

| | |
|--|------------|
| 3.4. Внешняя торговля и сделки экономической концентрации | 85 |
| 3.5. Контроль сделок экономической концентрации в отраслях, вовлеченных во внешнюю торговлю: применимость принципа взвешенного подхода | 91 |
| Основные промежуточные результаты | 101 |
| 4. Внешняя торговля и цены российских товарных рынков | 103 |
| 4.1. Сопоставление уровней российских и мировых цен | 103 |
| 4.1.1. Выполнение закона единой цены в группе импортируемых товаров | 105 |
| 4.1.2. Выполнение закона единой цены в группе экспортируемых товаров | 109 |
| 4.2. Эластичность российских цен по мировым: сигналы жесткости в сторону снижения | 113 |
| 4.3. Внешняя торговля и внутренние цены: региональный аспект | 119 |
| 4.4. Ценовые предписания по антимонопольным делам — риски для экспорта | 126 |
| Основные промежуточные результаты | 133 |
| Заключение | 135 |
| Список литературы | 139 |

МЕЖДУНАРОДНАЯ ТОРГОВЛЯ, ПОТЕРИ ОТ СЛАБОЙ КОНКУРЕНЦИИ И ВЫЗОВЫ ДЛЯ РОССИЙСКОЙ АНТИМОНОПОЛЬНОЙ ПОЛИТИКИ

Свобода внешнеторговой деятельности стала важнейшим катализатором перемен в российской экономике с начала девяностых годов прошлого века. Для России процессы глобализации мировой экономики и либерализации условий международной торговли в целом совпали по времени с глубокими и болезненными структурными преобразованиями. За короткий период были разорваны традиционные хозяйственные связи, российским потребителям стали доступны товары многих новых зарубежных поставщиков, российские предприятия переориентировали значительную часть производства на новые зарубежные рынки. Географические и продуктовые границы рынков существенно расширились. Конкуренция на российских рынках стала зависеть 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 серьезнейших 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 прямая связь. Тарифные и нетарифные методы регулирования по сути ограничивают конкуренцию (по крайней мере на рынке страны-импортера). Чем свободнее внешняя торговля, тем интенсивнее конкуренция и, следовательно, выше благосостояние покупателей¹. 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

¹ Здесь важно подчеркнуть роль государственного внешнеторгового регулирования как инструмента активной конкурентной политики, направленной на формирование среды, стимулирующей конкурентное поведение компаний: см. Адвашева С.Б., Шаститко А.Е. Конкурентная политика: состав, структура, система // Современная конкуренция, № 1(19), 2010, с. 5–20.

показывает, что связь между внешней торговлей и конкуренцией является не столь простой и прямолинейной, как можно было бы ожидать. Проигранная международная конкуренция неизбежно приводит к серьезным структурным сдвигам, критическому росту степени проникновения импорта, стагнации, а иногда и к краху целых секторов российской экономики.

Динамично развивающаяся внешняя торговля оказывала противоречивое влияние непосредственно на интенсивность конкуренции и на покупателей. Открытость внешней торговли, даже если в данном секторе развита международная конкуренция на мировых рынках, далеко не всегда приводит 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 несовершенной конкуренции и росту уровня экономической концентрации.

Открытость внешней торговле может привести к усилению доминирования крупных продавцов-экспортеров. Спрос покупателей на товары, преобладающие в структуре российского экспорта (сырье или продукцию низкой степени переработки), — это производный спрос с относительно низкой эластичностью. Конкурируя на экспортных рынках, но доминируя на внутреннем рынке, экспортеры склонны назначать для отечественных покупателей цены, превышающие мировые цены. Даже если абсолютный уровень цен и/или поставок ограничен, возникает феномен односторонней жесткости внутренних цен по мировым: цены повышаются в ответ на рост мировых цен сильнее, чем снижаются в ответ на их снижение. На практике мы не раз сталкивались именно с таким поведением ряда крупных и крупнейших российских компаний.

Книга С.В. Головановой — на мой взгляд первая, по-настоящему показавшая сложность и комплексность влияния международной торговли на развитие российских внутренних рынков и состояние конкуренции на них. Международная торговля рассматривается не только как источник угрозы или новых возможностей для российских производителей (и, соответственно, покупателей), не только как катализатор изменения структуры внутреннего рынка (включая как перераспределение отраслевого выпуска от менее эффективных к более эффективным производителям, так и перераспределение активов в ходе сделок экономической концентрации). Международная торговля анализируется не как «вещь в себе», а в ее динамической связи с ситуацией на рынке и целями конкурентной политики.

Проведенное исследование продолжает традицию, заложенную предыдущими работами Центра исследований конкуренции и эконо-

мического регулирования РАНХ и ГС при Президенте РФ¹ — последовательно применять знание теории и обобщение эмпирических исследований к объяснению актуальных проблем политики и выработке рекомендаций по их решению.

В книге автор отвечает на следующие вопросы:

1. *Как вообще международная торговля может повлиять на рынки и поведение их участников?* Следуя подходу, основанному на теории сравнительных преимуществ, можно ожидать, что под воздействием активного включения в международную торговлю конкурентоспособные производители будут становиться еще производительнее, а неконкурентоспособные уйдут с рынка. Оба процесса приведут к повышению производительности использования ресурсов в национальной экономике. Для перспектив конкуренции особенно важно представлять, как изменится в процессе либерализации внешней торговли размер участников рынков, а вслед за размером — их способность влиять на цену. Необходимо понимать, что более открытая экономика — это, как правило, экономика более крупных продавцов, а значит более серьезных проблем для конкуренции, особенно при наличии барьеров входа на рынок, которые нередко встречаются в экспортноориентированных отраслях.

2. *Как менялась высота ограничений на пути международной торговли в России?* Проведенное в книге сопоставление тарифных и нетарифных ограничений показывает, что на фоне устойчивого снижения уровня защиты национального рынка от международной конкуренции именно вторая группа в настоящее время создает основные препятствия на пути как импорта, так и экспорта. Это подтверждает известный тезис о том, что в условиях серьезных ограничений возможностей произвольного установления экспортных и импортных тарифов в силу международных обязательств (в случае России это ВТО и Таможенный союз) для обеспечения преимуществ в международной торговле используются именно нетарифные меры, количественные ограничения и скрытые формы поддержки национального производителя. В тех случаях, когда экономическая политика ставит задачу большей открытости национальной экономики, её приходится достигать, добиваясь не только и не столько снижением таможенных пошлин, а отменой множества ограничений самыми разными методами.

3. *Как поменялась структура российских рынков — число продавцов и распределение отраслевого выпуска между ними, — под воздействием*

¹ Шаститко А.Е., Голованова С.В., Крючкова П.В., Курдин А.А., Новиков В.В., Овчинников М.А., Павлова Н.С. Последствия слабой конкуренции: количественные оценки и выводы для политики. М.: Издательский дом «Дело», РАНХиГС, 2013.

международной торговли? Проведенный анализ показал, что в российской экономике явно присутствует эффект укрупнения продавцов в отраслях, активно вовлеченных в международную торговлю, связь между наращиванием 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 цены, то есть на положение покупателей? Поскольку цены являются главным индикатором конкуренции, ответ на поставленный вопрос косвенно свидетельствует о том, как включенность в международную торговлю влияет на конкуренцию. Одностороннее давление (в сторону повышения, но не понижения) мировых цен на внутренние рынки экспортных продуктов прослеживается гораздо более явно, чем влияние мировых цен на рынки импортной продукции. Этот результат как нельзя лучше подтверждает вывод о недостаточности 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, подтверждая при этом глубину проработки и обоснованность решений по целому ряду прецедентных 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 на 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 принимали во внимание не только те преимущества, которыми объединенная компания будет обладать 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 компания 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 применил 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 по крайней мере потенциальную конкуренцию для продавцов, доминирующих на российском рынке. Потенциальная конкуренция — не всегда заметный, но от этого не менее действенный фактор, влияющий на цены для покупателей алюминия. Вторая группа — предписания об уровне цен, ограничение цен на внутреннем рынке или темпов их роста сверху предельными значениями (а точнее — расчетными ориентирами для самостоятельного установления цен). За эти части предписания ФАС России подвергался едва ли не большей критике, чем за разрешения на сделки слияния, под предлогом недопустимости превращения антимонопольного органа в ценового регулятора. Анализ автора этой книги доказывает, что антимонопольный орган правильно оценил реальную угрозу — тенденция превышения внутренних цен над мировыми на российских рынках доминирующих экспортеров действительно существует. В этой ситуации невозможно было полностью игнорировать последствия усиления рыночной власти по отношению к отечественным покупателям.

Сложные закономерности формирования внутренних рынков в условиях открытости международной торговли с учетом отраслевой структуры российской экономики нередко ставили экономическую политику 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, не прибегая ни к тому, ни к другому, 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 позитивного отбора тех, кто выходит на внешние рынки. Именно поэтому антимонопольная политика достаточно либерально относится к росту концентрации в экспортноориентированных отраслях и в большинстве случаев не препятствует сделкам слияний. Во-вторых, мы считаем 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-сбытовых практик в отношении капиталоемких 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 экспортные цены, цены сопоставимых зарубежных рынков и общепризнанные индикаторы цен в качестве ориентиров для ценообразования на внутреннем рынке.

Стратегия ФАС России на максимальную поддержку открытости внутренних рынков для международной конкуренции во многих случаях позволяла смягчать последствия укрупнения внутренних продавцов. Один из ставших классическими примеров – последствия создания группы «Евроцемент», поглотившей за сравнительно короткий период свыше десятка крупных и средних российских предприятий цементной отрасли. Многие помнят, насколько быстро стали расти после слияния цены для российских покупателей, особенно на фоне промышленного подъема нулевых годов. Антимонопольный орган применил разные способы добиться ограничения темпов роста цены на цемент. Было возбуждено и рассмотрено дело по фактам злоупотребления доминирующим положением и по его результатам применены серьезные экономические санкции к нарушителю антимонопольного законодательства. 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. Вначале это произошло благодаря притоку на внутренний рынок импортной продукции, а потом – как реакция российских продавцов, стремившихся сохранить объемы продаж. Можно привести и другие примеры ограничения рыночной власти российских продавцов под воздействием либерализации импорта, все они проходили 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. Представляется, что учет состояния конкуренции на внутреннем рынке при выработке мер тарифной и нетарифной политики 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 и развития нового этапа интеграции в рам-

ках Евразийского экономического союза, благодаря ожидаемой отмене ограничений параллельного импорта, изменению отношения к экспортным картелям, переоценке влияния на конкуренцию международного оборота результатов интеллектуальной деятельности, и, главное, вследствие повышения конкурентоспособности национальных производителей. В этих условиях перед российской конкурентной политикой встают новые вызовы, для ее 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 антимонопольного 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 торговых 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 трендов) и др. Особая сложность с точки зрения разработки эффективной государственной политики заключается в том, что желательность одних и тех же трансформаций с позиции укрепления международной конкурентоспособности отечественных производителей и с точки зрения целей конкурентной политики может оцениваться по-разному, что приводит к конфликту целей 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 задачи 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 нереализованными конкурентными преимуществами отечественных производителей. Реализовались 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, лежавших 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 целью данной работы является углубленное изучение этого вопроса с привлечением наиболее полного эмпирического материала.

В разделе 1 мы обсуждаем вопрос о том, в какой степени внешне-торговые 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 показываем, что ограничения ввоза товаров на территорию страны, определяя барьеры входа на внутренний рынок для зарубежных компаний, являются важным фактором развития конкуренции на всех типах внутренних рынков: экспортноориентированных, импортоориентированных и сбалансированных. Ограничения вывоза товаров действуют более выборочно — только на экспортные сектора экономики, — определяя параметры равновесия 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 направлении изменения степени открытости российской экономики (которое, как ни странно, не очевидно) — основа для формулирования исследовательских гипотез и их последующего тестирования. Вот почему этот этап анализа очень важен с точки зрения реализации исследования.

В разделе 3 анализируется влияние внешней торговли на структуру национальных отраслевых рынков. Одним из важнейших направлений исследования является вопрос о стимулах, создаваемых снижением торговых барьеров, к укрупнению компаний. Согласно многочисленным эмпирическим свидетельствам, концентрация прав корпоративного контроля 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 риски ограничения конкуренции на внутренних рынках, что порождает противоречие целей промышленной и антимонопольной политики.

В разделе 4 проводится исследование влияния эффектов внешней торговли и внешнеэкономической политики 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. Предполагая, что цены мирового рынка или конкретных зарубежных стран могут выступать в качестве ориентира конкурентных цен для антимонопольного органа, компания может направить усилия на корректировку своей ценовой политики, чтобы по внешним признакам она стала неотличимой от схем ценообразования, допустимых с позиции антitrustа. Сомнительно предположение о том, что на внутреннем рынке это будет способствовать развитию конкуренции. Негативное воздействие на результативность компаний, отклоняющихся от своих оптимальных стратегий, напротив, вполне вероятно. В случае экспортоориентированных секторов одним из возможных способов нивелирования антимонопольных рисков является манипулирование направлениями экспортных поставок таким образом, чтобы их предельная доходность была

не ниже внутренних. В этом случае — случае отказа от экспортных поставок по низким ценам для выведения товаров на новые рынки — речь идет уже о потере позиций российских производителей на мировом рынке.

Обобщение результатов и выводы для экономической политики представлены в заключении.