Свобода внешнеторговой деятельности стала важнейшим катализатором перемен в российской экономике с начала девяностых годов прошлого века. Для России процесс глобализации мировой экономики и либерализации условий международной торговли в целом совпал по времени с глубокими и болезненными структурными преобразованиями. За короткий период были разорваны традиционные хозяйственные связи, российским потребителям стали доступны товары многих зарубежных поставщиков, российские предприятия перестраивали значительную часть производства на новые зарубежные рыночные. Географические и продуктовые границы рынков существенно расширились. Конкуренция на российских рынках стала источником и от участия в ней мировых производителей, и от привлекательности внутреннего рынка для российских экспортеров.

Стремление подавляющего большинства стран мира быть членами ВТО (при наличии серьезных конфликтов и противоречий между группами стран-членов этой международной организации) демонстрирует ценность либерализации международных торгово-экономических отношений. Теоретически между либерализацией внешней торговли и конкуренцией на внутренних рынках существует тесная связь. Тарифные и нетарифные методы регулирования по сути ограничивают конкурентоспособность (по крайней мере на рынке страны-импортера). Чем свободнее внешняя торговля, тем интенсивнее конкуренция и, следовательно, выше благосостояние покупателей. При этом развитие конкуренции внутри национальной экономики приводит к проявлению сравнительных преимуществ наиболее эффективных компаний, повышению конкурентоспособности и укреплению позиций страны на международной арене. Однако анализ опыта России в минувшие 25 лет
показывает, что связь между внешней торговлей и конкуренцией являе-
тся не столь простой и прямолинейной, как можно было бы ожидать. Проигнорированная международная конкуренция неизбежно приводила к се-
ящим структурным сдвигам, критическому росту цен и ухудшению импорта, стагнации, а иногда и к краху целых секторов рос-
сийской экономики.

Динамично развивающаяся внешняя торговля оказывала противо-
речивое влияние непосредственно на интенсивность конкуренции и на бытующий спрос. Открытость внешней торговли даже если в данном секторе развития международная конкуренция на мировых рынках, далеко не всегда приводила к конкуренции на внутреннем рынке. Вход международных компаний на российский внутренний рынок не обязательно усиливает конкуренцию, перераспределение внутреннего рынка в пользу импортеров может происходить и при сохранении весьма не-
совершенной конкуренции и росту уровня экономической концентра-
ции.

Открытость внешней торговли может привести к увеличению доми-
нирования крупных производителей-экспортеров. Спрос покупателей на товары, превосходящие в структуре российского экспорта (сырые или продукцию низкого качества переработки), — это производный спрос с относительной низкой эластичностью. Конкурируя на экспортированных рынках, но доминируя на внутреннем рынке, экспортеры склонны назна-
чать за отечественных покупателей цены, превышающие мировые цены. Даже если абсолютный уровень цен и/или поставок ограничений, возникает феномен односторонней жесткости внутренних цен по ми-
ровым: цены повышаются в ответ на рост мировых цен на уровне, чем снижаются в ответ на их снижение. На практике мы не раз сталкива-
лись именно с таким поведением ряда крупных и крупнейших росси-
йских компаний.

Книга С. В. Головановой — на мой взгляд, по-настоящему показавшая сложность и комплексность влияния международной тор-
говли на развитие российских внутренних рынков и состояние конку-
ренции на них. Международная торговля рассматривается не только как источник угроз или новых возможностей для российских произ-
водителей (и, соответственно, покупателей), но и как стимулятор изменения структуры внутреннего рынка (включая перераспреде-
ление отраслевого выпуска от менее эффективных к более эффектив-
ным производителям, а также и перераспределение активов в ходе сделок, экономической концентрации). Международная торговля анализиру-
ется как важная в себе, а в ее динамической связи с ситуацией на рынке и в целом конкурентной политике.

Проведенное исследование продолжает традицию, заложенную предыдущими работами Центра исследований конкуренции и эконо-
мического регулирования РАНХиГС при Президенте РФ — последо-
вательно применять знание теории и обобщение эмпирических иссле-
дований к объяснению актуальных проблем политики и выработке ре-
комендаций по их решению.

В книге авторы отвечают на следующие вопросы:
1. Как вообще международная торговля может повлиять на рынки и поведение их участников? Следуя подходу, основанному на теории сравни-
тельных преимуществ, можно ожидать, что под воздействием актив-
ного включения в международную торговлю конкурентоспособные производители будут становиться еще производительнее, а неконку-
рентоспособные уйдут с рынка. Оба процесса приведут к появлению производительности использования ресурсов в национальной экономи-
ке. Для перспектив конкуренции особенно важно представить, как изменится процесс либерализации внешней торговли размер участ-
ников рынков, а прежде всего их способность влиять на цену. Необходимо понимать, что более открытая экономика — это, как пра-
вило, экономика более крупных производителей, а значит более серьезных проблем для конкуренции, особенно при наличии барьеров входа на рынок, которые нередко встречаются в экспортноориентированных отраслях.
2. Как менялись объемы ограничений на пути международной тор-
говли в России? Проведенное в книге сопоставление тарифных и нетар-
ифных ограничений показывает, что на фоне устойчивого снижения уровня защиты национального рынка от международной конкуренции именно в некоторых группах в настоящее время создаются основные препят-
ствия на пути как импорта, так и экспорта. Это подтверждает извест-
ный тезис о том, что в условиях серьезных ограничений возможностями производственного устройства экспортных и импортных тарифов в силу 
международных обязательств (в случае Россия это ВТО и Таможенный союз) для обеспечения преимуществ в международной торговле ис-
пользуются именно нетарифные меры, количественные ограничения и скрытые формы поддержки национального производства. В тех слу-
чаях, когда экономическая политика ставит задачу еще более откры-
стя национальной экономики, её приходится достигать, добиваясь не только и не столько снижения таможенных пошлин, а стимулирования 
взаимодействия как международных, так и национальных субъектов. 
3. Как изменилась структура российских рынков — число производи-
телей и распределение отраслевого выпуска между ними, — под воздействием
международной торговли? Проведенный анализ показал, что в российской экономике явно присутствует эффект укрупнения продавцов в отраслях, активно вовлеченных в международную торговлю, связь между нарашиванием объема международной торговли и размером отечественных компаний является тесной и статистически значимой. Важно, что возникновение доминирующих продавцов-экспортеров на российских рынках - не просто результат стремления компаний к монополизации внутреннего рынка при попустительстве антимонопольного органа, а проявление совершенно объективной закономерности и обоснованных действий регулятора в сложившейся ситуации.

4. Как международная торговля повлияла на цену, что есть на полезение покупателей? Поскольку цены являются важным индикатором конкуренции, ответ на поставленный вопрос косвенно свидетельствует о том, как включено в международную торговлю влияет на конкуренцию. Одностороннее давление (в стороне установления, но не понижения) мировых цен на внутренние рынки экспортированных продуктов проявляется гораздо более явно, чем влияние мировых цен на рынки импортной продукции. Этот результат как нельзя лучше подтверждает вывод о недостаточно острой конкуренции и необходимости применения как активных, так и защитных мер конкурентной политики.

Практический опыт работы российского антимонопольного органа, показывает, насколько важны все эти вопросы и правильные ответы на них, подтверждающая при этом глубину проработки и обоснованность решений по целому ряду президентских дел о нарушении антимонопольного законодательства и сделок слияний и поглощений.

Вот несколько примеров. Российский антимонопольный орган с конца 1990-х годов анализировал последствия нескольких этапов слияний российских алюминиевых компаний, которые завершились в декабре 2006 г. созданием группы «РУСАЛ» в ее современном виде. Основным предметом критики, в адрес ФАС России был тот факт, что антимонопольный орган разрешает сделку, результатом которой является создание компании, занимающей в российском рынке и рынке стран СНГ практически монопольное положение. Разумеется, антимонопольный орган понимал и предвидел потенциальные сложности, с которыми могут столкнуться покупатели доминирующего поставщика. Но одновременно мы привлекали внимание не только к потребителям, которым объединенная компания будет обслуживать на мировом рынке, но и важную стимулирующую роль международной конкуренции. Именно это описывает автор в третьем разделе книги. Для того, чтобы стать эффективной, российской алюминиевой компании надо было стать глобальной. В конечном счете от повышения производительности компании выигрывают покупатели на всех рынках, и российские покупатели не исключение. Дальнейшее развитие событий подтвердило нашу правоту – несмотря на множество вызовов «РУСАЛ» занимает лидирующие позиции в отрасли.

Для минимизации рисков отечественных покупателей, связанных с потенциальным ограничением конкуренции, ФАС России разработал и применял несколько важных требований в своем обязательном для исполнения предписании, которым было обусловлено согласие на совершение сделки. Первая группа - отмена импортной пошлины на алюминий, что усиливает за ней более конкуренцию для продавцов, доминирующих на российском рынке. Потенциальная конкуренция не всегда приводит к тому, что за этот фактор не всегда является положительным, но на этом не менее существенным вопросом является его влияние на цены для покупателей алюминия. Вторая группа - предписания по уровню цен, ограничение цен на внутреннем рынке или темпов их роста срещу предельными значениями (а точнее - расчетными ориентирами для самостоятельного установления цен). За эти части предписания ФАС России подвергались даже ли не большей критике, чем за разрешения на сделки слияния, под предлогом недопустимости превышения антимонопольного органа в ценовом регуляторе. Анализ автора этой книги показывает, что антимонопольный орган правильно оценил реальную угрозу - тенденции превышения внутренних цен над мировыми на российских рынках доминирующих экспортеров действительно существует. В этой ситуации невозможно было избежать последствий усиления рыночной власти по отношению к отечественным покупателям.

Сложные закономерности формирования внутренних рынков в условиях открытия международной торговли с учетом отраслевой структуры российской экономики нередко ставят экономической политике перед выбором. В случаях, когда ожидаемым последствием той или иной сделки неизбежно становится усиление рыночной власти экспортеров по отношению к отечественным покупателям, у антимонопольного органа есть несколько альтернатив - либо не допускать слияний, либо ограничивать экспорт, либо прибегать к тому, ни к чему, стремиться защитить покупателей внутри страны. Позиция российского антимонопольного органа все эти годы была последовательной. Во-первых, мы исходим из необходимости структурной перестройки экономики, в том числе путем слияний компаний, и естественного отбора тех, кто выходит на внешние рынки. Именно поэтому антимонопольная политика достаточно лояльно относится к росту концентрации в экспортирующих отраслях и в большинстве случаев не препятствует сделкам слияний. Во-вторых, мы смотрим необходимым максимально понизить тарифные и нетарифные ограничения на импорт для сдерживания рыночной власти доминирующих продавцов. В-третьих, мы стремимся ограничить рыночную власть доминирующих продавцов путем применения
транспарентных торгово-бытовых практик в отношении капиталосмыкщих ориентированных на экспорт отраслей, в которых не приходится рассчитывать на быстрое развитие конкуренции естественным путем. Кроме того, в условиях интенсивной международной торговли появляется возможность использовать складывающиеся на мировых рынках, цены на импортные товары, и общепринятые индикаторы цен в качестве ориентира для ценообразования на внутреннем рынке.

Стратегия ФАС России на максимальную поддержку открытости внутреннего рынка в международной конкуренции во многих случаях позволяет смягчить последствия ухудшения внутрироссийских продавцов. Один из ставших классическими примеров — последствия создания группы «Евроценты», поглотившей за сравнительно короткий период свыше десятка крупных и средних российских предприятий цементной отрасли. Многие помнят, насколько быстро стали расти после снижения цены для российских покупателей, особенно на фоне промышленного падения цен в других отраслях. Антимонопольный орган пришёл к выводу, что такое положение дел приведет к значительному ущербу для российских компаний. Было возбуждено и рассмотрено дело по факту злоупотребления доминирующим положением и по его результатам применены серьезные экономические санкции. Но, как показала практика, самый существенный эффект дала отмена импортной пошлины, реализованная по предложению ФАС России. Цены на цемент на внутреннем рынке снизились гораздо больше, чем на величину импортной пошлины. В итоге это произошло благодаря притоку на внутренний рынок импортной продукции, а потом — как реакция российских продавцов, стремящихся сохранить объемы продаж. Можно привести и другие примеры ограничения рыночной власти российских продавцов, где воздействием либерализации импорта, все они произошли по сходному сценарию.

Следует отметить, что в мировой практике случаи вмешательства антимонопольных органов в процесс принятия решений по вопросам применения защитных мер во внешней торговле и таможенно-тарифной политике в целом до настоящего времени носят единичный характер, и Россия является одной из немногих стран, продемонстрировавших их эффективность. Показательно, что требуется создания конкуренции на внутреннем рынке при выработке мер таможенной и нетаможенной политики. В этом контексте антидемпинг должен стать неотъемлемой частью этого процесса, имея в виду все возрастающую цену возможных ошибок.

Процесс интеграции России в мировую экономику, эффективного включения ее в систему международных торгово-экономических связей далек от завершения. Существенные прорывы возможны вследствие присоединения к ВТО нравственного новообразования в рамках Евразийского экономического союза, благодаря достижаемому отмене ограничений параллельного импорта, изменению отношения к экспортным картелям, переосмыслению влияния на конкуренцию международного оборота результатов интеллектуальной деяности, и, главное, вследствие повышения конкурентоспособности национальных производителей. В этих условиях перед российской конкурентной политикой встаёт новый вызов, для его эффективной реализации необходимы современные инструменты. Чтобы ответить на эти вызовы и применить эти инструменты, необходимо накапливать знания о том, как международная торговля влияет на конкуренцию в конкретных условиях российской экономики и, напротив, к каким последствиям для международной торговли могут привести те или иные меры по развитию конкуренции и, в особенности, по применению антидемпинговых законодательства. Книга С. В. Головановой — важный шаг на пути накопления необходимых знаний.

А. Г. Цыганов, к.э.н., заместитель руководителя Федеральной антимонопольной службы
ВВЕДЕНИЕ

Либерализация торговли и усиливающаяся международная конкуренция являются источником как дополнительных выгод для участников хозяйственной деятельности, так и рисков. Одним из способов адаптации хозяйствующих субъектов и экономики в целом к возникающим в новых условиях рискам и открывающимся возможностям становится изменение стратегического поведения и структуры отдельных секторов и рынков. Можно выделить несколько обусловленных снижением торговли барьеров процессов, оказывающих воздействие на уровень конкуренции на национальных рынках: а) усиление реальной или потенциальной иностранной конкуренции; б) изменение географических границ рынков (как минимум их расширение для компаний-экспортеров); в) увеличение числа товаров-заменителей (в секторах, продукция которых конкурирует с импортом); г) изменение числа и относительного количества предприятий отраслей/видов деятельности (возможность злоупотребления доминирующим положением); д) изменение ценовой политики компаний (повышение зависимости от мировых цен) и др. Особая сложность с точки зрения разработки эффективной государственной политики заключается в том, что желательность одних и тех же трансформаций с точки зрения укрепления международной конкурентоспособности отечественных производителей и с точки зрения целей конкурентной политики может оцениваться по-разному, что приводит к конфликтам интересов регулятора и необходимости поиска путей его разрешения.

Для современной России этот вопрос встает с новой силой в связи со вступлением во Всемирную торговую организацию, что предполагает существенное изменение торговых барьеров по многим товарным позициям в течение нескольких лет. В данном исследовании мы, однако, не ставим перед собой задачу поиска баланса между альтернативными целями государства и акцентируем внимание на анализе эффектов снижения торговых барьеров с позиции целей конкурентной политики.

Развитие внешней торговли было одним из ключевых этапов рыночных реформ в России, на который возлагались большие надежды, связанные со структурной перестройкой экономики и повышением конкурентоспособности производств. Международная конкуренция должна была стать фактором естественного отбора в российской экономике и стимулировать развитие внутренних конкурентных сил, способствуя реструктуризации неэффективных производств и привлекая ресурсы в экономические ниши с неразграниченными конкурентными преимуществами отечественных производителей. Реализовавшись ли эти надежды? В академической литературе можно встретить разные и даже диаметрально противоположные мнения как относительно степени открытости российской экономики, так и роли внешней торговли и международной конкуренции в развитии отечественного производства. Следует признать, что, несмотря на то, что с момента принятия закона о либерализации торговли в России прошло уже более 20 лет, в течение которых происходило неоднократное изменение высоты торговых барьеров, на настоящий момент отсутствует интегральная оценка проконкурентного эффекта этих преобразований. Однако отсутствие подобных эмпирических свидетельств не только ограничивает наше понимание механизмов, лежащих в основе развития отечественной экономики в этот период, но и становится серьезной преградой для прогнозирования краткосрочных и долгосрочных эффектов применения мер государственной политики регулирования внешней торговли. Вот почему целям данной работы является углубленное изучение этого вопроса с приложением наиболее полного эмпирического материала.

В разделе 1 мы обсудим вопрос о том, в какой степени внешнеэкономические ограничения (точнее, их снижение) могут выступать в качестве инструмента конкурентной политики. Здесь обобщаются результаты теоретических и эмпирических исследований по двум основным направлениям: i) воздействие внешней торговли на структуру национальных рынков и ii) ценовое регулирование национальных рынков ценами внешней торговли. Мы покажем, что ограничения ввоза товаров на территорию страны, определены барьеры ввоза на внутренний рынок для зарубежных компаний, являются важным фактором развития конкуренции на всех видах внутренних рынках: экспортоориентированных, импортноориентированных и сбалансированных. Ограничения ввоза товаров действуют более эффективно, когда на экспортоориентированных и сбалансированных рынках, — определяя параметры разовых цен на национальном рынке через изменение географической структуры поставок компаний-экспортеров.

Раздел 2 посвящен оценке высоты торговых ограничений в России и выявлению основных трендов ее изменения в период после на-
чала рыночных преобразований и в перспективе с учетом вступления России во Всемирную торговую организацию. Мы используем альтернативные критерии открытости, однако акцент исследования — количественная оценка высоты торговых барьеров, как предусмотренных российской внешнеэкономической политикой, так и установленных в отношении России странами- партнерами. Эмпирические данные о направлениях изменения степени открытости российской экономики (которые, как ни странно, не очевидны) — основа для формулирования исследовательских гипотез и их последующего тестирования. Вот почему этот этап анализа очень важен с точки зрения реализации исследования.

В разделе 3 анализируются влияние внешней торговли на структуру национальных отраслевых рынков. Одним из важнейших направлений исследования является вопрос о стимулах, создаваемых снижением торговых барьеров, к увеличению компаний. Согласно многочисленным эмпирическим наблюдениям, концентрация на российском рынке создает конкурентные преимущества для компаний-экспортеров посредством таких механизмов, как расширение ресурсной базы, эффект масштаба, повышение устойчивости к внешним шокам, облегчение доступа к финансовым ресурсам и пр. Но одновременно этот процесс повышает риск уменьшения конкуренции на внутренних рынках, что порождает противоречие целей промышленной и антимонопольной политики.

В разделе 4 проводится исследование влияния эффектов внешней торговли на внешнеэкономическую политику на стратегию ценообразования национальных производителей, что, в частности, интересно в контексте такой специфической проблемы, как имитация конкурентного поведения. Выявление сигналов установления монопольно высокой цены как формы злоупотребления доминирующим положением требует базы для сравнения — рынка, характеризующегося высоким уровнем конкуренции. Предполагается, что цены мирового рынка или конкретных зарубежных стран могут выступать в качестве ориентира конкурентных цен для антимонопольного органа, компании может направить усилия на корректировку своей ценовой политики, чтобы по внешним признакам она стала неотличимой от схем ценообразования, допустимых с позиции антитреста. Компетентно предположено о том, что на внутреннем рынке это будет способствовать развитию конкуренции. Негативное воздействие на результативность компаний, отклоняющихся от своих оптимальных параметров, напротив, вполне вероятно. В случае экспортно-ориентированных секторов одним из возможных способов инвектирования антимонопольных рисков является манипулирование направлениями экспортных поставок таким образом, чтобы их предельная доходность была не ниже внутренних. В этом случае — случай отказа от экспортных поставок по низким ценам для выведения товаров на новые рынки — речь идет о потере позиций российских производителей на мировом рынке.

Обобщение результатов и выводы для экономической политики представлены в заключении.