор действующих регуляторных схем указывает на высокую степень корреляции отмеченных различий в активности потребителей по смене поставщиков с характером и уровнем затрат по смене поставщиков в каждой из этих стран.

В Финляндии операторы распределительных сетей могут взимать плату за переход, если потребитель меняет поставщика чаще, чем раз в год. В Финляндии, Швеции и Норвегии потребитель также может заключить новый договор поставки устно или в электронной форме, тогда как в Дании потребитель обязан лично подписать договор.

В тех случаях, когда переход сопряжен со значительными реальными затратами для поставщиков, последних вряд ли можно удержать от перекладывания этих затрат на плечи потребителей. Тем не менее, если плата за переход вводится с целью снижения транзакционных издержек, следует подумать о том, оправдывает ли

снижение транзакционных издержек, ставшее результатом введения платы за переход, вероятное антиконкурентное воздействие такого шага, выражающееся в снижении реальной частоты переходов.

Рассмотренная выше ситуация возникает в тех случаях, когда плата за переход реально предусмотрена нормами регулирования. Однако еще одна возможность состоит в том, что в норме может явно не говориться о плате за переход, но в ней могут не учитываться либо реально существующая в отрасли плата, связанная с переходом, либо плата, которую действующие на рынке поставщики стремятся ввести в новом, уже конкурентном контексте функционирования отрасли. Задача развития конкуренции может быть существенно осложнена, если в регулировании не будут освещены эти вопросы и поставщикам будет разрешено со временем вводить новую – или повышать существующую – плату за переход.

Указания в отношении применения и потенциальных альтернативных мер

В частности, в отраслях, недавно переживших реструктуризацию, для которых характерно противостояние между давно существующей доминирующей фирмой, впервые столкнувшейся с конкуренцией со стороны новичков на этом рынке, сохранение платы за переход на низком уровне является необходимым условием для развития эффективной конкуренции. Хотя остальные условия (например, доступ на справедливых условиях к монопольной инфраструктуре) также должны быть созданы, вопрос со стоимостью перехода от одного поставщика к другому остается принципиально важным для успешного с точки зрения конкуренции результата.

Отсюда следует, что при анализе предложенных норм регулирования, направленных на реформирование отрасли, чтобы сделать ее конкурентной, любые положения, явно разрешающие введение платы за переход, должны подвергаться тщательной экспертизе и должны признаваться приемлемыми только при наличии веских аргументов в поддержку их применения. Они имеют право на существование, если будут установлены существенные затраты, связанные с конкретными видами деятельности, которые поставщики обязаны нести в случае перехода потребителей. Тем не менее, такие обстоятельства, скорее всего, возникают редко. Более того, даже в таких случаях благоприятное для конкуренции воздействие в виде снижения или отмены платы за переход может оказаться настолько значительным, что орган регулирования может воспрепятствовать получению поставщиками компенсации за счет потребителей затрат, вызванных переходом.

Также необходимо рассмотреть потенциал новой или увеличенной платы за переход, которую могут вводить действующие сейчас на рынке компании в ответ на появившийся нажим со стороны конкурентов. Если есть явная опасность введения платы за переход, возможно, потребуется включить в регуляторную структуру положения, которые ограничивают или запрещают использование таких приемов.

5. Пропорциональность при проведении оценки воздействия на конкуренцию

Контрольный список вопросов, предлагаемый в настоящей работе, дает надежную основу для выявления норм регулирования, ведущих к антиконкурентным последствиям. Тем не менее, относительная важность различных антиконкурентных последствий варьируется в широких пределах. Глубина анализа воздействия на конкуренцию, который должен быть проведен, должна соотноситься с первоначальной оценкой вероятной степени выявленного антиконкурентного воздействия. Проведение широкомасштабного анализа воздействия на конкуренцию обходится дорого, и на такие расходы следует идти только в том случае, если первоначальная оценка указывает на то, что потенциальная стоимость антиконкурентных аспектов предлагаемой нормы регулирования достаточно высока, чтобы оправдать такую оценку.

Ключевым контекстуальным фактором является характер конкурентной среды на данный момент в отраслях, подлежащих регулированию. Меньше беспокойств по поводу конкуренции, как правило, бывает в тех случаях, когда в отрасли существует острая конкуренция, характеризующаяся большим числом конкурирующих поставщиков, существенным притоком новых конкурентов, а также высоким уровнем инновации товаров и услуг. И наоборот, на относительно статичных рынках, характеризующихся высокими уровнями концентрации и ограниченным доступом, антиконкурентное воздействие регулирования, вероятно, будет более значительным.

Оценивая вероятное значение антиконкурентных регуляторных положений, следует сосредоточиться на вероятной степени воздействия предлагаемой нормы регулирования на основные факторы, определяющие силу конкурентного нажима на рынке. В частности:

- Есть ли вероятность того, что воздействие на количество поставщиков на рынке будет настолько серьезным, что число

участников рынка сократится до уровня, на котором реальной станет возможность координации действий или более широкомасштабной картельной деятельности?

- Есть ли вероятность того, что предлагаемая норма регулирования окажет существенное воздействие на динамические аспекты конкурентного поведения на рынке, например, значительно ограничивая доступ на рынок или стимулы для инновации?
- Есть ли вероятность того, что предлагаемая норма регулирования ограничит способность или заинтересованность поставщиков в энергичной конкуренции между собой?

При проведении оценки следует выработать четкую точку зрения относительно характера и размера рассматриваемого рынка. Одним из главных вопросов является определение географических границ рынка. Какие они – местные, региональные, национальные или международные? Во-вторых, какие товары образуют рынок? В какой степени имеет место взаимозаменяемость товара или услуги, подлежащих регулированию, и других товаров и услуг? Является ли рынок относительно статичным или он характеризуется высокими темпами технологического прогресса и частым внедрением новых видов товаров?

6. Упрощенная процедура завершения полной оценки воздействия на конкуренцию

В этом разделе излагается подход к выполнению оценки воздействия на конкуренцию в более широких рамках АВР, чтобы определить аналитических рамки для оценок воздействия на конкуренцию. Поскольку оценки воздействия на конкуренцию по-разному могут включаться в процесс АВР, это лишь один из многочисленных подходов, которые могут быть приняты. Полномасштабная оценка, как правило, производится лишь в том случае, если первоначальная оценка (на основе Контрольного списка вопросов по воздействию на конкуренцию) выявила потенциальный вред для конкурентного процесса.

Первый шаг в проведении полномасштабной оценки воздействия на конкуренцию состоит в выявлении в более широком процессе АВР основной задачи, стоящей перед новой нормой регулирования, и убедиться в ее адекватности. Во-вторых, до проведения анализа воздействия новой предлагаемой нормы регулирования на

конкурентную политику следует найти и проанализировать уже имеющиеся на рынке ограничения. Этот процесс обязательно включает «определение рынка», посредством которого соответствующий рынок определяется по степени взаимозаменяемости схожих товаров, включая определение соответствующего географического рынка. В-третьих, с рассматриваемой нормой следует сопоставить и оценить последствия альтернативных решений.

6.1 Выявление конкурентных последствий

Нормы регулирования, ограничивающие конкуренцию для достижения публично заявленной цели, следует сначала оценить на предмет того, представляют ли они наименее ограничительное средство достижения этой цели. Ожидаемую степень ограничения конкуренции можно измерить, поставив ряд следующих ниже вопросов и проведя дальнейший анализ в случае положительного ответа:

6.1.1 *Повлияет ли предлагаемая норма регулирования на конкуренцию между действующими на рынке фирмами?*

По-разному ли предлагаемая норма регулирования будет влиять на различных действующих на рынке поставщиков и изменит ли она вследствие этого конкурентные отношения между поставщиками, снизив остроту конкуренции на рынке в целом?

6.1.2 *Вероятно ли, что норма регулирования оттолкнет потенциальных конкурентов от выхода на рынок?*

Будет ли предлагаемая норма регулирования ограничивать доступ для всех новых фирм или для каких-то конкретных их категорий? Какой будет вероятная степень этого ограничения и приведет ли оно к существенному снижению конкурентного нажима в отрасли в долгосрочной перспективе?

6.1.3 *Окажет ли норма регулирования существенное воздействие на цены или на производство?*

Приведет ли норма регулирования к повышению цен, возложив новые затраты на производителей? Будет ли она способствовать обмену информацией между производителями, повышая вероятность сговора и повышения цен? Вероятно ли, что она подтолкнет к уходу с

рынка какую-то часть действующих на нем фирм, вызывая снижение производства и повышение цен?

6.1.4 Есть ли вероятность того, что норма регулирования окажет воздействие на качество и ассортимент товаров и услуг на рынке?

Требуется ли норма регулирования выполнения минимальных стандартов, которые могут сузить предлагаемый рынком набор сочетаний цена-качество? Есть ли вероятность, что она уменьшит ассортимент продукции, ограничивая доступ новых поставщиков?

6.1.5 Есть ли вероятность того, что регулирование отрицательно повлияет на инновацию?

Регулирование может различными путями сдерживать инновацию и, как следствие, отзывчивость по отношению к потребностям потребителей. Регулирование может ограничивать доступ новых поставщиков или рекламу новых товаров и, таким образом, ослаблять нажим на участников рынка, заставляющий их осуществлять инновацию. Ограничение движения товаров и/или услуг через границы может затруднять доступ инновационных товаров, появившихся на других рынках.

6.1.6 Есть ли вероятность того, что норма регулирования приведет к ограничению рыночного роста?

Регулирование может оказать негативное воздействие на рыночный рост, если оно ведет к повышению затрат всех производителей или ограничивает возможность доступа новых поставщиков.

6.1.7 Может ли норма регулирования материально повлиять на смежные рынки?

Ограничение конкуренции на рассматриваемом рынке также может повлечь за собой антиконкурентные последствия как на первичных для него рынках (поставляющих потребляемые факторы на рассматриваемый рынок), так и на вторичных рынках (для которых товар рассматриваемого рынка представляет потребляемый фактор или промежуточный товар).

6.1.8 Каково общее ожидаемое воздействие нормы регулирования?

Если на какие-то из приведенных выше вопросов даны положительные ответы, следует подготовить краткий список вероятных видов воздействия регулирования на конкуренцию, обращая внимание на любые последствия для цен, производства, ассортимента и качества продукции, а также эффективности и инновации. Эти виды воздействия следует подытожить как для первичного рынка, так и для соответствующих смежных рынков.

6.1.9 Каковы имеющиеся в наличии альтернативы предлагаемой нормы регулирования?

Как уже указывалось с самого начала, в принципе должны применяться такие нормы регулирования или другие инструменты государственной политики, которые помогают достичь поставленной цели наименее ограничительным для конкуренции образом. После завершения оценки воздействия на конкуренцию со стороны реальных альтернативных вариантов следует сопоставить последствия принятия каждого из них. Органы регулирования должны убедиться в выборе альтернативной нормы, наименее ограничительной для конкуренции, или в том, что другие выгоды, получаемые обществом, оправдывают выбор альтернативы, в большей степени ограничивающей конкуренцию.

7. Интеграция результатов

Интеграция воздействия на конкуренцию в АВР может быть особенно ценной в деле улучшения динамического компонента анализа. В быстро меняющемся экономическом и социальном контексте динамические аспекты вероятного воздействия нормы регулирования могут легко стать ключевыми факторами, определяющими его последствия в целом, рассматриваемые на протяжении всего срока действия рассматриваемой нормы регулирования.

Лишь небольшая часть потенциальных норм регулирования может оказывать серьезное антиконкурентное воздействие. Тем не менее, если оценка воздействия на конкуренцию указывает на существенный потенциал ослабления конкуренции в рассматриваемой отрасли или смежных с ней отраслях, следует пересмотреть ключевые элементы конструкции нормы регулирования в сопоставительном контексте, при котором выявляются и оцениваются альтернативные средства

достижения регуляторных целей, которые были бы не столь ограничительными для конкуренции.

Если такие альтернативы найти невозможно, следует подвергнуть систематическому сопоставлению выгоды и затраты этой антиконкурентной нормы регулирования. Лишь если принятие антиконкурентной нормы регулирования принесет чистые выгоды, принимая во внимание выявленные затраты, связанные с антиконкурентным воздействием – в результате анализа можно будет заключить, что такая норма регулирования является оправданной⁸.

-
8. Этот подход уже активно используется в Австралии. «Руководящий законодательный принцип», принятый в соответствии с соглашениями в рамках Национальной политики поддержки конкуренции, гласит, что законодательство, ограничивающее конкуренцию должно приниматься только в том случае, если будет показано, что выгоды от ограничения для общества в целом перевешивают затраты и что целей, поставленных перед этой нормой, нельзя достичь никакими другими средствами, которые были бы менее ограничительными для конкуренции. См. Соглашение о принципах развития конкуренции, пункт 5 (1).

ОЦЕНКА ВОЗДЕЙСТВИЯ НА КОНКУРЕНЦИЮ: РУКОВОДСТВО

СОДЕРЖАНИЕ

1.	Введение.....	77
2.	Оценка воздействия на конкуренцию.....	82
3.	Концепции и рамки оценки воздействия на конкуренцию на рынках	86
3.1.	Центральные концепции оценки вопросов конкуренции.....	89
3.1.1	Рыночная сила.....	89
3.1.2	Барьеры для входа	91
3.1.3	Вход новых фирм.....	94
3.1.4	Выход фирм.....	96
3.1.5	Инновация и эффективность	96
3.1.6	Повышение затрат соперников.....	98
3.2	Резюме и ссылки на оценку воздействия норм регулирования на конкуренцию	99
4.	Регуляторное вмешательство	100
4.1	Положения и нормы регулирования, ограничивающие число или круг поставщиков	105
4.1.1	Регулирование входа	106
4.1.2	Предоставление или продление эксклюзивных прав	114
4.1.3	Положения и нормы регулирования межрегиональных (или внутринациональных) потоков товаров, услуг и капитала ..	118
4.2.	Положения и нормы регулирования, ограничивающие способность поставщиков конкурировать.....	121
4.2.1	Нормы, регулирующие рекламу и маркетинг	122
4.2.2	Правила, регулирующие содержание и определение стандартов	130
4.2.3.	«Дедушкины оговорки»	135
4.2.4.	Нормы регулирования, влияющие на цены.....	142
4.3	Положения и нормы регулирования, уменьшающие заинтересованность поставщиков в конкуренции	143
4.3.1	Содействие саморегулированию	144
4.3.2	Сотрудничество и обмен информацией.....	150
4.3.3	Нормы регулирования, частично или полностью выводящие определенные виды деятельности из-под действия национальных законов о конкуренции	153
4.3.4.	Плата за переход.....	156
4.4	Заключение.....	160

5.	Общие рамки оценки норм регулирования с точки зрения конкуренции.....	161
5.1	Анализ последствий для фирм-старожилов рынка.....	163
5.2	Анализ воздействия на вход новых фирм на рынок.....	164
5.3	Анализ воздействия на цены и производство.....	165
5.4	Анализ воздействия на качество и многообразие товаров и услуг ..	167
5.5	Анализ воздействия на инновацию.....	168
5.6	Анализ воздействия на рост рынка.....	168
5.7	Анализ воздействия на смежные рынки.....	169
5.8	Обобщение воздействия положения или нормы регулирования	170
5.9.	Альтернативы предлагаемому положению или норме регулирования с меньшими ограничениями для свободных рынков	171
6.	Этапы оценки.....	173
6.1	Первоначальная оценка.....	173
6.2	Полная оценка.....	176
6.3	Предлагаемые альтернативы.....	179
7.	Заключительные замечания.....	179
	Библиография.....	182
	Приложение А Определение рынка и структурный анализ	187
	<i>Приложение В</i> Пример оценки воздействия на конкуренцию норм, регулирующих услуги такси	197
	<i>Приложение С</i> Пример оценки воздействия на конкуренцию норм регулирования стоматологических услуг	207
	Вставки	
	Вставка 1. Вход.....	110
	Вставка 2. Предоставление или продление срока эксклюзивных прав	115
	Вставка 3. Поток товаров, услуг и капитала	119
	Вставка 4. Реклама и маркетинг	128
	Вставка 5. «Дедушкины оговорки».....	138
	Вставка 6. Саморегулирование.....	148
	Вставка 7. Сотрудничество и обмен информацией	151
	Вставка 8. Изъятия из законов о конкуренции для определенных видов деятельности	155
	Вставка 9. Плата за переход.....	158
	Вставка 10. Контрольный список вопросов для проведения оценки воздействия на конкуренцию	175
	Вставка А1 Структура рынка	193

1. Введение

Государство часто вмешивается в деятельность рынка, чтобы регулировать поведение компаний. Для вмешательства бывают веские экономические основания, такие как контроль в случае неудач рынка, вызванных внешними факторами, надзор за общими публичными ресурсами и товарами, ограничение рыночной власти и решение проблем недостаточной или асимметричной информации. В дополнение к регулированию экономики государство регулирует поведение компаний с целью достижения значимых целей в области здравоохранения, безопасности и качества окружающей среды. Широкое многообразие экономических и социальных задач и мер для их достижения можно проиллюстрировать следующими примерами.

- Для контроля за рыночной силой, возникающей у естественных монополий, государство традиционно использует различные виды контроля над ценами и рентабельностью;
- Для контроля за негативным воздействием внешних факторов, вызванным загрязнением окружающей среды, государство вводит налоги и количественные ограничения и разрешает инновационные схемы, например, разрешая торговлю квотами на выбросы загрязняющих веществ;
- В таких областях как здравоохранение, государство вмешивается в деятельность рынка, устанавливая стандарты качества фармацевтической продукции и медицинского оборудования, чтобы обеспечить безопасность потребителей;
- Несчастные случаи на рабочем месте часто влекут за собой значительные человеческие жертвы, и государство вмешивается, чтобы установить руководящие принципы и нормы техники безопасности, чтобы свести несчастные случаи к минимуму; и
- При производстве таких товаров как автомобили государство вмешивается, чтобы сделать обязательными ремни и подушки безопасности, чтобы обеспечить безопасность пассажиров.

Несмотря на свое многообразие, эти примеры представляют собой лишь малую толику широкого спектра реально существующих задач и мер государственной политики. Все эти примеры указывают на законные экономические и общественные цели, которые достигаются в результате государственного вмешательства. Действия правительства

остаются жизненно важными для защиты и продвижения желаемых целей государственной политики.

Перед разработчиками норм по-прежнему стоит сложный вопрос: При наличии у нормы конкретной цели, какие действия, частные или государственные, будут наиболее подходящими для достижения этой цели? В последние годы многие страны начали реформы, призванные улучшить качество норм регулирования и минимизировать степень воздействия на национальную экономику более традиционных командно-административных форм регулирования. Важная причина для проведения таких реформ состоит в том, что государство недвусмысленно признает выгоды конкуренции¹. Ожидается, что конкуренция между компаниями приведет к повышению эффективности производства и приходу на рынок новых товаров более высокого качества в результате инновации, что повлечет за собой ускорение экономического роста и повышение потребительского благосостояния. В широком смысле можно отметить две принципиальные выгоды, которые несет с собой конкуренция: снижение цен и расширение выбора. Как следствие, воздействия, препятствующие конкуренции, имеют вероятность помешать выполнению этого ключевого предварительного условия для достижения высоких уровней экономического благосостояния и темпов роста.

В своем докладе о реформе регулирования 1997 года ОЭСР отмечала, что:

«Несмотря на то, что сегодня почти вся экономическая деятельность происходит на рынках, где может эффективно проявляться конкуренция, широкое распространение получили нормы экономического регулирования, которые снижают уровень конкуренции и искажают цены. Они принимают многочисленные формы на различных уровнях управления, которые варьируются от установленных законом монополий, блокирующих конкуренцию в целых отраслях, до множества менее заметных ограничений по

-
1. Во многих дерегулированных отраслях, таких как связь, электроэнергетика и авиационные перевозки, одной из перевозившихся выгод конкуренции было снижение в конечном итоге избыточных производственных мощностей, которые были созданы при регулировании, которое должно было привести к повышению эффективности производства и снижению цен для потребителей. Мурис (2002) указывает на то, что поскольку многие отрасли во всем мире подвергаются приватизации или либерализации, это означает, что правительство недвусмысленно признает преимущества конкуренции.

созданию и функционированию компаний, таких как квоты, лицензии на осуществление деятельности или установленные часы работы для магазинов. Тем не менее, нормы экономического регулирования часто оказывались чрезмерно дорогостоящими и неэффективными средствами достижения целей, отвечающих общественным интересам. В отсутствие четких доказательств того, что именно такие нормы регулирования необходимы для служения общественным интересам, правительства должны на приоритетной основе заниматься выявлением и устранением нормы экономического регулирования, которые препятствуют конкуренции».

Дополнительной движущей силой, которая породила насущную необходимость проведения реформы регулирования, стало прогрессивное открытие глобальных рынков для потоков товаров, услуг и капитала. Как отмечали многие ученые и разработчики норм, для достижения успеха на глобальных рынках нужны конкурентные и склонные к инновации внутренние рынки. Более традиционные командно-административные формы регулирования часто препятствуют потокам товаров, услуг, инвестиций и технологии в рамках отдельных регионов страны, лишая потребителей выгод конкуренции и инновации. Многие утверждали, что минимизация ограничений, которые могут помочь национальным экономикам быстрее адаптироваться к быстрому изменению глобальных рынков и переместить ресурсы из отраслей, переживающих упадок, в направления деятельности, отличающиеся высокими темпами роста и инновацией. В отраслях, характеризующихся быстрыми технологическими изменениями или международной мобильностью, неспособность устранить препятствия для конкуренции может поставить в невыгодное положение и эти отрасли, и экономику в целом. В свете этого растущее число стран – как членов, так и не членов ОЭСР – в последние годы встали на путь реализации широкомасштабных программ ослабления регуляторного бремени и повышения качества и эффективности норм регулирования.

Регуляторная реформа и повышение качества регулирования способны повысить производительность и привести к снижению цен наряду с улучшением качества и ассортимента товаров и услуг. Многочисленные исследования, включая ряд работ, выполненных ОЭСР, дали документированное подтверждение благотворного воздействия регуляторной реформы на конкретные отрасли. В докладе ОЭСР (1997) отмечается, что реформы в ряде отраслей в Соединенных Штатах, согласно оценкам, приносят потребителям и производителям ежегодные выгоды в размере от 42 млрд. долл. США до 54 млрд. долл.

США. Замена многих отдельных национальных требований едиными общеевропейскими, согласно оценкам, привела к увеличению европейского ВВП почти на 1,5 процента с 1987 по 1993 годы. Выигрыш в эффективности за счет дерегулирования, согласно оценкам, привел к росту потребительских доходов в Японии почти на 0,3 процента в год или на 36 млрд. долл. США. В докладе ОЭСР отмечается, что проведение 15 оценок регулирования в Соединенных Штатах оценивалось в 10 млн. долл. США, но в результате изменения норм регулирования чистая выгода составила около 10 млрд. долл. США, то есть соотношение выгод к затратам составило приблизительно 1 000 к 1. Особенно эффективным средством оценки воздействия на малые и средние предприятия был признан Канадский тест воздействия на предприятия. По другим, более недавним оценкам, как считает правительство Австралии, благодаря реализации реформ, направленных на развитие конкуренции, выигрыш средней австралийской семьи составил около 4000 евро в год.

Хотя правительства принимают нормы регулирования для защиты широкого спектра законных общественных и экономических интересов, важно помнить и о тех выгодах, которые несет национальной экономике и потребителям более высокий уровень конкуренции. Можно заключить, что раз конкурентные рынки, как полагают, в большинстве случаев обеспечивают высокий уровень экономического благосостояния, оценка воздействия положений и норм регулирования на конкуренцию принесет существенный выигрыш. Как ранее отмечала ОЭСР (1997):

«Меры экономической и социальной политики должны взаимно поддерживать друг друга. Ограничения конкуренции – такие как ограничение входа на рынок, цен, объема производства или использования тех или иных производственных методов – это очень дорогостоящие средства отстаивания таких общественных интересов; [и] часто они не отличаются эффективностью... Могут существовать более дешевые варианты, такие как рыночные стимулы или подходы, нейтральные по отношению к конкуренции, которые лучше работают на конкурентных рынках. Какой бы подход ни был избран, его эффективность подлежит оценке. Для правильного регулирования принципиально важны разумные нормы, которые распространяются на всех производителей, основываются на анализе выгод-затрат, научных

критериях и методиках оценки риска, а также опираются на эффективное правоприменение»².

В более широком плане, оценка воздействия положений и норм регулирования на степень конкуренции на рынках может дать дополнительный ключ к пониманию функционирования рынков, сделать более прозрачными факторы, влияющие на принятие решений и стать важным инструментом для разработчиков норм, помогающим им сделать правильный выбор при оценке плюсов и минусов норм регулирования. С учетом этой задачи настоящий документ призван заложить общую основу для разработчиков норм и государственных должностных лиц, принимающих решения о том, как оценить воздействие на конкуренцию различных положений и норм регулирования. Важный вклад настоящего документа состоит в том, что рамки и концепции конкурентного правоприменения в нем используются для оценки воздействия положений и норм регулирования на конкуренцию. С этой целью данный документ:

1. Представляет ключевые концепции, используемые конкурентными ведомствами в процессе применения конкурентного законодательства. Эти концепции связаны с рыночной силой, структурой рынков, барьерами для входа, входом фирм на рынок и уходом с него, эффективностью и инновацией, а также поведением, в частности, старожилов рынка. Главная задача здесь состоит в том, чтобы ознакомить должностных лиц, проводящих оценку воздействия на конкуренцию, с ключевыми концепциями, которые можно было бы использовать для оценки вреда конкуренции, который может быть нанесен различными положениями и нормами регулирования. Это рассмотрение приводится в Разделе 3;
2. Дает краткое изложение бесчисленного множества положений и норм регулирования, оказывающих влияние на конкуренцию,

2. Гораздо раньше (в 1974 году) Энгман утверждал, что регулирование федерального транспорта в США Советом по гражданской авиации и Комиссией по торговле между штатами снижает уровень ценовой конкуренции, препятствует входу на рынок и приводит к повышению транспортных расходов, что влечет за собой снижение темпов экономического роста. Макавой писал (1992, с. 1): «Беспокойство вызывает не только то, что регулирование не справляется с целью защиты определенных групп потребителей, но и то, что оно, как складывается впечатление, возможно, является главной причиной снижения темпов экономического роста».

такие как правила, касающиеся, в частности, входа, рекламы, «дедушкиных оговорок», содержания и качества товаров, потока товаров и услуг, а также эксклюзивных прав. В настоящем руководстве по каждому виду положений или норм регулирования кратко дается его обоснование, высвечиваются основные потенциальные проблемы для конкуренции, которые оно может создать, и даются избранные примеры из опыта отдельных стран. Эти детали приводятся в Разделе 4;

3. Определяет общие рамки и пошаговую методику, которыми могут руководствоваться должностные лица, занимающиеся регулированием, для оценки воздействия на конкуренцию различных положений и норм регулирования. Оценка воздействия на конкуренцию должна проводиться в два этапа, причем за стадией «первоначальной оценки», когда проводится простой обзор, следует более детальная «полномасштабная оценка», если первоначальный анализ вскрывает серьезные проблемы, вызывающие беспокойство по поводу конкуренции. Эти детали излагаются в Разделах 5 и 6.

В следующем разделе вкратце рассматриваются инициативы ОЭСР в области реформы регулирования и роль, которую оценка конкуренции может сыграть в повышении качества регулирования.

2. Оценка воздействия на конкуренцию

В последние годы инициативы ОЭСР добавили строгости, структурированности и прозрачности процессу регуляторных реформ и были использованы для оценки выгод и затрат норм регулирования, дистрибутивного воздействия норм регулирования, альтернативных подходов к достижению заявленных целей и непропорциональному влиянию на малые предприятия. Поскольку принимаемые государством нормы регулирования преследуют важные и многообразные социально-экономические цели, само собой разумеется, что любая реформа или оценка норм регулирования должна включать сбалансированную оценку всех социальных и экономических выгод и затрат, требующихся для вынесения справедливого и объективного суждения. Одна недавняя важная инициатива касается *оценок воздействия норм регулирования на конкуренцию*, конкретной целью которой является рассмотрение потенциального вреда, который может быть нанесен конкуренции как некоторыми положениями и нормами регулирования,

устанавливаемыми государством, так и различными ограничениями, вводимыми профессиональными организациями.

Большинство правительств стран ОЭСР включают оценку воздействия на конкуренцию в той или иной форме в процесс оценки регулирования (ОЭСР, 2004 год), что соответствует рекомендациям, сделанным в докладе ОЭСР (2005 год) о качестве и показателях регулирования, согласно которым новые и действующие положения и нормы регулирования должны подвергаться экспертизе для оценки качества регулирования, воздействия на конкуренцию и открытости рынка³. Хотя есть общий консенсус в отношении того, что оценка воздействия на конкуренцию способствует повышению качества регулирования и улучшению экономических показателей стран, в подходах, избранных разными странами, наблюдаются существенные вариации. Будет справедливым отметить, что концепции, методы и рамки, необходимые для проведения оценки воздействия на конкуренцию, не были в полной мере разъяснены и детально проанализированы, и в области оценки воздействия положений и норм регулирования на конкуренцию не хватает строгих и прозрачных рамок для их реализации.

3. Например, в июне 2005 года Европейская комиссия в рамках своей Повестки дня совершенствования регулирования приняла пересмотренные *Руководящие принципы оценки воздействия*, охватывающие все законодательные и нормативные инициативы, включенные в Годовую программу работы ЕК. В *Руководящих принципах оценки воздействия* признается, что «энергичная конкуренция в благоприятных для бизнеса условиях является ключевым движущим фактором роста производительности и конкурентоспособности». Конкурентный скрининг является составной частью оценки воздействия. Еще одним примером является подписание в 2005 году соглашения о сотрудничестве между Мексиканской федеральной комиссией по конкуренции (ФКК) и Федеральной комиссией по совершенствованию регулирования (ФКСР) с целью углубления совместной деятельности между ведомствами по конкуренции и по совершенствованию регулирования. Соглашение предусматривало создание механизма «раннего оповещения», который должен был приводиться в действие ФКСР, когда она получает на рассмотрение проект нормы регулирования, который может повлиять на конкуренцию. Начиная с 2006 года, ФКСР имеет право издавать обязательные для исполнения министерствами и агентствами федерального правительства заключения в отношении проектов норм регулирования, мер и программ, которые могут оказать пагубное воздействие на конкуренцию.

Полезно кратко сравнить стандартный подход Анализа воздействия регулирования (АВР) с новыми инициативами по оценке воздействия на конкуренцию. Можно отметить два потенциальных отличия. Во-первых, типичный анализ АВР в большей степени ориентирован на количественные показатели и оценку выгод и затрат, связанных с нормами регулирования. Оценка воздействия конкуренции, напротив, как правило, призвана дать возможность сформировать скорее качественные суждения о вероятных воздействиях на конкуренцию. Во-вторых, АВР, как он обычно проводится, не направлен на изучение поведения участников рынка и происходящих в нем изменений. Положения и нормы регулирования могут менять стимулы для участников рынка, и важным аспектом оценки воздействия на конкуренцию является понимание того, какое воздействие нормы регулирования могут оказать на поведение участников рынка и какими будут их вероятные последствия для конкуренции. В целом, важно понять, что конкуренция и те выгоды, которые она может принести, по своей природе отличаются изначальной динамичностью. Выгоды, связанные с повышением эффективности и инновацией, снижением цен и расширением ассортимента товаров и услуг, как правило, не достигаются мгновенно, а становятся более очевидными со временем. В этом смысле, задачи оценки воздействия конкуренции, призванной, в частности, оценить изменения в поведении участников рынка и спрогнозировать выгоды и затраты в более долгосрочной перспективе, являются незаменимым инструментом для оценки норм регулирования. В этом отношении, более традиционная оценка на основе АВР и новая инициатива по оценке воздействия на конкуренцию могут рассматриваться как взаимно дополняющие друг друга вклады в повышение качества и эффективности норм регулирования и, в более широком плане, экономические показатели и благосостояние.

Роль оценки воздействия на конкуренцию была правильно сформулирована в «Руководящих законодательных принципах», как они изложены в австралийском Соглашении о принципах конкуренции. Руководящий принцип состоит в том, что положения и нормы регулирования не должны ограничивать конкуренцию, если только не будет доказано, что (Правительство Австралии, 1996 год):

4. выгоды от ограничения для общества в целом перевешивают затраты;
5. цели, поставленные перед законодательством, могут быть достигнуты путем ограничения конкуренции.

Доклад ОЭСР об «Основных принципах оценки качества и показателей регулирования» (2005) предусматривает экспертизу новых и действующих положений и норм регулирования с точки зрения их воздействия на конкуренцию, а также необходимость:

«Разработки экономических норм регулирования во всех секторах с целью стимулирования конкуренции и эффективности, а также их отмену за исключением тех случаев, когда есть четкие доказательства, свидетельствующие, что они являются наилучшим средством защиты широких общественных интересов ... Периодической экспертизы тех аспектов норм регулирования, которые ограничивают вход, доступ, выход, цены, производство, обычную коммерческую практику, а также формы коммерческой организации, чтобы убедиться в том, что выгоды такого регулирования перевешивают затраты и что альтернативные меры не могут столь же успешно решить задачи, поставленные перед регулированием, с меньшим воздействием на конкуренцию».

Хотя до сих пор мы в нашем обсуждении сосредоточивали внимание на необходимости реформы положений и норм регулирования, чтобы сделать их более эффективными и, при необходимости, минимизировать или даже полностью устранить их, важно отметить, что повышение качества и эффективности норм регулирования и проведение оценки воздействия на конкуренцию не всегда следует интерпретировать как минимизацию или устранение норм регулирования. Как мы отмечаем в Разделе 4, решение таких вопросов как плата за переход от одного поставщика к другому, вводимая ранее регулировавшимися старожилами рынка – например, в электроэнергетике, газовой отрасли и секторе связи – может порой требовать повышенной бдительности, а иногда и каких-то новых норм и руководств для участников рынка, чтобы минимизировать вред, наносимый потребителям и новичкам поведением старожилов. Еще один пример можно привести из области саморегулирования (или совместного регулирования), когда правительства передают участникам рынка задачу по совместной разработке стандартов соответствия, качества и безопасности. Механизмы саморегулирования (и совместного регулирования) призваны минимизировать и даже устранить необходимость в более традиционных (командно-административных) формах государственного регулирования и, безусловно, они во многих отношениях выгодны как для государства, так и для участников рынка. Один аспект, вызывающий определенное беспокойство, состоит в том, что механизмы саморегулирования, позволяющие фирмам взаимодействовать в определенных областях,

также могут привести фирмы к координации их деятельности и участию в создании картелей (например, с целью фиксирования цен) и созданию барьеров для входа на рынок новых фирм. Это беспокойство требует большей бдительности со стороны должностных лиц и органов регулирования и даже обуславливает необходимость каких-то тщательно спроектированных сдержек и противовесов, чтобы минимизировать потенциальные пагубные последствия.

В итоге, хотя существует четкое признание того, что нормы регулирования предназначены для достижения важных социальных и экономических целей, оценка конкуренции может рассматриваться как ценный вклад в анализ потенциального вреда, который может быть нанесен конкуренции некоторыми положениями и нормами регулирования, принимаемыми правительствами и вводимыми профессиональными организациями. Хотя оценка воздействия на конкуренцию должна быть нацелена на достижение желаемых социально-экономических целей, она должна стремиться к выстраиванию рейтинга регуляторных вариантов в соответствии с принципом максимизации выгод для конкуренции. Эта оценка будет ориентироваться на выявление альтернативных мер, которые могут в равной мере обеспечить достижение социально-экономических целей регулирования с менее пагубными последствиями для конкуренции. Учитывая, что в области конкуренции оценивать затраты и выгоды в количественном смысле особенно сложно, настоящий доклад исходит из того, что процесс оценки положений и норм регулирования включает самостоятельный тест на конкуренцию. В этом смысле оценку воздействия конкуренции и процесс АВР можно рассматривать как взаимно дополняющие друг друга вклады в совершенствование качества решений, принимаемых разработчиками норм и правительствами с целью повышения экономического благосостояния.

3. Концепции и рамки оценки воздействия на конкуренцию на рынках

Главная задача настоящего документа состоит в том, чтобы дать рамки для оценки воздействия различных положений и норм регулирования, вводимых правительствами и профессиональными организациями, на уровень конкуренции на рынке. Отталкиваясь от этой задачи, настоящий раздел рассматривает некоторые из ключевых концепций, которые используются ведомствами, занимающимися применением конкурентного законодательства, для оценки уровня конкуренции на рынках. Поскольку конкурентная политика и правоприменительная практика в области защиты конкуренции

опираются во многих странах на прочные традиции, концепции, используемые в этих рамках, могут стать ценным подспорьем в оценке различных положений и норм регулирования на состояние конкуренции.

Конкурентная политика – это процесс, посредством которого правительства пытаются содействовать развитию конкуренции и создать благоприятную среду для конкуренции, запрещая или ограничивая определенные виды коммерческой практики и сделок, которые без нужды стесняют конкуренцию. В более широком смысле, задачи конкурентной политики можно представить как содействие становлению конкурентных рынков и инновации, сказывающееся на ценах, благосостоянии и экономическом росте. Виды поведения, рассматриваемые национальными конкурентными ведомствами, включают, например, попытки компаний и профессиональных организаций создавать барьеры для входа на рынок, повышать затраты конкурентов данных компаний и координировать (вместо конкуренции) ценовые и производственные стратегии конкурентов. Снижение уровня конкуренции, являющееся следствием определенных видов поведения компаний, если оно ничем не будет сдерживаться, может привести к повышению цен для потребителей, обеднению ассортимента продукции, снижению качества и замедлению инновации.

Почему понимание концепций и рамок конкуренции полезно для понимания воздействия норм регулирования на конкуренцию? Если мы рассмотрим историю положений и норм регулирования, принимаемых правительством, или ограничений, вводимых профессиональными организациями, они в конечном итоге ограничивают вход на рынок и создают множество искажений, ведущих к неэффективности результатов рыночной деятельности. Существуют различные мнения относительно причин, лежащих в основе этого наблюдения. Одно из них состоит в том, что ожидаемое воздействие положений и норм регулирования, как правило, велико, и в потенциале эти антиконкурентные воздействия рассматриваются именно в этом контексте. Другая точка зрения состоит в том, что спрос на регулирование часто исходит со стороны действующих на определенном рынке производителей. С точки зрения производителей, регуляторный контроль, который может снизить способность новичков или даже действующих конкурентов к конкуренции, имеет большую ценность и должен жестко осуществляться. В Разделе 4 мы приводим детали о различных видах положений и норм регулирования и об их вероятном воздействии на конкуренцию. Хотя положения и нормы регулирования принимаются государством с

целью достижения различных социально-экономических задач, их обратная сторона заключается в том, что они могут:

- создавать барьеры для конкуренции, такие как ограничения входа или потоков товаров и услуг между регионами и государствами;
- содействовать координации цен и объемов производства конкурентами;
- возлагать на новичков и малые предприятия более высокие затраты по сравнению со старожилами или более крупными фирмами;
- частично или полностью защищают фирмы от национальных конкурентных законов.

Прежде чем мы обсудим эти концепции, мы прокомментируем один вид поведения компаний, который считается способным нанести наибольший вред конкуренции: образование *картелей*. Создание картелей посредством сговора или согласованных действий ведет к росту цен, снижению количества и, в потенциале, уменьшению ассортимента и замедлению инновации с безусловным ущербом для благосостояния. Сегодня сговор объявлен вне закона в большинстве стран. Деятельность, основанная на сговоре, ставит интересные проблемы в контексте оценки воздействия норм регулирования на конкуренцию. Например, в некоторых отраслях компании взаимодействуют при выработке стандартов, правил совместимости и проведении НИОКР. Профессиональные организации юристов и медицинских работников устанавливают кодексы поведения и качество услуг. Определенные профессии и производители товаров и услуг исторически получили право осуществлять саморегулирование (или совместное регулирование) в таких областях как характеристики товаров, включая вопросы качества и безопасности, координация технических стандартов, этические стандарты профессиональной практики и контроль за загрязнением окружающей среды. Конечно же, разрешение определенных видов сотрудничества несет с собой существенные выгоды, поскольку в потенциале это ведет к более эффективной деятельности рынка и снижают потребность в более формальном регулировании и связанные с ним издержки. Тем не менее, беспокойство вызывает то, что разрешение различных видов сотрудничества может создать благоприятную почву для участия компаний в сговоре с целью координации своих цен или производства. В Разделе 4 мы более детально рассматриваем эти

вопросы наряду с некоторыми видами сдержек и противовесов, которые можно использовать для минимизации пагубных воздействий.

В оставшейся части данного раздела рассматриваются ключевые концепции, которые можно применить для оценки воздействия на конкуренцию. Кроме того, в Разделах 4 и 5, мы используем эти концепции для получения углубленного понимания воздействия положений и норм регулирования на конкуренцию.

3.1. Центральные концепции оценки вопросов конкуренции

3.1.1 Рыночная сила

Давайте рассмотрим некоторые возможности, касающиеся уровня конкуренции на рынке.

- Рынок, состоящий из единственной фирмы – монополии – которая не сталкивается с конкуренцией. Монополия может возникнуть по целому ряду причин. Например, фармацевтическая компания может производить единственное лекарство от определенного заболевания, как, например, новое запатентованное терапевтическое средство фирмы «Джинетек» для целевого лечения от рака легких «Авастин». Поскольку у товара этой фармацевтической монополии, по сути, нет заменителей, он не сталкивается с особой конкуренцией, если она вообще есть. Как следствие, фирма сможет устанавливать высокие цены и получать существенные прибыли.
- На рынке может действовать большое число фирм, продающих тот или иной товар. Например, в США более 15 000 производителей помидоров. На этом рынке товар одной фирмы является относительно близким заменителем товара другой. Все фермеры, производящие помидоры, сталкиваются с острой конкуренцией, не могут устанавливать высоких цен и получают относительно низкие прибыли.
- Промежуточный рынок, где действует несколько продавцов, например рынок двигателей для больших коммерческих самолетов, где конкурируют между собой «Дженерал электрик», «Пратт энд Уитни» и «Роллс-Ройс». Это не монополия, подобная фармацевтической, но и не конкурентный рынок, как в случае с помидорами. В промежуточном варианте, например, «Дженерал электрик» обладает меньшей силой в

области ценообразования и получает меньшие прибыли, чем она могла бы получать, будучи монополией, из-за конкуренции со стороны двух других компаний. (В этом примере не рассматриваются вопросы, связанные со сговором на рынках с небольшим числом фирм. Вопросы, связанные со сговором, рассматриваются в данном документе ниже.)

В этих трех примерах различие в уровне конкуренции определяет, насколько высоки цены (по сравнению с затратами) и насколько значительны прибыли.

В широком смысле *рыночная сила* определяется как способность фирм взимать цены выше конкурентного уровня и, как следствие, получать существенную прибыль (или экономические прибыли сверх нормы). В приведенных выше примерах фармацевтическая монополия обладает значительной рыночной силой, которой нет у типичного производителя помидоров. Случай с авиационными двигателями находится где-то посередине этих двух крайностей. Рыночная сила может возникать вследствие целого ряда причин и сохраняться в течение более короткого или более длительного срока. Некоторые приведенные ниже параметры помогают в понимании этой концепции. Наконец, любая оценка рыночной силы должна проводиться на соответствующем рынке (товаров или услуг), подлежащем анализу.

После четкого определения соответствующего (или затрагиваемого) рынка мы можем посмотреть на переменные, характеризующие структуру этого рынка. Например:

- *Количество фирм*: В целом, чем больше число фирм на соответствующем рынке, тем меньше беспокойства по поводу рыночной силы.
- *Концентрация производства*: Это показатель степени концентрации производства в руках небольшого числа фирм, действующих на рынке. В целом, ожидается, что более высокий уровень концентрации ведет к более высокой вероятности образования рыночной силы.

Небольшое число фирм или высокий уровень концентрации не обязательно плохи для конкуренции – все зависит от масштабов барьеров для входа (которые рассматриваются ниже) и в потенциале от господствующего вида конкуренции (например, конкурсные рынки по сравнению с обычными рынками).

3.1.2 Барьеры для входа

Барьеры для входа можно в широком плане определить как факторы, которые могут воспрепятствовать приходу новых фирм на соответствующий рынок. Оценка масштабов барьеров для входа важна, поскольку она дает нам взглянуть на степень потенциальной конкуренции, с которой могут столкнуться уже действующие на рынке фирмы (фирма). Например, если барьеры для входа высоки, старожилы на рынке могут прибегать к антиконкурентным действиям, повышать цены и получать завышенные прибыли, не опасаясь, что эти прибыли подорвет появление нового конкурента. С другой стороны, более низкие барьеры для входа в потенциале способствуют обострению конкуренции и оказывают дисциплинирующее воздействие на фирмы, действующие на рынке на данный момент, ограничивая использование ими рыночной силы.

В контексте оценки воздействия положений и норм регулирования на конкуренцию повышение барьеров для входа может быть полезным в следующем смысле. Представим себе, что норма регулирования ведет к ограничению конкуренции на рынке. Совокупность отрицательных последствий для конкуренции будет зависеть от величины барьеров для входа. Если они высоки, можно утверждать, что новая норма регулирования, создающая дополнительные ограничения конкуренции, может нанести последней серьезный вред. Если же эти барьеры низки или ничтожны, вред, наносимый конкуренции, может быть менее осязаемым.

Барьеры для входа могут принимать мириады форм, которые будут рассмотрены ниже. Здесь мы не фокусируемся на плюсах и минусах, которые могут быть связаны с тем или иным барьером, или на том, какой барьер может в большей степени ограничивать конкуренцию, а просто отмечаем различные виды барьеров.

- *Естественные барьеры:* Барьеры для входа могут возникнуть в результате естественных факторов, таких как экономия масштаба, вызванная высокими постоянными (или накладными) издержками. Например:
 - У водоочистных предприятий высокие накладные расходы. С учетом этого, как правило, оптимальным является размещение одного водоочистного сооружения в определенном географическом районе;
 - Ввиду высоких затрат по проведению НИОКР и накладных расходов сложно войти на рынок производства двигателей для крупных коммерческих самолетов.

- *Барьеры, связанные с невосполнимыми издержками:* Барьеры для входа могут возникать на рынках, вход на которые требует высоких невосполнимых издержек. Невосполнимые издержки определяются как невосполнимые компоненты затрат. Иными словами, это затраты, которые фирма не сможет компенсировать, если она решит уйти из той или иной отрасли. По сути, невосполнимые издержки отражают тот факт, что определенные производственные затраты являются по своему характеру чрезвычайно специализированными и, как следствие, имеют ограниченные возможности для альтернативного использования. Эти компоненты могут возникать, в частности, как следствие низкой перепродажной стоимости приобретенного капитала, высоких расходов на рекламу, значительных расходов на исследования и разработки⁴. Невосполнимые издержки могут возникать в контексте определенных норм регулирования, и мы можем рассмотреть некоторые примеры:
 - В фармацевтической промышленности фирмы обязаны проводить широкомасштабные клинические испытания, чтобы продемонстрировать безопасность и эффективность медикаментов до того, как им будет разрешено предложить свой товар на рынке. Если фирме не удастся продемонстрировать безопасность и эффективность, лекарство не пропускают. Затраты, понесенные в процессе регуляторного утверждения, представляют собой невосполнимые издержки, которые невозможно компенсировать;
 - Производители красок и красителей обязаны менять химический состав своих товаров с учетом положений об охране окружающей среды. Для обеспечения безопасности новых формул, а также соблюдения ими стандартов цветности, клейкости и вязкости необходимы затраты на проведение новых НИОКР. Затраты, понесенные на

4. Саттон (1992, 1996) дает прекрасное изложение разных видов невосполнимых издержек. Во многих отраслях, производящих потребительские товары, такие как, например, косметику и газированные напитки, высоки расходы на рекламу (по отношению к обороту фирм). В таких отраслях, как биотехнология, изначально высоки затраты на НИОКР. Это примеры отраслей, где, как можно утверждать, высоки невосполнимые издержки.

проведение НИОКР, станут невосполнимыми издержками, если фирму постигнет неудача и она будет вынуждена уйти с рынка.

- *Барьеры, создаваемые в результате поведения на рынке фирм-старожилов:* Действия фирм-старожилов на рынке могут оказать пагубное воздействие на конкуренцию. Например:
 - Компании в таких отраслях как связь, электроэнергетика и газовая промышленность предлагают схемы, при которых потребитель оказывается связанным договором на длительный срок, а за смену поставщиков приходится платить. Затраты, связанные с переходом от одного поставщика к другому, называются переходными. Поскольку они повышают стоимость замены поставщиков для потребителей, они ставят в невыгодное положение конкурентов и новичков на рынке.
 - Компании связи в США энергично боролись за ограничение/воспрещение доступа конкурентов к своим сетям. Это ведет к снижению уровня конкуренции на рынках Интернет-услуг и телефонной связи;
 - В фармацевтической промышленности компании часто агрессивно добиваются «распространения» действия патентов и затягивают производителей немарочных лекарств в дорогостоящие судебные разбирательства, чтобы помешать их входу на рынок с товарами под родовым названием.
 - Когда рынки почтовой связи были открыты для конкуренции, существовавшие на тот момент почтовые службы попытались создать барьеры для новых конкурентов, заключив соглашения с зарубежными почтовыми службами, по которому они получали льготные условия штемпелевания, сортировки и доставки почты в ущерб частным службам⁵.
- *Барьеры, создаваемые регулированием:* Нормы регулирования, вводимые правительством и профессиональными организациями, могут создавать барьеры для входа. Например:

5. См. Госал (2002) и приводимые там ссылки для рассмотрения вопросов, касающихся рынков почтовых услуг.

- Законы во многих странах вводят ограничения в отношении прихода новых конкурентов в розничный сектор, в частности, если речь идет о приходе крупных розничных сетей;
- Длительные и дорогостоящие бюрократические процедуры, требующиеся во многих странах для создания новой компании, тормозят вход;
- «Дедушкины оговорки» в отношении посадочных слотов и времени пользования выходами в аэропортах ставят в преимущественное положение уже действующие на рынке авиакомпании и создают барьеры для новых авиакомпаний-новичков;
- Во многих странах для начала собственной юридической или медицинской практики в каком-то штате или регионе юрист или доктор обязаны пройти квалификационные экзамены в местном совете, что создает барьеры для входа профессионалов на рынок соответствующего штата и затрудняет возможность перемещения из одного штата в другой.

В целом, оценка высоты барьеров для входа является одним из ключевых компонентов оценки воздействия положений и норм регулирования на конкуренцию.

3.1.3 *Вход новых фирм*

Появление новых фирм может вдохнуть жизнь в ценовую конкуренцию на рынке, стимулировать инновацию, обеспечить рост эффективности производства и привести к расширению выбора предлагаемых товаров и услуг, а также повышению их качества.

Если новым фирмам относительно легко войти на рынок, у фирм-старожилов будет меньше возможностей для того, чтобы пользоваться своей рыночной силой. Если фирмы-старожилы будут злоупотреблять своей рыночной силой, существенно повышать цены и получать значительные прибыли, можно ожидать, что новые фирмы весьма быстро выйдут на этот рынок и подорвут возможность старожилов извлекать завышенные прибыли.

Легкость входа на соответствующий рынок определяется различными видами барьеров для входа, которые рассматривались выше. Они включают барьеры естественные, регуляторные, связанные с невозможными издержками и создаваемые действиями фирм, уже

действующих на рынке. Появление новых конкурентов менее вероятно, если барьеры для входа высоки. Например, вход на рынок будет менее вероятен:

- В фармацевтическом производстве ввиду высоких невосполнимых издержек по проведению НИОКР и получению регуляторных утверждений;
- В производстве двигателей для коммерческих самолетов из-за чрезвычайно высоких накладных расходов и невосполнимых издержек и влияния репутации;
- На рынке Интернет-услуг, если у новых участников рынка нет доступа к сети фирмы-старожила.

Дополнительный вопрос связан со временем входа на рынок. Главное – это смогут ли новые конкуренты выйти на рынок в разумные сроки. Вход в короткие сроки маловероятен:

- На рынке медицинских услуг, ввиду образовательного ценза и требований сертификации;
- На рынке фармацевтической продукции конкретной диагностической категории ввиду значительных затрат по проведению НИОКР, необходимости времени и преодоления регуляторных барьеров.

Напротив, вход в течение короткого срока более вероятен:

- В хлебопекарной промышленности, где используется стандартная производственная технология, а накладные расходы относительно низки;
- В мебельной промышленности, где отсутствуют регуляторные барьеры, а накладные расходы и затраты на НИОКР низки.

При любой оценке воздействия на конкуренцию необходимо надлежащим образом оценивать барьеры для входа и вероятность входа на рынок новых конкурентов в обозримых временных рамках. Приведем несколько примеров: (1) если новые нормы природоохранного регулирования требуют от компании значительных затрат и ставят в значительно более благоприятное положение уже действующие на рынке крупные фирмы, это может оказать чрезвычайно нежелательное воздействие, препятствуя входу новых конкурентов; и (2) в ряде стран «дедушкины оговорки» применяются в ряде стран при распределении посадочных слотов в аэропортах. Это пагубно сказывается на возможности выйти на этот рынок, поскольку

новым авиакомпаниям сложно соперничать с уже утвердившимися на нем старожилами.

3.1.4 Выход фирм

Если компании уходят, это может привести к увеличению рыночной силы, которой пользуются остающиеся на рынке фирмы с целью повышения цен. Компании могут быть вынуждены уйти по ряду многообразных обстоятельств. Например:

- Представим себе, что по новым нормам регулирования действующим фирмам дается пять лет для выполнения новых стандартов по загрязнению окружающей среды. Компаниям, которые не смогут осуществить эти дорогостоящие капиталовложения, вероятно, придется уйти с рынка;
- После постановления Федеральной комиссии по связи США (август 2005 года) о том, что старожилы не обязаны делить свои сети с новыми конкурентами, некоторым провайдерам Интернет-услуг придется уйти из-за отсутствия доступа к сети;
- Если доминирующим фирмам-старожилам в таких отраслях, как газовая, электроэнергетика и связь разрешено устанавливать значительную плату за переход к другим поставщикам, это может повлечь за собой уход недавно созданных фирм. Оценка воздействия на конкуренцию действующих или новых норм регулирования или правил поведения компаний должна учитывать вероятность недопущения ухода фирм с рынка, поскольку это сказывается на уровне конкуренции на рынке в будущем, что влечет за собой последствия для цен, ассортимента продукции и других факторов.

3.1.5 Инновация и эффективность

Инновация, осуществляемая компаниями, может привести к ряду желательных результатов, таких как:

- Повышение эффективности производства благодаря процессу инновации, ведущему к снижению затрат фирм, результатом которого является снижение цен для потребителей;
- Повышение качества продукции;
- Более широкий ассортимент продукции;

- Повышение безопасности продукции.

Политика защиты конкуренции придает очень большое значение той роли, которую играет инновация в деле сохранения динамики рынков, и стремится к тому, чтобы не препятствовать инновационной деятельности фирм. Таким образом, это область, представляющая особую озабоченность в связи с потенциальным антиконкурентным воздействием государственного регулирования. В тех случаях, когда регулирование является «директивным» по своей природе (то есть, диктует фирмам, что они должны делать, а не каких результатов они должны достичь), существует большая вероятность того, что оно отрицательно скажется на инновации.

В целом, если поведение той или иной фирмы повышает вероятность инновации и обеспечивает рост эффективности, эти выгоды сопоставляются с любым потенциальным увеличением рыночной силы. Если первое перевешивает, поведению фирмы можно дать положительную оценку. Рассмотрим несколько примеров, где это признается.

- Разрешение конкурентам создавать совместные исследовательские предприятия. Например: Консорциум СЕМАТЕК, в состав которого входят АМД, «Фрискейл», «Хьюлетт-Паккард», Ай-Би-Эм, «Инфинион», «Интел», «Панасоник», «Филипс», «Самсунг», «Спэншн», Ти-Эс-Эм-Си и «Тексас инструментс». Задача этого консорциума состоит в том, чтобы развивать полупроводниковую технологию и показатели интегральных микросхем. Конкурентные ведомства опасаются, что такое сотрудничество может в потенциале привести к обмену информацией и координации цен и объемов производства. Но они понимают, что ожидаемые выгоды для общества вследствие роста инновации перевешивают негативные последствия. Аналогичные примеры можно привести из тех областей, где компаниям разрешается сотрудничать с целью установления стандартов конструкции и совместимости товаров.
- Разрешение компаниям осуществлять инвестиции или организационные изменения или предлагать новые товары и услуги, позволяющие компаниям достигать:
 - *Экономии масштаба*: она возникает при высоких накладных расходах. Разрешение осуществлять производство в более широких масштабах позволяет снизить средние затраты на единицу произведенной

продукции. Например, разрешение создавать крупные розничные универмаги может позволить фирмам получать выгоду от экономии масштаба и снижать затраты на единицу предоставляемых услуг;

- *Экономия в результате диверсификации производства:* ситуация, при которой одной фирме дешевле производить различные товары или услуги по сравнению с производством этих товаров или услуг различными специализированными фирмами. Например, с точки зрения эффективности затрат, целесообразно разрешить продовольственному магазину продавать лекарства без рецепта благодаря экономии, возникающей вследствие общих договоров сбыта, хранения и поставки, вместо того, чтобы специальным постановлением заставлять аптеки действовать отдельно от продовольственных магазинов.

Оценка поведения компаний и норм регулирования с точки зрения конкуренции должна тщательно анализировать последствия для инновации, поскольку у нее есть возможность обеспечить существенную выгоду.

3.1.6 *Повышение затрат соперников*

Если компания может заставить своих соперников увеличить затраты, она сможет снизить уровень конкуренции на рынке и увеличить свои прибыли. Стратегии, направленные на повышение затрат соперников, могут быть самыми разнообразными. Например:

- Действующие на рынке связи компании пытаются помешать соперникам получить (легкий) доступ к своим сетям; это имеет последствия как для Интернет-услуг, так и для рынков телефонной связи. С аналогичным поведением можно столкнуться в электроэнергетике, где старожилы пытаются брать плату с конкурентов, стремящихся получить доступ к сетям электропередачи;
- Сталкиваясь с новыми нормами охраны окружающей среды, действующие на рынке компании ведут энергичную лоббистскую борьбу за получение «дедушкиных оговорок». Эти оговорки позволяют старожилам продолжать действовать в соответствии со старыми правилами в течение определенного срока, тогда как новичкам приходится сразу

же обеспечивать соблюдение новых стандартов. Это может приводить к значительной асимметрии затрат старожилов и новичков, что наносит существенный вред конкуренции;

- Компания может структурировать свой товар или услугу таким образом, чтобы потребителям было нелегко переключиться на товар соперника. Такие ограничительные договоры, предусматривающие определенные периоды нерасторжения, встречаются в таких отраслях как связь, газовая промышленность, электроэнергетика и банковский сектор;
- Фармацевтические компании могут энергично добиваться распространения действия патентов, причем одной из задач таких действий может быть обременение соперников (производителей лекарств под родовым названием) дополнительными расходами (судебные издержки и др.), чтобы задержать их выход на рынок или воспрепятствовать ему;
- Поскольку одной из задач поведения такого рода является осложнение возможностей конкуренции для соперников – менее крупных участников рынка или потенциальных новичков – что отрицательно сказывается на рынках и потребителях, в процессе оценки воздействия на конкуренцию необходимо тщательно рассматривать альтернативные объяснения такого поведения и искоренять его нежелательные, антиконкурентные последствия.

3.2 Резюме и ссылки на оценку воздействия норм регулирования на конкуренцию

При оценке воздействия на конкуренцию ключевой вопрос, требующий решения, состоит в том, могут ли те или иные действия какой-то компании привести к снижению уровня конкуренции на рынке (повысить ее рыночную силу), что повлечет за собой последствия для цен, эффективности и инновации. Приведенное выше рассмотрение дает общее представление о концепциях и рамках, которые используются в конкурентной политике для оценки вопросов, связанных с поведением фирм, рыночной силой и инновацией.

Каким образом приведенные выше аргументы и рамки могут помочь в оценке воздействия норм регулирования на конкуренцию? Хотя выгод может быть несколько, мы отметим две из них:

- Ряд изложенных выше концепций – например, связанных с определением рынков, платой за переход к другому поставщику, барьерами для входа на рынок, рассмотрением эффективности и повышением затрат соперников – являются полезным подспорьем для понимания пагубных воздействий на конкуренцию со стороны различных видов регулирования, которые рассматриваются в Разделе 4;
- Описанные выше рамки оценки воздействия на конкуренцию дают схему, которую можно использовать для проведения логической пошаговой оценки воздействия норм регулирования на конкуренцию. Шаги оценки излагаются в Разделах 5 и 6, где дается попытка определить вероятное воздействие на затрагиваемый рынок (рынки), а также категории компаний, которые могут быть ими затронуты.

4. Регуляторное вмешательство

Есть альтернативные объяснения того, почему государство вмешивается в деятельность рынков. Одно обоснование заключается в том, что во многих отраслях рынок оказывается несостоятельным, и различные положения и нормы регулирования разрабатываются для исправления ситуации⁶. Как отмечает Макавой (1992), регулирование, как правило, обуславливается добрыми экономическими и социальными намерениями, когда контроль над прибылями и ценами задумывается для защиты потребителей от монопольной силы, а положения о технике безопасности на рабочем месте и законодательство о нормах выбросов вводятся для защиты здоровья и людей, живущих поблизости от предприятий. Мы можем кратко рассмотреть несколько областей, где действуют нормы регулирования.

- Естественные монополии могут возникать в таких отраслях как, в частности, электроэнергетика, водоснабжение, железнодорожный транспорт, связь, почтовые услуги, которые, как правило характеризуются

6. Вискузи, Харрингтон и Вернон (2005), а также Макавой (1992) дают полезный обзор мотивации и различных аспектов норм регулирования. Большой объем литературы влиятельных авторов посвящен «теории захвата» регулирования, когда лоббирование и нажим со стороны заинтересованных групп ведет к появлению различных норм регулирования. Но в этом документе мы не будем вдаваться в детали этой цепочки рассуждений.

значительной экономией масштаба, обусловленной высокими накладными расходами. Из этого следует, что зачастую наличие местных или региональных монополий (например, в области водоснабжения и в электроэнергетике), да и монополий на национальном уровне (например, в секторах связи, железнодорожного транспорта и почтовых услуг). Если бы монополистам было разрешено самим устанавливать цены на свои товары, они были бы необоснованно высокими. Решение состоит в том, чтобы разрешить монополисту действовать на рынке, но при этом регулировать ценообразование, чтобы гарантировать потребителям справедливые цены. Помимо экономии масштаба еще одним аргументом в пользу допущения разрешенных законом монополий в эти отрасли стало предоставление универсальной услуги. С изменением рыночных условий, технологии и других факторов некоторые из этих отраслей во многих странах подверглись дерегулированию. Более сложные методы регулирования также позволили отделить в данных отраслях конкурентные сегменты от естественномонопольных, что позволило открыть для конкуренции такие отрасли как связь и железнодорожный транспорт, которые ранее представляли собой регулируемые (или находившиеся в государственной собственности) вертикально интегрированные монополии.

- Такие отрасли как, в частности, электроэнергетика, химическая, целлюлозно-бумажная и нефтеперерабатывающая промышленность в рамках своего нормального производственного процесса могут в больших объемах вызывать загрязнение окружающей среды. Если пустить их деятельность на самотек, многие отрасли стали бы загрязнять окружающую среду на уровне, превышающем социально приемлемый оптимум, причем загрязнители не были бы заинтересованы в очистке из-за связанных с ней высоких расходов. Государства вмешиваются с целью контроля над негативными внешними последствиями их деятельности, вызванными загрязнением. К конкретным инструментам такого вмешательства относятся налоги и квоты, наряду с которыми компаниям предоставляются инвестиционные кредиты для осуществления капиталовложений в новые технологии, приводящие к уменьшению загрязнения.

- В таких отраслях промышленности, как фармацевтическая, государство вводит регуляторные механизмы утверждения и надзора для утверждения новых лекарств, а также осуществляя мониторинг потенциальных негативных эффектов существующих лекарств. Как отмечалось в докладе ОЭСР (2001), доминирующей причиной контроля является беспокойство в связи с безопасностью и качеством лекарств.
- Нормы регулирования встречаются в области промышленной техники безопасности (на рабочем месте). Эти нормы регулирования мотивируются, в частности, более широкими общественными целями по снижению риска смертельного исхода. Аналогичным образом, нормы, регулирующие безопасность автотранспортных средств, призваны уменьшить число смертельных исходов и серьезных травм в результате автодорожных происшествий.
- Регулированию подлежали и все еще подлежат некоторые аспекты деятельности банковского сектора и финансовых рынков. Ключевыми задачами такого регулирования является обеспечение стабильности финансовых рынков и защита инвестиций и финансов потребителей.

В более широком смысле, нормы регулирования, как правило, состоят из набора положений, реализуемых государством с тем, чтобы повлиять на деятельность компаний и, как следствие, на экономическую деятельность. В настоящем документе мы сосредоточимся на нескольких инструментах регулирования, включая:

- *Вход*: Многие страны, например, вводят ограничения по количеству аптек и розничных магазинов в пределах определенной географической территории. Широко распространены нормы регулирования, определяющие количество автомобилей, оказывающих услуги такси в городах. В таких отраслях как, в частности, электроэнергетика, связь и банковская сфера регулирование препятствовало появлению на рынке новых фирм. В таких профессиях как, в частности, профессии врача, адвоката и архитектора существуют мириады правил и ограничений, которые зачастую не допускают перетока профессионалов из одного региона в другой или существенно его затрудняют.
- *Количество*: Примеры включают, в частности, существующие во многих странах количественные нормы регулирования по объемам лова рыбы, запрет на

продажу алкогольных напитков по воскресеньям, регулирование масштабов (коммерческого) строительства на определенной территории. Количественные ограничения могут принимать форму обязательств предоставлять универсальную услугу, когда почта обязуется полностью удовлетворять весь спрос на почтовые услуги по регулируемым тарифам. Наконец, есть примеры из сферы архитектуры, связанные с квотами на производственные объекты и процентной долей территории, занятой зелеными насаждениями⁷.

- *Стандарты:* Правительства во многих странах устанавливают стандарты по безопасности медицинских инструментов и фармацевтических препаратов, проектным и строительным нормам, здравоохранению и охране труда, безопасности автотранспорта, охране окружающей среды и найму рабочей силы. Нормы регулирования также существуют в других областях, таких как контент – как материальный, так и языковой – для различных видов медийных носителей, например, радио и телевидения.
- *Цена:* Ценовому регулированию подвергаются, в частности, такие отрасли как электроэнергетика, газовая промышленность, авиаперевозки, связь и почтовые услуги.

Хотя мы отметили ранее, что у норм регулирования есть мириады социально-экономических оправданий, важно признать, что различные положения и нормы регулирования, принимаемые государством и ограничения, вводимые профессиональными организациями, часто могут создавать потенциальные препятствия для конкуренции на рынках. Рассмотрим несколько примеров. Успешное лоббирование со стороны крупных фирм-старожилов и отраслевых организаций зачастую ведет к тому, что экологические и другие типы регулирования распространяются только на новичков; это может поставить новичков в невыгодное положение по сравнению с фирмами-старожилами, потенциально влияя на возможности входа на рынок и уровень конкуренции на нем. Например, строгие нормы регулирования, касающиеся количества розничных магазинов и аптек могут в потенциале привести к ограничению конкуренции, повышению цен, сужению ассортимента и снижению качества предлагаемых услуг. Установление «безосновательно высоких» минимальных

7. Проницательный обзор количественных норм регулирования дают Глезер и Шлейфер (2001).

стандартов качества может лишить потребителей широкого выбора и более низких цен. Вводимые профессиональными организациями ограничения по рекламе – например, юридических, медицинских или ветеринарных услуг – вполне вероятно могут оказать пагубное воздействие на конкуренцию и ассортимент предлагаемых услуг. Наконец, положения и нормы регулирования потоков товаров и услуг между регионами в рамках одной страны часто лишены разумного обоснования; эти ограничения создают географическую изоляцию рынков, которая в потенциале ведет к повышению цен.

Для полного понимания потенциального воздействия различных видов положений и норм регулирования на конкуренцию, оставшаяся часть настоящего раздела посвящена рассмотрению различных положений и норм регулирования, которые объединены в три широкие категории:

- Положения и нормы регулирования, ограничивающие число или круг поставщиков
- Положения и нормы регулирования, ограничивающие способность поставщиков конкурировать друг с другом
- Положения и нормы регулирования, снижающие заинтересованность поставщиков в конкуренции.

По каждой из этих трех категорий мы отмечаем мотивы, стоящие за соответствующими положениями и нормами регулирования, обращаем внимание на потенциальные конкурентные проблемы, которые могут быть ими вызваны, и представляем избранные примеры из деятельности различных рынков и отраслей разных стран⁸.

Есть один механизм, заслуживающий комментария с самого начала, который связан с широкой областью саморегулирования и совместного регулирования. Как мы отмечаем в Разделе 4.3.1, некоторым профессиям и производителям товаров и услуг предоставлены полномочия по осуществлению саморегулирования или совместного регулирования. У этих механизмов есть ряд потенциальных преимуществ, таких как более высокий уровень координации деятельности участников рынка по установлению, в частности, стандартов совместимости, качества и безопасности товаров. Избавляя компании от прямых и обременительных

8. Как мы увидим в Разделе 6 настоящего документа («Этапы оценки»), три вышеупомянутые категории являются ключевыми элементами «Контрольного списка оценки воздействия на конкуренцию».

государственных норм регулирования, они позволяют рынкам процветать. Однако серьезное беспокойство вызывает то, что расширение масштабов координации между фирмами также может создать благоприятные условия реализации стратегий сговора по ценам и объемам производства и даже установления стандартов, которые могут становиться барьерами для входа. Если оставить их без внимания, они могут существенно повредить благосостоянию потребителей и инновации на рынках. Хотя по формальным признакам мы рассматриваем саморегулирование и совместное регулирование в третьей из упомянутых выше категорий («Положения и нормы регулирования, снижающие заинтересованность поставщиков в конкуренции»), учитывая довольно широкий круг беспокойств, вызываемых этим механизмом, можно сказать, что он проявляет себя и в двух первых указанных выше категориях. В качестве примера рассмотрим ситуацию, когда отраслевая организация, которой разрешено саморегулирование, решает создать барьеры для входа, чтобы защитить нормы прибыли группы старожиллов (см. Пункт В.2 во Вставке 6). В принципе, некоторые из проблем для конкуренции можно было бы рассмотреть и в указанных выше категориях 1 и 2. Короче говоря, беспокойство по поводу конкуренции, которое может появиться в областях саморегулирования и совместного регулирования, распространяется практически на все три указанные выше широкие категории.

Наконец, важно отметить, что примеры, приводимые в информационных вставках, призваны указать на те области, где было бы целесообразно более внимательно рассмотреть и изучить вопросы конкуренции, а не только на те случаи, когда государство действовало неуместными методами.

4.1 Положения и нормы регулирования, ограничивающие число или круг поставщиков

Ряд положений и норм регулирования может оказывать ограничивающее воздействие на реальное количество или характер поставщиков товаров и услуг на рынке. Это вероятно, если рассматриваемое предложение:

- Существенно повышает затраты поставщика по входу на рынок или уходу с него;
- Предоставляет компании эксклюзивные права на поставку товара или услуги;

- Вводит требование лицензирования, получения разрешения или согласования в качестве условия для начала деятельности;
- Ограничивает способность некоторых видов фирм принимать участие в процессе государственных закупок;
- Создает географические барьеры, ограничивающие способность фирм поставлять товары или услуги, инвестировать капитал или поставлять рабочую силу.

Исторически разработчики норм часто имели веские экономические и социальные основания для введения ограничений по количеству и типу фирм. Беспокойство, однако, вызывает то, что такие нормы регулирования могут в итоге пагубно повлиять на уровень конкуренции на рынке, что может в потенциале неблагоприятно сказаться на благосостоянии потребителя. Поэтому, в тех случаях, когда решение может повлиять на число или диапазон/тип поставщиков, целесообразно провести тщательное исследование выгод и затрат, связанных с предлагаемой нормой регулирования и потенциальным ущербом конкуренции. Ниже мы выделим две широкие области, где требуется тщательная оценка воздействия на конкуренцию.

4.1.1 Регулирование входа

Возможность входа новых компаний на рынок играет ключевую роль в сохранении жизнеспособности рынков, создавая конкуренцию фирмам-старожилам и способствуя инновации и росту в долгосрочной перспективе. Таким образом, важно признать значительную вероятность того, что положения и нормы регулирования, ограничивающие вход на рынок, будут оказывать существенное отрицательное воздействие на конкуренцию и благосостояние, и в силу этого требуют тщательной оценки и обоснования.

Нормы регулирования входа на рынок могут принимать бесчисленное множество форм и обосновываться многообразными причинами. Например, в случае естественной монополии государство предоставляет монополии законный статус и тем самым явно ограничивает другим вход на этот рынок. К мотивам в данном случае относятся высокие накладные расходы и экономия масштаба при производстве. Профессиональные организации, например, в адвокатской деятельности и медицине, могут изначально выдвигать убедительные основания для введения правил,

ограничивающих доступ, но такие ограничения могут без необходимости сдерживать коммерческие инициативы конкурентов. К таким обоснованиям, как правило, относится обеспечение стандартов качества в профессиональной практике. Во многих странах распространено регулирование входа на рынок и роста розничных предприятий. Обоснования для этого включают, в частности, необходимость контроля за перегруженностью в городах и защиты ценностей частной собственности.

Чтобы лучше понять воздействие на вход, важно четко представить себе различные виды входящих на рынок новичков. Полезная классификация новичков в обрабатывающей промышленности дается в работе Данна, Робертса и Самуэльсона (1988, с.504), и мы адаптируем их структуру для рассмотрения ситуации в целом. Новичков можно разделить на три общие категории.

1. Новые фирмы, входящие на рынок путем строительства нового предприятия (производственного объекта) обрабатывающей промышленности. Аналогичная ситуация наблюдается в сфере услуг. Например, новая компания по производству станков, созданная предпринимателями, у которых до этого не было опыта работы в бизнесе. Благодаря революции в области информационной технологии и недавним прорывам в биотехнологии и нанотехнологии многие фирмы вошли на рынок, не имея опыта предварительной работы в этих или других отраслях. Новая адвокатская фирма, созданная недавними выпускниками юридических факультетов, также будет относиться к этой категории.
2. Диверсификация компаний, входящих на рынок путем строительства новых объектов. Например, крупная многопрофильная компания, такая как «Сименс» может открыть новую линию медицинских инструментов путем создания нового производственного объекта. Больница может открыть новый корпус для лечения рака. Химическая компания вводит в строй новый промышленный объект для производства лизина.
3. Диверсификация компаний, входящих на рынок путем изменения номенклатуры продукции, производимой на имеющихся у них предприятиях. Например, автомобильная компания, которая традиционно производила автомобили среднего и большого размера гибко диверсифицирует производство, начиная выпускать небольшие экономичные автомобили на том же производственном объекте. Сталелитейная компания,

производившая обрабатываемую машинным образом и микросплавную сталь, диверсифицирует производство, добавляя к ней сталь для подшипников и зубчатых колес. Компания ПО, которая ранее была сосредоточена на программном обеспечении, обеспечивающем безопасность сетей, распространяет свою деятельность и на Интернет-игры.

Отмеченные выше различия между разными категориями новичков могут быть существенными в ряде аспектов. Например:

- *Финансовые ограничения.* Имеется множество работ, свидетельствующих о том, что способность фирм войти на рынок и начать расти во многом зависит от их способности привлечь внешнее финансирование для своих проектов; см. Фаззари, Хаббард и Питерсен (1988) и последующую литературу. Для указанных выше второй и третьей категорий участников это вряд ли станет проблемой, но для участника первой категории это ограничение может оказаться серьезным. Одна из причин состоит в том, что банкам, например, чтобы предоставить кредит, как правило, требуется обеспечение в той или иной форме и кредитная история, а новички первой категории обычно проигрывают другим в этом отношении. Новичкам категорий 2 и 3, напротив, легче как увеличить собственный капитал, так и получить внешнее финансирование от банков. Таким образом, финансовые ограничения могут осложнить достижение успеха новичкам первой категории.
- *Обучение.* Предварительный коммерческий опыт в целом позволяет предпринимателям учиться, в частности, на прошлом опыте, опираясь на знание рынков, регуляторных барьеров и других факторов. У новичков второй и третьей категорий, по-видимому, будет преимущество в этом отношении.

Данные, представленные в работе Данна, Робертса и Самуэльсона, раскрывают интересные различия между различными видами новичков. Процент неудачи (или ухода), как правило, весьма высок, и:

- Более 60% новичков, одновременно входящих на рынок, как правило, терпят неудачу и уходят из отрасли в течение пяти лет;
- У новичков первой категории (новые фирмы с новым предприятием) процент ухода в 7-8 раз выше, чем у новичков второй и третьей категорий (диверсифицирующие производство фирмы с новым предприятием).

Как написано у Кейвза (1998) и Саттона (1997), эти широкие заключения носят весьма обобщенный характер и воспроизводятся исследователями на основе данных из других отраслей в других странах. На эти выводы можно посмотреть следующим образом: новичкам первой категории для достижения успеха приходится сталкиваться с непропорциональными барьерами и затратами. Из этого явно следует, что нормы регулирования, создающие барьеры для входа, скорее всего будут иметь более серьезные отрицательные последствия для новичков первой категории.

Широкий круг положений и норм регулирования, вводимых государством и профессиональными организациями, создает ограничения для входа на рынки. Нормы регулирования могут принимать очень явные формы, такие как откровенное ограничение входа, но могут быть и неявными.

- Явные сдерживающие факторы являются нормами прямого действия, и можно утверждать, что они оказывают наиболее отрицательное воздействие на конкуренцию. Например:
 - Во многих странах вводятся правила, регламентирующие количество розничных магазинов на определенный географический район или на определенное количество жителей района. Согласно этому последнему правилу, если количество людей не превышает, например, 5 000, новых аптек открывать не разрешается. (В документе Управления справедливой торговли 2003 года дается полезный анализ вопросов конкуренции и регулирования на фармацевтических рынках.)
 - В соответствии с прежним соглашением между американскими и европейскими авиакомпаниями, европейская компания не могла предлагать рейсы в США из любого города за пределами своей родной страны. Это ограничивало уровень конкуренции на американско-европейских рынках воздушных перевозок. (Подписанное недавно новое соглашение устраняет многие из этих норм регулирования.)
- Неявные ограничения можно определить как нормы, ограничивающие вход на рынок менее откровенным образом. Например:
 - Развитие конкуренции на дерегулированных рынках связи потребует норм, заставляющих старожилов предоставлять

доступ новичкам к своим сетям. Без этого новички не могут предоставлять (адекватные) услуги (Интернета и телефонии) и конкурировать. Аналогичные вопросы возникают на рынках поставок электроэнергии, где для содержательной конкуренции принципиально важно предоставлять новичкам доступ к сетям электропередачи, принадлежащим старожилам. Из отсутствия требования о предоставлении доступа не вытекает, что старожил обязательно не разрешит доступ к своей сети, но это действительно добавляет неопределенности в коммерческие перспективы новичка/потенциального соперника; в частности, стандарты качества и нормы сертификации, принимаемые профессиональными организациями – такими как организации адвокатов, бухгалтеров или медиков – могут превращаться в существенные факторы ограничения входа.

- Значительные административные и бюрократические барьеры, которые могут задержать или сорвать вход на рынок (Джанков, Ла Порта, Лопес-де-Силанес и Шлейфер, 2002).

Во **Вставке 1** приводятся избранные примеры положений и норм регулирования, требующих более внимательного взгляда на вопросы конкуренции, которые могут возникнуть и повлиять на благосостояние потребителей.

Вставка 1. Вход

1. Количество времени и средств, требуемых для преодоления бюрократических препятствий, чтобы создать новую компанию, варьируются в колоссальных пределах от страны к стране. Согласно данным, приведенным у Джанкова, Ла Порта, Лопеса-де-Силанеса и Шлейфера (2002), время, требуемое для создания компании варьируется от всего двух месяцев в Канаде до целых 174 месяцев в Мозамбике. Стоимость в денежном выражении как процентная доля ВВП (за 1997 год) варьируется от всего 0,42% в Новой Зеландии до почти 100% в Нигерии, Сенегале и Буркина-Фасо. Даже между развитыми странами наблюдаются значительные различия по времени (и затратам), требуемым для создания компании: например, в США это 7 месяцев (и 1% ВВП на душу населения), в Германии – 90 месяцев (и 8,5%) и в Австралии – 3 месяца (и 2%). Поразительные различия во времени, требуемом для получения разрешения, и связанных с этим расходов показывают вероятность существенных отличий в барьерах для входа новичков. Административная реформа процедуры входа на рынок представляется принципиально необходимой для снижения барьеров для входа новичков и содействия росту и инновации.

2. В некоторых странах нормы регулирования распространяются на аптеки. Они могут принимать различные формы.

- Нормы, ограничивающие количество аптек, которые могут действовать в рамках заранее определенного географического района или определенного числа жителей. Например, в Венгрии этот барьер составляет около 5 000 жителей.
- Государственный контроль, как в Швеции, где с 1970 года сбыт лекарств контролируется через государственные аптеки. Открытие частной аптеки может быть сочтено нарушением Уголовного кодекса, подтверждением чего является судебное преследование шведской компании «Брингуэлл интернэшнл», пытавшейся продавать продукты «Никоретт».
- Непосредственное регулирование входа на рынок, как отмечается в докладе Управления справедливой торговли Великобритании (за 2003 год). Нормы регулирования, регламентирующие вход на рынок для аптек, были введены в Англии и Уэльсе, Шотландии и Северной Ирландии в 1987 году, чтобы сдержать бурный рост затрат Национальной службы здравоохранения. Эти нормы регулирования включают официальную оценку желательности создания новых аптек, их перевода в другое место или изменения собственника.

Хотя одним из обоснований регулирования размещения аптек является потребность в предоставлении универсальной услуги, эти ограничения могут препятствовать конкуренции. Даже в случае регулирования цен на фармацевтическую продукцию эти ограничения могут повлиять на конкуренцию, воздействуя на ассортимент и качество услуги. В Германии, где многие ограничения были отменены, исследования свидетельствуют о более острой конкуренции в широком спектре оказываемых услуг. Как заключает в докладе Управления справедливой торговли (2003), устранение ограничений для входа на рынок местной торговли фармацевтической продукцией даст потребителям более широкий выбор, выигрыш от более острой конкуренции и более легкий доступ к фармацевтическим услугам.

3. При переходе к цифровому вещанию в Австралии в 1998 году законодательство запретило вход новых коммерческих вещательных компаний до 2006 года. Этот шаг был призван помочь действующим на рынке коммерческим станциям перейти с аналогового на цифровое телевидение. Этот вид регулирования ставит в проигрышное положение новичков, которые, даже если им будет разрешено войти на рынок позже, будут вынуждены приобрести свои частоты спектра на аукционах.

4. На представителей свободных профессий, таких как адвокаты, бухгалтера, архитекторы, инженеры и фармацевты во всех странах ЕС распространяются такие нормы регулирования как шкалы расценок, ограничения на рекламу, эксклюзивные права и положения, запрещающие сотрудничество между профессиями. Хотя профессиональные организации оправдывают эти ограничения необходимостью обеспечения качества профессиональных услуг и соблюдения профессиональных стандартов, важно отметить, что они могут ограничивать конкуренцию и приводить в потенциале к повышению цен и сужению ассортимента предлагаемых услуг.

5. В докладе Главного бюджетно-контрольного управления США за 2004 год говорится о том, что в соответствии с новым Соглашением об «открытом небе», останется мало или вообще не останется ограничений по количеству авиакомпаний, которые имеют право предлагать свои услуги, и не будет никаких ограничений в отношении того, какие рынки авиакомпании могут обслуживать. В прежнем соглашении существовали ограничения по количеству рейсов ЕС-США, а также по странам происхождения и назначения. Например, «Эр-Франс» могла предлагать рейсы в США из Франции, но не, скажем, из Франкфурта. Аналогичные ограничения распространялись на американские авиакомпании. Новое Соглашение об «открытом небе» призвано снизить эти барьеры для входа.

6. Как отмечают Терцик, Вурм и Дитрих (2000), германский закон об энергетике 1998 года отменил эксклюзивные франшизы на поставки электроэнергии и природного газа, которые ограничивали вход на рынок. Новый закон открыл для конкуренции розничные рынки обоих видов энергоносителей. Германские потребители электроэнергии, которые некогда платили за нее по самым высоким тарифам в Европе, стали свидетелями обострения конкуренции, улучшения предлагаемых услуг и снижения цен.

7. Во многих странах повсеместное распространение получили законы, влияющие на вход, которые в потенциале ведут к снижению уровня конкуренции, что не может не сказаться на инновации и росте розничного сектора. Например:

- Бертран и Крамарц (2002) показывают, что нормы, регулирующие создание и расширение крупных розничных магазинов, приводят к созданию барьеров для входа, которые влияют на рост французского розничного сектора и тормозят создание новых рабочих мест.
- Во многих странах Европы – в частности, Италии, Испании, Нидерландах и Франции – действуют ограничения на часы работы предприятий розничной торговли. Законы о налогообложении и планировании призваны защитить мелкие семейные магазинчики на углу. Хотя мелкие магазины удобны своей близостью к месту проживания потребителей, эти правила мешают розничным торговцам (как крупным, так и малым) предоставлять услуги более высокого качества и создавать новые рабочие места за счет более длительных часов работы. В докладе ОЭСР (1997) рассматриваются проблемы для конкуренции, которые являются следствием таких норм регулирования.
- В таких странах как Япония, где аналогичные нормы регулирования были смягчены, сектор розничной торговли переживает бурный рост. Для защиты мелких независимых розничных торговцев в Японии в 1974 году был принят закон «О крупных розничных магазинах». Эти ограничения были смягчены в результате трех пересмотров закона, которые были проведены в 1990-е годы. Количество заявок на открытие крупных магазинов подскочило с 794 в 1989 году до 1 667 в 1990 году, достигнув в 1996 году пикового уровня в 2 269 заявок.

Хотя у норм регулирования деятельности розничного сектора есть ряд обоснований со ссылкой на интересы общества, таких как защита малого бизнеса, эти нормы регулирования следует подвергать оценке на предмет их вероятного вреда для конкуренции и экономического роста.

8. В августе 2005 года Федеральная комиссия по связи США (ФКС) проголосовала за отмену норм регулирования, которые обязывали действовавших на тот момент на рынке поставщиков телекоммуникационных услуг, таких как региональные компании «Белл», делиться с конкурентами своими широкополосными соединениями типа «Цифровая абонентская линия» (ЦАЛ). Согласно новому постановлению ФКС, регулирование ЦАЛ будет осуществляться так же, как регулирование кабельной модемной связи. ФКС обосновала изменение правил ссылкой на то, что нормы, заставляющие уже действующие на рынке компании делиться своими сетями с конкурентами, отбивают у них желание инвестировать средства в новые продукты и предлагать новые услуги. С другой стороны, потребительские организации утверждали, что в результате конкуренция на рынке ослабевает, у потребителей услуги ЦАЛ будет меньше возможностей выбора, и они могут столкнуться с ухудшением качества обслуживания и повышением цен.

Хотя во многих случаях положения и нормы регулирования изначально разумно обосновывались общественными интересами, важно иметь в виду, что они могут отрицательно влиять на благосостояние потребителей и могут затормозить рост и развитие рынков в более долгосрочной перспективе. Ограничений входа на рынок, особенно основанных на регулировании структуры рынка, следует избегать. Но нормы регулирования, например, основанные на правилах землепользования, в определенных обстоятельствах можно признать разумными. В случае с естественными монополиями и при необходимости предоставления универсальной услуги, предпочтительно все же не включать в соглашение, например, положений о предоставлении эксклюзивных прав. Если же они включены в текст соглашения, они должны подлежать пересмотру и модификации по мере изменения обстоятельств и условий рынка. В случаях, когда страны вводят ограничения на вход, оправдывая их соображениями стабильности – как, например, на финансовых рынках и в банковском секторе – все принимаемые меры должны быть четкими и прозрачными и основываться на принципе минимальности ограничения. Учитывая потенциальную возможность их существенного негативного воздействия на конкуренцию, органы регулирования должны тщательно изучать любую норму или положение, которые могут прямо или косвенно ограничивать вход на рынок.

4.1.2 *Предоставление или продление эксклюзивных прав*

Эксклюзивные права на идеи, производство товаров и оказание услуг предоставляются государством частным компаниям в большом числе областей. Например:

- На рынках удаления твердых отходов обычным механизмом сбора отходов на местных рынках является предоставление частной фирме эксклюзивных прав на сбор отходов;
- Статус законной монополии – или эксклюзивные права – на оказание услуг традиционно предоставлялись, например, в области энерго- газо- и водоснабжения, связи, почтовых услуг и железнодорожных перевозок;
- В широком круге рынков и в разных странах органы местной, региональной или национальной власти могут заключать договоры, предусматривающие предоставление частным компаниям эксклюзивных прав на поставку конкретных товаров и оказание услуг. В частности, они предоставляются по оборонным договорам и договорам на поставку вводимых ресурсов.

Мотивов для предоставления эксклюзивных прав существует бесчисленное множество. В одних отраслях основанием для предоставления статуса законной монополии (или эксклюзивных прав) является экономия масштаба, объясняющаяся высокими накладными расходами. Со временем, по мере развития рынков и технологии, многие страны осуществили дерегулирование этих отраслей, приватизировали государственные компании и разрешили конкуренцию. Кроме того, более тонкие методы регулирования позволили выявить конкретные элементы этих отраслей, носящие естественно-монопольный характер, и отделить их от других, потенциально конкурентных элементов (на рынках как начального производства, так и последующей переработки и сбыта). Получатели эксклюзивных прав на производство товаров и услуг сосредоточивают в своих руках значительную рыночную силу. В случае естественных монополий ситуация облегчается за счет регулирования тарифов или нормы прибыли в сфере жилищно-коммунальных услуг.

Выдача патентов опирается на четкие основания, но один вопрос, который вызвал в последнее время бурные дебаты и стал причиной беспокойства, связан с «продлением» сроков действия патентов. Например, за такое продление сроков действия патентов энергично

борются фармацевтические компании. Продление сроков действия патентов может быть сопряжено с серьезными минусами:

- Одновременно продлеваются сроки, в течение которых потребителям приходится платить более высокую цену;
- Держатели патентов, энергично борясь за продление сроков их действия, могут вводить потенциальных конкурентов – таких как производители лекарств под родовым названием – в значительные расходы (например, судебные), тем самым существенно снижая вероятность их входа на рынок в будущем. Долгосрочные отрицательные последствия для конкуренции могут быть весьма велики.

Хотя для создания законных монополий есть убедительные основания, литература о последствиях регулирования показывает, что это сопряжено с существенными проблемами, такими как отсутствие инновации, неэффективность производства и торможение перехода на новые технологии, которые затрудняют рост этих отраслей в долгосрочной перспективе. В других ситуациях, когда государство предоставляет эксклюзивные права, плюсы и минусы перемешаны между собой, и лучше их оценивать в каждом конкретном случае. В приведенном выше примере с удалением твердых отходов правительства все больше осознают, что на этих рынках можно разрешить конкуренцию и что она будет иметь для них благотворные последствия; см. доклад ОЭСР (2000) по финским экспериментам. Во многих случаях можно отказаться от предоставления государством эксклюзивных прав, в то же время держа эти рынки под пристальным наблюдением.

Во **Вставке 2** приводятся примеры эксклюзивных прав и рассматриваются некоторые отрицательные последствия их предоставления.

Вставка 2. Предоставление или продление срока эксклюзивных прав

1. Постановление по водоснабжению и ирригации (строительству и перестройке водяных скважин) от 1963 года предоставило Комиссии по водам и рекам в Западной Австралии исключительное право на установку, ремонт и тестирование счетчиков расхода воды. В 2000 году правительство внесло поправки в это положение, отменив эксклюзивное право Комиссии по водам и рекам на установку, ремонт и тестирование счетчиков расхода воды, отметив, что оно наносит вред конкуренции.

2. Отраслью, где подается большое число заявок на «продление» сроков действия патентов, является фармацевтическая промышленность. Во многих случаях продление сроков действия патентов может оказывать пагубное воздействие на конкуренцию.
 - Препарат «Прозак» (антидепрессант) был запатентован в 1977 году и поступил в продажу в 1987 году. Это одно из самых продаваемых лекарств в истории. Фирма «Эли Лили» пять лет вела борьбу в суде за продление срока ее патента на «Прозак» и проиграла. Фирма «Барр лабораториз», которая выступала против продления вместе с «Доктор Реддиз лабораториз», «Тева фармасьютиклз», «Женева фармасьютиклз» и «Фармасьютикл рисорсез», смогла наладить производство лекарства под родовым названием по цене, составлявшей малую толику от первоначальных затрат. Было подсчитано, что как только лекарство под родовым названием выйдет на рынок, цена капсулы весом 20 мг (продававшейся под маркой «Эли Лили») упадет с двух долларов до менее 50 центов за лекарство без марочного обозначения.
 - Заявки на продление сроков действия патентов получили повсеместное распространение. Например, в Японии было подано 20 новых заявок на продление, из которых 16 представляли фармацевтическую промышленность. Фирма «Мерк Шарп энд Доме» получила продление сроком на пять лет для своих таблеток для лечения мигрени «Максальт» (теперь срок действия этого патента истекает в январе 2017 года). Источник: Японская «Патентная газета», 25 мая 2005 года.
3. Для того, чтобы держатель патента в Бразилии получил эксклюзивные права, которые несет с собой бразильский патент, запатентованное изобретение должно быть сначала произведено в Бразилии. В некоторых отраслях, таких как фармацевтика и биотехнология, инвестиции в производство обходятся дорого, и было бы нереалистично рассчитывать, что компания будет строить заводы во всех странах. Это может оказывать отрицательное воздействие на конкуренцию в различных отраслях.
4. В деле «Ферровиас» 1997 года государственная колумбийская компания «Ферровиас» заключила эксклюзивный договор с компанией «Драммонд» на ежегодную транспортировку угля сроком на 30 лет. Согласно договору, для транспортировки угля других фирм требовалось предварительное согласие «Драммонд». Колумбийский орган регулирования впоследствии изучил поведение компаний и счел договор дискриминационным и препятствующим конкуренции. Этот пример из области применения антимонопольного законодательства свидетельствует о пагубных последствиях заключения эксклюзивных договоров.
5. Правительства могут иногда прекращать деятельность государственных монополий, но создавать частные. Порой ключевым фактором, влияющим на решение, является предложение высоких цен за принадлежащие государству активы. Важным вопросом здесь является стойкая коллизия между стремлением государства выручить максимальную цену при продаже государственных активов и необходимостью обеспечить экономически эффективное развитие

отрасли, значительной частью которой эти активы являются. Например, на Ямайке, компания в секторе связи была приватизирована, получив при этом эксклюзивные права сроком на 25 лет.

6. Как отмечается в работе Гудвина (2001), в деле, которое было рассмотрено Европейским судом в 2000 году, копенгагенский муниципалитет своим постановлением предоставил эксклюзивные права, ограничивающие количество предприятий, которые имели право перерабатывать невредные строительные отходы муниципалитета. Предусматривая поставку отходов ограниченному числу предприятий, авторы этой нормы регулирования стремились привлечь инвестиции в строительство крупных перерабатывающих предприятий, производящих вторичные материалы более высокого качества. Хотя одно копенгагенское регенерационное предприятие было надлежащим образом оборудовано для выполнения этой функции, оно было лишено возможности перерабатывать строительный мусор в результате принятия постановления муниципалитетом.

Увеличивается число свидетельств того, что предоставление или продление срока эксклюзивных прав в определенных областях не обязательно влечет за собой повышение благосостояния. Например, учитывая бурный рост производства лекарств под родовыми названиями в фармацевтической промышленности, следует очень внимательно подходить к вопросу о продлении сроков действия патентов. Без сомнения, есть ситуации, когда срок действия необходимо продлить, например, когда регуляторный процесс утверждения затягивается надолго и, по сути, сокращает срок действия патента. В некоторых случаях держатели патентов могут энергично бороться за продление их сроков действия, навязывая значительные расходы своим соперникам – производителям лекарств под родовыми названиями. У некоторых старожилов рынка достаточно средств, чтобы вести затяжные судебные тяжбы, тогда как их соперники не всегда могут себе это позволить. В таких обстоятельствах продление срока действия, скорее всего, лишит потребителей доступа к более дешевым лекарствам без марочного обозначения, что существенно скажется на их благосостоянии. В других секторах, таких как сбор отходов, те немногие эксперименты с разрешением более широкой конкуренции на этих рынках, которые были проведены, указывают на заметное улучшение качества предоставляемых услуг и снижение цены. В целом, предоставление или продление сроков эксклюзивных прав должны тщательно отслеживаться, поскольку в потенциале такие решения могут существенно ослабить конкуренцию.

4.1.3 Положения и нормы регулирования межрегиональных (или внутринациональных) потоков товаров, услуг и капитала

Во многих странах получили распространение внутренние нормы регулирования потоков товаров и услуг. Традиционно товары, перевозившиеся из одного региона или штата в другой, облагались пошлинами. Хотя со временем многие из этих ограничений были отменены, остаются области, где они еще сохранились. Доводы в пользу таких норм регулирования многообразны, в том числе:

- Необходимость защиты компаний штата или региона от конкуренции извне;
- Поскольку за состояние дорог в регионе или штате отвечают, как правило, местные органы власти, пошлины и налоги взимались в зависимости от веса товаров и размеров грузового транспорта из других регионов и штатов, проходивших по территории данного региона или штата;
- Защита интересов потребителей. Например, путем принятия законодательных актов о запрете продажи алкогольной продукции, произведенной за пределами данного штата или региона, транспортировки алкогольной продукции через территорию штата или региона или ввоза такой продукции в штат или регион.

Нормы регулирования могут быть очень явными, такими как прямой запрет на покупку товаров и услуг за пределами штата или региона. Например:

- В американском штате Флорида действуют ограничения на поставки вина из других штатов. Например, житель штата не может купить вино в другом штате и привезти его домой или стать членом клуба любителей вина в другом штате и заказывать доставку вин к себе на дом. Такие действия считаются уголовным преступлением по флоридскому законодательству. Гьячино (2000) полагает, что подобные нормы регулирования часто вводятся для предоставления особых привилегий и защиты розничным торговцам и дистрибуторам из своего штата или региона.

Нормы регулирования могут принимать другие формы, такие как препятствия на пути потоков товаров, включая налоги на межрегиональную торговлю. Например:

- Гудпастер и Рей (2000) отмечают множество норм регулирования и налогов, которыми в Индонезии облагается транспортировка сельскохозяйственной продукции из одного региона в другой. Принятый в 1997 году закон № 18 уменьшил эти искажения, что привело к росту торговли между регионами. Тем не менее, в исследовании отмечается, что многие из этих ограничений явно или скрыто вернулись в такие районы как регион Южного Сулавеси. Они включают ограничения, вводимые местным департаментом транспорта, на вес товаров, перевозимых грузовиками. Побочным продуктом этих положений является вымогательство со стороны сотрудников органов местной власти, которые вымогают взятки у водителей грузовиков. В конечном итоге эти барьеры, возведенные на пути потоков сельскохозяйственных товаров, привели к снижению цен, которые получают фермеры за свою продукцию, замедлению роста и развития местных и региональных рынков.

Во **Вставке 3** представлены некоторые примеры различных видов препятствий для конкуренции, которые могут быть созданы нормами, регулируемыми потоки товаров и услуг.

Вставка 3. Поток товаров, услуг и капитала

1. Закон Джоунза в США вводит ограничения в отношении судов, перевозящих грузы из одного американского порта в другой. Законодательное собрание штата Мэн обратилось в Конгресс с просьбой отменить это положение как серьезное препятствие на пути развития торговли в штате и полного раскрытия коммерческого потенциала его портов. Законодатели штата утверждали, что в эпоху, когда рынок становится все более глобальным, ограничения, касающиеся государственной принадлежности строителей и владельцев судна, больше не имеют смысла.
2. В прошлом Индия вводила положения, регулирующие перемещение продовольственного зерна между различными штатами страны. Государственные власти ограничивали перемещение между штатами посредством требований об уведомлении, ограничивая тем самым свободу потоков товаров. Хотя в 1993 году центральное правительство приняло решение рассматривать всю территорию страны как единое продовольственное пространство, чтобы облегчить перемещение сельскохозяйственной продукции, Вадхва (2001) отмечает, что некоторые штаты продолжают осуществлять по крайней мере неофициальный контроль, препятствующий свободному движению сельскохозяйственных товаров между штатами.

- Распространенной практикой, к которой прибегают местные чиновники на границах штатов, является остановка и проверка грузовиков, перевозящих грузы. Хотя делается это под предлогом обычной проверки, в итоге грузовики могут задерживаться на несколько дней. Это оборачивается большими расходами для частных торговцев. В штатах Пенджаб и Хариана, а также в западной части штата Уттар-Прадеш, где есть избытки пшеницы, действуют неофициальные ограничения, например, лишаящие фермеров права продавать свою продукцию кому-либо, кто предлагает более высокую цену – вследствие чего нормы государственного регулирования создают благодатную почву для вымогательства.
3. В большинстве стран существенная доля товаров перевозится грузовым транспортом. Во многих случаях вводимые ограничения касаются эксплуатации грузовиков. К многообразным основаниям для таких ограничений относятся, в частности, перенасыщенность городов транспортом и необходимость контроля за загрязнением окружающей среды. Хотя какая-то часть этих обоснований и вводимых ограничений представляется разумной, важно признать, что нормы, ограничивающие эксплуатацию грузового транспорта, могут привести к затруднению движения товаров, изоляции рынков и нанести вред конкуренции. Приведем два примера:
- По трассе А12 проходит главный маршрут коммерческих перевозок между Германией и Италией. Власти земли Тироль выступили инициаторами запрета на использование тяжелых грузовиков, ссылаясь на экологические соображения (улучшение качества воздуха). Европейский суд (дело С-320/03) постановил, что запрет на использование тяжелых грузовиков на столь важной трассе представляет собой незаконное ограничение свободного перемещения товаров.
 - Ранее в государствах-членах ЕС действовали несовпадающие ограничения на эксплуатацию тяжелых грузовиков в выходные и праздничные дни. Например, Международный союз автомобильного транспорта утверждал эти несовпадающие нормы регулирования серьезно сказываются на торговле как в рамках отдельных государств, так и в ЕС в целом и призвал к гармонизации этих правил.
4. Во многих странах действуют (или действовали) барьеры для перемещения свидетельств профессиональной квалификации, ограничивающие свободу рынка профессиональных услуг. Хотя в государствах-членах ЕС эти правила отличались фрагментарностью, новая директива ЕС, ссылаясь на «принцип взаимного признания» добивается признания свидетельств квалификации во всех государствах-членах. Ослабление этих ограничений облегчит поток профессиональных услуг, что принесет выгоду потребителям в виде более широкого ассортимента предлагаемых услуг и потенциально более низких цен. В США различные штаты требуют аттестационных испытаний, например, для адвокатов и врачей. Это создает препятствия для перетока медицинских специалистов и юристов-профессионалов из штата в штат и в потенциале наносит вред конкуренции.

Важно признать, что свободный поток товаров, услуг и капитала между регионами внутри страны необходим для того, чтобы потребители могли ощутить выгоду от конкуренции, а компании получили доступ к более широким рынкам для продажи своей продукции и роста. Эти выгоды могут остаться втуне, если регионы или штаты внутри страны будут вводить нормы, регулирующие потоки товаров и услуг. Из этого следует необходимость внимательного изучения предлагаемых положений и норм регулирования, ограничивающих потоки товаров и услуг, и оценки их ожидаемых выгод и затрат, а также воздействия на конкуренцию. В принципе, от таких ограничений следует отказываться.

4.2. Положения и нормы регулирования, ограничивающие способность поставщиков конкурировать

Государственные и профессиональные организации могут принимать положения и нормы регулирования, которые иногда могут вести к снижению интенсивности соперничества между компаниями на рынке, что в потенциале влечет за собой повышение цен, сужение ассортимента и снижению качества товаров и услуг. К избранным примерам относятся предложения, которые:

- Ограничивают свободу компаний рекламировать или осуществлять маркетинг своих товаров;
- Устанавливают «необоснованно высокие» стандарты качества товаров или услуг, которые в конечном итоге дают преимущество одним поставщикам перед другими или превышают уровень, который выбрали бы многие хорошо информированные потребители, учитывая их предпочтения и платежеспособность;
- Существенно повышают затраты одних поставщиков по сравнению с затратами других, например, ставя старожилов в предпочтительные условия по сравнению с новичками;
- Контроль или существенное влияние на цены, по которым продаются товары или услуги.

Как будет отмечено ниже в наших более конкретных примерах и обсуждениях, как правило, эти нормы регулирования обосновываются какими-то благотворными экономическими и/или социальными последствиями. Наша задача здесь состоит не в том, чтобы ставить под сомнение эти мотивы, а в том, чтобы провести тщательный анализ потенциально вредных последствий этих норм регулирования для

уровня конкуренции на рынке и выяснить, нельзя ли сформулировать положения этих норм по-иному, чтобы минимизировать снижение потребительского благосостояния, которое может стать следствием повышения цен, сужения ассортимента и снижения качества товаров и услуг.

4.2.1 *Нормы, регулирующие рекламу и маркетинг*

При помощи рекламы фирмы могут распространять информацию о характеристиках продукта, качестве и ценах на существующие продукты, усовершенствовании существующих и внедрении новых продуктов. В целом, реклама может играть очень важную роль, информируя потребителей, чтобы они могли лучше делать свой выбор на основе большей информированности. Реклама размещается компаниями в различных средствах информации, к которым относятся телевидение, радио, газеты и журналы, и, во все возрастающей степени, Интернет. К другим формам рекламы относятся, например, реклама на витринах в точках розничной торговли, профессиональные рекламные щиты в местах торговли и распространение листовок (или брошюр). Наконец, в последнее время набирает силу тенденция к прямой рекламе (или маркетингу), в большей степени обращенной к потребителю, когда компании используют телефонные звонки, электронную почту и факс для распространения информации.

Рекламу можно разделить на две широкие категории, сопоставительную и несопоставительную.

- Задачей *сопоставительной рекламы* является восхваление достоинств товара, который продает рекламщик, по сравнению с товарами его конкурента (конкурентов). Сравнения могут быть очень конкретными, указывая, например, на технические отличия. Или они могут носить общий, более субъективный характер. Сопоставительная реклама также может давать сравнение цен на рекламируемые товары с ценами конкурентов. Производитель автомобилей, например, может рекламировать свой товар, утверждая, что его автомобили более безопасны по сравнению с автомобилями конкурентов и ссылаясь при этом на научные данные испытаний на безопасность при столкновении. Производитель газированных напитков может рекламировать свой товар, утверждая, что они вкуснее, чем напитки конкурентов, ссылаясь на результаты опросов потребителей.

- *Несопоставительная реклама* призвана подчеркнуть отличительные черты самого рекламируемого товара. К ним может относиться качество, характеристики товара и его цены. Никаких сравнений с товарами конкурентов при этом не делается. Например, автомобилестроитель может в своей рекламе, например, превозносить достоинства своих автомобилей или приводить цены своих моделей, не сравнивая их с другими.

Многие страны вводят нормы, регулирующие рекламу и маркетинг различных товаров и услуг. Эти ограничения могут принимать различные формы и существенно варьироваться от страны к стране и от товара к товару в рамках одной страны. Вставка 3 конкретными примерами иллюстрирует ограничения рекламы и маркетинга, а ниже мы дополнительно рассмотрим некоторые из возникающих при этом вопросов.

- *Сопоставительная реклама:* В ряде стран действуют ограничения на сопоставительную рекламу – будь то характеристики товара или цены на него – в том смысле, что такая реклама разрешена при условии подтверждения приводимых данных независимым органом. Важный вопрос, касающийся сопоставительной рекламы, касается обоснованности приводимых утверждений или обещаний. Например, у отдельного потребителя может быть недостаточно информации или он может быть не в состоянии проверить, соответствуют ли действительности сделанные в рекламе заявления. Для этого должен существовать орган, рассматривающий жалобы потребителей, и во многих странах действуют законы о вводящей в заблуждение или ложной рекламе. Если посмотреть на ситуацию шире, необоснованные ограничения сопоставительной рекламы могут лишить потребителей полезной информации о различиях в качестве, характеристиках и ценах товаров различных поставщиков.
- *Несопоставительная реклама:* В некоторых странах не разрешена реклама, например, фармацевтической продукции. Аналогичным образом обстоит дело с рекламой алкогольной и табачной продукции. Жесткие ограничения вплоть до полного запрета действуют (действовали) в отношении рекламы услуг представителей таких профессий как архитекторы, адвокаты, ветеринары и врачи. Ограничение рекламы фармацевтической продукции обосновывается, в частности, тем, что разрешение

фармацевтическим компаниям рекламировать свою продукцию может привести к увеличению спроса на лекарства (под влиянием рекламы), отчасти потому, что простые люди будут не в состоянии адекватно сравнить и сопоставить различные продукты и потому что посредством рекламы можно манипулировать страхами потребителей. Вызванный этим рост потребления лекарств может нанести вред здоровью и уменьшить способность держать в узде медицинские расходы. Нормы, регулирующие рекламу алкоголя, обосновываются тем, что он может быть потенциально вредным для здоровья и что в результате рекламы у потребителей образуются позитивные ассоциации с веществами, опасными при неумеренном потреблении. Ограничения рекламы определенных профессий основываются главным образом на ограничениях, которые устанавливаются соответствующие профессиональные организации. Хотя у этих профессиональных организаций изначально могли существовать веские основания для введения этих ограничений, они могут без необходимости снижать интенсивность конкуренции и наносить вред благосостоянию потребителей. Однако в более широком контексте ограничение несопоставительной рекламы может препятствовать распространению ценной информации о качествах и характеристиках товара.

- *Размеры, носители и время суток:* Например, алкогольные напитки (крепкие) можно рекламировать в специализированных журналах, но реклама в таких средствах массовой информации как телевидение подлежит жесткому ограничению. Даже в журналах во многих странах ограничивается площадь, которая может быть отведена под рекламу крепких алкогольных напитков. Некоторые страны разрешают рекламу алкогольных напитков лишь в поздние вечерние часы. Основная цель введения норм регулирования размера, носителей и времени суток направлена на то, чтобы сделать как можно менее заметными товары, которые, как считается, оказывают пагубное воздействие на определенные слои населения, такие как несовершеннолетние, или наносящие вред здоровью.
- *Прямой маркетинг, обращенный к потребителю:* Все чаще страны вводят нормы жесткого регулирования маркетинга по электронной почте, факсимильной и телефонной связи,

напрямую адресованного потребителю, или запрещают его. В принципе как крупные и мелкие компании, так и физические лица используют этот канал для рекламы своих товаров и услуг. Один из факторов, обуславливающих рост этого вида рекламы – это сравнительно низкие затраты – по сравнению, скажем, с рекламой на телевидении и в специализированных журналах. Многие компании также могут отдавать предпочтение этому виду прямой рекламы, поскольку он лучше помогает им достигать своей целевой аудитории. Одним из существенных недостатков этого вида маркетинга является нарушение неприкосновенности частной жизни. Мало кому понравится, когда приверженцы телемаркетинга бомбардируют тебя телефонными звонками в неурочное время. Компании может не понравиться получать факсы от фирм, рекламирующих свои товары и услуги. Наконец, «мусорные» послания по электронной почте, не относящиеся к работе («спам»), как считается, вредят производительности труда на рабочем месте и могут заблокировать работу электронной почты и компьютерных систем. Тем не менее, и введение жестких ограничений или прямого запрета прямого, обращенного к потребителю маркетинга может оказать серьезное неблагоприятное воздействие. Такой маркетинг может быть предпочтительным каналом рекламы для многих малых предприятий и лиц, занимающихся индивидуальной трудовой и предпринимательской деятельностью, которые иначе могут решить вообще отказаться от рекламы ввиду высоких затрат. В целом, какие-то нормы регулирования прямой рекламы нужны, например, чтобы не допускать снижения производительности труда на рабочем месте из-за получения непрошенных факсов и электронных сообщений, необходимо подходить к ним более сбалансировано, чтобы позволить малым предприятиям и лицам, занимающимся индивидуальной трудовой деятельностью, успешно вести свои дела благодаря рекламе.

Помимо отмеченных выше, есть ряд особых проблем, вызванных различными правилами, которые могут регламентировать рекламу и маркетинг свободных профессий. Иногда закон предоставляет профессиональной организации право определять условия, на которых может осуществляться профессиональная деятельность. При этом профессиональные организации часто бывают заинтересованы в принятии правил, которые подавляют конкуренцию, и одним из способов достижения

этой цели является введение ограничений на рекламу. Эти ограничения могут служить очень эффективным средством ограждения потребителя от информации, которая может оказаться для него ценной, поскольку у профессиональных ассоциаций есть возможность лишать профессионала права на практику, если он не следует их правилам. После детального изучения семнадцати исследований, посвященных рекламе, Стивен и Лав (2000) заключают, что рост рекламы, как правило, ведет к снижению гонораров за услуги профессионалов, из чего вытекает, что ограничения на рекламу, вводимые профессиональными организациями, создают барьеры для входа на рынок и конкуренции.

Во Вставке 4 приводятся примеры и дается рассмотрение избранных положений и норм, регулирующих рекламу и маркетинг.

Хотя определенные виды норм, регулирующих рекламу, оправдываются важными общественными интересами, ограничения рекламы, как правило, в потенциале сдерживают потоки информации и пагубно сказываются на конкуренции и благосостоянии потребителей. Нормы, регулирующие рекламу, также могут способствовать ограничению доступа на рынок новых фирм, затрудняя их усилия по повышению осведомленности об их брэндах. Учитывая это, эти ограничения следует по возможности минимизировать. Ниже мы укажем на некоторые альтернативные варианты⁹.

Нормы, регулирующие сопоставительную рекламу.

Как мы отмечали выше, многие страны вводят жесткие ограничения на сопоставительную рекламу. В качестве альтернативного варианта можно сосредоточить усилия на предотвращении ложной или вводящей в заблуждение рекламы. Некоторые утверждают, что на огромном большинстве рынков единственной нормой регулирования, которую можно оправдать соображениями выгод/затрат, являются ограничения ложной или вводящей в заблуждение рекламы. Этой цели можно достичь путем создания механизма, при котором потребители могли бы подавать жалобы на рекламу, а мошенническая или вводящая в заблуждение реклама наказывалась бы санкциями. Например, утверждения, которые делаются в рамках сопоставительной рекламы на Тайване, должны подтверждаться независимым органом. В США

9. Полезную дискуссию по поводу информационной роли рекламы и различных аспектах обмана в рекламе см. в работе Рубина (2000)

жалобы на мошенническую рекламу рассматривает Бюро защиты потребителей Федеральной торговой комиссии. Такая процедура позволяет компаниям делать те заявления, которые они считают нужными, и в то же время обеспечивает какую-то систему сдержек и противовесов, чтобы защитить интересы потребителей.

Ограничение рекламы профессиональных услуг

Во многих странах врачам и другим профессионалам запрещено рекламировать свои услуги или эта реклама жестко ограничивается. Во многих случаях эти ограничения вводятся соответствующими профессиональными организациями, такими как гильдии адвокатов или медицинские ассоциации. Если контроль за практикой в той или иной профессии возлагается на профессиональную ассоциацию, орган или совет, он не должен предусматривать право на ограничение правдивой рекламы за исключением тех случаев, когда есть убедительные доказательства того, что такая реклама может нанести вред потребителям. Запрет на добросовестную рекламу профессиональных услуг, с очень большой долей вероятности, ведет к снижению уровня конкуренции и повышению цен на эти услуги¹⁰.

10. Признавая эти отрицательные последствия, авторы итальянского закона «О конкурентном ведомстве» (к августа 2006 года, № 248, Статья 2), например, отменили ограничения на рекламу профессиональных услуг. Отныне профессионалы могут рекламировать свою квалификацию и специализацию, а также характеристики и цены своих услуг.

Вставка 4. Реклама и маркетинг

1. В ряде азиатских стран действуют (действовали) правила, ограничивающие рекламу или ставящие ее в определенные рамки.

- Филиппины: реклама, содержащая прямые сравнения, запрещается.
- Тайвань: сравнительные утверждения должны быть подтверждены независимым органом.
- Таиланд: сопоставительная реклама не разрешена, любые утверждения должны быть подтверждены.

2. Серьезные ограничения рекламы существуют (или существовали) во многих странах. Например, на услуги:

- Аудиторов во Франции, Люксембурге, Португалии, Испании, Бельгии и Германии;
- Архитекторов в Люксембурге, Ирландии, Германии, Нидерландах и Греции;
- Инженеров в Люксембурге;
- Адвокатов в Греции, Португалии и Ирландии;
- Нотариусов во Франции, Испании, Греции, Австрии и Германии;
- Фармацевтов в Ирландии, Португалии, Греции, Австрии, Франции и Люксембурге;
- Бухгалтеров во Франции, Бельгии, Германии, Люксембурге и Португалии.

Например, в Италии действуют ограничения на рекламу услуг ветеринаров – они не могут давать в Интернете своих фамилий и другой контактной информации, чтобы получать заказы. Как заключается в исследовании, проведенном Маастрихтским центром бухгалтерских и аудиторских исследований, утверждение о том, что ограничение рекламы аудиторских услуг вносит непосредственный позитивный вклад в повышение качества аудита, не подтверждается имеющимися свидетельствами. Напротив, заключают авторы исследования, такие свидетельства имеются в отношении негативных последствий этих ограничений для конкуренции внутри ЕС. В исследовании рекомендуется отменить национальные ограничения в отношении непрошенных предложений услуг и рекламы.

В США растет нажим на фармацевтические компании, чтобы убедить их уменьшить объем обращенной напрямую к потребителям рекламы лекарств, отпускаемых по рецепту, на телевидении, в журналах и других средствах информации. Представители Сената США обратились к компаниям с призывом подождать два года прежде, чем рекламировать новые лекарства. Некоторые компании, опасаясь регулирования, стали откладывать рекламу новых лекарств.

Главный вопрос состоит в том, ведет ли реклама лекарства к выписке рецептов без необходимости и повышению медицинских расходов. Хотя в США и Новой Зеландии реклама, обращенная напрямую к потребителям, разрешена, она запрещена в ЕС и в ряде других стран. Европейский парламент рассматривает законопроект, вводящий ограничения на рекламу пива. Если этот закон будет принят, он запретит пивоваренным компаниям ссылаться в своей рекламе на какие-либо полезные для здоровья свойства пива. Главная цель этой нормы регулирования обусловлена соображениями охраны здоровья и связана с нажимом со стороны таких стран как Швеция, требующих ограничения рекламы (и повышения налогообложения) пива. Хотя чрезмерное потребление пива, вероятно, наносит вред здоровью, и беспокойство об охране здоровья вполне законно, тем не менее, полезно отметить, что законодательство, ограничивающее рекламу, в потенциале сдерживает и конкуренцию.

Нормы, регулирующие прямой маркетинг, существуют в США и ЕС, такие как ограничения на использование электронной почты, телефонной и факсимильной связи для маркетинговых и других предложений. Например:

- Федеральная комиссия по связи США наложила на компанию «Ферст Чойс Хелфкэр Инк.» (Сан-Диего, Калифорния) штраф на сумму более 750 000 долл. США за самовольную рассылку по факсу рекламных материалов физическим и юридическим лицам по всей стране. Компания выдает дисконтные карты на медицинские услуги потребителям, которые вносят месячную плату и, как правило, не имеют медицинской страховки. Хотя это может затронуть интересы множества компаний, в наибольшей степени от таких ограничений могут пострадать малые предприятия и новые, только что созданные фирмы, поскольку они могут быть не в состоянии размещать рекламу в других средствах информации, таких как телевидение, где она обходится гораздо дороже.

Такие нормы регулирования оправдывают главным образом необходимостью защиты неприкосновенности частной жизни. Тем не менее, поскольку эти средства могут быть важными каналами рекламы и маркетинга товаров этих фирм, эти нормы могут ограничивать конкуренцию.

Напрямую обращенный к потребителю маркетинг.

В последние годы прямой маркетинг получил широкое распространение, и правительства принимают решительные меры по его ограничению. Однако некоторые из вводимых запретов могут привести к отрицательным последствиям, поскольку, они с большой долей вероятности нанесут непропорционально большой ущерб малым предприятиям и лицам, занимающимся индивидуально-трудовой деятельностью, которые могут выбирать этот канал рекламы ввиду его дешевизны. Решением может быть предоставление гражданам

возможности защититься от непрошенной рекламы. Могут быть созданы механизмы, позволяющие включить определенные номера телефонов и факсов в списки абонентов, не желающих получать телефонные звонки или послания по электронной почте. В какой-то степени с этой ролью могут справиться фильтры, отсеивающие «мусорную почту» в Интернете и на серверах, но в целом отыскать нарушителей будет весьма сложно (в отличие от телефонных нарушителей), из чего следует, что политика, построенная на запрете непрошенных электронных сообщений, будет малоэффективной. В принципе, эти решения могут позволить гражданам выйти из игры, если они не хотят получать рекламу, и в то же время дать возможность компаниям – в частности, малым предприятиям – законно рекламировать свои товары и услуги.

В принципе, нормы, регулирующие рекламу и маркетинг, следует минимизировать, поскольку они являются важными средствами распространения информации. В некоторых случаях оправданными бывают ограничения сопоставительной рекламы. Как мы уже отмечали выше, сопоставительная реклама может быть ограничена какой-то системой сдержек и противовесов, чтобы не допускать вводящей в заблуждение и ложной рекламы.

4.2.2 Правила, регулирующие содержание и определение стандартов

Рынки естественным образом имеют тенденцию производить товары и услуги, дифференцированные как по своим характеристикам, так и по качеству. Потребители предпочитают разнообразие, а из этого, как и из их неодинаковой платежеспособности, следует, что производители товаров и услуг будут реагировать на это определенным образом, предоставляя широкий ассортимент товаров по своим характеристикам и качеству. Например:

- На автомобильном рынке присутствует широкий ассортимент автомобилей: от очень дорогих лимузинов класса «люкс» более крупного размера и высокого качества до относительно дешевых автомобилей поменьше и пониже качеством. На этом рынке действуют потребители, отличающиеся друг от друга по своим предпочтениям в отношении качества, а также по уровню своих доходов, которые определяют их покупательную способность. На этом рынке автомобилей одни потребители будут рады приобрести относительно дешевые машины более низкого качества, тогда как другие

предпочитают более дорогие машины представительского класса;

- Во всем мире быстро растет отрасль производства бутилированной воды. На нерегулируемом рынке качество производимой воды в бутылках – скажем, если судить по содержанию минеральных веществ – скорее всего, будет существенно варьироваться от продавца к продавцу (или от брэнда к брэнду). Учитывая более высокие затраты по производству воды более высокого качества (с точки зрения содержания), она и стоить будет дороже. Поскольку предпочтения потребителей отличаются, одни из них предпочитают иметь доступ к безопасной, но относительно дешевой минеральной воде, тогда как другие предпочитают более дорогую воду более высокого качества.

Тем не менее, на многие товары и услуги распространяются нормы, регулирующие содержание и стандарты качества, которые могут восходить по крайней мере к двум различным источникам:

- Правительства часто устанавливают стандарты содержания или характеристик товаров, включая минимальные стандарты качества. Они могут встречаться в таких различных категориях, как:
 - Продовольственные товары и напитки, где нормы регулирования могут предусматривать контроль как за содержанием, так и за качеством. Задачи регулирования стандартов содержания и качества пищевых продуктов и напитков, как правило, связаны с безопасностью и пищевой ценностью;
 - Содержание телевизионных программ, где регулированию подлежат, как правило, непристойное содержание (например, порнография и нецензурная брань) или нежелательные продукты (например, алкогольная и табачная продукция). Определенные виды программ могут запрещаться или ограничиваться определенным временем суток.
 - Нормы и правила жилищного и коммерческого строительства, призванные обеспечить качество выше определенного порога. Как правило, мотивы связаны со стандартами безопасности.

- Серьезной проблемой во всем мире стало загрязнение окружающей среды, и правительства постепенно принимают руководящие принципы и стандарты по различным видам веществ, которые выбрасываются в атмосферу или сбрасываются в воду.
- Важным вопросом является безопасность автомобилей, и правительства со временем стали вводить все более жесткие официальные требования по установке на автомобилях механизмов безопасности, а также стимулировать компании делать это по собственной инициативе. Сначала были ремни безопасности, затем зоны деформации, за ними последовали подушки безопасности спереди, а в последнее время – еще более сложный и расширенный комплект воздушных подушек безопасности.
- Профессиональные организации, такие как организации адвокатов, архитекторов, бухгалтеров и врачей, могут вводить посредством критериев, относящихся, в частности, к уровню образования или профессиональной аттестации – минимальные стандарты качества и аттестации. Вводя эти правила, организации преследуют задачу повышения качества предоставляемых профессиональных услуг, а в ряде случаев, например, в области здравоохранения, обеспечения безопасности и надежности лечебной практики.

Определение стандартов и качества часто бывает необходимо и, безусловно, отвечает общественным интересам. Важно отметить, что хотя многие из этих задач вполне разумны, «необоснованно высокие» или жесткие правила или нормы, регулирующие содержание и минимальное качество, могут иногда вступить в противоречие с предпочтениями потребителей, которые отличаются многообразием. Нормы регулирования, которые заставляют подтягивать качество к необоснованно высокому уровню, могут ставить потребителей в невыгодное положение – например, потребителей с низкими доходами – которые могли бы предпочесть вариант с более низким качеством по более низкой цене. Само собой разумеется, что продукты питания и напитки должны быть безопасными для потребления, но подтягивание качества и содержания к уровню, превышающему необходимый, может в конечном итоге сузить предлагаемое потребителям многообразие и привести к повышению цен. Нормы и правила жилищного хозяйства и строительства, безусловно, необходимы и призваны обеспечить безопасность, но установление норм на слишком высоком уровне приведет к существенному

повышению цен на жилье, в результате которого многие граждане с невысокими доходами окажутся отрезанными от рынка. Нецензурные выражения в средствах массовой информации следует контролировать, но введение ограничений по содержанию телевизионных программ, особенно, если они не столь хорошо продуманы и интерпретируются слишком широко, могут нанести вред благосостоянию потребителей, обедняя многообразие программ. Безопасные автомобили очень важны, но механизмы безопасности нового поколения добавляют к итоговой цене автомобиля еще несколько тысяч евро. Один из потенциальных минусов «необоснованно высоких» стандартов безопасности, которые подталкивают цены к уровню, превышающему желательный, заключается в том, что они могут оттолкнуть многих потребителей с невысокими доходами от покупки нового автомобиля по завышенной цене и побудить их дольше пользоваться более старыми (и опасными) автомобилями. Хотя средства безопасности необходимо совершенствовать, бывает полезно соотнести предельную выгоду от новой нормы безопасности со связанными с ней предельными издержками¹¹.

Экологические нормы регулирования нужны, поскольку они несут с собой очевидные выгоды для общества в виде более чистого воздуха и воды, но необходимо по крайней мере оценить экономические последствия «необоснованно высоких» стандартов для потребителей и производителей¹². Наконец, хотя такие профессионалы, как адвокаты и

-
11. Важной проблемой в Европе является безопасность пешеходов, и ожидаемые требования безопасности ЕС, по всей вероятности, будут предусматривать изменения в конструкции автомобилей, призванные минимизировать вред, который автомобили могут нанести пешеходам при аварии. Эти нормы регулирования устанавливают конкретные цели по амортизации ударного воздействия, которые могут потребовать изменения в конструкции и системе безопасности передней части автомобиля. Как отмечается у Огандо (2003), поставщики работают над различными видами разворачиваемых систем, обеспечивающих безопасность пешеходов: одни предлагают поднимать капот в случае столкновения, тогда как другие снабжают автомобиль дополнительной внешней подушкой безопасности. Вероятные нормы регулирования ЕС могут иметь серьезные негативные последствия для всех автомобилестроителей, поскольку им придется пойти на дополнительные затраты, проведение НИОКР и внесение изменений в конструкцию. Ожидается, что это приведет к заметному скачку цен на автомобили.
 12. Из-за введения более жестких норм регулирования загрязнения окружающей среды мировой целлюлозно-бумажной промышленности пришлось пережить серьезную трансформацию, которая включала

врачи, безусловно, должны иметь необходимую квалификацию, а стандарты профессиональной практики должны быть обеспечены, профессиональные организации могут устанавливать минимальные нормы качества, которые требуют качества выше необходимого уровня. Как отмечает растущее число ученых, одним из мотивов, обуславливающих некоторые ограничения, вводимые профессиональными организациями, является повышение барьеров для входа на рынок и снижение уровня конкуренции с целью повышения собственных заработков¹³.

Хотя многие из этих положений и норм регулирования содержания и стандартов необходимы, важно признать, что они сопряжены для компаний с существенными затратами, а также требуют дополнительных издержек от компаний, пытающихся реструктурировать свои производственные процессы и продукты, чтобы выйти на уровень новых стандартов. Например, фирмам для разработки новых продуктов может понадобиться пойти на значительные новые инвестиции и затраты на НИОКР. Кроме того, как мы уже отмечали выше, в этих затратах может быть велика доля невосполнимых издержек – то есть, издержек, которые по большей части не будут возмещены, если фирма решит уйти с отраслевого рынка. В потенциале навязывание этих затрат может создать проблему для конкуренции в том смысле, что некоторым компаниям, возможно, придется уходить с рынка. Одним из результатов – несколько непреднамеренным, но важным – может стать появление в конечном итоге после изменения регулирования нового рынка, где конкуренции будет меньше, а цены – выше. На этом основании было бы полезно по крайней мере оценить наряду с выгодами и затраты, связанные с установлением более высоких стандартов.

дорогостоящие инвестиции в новые технологии с целью реструктуризации их производственных процессов и продуктов. Как отмечает Панчапакесан (2003), для некоторых видов бумаги рост себестоимости, учитывая постоянные и операционные затраты, достигал 30 долларов на тонну продукции. Отрицательным последствием роста затрат стало закрытие многих местных предприятий и потеря рабочих мест по мере того, как американские целлюлозно-бумажные компании стали строить новые предприятия за рубежом, чтобы уйти от некоторых норм регулирования.

13. Интересную информацию дает исследование Клейнера и Кердла (2000). Они выяснили, например, что более жесткие ограничения по лицензированию зубных врачей ведут не к улучшению состояния зубов, например, к уменьшению числа случаев кариеса у пациентов, а к росту доходов зубных врачей.

В заключение отметим, что при введении положений и норм, регулирующих стандарты, качество и содержание, важный вопрос, заслуживающий обсуждения, состоит в том, насколько высоко должен быть установлен этот стандарт или какого характера содержание должно подлежать регулированию. «Необоснованно высокие» стандарты могут иметь существенные негативные последствия для благосостояния потребителей. Необходимо тщательно взвешивать дополнительные затраты, связанные с достижением необоснованно высокого стандарта или качества, поскольку более высокая себестоимость продукции для компании, как правило, находит свое отражение в более высоких ценах, которые платит потребитель, и в обеднении ассортимента имеющихся в наличии товаров и услуг. При установлении правил, определяющих содержание, они должны устанавливаться и применяться в отношении очень конкретных видов содержания, признанного вредным. Иначе может развиваться тенденция к более широкому применению ограничения, что, в свою очередь, может обеднить разнообразие и нанести вред конкуренции. Короче говоря, при определении чистого воздействия на благосостояние необходимо тщательно сопоставлять законные общественные цели по установлению более высоких стандартов и норм, регулирующих содержание, со связанными с ними затратами, включая потенциальный ущерб, который может быть нанесен многообразию и конкуренции.

4.2.3. «Дедушкины оговорки»

«Дедушкины оговорки» связаны с ситуациями, когда уже действующим на рынке компаниям (старожилам) разрешается продолжать свою деятельность по старым правилам, тогда как на новые фирмы распространяются вновь принятые положения и нормы регулирования. Рассмотрим два примера:

- На протяжении последних десятилетий существенно ужесточились нормы экологического регулирования в отношении целлюлозно-бумажной промышленности. Простое правило, основанное на «дедушкиной оговорке», предоставляет действующим производственным предприятиям определенный срок для приведения своих производственных процессов в соответствие с нормами охраны окружающей среды, тогда как любые строящиеся новые производственные объекты должны с самого начала соответствовать только что принятым нормам регулирования. Аналогичные примеры можно привести из

практики производства электроэнергии и химической промышленности.

- Новые здания, строящиеся в сейсмоопасных районах, должны соответствовать значительно более высоким стандартам устойчивости. Аналогичным образом, новые высотные здания должны оснащаться спринклерными противопожарными системами. На другие здания подобные нормативы, как правило, не распространяются.

Такие «дедушкины оговорки» принимаются прежде всего с тем, чтобы новые положения и нормы регулирования не возлагали несправедливое бремя дополнительных расходов на старожилов, которые инвестировали средства в свои производственные объекты и начали эксплуатировать их согласно ранее действовавшим правилам. Так как серьезные изменения существующей структуры и объектов могут потребовать запредельных затрат, старожилов могут освободить от соблюдения норм или им могут дать определенный срок для обеспечения их соблюдения. Например, распространение новых стандартов сейсмостойчивости или требований по установке противопожарных спринклерных систем на построенные ранее здания в большинстве случаев обошлось бы в круглую сумму, и именно поэтому их освобождают от обязанности соответствовать новым нормам регулирования. С другой стороны, большинство целлюлозно-бумажных компаний со временем были вынуждены привести свою практику в соответствие с более жесткими стандартами борьбы с загрязнением. «Дедушкины оговорки» могут быть весьма разнообразными и сложными. Выбор производственного объекта, на который распространяется изъятие, и срока действия такого изъятия могут существенно варьироваться и зависят от особенностей конкретной отрасли, характера производственной технологии и затрат, необходимых для соблюдения новых норм регулирования.

Хотя соображения стоимости, по которым новые нормы регулирования не распространяются сразу же на построенные ранее объекты, могут быть вполне законным экономическим основанием, важно признать, что «дедушкины оговорки», предусматривающие асимметричные стандарты для более старых и новых производственных объектов, могут требовать от новичков существенно больших затрат по сравнению с капиталовложениями старожилов рынка. В зависимости от тяжести возлагаемого бремени и асимметрии затрат нормы регулирования, содержащие «дедушкины оговорки», могут:

- Препятствовать входу на рынок новичков

- Снижать заинтересованность в новых инвестициях со стороны компаний-старожилов
- Позволять более старым и неэффективным предприятиям сохранять неэффективное производство
- Вести к повышению цен

Во **Вставке 5** приводятся несколько примеров и рассматриваются «дедушкины оговорки» на различных рынках.

Когда, например, вводятся новые, более жесткие стандарты охраны окружающей среды, действующие предприятия будут неизбежно в той или иной степени освобождаться от их действия на какой-то срок. Однако ясно и то, что чем больше будет масштаб таких освобождений – например, когда старожилам долго еще не придется беспокоиться о соблюдении введенных стандартов – тем больше будет потенциальная асимметрия между старожилами и новичками, и – наносимый в результате ущерб рынкам. Кроме того, принципиально важно отметить, что предоставление отсрочек способно отбивать у фирм-старожилов интерес к новым капиталовложениям, что отражается на долгосрочном росте и эффективности соответствующих рынков. Таким образом, центральным вопросом является структура «дедушкиных оговорок». Для обсуждения ряда альтернатив, рассмотрим гипотетический сценарий.

Вставка 5. «Дедушкины оговорки»

1. Для производителей электроэнергии, принимающих участие в Европейской схеме торговли выбросами парниковых газов, принципиальное значение имеет первоначальное распределение разрешений на выбросы парниковых газов. Важным аспектом являются привилегии для фирм-старожилов, согласно которым распределение разрешений определяется на основе одного отчетного года или нескольких отчетных лет. Хотя новые электростанции станут экологически чище, введение ограничений на выбросы парниковых газов во всем электроэнергетическом секторе ЕС в потенциале может потребовать существенных дополнительных затрат для производства электроэнергии, повысить цены на электроэнергию и ускорить переход на природный газ, что будет иметь драматические последствия для коммерческой жизнеспособности существующих электростанций.
2. В недавнем исследовании Ставинса (2005) рассматривается вопрос о том, повлиял ли характер регулирования на время инвестиций в основные производственные фонды. В обзоре семи отраслей в период с 1963 по 1992 гг. было установлено, что Обзор новых источников в соответствии с законом «О чистом воздухе» США существенно затормозил создание новых предприятий, побуждая компании продолжать использовать старые. В производстве промышленных органических веществ Беккер и Хендерсон (2000) установили, что предоставление предприятиям отсрочек способствует ухудшению качества окружающей среды, повышая коэффициент выживаемости, снижая оборачиваемость предприятий и удерживая на плаву фирмы, которые иначе стали бы неприбыльными. Отсрочки также тормозили улучшение качества воздуха, продлевая жизнь более старых и грязных предприятий. Как заключают авторы, было бы желательно проводить более единообразную политику в отношении возраста предприятий, чтобы на гораздо более раннем этапе регуляторного процесса подталкивать фирмы, выбрасывающие в воздух летучие органические соединения и различные окиси азота, к реконструкции систем очистки и проведению других мер по борьбе с загрязнением. В целом, эти исследования указывают на то, что предоставление отсрочек старожилам создает барьеры для входа на рынок новых фирм, сдерживает новые инвестиции и поощряет неэффективность.
3. Контроль за правами на посадку в большинстве европейских аэропортов обеспечивается существующей системой распределения слотов – для осуществления рейса в какое-то конкретное время авиакомпания должна иметь слот на соответствующее время суток. Эти слоты распределяются на основе «дедушкиных оговорок»: авиакомпании, использовавшие свои слоты в предыдущем году, имеют право продолжать пользоваться ими и в текущем году. (Это так называемое правило «пользуйся, или потеряешь».) Эта система распределения подразумевает, что неэффективные авиакомпании с большими издержками могут иметь доступ к аэропорту даже в том случае, если новая, дешевая компания или эффективный бывший главный авиаперевозчик могли бы использовать этот слот гораздо более

продуктивно. Например, Европейская комиссия в своем решении в 2000 году отметила, что господство «Бритиш эйруэйз» на рынке авиаперевозок Великобритании подкрепляется значительной долей принадлежащей ей слотов в соответствующих аэропортах, а также нынешней системой их распределения, которая основана на «дедушкиных оговорках». (См. подробности в работе Брюкнера, 2004 г.) Контроль за правами на посадку и наземным оборудованием обслуживания также вызывает беспокойство в Федеральной администрации по делам авиации США.

4. Европейский совет торакальной и сердечно-сосудистой хирургии было основан в 1996 году для выработки единых стандартов торакальной и сердечно-сосудистой хирургии и для получения признания в Европейском Союзе. Согласно Статье 19 Устава, хирурги, занимавшиеся устоявшейся практикой в течение, по меньшей мере, пяти лет на момент основания Совета, самостоятельно принимающие на себя ответственность и отвечающие другим квалификационным критериям, могли быть признаны без экзаменов. Хирургам был дан срок до сентября 2001 года, чтобы подать заявления в члены Совета в соответствии с этой «дедушкиной оговоркой».
5. В 1975 году Комиссия США по биржам и ценным бумагам (КБЦБ) создала новую категорию регулирования: национально признанную организацию, определяющую статистический рейтинг (НПОСР). Одна из причин этого решения состояла в том, чтобы не позволить менее компетентным фирмам создавать рейтинговые агентства, чтобы получать платежи от эмитентов облигаций в обмен на хорошие рейтинги. Эта классификация КБЦБ обеспечила привилегии четырем рейтинговым агентствам – «Мудиз», «Стандарт энд Пуэрс» и «Фитч». Комиссия не утверждала никаких новых агентств с 1992 года, и все новички консолидировались с компанией «Фитч», в результате чего на сегодняшний день осталось всего три фирмы, имеющие привилегии старожиллов. Хотя в ряде ниш на рынке действует несколько рейтинговых агентств поменьше, отсутствие статуса НПОСР является препятствием как для их развития, так и для входа на рынок новых компаний (см. Уайт, 2001).

Рассматриваемые законопроекты: устанавливаются новые экологические стандарты по выбросам, и всем старожиллам дается *отсрочка* на 10 лет для приведения своих процедур в соответствие с новыми стандартами. В этом случае при оценке воздействия на конкуренцию новый стандарт выбросов должен восприниматься как данность.

Альтернативы, которые можно рассмотреть, включают:

1. В некоторых случаях можно рассмотреть варианты, не предусматривающие отсрочек для старожиллов. Например, в некоторых странах права на посадку в аэропортах регулируются явными или скрытыми «дедушкиными

оговорками», и в этой ситуации можно рассмотреть предложения, не предусматривающие изъятий для старожилов. Но в случае принятия новых стандартов охраны окружающей среды, требующих дополнительных капиталовложений или изменения продуктов и производственных процессов, вариант без «дедушкиной оговорки» не представляется разумным.

2. Предоставление отсрочек всем старожилам, но с уменьшением количества лет, на которые эти отсрочки предоставляются. Такое решение прежде всего будет зависеть от масштаба затрат, которые данная норма регулирования требует от фирм. Эти затраты следует рассматривать не в абсолютном выражении, а по отношению, например, к доходам фирмы от продаж. Чем больше эти относительные затраты, тем дольше может быть оптимальный срок, на который фирмам-старожилам рынка предоставляются отсрочки.
3. Предоставление отсрочек на основе *возрастных групп* капитала фирм. Представим себе, что мы можем разделить фирмы-старожилы на две категории: тех, кто давно приобрел свои основные фонды, и тех, кто сделал это недавно. Хотя есть и другие варианты анализа этой ситуации, рассмотрим следующий сценарий. Для «более старых» основных фондов текущая стоимость (и эффективность) машин и оборудования могут быть весьма низки за счет амортизации. У фирм с основными средствами «поновее» действующие машины и оборудование будет иметь более высокую рыночную стоимость и эффективность. Из этого вытекает, что для тех, кто приобрел свой капитал относительно недавно, внесение изменений по требованию закона может обойтись им в копейку. Те же, чей капитал гораздо старше, могут находиться в такой ситуации, когда необходимость замены оборудования уже и так назрела, поэтому норма регулирования, заставляющая их вносить такие изменения, может и не быть для них столь обременительной. То, где проходит этот водораздел по срокам приобретения – между старыми и новыми основными средствами – определяется технологическими характеристиками того или иного вида основных фондов¹⁴.

14. Для фирм с разными возрастными группами основных средств – как, обычно, и бывает – граница между категориями должна определяться

Например какой-то станок может быть рассчитан на реальный срок эксплуатации в несколько лет, тогда как оборудование, приобретаемое целлюлозно-бумажными предприятиями, как правило, работает несколько десятилетий. В соответствии с приведенным выше сценарием, фактор возрастной группы можно следующим образом комбинировать со сроком действия отсрочки для фирм-старожилов:

- Более короткий период отсрочек для фирм с более старыми основными фондами;
- Несколько более длительный период отсрочек для фирм с относительно недавними основными фондами.

4. Соображения, касающиеся размера фирм – противопоставление малых крупным. Здесь важный фактор может быть связан с выходом с рынка или с недопущением фирмы на рынок. Хотя этот довод, по всей вероятности, будет важным и для больших, и для малых фирм, при столкновении с новыми, дорогостоящими нормами регулирования у малых фирм на периферии рынка, возможно, будет меньше шансов справиться с ними. Хотя уход с рынка какого-то числа компаний может оказаться неизбежным, было бы полезно рассмотреть сценарии широкомасштабного выхода. Как и в рассмотренном выше вопросе со временем приобретения основных фондов, может быть целесообразно рассмотреть альтернативные сценарии с предоставлением отсрочки, при которых период отсрочки мог бы варьироваться в зависимости от размера фирмы, возрастной группы основных средств и факторов, связанных с производственной технологией фирмы.

Это приведенное выше рассмотрение указывает на то, что соглашения, предусматривающие изъятия для фирм-старожилов, могут породить очень сложные проблемы во многих отраслях и оказывать существенное отрицательное побочное воздействие. В принципе, альтернативы предлагаемому положению, основанному на «дедушкиной оговорке», могут включать вариативность длительности переходного периода (периода отсрочки), а также увязывание продолжительности этого периода с такими характеристиками фирмы, как ее технология, возраст ее основных фондов и размер.

такими соображениями как средний возраст и распределение величин вокруг среднего значения.

4.2.4. *Нормы регулирования, влияющие на цены*

В разных странах нормы регулирования влияли на цены товаров и услуг на таких рынках как, в частности, рынок электроэнергетики, кабельного телевидения, здравоохранения, связи, авиаперевозок, такси и аренды жилья. При наличии естественных монополий вариант с нерегулируемым рынком ведет к нежелательно высоким ценам. Традиционно цены в отраслях, относящихся к этой категории, таких, в частности, как электроэнергетика, связь, газовая промышленность и почтовые услуги, подлежат государственному регулированию, призванному защитить потребителей от чрезмерно высоких цен.

Хотя государство может регулировать цены с целью защиты потребителей, недостаток этой системы состоит в том, что, столкнувшись с ценами ниже устраивающего их уровня, фирмы могут снизить качество предлагаемых услуг. Ассортимент продукции также может сузиться, поскольку у фирм-старожилов может быть мало заинтересованности в предложении дополнительных товаров и услуг в условиях контроля над ценами. В ряде стран на таких рынках как, в частности, авиаперевозки и связь, после смягчения ценового регулирования произошли заметные изменения по качеству и ассортименту. Кроме того, из-за ослабления такого стимула как получение прибыли рынки с регулируемыми ценами могут привлекать меньшее число желающих. В целом, как показывает литература, хотя, контролируя цены на определенных рынках, государство может преследовать вполне законные цели, этот контроль может в долгосрочной перспективе оказывать множество пагубных воздействий, таких как снижение эффективности производства, замедление внедрения новых технологий и снижение качества и ассортимента продукции¹⁵. Это означает, что на рынках, где в потенциале может процветать конкуренция, положения и нормы, регулирующие цены, следует анализировать с изрядным скептицизмом, избегая их, насколько это возможно.

-
15. Вискузи, Харрингтон и Вернон (2005, Гл.16) детально рассматривают мотивы регулирования цен в потенциально конкурентных отраслях и некоторые из ожидаемых и неожиданных последствий такого регулирования, включая проблемы, связанные с эффективностью производства и неценовой конкуренции. Кроме того, см. работу Нетца (2000), в которой дается блестящий и относительно не очень перегруженный техническими деталями обзор этой литературы.

4.3 Положения и нормы регулирования, уменьшающие заинтересованность поставщиков в конкуренции

Некоторые положения и нормы регулирования, а также механизмы, позволяющие компаниям обмениваться информацией и совместно заниматься какими-то конкретными видами деятельности, могут привести к созданию среды, в которой у компаний снижается заинтересованность в конкуренции. Особое беспокойство вызывает то, что эти обстоятельства могут быть благоприятными для объединения фирм по типу картеля, что в потенциале ведет к повышению цен, снижению выпуска продукции и обеднению ассортимента. Эти соображения очень отличаются от проблем, связанных с количеством и кругом поставщиков или способностью фирм вести конкуренцию – проблемами, которые мы рассмотрели в двух предыдущих категориях. Кроме того, существует конкретная деловая практика - к которой могут прибегать фирмы из ранее регулировавшихся отраслей промышленности, таких как, в частности, электроэнергетика, связь, газовая промышленность - создающая барьеры для конкуренции и ведущая к снижению заинтересованности в конкуренции. Заинтересованность в конкуренции может снизиться в тех случаях, когда:

- Создаются режимы саморегулирования или совместного регулирования;
- Требуется публиковать информацию о выпуске продукции, ценах, объемах продаж или затратах поставщика или такая публикация приветствуется;
- Национальные законы о конкуренции не распространяются на деятельность конкретной отрасли или группы поставщиков;
- Возможность перехода потребителей от одного поставщика товаров или услуг к другому снижается из-за растущих явных или скрытых затрат, связанных с заменой поставщиков (переходом от одного к другому). Как мы детально рассмотрим ниже, особое беспокойство такие затраты вызывают в том случае, если их навязывают конкурентам доминирующие старожилы, которые когда-то были регулируемые монополиями.

Многие механизмы обмена информацией и сотрудничества между фирмами разрешаются на том основании, что они могут способствовать большей инновации и внедрению единообразных технических кодов, стандартов и деловой практики. Компании и целые отрасли во многих странах получали (получают) полное или частичное

освобождение от соблюдения законов о конкуренции в целях стимулирования их роста и увеличения экспорта. Но если в одних случаях ссылки на эти экономические и социальные задачи оправданы, в других они могут быть безадресными. Ниже мы рассмотрим плюсы и минусы этого подхода, а также некоторые вопросы, вызывающие серьезную обеспокоенность в связи с потенциальным воздействием на заинтересованность фирм в конкуренции.

4.3.1 *Содействие саморегулированию*

В отличие от традиционной административно-командной модели государственного регулирования, некоторые профессии и производители товаров и услуг традиционно имели право осуществлять саморегулирование (или совместное с государством регулирование)¹⁶. У саморегулирования есть ряд потенциальных преимуществ:

- Оно дает возможность осуществлять регулирование в большей степени на основе сотрудничества. Активное участие представителей соответствующей отраслевой ассоциации в системе регулирования может повышать авторитет норм регулирования и, в расширительном смысле, подтверждать их законность. Это, в свою очередь, может повысить степень соблюдения норм регулирования.
- Оно вовлекает отрасль и другие заинтересованные стороны в регуляторный процесс и позволяет использовать бесплатные или почти бесплатные ресурсы, делая эти стороны участниками регуляторного мониторинга, а, в некоторых случаях, и правоприменительной деятельности.
- Дает возможность использовать конкретные знания представителей отрасли при разработке системы регулирования, откуда следует, что она должна быть хорошо приспособлена для достижения своих целей и в минимальной степени опираться на формальные методы регулирования.

16. Хотя многие приводимые ниже аргументы также относятся и к совместному регулированию, мы будем рассматривать только саморегулирование. В докладе «Джагуар консалтинг» (2003) и у Дейтона-Смита и др. (2001) вдумчиво рассматриваются различные аспекты саморегулирования и совместного регулирования.

Конкретные области, где существует саморегулирование, включают:

- Товарные характеристики, включая качество и безопасность
- Проектная совместимость
- Координация технических стандартов
- Этические нормы для практикующих специалистов
- Контроль за загрязнением окружающей среды

Само по себе то, что формальных регуляторных процессов пытаются избежать, означает, что потенциально саморегулирование гибче по своей форме и подходу, чем государственные нормы регулирования, к тому же его легче со временем модифицировать в ответ на появление каких-то новых проблем. С точки зрения государства, саморегулирование и обходится дешевле. Участники рынка тоже, как правило, рассматривают саморегулирование как в целом менее дорогостоящее средство по сравнению с более традиционным административно-командным регулированием¹⁷. В некоторых секторах, таких, например, как профессиональные услуги, у отраслевых ассоциаций, по всей видимости, больше возможностей, чем у государства, полагающегося на традиционные методы регулирования, чтобы обеспечить соблюдение стандартов. Достиженные в рамках саморегулирования между участниками рынка соглашения о конструкции и стандартах способны повысить уровень конкуренции. Наконец, саморегулирование во многих случаях может облегчать несомое компаниями бремя затрат и неопределенности, которое часто сопровождает более традиционные методы государственного регулирования. Таким образом, во многих областях саморегулирование потенциально может обеспечивать рост эффективности, ускорение инновации и повышение прибыльности¹⁸.

17. Мы отмечаем здесь потенциальную стратегическую проблему. Зачастую саморегулирование может служить промежуточным шагом по направлению к более формальному регулированию. Если саморегулирование не приносит ожидаемых результатов, государство может вмешаться и начать регулировать рынок при помощи более формальных методов. Перед лицом такого сценария отраслевые организации и участники рынка заинтересованы в том, чтобы отстаивать саморегулирование и добиваться его действенности.
18. Валентайн (1998) и Питофски (1998) дают полезный обзор плюсов и минусов саморегулирования.

Тем не менее, у схем саморегулирования и совместного регулирования есть элементы, которые вызывают серьезное беспокойство с точки зрения конкуренции. По самой своей природе саморегулирование посредством отраслевых организаций и ассоциаций сводит друг с другом «конкурентов», увеличивая поток информации, которой они обмениваются. Хотя задачей встреч участников рынка может быть достижение соглашения по, например, конструкции того или иного продукта или стандартам безопасности, они также становятся удобным моментом для обсуждения стратегии фирм, связанной с ценами, объемами производства, капиталовложениями, рыночными долями и другими аспектами. Таким образом, в потенциале предоставление участникам рынка возможности сотрудничать в таких областях бизнеса может повлечь за собой не конкуренцию, а расширение обмена информацией и большую координацию. К таким поводам для беспокойства относятся:

- Более высокая вероятность ценовой координации
- Координация с целью предотвращения появления новых конкурентов
- Соглашения о стандартах поведения или нормах, регулирующие стандарты поведения и набор предоставляемых услуг, которые могут наносить ущерб потребителям
- Вместо того, чтобы вести конкуренцию в инновационной деятельности путем дорогостоящих расходов на НИОКР, конкуренты могут предпочесть координировать свои действия и ограничить инновацию продуктов и процессов

Эти проблемы могут возникнуть на рынках и с большим, и с малым числом конкурентов. Хотя присутствие небольшого числа конкурентов повышает вероятность координации ценовой и производственной политики, эта проблема может возникнуть и в больших группах. Рассмотрим следующий пример. Представим себе, что при нынешней технологии отраслевая ассоциация – в которую в качестве членов входят крупные фирмы – достигла консенсуса относительно стандартов. Теперь представим себе, что новичок, обладающий лучшей технологией, пытается выйти на этот рынок. Фирмы-старожилы будут заинтересованы в том, чтобы через свою отраслевую ассоциацию создать барьеры для входа для сохранения своих прибылей (см. подобный пример в пункте С#2 Вставки 6). Таким образом, предоставление разрешения на сотрудничество имеет потенциальный недостаток, создавая условия для антиконкурентного сговора независимо от того, велико или мало числа нынешних участников рынка.

Во **Вставке 6** приводятся несколько примеров саморегулирования, а также рассматриваются некоторые негативные последствия для конкуренции, которые могут стать его следствием.

Одним из важных вопросов, связанных с саморегулированием, является установление стандартов. Если принятие стандартов носит добровольный характер – или отрасль просто указывает руководящие принципы, которым могут следовать участники рынка – это может снизить вероятность антиконкурентных последствий. Ключевой момент, на который следует обратить внимание, заключается в том, как – не принудительно ли – вводятся отраслевые стандарты. Если принудительно, то может возникнуть значительная вероятность антиконкурентных действий, так как отраслевые ассоциации могут использовать эти стандарты для возведения барьеров на пути конкуренции (например, пункт С #2 во Вставке 6). В этом смысле, при проектировании системы саморегулирования следует избегать принудительных стандартов.

Что касается таких аспектов антиконкурентного поведения как фиксирование цен и схемы раздела рынка, свидетельства из области применения конкурентного права показывают, что хотя они могут проявляться на рынках с большим или малым числом участников, с большей вероятностью они могут появиться на рынках с высоким уровнем концентрации и/или малым числом фирм. Таким образом, эти переменные можно использовать для оценки вероятности подобного поведения. В конце концов важно отметить, что хотя пресечение этих злоупотреблений относится к области применения национального конкурентного законодательства, при разработке или внесении изменений в регуляторные схемы должностные лица, осуществляющие регулирование, должны помнить о потенциальном вреде, который может быть нанесен конкуренции.

В заключение разговора о саморегулировании мы хотели бы повторить те замечания, которые были сделаны в самом начале Раздела 4. Как отмечалось в нашем изложении выше и в некоторых примерах во Вставке 6, механизмы саморегулирования могут породить у фирм нездоровые стимулы к сговору в таких формах как фиксирование цен или установление ограничений по объемам производства, а также создание барьеров для входа с целью защиты прибылей групп фирм-старожилов. В этом смысле, круг возникающих вследствие саморегулирования проблем в области конкуренции охватывает не только категорию № 1 «Положения и нормы регулирования, ограничивающие число или круг поставщиков», но и категорию № 2 «Положения и нормы регулирования, ограничивающие способность поставщиков вести конкуренцию». Например, в

зависимости от конкретного характера скрытых или явных барьеров для входа, которые могут быть созданы, эти проблемы для конкуренции попадут в категорию № 1 и/или № 2.

Вставка 6. Саморегулирование

А. Примеры типов саморегулирования

1. В 1998 году Австралия создала новую систему саморегулирования в области рекламных стандартов, создав Совет по рекламным стандартам и Совет по рекламным претензиям. Сегодня эти организации отвечают за жалобы потребителей по поводу содержания рекламы.
2. Федеральная торговая комиссия США (Федеральный реестр США, 20 августа 1998 г.) отменила руководства по маркировке перьевых и пуховых изделий и перевела отрасль на саморегулирование, при котором отрасль сама стала определять стандарты маркировки. Решение ФТК базировалось на доводе, согласно которому существующие правила раскрытия информации с большей вероятностью могут нанести ущерб, выражающийся в искажении потребительского спроса, воздействию на решения фирм по производственным вопросам и потенциальных антиконкурентных последствиях. Например, действовавшие на тот момент нормы регулирования позволяли называть «пуховым» изделие, содержание пуха в котором составляло 75%. Таким образом, высокое качество изделия из 100-процентного пуха было бы менее отличимым, что отрицательно влияло на заинтересованность фирм в поставке на рынок изделий более высокого качества.
3. Австралия разрешает определенную степень саморегулирования в отрасли связи в надежде, что это побудит отрасль лучше реагировать на нужды потребителей. Саморегулирование поощряется через совместную разработку технических стандартов и операционные договоренности и поддерживается через Форум австралийской отрасли связи – организацию, принадлежащую отрасли связи и снабжаемую ей необходимыми ресурсами. В случае, если соблюдение руководящих принципов, разработанных отраслью, оставляет желать лучшего, орган регулирования оставляет за собой возможность потребовать, чтобы отрасль разработала «Кодекс поведения», у которого будет, по сути, статус нормативного документа и его соблюдение, согласно соответствующему законодательству, становится обязательным. Учитывая жесткость последнего варианта, отрасль заинтересована в сохранении какой-то степени саморегулирования, которая позволила бы ей избежать более формального регулирования.

В. Угроза более формального регулирования и отраслевые инициативы по саморегулированию

1. В ЕС набирает силу тенденция к ужесточению норм регулирования в пивоваренной промышленности, включая гармонизацию стандартов в разных странах-членах ЕС. Задача состоит в том, чтобы сдержать потребление пива, и

предлагаемые решения включают более высокие налоги и фактическое запрещение рекламы. Тем не менее, пивоваренная промышленность утверждает, что саморегулирование является более эффективным средством обеспечения здорового развития пивоваренной отрасли по сравнению с формальными ограничениями, такими как запрет на рекламу и повышение налогов. Представители отрасли утверждают, что формальные нормы регулирования и чрезмерная гармонизация наносят вред давним европейским традициям и конкурентоспособности отрасли и идут вразрез с концепцией открытых европейских рынков.

2. В ответ на растущую критику действий по рекламе и продвижению товаров, а также растущей угрозе введения явного регулирования, в 2002 году Американская организация фармацевтических исследований и производителей фармацевтической продукции издала руководящие принципы на основе саморегулирования. Однако кодексы саморегулирования, контролирующие действия по продвижению товаров компаний, подвергаются критике за чрезмерную расплывчатость и отсутствие санкций. Как отмечает Лексчин (2003), задача ассоциаций состоит прежде всего в том, чтобы увеличить объем продаж и прибылей, и когда они определяют кодексы практического поведения, они сознательно делают их расплывчатыми, не касаются многих аспектов продвижения и дают компаниям широкую свободу действий, оставляя возможность для вводящей в заблуждение рекламы.

С. Примеры, когда в саморегулируемых областях возникают проблемы для конкуренции

1. В США Американская медицинская ассоциация ввела нормы для врачей. Эти правила устанавливают ограничения по рекламе, оказанию услуг пациентам и ценовой конкуренции между врачами. В 1979 году Федеральная торговая комиссия США постановила, что эта форма саморегулирования нарушает антитрестовское законодательство США, зажимая конкуренцию между врачами и появление новых форм конкуренции в области здравоохранения.
2. Результатом отраслевого саморегулирования могут стать нездоровые мотивы к недопущению на рынок потенциальных конкурентов. Примером может быть американское антитрестовское дело 1988 года – «Аллайд тьюб энд кондуит корпорейшн» против «Индиан хед инкорпорейтед». В этом деле «Аллайд тьюб» установила стандарты для стальных рукавов электропроводки в зданиях и эти стандарты были включены в кодексы безопасности местных органов власти. Новый участник рынка предложил дешевый и высококачественный пластиковый рукав. Производители стальных рукавов коллективно договорились проголосовать против новичка на годовом собрании ассоциации. Скоординированное ассоциацией решение было принято, что нанесло существенный вред конкуренции.

4.3.2 *Сотрудничество и обмен информацией*

Ожидается, что компании на рынки должны конкурировать. Конкуренция приносит такие выгоды как снижение цен, рост эффективности и ускорение инновации. Согласно законам о конкуренции большинства стран, фирмам запрещается координировать такие переменные своих стратегических планов как цены, объем производимой продукции и рыночные доли.

Тем не менее, встречаются и исключения из этого общего запретительного правила. Специальные положения часто позволяют конкурентам осуществлять конкретные виды сотрудничества и создавать рыночные организации, в том числе:

- Создавать сельскохозяйственные кооперативы для совместного сбыта продукции. Они оправдываются на том основании, что мелким фермерам трудно будет получить справедливую цену за свою продукцию, так как их покупателями, как правило, выступали крупные фирмы. Разрешение кооперативов рассматривалось как механизм противодействия могуществу покупателей;
- Разрешение профессиональным организациям, таким как адвокатские гильдии и медицинские ассоциации, устанавливать руководящие принципы на основе передового опыта и правила поведения для своих членов. Власти исходили из того, что предоставление такого разрешения обеспечит лучший контроль за качеством и соблюдением стандартов предлагаемых профессиональных услуг;
- Образование торговых ассоциаций, которые позволяют представителям отрасли встречаться и обмениваться информацией об отраслевых тенденциях и рыночных условиях;
- Координация конструкции и совместимости товаров, чтобы обеспечить соблюдение стандартов и единообразие;
- Разрешение совместных предприятий для проведения исследований и разработок с целью содействия инновации.

Хотя на разрешение и поощрение подобных видов сотрудничества есть законные причины, у этих механизмов могут быть и незапланированные побочные последствия, поскольку они также позволяют конкурентам обмениваться информацией о ценах и объемах производства – и вступать в сговор. В других ситуациях, информационные потоки между фирмами могут улучшаться благодаря

публичному распространению информации, например, о ценах, что также повышает вероятность сговора.

Во **Вставке 7** даются примеры ситуаций, когда обмен информацией и сотрудничество между фирмами побуждали конкурентные ведомства проводить расследования. Хотя эти примеры взяты из области применения конкурентного законодательства, они призваны подчеркнуть, что обмен информацией (или даже возможность такого обмена) могут привести к антиконкурентным результатам. Общая идея состоит в том, что с учетом вероятных антиконкурентных результатов разрешение обмена информацией и сотрудничества должно быть очень хорошо продуманным шагом.

Вставка 7. Сотрудничество и обмен информацией

1. В 1993 году Датское конкурентное ведомство приняло решение собрать и опубликовать информацию о ценах по сделкам конкретных фирм на два сорта бетонной смеси заводского изготовления в трех регионах Дании. В течение года после публикации этих данных средние цены на два этих сорта бетона повысились на 15-20%. Публикация цен потенциально содействовала сговору и повышению цен.
2. В большинстве стран распространены профессиональные ассоциации или организации производителей, где коллективные решения принимают фирмы, которые в иных условиях должны были бы конкурировать друг с другом. В отсутствие надлежащего мониторинга и регулирования деятельность таких организаций может привести к ослаблению конкуренции и возведению барьеров для входа на рынок ввиду того, что такие организации усложняют правила вступления, намеренно исключая из числа участников определенные фирмы, и даже договариваются о таких антиконкурентных действиях как фиксирование цен.
 - Кооператив анестезиологов штата Гойас в Бразилии распространил прейскурант на анестезиологические процедуры среди всех анестезиологов штата Гойас, являющихся его членами. Бразильский совет по конкуренции признал кооператив виновным в координации цен.
 - Кооператив «Медицинские работы» в бразильском городе Макапа был обвинен в сдерживании конкуренции путем оказания влияния на принятие единообразных правил коммерческой деятельности или заключение соглашений между конкурентами.
3. Американская медицинская ассоциация считает, что врачи должны иметь коллективное право на сравнение информации о ставках возмещения по различным планам медицинского страхования. АМА утверждает, что крупные медицинские компании навязывают врачам ставки возмещения в

договорном порядке, не оставляя им выбора: не хотите, не берите. Тем не менее, беспокойство вызывает то, что эта система потенциально позволяет врачам фиксировать цены (устанавливать свои ставки).

4. Кавальере, Сильвестри и Танассо (2001) излагают вопросы, касающиеся саморегулирования и добровольных соглашений, призванных дать фирмам возможность достичь своих целей в области охраны окружающей среды. Но это сотрудничество также рассматривается как удобный повод для обмена информацией о ценах и для других действий, которые могут снизить уровень конкуренции.
5. Как отмечается у Поттера (2001), органы регулирования, занимающиеся коммерческими сделками и обменом информацией через Интернет, серьезно обеспокоены тем, не приведет ли объем раскрываемой информации, которой обмениваются продавцы, к сговору и повышению цен. В принципе, сделки между компаниями через Интернет могут давать фирмам возможность следить за ценами и объемами, по которым совершаются сделки другими продавцами, или узнавать, есть ли у других продавцов избыточные мощности. Это может подтолкнуть их, по крайней мере, к неявной координации цен. Например, Министерство юстиции США провело расследование обмена облигациями через Интернет (Шиффрин, 2000), а также деятельности организаций по резервированию авиабилетов, образованных рядом авиакомпаний, таких как «Хотвайр» и «Орбитц», которые также являлись объектами расследований, проводившихся Федеральной торговой комиссией США и Министерством транспорта (Гринберг, 2000).
6. Более широкую тему обмена информацией и антиконкурентных последствий можно проиллюстрировать примером из области мобильной телефонной связи во Франции. Три компании – «Оранж Франс», СФР и «Буагез телеком» – были признаны виновными и оштрафованы в крупных масштабах Советом по конкуренции за обмен стратегической информацией о новых абонентах и расторжении договоров. Совет отметил, что обмен информацией исказил характер конкуренции, уменьшив степень неуверенности относительно стратегий конкурентов и снизив уровень коммерческой независимости каждой из этих компаний. Кроме того, Совет указал на то, что начиная с 2000 года обмен информацией позволил им отслеживать и стабилизировать их рыночные доли, на которые они сообща ориентировались.

Совершенно очевидно, что разрешение сотрудничества в некоторых областях в потенциале может принести значительные выгоды обществу, например, вследствие совместных исследований и разработок. Поэтому определение характера и масштабов изъятий из общего правила, запрещающего различные формы сотрудничества между фирмами одной отрасли, является одной из наиболее сложных задач органа регулирования. Многие нарушения принципов конкуренции могут происходить скрыто, так что орган регулирования

не сможет их сразу же разглядеть или предвидеть. В этой области, как и в других, задача, по сути, сводится к сложному заключению о том, могут ли общественные выгоды от разрешения сотрудничать в определенных обстоятельствах перевесить затраты, выражающиеся в виде антиконкурентных последствий такого разрешения. Хотя предсказать, когда сотрудничество в одной области – например, в ходе НИОКР или при выработке стандартов совместимости – может повлечь за собой координацию цен или распределение рыночных долей, как правило, бывает трудно, свидетельства из области применения конкурентного законодательства указывают на то, что одним из показателей вероятности таких антиконкурентных действий являются значительные рыночные доли или малое число участников рынка. При том, что в конечном итоге задача по выявлению и преследованию согласованных действий в области ценообразования и объемов производства возлагается на национальные органы, отвечающие за применение конкурентного законодательства, важно помнить о том, что регуляторные решения не должны упрощать согласование действий, поскольку выявить наличие сговора очень сложно даже для конкурентных ведомств¹⁹.

4.3.3 Нормы регулирования, частично или полностью выводящие определенные виды деятельности из-под действия национальных законов о конкуренции

Во многих странах компании и коммерческие организации освобождаются от соблюдения конкурентного законодательства. Государство руководствуется при этом самыми разнообразными мотивами, предоставляя изъятия с целью развития:

- Экспорта
- Регулируемых компаний
- Сельскохозяйственных кооперативов
- Организаций малых и средних предприятий.

Безусловно, некоторые базовые доводы в пользу изъятия из положений законодательства о конкуренции можно оправдать ссылками на историю. Фермеры во всем мире, как правило, не

19. Госал (2007) рассматривает различные пути, по которым информация поступает к проводящим расследование сотрудникам конкурентных ведомств, и указывает на крайнюю сложность обнаружения деятельности по типу картеля.

относятся к крупным фирмам, поэтому разрешение фермерам координировать свои действия по сбыту/продаже имело смысл. В некоторых из упомянутых выше категорий изъятия порой могут способствовать появлению товаров и услуг, которых иначе бы просто не было, или бы они были, но более низкого качества.

Тем не менее, существенный минус заключается в том, что нормы регулирования, устраняющие или ограничивающие конкуренцию, выводя определенные виды деятельности из-под законов о конкуренции или обязывающие конкурентов действовать совместно, могут оказать пагубное воздействие на уровень конкуренции на рынке и бросить тень на действия компаний, защищенных этими положениями. Таким образом, следует тщательно рассматривать предложения, предусматривающие изъятия из законов о конкуренции. В ситуациях, когда предложение в какой-то степени ставит под сомнение намерение правительства применять законы о конкуренции в будущем, лучше всего четко изложить позицию правительства в обязательных правовых терминах. Например, в американском законе «О связи» содержалось «положение об антитрестовских сбережениях», в котором четко говорилось, что антитрестовские законы будут применяться и впредь и что данный закон не будет им заменой.

Во **Вставке 8** приводятся несколько примеров изъятий из законов о конкуренции и их негативных последствий.

Хотя в некоторых случаях корни изъятий из конкурентного законодательства уходят глубоко в историю, будет справедливо отметить, что в процессе их разработки и принятия такие изъятия заслуживают серьезного анализа. Как отмечается в докладе ОЭСР (1997), изъятия из национальных законов о конкуренции накопились во многих отраслях, таких как энергетика и ЖКХ, транспорт, связь и сельское хозяйство. Такие изъятия могут ухудшать экономические показатели, разрешая антиконкурентные действия, такие как злоупотребление доминирующим положением и согласованные действия. Вообще же, максимально широкое применение общего закона о конкуренции несет существенные выгоды²⁰.

20. В докладе отмечается, что это особенно важно в период после проведения регуляторной реформы, поскольку такие злоупотребления могут сорвать становление конкуренции, блокируя доступ или фиксируя цены. Энергичное применение законов о борьбе с картелями понадобится там, где годы регулирования научили фирмы не конкурировать, а

Вставка 8. Изъятия из законов о конкуренции для определенных видов деятельности

1. Канадский закон «Об изъятиях для судоходных конференций» 1987 года предусматривает изъятия из положений закона «О конкуренции» для определенных видов практики объединений судовладельцев (таких как коллективное установление тарифов и условий обслуживания). Чтобы конференция не была обвинена в нарушении закона «О конкуренции», по закону «Об изъятиях для судоходных конференций» она получила иммунитет от антитрестовских преследований. В докладе Клайда и Рейтзеса (1996) приводятся свидетельства того, что некоторые аспекты системы, основанной на иммунитете для судоходных конференций, возможно, способствовали повышению тарифов на перевозку океанскими рейсовыми судами.

2. Европейская комиссия предложила отменить коллективное изъятие из конкурентных положений Договора ЕС, запрещающих ограничительную деловую практику (Статья 81), для линейных конференций. Нынешнее коллективное изъятие, утвержденное положением Совета 4056/86, разрешает судовладельцам совместно устанавливать цены и регулировать грузоподъемность. Отмены изъятия выиграют экспортеры ЕС – цены на транспортные услуги снизятся при сохранении надежности предоставляемых услуг. Кроме того, предложение Комиссии позволит распространить на морские трамповые и каботажные перевозки конкурентные нормы (Постановление 1/2003), что даст Комиссии полномочия применять положения конкурентного законодательства в этом секторе.

3. Американский закон МакКаррана-Фергюсона (1945) освобождает страховую отрасль от выполнения некоторых федеральных антитрестовских актов в той мере, в какой эти вопросы регулируются законодательствами штатов. Это изъятие касается прежде всего сбора данных в целях установления тарифов. В остальных случаях антитрестовские законы запрещают страховщикам бойкотировать, действовать принудительно или сдерживать торговлю. Комментаторы утверждают, что закон предоставил убежище страховым компаниям, позволив им фиксировать цены. Как отмечается у Кинга (2003), группы, отстаивающие интересы потребителей, утверждали, что страховщики воспользовались законом для повышения цен и сужения широты покрытия, а также для осуществления других антиконкурентных действий, которые в любой другой отрасли были бы восприняты как противозаконные. Суды обычно отклоняют судебные иски, в которых страховщиков обвиняют в фиксировании цен, ввиду особого изъятия из антитрестовских законов для этой отрасли.

сотрудничать. Без решительных действий выгоды реформы могут быть утрачены.

4. В США к секторам, в отношении которых продолжают действовать изъятия из антitrustовского законодательства или особый режим в той или иной форме, относятся: сельскохозяйственные кооперативы; рыболовецкие кооперативы; банки и другие финансовые институты; фондовые и товарные биржи; страхование; газеты; профессиональный спорт; автомобильный, железнодорожный и водный транспорт между штатами; морское судоходство; профсоюзы; и воздушный транспорт. Конгресс США принял закон «О защите газет» (1970), который предусматривает ограниченные изъятия из антitrustовского законодательства, разрешая газетам заключать Соглашения о совместной деятельности. Это решение было продиктовано желанием помочь газетам не вступить в конфликт с законом, особенно если в итоге на рынке оставалась лишь одна ежедневная газета.
5. Действующее в Европейском Союзе коллективное изъятие из антitrustовского законодательства для дистрибуции и обслуживания автомобилей привело к созданию системы, где автомобильные дилеры были вынуждены предлагать послепродажные ремонтные услуги, а механикам требовался сертификат качества от производителя. Это позволяло производителям доминировать на рынке, не пуская конкурирующие марки в салоны своих дилеров. Срок действия этого изъятия истек в сентябре 2002 года, и сейчас автомобильные дилеры могут предлагать несколько различных марок автомобилей.
6. В Швеции закон «О конкуренции» официально предусматривает изъятие для сельскохозяйственных кооперативов. Цены, устанавливаемые первичной организацией там, где она отвечает за продажу товаров, поставляющихся ассоциации, выходят за рамки применения конкурентного законодательства в отношении антиконкурентного поведения.
7. В Южной Африке фирмам и профессиональным ассоциациям могут предоставляться изъятия, дающие им право на действия, которые, в отсутствие выданного Комиссией изъятия, были бы сочтены антиконкурентными. Изъятия могут предоставляться на таких основаниях как: (а) развитие экспорта; (б) развитие малого и среднего бизнеса; (в) содействие экономической устойчивости отрасли; и (г) поддержание профессиональных стандартов или обеспечение обычного функционирования профессии.

4.3.4. Плата за переход

Во многих случаях потребителям приходится брать на себя затраты по переходу от одной компании к другой с целью покупки такой же услуги или товара. Затраты, связанные с переходом, могут иметь разные параметры и возникать по множеству причин. Например, телефонная компания или компания газоснабжения могла заключить с потребителем договор, обязывающий его приобретать ее товар или услуги в течение определенного периода времени. В некоторых случаях компании могут заставить потребителя заплатить авансом за предоставление услуг в течение всего договорного периода или взять с

него фиксированную плату за подписание договора. Одна из целей таких договорных условий состоит в том, чтобы привязать к себе потребителя, создавая барьеры для его мобильности и увеличивая прибыли компании²¹. В соответствии с такими договорами, если потребитель захочет сменить поставщика – скажем, перейти к новой компании, появившейся на рынке – ему придется смириться с потерей суммы, которая уже была заплачена прежнему поставщику. Таким образом, введение платы за переход играет на руку компаниям-старожилам, снижает уровень конкуренции и в потенциале осложняет вход на рынок в будущем²².

Одна из беспокоящих нас проблем, связанных с платой за смену поставщика, касается недавно переживших дерегулирование отраслей, такие как газовая, электроэнергетика и связь, с доминирующими

-
21. В случае с мобильными телефонами можно утверждать, что такие положения призваны удерживать абонентов достаточно долго, чтобы они успели расплатиться за мобильные телефоны (трубки), которые продаются с большой скидкой во время рекламных акций. Как представляется, это единая маркетинговая стратегия конкурирующих между собой поставщиков услуг мобильной телефонной связи. Тем не менее, такую логику невозможно применить к услугам по газоснабжению или поставкам электричества.
 22. Пол Клемперер («Нью Полгрейв дикшнари») дает более общее определение затрат, связанных с переходом от одного поставщика к другому: «Товар обладает классическими атрибутами платы за переход, если покупатель приобретает этот товар неоднократно и считает переход от одного продавца к другому слишком дорогим. Например, закрытие счета в одном банке и открытие такого счета в конкурирующем банке сопряжено с высокими транзакционными издержками; переход от одного пакета компьютерного программного обеспечения к другому может потребовать значительных затрат на обучение; кроме того, плата за переход может быть результатом нелинейного ценообразования, когда, например, авиакомпания привлекает пассажиров посредством программ скидок для постоянных клиентов, по которым они, пролетев определенное количество миль на самолетах данной авиакомпании, получают право на бесплатные полеты. Плата за переход также возникает в тех случаях, когда покупатель приобретает товары, предполагающие дальнейшее обслуживание или послепродажные услуги, дозаправку или ремонт, ввиду чего ему сложно уйти от поставщика первоначального товара. Короче говоря, плата за переход имеет место там, где потребитель осуществляет инвестицию в данного продавца, которая должна быть продублирована при переходе к любому другому продавцу».

компаниями-старожилами, которые пытаются не допустить конкуренции, предлагая потребителям договоры со встроенной в них платой за переход. Эти отрасли, традиционно подлежащие регулированию, представляют собой серьезную проблему, по крайней мере, по двум причинам:

- Для оказания услуги конкуренты должны иметь доступ к сетям газоснабжения или линиям электропередач или линиям связи, которые находятся в собственности старожилов;
- Фирмы-старожилы унаследовали с регулируемых времен высокие рыночные доли.

Как видно из некоторых примеров, приведенных во **Вставке 9**, для перехода от одного поставщика к другому потребители во многих странах несут (несли) затраты, которые ставят барьеры на пути выбора альтернативных поставщиков²³.

Вставка 9. Плата за переход

1. Транспортбельность номера означает возможность абонентов сохранить свои номера мобильных телефонов, когда они меняют своего провайдера. В области мобильной телефонной связи транспортбельность номера считается важной предпосылкой для конкуренции, поскольку она снижает затраты, связанные с переходом. В отсутствие такой транспортбельности потребители будут потенциально привязаны к сети своего сегодняшнего провайдера. Таким образом, плата за переход играет на руку фирмам-старожилам и является для них очевидным источником монопольной силы. Вот примеры важности этого вопроса: (а) с 1999 года транспортбельность номера предусмотрена законом в Великобритании; и (б) с конца 2002 года транспортбельность номера стала обязательной в Германии. Ландгребе (2004) дает обзор различных видов затрат, связанных с переходом, на рынке мобильной телефонной связи в Европе.
2. После дерегулирования рынка электроэнергетики во многих странах, затраты, связанные с переходом, считаются одним из важных факторов, определяющих функционирование рынков на основе конкуренции. Неспособность потребителей перейти от одного поставщика к другому ввиду барьеров и финансовых преград, создаваемых старожилами, как ожидается, приведет к созданию менее конкурентного рынка. Учитывая это, многие страны сосредоточились на этой проблеме с целью упорядочения процедуры перехода и снижения затрат, с которыми сталкиваются потребители.

23. В работе Сейлис (2006) дается краткий обзор и приводятся выборочные оценки затрат, связанных с переходом от одного поставщика к другому, из разных стран.

- Частота переходов потребителей от одного поставщика к другому существенно варьируется от одной скандинавской страны к другой – активнее всего потребители в Норвегии, за ними следуют потребители Швеции, Финляндии и Дании. Как указывается в Докладе о регулировании в Скандинавских странах (2006), легкость перехода также варьируется от страны к стране. В Швеции переход от одного поставщика к другому может произойти только в первый день месяца, и, если потребитель опоздал всего на день, эта процедура может затянуться на два месяца. В Финляндии нынешняя система разрешает операторам систем распределения взимать плату, если потребитель меняет поставщика чаще одного раза в год. В Финляндии, Швеции и Норвегии потребитель может заключить новый договор поставки устно или в электронной форме, тогда как в Дании он должен физически поставить свою подпись под договором. Как отмечается в исследовании, снижение барьеров на пути перехода является предпосылкой для эффективного развития рынка электроэнергетики.
- В сегменте малых потребителей австрийского рынка электроэнергетики частотность переходов была ниже по сравнению с сегментом крупных потребителей – около 5% по сравнению с 25%. К барьерам для перехода, особенно для мелких потребителей, относятся, например, непрозрачная ценовая информация, указываемая поставщиками в счетах за электроэнергию, например, цены, включающая все виды обслуживания, ограничительные минимальные сроки договора, привязывающие потребителя к поставщику на период действия договора и скидки за верность, снижающие стимул к переходу. По аналогичным причинам низок и процент перехода потребителей услуг газоснабжения. Осенью 2004 года Австрийское конкурентное ведомство начало расследование некоторых аспектов этой практики.

Поведение фирм-старожилов в таких отраслях как электроэнергетика, связь и газовая промышленность, свидетельствует об их большой склонности к установлению платы за переход и лишению или ограничению доступа новичков к своим рынкам, чтобы сохранить свою рыночную силу и прибыли. Государство может сыграть важную роль, направляя развитие этих отраслей в процессе их перехода от регулируемых монополий в прошлом к более конкурентной среде в будущем. Решение состоит из множества составных частей, и для роста конкуренции все приведенные ниже элементы должны быть на месте:

- Предусмотренный законодательством доступ к сетям компаний-старожилов. Это уже сделано во многих странах Европы. В США картина более противоречивая - Федеральная комиссия по связи в августе 2005 года постановила, что компании-старожилы в секторе связи не обязаны предоставлять конкурентам доступ к своим сетям. (С доступом связан целый ряд вопросов, которые мы здесь не

будем рассматривать – они связаны со способностью старожилов затруднять доступ даже в тех случаях, когда ограничения доступа официально сняты. Следить за этим должно соответствующее регуляторное ведомство.)

- Плата за доступ к сети должна быть справедливой и недискриминационной.
- У потребителя должна быть возможность переходить от одного поставщика к другому. Затраты, связанные с таким переходом, не должны быть велики. В этих отраслях можно представить себе два четко выраженных компонента таких затрат, и оба эти приводимые ниже компонента потребуются снизить или устранить, чтобы облегчить возможность перехода и активизировать конкуренцию:
 - Административные барьеры, такие как конкретные сроки /даты, в которые потребитель может осуществить переход. Они создают практические сложности для потребителей, у которых может возникнуть желание перейти от своего поставщика к другому;
 - Финансовые барьеры, которые образуются в результате включения в договоры положений, привязывающих потребителей на определенный срок или предусматривающих оплату авансом;

В заключение мы отмечаем, что сочетание доминирующего положения на рынке, владения сетями и способности взимать плату за переход представляет собой достаточно сложную смесь факторов, которые должны рассматриваться в комплексе.

4.4 Заключение

В Разделе 4 мы рассмотрели множество видов положений и норм регулирования, которые могут вводиться государством и профессиональными организациями. Мы вкратце оценили социально-экономические мотивы, лежащие в основе этих норм регулирования, а затем сосредоточили внимание на потенциальных проблемах для конкуренции, которые могут быть вызваны этими ограничениями. По каждой категории регулирования мы привели несколько примеров, а также дополнительно обсудили характер ограничений, относящихся к каждой из этих категорий.

Рассматривая различные проблемы для конкуренции, которые создают положения и нормы регулирования, вводимые государством и

профессиональными организациями, мы использовали концепции и рамки из Раздела 3. Далее, в Разделе 5, мы определим общие рамки, которые можно будет использовать для лучшего понимания проблем, создаваемых для конкуренции теми или иными положениями или нормами регулирования, а в Разделе 6 мы познакомим читателей с двухступенчатым процессом более конкретной оценки проблем конкуренции, которые могут возникнуть.

5. Общие рамки оценки норм регулирования с точки зрения конкуренции

Концепции и рамки, изложенные в Разделе 3, представляют собой гибкий аналитический метод оценки различных видов норм регулирования, рассмотренных в Разделе 4. Концепции и рамки из Раздела 3 отличаются гибкостью в том смысле, что их можно использовать для оценки воздействия на конкуренцию различных видов норм регулирования в разных отраслях и на разных рынках, значительно отличающихся друг от друга по своим параметрам. Главная задача этого раздела состоит в том, чтобы определить широкие рамки, при помощи которых должностные лица, занимающиеся регулированием, или экономисты могли бы получить углубленное понимание вопросов, связанных с конкуренцией, и оценить воздействие норм регулирования на конкуренцию. После того, как мы определим общие рамки в этом разделе, более конкретный двухступенчатый процесс оценки регулирования будет изложен в Разделе 6.

В принципе, для начала процесс оценки должностные лица, занимающиеся регулированием, должны сосредоточить внимание на трех важных аспектах. Во-первых, отправной точкой любой оценки должны быть преследуемые «задачи». После их определения на следующем этапе будет легче рассмотреть и оценить альтернативные варианты, которые позволяют достичь этих задач с меньшими ограничениями рыночных процессов. Например:

- Если целью является защита менее информированных потребителей, одним из путей достижения этой цели является регулирование минимальных цен. Но есть и другие средства ее достижения, которые также заслуживают внимания;
- В зависимости от характера нормы регулирования, предоставление каких-то привилегий или отсрочек фирмам, действующим на рынке на данный момент, может быть неизбежным. Тем не менее, важная задача состоит в том,

чтобы минимизировать период действия этих привилегий или отсрочек, так как длительный период протекционизма и плохо продуманные механизмы «дедушкиных оговорок» в потенциале могут нанести рынкам серьезный вред.

Во-вторых, на многих рынках могут быть установлены существенные барьеры для конкуренции, отличающиеся относительной прозрачностью. С учетом этого было бы полезно следующим образом классифицировать «существующие барьеры»:

Регуляторные барьеры, связанные, в частности, с регулированием входа на рынок, «дедушкиными оговорками» и ограничением рекламы. Какие бы нормы регулирования не действовали на рассматриваемом рынке, их следует классифицировать и отметить их вероятное воздействие на конкуренцию;

- Барьеры, связанные с большими *накладными расходами* или *невосполнимыми издержками*, такие как значительные рекламные расходы или затраты на НИОКР, необходимые компаниям, чтобы конкурировать на рынке. Например, если существующий на рынке ассортимент товаров или услуг требовал значительных инвестиций в основной капитал или НИОКР, тогда любая новая норма регулирования, влияющая на рыночную структуру затрат – либо вследствие необходимых изменений производственных процессов, либо в результате изменения позиционирования товаров – может повлечь за собой существенные последствия как для действующих на рынке фирм, так и для потенциальных новичков;
- *Поведение* фирм-старожилов. Есть ли в истории рынка примеры поведения доминирующих фирм, которое осложняло бы возможность конкуренции для новых участников рынка и потенциальных конкурентов? Например, доминирующая компания в области связи или электроэнергетики может иметь послужной список отказов в доступе или затруднении доступа к своей сети.

В-третьих, если предлагаемый законодательный или нормативный акт включает положения или нормы, регулирующие рыночные цены, следует признать, что это может повлиять на множество аспектов функционирования фирм. Как отмечалось в пункте 4.2.4, контроль над тем, какие цены могут взимать фирмы, может в потенциале повлечь за собой такие далеко идущие последствия как снижение качества и сужение ассортимента товаров, уменьшение числа фирм,

входящих на рынок, падение эффективности производства и замедление внедрения новых технологий. С учетом этого, если цены ограничиваются, эту меру следует рассматривать скептически, тщательно взвешивая альтернативные решения, которые нанесут меньше вреда функционированию рынка в долгосрочной перспективе.

Приведенные выше соображения позволят лучше и быстрее понять некоторые аспекты оценки конкуренции в ситуациях, когда предлагаются новые положения и нормы регулирования. Такая оценка будет полезной даже при анализе действующих положений и норм регулирования. Главное – отметить, что существенное воздействие на конкуренцию может оказать сочетание различных видов барьеров; если же сконцентрироваться только на одном конкретном барьере, эти последствия могут не показаться очевидными.

После проведения упомянутой выше оценки, приведенные ниже соображения призваны дать более полное понимание вероятных последствий для конкуренции.

5.1 Анализ последствий для фирм-старожилов рынка

Важно получить четкое представление о том, как норма регулирования может повлиять на различные аспекты функционирования компаний, по-разному ли сказывается регулирование на разных фирмах-старожилах и не приведут ли эти несопадающие воздействия к существенному изменению конкурентных отношений, значительно снижая интенсивность конкуренции на рынке.

- Оценим затраты, требующиеся для обеспечения соблюдения нормы регулирования.
 - На какие компоненты разбиваются затраты, которые придется для этого понести?
 - Как можно охарактеризовать эти затраты – как фиксированные (или разовые) затраты или как переменные (или периодические) затраты?
 - Насколько велики затраты по отношению к годовой выручке компании от продаж?
 - Варьируются ли ответы на пункт (iii) в зависимости от размера компании? Например, больше ли подвергаются негативному воздействию малые предприятия?

- Зависят ли ответы на пункт (iii) от сроков приобретения основного капитала фирмы (от того, старое оборудование или новое)? Например, больше ли подвергаются негативному воздействию малые компании с более старыми производственными фондами?
- Рассмотрим воздействие регулирования на уход фирм с рынка. Следует отметить, что если фирмы покидают рынок в больших количествах, это может привести к снижению интенсивности конкуренции. Различные виды регулирования могут обернуться затратами для фирм, уже действующих на рынке.
 - Заставят ли эти затраты компании уйти с рынка?
 - Уход каких фирм с рынка более вероятен?

Можем ли мы заключить, что уйдут малые или крупные фирмы? Можем ли мы заключить, что уйдут фирмы с более старыми производственными фондами?

Понимание того, какие виды фирм могут уйти с рынка (если вообще кто-либо решит уйти), прольет свет на вероятные изменения в структуре рынка.

- Оценим воздействие регулирования на потенциальное антиконкурентное поведение фирм-старожилов рынка. Например, если нормы регулирования облегчают сотрудничество и обмен информацией, это может привести к сговору между участниками рынка: фиксации цен; ограничению объемов производства и разделу рынка между участниками сговора. Хотя борьба со сговором относится к компетенции органов, занимающихся применением конкурентного законодательства, было бы полезно подчеркнуть незаконность соглашений о фиксации цен и согласованных действий. Наконец, если в истории рынка ранее имели место случаи сговора, эту информацию следует принять к сведению в процессе принятия решения.

5.2 *Анализ воздействия на вход новых фирм на рынок*

В Разделе 3 мы рассмотрели различные виды новичков. Поэтому теперь полезно получить ответы на следующие вопросы. Ограничивает ли норма регулирования вход:

- Всех видов фирм-новичков? Например, если есть норма регулирования, которая ограничивает общее количество аптек

на 5 000 жителей, то это ограничение распространяется на все виды аптек и ограничивает конкуренцию на рынке весьма явным образом.

- Конкретных категорий фирм, таких как новые участники рынка/фирмы, построившие новые предприятия? Представим себе, что необходимо выполнить новые нормы по охране окружающей среды, которые требуют значительных капиталовложений. В этом случае очень вероятно, что на более мелкие фирмы, входящие на рынок, норма регулирования повлияет в большей степени, чем на крупные. Также вероятно, что она более пагубно скажется на категории новых фирм/новых предприятий, чем на участниках рынка, осуществляющих диверсификацию. Воздействие на конкуренцию в данном случае может быть более сложным. Например, постольку, поскольку оно может повлечь за собой появление группы доминирующих фирм, оно может способствовать сговору.

Понимание последствий для входа на рынок, в том числе по отдельным категориям потенциальных участников рынка, поможет пролить свет на состояние конкуренции на рассматриваемых рынках в будущем.

5.3 *Анализ воздействия на цены и производство*

Здесь мы рассмотрим потенциальные пути, посредством которых рассматриваемая норма регулирования может привести к *повышению* цен товаров и услуг, и повлиять на производство на рассматриваемом рынке (рынках).

- Норма регулирования может потребовать дополнительных затрат от производителей. Повышение производственных затрат приведет к тому, что потребителям придется платить более высокие цены, а объемы производства у участников рынка снизятся. Например, это произойдет в случае введения новых норм охраны окружающей среды или безопасности, которые требуют от фирм новых дорогостоящих инвестиций. Растущие вследствие этого цены, очевидно, не являются результатом какого-то антиконкурентного поведения. Но отметить это было бы полезно при подсчете того, какая доля совокупной цены может повышаться вследствие роста производственных затрат, а какая – в результате

потенциальных антиконкурентных действий или увеличения рыночной силы.

- Норма регулирования может повлечь за собой уход с рынка его нынешних участников, понизить вероятность входа на рынок в будущем, создавая барьеры для входа, а также снизить уровень конкуренции на рынке. Это может привести к росту рыночной силы, которой обладают фирмы, оставшиеся на рынке, повышению цен и снижению объема производства.
- Норма регулирования может способствовать более широкому обмену информацией и сотрудничеству между компаниями, что может привести к сговору. Это также повлечет за собой рост цен и снижение объема производства.

Важная задача здесь состоит в том, чтобы распределить эти различные пути воздействия по категориям и получить четкие ответы на следующие вопросы:

- Повысится ли цена, которую платят потребители?
- Если да, каковы основные факторы, обуславливающие рост цен?
 - Повышение производственных затрат?
 - Увеличение рыночной силы?
 - Вероятность антиконкурентного поведения?

Хотя основное беспокойство вызывает возможное снижение уровня конкуренции на рынке (скажем, ввиду уменьшения количества фирм), важно признать, что различные положения и нормы регулирования могут оказывать комплексное воздействие. Например, в случае принятия новых норм охраны окружающей среды ясно, что цены могут повыситься из-за того, что фирмам приходится осуществлять дорогостоящие инвестиции, чтобы обеспечить выполнение новых стандартов. Тем не менее, как мы уже отмечали ранее в этом документе, потенциальные последствия новых норм могут включать уход фирм с рынка и приход меньшего числа новых фирм; это может укрепить рыночную силу фирм, остающихся на рынке. В этом смысле ужесточение норм охраны окружающей среды влечет за собой как прямое следствие – рост цен, вызванный повышением затрат – так и косвенное – потенциальный рост цен в будущем из-за укрепления рыночной силы вследствие снижения уровня конкуренции. При анализе проектов норм регулирования необходимо помнить об этих

осложнениях и пытаться надлежащим образом понять лежащие в их основе проблемы.

5.4 Анализ воздействия на качество и многообразие товаров и услуг

В широком смысле любая норма регулирования, снижающая качество и обедняющая ассортимент имеющихся на рынке товаров, неблагоприятна для благосостояния потребителей, если только мы не говорим о конкретных ситуациях, когда минимальные стандарты качества продукции вводятся для того, чтобы снизить существенные риски, связанные с использованием этой продукцией. Должностным лицам, занимающимся регулированием, понадобится оценить, окажет ли норма негативное воздействие на качество и ассортимент и если да, проходит ли она тест на «общественное благо». На качество и ассортимент могут влиять такие альтернативные механизмы, как:

- Нормы регулирования, устанавливающие минимальные стандарты качества, уменьшают многообразие на рынке. Хотя средний уровень качества в результате повышается, параллельно с ним растут и рыночные цены, уплачиваемые потребителями. Благосостояние определенного сегмента потребителей – например, тех, кто предпочитает потреблять товары более низкого качества по более низкой цене – упадет.
- Если на рынке присутствуют дифференцированные товары, нормы регулирования, которые заставляют фирмы уходить с рынка, с большой долей вероятности приведут к обеднению ассортимента товаров.
- Если норма регулирования создает барьеры для входа, рынок не сможет получить выгоду от расширения ассортимента в будущем, которое могло бы произойти, если бы вход на рынок был более свободным.

В целом, рынок с более узким ассортиментом и низким качеством может оказать серьезное негативное воздействие на благосостояние потребителей. Эти негативные последствия необходимо тщательно взвесить, сопоставляя их с социально-экономическими задачами, стоящими перед данной нормой регулирования.

5.5 *Анализ воздействия на инновацию*

Чтобы понять воздействие на эффективность коммерческих операций и *инновацию*, можно применить следующее эмпирическое правило:

- Если норма регулирования создает барьеры для входа на рынок и подталкивает фирмы к уходу с него, велика вероятность того, что она приведет к снижению уровня конкуренции на рынке. Отсутствие конкуренции может побудить фирмы, действующие на рынке к снижению эффективности и уменьшить их заинтересованность в инновации. Как мы отмечали ранее, к этому итогу могут приводить различные виды норм регулирования. Например:
 - «Дедушкины оговорки», предоставляющие фирмам-старожилам значительные меры защиты на длительный срок, могут привести к уменьшению числа желающих войти на рынок и увековечить неэффективную производственную практику;
 - Запрет на рекламу может создать рынки, на которых снизилась интенсивность конкуренции, что ведет к утрате стимулов к инновации и стремления к большей эффективности затрат;
 - Ограничение потоков товаров и услуг между регионами может снижать уровень конкуренции в регионах и поддерживать неэффективные производственные структуры.

Еще один важный вопрос связан с затратами, которые фирмам приходится нести из-за регулирования. Если затраты велики, они могут негативно сказаться на расходах фирм на НИОКР и другие инновационные мероприятия, поскольку фирмам придется переориентировать финансовые ресурсы с инновационной деятельности на соблюдение регуляторных стандартов.

5.6 *Анализ воздействия на рост рынка*

- У норм регулирования есть два основных аспекта, которые могут иметь пагубные последствия для *роста*:
 - Если норма регулирования требует от действующих на рынке фирм и от потенциальных конкурентов значительных затрат;

- Если норма регулирования создает барьеры для входа на рынок и подавляет конкуренцию.

Вопросы, связанные с ростом рынка, можно проанализировать на основе роста производства и объема продаж, а также новых капиталовложений в предприятия, машины и оборудование. Анализ этого аспекта напрямую связан с беспокойством по поводу входа на рынок и выхода с него, о котором говорилось в предыдущих разделах.

5.7 *Анализ воздействия на смежные рынки*

Важно понять, что помимо прямого воздействия на рассматриваемый рынок нормы регулирования имеют вероятность влиять на смежные рынки как предшествующих, так и последующих этапов производства и сбыта. Например, представим себе норму регулирования, которая предусматривает снижение выбросов вредных веществ автомобилями и повышает себестоимость производства для автомобильных компаний, обязанных обеспечить соблюдение этих новых стандартов. Помимо того, что эта норма регулирования окажет очевидное прямое воздействие на производство и цены в автомобильной промышленности, косвенно она повлияет на широкий круг рынков, таких как рынки автомобильных дилеров и поставщиков запчастей, например, резины, стали и электронного оборудования. Кроме того, она скажется и на нефтеперерабатывающей промышленности, которой для того, чтобы обеспечить соблюдение новых стандартов выбросов, возможно, понадобятся новые добавки при производстве бензина и изменение процесса очистки нефти. Игнорирование последствий для смежных рынков как предшествующих, так и последующих этапов производства и сбыта – или всей «цепочки поставок» – в определенных обстоятельствах может привести к существенной недооценке пагубного воздействия на конкуренцию и благосостояние потребителей²⁴.

24. Есть и другие представления о том, как рынки могут относиться друг к другу. Например, два товара могут быть не абсолютно идентичными и могут относиться к различным структурам регулирования, но конкурировать за одну и ту же подгруппу покупателей. Жесткое регулирование в одной области может создать «искусственное» конкурентное преимущество для других. Рассмотрим дело о моторных лодках и личных плавучих средствах в Канаде. Личные плавучие средства подлежат регулированию, которое существенно отличается от норм регулирования, распространяющихся на моторные лодки, хотя и те и другие являются близкими заменителями для

Чтобы надлежащим образом оценить воздействие нормы регулирования, следует изучить, как она сказывается на всех смежных рынках - как предшествующих, так и последующих этапов производства и сбыта. Эту процедуру можно разделить на две части.

- Предварительная оценка проводится с тем, чтобы выявить рынки, которые могут быть затронуты данной нормой регулирования, и установить, вероятны ли «существенные» последствия для конкуренции на смежных рынках - как предшествующих, так и последующих этапов производства и сбыта.
- Если результат предварительной оценки указывает на существенные последствия, тогда для полной оценки воздействия на конкуренцию на каждом затронутом смежном рынке нужно будет произвести анализ в соответствии с приведенными выше пунктами 5.1-5.6.

5.8 Обобщение воздействия положения или нормы регулирования

Выделите заключения по *основному* рассматриваемому рынку:

- Цены и производство;
- Ассортимент и качество продукции;
- Эффективность;
- Инновация.

Выделите заключения по *смежным* рынкам (как предшествующих, так и последующих этапов производства и сбыта), которые могут быть затронуты рассматриваемыми нормами регулирования. Любая оценка смежных рынков проводится лишь в том случае, если серьезные негативные последствия для конкуренции выявлены на основном рынке с учетом процедуры, изложенной в пункте 5.7 выше. Как и в случае с основным рынком, ваше обобщение должно включать воздействия на:

- Цены и производство;
- Ассортимент и качество продукции;

определенной категории пользователей. Еще один пример – это канадское законодательство о недвижимости, требующее увязки различных услуг, главным образом потому, что законодатели не представляли себе, что эти услуги могут предоставляться порознь.

- Эффективность;
- Инновацию.

5.9. *Альтернативы предлагаемому положению или норме регулирования с меньшими ограничениями для свободных рынков*

Во многих случаях положения и нормы регулирования можно реструктурировать, чтобы минимизировать вред, наносимый конкуренции. Хотя по характеру альтернатив некоторым видам ограничений можно прийти к широкому консенсусу, в других ситуациях возникают более сложные вопросы, которые должны оцениваться индивидуально в каждом конкретном случае. Рассмотрим два гипотетических примера:

1. Ограничение: запрет на любую *рекламу*. За исключением некоторых товаров, таких как табак или алкоголь, ограничения на рекламу следует воспринимать с изрядной долей скептицизма. К альтернативам, которые можно рассмотреть, относятся:
 - a) Отмена всех ограничений на рекламу;
 - b) Разрешение любой несопоставительной рекламы;
 - c) Разрешение любой несопоставительной и сопоставительной рекламы при условии, что утверждения последней будут проходить проверку на соответствие действительности.
 - d) Разрешение любой рекламы, при условии, что она не будет ложной или вводящей в заблуждение.

В большинстве случаев идеальными могут быть варианты (в) или (г).

2. Рассматриваемый проект законодательного или нормативного акта: устанавливает новые стандарты выбросов в окружающую среду и предоставляет всем действующим на рынке компаниям отсрочку на 10 лет. В этом случае при оценке воздействия на конкуренцию эти новые стандарты выбросов следует рассматривать как данность. К альтернативным вариантам, заслуживающим рассмотрения, относятся (более подробно приведенные ниже варианты рассматриваются в пункте 4.2.3 о «дедушкиных оговорках»):

- a) Если это уместно, следует рассмотреть вариант, не предполагающий «дедушкиных оговорок»;
- b) Предоставить отсрочки всем компаниям, действующим на этом рынке, но уменьшить срок, на который эти отсрочки предоставляются;
- c) Отсрочки с учетом *возрастной группы* основных фондов. Фактор возраста можно объединить со сроком действия отсрочки:
 - 1. Более короткий период отсрочки для фирм с более возрастными основными фондами;
 - 2. Более длительный период отсрочки для фирм с более новыми основными фондами.
- (г) Дифференциация периодов отсрочки для малых и крупных фирм.

Альтернативы предлагаемому правилу «дедушкиных оговорок», которое было рассмотрено выше, включают варьирование степени приспособления (отсрочек), а также увязывание продолжительности этого периода с такими характеристиками, как возраст основного капитала и размер фирм.

Для завершения этой части оценки необходимо выявить альтернативные пути структурирования предлагаемой нормы регулирования. По каждой предлагаемой альтернативе:

- Оцените последствия для конкуренции;
- Сравните альтернативные варианты с учетом их воздействия на конкуренцию;
- Составьте рейтинг вариантов с целью максимизации выгод при минимизации ограничений.

В заключение данного раздела мы хотели бы отметить важный вопрос. Проблема со многими положениями и нормами регулирования состоит в том, что хотя в какой-то момент времени на каком-то государстве мира они могут сказываться благотворно, в конечном итоге они могут изжить себя и выродиться в протекционистские меры. Такова, например, ситуация во многих странах с аптеками, различными нормами регулирования розничных операций и деятельности отдельных профессий. Эта проблема присутствует и в регуляторных решениях других типов, таких как «дедушкины оговорки», когда предоставление отсрочки от обеспечения выполнения нормы может

существенно исказить рыночные стимулы и нанести вред конкуренции. В целом, государству принципиально необходимо понять, что «время» - это важная переменная в процессе структурирования норм регулирования, и это должно получить недвусмысленное признание. Срок действия того или иного положения или нормы регулирования должен быть привязан к конкретным потребностям и ни в коем случае не должен продолжаться дольше.

6. Этапы оценки

Оценка воздействия на конкуренцию состоит из двух этапов. На первом этапе осуществляется первоначальная оценка - которая может быть завершена в разумные сроки - чтобы оценить потенциальные проблемы для конкуренции. Если она выявит вероятность существенного вреда конкуренции, потребуется более детальная оценка второго этапа. Если оценка второго этапа демонстрирует воздействие на конкуренцию в значительных масштабах, можно рассмотреть возможность как внешней оценки результатов анализа, выполненного государственным агентством, так и сотрудничества с конкурентным ведомством страны.

6.1 Первоначальная оценка

Этот этап предусматривает первоначальную оценку, призванную оценить масштаб и степень вероятного вреда конкуренции. В центре внимания первоначальной оценки находится основной рассматриваемый рынок. Никаких попыток оценить вред для конкуренции на смежных рынках – как предшествующих, так и последующих этапов производства и сбыта (как описывается в пункте 5.7) – на этом этапе не предпринимается. В процессе первоначальной оценки не ожидается широкого использования данных и их углубленного анализа.

Для проведения первоначальной оценки должностное лицо может воспользоваться *Контрольным списком вопросов по воздействию на конкуренцию*, который приводится во Вставке 10 ниже, чтобы выяснить, есть ли у регуляторного предложения значительный потенциал антиконкурентного воздействия. Контрольный список содержит ряд простых вопросов, помогающих установить потенциал антиконкурентного воздействия без углубленных знаний положения в отрасли. Ожидается, что большая часть норм регулирования не вызовет

серьезного беспокойства по поводу воздействий на конкуренцию, указанных в Контрольном списке.

Задача состоит в том, чтобы пропустить различные положения и нормы регулирования через этот фильтр и получить первоначальную оценку вероятного вреда для конкуренции. Ответ «да» на **любой** из вопросов из Контрольного списка дает основания для более тщательного анализа рассматриваемого положения или нормы регулирования, поскольку такой ответ указывает на потенциально серьезную проблему для конкуренции. Тогда потребуется «полная оценка», о которой будет говориться в пункте 6.2 ниже.

Многие нормы регулирования отличаются большей сложностью своей структуры (например, «дедушкины оговорки» и нормы, регулирующие содержание и стандарты), и установление их вероятного вреда для конкуренции требует тщательной оценки. Тем не менее, есть и другие положения и нормы регулирования, чье отрицательное воздействие на конкуренцию доказать легче, если только у них нет убедительных ссылок на общественные интересы. Они заслуживают внимательного анализа и включают:

- Рекламу. В центре внимания должно находиться сдерживание вводящей в заблуждение или ложной рекламы. Кроме того, введение ограничений на рекламу таких товаров как алкоголь и табак, может иметь серьезные основания, опирающиеся на общественные интересы, например, связанные с охраной здоровья и потреблением этих товаров несовершеннолетними. Однако помимо этих соображений ограничения на рекламу следует воспринимать с очень большим скептицизмом;
- Изъятия из законов о конкуренции. С частичными или полными изъятиями, освобождающими потенциально конкурентоспособные отрасли или конкретные компании от соблюдения законов о конкуренции, необходимо покончить. Ссылки на общественные интересы, которыми оправдываются такие изъятия, часто не отличаются прозрачностью;
- Явные ограничения входа следует рассматривать скептически, если только они не подкреплены убедительными ссылками на общественные интересы.

Кроме того, если предлагаемая мера предусматривает ограничение цены товаров или услуг, ее следует тщательно проанализировать, поскольку она может привести к далеко идущим пагубным последствиям для долгосрочного функционирования рынков и

рыночных показателей. Как мы отмечали в пункте 4.2.4, ограничений цен следует по возможности избегать.

**Вставка 10. Контрольный список вопросов
для проведения оценки воздействия на конкуренцию**

Оценка воздействия на конкуренцию должна проводиться, если предложение ведет к одному из трех следующих последствий:

(1) Ограничивает количество или круг поставщиков

Это вероятно в том случае, если предложение:

- Предоставляет поставщику эксклюзивные права на поставку товаров или услуг
- Вводит процесс лицензирования, получения разрешения или согласования в качестве условия для начала деятельности
- Ограничивает способность некоторых видов поставщиков предоставлять товары или услуги
- Существенно повышает стоимость входа поставщика на рынок или выхода с него
- Создает географический барьер, ограничивающий возможность компаний поставлять товары или услуги, инвестировать капитал или поставлять рабочую силу

(2) Ограничивает способность поставщиков вести конкуренцию

Это вероятно в том случае, если предложение:

- Предусматривает контроль или существенно влияет на цены на товары или услуги
- Ограничивает свободу поставщиков осуществлять рекламу или маркетинг своих товаров или услуг
- Устанавливает стандарты качества товара, несправедливо дающие одним поставщикам перед другими или превышающие уровень, который выбрали бы многие хорошо информированные потребители
- Значительно повышает производственные затраты для одних поставщиков по сравнению с затратами других (особенно ставя действующих участников рынка в особые условия по сравнению с новичками)

(3) Снижает заинтересованность поставщиков в энергичной конкуренции

Это возможно в том случае, если предложение:

- Создает режим саморегулирования или совместного регулирования
- Требуется или поощряет публикацию информации о выпуске, ценах, обороте или затратах поставщиков
- Выводит из-под положений общего закона о конкуренции деятельность какой-то отдельной отрасли или группы поставщиков
- Снижает способность потребителей переходить от одних поставщиков товаров или услуг к другим, повышая явную или подразумеваемую стоимость такого перехода

6.2 Полная оценка

Полная оценка должна проводиться в том случае, если из результатов первоначальной оценки следует, что данная норма регулирования в потенциале может нанести вред конкуренции. Один аспект, который требует особенно тщательного анализа в этой связи – это проблема затрат.

Общей темой для многих норм регулирования является то, что они требуют от участников рынка дополнительных затрат. Затраты, которых норма регулирования требует от действующих на рынке фирм и их потенциальных конкурентов – это серьезный вопрос, который, как правило, детально рассматривается в рамках более стандартного анализа затрат-выгод, входящего в состав регуляторной оценки. Регулирование содержания и стандартов, «дедушкины оговорки», плата за переход, изменение позиционирования товара, в частности, могут в потенциале потребовать от компаний серьезных затрат. Важно здесь то, что эти затраты могут быть значительными и асимметричными. Например, малые предприятия окажутся в худшем положении, если новые стандарты качества или нормы охраны окружающей среды потребуют от фирм существенных новых инвестиций и расходов на НИОКР или если из-за разного возраста основных фондов возникнет эффект асимметрии. Если фирма приобрела основной капитал относительно недавно, исходя из того, что будут действовать старые нормы, ее затраты по обеспечению соблюдения новых норм могут быть выше по сравнению с другой фирмой с относительно старым основным капиталом, срок замены которого уже приближается. Таким образом, при оценке

воздействия многих норм регулирования на конкуренцию первостепенное значение имеет оценка затрат, обусловленных этими нормами. В этом отношении есть безусловная синергия между стандартным процессом регуляторной оценки и оценкой воздействия на конкуренцию, поскольку оценка затрат, обусловленных нормами регулирования, является составной частью стандартной регуляторной оценки выгод и затрат. Эти данные и информация, полученная в результате регуляторной оценки, могут быть использованы для оценки масштабов этих затрат и их возможной асимметричности.

В каких-то ситуациях оценить затраты будет относительно легко, но в других это будет связано с серьезными проблемами. Например, если новые экологические нормы регулирования для электроэнергетических компаний требуют новых капиталовложений, например, для установки экологических фильтров, информация по этим затратам может быть легкодоступной. В других ситуациях, таких как регулирование содержания или стандартов тех или иных товаров, где фирмам, возможно, приходится осуществлять новые инвестиции в НИОКР, оценка затрат может быть более сложной. Оценка масштабов затрат и степени их асимметричного воздействия по типу компании и по типу основных фондов должна производиться индивидуально в каждом конкретном случае. Ясно, что такая оценка может быть критически важной для оценки воздействия нормы регулирования на возможности входа на рынок, ухода с него или конкуренции на рынке в будущем.

Оцените, может ли данная норма регулирования:

1. Создать барьеры для входа новых компаний на рынок.

Нормы регулирования, которые явно ограничивают вход на рынок или устанавливают барьеры для притока товаров и услуг, представляют собой очевидный случай. Другие кандидаты на включение в эту категорию – их можно охарактеризовать как неявно ограничивающие вход – включают нормы регулирования, которые определяют содержание и стандарты, «дедушкины оговорки», предоставление или продление срока эксклюзивных прав, плату за переход и изменение позиционирования товара.

2. Заставить определенные категории компаний, действующих на рынке (например, менее крупные фирмы), уйти с него.

В эту категорию включаются установление новых стандартов или содержания, «дедушкиных оговорок», предоставление или

продление срока эксклюзивных прав, плата за переход, новые (явные или скрытые) нормы регулирования потока товаров и услуг на местном или региональном рынках и изменение позиционирования товара.

3. Повысить цены товаров и услуг.

Вывод по этому пункту будет отчасти зависеть от ответов на вопросы 1 и 2 выше. Например, если конкретное ограничение может осложнить вход на рынок или подтолкнуть компании к уходу с него, есть вероятность того, что цены могут вырасти. Кроме того, повышение цен вероятно при ограничении на рекламу; если механизмы, которые разрешают компаниям активизировать сотрудничество, ведут к сговору; и если механизмы саморегулирования ведут к координации цен и согласованным действиям; а также при частичном или полном освобождении отраслей или конкретных компаний от обязанности выполнять законы о конкуренции.

4. Уменьшить ассортимент товаров.

Что касается пункта 4, выводы по нему будут частично определяться ответами на вопросы 1 и 2. Например, если конкретное положение или норма регулирования могут снизить уровень конкуренции, ограничивая вход на рынок или подталкивая к уходу с него, возникает вероятность того, что ассортимент товаров на рынке также может уменьшиться.

5. Существенно повысить уровень концентрации на соответствующем рынке.

Более подробное описание конкретного (затронутого) рынка и оценка потенциального повышения уровня концентрации были бы полезными для оценки вероятности антиконкурентного поведения. Вопросы, связанные с определением рынка и рыночной концентрацией, рассматривались в Разделе 3, а проблемы, касающиеся измерения, излагаются в Приложении А. Как уже упоминалось в данном документе, важно отметить, что данные о концентрации являются полезной отправной точкой для анализа, и при надлежащей оценке последствий роста рыночной силы необходимо принимать во внимание вопросы, связанные с барьерами для входа на рынок, а также конкурентным поведением фирм, действующих на рынке. Например, высокий уровень концентрации на соответствующем рынке в сочетании с высокими барьерами создает большую вероятность злоупотребления рыночной силой.

6. Замедлить инновацию.

Общие руководящие принципы для ответа на этот вопрос были изложены в Разделе 5. К ним относятся оценка возможностей входа на рынок и выхода с него, а также размер затрат, которых требуют от компаний нормы регулирования. Если вероятным следствием принятия нормы регулирования является снижение уровня конкуренции на рынке, она может привести к замедлению инновации. Кроме того, если затраты, требующиеся для выполнения регуляторных требований, велики, фирмам придется переориентировать свои ресурсы с инновационной деятельности на усилия по достижению целей, предусмотренных нормой регулирования.

7. Повлиять на смежные рынки предыдущего и последующего этапов производства и сбыта.

Этот вопрос был рассмотрен в пункте 5.7. Воздействие на смежные рынки можно оценить в два этапа, как и воздействие на первичный рассматриваемый рынок.

6.3 Предлагаемые альтернативы

Как отмечалось в Разделе 5, необходимо сформулировать альтернативы предлагаемой норме регулирования и отметить в оценке, какие проблемы для конкуренции вызывают они.

7. Заключительные замечания

При четком представлении о социально-экономических задачах рассматриваемых положений и норм регулирования оценка воздействия последних на конкуренцию на рынках может послужить достижению важных экономических целей. Экономическое процветание характерно для относительно конкурентных рынков, поскольку конкуренция заставляет компании действовать более эффективно и инновационно. Национальная экономика может получить существенную долгосрочную выгоду в виде более разумного распределения ресурсов, снижения цен, укрепления конкурентной позиции в отношениях с торговыми партнерами, а также ускорения экономического роста и повышения благосостояния. По традиции государство, разрабатывая нормы регулирования, как правило, не обращало серьезного внимания на воздействие этих норм на уровень конкуренции на рынках. Хотя результаты конкуренции не могут подменить собой некоторые из желаемых социально-экономических

целей, на достижение которых и направлены нормы регулирования, все шире признается, что минимизация негативного воздействия на конкуренцию может принести существенные дивиденды.

В последние годы многие национальные правительства предпринимали шаги по оценке плюсов и минусов различных положений и норм регулирования, чтобы минимизировать вред для экономического роста и благосостояния.

Хотя инициативы по повышению эффективности норм регулирования набирают темп, рекомендаций о том, как оценивать воздействие различных положений и норм регулирования на конкуренцию, в наличии почти нет. Настоящий документ представляет собой важный шаг по пути исправления этого недостатка.

Настоящий документ опирается на концепции и рамки, которые используются органами, обеспечивающими выполнение конкурентного законодательства, чтобы дать понимание ключевых вопросов конкуренции. В нем рассматриваются различные виды положений и норм регулирования, которые в потенциале могут без необходимости ограничить конкуренцию, и очерчиваются общие рамки, ориентирующие сотрудников органов регулирования и должностных лиц, занимающихся нормотворчеством, на то, как оценить воздействие на конкуренцию. Рассматривая различные виды норм регулирования, этот документ также проливает свет на то, как определить пути оценки воздействия на конкуренцию и минимизировать негативные последствия.

Рекомендации, содержащиеся в настоящем документе, призваны ввести в курс вопросов конкуренции должностных лиц, занимающихся регулированием, которые стремятся рассмотреть влияние на рынок норм регулирования и других действий государства и профессиональных организаций. С другой стороны, изложенный здесь подход может потенциально войти в более широкий процесс регуляторной оценки как один из его элементов. При этом ожидается, что детальная оценка конкуренции будет оправданной лишь тех случаях, когда нормы регулирования оказывают потенциально серьезное негативное воздействие на условия конкуренции. С другой стороны, изложенный здесь подход также может быть использован для того, чтобы просто дать возможность тем, кто занимается нормотворчеством, более полно рассмотреть воздействие различных положений и норм регулирования на конкуренцию. В целом, определенные в данном документе рамки оценки воздействия на конкуренцию, с большой долей вероятности помогут должностным

лицам, занимающимся регулированием, отточить свои знания концепций и инструментов применения законов о конкуренции, а затем использовать их для общей оценки воздействия норм регулирования.

В целом, оценка конкуренции, в центре внимания которой находится воздействие мер государственной политики, а также правил и ограничений, вводимых профессиональными организациями, на функционирование рынка, может стать ценным вкладом в повышение эффективности и действенности положений и норм регулирования и привести к улучшению положения потребителей, повышению экономического благосостояния и ускорению роста.

БИБЛИОГРАФИЯ

- Ascher, Bernard. "Toward a borderless market for professional services." American Antitrust Institute, 2004.
- Becker, Randy, and Vernon Henderson. "Effects of Air Quality Regulation on Polluting Industries," *Journal of Political Economy* 108, 2000.
- Bhattacharjea, Aditya. "India's Competition Policy: An Assessment," Working paper, 2003. Available at SSRN: <http://ssrn.com/abstract=440080>
- Bresnahan, T., P. Reiss. "Entry and Competition in Concentrated Markets," *Journal of Political Economy* 99, 1991, 977-1009.
- Bush, Nathan. "Chinese Competition Policy: It Takes More than a Law," *China Business Review*, 2006.
- Cassidy, B. "Can Australian and US Competition Policies be Harmonized?" Speech, Australian Competition and Consumer Commission, 2001.
- Cavaliere, Alberto, Fabio Frontoso Silvestri and Giorgio Tanasso. "Voluntary Agreements as Information Sharing Devices: Competition, Environmental Regulation and Welfare," Working paper, Università di Pavia, (September) 2001.
- Caves, Richard. "Industrial Organization and New Findings on the Turnover and Mobility of Firms," *Journal of Economic Literature*, 1998, 1947-1982.
- Clyde, P.S. and J.D. Reitzes. "The Effectiveness of Collusion under Antitrust Immunity: The Case of Liner Shipping Conferences." United States Federal Trade Commission, Bureau of Economics Staff Report, December, 1995.
- Czech Business Weekly. "Beer Spat Brewing in E.U.," January 2006.

- Deighton-Smith, R., Harris, B. and Pearson, K. “Reforming the Regulation of the Professions,” National Competition Council Staff Discussion Paper, AusInfo, Canberra, 2001.
- DGXV Report. “The Role, Position and Liability of the Statutory Auditor in the European Union,” European Commission, 1996.
- Djankov, S., La Porta, R., Lopez-de-Silanes, F., Schleifer, A. “The Regulation of Entry,” *Quarterly Journal of Economics* 117, 2002, 1-37.
- Dunne, Timothy, Mark Roberts and Larry Samuelson. “Patterns of Firm Entry and Exit in U.S. Manufacturing,” *RAND Journal of Economics* 19, 1988, p.495-515.
- Eekhoff, J. (Ed.). *Competition Policy in Europe*. Springer, 2004.
- Fazzari, Stephen, R. Glenn Hubbard, and Bruce Peterson, “Financing Constraints and Corporate Investment,” *Brookings Papers on Economic Activity* 1, 1988, 141–195.
- Financial Times (April, 14), 2006. “GM Products Approved as Brussels Overhauls Food Safety Body.”
- Ghosal Vivek. “Competition in International Postal Markets: Should the Universal Postal Union’s Anti-Remail Provisions be Repealed?” *World Competition Law and Economics Review*,” 2002, p.205-222.
- Ghosal, Vivek. “Regime Shift in Antitrust,” Working Paper, Georgia Institute of Technology, 2006.
- Ghosal, Vivek. “Discovering Cartels: Dynamic Interrelationships between Civil and Criminal Antitrust Investigations,” *Journal of Competition Law and Economics*, 2007.
- Glaeser, Edward, and Andrei Schleifer. “A Case for Quantity Regulation,” National Bureau of Economic Research, Working Paper No. 8184, 2001.
- Goodpaster, Gary, and David Ray. “Trade and Citizenship Barriers and Decentralization,” *The Indonesian Quarterly* 3, (September) 2000.
- Goodwin, Edward. “Quantitative Restrictions and EC Environmental Law,” *Environmental Focus*, University of Nottingham School of Law, 2001.
- Government of Australia. “Competition Principles Agreement,” Clause 5 (1), 1996.
- Greenberg, Paul A. Six Airlines Target Priceline with Travel Site, *E-Commerce Times*, June 29, 2000. <http://www.ecommercetimes.com/news/articles2000/000629-9.shtml>

- Harding, C., J. Joshua. Regulating Cartels in Europe: A Study of Legal Control of Corporate Delinquency. Cambridge: Oxford University Press, 2004.
- Hay, G., D. Kelley. "Empirical survey of price-fixing conspiracies," *Journal of Law and Economics* 17, 1974, 13–38.
- Homma, T. "Japan Fair Trading Commission's Grand Design for Competition Policy in the 21st Century," Commissioner's Speech, 2002.
- Jaguar Consulting Pty Ltd. "Identification and examination of best practice principles for national regulation," A paper prepared for the National Transport Commission, (November), 2003.
- King, Rawle O. "Medical Malpractice Liability Insurance and the McCarran-Ferguson Act," Congressional Research Service Report for Congress, 2003.
- Kleiner, Morris, and Robert Kurdle. "Does Regulation Affect Economic Outcomes," *Journal of Law and Economics* 43, 2000, 547-82.
- Landgrebe, Jonathan. "The mobile telecommunications market in Germany and Europe: Analysis of the regulatory environment," Working Paper Ludwig-Maximilians University (Munich), 2004.
- Langley, Alison. "The growing problem of obesity means that American food companies must face increasing scrutiny abroad," *New York Times News Service*, (August 9) 2003.
- Legnetti, Paul. "Ink, Paint and Plastics Applications," Presented at the Annual Conference on Hazardous Waste Minimization and Environmental Regulation," (September) 1992.
- Lexchin, Joel. "Voluntary Self-Regulatory Codes: What Should We Expect?" *American Journal of Bioethics*, p. 49- 50, 2003.
- Littlefield, Timothy R. "FDA Regulation of Cranial Remodeling Devices," *Journal of Prosthetics and Orthotics* 16, 2004, p.35-38.
- MacAvoy, Paul. Industry Regulation. New York: W.W. Norton & Company, 1992.
- McKinsey Global Institute, Employment Performance, Washington D.C.: McKinse and Company, 1994. Motta, M. Competition Policy. Cambridge University Press, 2004.
- Muris, Timothy J. "Creating a Culture of Competition: The Essential Role of Competition Advocacy," International Competition Network Panel on Competition Advocacy and Antitrust Authorities, Naples, Italy, (September 28) 2002.

- New York Times. “FTC Chief Calls Role of Agencies Inflationary,” (October 8) 1974.
- Netz, Janet. “Price Regulation: A (Non-Technical) Overview,” in Bouckaert, Boudewijn and De Geest, Gerrit (eds.), *Encyclopedia of Law and Economics, Volume III, The Regulation of Contracts*. Cheltenham, Edward Elgar, 2000.
- NordREG. “The Integrated Nordic End-User Electricity Market: Feasibility and Identified Obstacles,” Nordic Energy Regulators, 2006.
- Office of Fair Trading (UK). “Switching Costs,” Economic Discussion Paper 5 (Annex C – case studies), A report prepared for the Office of Fair Trading and the Department of Trade and Industry by National Economic Research Associates, April 2003.
- Office of Fair Trading (UK). “The Control of Entry Regulations and Retail Pharmacy Services in the UK,” January 2003.
- Ogando, Joseph. “Safety Nets,” *Design News*, 2003.
- Organization for Economic Cooperation and Development. “The OECD Report on Regulatory Reform: Synthesis,” 1997.
- Organization for Economic Cooperation and Development. “Regulatory Reform in Japan: The Role of Competition Policy in Regulatory Reform,” 1999.
- Organization for Economic Cooperation and Development. “Competition in Local Services: Solid Waste Management,” 2000.
- Organization for Economic Cooperation and Development. “Competition and Regulation Issues in the Pharmaceuticals Industry,” 2001.
- Organization for Economic Cooperation and Development. “Regulatory Policies in OECD Countries: from Interventionism to Regulatory Governance,” 2002.
- Organization for Economic Cooperation and Development. “Regulatory Impact Analysis: Inventory,” 2004.
- Organization for Economic Cooperation and Development. “Guiding Principles for Regulatory Quality and Performance,” 2005.
- Organization for Economic Cooperation and Development. “Competition on Merits,” 2005.
- Panchapakesan, Bala. “Repositioning in Tough Economic Times,” *PaperAge*, (October) 2003, p.34-37.

- Pitofsky, Robert. "Self Regulation and Antitrust," Speech by Chairman of the U.S. Federal Trade Commission, 1998. Richardson, J.D., Graham, E.M. (Eds.). Global Competition Policy. Institute for International Economics, 1997.
- Rubin, Paul. . "Information Regulation (Including Regulation of Advertising," in Bouckaert, Boudewijn and De Geest, Gerrit (eds.), Encyclopedia of Law and Economics, Volume III, The Regulation of Contracts. Cheltenham, Edward Elgar, 2000.
- Salies, Evens. "A Measure of Switching Costs in the GB Electricity Retail Market," Observatoire Français des Conjonctures Économiques, (January) 2006.
- Sappington, David and Gregory Sidak. "Anticompetitive Behavior by State-Owned Enterprises: Incentives and Capabilities," in Competing with the Government: Anticompetitive Behavior and Public Enterprises, Rick Geddes (Ed.), Hoover Institution, 2004.
- Schiffirin, Anya. "Top U.S. Investment Banks under Antitrust Microscope," (December 1, 2000). http://www.cnn.com/2000/TECH/computing/12/01/banks_antitrust.idg/index.html
- Stephen, Frank, and James Love. "Regulation of the Legal Profession," in Bouckaert, Boudewijn and De Geest, Gerrit (eds.), Encyclopedia of Law and Economics, Volume III, The Regulation of Contracts. Cheltenham, Edward Elgar, 2000.
- Sutton, John. "Gibrat's Legacy," *Journal of Economic Literature*, 1997, 40-59. Sutton, John. Sunk Costs and Market Structure. Cambridge: MIT Press, 1992. Sutton, John. Technology and Market Structure. Cambridge: MIT Press, 1996.
- Terzic, Branko, Berthold Wurm and Yorck Dietrich. "Germany: Taking the Lead in Electricity and Gas," *Public Utilities Reports*, January 2000. <http://www.pur.com/pubs/3382.cfm>
- Valentine, Debra. "Industry Self-Regulation and Antitrust Enforcement," Speech by the General Counsel of the U.S. Federal Trade Commission, 1998.
- Viscusi, W.K., Harrington, J.E., Vernon, J.M., Economics of Regulation and Antitrust. Cambridge: MIT Press, 2005.
- Wadhwa, Mayank. "Parking Space for the Poor: Restrictions Imposed on Marketing & Movement of Agricultural Goods in India," Research Internship Papers, Centre for Civil Society, 2001.
- White, Lawrence J. "Why is the SEC Protecting the Big Three Bond Raters?" *The American Banker*, (June 29) 2001.

Приложение А

ОПРЕДЕЛЕНИЕ РЫНКА И СТРУКТУРНЫЙ АНАЛИЗ

В том случае, если создается впечатление, что норма регулирования оказывает существенное отрицательное воздействие на конкуренцию, может быть полезно провести более формальный анализ соответствующего рассматриваемого рынка и его структуры в рамках более детальной оценки второго этапа. Этот анализ в большей степени созвучен анализу, проводимому конкурентными ведомствами. С учетом этого, есть смысл проконсультироваться с представителями других государственных органов, у которых накоплен опыт работы по проведению политики поддержки конкуренции¹.

1. Законодательство о поддержке конкуренции становится все сильнее и применяется все более эффективно во многих странах. Европейский Союз внес важные изменения в практику применения норм конкуренции и требует большего внимания к обеспечению конкурентоспособности рынков. Материалы в работе Эехоффа (2004) доказывают необходимость проявления конкурентными органами бдительности в отношении обеспечения конкуренции и роста на недавно дерегулированных рынках Европы. Серьезные изменения произошли в реализации соглашений о фиксировании цен в Европе; детально эти сдвиги рассматривают Хардинг и Джошуа (2004). Мотта (2004, сс. 9-17) дает обзор политики поддержки конкуренции в отдельных европейских странах и ЕС. Япония и Австралия, в частности, недавно сделали особый упор на политику поддержки конкуренции и обсуждают возможность гармонизации своего законодательства в этой области с законами своих основных торговых партнеров (Кэссиди 2001, Хомма 2002, ОЭСР 1999, а также Ричардсон и Грэм 1997). За последние два десятилетия США значительно ужесточили правоприменительную практику в отношении картелей; Эти сдвиги рассматривает Госал (2006). После десятилетних обсуждений ожидается, что Китай примет свой закон «Об антимонопольной деятельности» в 2006-07 году (Буш, 2006). Индия

Возникает законный вопрос: почему формальный анализ определения рынка и его структуры может помочь в оценке воздействия норм регулирования на конкуренцию? Одной из задач формального анализа является оценка вероятности антиконкурентного поведения и реализации рыночной силы. Как мы отмечали в ряде мест в Разделе 4, бесконечное множество положений и норм регулирования может создавать барьеры для входа фирм на рынок и ухода с него, что влечет за собой изменения в структуре рынка. Уменьшение притока фирм на рынок и/или повышение оттока с него может привести к существенному росту рыночной концентрации и вероятности того, что фирмы воспользуются своей рыночной силой и предпримут антиконкурентные действия. Постольку, поскольку концентрация на рынке связана с вероятностью антиконкурентного поведения, этот вопрос стоит подвергнуть формальному анализу. Например, в классической статье Хей и Келли (1974) показана четкая связь между структурой рынка – с небольшим числом фирм и высоким уровнем концентрации – и возникновением координации цен и объемов производства (согласованных действий). После формального определения соответствующего рынка можно провести оценку вероятного вреда для конкуренции в соответствии с действующими в стране рекомендациями по критическим пороговым уровням концентрации. Мы еще раз отмечаем, что хотя данные по уровням концентрации полезны для оценки вероятности злоупотребления рыночной силой, при полной оценке последствий реализации рыночной силы необходимо принимать во внимание вопросы, связанные с барьерами для входа на рынок и конкурентным поведением фирм, действующих на рынке.

Затем мы проходим этап определения соответствующего – имеющего экономический смысл – рынка. Ключевой вопрос, который задается на этом этапе, звучит так: Является ли товар, который продает одна фирма, хорошим заменителем товара, реализуемого другой фирмой? Степень заменяемости товаров двух фирм зависит от таких факторов как характеристики товара и географическое положение. Давайте рассмотрим несколько примеров

приняла свой новый закон «О конкуренции» в 2002 и создала Комиссию по конкуренции (Бхаттачарджеа, 2003). В этом контексте полезная синергия может возникнуть в процессе сотрудничества между должностными лицами, занимающимися применением конкурентного законодательства, и специалистами, которые проводят оценку норм регулирования.

- По своим характеристикам автомобили отличаются высокой степенью дифференцированности. Потребители, предпочитающие такие большие представительские автомобили как «Роллс-Ройс», отличаются от тех, кто покупает небольшие экономичные автомобили типа «Смарт Кар». Иными словами, как правило, потребители не считают эти два автомобиля товарами-заменителями. И напротив, кукуруза, которую выращивают на двух соседних фермах, может быть практически идентичной по своему вкусу и другим характеристикам, и тогда в глазах потребителей урожаи кукурузы двух ферм будут хорошими (если не идеальными) заменителями
- Производитель, продающий электроэнергию в Норвегии, не конкурирует с производителем, продающим электроэнергию в Португалии. Аналогичным образом, продавцы электричества в штате Калифорния не конкурируют с такими же продавцами из штата Флорида. Эти рынки остаются географически обособленными из-за ограниченных возможностей электропередачи. Иными словами, электроэнергия, поставляемая на один рынок, может не быть заменителем для другого, географически обособленного рынка. И напротив, карандаши для школьников, которые выпускаются разными производителями, продаются по всей стране, и на этом рынке нет никакой географической обособленности.

Таким образом, при определении соответствующего рынка мы должны рассматривать фирмы и товары, которые напрямую конкурируют друг с другом, а это требует тщательной оценки:

- Соответствующих товаров;
- Соответствующей географии.

Из приведенного выше примера видно, что рынок малолитражных автомобилей должен быть определен как рынок, не включающий представительские машины класса «люкс». А группа фирм, продающих электроэнергию в одной части страны (например, в Калифорнии), вполне может отличаться от поставщиков электроэнергии в другой части страны (например, во Флориде).

Определить соответствующий рынок важно для того, чтобы оценить потенциальное воздействие на потребителей. Давайте рассмотрим несколько примеров:

- Если производители электроэнергии в Калифорнии прибегают к действиям, которые могут наносить вред конкуренции – например, фиксировать цены – ожидается, что это окажет негативное воздействие на потребителей электроэнергии в Калифорнии, но никак не отразится на потребителях во Флориде.
- Представим себе, что национальный орган регулирования повышает стандарты безопасности для рентгеновского оборудования, добиваясь снижения уровня производимого им облучения. Компании сейчас вкладывают дополнительные средства в НИОКР, чтобы достичь уровня этих новых стандартов регулирования. Одни компании смогли за короткий срок и с относительно малыми затратами выполнить новые нормативы, тогда как другим пришлось уйти с рынка. Следствием этой нормы регулирования может стать постоянное изменение числа фирм, конкурирующих на этом рынке и в потенциале повышение рыночной силы и цен, которые придется платить потребителям. Эти последствия придется оценивать применительно к конкретному товарному рынку, затрагиваемому новыми нормами безопасности.
- Доступ к сетям связи компаний, уже действующих на рынке, жизненно необходим для новичков, стремящихся выйти на этот рынок и конкурировать со старожилами. Представим себе, что страна принимает закон, вводящий положение, согласно которому владельцы сетей (компании-старожилы) не обязаны делиться ими с конкурентами. Скорее всего, это положение окажет отрицательное воздействие на ряд рынков, таких как (а) услуги дальней телефонной связи, (б) услуги местной телефонной связи и (в) высокоскоростной Интернет. Отрицательное воздействие этого положения на эти три рынка может существенно отличаться. Например, если у конкурентов не будет надежного и адекватного доступа к сети, конкуренции на рынке услуг высокоскоростного Интернета может быть нанесен весьма чувствительный удар.

Таким образом, любая оценка конкуренции должна быть ориентирована на соответствующий – имеющий экономический смысл – рынок и действующие на нем компании.

После того, как определен соответствующий рынок, после рассмотрения характеристик товара и географических факторов,

можно посмотреть на несколько переменных, которые определяют структуру рынка.

- *Количество фирм:* В принципе, чем больше число фирм на соответствующем рынке, тем меньше беспокойства о рыночной силе. Небольшое число участников рынка не обязательно плохо для конкуренции – все зависит от масштабов барьеров для входа и потенциально – от преобладающего типа конкуренции (например, на конкурсных рынках в противоположность обычным рынкам)².
- *Распределение фирм по размеру:* Являются ли фирмы, действующие на соответствующем рынке, более или менее равными по размеру или имеют место существенные различия в размерах? Например, представим себе, что на рынке 20 фирм, но распределение фирм по размеру чрезвычайно неоднородно – рыночная доля крупнейшей фирмы составляет 80%, а остальным 19 достается лишь 20% объема производства. Если фирмы чрезвычайно неоднородны по размеру, эта неоднородность будет иметь потенциальные последствия для конкурентоспособности рынка. Вполне может получиться так, что доминирующая фирма не сталкивается с эффективной конкуренцией со стороны мелких фирм, но обладает значительной рыночной силой.
- *Концентрация производства:* При помощи этого показателя мы измеряем, в какой степени сбыт или производственные мощности сконцентрированы в руках нескольких участников рынка. Например, можно просто измерить совокупную долю продаж трех или четырех крупнейших фирм на рынке. В конкурентных ведомствах, как правило, используется индекс Херфиндаля-Хиршмана (ИХХ). Высокое значение ИХХ означает высокий уровень концентрации продаж (или

-
2. Например, Бреснан и Рейсс (1991) изучают возможности входа на местные рынки различных профессиональных услуг – медицинских, стоматологических и т.д. Они обнаружили, что начиная с монопольного поставщика услуг появление даже одного дополнительного поставщика ведет к существенному падению нормы прибыли, тогда как с появлением следующих конкурентов норма прибыли снижается уже гораздо более низкими темпами. Их результаты, похоже, указывают на то, что для получения потребителями низких цен и снижения нормы прибыли производителей не обязательно требуется большое число конкурентов.

производственных мощностей) в руках небольшого числа фирм. Ожидается, что в принципе рост ИХХ повышает вероятность злоупотребления рыночной силой с перспективой повышения цен для потребителей.

Взяты в сочетании, переменные, связанные с количеством фирм, распределением фирм по размерам и концентрацией производства, могут быть использованы для того, чтобы получить общее представление о структуре соответствующего рынка, что позволит нам сделать вывод о состоянии конкуренции на рассматриваемом рынке. Важно отметить, что высокий уровень концентрации или наличие небольшого числа фирм не обязательно означают возможности для злоупотребления рыночной силой. Для надлежащей оценки также понадобится проанализировать масштабы барьеров для входа и конкурентного поведения фирм, действующих на рынке. Например, более высокий уровень концентрации в сочетании с высокими барьерами для входа повышает вероятность злоупотребления рыночной силой со стороны фирм-старожилов рынка.

Во **Вставке А1** приводится информация, иллюстрирующая концепции структуры рынка.

Вставка А1: Структура рынка**Пример 1. Гипотетический рынок.**

Рассмотрим рынок, на котором действуют пять фирм с долями 40%, 25%, 20%, 10% и 5%. Распределение по размерам отличается неоднородностью в том смысле, что у крупнейшей фирмы большая доля, но доли второй и третьей фирм не намного меньше.

- Степень концентрации производства четырех фирм (C_4) = 95%.
- Индекс Херфиндаля-Хиршмана (ИХХ) определяется следующим образом. Пусть на рынке действует N фирм, Q – это общий объем производства всех фирм на соответствующем рынке,

а q_i – это объем производства i -ой фирмы; $Q = \sum_{i=1}^N q_i$. Пусть s_i будет

рыночной долей i -ой фирмы; $s_i = \frac{q_i}{Q}$. $ИХХ = \sum_{i=1}^N (s_i^2)$.

На рассматриваемом гипотетическом рынке $ИХХ = 40^2 + 25^2 + 20^2 + 10^2 + 5^2 = 2,750$.

Пример 2: Рыночные доли производителей самолетных двигателей (приблизительные цифры на 2001 год).

«Дженерал электрик» 42%; «Пратт энд Уитни» 32%; и «Роллс-Ройс» 26%. Хотя наибольшая доля рынка у «Дженерал электрик», распределение по размерам не отличается чрезмерной неоднородностью.

- $C_4 = 100\%$.
- $ИХХ = 1764 + 1024 + 676 = 3464$.

Пример 3: Рыночные доли поисковых Интернет-систем (приблизительные цифры на 2005 год).

«Интернет эксплорер» 85%; «Файерфокс» 5%; «Мозилла» 4%; AOL 2%; Эм-Эс-Эн 2%; «Нетскейп» 1%; и «Опера» 1%. Наибольшая доля рынка у «Интернет эксплорер», а распределение по размерам отличается чрезвычайной неоднородностью.

- $C_4 = 96\%$.
- $ИХХ = 7225 + 25 + 16 + 4 + 4 + 1 + 1 = 7276$.

Пример 4: Рыночные доли сетей супермаркетов в Великобритании. (Источник: ВВС, 8 февраля 2006 года.)

«Теско» 31%; «Асда» 17%; «Сейнсбериз» 16%; «Моррисонз» 11%; «Соммерфилд» 6%; «Уэйтроуз» 4%; «Айсланд» 2%; а совокупная доля остальных (более мелких) супермаркетов составляет 13%. Доля «Теско» в два раза превосходит рыночную долю его ближайшего соперника, следующие три сети более или менее равны. (Хотя при расчете ИХХ в качестве географического рынка принимается вся территория страны, скорее всего, на рынке присутствует какая-то географическая сегментация, и если пойти по этому пути, уровни концентрации придется рассчитывать для каждого географически самостоятельного рынка. Но мы здесь не будем усложнять ситуацию.)

- $C4=75\%$
- ИХХ (для 7 основных фирм) = $961+289+256+121+36+16+4=1683$.

Из примеров 2-4 мы видим, что самый высокий ИХХ на рынке поисковых Интернет-систем - 7276, а самый низкий – на рынке сетей супермаркетов Великобритании - 1683. Столь большое отличие в уровнях ИХХ объясняется тем, что фирма «Майкрософт» контролирует 85%, а у ведущей сети супермаркетов «Теско» всего 31%. ИХХ представляет собой более точный показатель, чем $C4$, поскольку он принимает во внимание распределение по размерам. Общий вывод по результатам анализа состояния конкуренции состоит в том, что у рынков с более высоким ИХХ больше потенциальных возможностей для реализации рыночной силы.

Шаги по оценке можно представить себе следующим образом.

1. Определение соответствующего товарного и географического рынков

Это принципиально важный первый шаг для надлежащей оценки воздействия положения и нормы регулирования. Рассмотрим несколько гипотетических примеров, чтобы проиллюстрировать вопросы определения товарного и географического рынков.

- Регулирование: Представим себе, что региональные органы власти ввели ограничения на ввоз товаров в их регион. Также представим себе, что эти ограничения касаются сельскохозяйственной продукции. К определению товарного и географического рынка можно подойти следующим образом:
 - Товарный рынок: Во-первых, составим перечень всех сельскохозяйственных продуктов, на которые распространяется регулирование. Это дает нам более

широкое определение товарного рынка. Во-вторых, выясним, какие конкретно продукты из этого общего перечня (картофель? кукуруза?), вероятно, пострадают больше. Таким образом, товарное определение может быть дано на двух уровнях: более широком и более узком.

- Географический рынок: Широкое определение включает весь затронутый регион. Если, скажем, какая-то часть региона (Восток?) затронута в большей степени, она может составить более узкое определение географического рынка.
- Регулирование: Представим себе, что «дедушкина оговорка» разрешает действующим электростанциям не соблюдать новые стандарты по загрязнению окружающей среды в течение пяти лет, но все новые электростанции (построенные либо расширяющимися компаниями-старожилами, либо новичками на рынке) обязаны соответствовать новым стандартам.
 - Товарный рынок: Электроэнергия.
 - Географический рынок: Лучше всего подойти к анализу географических границ с рассмотрения того, сегментирован ли рынок с точки зрения сети электропередач или его можно считать единым целым. В США, например, если в штате Калифорния принимается новый закон об охране окружающей среды, который включает «дедушкину оговорку», это вряд ли повлияет на рынок во Флориде. Таким образом, соответствующий географический рынок лучше ограничить территорией штата.
- Регулирование: Представим себе, что ветеринарам запрещено рекламировать свои услуги по телевидению или по Интернету.
 - Товарный рынок: ветеринарные услуги.
 - Географический рынок: вся территория страны. Поскольку это ограничение распространяется на всех представителей этой профессии, никакой географической сегментации на рынке не возникает.

2. Оценка структуры соответствующего рынка

После того, как мы определили соответствующий рынок посредством указанных выше шагов, мы переходим к анализу следующей информации:

- Количество фирм на рынке. Это будет список всех участников соответствующего рынка. Если составление полного списка невозможно, следует определить, по крайней мере, основных участников рынка³.
- Разброс фирм по размеру на рынке. В принципе, установить рыночную долю каждого участника рынка нелегко. Приблизительное представление можно получить, сгруппировав фирмы по категориям – малые, средние и крупные предприятия – и подсчитав число компаний в каждой категории.
- Концентрация. В принципе, индекс концентрации Херфиндаля-Хиршмана (ИХХ) сложно рассчитать, поскольку получить данные об уровнях производства конкретных участников рынка может оказаться нелегко. Чтобы рассчитать этот индекс, следует, по возможности, пользоваться рыночными долями основных участников рынка. Возможно, проще будет рассчитать более простой показатель, такой как индекс концентрации четырех или пяти фирм, так как для этого может потребоваться меньше информации.

Как отмечалось выше, конкретные пороговые значения рыночной концентрации или количества фирм на рынке, которые будут использоваться для расчетов, определяются руководящими принципами, действующими в той или иной стране.

3. В идеале хотелось бы получить представление обо всех потенциальных новичках, поскольку это более точно характеризовало бы уровень вероятной конкуренции. Но эту информацию бывает сложно получить.

Приложение В

ПРИМЕР ОЦЕНКИ ВОЗДЕЙСТВИЯ НА КОНКУРЕНЦИЮ НОРМ, РЕГУЛИРУЮЩИХ УСЛУГИ ТАКСИ*

Это приложение содержит пример оценки воздействия на конкуренцию изменения в нормах регулирования перевозок таксомоторным транспортом в гипотетическом городе. Сначала дается характеристика нынешней ситуации и потенциальных последствий. Эти материалы предлагаются для широкого регуляторного обзора и поэтому не ограничиваются оценкой воздействия конкретной нормы на конкуренцию. После этих вводных материалов дается пример оценки воздействия на конкуренцию.

Этот пример оценки относительно краток. Можно легко представить себе и более пространные оценки, особенно для рынков, играющих более значительную экономическую роль.

1. Общая ситуация

1.1 Контекст

Городской совет города Турист – это муниципальное образование, отвечающее за регулирование таксомоторного транспорта. Конечная цель Городского совета, исполняющего свои функции, состоит в обеспечении эффективного функционирования рынков услуг такси и получения максимальной выгоды потребителями, владельцами такси и экономикой в целом. Турист – это город, где находится целый ряд

* Этот пример оценки воздействия на конкуренцию был выполнен Мартой Троя-Мартинес.

туристических достопримечательностей. На долю туристов приходится 60% всех поездок на такси в городе. В целях защиты туристов Городской совет в прошлом жестко регулировал деятельность такси.

Несмотря на высокий уровень регулирования, потребители достаточно много жаловались на отсутствие такси как в пиковые часы, так и ночью. По инициативе Министерства транспорта и местных органов власти Городской совет проанализировал действующие нормы регулирования. Было установлено, что действующие нормы регулирования не всегда отвечали общественным интересам, поэтому совет предложил новые нормы регулирования, призванные:

- Обеспечить эффективное функционирование рынка такси, гарантировать безопасность, качество и доступность в любое время дня и ночи и
- Обеспечить максимальную выгоду для потребителей в соответствии с интересами общества.

1.2. Характеристика действующих норм регулирования и существующих условий

На основе закона «О тарифах» Городской совет с 1978 года был обязан устанавливать нормы регулирования таксомоторных перевозок, что включало три аспекта: регулирование входа на рынок, регулирование качества и регулирование тарифов. На сегодняшний день Городским советом выдано 2562 действующих лицензий. За последние три года городские власти выдали в общей сложности 25 новых лицензий, то есть, число имеющихся лицензий возросло на 1 процент.

Городской совет – муниципальный орган, отвечающий за выдачу лицензий – требует, чтобы все лица, оказывающие услуги такси, имели водительские права, и подвергает проверке их послужной список, прежде чем выдать им лицензию. Потенциальные водители такси должны соответствовать установленным нормам финансовой состоятельности, безопасности пассажиров и других участников дорожного движения, а также технического обслуживания машин. Операторы также должны следить за тем, чтобы находящиеся в их ведении такси отвечали таким же требованиям.

В частности, при проведении проверки водители такси обязаны:

- Представить справку о состоянии банковского счета за последние пять лет;

- Пройти медицинскую комиссию на годность по состоянию здоровья;
- Пройти проверку водительского послужного списка;
- Пройти тесты на знание местной дорожной сети и на знание языка; и
- Отогнать свой автомобиль, который предполагается использовать как такси, в городской гараж на ТО.

Предварительное успешное прохождение проверки обязательно для получения лицензии. Лицензию можно получить двумя способами: во-первых, когда Городской совет выдает новые лицензии и, во-вторых, когда кто-то из нынешних водителей такси хочет продать свою лицензию. В обоих случаях новичок должен внести за лицензию определенную плату.

Ввиду ограничений для входа и в целях предотвращения злоупотребления рыночной силой орган лицензирования устанавливает плату за расстояние, варьирующуюся в определенных временных и территориальных поясах, а также первоначальную плату за вызов. В правилах не говорится, имеют ли водители такси право предоставлять скидки. Хотя иногда о такой скидке с водителем можно договориться заранее, особенно если речь идет о поездке на большое расстояние, такие скидки остаются редкостью. При необходимости плата за проезд повышается с ростом инфляции и рыночных цен на бензин. Совет также определяет характеристики счетчиков, устанавливаемых на такси, и регулярность их проверки.

Различные потребительские и туристические ассоциации отмечали, что цель нынешней системы регулирования состоит в том, чтобы защищать старожилов рынка, а не потребителей. Утверждалось, что условия получения лицензии (замена действующего держателя лицензии или приобретение одной из дополнительных лицензий, изредка выдаваемых городскими властями) ограничивают вход на рынок.

Как следствие, возник серьезный дисбаланс спроса и предложения, благодаря которому спекулянтам выгодно обращаться за лицензией и получать ее (по регулируемой цене), а затем продавать ее по высокой рыночной цене, получая солидную прибыль. Недостаточное предложение также снижает качество услуг: например, за последние пять лет время ожидания существенно возросло, поскольку число такси, работающих в течение дня, уменьшилось с 9,2 до 7,9 автомобиля на 10 000 человек, и на рынке появилось некоторое

количество незаконных такси. Особенно сложно найти такси ночью (в настоящее время ночью работают всего 5,7 такси на 10 000 человек), так как из-за низкого коэффициента использования и высокой вероятности встретить «плохих» клиентов водители такси в ночное время зарабатывают меньше за один час, чем в дневное. Кроме того, поскольку большинство таксистов – семейные люди, они не проявляют особого желания работать ночью.

1.3. Альтернативы

Рассматривается пять основных альтернативных варианта действий:

- Отказ от каких-либо действий;
- Сохранение системы лицензирования с постепенной отменой ограничения по количеству лицензий, но оставляя без изменения регулирование платы за проезд, включая более высокий тариф в ночные часы;
- Сохранение системы лицензирования с постепенной отменой ограничений по количеству лицензий и регулирования платы за проезд;
- Переход на систему франчайзинга; и
- Отмена всех норм регулирования.

2. Пример оценки конкуренции

Ниже прилагается оценка состояния конкуренции, подготовленная для Городского совета города Турист с учетом указанных обстоятельств. Итоги этой оценки не обязательно будут абсолютно одинаковыми во всех обстоятельствах, поэтому другие оценки воздействия норм регулирования такси на конкуренцию вполне могли прийти к другим заключениям. Городской совет должен затем принять решение относительно дальнейших действий на основании, в частности, результатов оценки воздействия на конкуренцию, но не будучи по закону обязан следовать рекомендациям, содержащимся в этой оценке.

2.1. Задачи регулирования

Задачи регулирования состоят в том, чтобы:

- Обеспечить эффективное регулирование рынка такси, гарантировать обеспечение безопасности, качества и доступности в любое время дня и года; и
- Обеспечить максимальную выгоду потребителям в соответствии с общественными интересами.

2.2. Варианты регулирования

Варианты регулирования таковы:

Вариант 1: Не предпринимать никаких действий, но сохранить действующую схему регулирования, при которой Городской совет (муниципальный орган регулирования) продолжает регулировать доступ на рынок посредством обязательной системы лицензирования, ограничивающей количество лицензий на рынке. Посредством этой системы лицензирования Городской совет также обеспечивает соблюдение качественных требований, предъявляемых к водителям такси. В частности, для получения лицензии соискатель подвергается проверке, в рамках которой он обязан представить выписку из своего банковского счета за последние пять лет; пройти медицинскую комиссию на годность по состоянию здоровья; пройти проверку своего водительского послужного списка; сдать тесты на знание местной дорожной сети и на знание языка; и пройти со своим автомобилем ТО в городском гараже. Более того, Городской совет также определяет структуру и максимальный уровень тарифов, по которым могут взимать плату за проезд водители такси.

Вариант 2: Сохранить действующую систему лицензирования, которой пользуется Городской совет, но постепенно отменить ограничения по количеству лицензий. Городской совет будет взимать с новичков плату по фиксированной ставке для покрытия затрат, связанных с удостоверением способности к управлению автотранспортным средством, знаний, необходимых для предоставления услуг, годности водителя по состоянию здоровья, наличия страхового полиса ОСАГО и проведения ТО автомобиля. Городской совет также сохранит регулирование тарифов оплаты услуг такси, но введет более высокий тариф для пользования такси в ночные часы и обяжет водителей такси размещать этот преискуртант с внешней стороны автомобиля.

Вариант 3: Отменить регулирование максимальных тарифов и правило «первым прибыл -первым отъезжай», действующее на стоянках такси, но в остальном сохранить нормы регулирования Варианта 2.

Вариант 4: Ввести систему франчайзинга, при которой все таксомоторные компании будут конкурировать между собой за оказание лучшей услуги по соотношению цена-качество. Компании, предложившие наилучшие условия, получают франшизы, которые в дальнейшем будут периодически выставляться на повторные торги. В рамках этой системы франчайзинга Городской совет возложит разбирательство жалоб на операторов такси, которые будут нести ответственность за удовлетворительное разрешение каждой жалобы. Держатели франшиз, нарушающие городские стандарты, будут наказываться штрафами, а, возможно, и лишением франшизы. Предполагалось выдать четыре франшизы.

Вариант 5: Отменить все нормы регулирования. В частности, обязать отрасль ввести добровольную систему регистрации (сертификации) под управлением Городского совета, чтобы потенциальные клиенты могли свободно принять решение, какой службой такси воспользоваться – сертифицированной или более дешевой, нерегулируемой.

2.3. *Затрагиваемый рынок*

Товарный рынок, непосредственно затрагиваемый нормами регулирования – это рынок услуг такси, к которым относятся все автомобили, обеспечивающие доставку пассажиров «от двери до двери» по требованию в рамках муниципальной территории города. Этот рынок можно сегментировать с учетом того, как клиенты обращаются за получением этой услуги. Согласно этому критерию, можно выделить следующие сегменты: рынок заказов такси по телефону, рынок на стоянках такси и рынок такси, остановленных за пределами стоянок. Границами рынка является территория муниципалитета, на которой действуют нормы регулирования, издаваемые Городским советом, так как такси могут брать пассажиров в районе, где действует их лицензия.

Любое существенное воздействие на другие элементы цепочки поставок (например, поставку специальных устройств для такси, таких как счетчики) маловероятно.

Хотя уровень концентрации на рынке не высок (на январь 2006 года действовали 2562 лицензии; из них большая часть принадлежала водителям, занимающимся индивидуальной трудовой деятельностью, которые пользуются собственными машинами), а уровень

дифференциации низок⁴, конкуренция на определенном выше рынке весьма слаба – для рынка характерен серьезный дисбаланс спроса и предложения (особенно ночью), а водители такси, по-видимому, не прилагают особых усилий, чтобы улучшить обслуживание с целью привлечения клиентов. Эта ситуация является следствием:

- Недостатка информации как о ценах, так и о качестве, который мешает клиентам выбрать наиболее подходящую для них услугу (например, когда они заказывают такси по телефону, они не знают, что это будет за автомобиль);
- Искусственного ограничения количества водителей такси на рынке (за последние три года городские власти увеличили число имеющихся в наличии лицензий всего на 1 процент), которое мешает потенциальным водителям выходить на рынок, даже когда предложение на нем отстает от спроса; и
- Традиции, поддерживаемой таксистами посредством взаимных угроз, по которой клиенты на стоянке такси должны взять первое такси из очереди, а не выбирать тот автомобиль, который они могли предпочесть по каким-то качественным характеристикам.

Отражением того факта, что цены превышают конкурентный уровень, а предложение отстает от спроса, является огромная цена лицензий, когда они перепродаются новичкам на неофициальном рынке, и длинные списки желающих такую лицензию приобрести.

Тем не менее, острота конкуренции отличается от сегмента к сегменту. В принципе, рынок заказов такси по телефону может быть весьма конкурентным, так как потенциальные клиенты могут, поискав, собрать и сравнить информацию о различных расценках при сравнительно небольших затратах на поиск (например, заплатив за телефонный звонок). Более того, в этом сегменте относительно вероятны постоянные клиенты, что обеспечивает поддержание качества услуги на надлежащем уровне. На рынке на стоянках такси возможности для конкуренции ограничены, поскольку клиенты обязаны брать первое такси из очереди (принцип «первым прибыл - первым отъезжай»). Наконец, на рынке такси, остановленных за пределами официальных стоянок, возможности выбора могут быть ограничены - особенно если такси приезжают

4. Степень дифференциации означает объем модификаций, которые могут быть внесены в услугу с тем, чтобы она отличалась от услуг, оказываемых конкурентами.

нечасто – и клиентам приходится брать первое проходящее мимо свободное такси. В такой ситуации сложно поддерживать ценовую конкуренцию, так как при нежелании потребителей искать другие предложения снижение цены, по всей вероятности, будет неприбыльным, а повторных обращений практически нет (например, если таксист в одностороннем порядке снижает цену, это не означает, что спрос на его услуги возрастет).

2.4. Оценка воздействия на конкуренцию

2.4.1 Вариант 1

Имеющие лицензию таксисты будут и впредь пользоваться плодами описанной выше слабой конкуренции.

2.4.2 Вариант 2

Рост числа имеющихся в наличии лицензий, как ожидается, повлечет за собой снижение первоначальных фиксированных затрат, требующихся для входа на рынок. Более того, постольку, поскольку будет обостряться конкуренция, можно ожидать тенденции к инновационному предложению услуг.

Отмена ограничений по количеству лицензий снизит барьеры для входа и, таким образом, даст импульс конкуренции. В сочетании со снижением затрат это окажет нажим на тарифы, заставляя снижать цены на услуги, которые теперь будут легко доступными для потребителей. Это должно позволить рынку функционировать более эффективно, а потребителям – делать более осведомленный выбор. Кроме того, увеличение числа новых конкурентов на рынке также приведет к уменьшению времени ожидания и, тем самым, повысит среднее качество обслуживания.

2.4.3 Вариант 3

Воздействие на конкуренцию такое же, как в Варианте 2, с отличием в том, что обеспечивать поддержание конкурентных тарифов с той же эффективностью будет сложнее. В частности, сложно предсказать с какой-либо степенью определенности, каким будет итоговое воздействие на тарифы. С одной стороны, тарифы могут снизиться, если конкуренция будет обостряться и если уменьшатся первоначальные затраты по входу на рынок. Но с другой стороны, они могут и возрасти, если рост предложения повлечет за собой снижение

коэффициента загрузки такси⁵ или если конкурентная среда не будет создана по вине рынка (который функционирует не без сбоев), в том числе из-за незнания приезжими потребителями особенностей новой системы такси и необходимости договариваться о плате за проезд с водителем.

С учетом того, что 60% пассажиров такси – это туристы, а большинство из них вряд ли будет знать, что плата за проезд может варьироваться или что о плате можно договориться, есть основания беспокоиться о том, что многие таксисты могут прибегнуть к тактике объявления фиксированных цен.

2.4.4 *Вариант 4*

Результаты принятия этого варианта представляются неоднозначными. Многое будет зависеть от того, успешно ли будет развиваться конкуренция.

Если успешно, то можно ожидать, что тарифы снизятся, а качество и имеющаяся в наличии информация возрастут, что позволит рынку функционировать более эффективно, а потребителям – делать более осознанный выбор.

Однако если вместо конкуренции рынок пойдет по пути согласованных действий, можно будет ожидать повышения тарифов и снижения качества. Это возможный сценарий, так как уровень концентрации и барьеры для входа, как ожидается, повысятся (например, на рынке смогут действовать, по сути, лишь крупные компании).

2.4.5 *Вариант 5*

При этом варианте ожидается снижение затрат, связанных с входом на рынок и соблюдением стандартов качества. Таким образом, можно рассчитывать на дополнительный приток конкурентов на рынок. Средние тарифы, как ожидается, уменьшатся в результате снижения затрат и обострения конкуренции, но качество, по всей видимости, упадет из-за отсутствия контроля за качеством и недостаточных стимулов для инвестирования в качество у владельцев такси (за исключением такси, заказываемых заранее).

-
5. С учетом того, что большая часть затрат – фиксированные, для того, чтобы окупить все затраты потребуются поднять тарифы на проезд.

Так как ни качество, ни тарифы регулироваться не будут, потребители будут в еще большем замешательстве по поводу качества и цен предлагаемых услуг. Как следствие, пострадать может благосостояние менее информированных потребителей, таких как туристы, среди которых высок процент пользователей такси, поскольку многие несертифицированные такси, скорее всего, будут обдирать их как липку. Сурово наказывать таксистов за мошенничество или за несоблюдение первоначальных устных договоренностей о цене (когда поездка уже завершена) невозможно, поскольку даже изъятие лицензии не будет для них катастрофой при небольших затратах, требующихся для входа на рынок. Уже разместившись в такси, особенно с багажом, пассажиры мало что могут сделать, если водитель отказывается выполнять свои первоначальные обязательства.

2.5. *Заключения*

Вариант 1, по всей вероятности, окажет наиболее пагубное воздействие на конкуренцию, поскольку действующие нормы регулирования устанавливают ненужные барьеры для входа на рынок, которые не только подрывают конкуренцию, но и лишают потребителей свободной информации, необходимой им для принятия осознанного решения. Как следствие, от этого пострадают качество и доступность предлагаемых услуг. Предложения 2 и 3, напротив, обещают ряд выгод, связанных с развитием конкуренции, так как в отличие от действующих норм регулирования они не создают искусственных ограничений по количеству лицензий, которые сковывали конкуренцию. Считается, что эти варианты помогут обеспечить потребителям высокое качество и надлежащую доступность услуг. Тем не менее, при Варианте 3 обеспечение соблюдения конкурентных тарифов не будет столь эффективным. Сложно предсказать, сможет ли Вариант 4 покончить с антиконкурентными проблемами, которые были выявлены в Варианте 1. Если он будет успешно реализован, он может дать импульс развитию конкуренции, но при нем велик риск появления согласованных действий, особенно если новые держатели франшиз не смогут легко пробиться на последующие туры торгов. Более того, учитывая нынешнюю рыночную структуру, реализовать вариант с франшизами будет довольно сложно. Наконец, хотя Вариант 5 несет множество выгод, связанных с развитием конкуренции, он не может обеспечить нормального функционирования рынка в городе, в значительной степени ориентированном на туризм, поскольку он не решает проблему асимметрии информации, которой обладают таксист и пассажир. Более того, при этом варианте на рынке не обеспечиваются ни качество, ни безопасность.

Приложение С

ПРИМЕР ОЦЕНКИ ВОЗДЕЙСТВИЯ НА КОНКУРЕНЦИЮ НОРМ РЕГУЛИРОВАНИЯ СТОМАТОЛОГИЧЕСКИХ УСЛУГ*

В настоящем приложении приводится пример оценки воздействия на конкуренцию в результате изменения национальных норм регулирования стоматологических услуг. Сначала дается характеристика ситуации, сложившейся на данный момент, и рассматриваются потенциальные варианты действий. Это материалы, которые обычно входят в общий регуляторный обзор, и, таким образом, не относятся исключительно к оценке воздействия на конкуренцию. После этих вводных материалов дается пример оценки воздействия на конкуренцию.

Этот пример оценки относительно краток. Легко можно представить себе более пространственные оценки.

1. Общая ситуация

1.1. Контекст

Два года назад Парламент провел слушания о состоянии стоматологии, на которых выступали стоматологи, представители страховых компаний, работающих в стоматологии, врачи-гигиенисты и представители потребительских организаций. Из выступлений тех, кто не представлял стоматологическое сообщество, следовало, что стоматологические услуги во все возрастающей степени переходят из

* Этот пример оценки воздействия на конкуренцию был выполнен Мартой Троя-Мартинес.

бюджетной категории, где они оплачиваются государством, в гораздо более дорогостоящую категорию частных услуг. Потребительские организации заявляли, что стоматологи неактивно конкурируют между собой на основе расценок за свои услуги. Конкуренционное ведомство заявило в ходе слушаний, что если бы Генеральный совет по стоматологии не был защищен уполномочивающими его положениями, многие из его действий можно было бы рассматривать как действия организатора картеля. Специалисты по стоматологической гигиене отмечали, что некоторые частные варианты стоматологической помощи, такие как очистка зубов гигиенистом-пародонтологом, были бы гораздо менее дорогостоящими, если им не препятствовала система регулирования всей стоматологической практики в целом. Поскольку система регулирования была введена положением, в котором говорилось, что стоматологическая практика должна регулироваться Генеральным советом по стоматологии, и поскольку считалось, что многие проблемы были обусловлены тем, что большинство мест в Генеральном совете по стоматологии принадлежало врачам-стоматологам, Парламент в рамках своего недавнего закона «О здравоохранении» обязал Министерство здравоохранения пересмотреть свои нормы, регулирующие оказание стоматологических услуг и деятельность стоматологической профессии в целом:

- С целью обеспечения безопасности и квалификации лиц, занимающихся стоматологией, а также надлежащего оказания соответствующих услуг; и
- Во избежание ненужных или непропорциональных ограничений в деятельности по оказанию стоматологической помощи, особенно ограничений, которые могут не отвечать общественным интересам.

1.2. Характеристика действующих норм регулирования и существующих условий

При оказании стоматологической помощи расходы значительной части больных компенсируются государством, тогда как значительную часть доходов стоматологов составляет частная практика. Государственная компенсация ориентирована на несовершеннолетних, безработных, престарелых, инвалидов и лиц с низкими доходами. Расценки на частные услуги значительно выше, чем расценки в преискуранте услуг, оплачиваемых государством. Большая часть стоматологов принимает как частных, так и государственных больных.

На протяжении 37 действовало положение Министерства здравоохранения № 103.4 (а), согласно которому обязанность по проверке квалификации, необходимой для выполнения различного рода стоматологических процедур, за исключением челюстно-лицевой хирургии, возлагалась на профессиональный орган регулирования, Генеральный совет по стоматологии.

Согласно требованию Генерального совета по стоматологии, любые лица, имеющие стоматологическую практику или осуществляющие контроль за оказанием стоматологической помощи, обязаны быть, по крайней мере, дипломированными специалистами в области стоматологии (иметь диплом врача-стоматолога), пройдя программу подготовки, сертифицированную Генеральным советом по стоматологии, и оставаться действительными членами Генерального совета по стоматологии с хорошей репутацией.

Генеральный совет по стоматологии постановил, что для того, чтобы оставаться членом с хорошей репутацией, врач-стоматолог обязан соблюдать «этические нормы» Совета. Эти этические нормы включают:

- Честность в расчетах с клиентами (плата с больных должна взиматься в соответствии с расценками, фигурирующими в прейскуранте по данному виду услуг);
- Отказ от рекламы своих услуг в газетах или на досках общественных объявлений, размеры которых превышают 10 см x 20 см;
- Отказ от переманивания клиентов у других стоматологов;
- Отказ от работы на корпорацию и от найма стоматолога стоматологом; и
- Предлагаемые расценки не должны быть ниже стандартных расценок, принятых в местном сообществе.

Генеральный совет по стоматологии постановил, что лицо, не являющееся врачом-стоматологом, не имеет права оказывать стоматологическую помощь кроме как под руководством и наблюдением врача-стоматолога. В частности, Генеральный совет по стоматологии счел, что гигиенисты-пародонтологи и зубные техники, не обладают достаточной квалификацией, чтобы оказывать какие-либо услуги самостоятельно.

В рамках пересмотра, предусмотренного законом «О стоматологической помощи», Министерство здравоохранения

предлагает внести поправки в положение 103.4 (а). Предлагаемые поправки возлагают на совет по стоматологии обязанность определять медицинские требования и требования безопасности, необходимые для того, чтобы стать врачом-стоматологом, гигиенистом-пародонтологом или зубным техником, а также регулировать коммерческую практику практикующих врачей и деятельность их корпоративных организаций. Однако Министерство здравоохранения сохранит за собой право вето в отношении предлагаемых Генеральным советом по стоматологии кодексов поведения и будет действовать исходя из того принципа, что каждый гражданин имеет право на индивидуальную трудовую деятельность и на выполнение тех работ, на которые у него имеется лицензия, если он делает это честно и не прибегая к ложной рекламе. Министерство здравоохранения также введет процедуру рассмотрения жалоб с целью дисциплинарного воздействия на практикующих стоматологов, чьи пациенты жалуются на низкий уровень обслуживания, а также соответствующий дисциплинарный механизм.

1.3. Альтернативные варианты

В настоящем обзоре рассматриваются четыре альтернативных варианта:

- Не предпринимается никаких действий;
- Генеральный совет по стоматологии сохраняет контроль за качеством и соблюдением норм, а также за немедицинскими аспектами стоматологической помощи. Тем не менее, надзор за немедицинскими аспектами стоматологической помощи будет осуществлять Министерство здравоохранения. Аналогичным образом, процедура рассмотрения жалоб будет определяться правилами Министерства здравоохранения;
- Министерство здравоохранения берет на себя все функции, ранее выполнявшиеся Генеральным советом по стоматологии; и
- Отменяются все нормы, регулирующие оказание стоматологической помощи.

При первом варианте, предусматривающем бездействие, действующее положение 103.4(а) остается в силе.

При пересмотре по второму варианту будет внесен ряд изменений, призванных рассеять беспокойство некоторых наблюдателей по поводу ряда аспектов нынешнего регулирования стоматологических услуг. В

частности, Генеральный совет по стоматологии пользовался своей возможностью определять и обеспечивать соблюдение надлежащих квалификационных требований для специалистов-стоматологов, регулируя как медицинские, так и немедицинские аспекты их деятельности, в то же время не доводя надлежащим образом до больных информацию о ценах на те или иные процедуры до их проведения. Генеральный совет по стоматологии должен сохранить обязанность по надзору как за квалификационными требованиями медицинского характера, так и немедицинскими аспектами их деятельности; однако эти нормы их деятельности будут отныне подлежать утверждению Министерством здравоохранения. Процедура рассмотрения жалоб также отныне будет находиться в ведении и под надзором Министерства здравоохранения.

При третьем варианте Министерство возьмет на себя как обязанность по установлению квалификационных требований для практикующих врачей, так и решение по рекомендациям относительно надлежащих процедур, соблюдение которых требуется при оказании того или иного вида стоматологической помощи.

При четвертом варианте будут отменены нынешние нормы, регулирующие безопасность и нормы поведения. Квалификационные требования по-прежнему будут определяться Генеральным советом по стоматологии, но соблюдение таких требований не будет обязательным условием для допуска к практике. Скорее, теперь потенциальные клиенты будут заботиться о том, чтобы у их врача была надлежащая квалификация, обращаясь в суд при ее отсутствии.

Оценка воздействия на конкуренцию должна быть проведена, так как регуляторное предложение, предусмотренное Вариантом 1, как представляется, будет иметь по крайней мере одно из последствий, перечисленных в «Контрольном списке вопросов по воздействию на конкуренцию», который предлагается в Конкурентном инструментарии ОЭСР. В частности, при Варианте 1 имеют место «контроль или существенное влияние на цену, по которой могут продаваться на рынке товары или услуги» и «ограничение свободы поставщиков товара или услуги осуществлять рекламу или маркетинг своего товара (за рамками общих ограничений, требующих точной маркировки и не допускающих ложной или вводящей в заблуждение рекламы)».

2. Пример оценки воздействия на конкуренцию

2.1 Задачи регулирования

Задачи регулирования заключаются в том, чтобы:

- Обеспечить безопасность и квалификацию лиц, занимающихся стоматологией, а также надлежащего оказания соответствующих услуг; и
- Избежать ненужных или непропорциональных ограничений в деятельности по оказанию стоматологической помощи, особенно ограничений, которые могут не отвечать общественным интересам.

2.2. Варианты регулирования

Варианты регулирования таковы:

Вариант 1: Не предпринимать никаких действий, но сохранить действующую систему регулирования, при которой Генеральный совет по стоматологии (частная профессиональная ассоциация) отвечает за нормы регулирования, как относящиеся, так и не относящиеся к стоматологии, а также за процедуру рассмотрения жалоб. В частности, согласно действующим нормам регулирования, любые лица, имеющие стоматологическую практику или осуществляющие контроль за оказанием стоматологической помощи, обязаны быть, по крайней мере, дипломированными специалистами в области стоматологии (иметь диплом врача-стоматолога), пройдя программу подготовки, сертифицированную Генеральным советом по стоматологии, и оставаться действительными членами Генерального совета по стоматологии с хорошей репутацией (т.е. должны соблюдать следующие «этические нормы»: честность в расчетах с клиентами; отказ от рекламы своих услуг в газетах или на досках объявлений, размеры которых превышают 10 см x 20 см; отказ от переманивания клиентов у других стоматологов; отказ от работы на корпорацию и от найма стоматолога стоматологом; и предлагаемые расценки не должны быть ниже стандартных расценок, принятых в местном сообществе). Одним из следствий данной нормы регулирования является то, гигиенисты-пародонтологи и зубные техники не могут заниматься самостоятельной практикой без надзора со стороны врача-стоматолога.

Вариант 2: Разрешить Генеральному совету по стоматологии сохранить как обязанность определения медицинских требований и требований безопасности, так и обязанность регулировать вопросы, не связанные со стоматологией; однако этот второй круг требований подлежит утверждению Министерством здравоохранения, которое будет действовать исходя из того принципа, что каждый гражданин имеет право на индивидуальную трудовую деятельность и на выполнение тех работ, на которые у него имеется лицензия, если он делает это честно и не прибегая к ложной рекламе. Процедура рассмотрения жалоб и регулирование этих вопросов будут поставлены под контроль Министерства здравоохранения.

Вариант 3: Возложить на Министерство здравоохранения обязанность по установлению квалификационных требований к практикующим врачам-стоматологам, а также регулирование вопросов, не относящихся к стоматологии, но в остальном сохранить нормы регулирования по Варианту 2.

Вариант 4: Отменить все нормы регулирования. В частности, ввести в области стоматологических услуг добровольную систему регистрации (сертификации) под управлением Генерального совета по стоматологии, и дать возможность потенциальным клиентам следить за наличием у их практикующих врачей надлежащей квалификации. Пусть больные обращаются в суд, если эта квалификация отсутствует.

2.3. *Затрагиваемый рынок*

Товарный рынок, напрямую затрагиваемый регулированием – это рынок стоматологических услуг, к которому относятся все профессионалы, способные оказать профилактическую помощь (например, поставить общий диагноз по результатам осмотра, сделать рентген и проанализировать результаты), дать рекомендации по санации ротовой полости, установить и отремонтировать зубной протез, выполнить обычное лечение (например, поставить пломбу, удалить зуб, снять зубной налет) или комплексную терапию (например, установку коронок), оказать ортодонтическую помощь, осуществить челюстно-лицевую хирургическую или косметическую операцию (например, отбеливание зубов). Ввиду небольшой национальной территории географические рамки рынка включают всю страну.

Маловероятно, чтобы регулирование оказывало бы сколько-нибудь существенное воздействие на другие элементы цепочки поставок (например, на поставку расходных материалов и оборудования).

Хотя рынок не отличается высоким уровнем концентрации (по состоянию на апрель 2005 года было зарегистрировано всего 3 459 профессиональных стоматологов, которые обычно осуществляли практику в форме ИТД или небольших товариществ из двух-трех профессионалов), конкуренция на рынке довольно слаба – каждый профессионал сидит и ждет, когда придут клиенты. Это является следствием:

- Соблюдения этических норм, которые недвусмысленно запрещают конкуренцию любого рода (включая акции и рекламу);
- Наличия факторов, мешающих потребителям легко перейти от одного специалиста к другому, таких как сложности с передачей медицинских карт (многие врачи отказываются передавать свои материалы другим стоматологам), а также отсутствия на рынке доступной информации о ценах и особенностях лечения того или иного специалиста; и
- Ограничений со стороны предложения, которые не дают корпорациям выйти на рынок, а гигиенистам-пародонтологам и зубным техникам – осуществлять свою практику независимо от врачей-стоматологов.

2.4. Оценка воздействия на конкуренцию

2.4.1 Вариант 1

Врачи-стоматологи будут и впредь пользоваться плодами описанной выше слабой конкуренции.

2.4.2 Вариант 2

Ожидается, что более широкая свобода при выборе административно-правовой модели и повышение эффективности профессиональной стоматологической помощи приведут к снижению производственных затрат. Более того, по мере того как корпорации будут получать все более легкий доступ к источникам капитала, возрастут инвестиции.

Сложно предсказать с какой-либо степенью определенности, каким будет воздействие на структуру рынка. С одной стороны, ожидается, что на этот рынок выйдут новые участники, когда гигиенистам-пародонтологам и зубным техникам будет разрешено практиковать самостоятельно. Но с другой стороны появление на рынке корпораций и других частных предприятий, несопоставимых по размерам с отдельными специалистами, занимающимися ИТД, или товариществами, в потенциале может сделать рынок более концентрированным. Возможности для входа упростятся, как и возможность реализовывать ранее запрещенные маркетинговые стратегии, такие как реклама, направленная на повышение узнаваемости новой компании на рынке, и рекламные акции, призванные переманить клиентов от соперников. Эти средства облегчат новичкам выход на рынок, давая им возможность рекламировать свою практику и, таким образом, сократят время, необходимое для достижения оборота, достаточного чтобы окупить первоначальные капиталовложения.

Отмена наиболее ограничительных норм, не относящихся к стоматологии как к таковой, приведет к росту конкуренции, но на этот раз не в ущерб качеству обслуживания (профессиональные требования, которые должны соблюдаться практикующими специалистами, остаются неизменными, а процедура рассмотрения жалоб при этом варианте станет более эффективной). Кроме того, в погоне за привлечением новых клиентов будет разглашаться все больше информации. Это должно позволить рынку функционировать более эффективно, а потребителям – делать более осмысленный выбор.

2.4.3 *Вариант 3*

Воздействие на конкуренцию в целом такое же, как и при Варианте 2, с тем отличием, что качество, как ожидается, понизится после того, как Министерство здравоохранения возьмет на себя как техническое, так и профессиональное регулирование, к чему оно подготовлено хуже профессионалов из ассоциации стоматологов.

2.4.4 *Вариант 4*

Как и при вариантах 2 и 3, в этом случае ожидается снижение производственных затрат. Однако больше выиграют новички (за счет введения системы сертификации). Аналогичным образом, ожидается рост инвестиций.

Ожидается приток на рынок новых конкурентов, причем за счет не только гигиенистов-пародонтологов и зубных техников, но и всех тех профессионалов, которые не могли действовать на рынке в рамках статус-кво. Тем не менее, последствия этого притока для рыночной концентрации неясны, поскольку также ожидается приход на рынок новых и более крупных компаний. Как и при вариантах 2 и 3, на рынке появится больше информации и новых маркетинговых стратегий. Однако в отсутствие норм, ограничивающих поведение профессионалов, этот потенциальный поток информации может сбить с толку, а то и ввести в заблуждение и, таким образом, окажется бесполезным в плане преодоления асимметрии информации, которой обладают пациент и профессионал. Таким образом, рынок может стать менее прозрачным, усугубляя ощущение неуверенности относительно предлагаемых услуг. Как следствие, он будет функционировать менее эффективно, а потребители будут делать менее осознанный выбор. В дополнение к этому, из-за системы сертификации и менее эффективной процедуры рассмотрения жалоб качество обслуживания, как ожидается, в среднем понизится.

Таким образом, хотя складывается впечатление, что конкуренция усиливается, это будет достигаться ценой качества.

2.5. Заключение

Вариант 1, по всей вероятности, окажет наибольшее негативное воздействие на конкуренцию, поскольку эти нормы регулирования вводят ненужные ограничения такой коммерческой деятельности, как стоматологические услуги, что не только подрывает конкуренцию, но и лишает потребителей информации, необходимой им для того, чтобы делать осознанный выбор. У предложений 2 и 3, напротив, есть ряд преимуществ с точки зрения развития конкуренции, поскольку в отличие от ныне действующих норм регулирования они не будут больше обязывать врачей-стоматологов ограничивать рекламу и рекламные акции, запрещать определенные административно-правовые формы их деятельности и наем стоматологов-профессионалов в качестве дополнительного персонала, так как все это в итоге ограничивает конкуренцию. Однако при Варианте 3 качество не будет обеспечиваться с той же эффективностью. Наконец, хотя у Варианта 4 есть множество выгод с точки зрения конкуренции, он не может обеспечить эффективное существование рынка, поскольку он не решает проблему асимметрии информации, которой обладают профессионалы и их клиенты.

Таким образом, именно Вариант 2 позволяет достичь поставленной задачи, при этом, по всей вероятности, больше других содействуя развитию конкуренции. С точки зрения конкуренции лучшим решением, по всей вероятности, является Вариант 2.