

МНОГОФУНКЦИОНАЛЬНЫЕ АНТИМОНОПОЛЬНЫЕ ОРГАНЫ В МИРОВОЙ ПРАКТИКЕ: ПРЕИМУЩЕСТВА И РИСКИ

Цыганов А.Г., Павлова Н.С.¹

Аннотация

Предметом исследования являются многофункциональные антимонопольные органы. В статье систематизированы основные аргументы «за» и «против» многофункциональных антимонопольных органов на основе анализа зарубежного опыта, а также определены основные риски, которые могут возникнуть вследствие сделанного в России выбора в пользу многофункциональной модели. Исходя из анализа опыта стран ОЭСР, где в последние годы преобладает тенденция к созданию мультифункциональных ведомств в сфере антитраста, делается вывод о том, что в России можно ожидать положительных последствий расширения функционала ФАС России. Это связано с интернализацией внешних эффектов, оказываемых различными направлениями экономической политики, на конкуренцию, экономией ресурсов, простотом компетенций и укреплении репутации ведомства. При этом указывается на необходимость преодоления ряда типичных проблем многофункциональных антимонопольных органов, таких как: недостаточный обмен информацией, неправильная приоритизация задач и потеря фокуса на защите конкуренции, потеря независимости в связи с ростом числа стейкхолдеров.

Ключевые слова: антимонопольная политика; антимонопольный орган; отраслевая политика; защита прав потребителей.

¹ Цыганов Андрей Геннадьевич – кандидат экономических наук, заместитель руководителя Федеральной антимонопольной службы, ведущий научный сотрудник Центра исследований конкуренции и экономического регулирования РАНХиГС. Адрес: Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации. 119571, г. Москва, пр. Вернадского, д. 82–84. E-mail: tsyganov-ag@anepa.ru.

Павлова Наталья Сергеевна – кандидат экономических наук, старший научный сотрудник Центра исследований конкуренции и экономического регулирования РАНХиГС, доцент кафедры конкурентной и промышленной политики экономического факультета МГУ. Адрес: Московский государственный университет имени М.В. Ломоносова. 119991, г. Москва, ГСП-1, Ленинские горы. E-mail: pavlova-ns@ranepa.ru

Введение

Институциональный дизайн конкурентного ведомства является важным элементом успешной государственной конкурентной политики. Варианты институционального дизайна многообразны. Это связано с множественностью сочетаний внешних и внутренних факторов – от нормативно заданных целей конкурентной политики до личности руководителя ведомства. Мировой опыт показывает, что конкурентные ведомства могут быть эффективными при совершенно разном объеме полномочий, сфере ответственности и внутреннем устройстве. В то же время вариант, успешно зарекомендовавший себя в одной юрисдикции, может быть абсолютно неэффективен при попытке его экспорта в другую правовую, политико-экономическую и социально-культурную среду.

В связи с этим выбор наилучшего варианта институционального дизайна является сложной комплексной задачей как при создании конкурентного ведомства (через этот процесс прошло за последние 30 лет около 100 государств), так и при его реорганизации (более чем в двух десятках экономически развитых стран в последние 10 лет произошли существенные изменения структуры, компетенции и других основных характеристик конкурентных ведомств). Проектирование набора целей деятельности, юридического статуса и места в системе органов власти, а также набора функций и полномочий требует оценки альтернативных вариантов, взвешивания эффектов и принятия на этой основе уникальных управленческих решений.

ФАС России обладает одним из наиболее широких функционалов среди всех антимонопольных органов мира. При этом в 2015 г. он дополнительно расширился за счет передачи ФАС России полномочий контроля государственного оборонного заказа и полномочий в области тарифной политики. Данный факт придает актуальности обсуждению преимуществ и недостатков создания мультифункционального антимонопольного органа.

Цель данной статьи – систематизировать основные аргументы «за» и «против» многофункциональных антимонопольных органов на основе анализа зарубежного опыта, а также определить основные риски, которые могут возникнуть вследствие сделанного в России выбора в пользу многофункциональной модели.

Статья состоит из четырех частей.

В первой задается теоретический контекст для обсуждения оптимального функционала органов власти в целом и антимонопольных органов в частности.

Во второй части анализируются преимущества и недостатки многофункциональной модели, которые целесообразно рассматривать на этапе практической реализации реформы дизайна антимонопольного органа.

В третьей части анализируется опыт стран ОЭСР.

Четвертая часть содержит основные выводы применительно к ситуации в России.

Теоретический контекст выбора оптимального функционала антимонопольного органа

Вопрос об оптимальном наборе функций для антимонопольного органа может быть рассмотрен в контексте более широкого обсуждения того, насколько в принципе должны быть специализированы органы власти: дает ли специализация существенные преимущества по сравнению с централизацией и каковы должны быть механизмы координации. Букер и другие. (Bouckaert et al., 2010) на примере семи стран ОЭСР показывают, как общий тренд роста специализации органов власти, проявившийся с 1980-х гг. (связанный с развитием и воплощением на практике выводов новой теории государственного управления (*New Public Management*) и новой институциональной экономической теории), порождает затем спрос на усиление координации. Специализация при этом проявляется как в создании множества относительно монофункциональных органов, так и в разделении политики и администрирования, а разработки законодательных норм – от контроля их соблюдения. Впоследствии в государственном управлении наметился переход от принципов *New Public Management* к подходу *New Public Governance* (Salamon, 2002; Osborne, 2006; Osborne, 2010), основанному на сетевом механизме координации относительно самостоятельных единиц. Однако некоторые критики указывают на то, что *New Public Governance* является скорее «зонтичным» термином, обозначающим ряд концептуально не связанных между собой практик, нацеленных на снижение отрицательных эффектов реализации принципов *New Public Management* (Korpenjan, Koliba, 2013).

Если множество монофункциональных органов в системе государственной власти порождают серьезную проблему координации, то основной проблемой многофункциональных органов является вопрос приоритизации. Шинкель и другие. (Schinkel et al., 2015) показывают, в пользу каких направлений работы (например, важных, но сложных проектов с неопределенным результатом или более простых стандартизированных проектов, которые, однако, менее важны для общественного благосостояния) будут распределяться ограниченные ресурсы многофункционального органа в зависимости от величины дискреционного бюджета. Таким образом, дискреционный бюджет влияет не только на масштаб деятельности органа власти, но и на перенаправление ресурсов в пользу решения тех или иных задач.

В качестве иллюстрации Шинкель и другие. (Schinkel et al., 2015) приводят пример антимонопольного органа, который может выбирать между сложными масштабными расследованиями и относительно простыми и стандартизированными мелкими делами. На проблему расстановки приоритетов антимонопольным органом обращают внимание и С.Б. Авдашева и другие. (Avdasheva et al., 2017), показывая с помощью эмпирического анализа на базе оспоренных в суде решений ФАС России за период с 2008 по 2012 г., что среди них чаще встречаются решения по делам, затраты на отстаивание которых сравнительно низки, а вероятность выиграть сравнительно

но высока. При этом эти же решения имеют относительно низкое влияние на общественное благосостояние, поскольку относятся скорее к категории дел об ущемлении интересов, а не об ограничении конкуренции. Не последнюю роль в обеспечении такой структуры дел играют и критерии оценки деятельности антимонопольного органа, одним из которых в России является доля решений (среди оспоренных), устоявших в судах (Avdasheva et al., 2016; Katsoulacos et al., 2016). Кроме того, подобные методы оценки эффективности могут вести к снижению стимулов использовать сложные методы экономического анализа (Авдашева и др., 2015).

Вместе с тем невозможно найти какой-либо универсальный рецепт функционала антимонопольного органа в соотношении с другими органами власти, механизма выбора наиболее важных задач, на которых требуется сконцентрировать имеющиеся ограниченные ресурсы, или системы оценки результативности деятельности антимонопольного органа. На практике происходит выбор между дискретными структурными альтернативами дизайна систем антимонопольных органов, ни одна из которых не будет обеспечивать “first-best” решения, но каждая из которых будет при этом обладать набором сравнительных преимуществ и недостатков, в существенной степени предопределяемых особенностями существующей в стране институциональной среды (в том числе «наследием» предыдущего варианта распределения функций).

В следующем разделе, основываясь на опыте зарубежных стран, будут рассмотрены основные преимущества и риски создания многофункционального антимонопольного органа, а также некоторые наиболее важные развилки, возникающие при выборе его дизайна.

Многофункциональный антимонопольный орган: преимущества, риски, развилки в дизайне

Задача построения наилучшего дизайна конкурентного ведомства является наиболее сложной в случае принятия решения о создании многофункционального органа, ответственного не только за применение антимонопольного законодательства, но и за реализацию ряда других полномочий в сфере государственного управления. Распространенным вариантом мультифункциональности является комбинация задач контроля соблюдения законодательства о конкуренции с контролем государственных закупок, защитой прав потребителей, регулированием определенных секторов экономики (чаще всего инфраструктурных отраслей).

Следует заметить, что и сама по себе задача по контролю соблюдения законодательства о конкуренции может потребовать разной организации конкурентного ведомства в зависимости от специфики самого законодательства и особенностей институциональной среды и экономики каждой страны. Во многих юрисдикциях законодательство о конкуренции касается исключительно так называемого «жесткого ядра антитраста»: злоупотребления доминирующим положением, антиконкурентных соглашений, контроля экономической концентрации. Однако в ряде стран к сфере анти-

монопольного законодательства относят недобросовестную конкуренцию и злоупотребление правами на результаты интеллектуальной деятельности (следовательно, права лиц могут быть защищены как в судебном порядке, так и силами конкурентного ведомства), широкий круг индивидуальных злоупотреблений, необязательно ведущих к ограничению конкуренции, а также антиконкурентные действия органов власти, включая предоставление государственных привилегий и преференций. В этом случае проблема эффективного выбора и взвешивания эффектов при принятии организационных решений еще более усложняется.

Соединение функций антимонопольного контроля с какими-либо иными функциями государственного контроля и регулирования имеет как несомненные достоинства, так и явные недостатки и неявные изъяны, которые неизбежно влияют на принятие решений о выборе дизайна конкурентного ведомства. Значительная часть факторов проявляется при любой комбинации функций и носит общесистемный характер, в то время как часть из них характерны только для специфических вариантов интеграции. При этом каждый из этих вариантов имеет как положительные, так и отрицательные стороны.

Весьма распространенным самостоятельным аргументом для создания многофункционального конкурентного ведомства является экономия бюджетных средств на его содержание. В случае интеграции нескольких функций в одном ведомстве, разумеется, происходит экономия административных расходов, затрат на заработную плату, содержание имущества организации и т.п.

Вместе с тем в случае слияния уже существующих ведомств (а не создания нового органа «с чистого листа») возникают специфические транзакционные издержки, связанные с такой интеграцией, причем весьма разного характера и часто трудно прогнозируемые: неопределенность будущего снижает работоспособность персонала, ряд руководителей (в том числе высшего звена) неизбежно подлежат увольнению или перемещению на более низкий иерархический уровень, ведомство может быть перемещено на новое место, работники нуждаются в определенной переквалификации, требуется разработка новых регламентов, а зачастую и изменений в национальном законодательстве и т.д. Большая часть этих дополнительных затрат имеют краткосрочный и среднесрочный характер, но в обязательном порядке должны учитываться при расчете экономических результатов, которые государство намерено получить от реорганизации.

Еще более сложными, долговременными и мало поддающимися простому финансовому расчету являются потери, связанные с возможным конфликтом управленческих культур в организациях и с утратой «узнаваемости» для внешнего мира, например в связи со сменой названия. Вместе с тем эти потери могут в определенных случаях компенсироваться в средне- и долгосрочной перспективе ростом значимости и эффективности деятельности интегрированного многофункционального конкурентного ведомства за счет достижения минимально необходимого размера операционной деятельности (особенно это характерно для малых экономик).

Выстраивание внутренней иерархии целей многофункционального конкурентного ведомства, как уже отмечалось, является более сложной задачей и содержит в себе риск подмены целей антимонопольного регулирования другими, например, исходя из краткосрочных политических интересов или субъективных представлений руководства о правильном распределении внутренних ресурсов организации. Поэтому многофункциональное ведомство, во-первых, нуждается в большем количестве ресурсов, чем монофункциональное, и, во-вторых, вынуждено создавать специфические механизмы взвешивания приоритетов и распределения ресурсов, например путем коллегиального принятия решений внутри ведомства либо с помощью передачи полномочий по данному вопросу внешней организации (арбитру) – финансовому или экономическому ведомству, парламенту, специальному совету. При правильной организации работы по данным направлениям может быть достигнута существенная совокупная экономия всех видов ресурсов ведомства, в том числе за счет их оперативного перераспределения по направлениям деятельности.

Многофункциональное ведомство традиционно характеризуется как обладающее синергическими эффектами. Действительно, в рамках интеграции функций (например, совмещение общих подходов к защите конкуренции и специфических знаний о регулировании конкретного отраслевого рынка или о проблемах, наиболее часто возникающих у потребителей определенного товара) может быть достигнуто более полное и достоверное понимание того, как функционируют те или иные отраслевые рынки, и, соответственно, будут приниматься более взвешенные и обоснованные решения по делам и даваться более фундаментальные предписания или рекомендации. Обеспечивается больший объем и квалифицированный анализ информации о рынках в целом и о конкретных хозяйствующих субъектах, получаемой из различных источников, и интенсивный обмен этой информацией внутри конкурентного ведомства, что также дает синергический эффект. Кроме того, многофункциональное ведомство может выбрать наиболее приемлемый инструмент реагирования на ту или иную проблему, возникшую в экономике, имея широкий набор таких инструментов в своем распоряжении – применить нормы антимонопольного законодательства, или сосредоточиться на активизации потребительской политики, или реформировать систему закупок, или ввести, отменить либо усовершенствовать секторальное регулирование.

В случае конфликта функций в многофункциональном конкурентном ведомстве должный синергический эффект не достигается, а ресурсы неэффективно используются для решения задач взаимной увязки, приоритизации и обеспечения исполнения противоречивых функций. Особенно характерна такая ситуация в случае недостаточности ресурсов ведомства (например, когда возложение на конкурентное ведомство новых функций существенно опережает наделение его необходимыми ресурсами для их исполнения).

При постоянном конфликте целей или функций встает проблема оценки необходимости изменения институционального дизайна, предпо-

лагающая определение того, каким образом легче и эффективнее выявить данный конфликт и сделать его управляемым – сохранив противоречивые функции внутри многофункционального ведомства при условии разработки внутренних регламентов и процедур урегулирования либо разделив функции между различными самостоятельными ведомствами, перенеся его тем самым на более высокий уровень.

Многоцелевой и мультифункциональный характер деятельности конкурентного ведомства неизбежно отражается на его внутренней структуре. При этом опыт разных стран демонстрирует разные варианты построения организационной структуры многофункционального ведомства. Иногда структурные блоки, занимающиеся разными функциями, полностью отделены друг от друга и координация их деятельности осуществляется на уровне высшего руководства ведомства. Другой, во многом противоположный вариант – интеграция полномочий внутри основных структурных подразделений, которые занимаются всеми вопросами, находящимися в компетенции ведомства, применительно к конкретному товарному рынку или группе отраслей.

Каждый из этих подходов имеет свои положительные и отрицательные стороны, а большинство конкурентных ведомств мира используют сложные комбинированные варианты построения внутренней структуры, сочетающие линейный, функциональный, проектный подходы к внутреннему дизайну и использующие формальные и неформальные механизмы координации. Весьма часто в обособленные структурные подразделения выделяются такие функции, как экономическая экспертиза и правовое сопровождение, обеспечивающие централизованную реализацию всех основных функций конкурентного ведомства.

Многофункциональное ведомство гораздо более привлекательно как место работы с учетом возможностей карьерного роста, расширения компетенций, сочетания различного профессионального опыта и знаний. Соответственно, такое ведомство (в случае адекватного предлагаемого уровня оплаты труда) занимает устойчивое положение на рынке труда и способно привлечь и удержать высококвалифицированных специалистов. В то же время процесс интеграции ранее самостоятельных ведомств может привести к столкновению различающихся организационных культур (специфический профессиональный опыт, разный стиль управления, отличающийся уровень соотношения оплаты и результатов труда, различная организация производственных процессов). Такого рода проблемы, как правило, решаются с помощью традиционных методов мотивации, вовлеченности, совместной командной работы, регламентации процессов и процедур и т.д.

Говоря о специфических сочетаниях функций в многофункциональных конкурентных ведомствах, следует прежде всего упомянуть интеграцию функций защиты конкуренции и регулирования секторов экономики. Такая комбинация функций требует применения специальных внутренних механизмов предотвращения конфликта целей конкуренции и регулирования, поскольку по многим параметрам конкурентная политика и секторальное регулирование отличаются друг от друга по существу.

Секторальное регулирование основано на знании специфического сектора экономики (как правило, инфраструктурной отрасли или естественной монополии) и включает в себя установление цен и правил доступа, постоянный мониторинг отрасли, а в ряде юрисдикций и техническое регулирование, в то время как применение антимонопольного законодательства предполагает применение общеэкономических универсальных правил и основано на соображениях, касающихся исключительно отношений конкуренции (по крайней мере в своем идеальном варианте). Секторальное регулирование осуществляется ex-ante, предварительно определяя условия и правила деятельности на регулируемом рынке. Антимонопольное регулирование осуществляется ex-post и предполагает выявление уже состоявшегося события ограничения конкуренции и устранение его негативных последствий. Секторальное регулирование осуществляется на постоянной основе и включает регулярное установление или изменение тарифов и иных правил, а также постоянный мониторинг деятельности регулируемых субъектов, в то время как применение законодательства о конкуренции происходит только в случае нарушения закона, наступление которого трудно предвидеть.

Несмотря на такие различия, интеграция конкуренции и регулирования в одном многофункциональном ведомстве достаточно широко распространена. При правильном построении внутреннего дизайна конкурентного ведомства с целью недопущения конфликта функций удастся добиться необходимой синергии, реализуя проконкурентный подход к секторальному регулированию и эффективно применяя при необходимости антимонопольное законодательство к регулируемым хозяйствующим субъектам. Кроме того, появляется возможность решать задачи ведомства, выбирая в каждом конкретном случае тот или иной способ реагирования на возникающие проблемы с помощью инструментария государственного регулирования или применения законодательства о конкуренции.

Многофункциональные конкурентные ведомства, как правило, осуществляют регулирование не в одном, а в нескольких секторах экономики. Это позволяет в определенной мере унифицировать подходы к регулированию и придерживаться сходных методологических оснований, методик регулирования и процедур контроля, что делает поведение регулятора более предсказуемым и понятным, а его решения – более взвешенными и обеспечивающими равные условия деятельности для всех участников рынка.

В отличие от монофункционального секторального регулятора, многофункциональное ведомство, применяющее одновременно с отраслевыми правилами законодательство о конкуренции, практически невозможно «захватить» силами участников какого-либо одного регулируемого сектора или иных стейкхолдеров в силу разнонаправленности их интересов. С той же целью в ряде многофункциональных конкурентных ведомств применяется, например, внутренняя ротация, когда одни и те же должностные лица последовательно занимают разные позиции в своей организации с разным объемом полномочий и сферой ответственности, что затруд-

нительно реализовать в монофункциональном ведомстве. Для защиты конкурентного ведомства от попыток «захвата» используется и такой инструмент, как коллегиальное обсуждение и принятие решений, в том числе с участием внешних экспертов, представляющих различные группы интересов.

Комбинация в одном многофункциональном ведомстве функций конкурентного правоприменения и защиты потребителей также рассматривается многими государствами как вполне естественный интеграционный процесс, поскольку и конкурентная, и потребительская политика решают одну общую задачу – обеспечение благосостояния потребителей, хотя и делают это разными методами и средствами. Единство целей высокого уровня трансформируется во внутренней организации конкурентного ведомства в формирование, как правило, специализированных структурных подразделений, ориентированных на конкурентную политику и на защиту потребителей соответственно. Объясняется это тем, что в большинстве случаев дела о защите прав потребителей основаны на существенно иной правовой базе и требуют других экономических и организационных методов расследования и, соответственно, иной компетенции и квалификации персонала, нежели дела о нарушении законодательства о конкуренции. Существенно различаются объем доказательств и система их сбора и анализа, продолжительность проведения расследования и рассмотрения дел. Поэтому функциональная специализация имеет преимущества и применяется в подавляющем большинстве многофункциональных конкурентных ведомств, сочетающих проведение конкурентной и потребительской политики. В то же время зачастую повторяющиеся дела о нарушении потребительских прав являются своего рода сигналом для более глубокого изучения состояния конкуренции на данном рынке с целью выявления возможных нарушений законодательства о конкуренции, что требует формирования соответствующей системы обмена информацией. В свою очередь, при отборе наиболее важных задач конкурентного ведомства, при проведении антимонопольных расследований и, в особенности, при формулировании содержания решений по делам и предписаний, направленных на обеспечение конкуренции, принимаются во внимание и вопросы максимизации эффекта для потребителей.

Для самих потребителей многофункциональное конкурентное ведомство является «единым окном», куда можно подать жалобу на любое негативное явление на рынке, не задумываясь, относится ли оно к компетенции того или иного ведомства.

Совместная работа может приводить к синергии и в сферах деятельности многофункционального конкурентного ведомства, не связанных непосредственно с правоприменением, таких как адвокатирование конкуренции, подготовка заключений по законопроектам, выработка рекомендаций для других органов государственной власти или проведение исследования конкретных товарных рынков, когда использование проконкурентной и потребительски ориентированной аргументации делает предложения конкурентного ведомства более аргументированными

и привлекательными как для политических деятелей, так и для простых граждан, повышая тем самым авторитет и «узнаваемость» конкурентного ведомства. Кроме того, достижения в области защиты прав потребителей, как правило, более понятны гражданам, что положительно влияет на репутацию ведомства в целом (однако и провалы в потребительской политике могут дать быстрый и чувствительный негативный эффект и их трудно сбалансировать даже выдающимися достижениями в политике конкуренции).

Разумеется, всегда существует опасность неверного выбора приоритета и несбалансированного распределения ресурсов в пользу реализации той или иной функции. Расследования нарушений законодательства о конкуренции объективно являются более длительными, сложными и требуют значительных затрат ресурсов. Применение законодательства о защите потребителей носит более массовый характер, каждое дело в отдельности менее затратно, зато в совокупности они имеют больший общественный резонанс и повышают репутацию ведомства.

Рассмотрев основные сравнительные преимущества и возможные риски создания многофункционального антимонопольного органа, рассмотрим, какие конкретно решения по его дизайну встречаются в практике стран ОЭСР. Основные типы дизайна антимонопольного органа, на которых мы остановим внимание (и которые были достаточно подробно описаны выше), связаны с решением двух вопросов: о соотношении функций антимонопольного и отраслевого регулирования и соотношении защиты конкуренции с защитой прав потребителей.

Многофункциональные антимонопольные органы в странах ОЭСР

Защита конкуренции и защита прав потребителей

Ковасик и Хайман (Kovacic, Hуman, 2013) отмечают широко распространенную в мире практику наделения антимонопольного органа дополнительными регуляторными полномочиями. Так, на момент написания статьи (2013 г.) они отмечают, что более чем в половине юрисдикций, в которых есть антимонопольное законодательство, антимонопольный орган отвечает и за некоторые смежные сферы регулирования. В частности, функции антимонопольного контроля и контроля соблюдения законодательства о защите потребителей совмещены более чем в тридцати юрисдикциях (Kovacic, Hуman, 2013, p. 2).

Что касается стран ОЭСР, то функции защиты прав потребителей в той или иной степени исполняются антимонопольными органами Австралии, Канады, Дании, Финляндии, Венгрии, Ирландии, Израиля, Японии, Южной Кореи, Люксембурга, Нидерландов, Новой Зеландии, Польши, Португалии, Швейцарии, Великобритании и США (Федеральная торговая комиссия).

Распределение стран в зависимости от того, входит ли в сферу ответственности антимонопольного органа защита прав потребителей, представлено в таблице 1:

Таблица 1

Распределение функций защиты конкуренции и защиты прав потребителей по органам государственной власти в странах ОЭСР

Функции защиты конкуренции и защиты прав потребителей объединены	Функции защиты конкуренции и защиты прав потребителей отделены
Австралия, Великобритания, Венгрия, Дания, Израиль, Ирландия, Канада, Люксембург, Нидерланды, Новая Зеландия, Польша, Португалия, США, Финляндия, Швейцария, Южная Корея, Япония	Австрия, Бельгия, Германия, Греция, Исландия, Испания, Латвия, Мексика, Норвегия, Словакия, Словения, Турция, Франция, Чехия, Чили, Швеция, Эстония

Источник: Составлена авторами.

Вместе с тем такое распределение не является статичным. В последние годы целый ряд стран ОЭСР приняли решение о пересмотре сфер ответственности государственных органов в части выполнения функций защиты конкуренции и защиты прав потребителей.

Однако интересно, что данные изменения не были однонаправлены: часть стран, где данные функции ранее выполнялись разными органами, пошли по пути объединения, а часть приняла решение о разделении органов, ответственных за соответствующие сферы. Наконец, есть и определенное количество стран, которые в последние годы рассматривали возможность объединения функций, но в итоге не приняли такого решения (табл. 2).

Таблица 2

Изменения в функционале антимонопольных органов в части передачи функций защиты прав потребителей в период с 2000 по 2016 г.

Страны, объединившие функции защиты конкуренции и защиты прав потребителей в сфере ответственности одного органа власти	Страны, разделившие функции защиты конкуренции и защиты прав потребителей между органами власти	Страны, рассматривавшие возможность объединения функций защиты конкуренции и защиты прав потребителей, но отказавшиеся от такого решения
Дания (2010) Финляндия (2013) Ирландия (2014) Италия (2007, 2014) Южная Корея (2006, 2008) Нидерланды (2013) Великобритания (2014) <i>Не входящие в ОЭСР:</i> Литва (2000)	Исландия (2005) Япония (2009)	Эстония (2008) <i>Не входящие в ОЭСР:</i> Бразилия (2012) Болгария Китайский Тайбэй (2005)

Источники: (Jenny, 2015; 2016), (OECD, 2014).

Среди факторов, отмеченных странами в качестве причин объединения функций, отмечаются следующие (OECD, 2014; Jenny, 2016):

- 1) комплементарность целей регулирования (защита благосостояния потребителей);

- 2) большая гибкость в плане выбора инструментов достижения целей;
- 3) снижение вероятности возникновения противоречий между разными формами регулирования и повышение предсказуемости среды;
- 4) возможность комплексного подхода к анализу рынков;
- 5) снижение операционных издержек;
- 6) более широкие кадровые возможности;
- 7) улучшение репутации антимонопольного органа среди потребителей, большая «видимость»;
- 8) большее удобство для потребителей.

Вместе с тем ряд стран, которые пошли по пути разделения полномочий или после широкого обсуждения не приняли решение об объединении, высказывали следующие аргументы о сравнительных недостатках объединенной системы (OECD, 2014; Jenny, 2016):

- 1) потеря фокуса на каждом из направлений;
- 2) усложнение процессов приоритизации внутри организации;
- 3) наличие «китайской стены» между подразделениями, ответственными за разные направления политики, что не позволило обеспечить синергетические эффекты;
- 4) замедление реакции регулятора на внешние вызовы (рост издержек принятия решений);
- 5) конфликт «культур» регулирования по разным направлениям;
- 6) снижение прозрачности информации относительно компромисса между различными направлениями политики за счет принятия решений внутри ведомства, а не открытых обсуждений противоречащих друг другу точек зрения разных ведомств.

О большинстве из перечисленных сравнительных преимуществ и недостатков мультифункциональных антимонопольных органов было упомянуто в предыдущем разделе. Однако конечный эффект, как уже отмечалось, во многом зависит от особенностей внешней институциональной среды, внутреннего устройства антимонопольных органов (в том числе процедур принятия решений) и траектории предшествующего развития.

Защита конкуренции и отраслевое регулирование

Другой широко обсуждаемой стороной многофункциональности антимонопольного органа является наличие у него полномочий отраслевого регулирования. На основании опыта стран ОЭСР представляется возможным выделить четыре основных модели сочетания функций защиты конкуренции и отраслевого регулирования.

Модель 1: антимонопольный орган обладает функциями отраслевого регулирования. Пример – Австралия, где антимонопольный орган обладает регуляторными полномочиями в отраслях инфраструктуры и регулирует цены и правила доступа на рынках с неразвитой конкуренцией. Так, например, обеспечение деятельности Австралийского энергетического регулятора возложено на Австралийскую комиссию по конкуренции и защите прав потребителей (Competition and Consumer Commission).

Модель 2: отраслевые регуляторы обладают полномочиями применения антимонопольного законодательства в своей отрасли, но антимоно-

польный орган продолжает исполнять свои функции в данной отрасли. Данную модель можно условно назвать «британской», поскольку именно Великобритания является наиболее ярким ее образцом. Отраслевые регуляторы имеют полномочия по борьбе с антиконкурентными соглашениями и злоупотреблением доминирующим положением в своих отраслях, причем эти полномочия они осуществляют «в конкурентном порядке» с антимонопольным органом. При этом все эти государственные органы объединены в так называемую национальную конкурентную сеть, в рамках которой осуществляется интенсивный обмен информацией. Аналогичная ситуация существует в Канаде, где отраслевые регуляторы также обладают полномочиями применения конкурентных норм, и при этом функционал отраслевых регуляторов и антимонопольного органа четко не разграничен.

Модель 3: антимонопольные функции в конкретной сфере полностью отдаются отраслевому регулятору. Пример – Мексика в телекоммуникационной сфере. В Ирландии, также в отрасли телекоммуникаций, регулятор обладает полномочиями по применению конкурентного законодательства и государство придерживается политики четкого разделения полномочий антимонопольного органа и отраслевого регулятора.

Модель 4: существует жесткое разделение. Антимонопольный орган выполняет функции защиты конкуренции, а отраслевым регулированием занимаются отдельные регуляторы.

В последние годы объединение функций произошло в Дании (водоснабжение), Эстонии (энергетика, железнодорожная отрасль, телекоммуникационная сфера (2008)), Нидерландах (телекоммуникации и почтовая отрасль), Испании (аэропорты, аудиовизуальная продукция, энергетика, железнодорожная отрасль, почта, телекоммуникации), Литва (железнодорожная отрасль). Отделение отраслевого регулирования от антимонопольного в последние годы произошло в Дании (энергетика), Эстонии (телекоммуникации (2014)), Мексике (телекоммуникации) (см. табл. 3).

Таблица 3

Изменения в функционале антимонопольных органов в части распределения функций защиты конкуренции и отраслевого регулирования

Объединение функций защиты конкуренции и отраслевого регулирования	Отделение функций защиты конкуренции и отраслевого регулирования
Дания (2009) – водоснабжение Эстония (2008) – энергетика, ж/д, телекоммуникации Нидерланды (2013) – телекоммуникации и почта Испания (2013) – аэропорты, аудиовизуальная продукция, энергетика, ж/д, почта, телекоммуникации <i>Не страны ОЭСР:</i> Литва (2009, 2011) – ж/д	Дания (2010) – энергетика Эстония (2014) – телекоммуникации Мексика (2014) – телекоммуникации и вещание

Источники: (Jenny, 2015; 2016), (OECD, 2014).

Вторая модель, как мы видим, характерна для стран, где существуют более мягкие границы между ветвями власти и полномочиями отдельных органов (условно – англосаксонская модель).

Третья модель возникает в отдельных секторах, которые считаются наиболее «проблемными», в связи с чем вопрос их развития решается путем обеспечения максимальной согласованности мер разных направлений экономической политики по отношению к конкретному отраслевому рынку.

Четвертая модель имеет модификацию, связанную с различиями между антимонопольной и конкурентной политикой. Если антимонопольная политика прежде всего защитная, т.е. нацелена на пресечение и предотвращение нарушений, то конкурентная политика также связана с разработкой проконкурентных реформ в отрасли и адвокатированием конкуренции.

Данные меры являются специфическими для отрасли, в связи с чем есть определенные основания утверждать, что отраслевые регуляторы могут иметь сравнительные преимущества в осуществлении данных функций. В модификации четвертой модели, таким образом, антимонопольный орган является единственным органом, отвечающим за контроль соблюдения антимонопольного законодательства, а отраслевые регуляторы отвечают за проконкурентные меры в своих отраслях. Такая система существует в Польше и Португалии, а также Словакии.

Говоря о преимуществах и недостатках того или иного варианта распределения функций – помимо соображений, высказанных в связи с обсуждением объединения защиты конкуренции и защиты прав потребителей, – стоит выделить следующие специфические факторы.

Основной риск, связанный с объединением функций защиты конкуренции и отраслевого регулирования, – возможная потеря независимости регулятора. Усиливаются риски «захвата регулятора» (см., напр.: Stigler, 1971) за счет того, что контролирующий орган начинает более плотно взаимодействовать с компаниями в определенных отраслях, а у компаний также повышаются стимулы к оказанию давления на антимонопольный орган, поскольку он теперь принимает решение по более широкому кругу вопросов, определяющих базовые условия хозяйственной деятельности предприятия. Кроме того, право установление в рамках отраслевого регулирования требует тесного взаимодействия с правительством, что может привести к конфликту интересов.

По совокупности этих причин в Италии, например, правительство придерживается принципиальной позиции о необходимости сохранения разделения функций защиты конкуренции и отраслевого регулирования (OECD, 2014).

Выгоды и риски создания многофункционального антимонопольного органа: выводы для России

Учитывая изложенное, какие выводы можно сделать для современной ситуации в России?

В последние годы мы наблюдаем существенное расширение полномочий Федеральной антимонопольной службы. С начала 2015 г. ФАС России

приобрела функции контроля в сфере размещения и исполнения государственного оборонного заказа, с середины 2015 г. – функции тарифного регулирования. Глядя на подобные изменения сквозь призму опыта стран ОЭСР, представляется, что данная реформа в целом отвечает трем основным критериям, которые можно выделить в качестве теоретической основы принятия решений об объединении функций в сфере ответственности одного регулятора:

- комлементарность целей регулирования;
- взаимозаменяемость методов, которыми данные цели могут быть достигнуты;
- наличие внешних эффектов влияния мер одной политики на эффективность другой, которые могут быть интернализированы за счет лучшей координации.

Действительно, проблема отличия существенных антиконкурентных эффектов от мер других направлений политики (в частности, отраслевой политики) поднималась уже не раз (подробнее см.: Шаститко и др., 2016). В ситуации, когда необходимо задействовать конкурентные стимулы для активизации экономического роста, основанная на конкурентных принципах и инструментах тарифная политика является важной составляющей перехода к так называемой новой промышленной политике государства (Шаститко, Цыганов, Курдин, 2014).

Подобный переход к конкурентным/рыночным принципам тарифообразования обеспечивает интернализацию внешних эффектов тарифной политики в отношении конкуренции, в связи с чем передача соответствующих полномочий антимонопольному органу представляется обоснованной. При этом появляются дополнительные возможности по выбору таких инструментов (из доступного более широкого спектра), которые позволят решать задачу защиты конкуренции со сравнительно более низкими издержками.

В то же время с точки зрения комлементарности целей регулирования ситуация становится менее однозначной. В области тарифного регулирования необходимо соблюдать сложный баланс между интересами потребителей и производителей, который может не полностью вписываться в концепцию «стандарта потребительского излишка», принятого в анти-трасте. Вот почему особую актуальность приобретает вопрос обеспечения независимости антимонопольного органа в принятии решений. Независимость является необходимым условием для того, чтобы регулирование, осуществляемое антимонопольным органом, продолжало фокусироваться на защите конкуренции².

При этом для России сохраняются и многие риски, связанные с многофункциональностью антимонопольного органа, и некоторые из них мо-

² Дополнительную актуальность данному вопросу придает и то, что в системах со смешанной экономикой – больше чем в либеральных и координированных экономиках по классификации Холла и Соскице (Hall, Soskice, 2001) – независимость антимонопольного органа является важной составляющей обеспечения привлекательного инвестиционного климата (Guidi, 2014).

гут накладываться на эффекты, вызванные другими факторами. В частности, с добавлением новых функций усугубляется риск снижения внимания к главной цели.

Сосредоточение в сфере ответственности антимонопольного органа множества разнообразных функций, особенно в условиях нехватки ресурсов, создает опасность отвлечения внимания и усилий от основной функции, которая должна оставаться интегрирующей, – защиты конкуренции, прежде всего в краткосрочной перспективе.

Особое внимание необходимо уделить и риску «китайской стены» (англ. «*Chinese wall*» – строгое разграничение функций и информации между подразделениями фирмы или другой организации). Интеграция приобретенных функций в систему необязательно проходит успешно.

Как показывает опыт ряда стран, формальное объединение регулирования и защиты конкуренции «под одной крышей» может не дать того синергетического эффекта, на который рассчитывают власти при принятии решения об институциональном изменении. Таким образом, если новые функции не передаются существующим структурным единицам, а возлагаются на отдельные вновь созданные единицы, нужны специальные механизмы выявления проблемных зон и принятия сбалансированных решений по вопросам, оказывающимся на стыке защиты конкуренции и регулирования.

При присоединении функций тарифного регулирования в большинстве сфер соответствующие полномочия были отданы подразделениям, которые уже имели опыт антимонопольного контроля в соответствующих отраслях, что делает вероятность возникновения «китайской стены» существенно ниже.

В то же время присоединение функционала по контролю гособоронзаказа было осуществлено через создание ряда дополнительных подразделений, что делает риск «китайской стены» в этой области сравнительно выше.

Однако правоприменение в данной сфере стало основываться на принципах и стандартах антимонопольного регулирования (что видно, в том числе, из схожего характера норм, появившихся в Законе «О государственном оборонном заказе» в 2015 г., и норм Закона «О защите конкуренции»).

Кроме того, с увеличением количества стейкхолдеров может увеличиться риск потери независимости.

Хотя изначально функции регулирования могут передаваться антимонопольному органу с учетом того, что его решения в новых сферах ответственности будут отвечать критерию независимости не в меньшей степени, чем его решения в сфере защиты конкуренции, меры регулирования могут требовать иных механизмов принятия решений в плане учета «общественного интереса» и политических факторов, что особенно характерно для инфраструктурных отраслей, имеющих общенациональное значение.

Вместе с тем существующие в России формальные механизмы обеспечения независимости антимонопольного органа (структурная обосо-

бленность, подотчетность напрямую Правительству Российской Федерации, сроки полномочий руководителя, отсутствие у других органов власти и структур полномочий отменять решения антимонопольного органа (за исключением судебного механизма) и др.) составляют достаточно крепкую институциональную основу поддержания его независимого статуса не только де-юре, но и де-факто.

Заключение

В связи с тем, что в настоящее время в Российской Федерации взят курс на укрупнение регуляторов, с 2015 г. сфера ответственности и полномочий ФАС России была расширена.

Преимуществами такой многофункциональности являются, в том числе:

- возможность выбрать наилучший инструмент для достижения целей из более широкого арсенала;
- возможность интернализировать внешние эффекты различных направлений экономической политики с точки зрения влияния на конкуренцию;
- прирост компетенций внутри органа власти, а также возможность привлекать более компетентных сотрудников за счет более широких карьерных возможностей;
- экономия ресурсов за счет синергетического эффекта;
- большее удобство для потребителей, которые получают возможность обращаться в одно и то же ведомство по более широкому кругу вопросов;
- укрепление репутации антимонопольного органа.

Осознавая несомненные преимущества мультифункционального подхода, представляется необходимым обратить внимание на некоторые особые риски, которые возникают в результате таких слияний и которые хорошо видны на разобранных выше примерах из опыта стран ОЭСР.

Во-первых, это риск «китайской стены». Отсутствие синергетического эффекта может не дать реализоваться возможным положительным последствиям интеграции функций.

Во-вторых, это риск «потери фокуса». В условиях ограниченных ресурсов органы власти при определенных условиях имеют тенденцию переключаться на выполнение более простых, «мелких» по своим последствиям для общества и стандартизированных задач, в результате чего меньше усилий тратится на проекты с высокой степенью воздействия на общественное благосостояние, но с менее определенным исходом. Данная проблема может быть актуальна и для узкоспециализированных антимонопольных органов, но именно для многофункциональных и многоцелевых органов она становится ключевой. Там может развязаться «борьба» за ресурсы не только между условно «мелкими» и условно «большими» делами, но и между различными направлениями работы, которые в отдельных случаях могут противоречить друг другу по целям.

В-третьих, новые полномочия «повышают ставки» в плане последствий принимаемых решений одним ведомством, что несет определенные риски потери независимости, в том числе политической. Для снижения данного риска важно наличие устойчивой формальной базы для независимости.

Отдельного внимания заслуживает и вопрос приоритизации, имеющий особую актуальность для многофункциональных органов. В условиях ограниченных ресурсов и множества целей задача выбора наиболее существенных целей возникает с неизбежностью, в связи с чем критически важным становится разработка понятных, прозрачных принципов отбора. В противном случае снижается общая эффективность деятельности органа и возрастают риски ошибок в правоприменении. При этом задача правильного выстраивания приоритетов требует постоянной работы над ней, постоянного мониторинга и оценки результатов того или иного выбранного варианта ее решения.

ЛИТЕРАТУРА

1. Авдашева С.Б., Корнеева Д.В., Сидорова Е.Е. Применение ключевых показателей эффективности для ФАС России: анализ на основе статистики судебных решений // Вопросы государственного и муниципального управления. – 2015. – № 3. – С. 7–34.
2. Шаститко А., Цыганов А., Курдин А. О новой промышленной политике и конкуренции в России // Конкуренция и право. – 2014. – № 3. – С. 13–17.
3. Шаститко А.Е., Павлова Н.С., Курдин А.А., Мелешкина А.И., Фатихова А.Ф. Основные направления защиты и развития конкуренции. – М.: Центр стратегических разработок, 2016.

4. Avdasheva S., Golovanova S., Katsoulacos Y. Optimal Institutional Structure of Competition Authorities under Reputation. Maximization: a Model and Empirical. Evidence from the Case of Russia. 2017. CRESSE Conference, Crete, 30th June – 2nd July, 2017.
5. Avdasheva S., Golovanova S., Korneeva D. Distorting Effects of Competition Authority's Performance Measurement: the Case of Russia // International Journal of Public Sector Management. 2016. Vol. 29. N. 3. P. 288–306.
6. Bouckaert G., Peters B.G., Verhoest K. The Coordination of Public Sector Organizations: Shifting Patterns of Public Management. Macmillan: Basingstoke, UK. 2010.
7. Guidi M. Delegation and Varieties of Capitalism: Explaining the Independence of National Competition Agencies in the European Union // Comparative European Politics. 2014. Vol. 12. N. 3. P. 343–365.
8. Hall P., Soskice D. Varieties of Capitalism: The Institutional Foundations of Comparative Advantage. Oxford University Press. 2001.
9. Jenny F. The Institutional Design of Competition Authorities: International Debates and Trends. Paper Presented at the 10th Annual CRESSE Conference, Crete Island, 3–5 July, 2015. URL: http://www.cresse.info/uploadfiles/2015_па6_пр4.pdf (дата обращения: 31.10.2017).
10. Jenny F. The Institutional Design of Competition Authorities: Debates and Trends. Paper presented at the ECON Committee and European Commission Public Hearing on Empowering the National Competition Authorities to Be More Effective Enforcers of the EU Competition Rules, European Parliament, Brussels, 19 April, 2016. URL: <http://www.europarl.europa.eu/cmsdata/100755/Frederic%20Jenny%20The%20institutional%20design%20of%20Competition%20Authorities.pdf> (дата обращения: 31.10.2017).
11. Katsoulacos Y., Avdasheva S.B., Golovanova S. Legal Standards and the Role of Economics in Competition Law enforcement // European Competition Journal. 2016. Vol. 12. N. 2–3.
12. Koppenjan J., Koliba C. Transformations Towards New Public Governance: Can the New Paradigm Handle Complexity? // International Review of Public Administration. 2013. Vol. 18, N. 2. P. 353–369.
13. Kovacic W.E., Hyman D.A. Competition Agencies with Complex Policy Portfolios: Divide or Conquer? GW Law Faculty Publications & Other Works. Paper 631. 2013. URL: http://scholarship.law.gwu.edu/faculty_publications/631 (дата обращения: 31.10.2017).
14. OECD. Summary Record of the Roundtable on Changes in Institutional Design. 2014. URL: [http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=DAF/COMP/M\(2014\)3/ANN4/FINAL&doclanguage=en](http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=DAF/COMP/M(2014)3/ANN4/FINAL&doclanguage=en) (дата обращения: 31.10.2017).
15. Osborne S. The New Public Governance? // Public Management Review. 2006. Vol. 8. N. 3.
16. Osborne S. The New Public Governance: Emerging Perspectives on the Theory and Practice of Public Governance. London: Routledge. 2010.
17. Salamon L.M. The New Governance and the Tools of Public Action: An Introduction. In L.M. Salamon (ed.) The Tools of Government: A Guide to New Governance. New York: Oxford. 2002.
18. Schinkel M.P., Tóth L., Tuinstra J. Discretionary Authority and Prioritizing in Government Agencies. Tinbergen Institute Discussion Paper. N. 15-058/VII. 2015.
19. Stigler G. The Theory of Economic Regulation // The Bell Journal of Economics and Management Science. 1971. Vol. 2. N. 1

MULTIFUNCTIONAL COMPETITION AUTHORITIES IN WORLD PRACTICE: BENEFITS AND RISKS

Andrey Tsyganov

PhD, Leading Researcher of the Center for Research in Competition and Economic Regulation RANEPa; Deputy Head of the Federal Antimonopoly Service of the Russian Federation.
Address: 11 Sadovaya-Kudrinskaya Str., 125993, Moscow, Russian Federation.
E-mail: tsyganov-ag@ranepa.ru

Natalia Pavlova

PhD, Senior Researcher of the Center for Research in Competition and Economic Regulation RANEPa; Assistant Professor of the Chair of Competition Policy and Industrial Policy, Faculty of Economics, Lomonosov MSU.
Address: Lomonosov Moscow State University, GSP-1, Leninskie Gory, 119991, Moscow, Russian Federation
E-mail: pavlova-ns@ranepa.ru

Abstract

The paper systematizes the main arguments «for» and «against» a multifunctional antimonopoly authority based on an analysis of foreign practices and identifies the main risks that may arise due to the choice in favor of the multifunctional model that was made in Russia.

In the case of OECD countries, it has been demonstrated that in recent years the trend towards multifunctional antitrust agencies has also prevailed in developed countries, but in a number of countries, on the contrary, there is a trend towards specialization. Given these findings, in Russia one can expect to see some positive consequences of expanding the functions of the FAS Russia, which arise from internalizing of the externalities that various economic policies have on competition, saving resources, the growth of competencies and the reputation strengthening of the agency. However, in order to achieve these effects it will be necessary to overcome a number of problems typical of multifunctional antimonopoly authorities: an insufficient exchange of information, an incorrect prioritization of tasks and a loss of focus on protecting competition, as well as a loss of independence due to the increase in the number of stakeholders.

Keywords: antitrust policy; competition authority; sectoral policy; consumer protection.

Citation: Tsyganov, A.G. & Pavlova, N.S. (2017). Mnogofunktsional'nye anti-monopol'nye organy v mirovoy praktike: preimushchestva i riski [Multifunctional Competition Authorities in World Practice: Benefits and Risks]. *Public Administration Issues*, no 4, pp. 29–50 (in Russian).

REFERENCES

1. Avdasheva, S.B., Korneeva, D.V. & Sidorova, Y.Y. (2015). Primenenie klyuchevykh pokazateley effektivnosti dlya FAS Rossii: analiz na osnove statistiki sudebnykh resheniy [The Use of Key Performance Indicators for the FAS: Analysis Based on the Statistics of Adjudications]. *Public Administration Issues*, no 3, pp. 7–34.
2. Shastitko, A., Tsyganov, A. & Kurdin, A. (2014). O novoy promyshlennoy politike i konkurentsii v Rossii [On New Industrial Policy and Competition in Russia]. *Competition and Law*, no 3, pp. 13–17.
3. Shastitko, A.Y., Pavlova, N.S., Kurdin, A.A., Meleshkina, A.I. & Fatikhova, A.F. (2016). *Osnovnye napravleniya zaschity i razvitiya konkurentsii* [Main Policy Directions in Protecting and Developing Competition]. Moscow: Center for Strategic Research.
4. Avdasheva, S., Golovanova, S. & Katsoulacos, Y. (2017). Optimal Institutional Structure of Competition Authorities under Reputation. Maximization: a Model and Empirical. Evidence from the Case of Russia. CRESSE Conference, Crete, 30th June – 2nd July.
5. Avdasheva, S., Golovanova, S. & Korneeva, D. (2016). Distorting Effects of Competition Authority's Performance Measurement: The Case of Russia. *International Journal of Public Sector Management*, vol. 29, no 3, pp. 288–306.
6. Bouckaert, G., Peters, B.G. & Verhoest, K. (2010). *The Coordination of Public Sector Organizations: Shifting Patterns of Public Management*. MacMillan: Basingstoke, UK
7. Guidi, M. (2014). Delegation and varieties of capitalism: Explaining the independence of national competition agencies in the European Union. *Comparative European Politics*, vol. 12, no 3, pp. 343–365.
8. Hall, P. & Soskice, D. (2001). *Varieties of Capitalism: The Institutional Foundations of Comparative Advantage*. Oxford University Press.
9. Jenny, F. (2015). *The Institutional Design of Competition Authorities: International Debates and Trends*. Paper presented at the 10th Annual CRESSE Conference, Crete Island, 3–5 July, 2015. Available at: http://www.cresse.info/uploadfiles/2015_pa6_pr4.pdf (accessed: 31 October, 2017).
10. Jenny, F. (2016). *The institutional design of Competition Authorities: Debates and Trends*. Paper presented at the ECON Committee and European Commission Public Hearing on Empowering the national competition authorities to be more effective enforcers of the EU competition rules, European Parliament, Brussels, 19 April, 2016. Available at: <http://www.europarl.europa.eu/cmsdata/100755/Frederic%20Jenny%20The%20institutional%20design%20of%20Competition%20Authorities.pdf> (accessed: 31 October, 2017).
11. Katsoulacos, Y., Avdasheva, S.B. & Golovanova, S. (2016). Legal standards and the role of economics in Competition Law enforcement. *European Competition Journal*, vol. 12, no. 2–3
12. Koppenjan, J. & Koliba, C. (2013). Transformations Towards New Public Governance: Can the New Paradigm Handle Complexity? *International Review of Public Administration*, vol. 18, no 2, pp. 353–369.
13. Kovacic, W.E. & Hyman, D.A. (2013) *Competition Agencies with Complex Policy Portfolios: Divide or Conquer?* GW Law Faculty Publications & Other Works. Paper 631. Available at: http://scholarship.law.gwu.edu/faculty_publications/631 (accessed: 31, October, 2017).

14. OECD (2014). *Summary Record of the Roundtable on Changes in Institutional Design*. Available at: [http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=DAF/COMP/M\(2014\)3/ANN4/FINAL&doclanguage=en](http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=DAF/COMP/M(2014)3/ANN4/FINAL&doclanguage=en) (accessed: 31, October, 2017).
15. Osborne, S. (2006). The New Public Governance? *Public Management Review*, vol. 8, no 3.
16. Osborne, S. (2010). *The New Public Governance: Emerging Perspectives on the Theory and Practice of Public Governance*. London: Routledge.
17. Salamon, L.M. (2002). The New Governance and the Tools of Public Action: An Introduction. In: L.M. Salamon (ed.) *The Tools of Government: A Guide to New Governance*. New York: Oxford.
18. Schinkel, M.P., Tóth, L. & Tuinstra, J. (2015). Discretionary Authority and Prioritizing in Government Agencies. *Tinbergen Institute Discussion Paper*, no 15-058/VII
19. Stigler, G. (1971). The Theory of Economic Regulation. *The Bell Journal of Economics and Management Science*, vol. 2, no 1.