ОРГАНИЗАЦИЯ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ **TD**

КОНФЕРЕНЦИЯ ОРГАНИЗАЦИИ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ ПО ТОРГОВЛЕ И РАЗВИТИЮ

Distr.
GENERAL

TD/B/C.I/CLP/3
27 April 2009

RUSSIAN
Original: ENGLISH

Совет по торговле и развитию

Комиссия по торговле и развитию

Межправительственная группа экспертов
по законодательству и политике в области конкуренции

Десятая сессия

Женева, 7-9 июля 2009 года

Пункт 3 а) предварительной повестки дня

Консультации и обсуждения, посвященные экспертным обзорам законодательства и политики в области конкуренции; рассмотрению Типового закона; и исследованиям, касающимся положений Комплекса принципов и правил

ВЗАИМОСВЯЗИ МЕЖДУ ПОЛИТИКОЙ В ОБЛАСТИ КОНКУРЕНЦИИ И ПРОМЫШЛЕННОЙ ПОЛИТИКОЙ В ИНТЕРЕСАХ СОДЕЙСТВИЯ ЭКОНОМИЧЕСКОМУ РАЗВИТИЮ

Исследование секретариата ЮНКТАД

Резюме

В настоящем исследовании анализируются взаимосвязи между политикой в области конкуренции и промышленной политикой в интересах содействия экономическому развитию. В нем предлагаются концепции политики в области конкуренции и промышленной политики, рассматривается практика в этой области и ее применение, а также эволюция их ролей. В нем изучаются фундаментальные основы применения законодательства в области конкуренции и динамики промышленной политики. Это включает в себя контроль за антиконкурентной практикой, исключения/изъятия, роль пропаганды принципов конкуренции и типы применяемых инструментов промышленной политики. Приводится анализ связи между политикой в области конкуренции и промышленной политикой, синергизма и конфликтов между ними. В исследовании рассматриваются последствия нынешнего экономического кризиса для политики в области конкуренции и промышленной политики, ставятся вопросы для рассмотрения на уровне политики и определяются основы будущей работы.

GE.09-50670 (R) 150509 190509

Содержание

Стр.

Введение 3

I. КОНЦЕПЦИИ, СФЕРА ОХВАТА, ЦЕЛИ И ПРАКТИКА 4

A. Законодательство и политика в области конкуренции 4

B. Промышленная политика 6

II. ЭВОЛЮЦИЯ РОЛЕЙ ПРОМЫШЛЕННОЙ ПОЛИТИКИ И ПОЛИТИКИ В ОБЛАСТИ КОНКУРЕНЦИИ 7

III. ФУНДАМЕНТАЛЬНЫЕ ОСНОВЫ ПОЛИТИКИ В ОБЛАСТИ КОНКУРЕНЦИИ И ПРОМЫШЛЕННОЙ ПОЛИТИКИ 8

A. Обеспечение применения законодательства в области конкуренции и поощрение политики в области конкуренции 8

B. Промышленная политика 14

IV. ВЗАИМОСВЯЗИ МЕЖДУ ПОЛИТИКОЙ В ОБЛАСТИ КОНКУРЕНЦИИ И ПРОМЫШЛЕННОЙ ПОЛИТИКОЙ: СИНЕРГИЗМ И КОНФЛИКТЫ 18

V. ТЕКУЩИЙ ЭКОНОМИЧЕСКИЙ КРИЗИС: ПЕРСПЕКТИВЫ ДЛЯ ПРОМЫШЛЕННОЙ ПОЛИТИКИ И ПОЛИТИКИ В ОБЛАСТИ КОНКУРЕНЦИИ 26

VI. ВОПРОСЫ ДЛЯ РАССМОТРЕНИЯ НА УРОВНЕ ПОЛИТИКИ 28

Введение

1. Девятая сессия Межправительственной группы экспертов по законодательству и политике в области конкуренции обратилась к секретариату ЮНКТАД с просьбой подготовить исследование, посвященное взаимосвязям между политикой в области конкуренции и промышленной политикой в интересах содействия экономическому развитию. Несмотря на чрезвычайно широкую возможную сферу охвата этой темы, настоящим исследованием охватываются конкретные сходящиеся и расходящиеся области. ЮНКТАД провела обследование по вопросу о взаимосвязях между этими двумя направлениями политики и изучила ответы государств-членов[1].

2. Политика в области конкуренции и промышленная политика формируются под воздействием экономических, социальных или политических сил, действующих в данный момент времени. Если промышленная политика существует во множестве форм почти во всех странах мира, то о политике в области конкуренции этого сказать нельзя. Тем не менее значимость именно этой политики возрастает, особенно в развивающихся странах. Вместе с тем во многих юрисдикционных системах конкретная политика в области конкуренции, равно как и связанный с ней инструментарий все еще отсутствуют.

3. Настоящее исследование построено следующим образом. В главах I и II рассматриваются цели соответственно политики в области конкуренции и промышленной политики. В главе III анализируются инструменты соответствующих направлений политики и, в частности, отмечается, в каких случаях в рамках политики в области конкуренции учитывается промышленная политика. Кроме того, в ней приводится обзор опыта стран в области промышленной политики. В главе IV анализируются некоторые моменты, в которых политика в области конкуренции и промышленная политика подкрепляют друг друга или вступают в конфликт друг с другом. В главе V этот анализ вписывается в контекст нынешних "тяжелых экономических времен", а в заключительной главе формулируются вопросы на предмет обсуждения.

---

[1] По состоянию на 16 марта 2009 года в число респондентов, принявших участие в обследовании ЮНКТАД, входили: Албания, Аргентина, Болгария, Доминиканская Республика, Европейская комиссия, Индонезия, Колумбия, Латвия, Маврикий, Мадагаскар, Малави, Мексика, Никарагуа, Панама, Польша, Республика Корея, Российская Федерация, Соединенные Штаты, Тринидад и Тобаго, Уругвай, Чешская Республика, Чили, Швейцария, Швеция, Шри-Ланка, Эквадор, Эстония и Япония.

I. КОНЦЕПЦИИ, СФЕРА ОХВАТА, ЦЕЛИ И ПРАКТИКА

A. Законодательство и политика в области конкуренции

4. *Конкуренция* означает процесс соперничества между фирмами на рынке. Этот термин охватывает также понятие предполагаемого или потенциального соперничества. *Политика в области конкуренции* означает государственную политику, направленную на сохранение или поощрение конкуренции между игроками на рынке, а также на поощрение других мер государственной политики и процессов, способствующих формированию условий для конкуренции[2]. Политика в области конкуренции располагает двумя основными инструментами. Первым из них является законодательство в области конкуренции, определяющее правила ограничения антиконкурентного поведения на рынке, а также правоприменительный механизм, например соответствующий орган. Законодательство в области конкуренции направлено против антиконкурентной практики частных или государственных субъектов или предприятий. Вторым основным инструментом, имеющим особенно важное значение во взаимосвязи с промышленной политикой, является пропаганда принципов конкуренции. Пропаганда конкуренции может использоваться для поощрения менее антиконкурентных средств достижения других целей политики. Другие направления политики, которые в значительной мере затрагивают конкуренцию, включают в себя, в частности, защиту прав потребителей, стандарты, права интеллектуальной собственности (ПИС), международную торговлю, инвестиции и лицензирование.

5. В законах о конкуренции, как правило, определяются как основные цели конкуренции, так и другие цели, которые варьируются в зависимости от стран и с течением времени. Основные цели конкуренции во многих юрисдикционных системах заключаются в том, чтобы "поддерживать и поощрять процесс конкуренции в целях содействия эффективному использованию ресурсов при одновременной защите свободы экономической деятельности различных участников рынка"[3]. В Комплексе принципов и правил Организации Объединенных Наций подчеркивается, что цель политики в области конкуренции заключается в поощрении экономического развития, и многие

---

[2] "Эмпирические данные о выгодах, получаемых в результате применения принципов конкурентного законодательства и политики в процессе экономического развития в целях повышения эффективности международной торговли и развития" (TD/B/COM.2/EM/10/REV.1), стр. 6.

[3] OECD, "The objectives of competition law and policy" (CCNM/GF/COMP(2003)3). См. также World Trade Organization (WTO) (1999), "The fundamental principles of competition policy", (WT/WGTCP/W/127, UNCTAD/ITD/15) (1995); и "The basic objectives and main provisions of competition laws and policies" (UNCTAD/ITD/15).

развивающиеся страны, рассматривая конкуренцию, отводят ей именно эту роль[4]. В этом контексте "конкуренция" представляет собой промежуточную задачу, а экономическое развитие - конечную цель[5]. Другие относительно общие цели заключаются в поощрении развития малых и средних предприятий (МСП), ограничении ненадлежащей концентрации экономического влияния и обеспечении добросовестной конкуренции. Отвечающие общественным интересам цели, которые могут иметь отношение к промышленной политике, довольно широко распространены среди развивающихся стран, но присутствуют также в законах о конкуренции некоторых развитых стран, в частности когда речь идет о слияниях[6].

6. В Типовом законе ЮНКТАД (2004 год) цель законодательства в области конкуренции определяется следующим образом: "контроль или ликвидация ограничительных соглашений или договоренностей между предприятиями или проведения слияний и приобретения доминирующего положения на рынке или злоупотребления им, которые огранивают доступ к рынкам или иным образом неправомерно сдерживают конкуренцию, оказывая отрицательное влияние на внутреннюю или международную торговлю или экономическое развитие".

7. Институты - как формальные, такие как нормативно-правовые основы, так и неформальные - составляют часть обычно незаметной, но необходимой архитектуры рынков. Институциональная архитектура отлаженно функционирующих рынков (включая рынки капитала и рабочей силы) играет исключительно важную роль в экономическом развитии и обеспечении эффективности. В отличие от развитых стран многие развивающиеся страны не имеют хорошо функционирующих рынков факторов производства, таких как фондовые биржи и рынки облигаций, и часто бывают не способны создать институты, поддерживающие функционирование рынков, такие как

---

[4] Страновые исследования для Азиатского банка развития подготовили: Пин Линь (Лингнаньский университет); С. Чакраварти; Сён Ва Чан (Сеульский национальный университет) и Ёнчжин Джун ("Ву, Юнь, Кан, Джён и Хань"); Кейсси Ли (Малайский университет); Деунден Никомборирак (Таиландский исследовательский институт по проблемам развития); и Ву Квос Хуэй (Институт экономики). Они были более детально проанализированы в рамках проводившегося Азиатским банком развития регионального исследования по проблемам технической помощи (Brooks and Evenett, 2005).

[5] Исследование ВТО, WT/WGTCP/W/228, 1998 год.

[6] Законодательство и политику в области конкуренции не следует путать с политикой обеспечения "конкурентоспособности". Хотя более действенная внутренняя конкуренция обычно помогает отечественным компаниям вести конкурентную борьбу на иностранных или глобальных рынках, связать конкуренцию на рынках с "конкурентоспособностью" экономики стран концептуально трудно.

кодексы о банкротстве, эффективная договорная дисциплина и т.п. (Laffont, 1998). Эти "недостающие рынки" и "недостающие институты" видоизменяют оптимальную и, возможно, реализуемую политику в области конкуренции в стране. В то же время эти недостающие рынки и институты имеют последствия для оптимальной и, возможно, реализуемой промышленной политики.

B. Промышленная политика

8. Термин "промышленная политика" не имеет точного определения. Уайт (White, 2008) указывает на то, что если промышленную политику определять на основе самых общих критериев, то в этом случае такую политику имеет каждая страна и вопросы, вокруг которых разворачиваются дебаты при обсуждении промышленной политики, упускаются из виду. На самом деле соответствующие вопросы возникают в рамках "более точного понятия промышленной политики [как] сконцентрированных, сфокусированных, сознательных усилий правительства по стимулированию или поощрению развития конкретной отрасли или сектора с помощью широкого спектра средств политики…". ЮНКТАД (ЮНКТАД, 1998 год) подразумевает, что промышленная политика складывается из государственных мер в отношении секторов или отраслей для предоставления им преимуществ. Уэйд (Wade, 1990) также ссылается на инструменты политики, ориентированные на отдельные отрасли, и на направление ресурсов в эти отрасли для предоставления производителям "конкурентного преимущества". В отсутствие промышленной политики такие привилегии отсутствовали бы.

9. Преимущества предоставляются средствами промышленной политики в целях преодоления сбоев рыночного механизма и поощрения структурных преобразований, т.е. в рамках передачи ресурсов из традиционных отраслей деятельности в отрасли, производящие новые товары и услуги и использующие новые технологии. Одним из часто упоминаемых примеров преодоления сбоев рыночного механизма является создание более позитивных побочных эффектов, стимулирующих экономическое развитие. Иными словами, некоторые виды деятельности могут недополучать средств, поскольку лицо, платящее за них, не получает всех выгод; некоторые из этих выгод опосредованным образом достаются другим. В этом случае промышленная политика будет направлена на субсидирование или иное стимулирование этой деятельности. Одним из примеров является повышение квалификации работников на рабочем месте: работодатели недовыделяют средств для этого, поскольку работники могут поменять работу и "забрать" свою квалификацию с собой. Еще одним часто приводимым примером является преодоление проблем в области координации. Зачем инвестировать средства в объекты для производства товаров на экспорт, если транспортная инфраструктура недоразвита?

Но зачем вкладывать средства в транспортную инфраструктуру, если ее не для чего использовать? Пожалуй, наиболее известной мерой промышленной политики является поддержка "национальных лидеров" с помощью субсидий, протекционизма, политики в области закупок и т.п.

10. Промышленная политика может действовать на уровне товарных рынков, рынков факторов производства, международной торговли или инвестиций для воздействия на соперничество между компаниями. В дополнение к долгосрочным целям развития она может преследовать такие краткосрочные цели, как расширение возможностей для занятости, увеличение валютных поступлений и уменьшение перекосов в распределении доходов[7].

II. ЭВОЛЮЦИЯ РОЛЕЙ ПРОМЫШЛЕННОЙ ПОЛИТИКИ И ПОЛИТИКИ В ОБЛАСТИ КОНКУРЕНЦИИ

11. В эпоху после Второй мировой войны курс в промышленной политике во многих развивающихся странах варьировался в зависимости от экономических условий и направленности общей экономической политики, которую проводила каждая страна. Некоторые страны, особенно в Восточной Азии, проводили политику, включавшую в себя аспекты выхода на рынки/расширения потенциала, инициировавшихся или допускавшихся государством слияний и сотрудничества между компаниями в виде обмена информацией или даже объединения деятельности, которое в принципе подпадает под категорию картельной практики. Кроме того, принимались меры, ориентированные на защиту молодых отраслей, инвестирование средств в отдельные приоритетные сектора, укрепление технологий и субсидирование экспортной деятельности. Некоторые из этих мер были сфокусированы на конкретных компаниях, являвшихся национальными лидерами.

12. До 1980-х годов промышленная политика носила в большей мере протекционистский характер и использовалась либо в рамках импортозамещающей индустриализации, либо в качестве моделей роста с экспортной ориентацией.
В 1980-х годах в условиях либерализации торговли и дерегулирования рынки открылись для конкуренции. С середины 1990-х годов с учреждением Всемирной торговой организации (ВТО) многие инструменты промышленной политики, использовавшиеся в прошлом, такие, как экспортные субсидии, были запрещены или стали объектом применения компенсационных мер со стороны государств - членов ВТО.

---

[7] Brooks, 2007.

Это изменило ландшафт инструментария промышленной политики, который стал доступен для развивающихся стран. При этом следует также учитывать роль условий, устанавливавшихся для многих стран Международным валютным фондом (МВФ) в рамках программ структурных корректировок. После 1980-х годов в промышленной политике был избран иной курс - на поощрение экспорта с использованием зон экспортной переработки и прямых иностранных инвестиций (ПИИ) посредством предоставления определенных привилегий иностранным инвесторам, особенно в развивающихся странах. В 1990-х годах в условиях высоких темпов роста мировой экономики в соответствии с программами структурных корректировок те, кто занимался выработкой экономической политики, стали все активнее поддерживать и признавать принципы законодательства и политики в области конкуренции.

13. В 1980-х и 1990-х годах государственная политика была в большей мере направлена на поощрение соперничества в частном секторе посредством либерализации торговли, приватизации и общего дерегулирования. Но если бы эти изменения не сопровождались формированием соответствующей регулирующей базы, то рынки стали бы уязвимы перед лицом антиконкурентной практики, а выгоды от либерализации могли бы так и не материализоваться. Поэтому во многих странах эти изменения сопровождались принятием, пересмотром или реформированием инструментов поддержания конкуренции. Примерно 100 стран в той или иной форме ввели в действие меры защиты конкуренции. Поощрение конкуренции превратилось в важное направление политики во многих странах, будь то развитых, развивающихся или с переходной экономикой.

III. ФУНДАМЕНТАЛЬНЫЕ ОСНОВЫ ПОЛИТИКИ В ОБЛАСТИ КОНКУРЕНЦИИ И ПРОМЫШЛЕННОЙ ПОЛИТИКИ

A. Обеспечение применения законодательства в области конкуренции и поощрение политики в области конкуренции

14. Обеспечение применения законодательства в области конкуренции подразумевает борьбу с антиконкурентной практикой и контроль за слияниями. Антиконкурентная практика может принимать формы горизонтальных или вертикальных соглашений или злоупотреблений господствующим положением. Вместе с тем из законодательства в области конкуренции могут допускаться изъятия. Пропаганда принципов конкуренции также составляет часть политики в области конкуренции. Все эти аспекты кратко описываются ниже.

1. Соглашения

15. Обычно проводится различие между *горизонтальными* и *вертикальными* соглашениями. Соглашения между независимыми предприятиями, которые находятся на одном и том же уровне производственной цепочки или которые "конкурируют или могут конкурировать на одном и том же рынке" (UNCTAD, 2004), являются горизонтальными. Вертикальными являются соглашения между предприятиями, находящимися на разных стадиях производственного или распределительного процесса. Такими могут быть, например, соглашения между производителями и дистрибьюторами или поставщиками.

16. С годами, несмотря на различия в акцентах, делавшихся на разных областях правоприменительной практики в сфере конкуренции, наметилось сближение позиций, особенно в противодействии картелям. Картелизация включает в себя такую практику, как фиксирование цен или объемов выпуска продукции, сговоры на торгах и раздел рынков. Эти виды практики обычно рассматриваются как нарушения "сами по себе". Во многих юрисдикционных системах выявление картелей стало значительным вызовом как для развитых, так и для развивающихся стран. Экспертные обзоры ЮНКТАД[8] по Кении, Ямайке, Тунису, Западноафриканскому экономическому и валютному союзу (ЗАЭВС), Бенину, Сенегалу и Коста-Рике показывают, что этим странам не удалось справиться с картельными делами из-за их сложности и секретности. Республика Корея и Южная Африка являются примерами стран, в которых использование программ смягчения ответственности сотрудничающих сторон в делах по картелям принесло позитивные результаты.

17. Большинство других типов соглашений анализируются на индивидуальной основе с рассмотрением каждого дела по существу для установления того, являются ли определенные соглашения антиконкурентными или проконкурентными в данном конкретном контексте. Например, вертикальные соглашения между предприятиями, т.е. поставщиками и дистрибьюторами, франшизодателями и франшизополучателями и т.д., могут повышать эффективность, хотя в них могут присутствовать антиконкурентные элементы. В этом случае взвешивается, с одной стороны, выигрыш с точки зрения эффективности, получаемый благодаря этим соглашениям, а с другой - их антиконкурентный эффект. Это определение баланса между выгодами и издержками именуется подходом, основанным на "правиле разумности".

---

[8] Добровольные экспертные обзоры политики в области конкуренции, проводившиеся ЮНКТАД; Кения (UNCTAD/DITC/CLP/2005/6); Ямайка (UNCTAD/DITC/CLP/2005/5), ЗАЭВС, Бенин и Сенегал (UNCTAD/DITC/CLP/2007/1); и Коста-Рика (UNCTAD/DITC/CLP/2008/1).

18. Опыт стран, рассматриваемый ниже под рубрикой промышленной политики, показывает, что картельная практика охватывается промышленной политикой. Некоторые страны имеют конкретные процедуры для изучения органами по вопросам конкуренции последствий картельной практики (будь то экспортных картелей, картелей по структурной корректировке или иных типов картелей) для ограничения в принципе ее антиконкурентных последствий.

2. Злоупотребление господствующим положением

19. Борьба со злоупотреблением господствующим положением на рынке является еще одной ключевой областью правоприменительной практики в сфере конкуренции. Обеспокоенность обычно возникает в связи с поведением какого-то одного предприятия, когда оно сдерживает или может сдержать конкуренцию на рынке или блокировать доступ на рынок. Само по себе доминирование не является незаконным. В большинстве случаев для такого рода злоупотреблений не может быть предусмотрено изъятие или разрешение, исходя из общественных интересов.

20. Цель контроля за слияниями заключается в том, чтобы избежать формирования господствующего положения и тем самым возможного злоупотребления доминирующим положением после слияния. Взращивание и защита национальных лидеров может быть одной из мер промышленной политики. Слияние в 2002 году между компаниями E.ON и "Ругаз" в Германии, которые являются соответственно энергетической и газовой компаниями, было одобрено министерством экономики по основаниям поддержки "национального лидера" (NERA Economic Consulting, 2002). Это одобрение шло вразрез с запретом со стороны Федерального антикартельного управления, установленным по основаниям защиты конкуренции, и с негативной оценкой со стороны Антимонопольной комиссии по основаниям защиты как конкуренции, так и общественных интересов. Этот пример показывает, как промышленная политика может подорвать правоприменительную практику в сфере конкуренции.

3. Изъятия

21. Хотя "передовая практика" предполагает, что законодательство в области конкуренции должно применяться в отношении всех секторов и компаний в стране, занимающихся коммерческой деятельностью, на практике предусматриваются различные типы изъятий по социальным, экономическим и политическим соображениям. Вместе с тем установление изъятий необязательно подразумевает ослабление правоприменительной практики в сфере конкуренции. Напротив, установление изъятий может способствовать достижению различных целей законодательства в области

конкуренции и промышленной политики. Двумя примерами являются научно-исследовательские и опытно-конструкторские работы (НИОКР) и ПИС.

22. Во многих странах в отношении определенной деятельности в сфере НИОКР могут предусматриваться изъятия из законодательства в области конкуренции. НИОКР могут включать в себя различные виды деятельности: от сугубо фундаментальных исследований до совершенствования процессов производства определенных товаров. Это может приводить к созданию новой продукции и снижению цен, что расширяет выбор для потребителей и повышает уровень их благосостояния. В фармацевтической и электронной промышленности, например, предприятия сотрудничают в сфере НИОКР, но ведут энергичную конкурентную борьбу на уровне установления цен и продаж своей соответствующей продукции. В большинстве случаев изъятия являются ограниченными по виду деятельности и времени и используются только в той мере, в какой это необходимо для целей такого сотрудничества. С точки зрения промышленной политики изъятия для НИОКР содействуют достижению цели реструктуризации экономики с переориентацией на более техно- или знаниеемкие отрасли.

23. Изъятия, устанавливаемые для ПИС, приводят к предоставлению законных монопольных прав компаниям в отношении продукта, защищаемого по режиму охраны ПИС, и ограничивают применение законодательства в области конкуренции в таких вопросах, как установление цен, лицензирование и исключительные сделки. Защита ПИС подкрепляет цели промышленной политики посредством обеспечения стимулов к инновационной деятельности и коммерциализации ее результатов. Защита ПИС является ограниченной с учетом той роли, которую существующая интеллектуальная собственность (ИС) играет в генерировании новой ИС.

4. Пропаганда принципов конкуренции

24. Пропаганда принципов конкуренции представляет собой инструмент содействия добровольному соблюдению этих принципов и координации политики. Такая пропаганда является одним из основных направлений деятельности, особенно для молодых органов по вопросам конкуренции, когда бывает необходимо проинформировать заинтересованные стороны о существовании и целях нового закона о конкуренции, а также об их правах и обязанностях. С течением времени должно быть обеспечено развитие роли органов по вопросам конкуренции в области пропаганды принципов конкуренции в правительственных кругах в таких сферах, как приватизация, секторальное регулирование и другие направления политики.

25. Вопросы, связанные с конкуренцией, могут возникать в ходе разработки и осуществления промышленной политики. Поэтому органы по вопросам конкуренции должны вести разъяснительную работу среди тех, кто занимается выработкой промышленной политики, по поводу возможного синергизма и/или конфликтов, могущих возникнуть при принятии определенных мер промышленной политики, в том числе, но не исключительно, при взращивании и/или защите национальных лидеров.

5. Анализ слияний и концентрации

26. Контроль за слияниями составляет неотъемлемую часть многих законов о конкуренции. Положения о слияниях позволяют органам по вопросам конкуренции анализировать предложения в целях блокирования тех из них, которые могут привести к существенному сдерживанию конкуренции или к формированию либо укреплению доминирующего положения на рынке. Контроль за слияниями является мерой борьбы с будущей структурой рынка в противовес текущему поведению участников рынка. Большинство слияний как в развитых, так и в развивающихся странах допускается органами по вопросам конкуренции на определенных условиях или без таковых.

27. Органы по вопросам конкуренции взвешивают, с одной стороны, отрицательные последствия слияния для конкуренции, а с другой - его выгоды. При анализе слияний могут также учитываться критерии общественных интересов. Примерами таких других критериев являются поощрение занятости (Кения) и поддержка лиц, находящихся в неблагоприятном экономическом положении (Южная Африка).

28. Позиции стран в вопросах учета общественных интересов разнятся. В некоторых случаях, как, например, в вышеописанном случае в Германии и в приводимом ниже случае в Соединенном Королевстве, министр может отменить решение органа по вопросам конкуренции и должен публично объяснить причины такой отмены. В других случаях орган по вопросам конкуренции находит компромисс. Приводимый ниже пример иллюстрирует, как правительство Соединенного Королевства недавно применило критерий общественных интересов в отношении банковского сектора в разгар банковского кризиса (см. вставку 1).

Вставка 1. Предложение о слиянии между "Ллойдс ТСБ групп ПЛК" и ХБОС ПЛК

Предложение об этом слиянии было обнародовано 17 сентября 2008 года. На следующий день министр по делам бизнеса и предпринимательства в соответствии с разделом 42 Закона о предпринимательстве уведомил Управление по добросовестной конкуренции (УДК) о том, что он внесет в парламент проект подзаконного акта об

установлении нового критерия "учета общественных интересов". В соответствии с этим подзаконным актом министру были предоставлены полномочия учитывать общественные интересы, связанные со *стабильностью финансовой системы Соединенного Королевства*[9], вместе с другими соображениями, касающимися конкуренции, при вынесении его окончательного решения по предлагаемому слиянию. Этот критерий будет применяться к слияниям в банковском секторе за пределами сферы действия положения Европейской комиссии о слияниях ECMR 139/2004.

Это добавление к критериям общественных интересов явилось реакцией правительства на финансовые кризисы с учетом системного значения банковского сектора для экономики. Это позволило министру отменить обычную процедуру анализа слияний, в соответствии с которой УДК передает дела о слияниях в Комиссию по вопросам конкуренции.

УДК опубликовало оценку данного слияния, в которой указала на вероятность существенного ослабления конкуренции в определенных областях банковской деятельности, включая ведение текущих личных счетов, банковское обслуживание МСП и импотечную сферу. Тем не менее 31 октября министр одобрил это слияние без передачи дела в Комиссию по вопросам конкуренции. Апелляция в Суд по делам о конкуренции была отклонена на том основании, что министр, одобрив это слияние исходя из общественных интересов, действовал в пределах закона.

Викерс[10] утверждает, что в связи с принятием пакета санационно-спасательных мер для банковского сектора одобрение антиконкурентного слияния приведет лишь к ослаблению конкуренции в банковском секторе в долгосрочной перспективе, а издержки придется покрывать рядовому потребителю. Поэтому даже в условиях нынешнего экономического кризиса директивные органы должны признавать необходимость поддержания принципов экономического регулирования и должны обеспечивать четкий баланс между краткосрочными мерами вмешательства, которые могут приносить лишь сиюминутрый выигрыш, и долгосрочной устойчивостью экономики.

---

9 См. вебсайт Министерства по делам бизнеса и предпринимательства Соединенного Королевства по адресу www.berr.gov.uk.

10 См. вебсайт www.globalcompetitionpolicy.org. Vickers, J. “The Financial Crisis and Competition Policy: Some Economics”. December 2008.

B. Промышленная политика

29. В отличие от политики в области конкуренции промышленная политика обычно не основывается на законодательстве. Вместо этого страны используют отдельные рамочные основы политики, такие как Рамочные основы национальной промышленной политики Южной Африки и Основы промышленной, технологической и внешнеторговой политики Бразилии. Тем не менее в некоторых юрисдикционных системах имеются законы, подобные Закону о промышленном развитии Республики Корея, которые служат базой для национальной промышленной политики.

1. Инструменты промышленной политики

30. Инструментарием промышленной политики охватывается широкий круг экономических областей. В одной работе (Pangestu, 2002) указываются три комплекса инструментов и мер для осуществления промышленной политики: a) меры вмешательства на внешних рынках, включая импортные тарифы, квоты, лицензирование и программы обеспечения доли местного компонента, а также меры поощрения экспорта, такие, как экспортные субсидии, зоны экспортной переработки и субсидированные кредиты; b) меры вмешательства на товарных рынках, направленные на поощрение конкуренции на внутренних рынках, политика и законодательство в области конкуренции; и c) меры вмешательства на рынках факторов производства: квалификационные требования в отношении ПИИ, ограничения на рынках капитала и финансовых рынках, регулирование на рынках рабочей силы и цели обеспечения справедливости.

31. Родрик (Rodrik, 2004) характеризует правильную модель промышленной политики как "стратегическое взаимодействие между частным сектором и правительством в целях установления того, где существуют наиболее значительные препятствия для реструктуризации и какого типа меры вмешательства скорее всего устранят их".

32. Ключевой особенностью современной промышленной политики сегодня является поддержка только "новых" видов деятельности, т.е. новых товаров и новых технологий. По мнению Родрика (Rodrik, 2004), одним из важных факторов, которые необходимо учитывать при разработке эффективной промышленной политики, является обеспечение стимулов только для новых товаров и технологий. По его утверждению, в подобных случаях государственное вмешательство приводит к формированию нового рынка и обеспокоенность по поводу подрыва конкуренции должна быть ограниченной, если государственная поддержка прекращается после осуществления необходимых инвестиций и создания необходимой инфраструктуры.

33. Опыт стран, который описывается ниже, иллюстрирует широкое разнообразие используемых инструментов промышленной политики.

2. Опыт стран

34. Опыт стран в области осуществления промышленной политики позволяет проиллюстрировать последствия проведения такой политики для развития и конкуренции. Сначала в этом обзоре рассматривается восточноазиатский опыт, который был глубоко изучен исследователями, а затем - опыт латиноамериканских стран.

35. Меры промышленной политики в Восточной Азии были нацелены на избирательное развитие капитальной базы и знаниеёмкого технологического потенциала в целях формирования рентабельных, конкурентоспособных на международном уровне отраслей и, следовательно, экономического развития. В 1993 году Всемирный банк опубликовал крупное исследование, посвященное восточноазиатскому опыту, и пришел к выводу о том, что "в некоторых странах … некоторые избирательные меры вмешательства внесли вклад в экономический рост". Но успех зависел от "трех важнейших предпосылок. Во-первых, [меры вмешательства] были направлены на решение проблем с функционированием рынков. Во-вторых, они принимались в контексте эффективной фундаментальной политики. В-третьих, их успех зависел от способности правительств устанавливать и отслеживать надлежащие критерии экономической деятельности, связанные с мерами вмешательства (по выражению авторов - формировать экономическое соперничество). Эти предпосылки свидетельствуют о том, что институциональный контекст, в котором осуществляется политика, имеет для ее успеха или провала такое же важное значение, как и сама политика" (World Bank 1993:vi). В докладе ЮНКТАД, вышедшем в 1998 году, подтверждаются эти же выводы: "К числу факторов, способствовавших успеху, можно отнести избирательность в вопросах защиты рынка и стимулирования предприятий (необходимую для обеспечения эффективного распределения ресурсов между технологиями, требующими значительных расходов на подготовку персонала, и более простыми видами деятельности), зависимость мер стимулирования от степени владения технологиями и успехов в расширении экспорта, наличие институционального и административного потенциала, обеспечивающего проведение в жизнь политики и противодействие иждивенческим настроениям, а также межфирменную конкуренцию" (Lall, 1994). Кроме того, как было отмечено в исследовании Всемирного банка, из трех оцененных комплексов мер вмешательства на уровне политики, т.е. "поощрения конкретных отраслей или промышленных подсекторов, целевых кредитов и стратегии стимулирования экспорта [по заключению авторов] поощрение конкретных отраслей, как правило, не приносило результатов и, следовательно, является малоперспективным для других развивающихся стран. Целевое

кредитование в определенных ситуациях срабатывало, но оно сопряжено с высоким риском. Стратегия стимулирования экспорта является наиболее успешной из трех комплексов мер вмешательства и сулит больше всего другим развивающимся странам" (World Bank, 1993:354).

36. В Японии на этапе индустриализации в 1950-х и 1960-х годах промышленная политика доминировала над политикой в области конкуренции. Япония использовала такие инструменты, как a) субсидии и импортные тарифы; и b) стимулирование спроса на новые товары и инновации посредством установления стандартов в рамках государственного регулирования, поощрения венчурного капитала и инвестиций в образование. Япония стимулировала создание картелей и слияния в некоторых отраслях в целях поощрения инвестиций и повышения производительности. Высокие прибыли, получавшиеся на внутренних рынках благодаря использованию таких мер, использовались для осуществления инвестиций в технологическую модернизацию.

37. Японское правительство использовало способность компаний к увеличению рыночной доли в качестве условия для расширения их производственных мощностей. Это усиливало соперничество на рынках, и такие отрасли регистрировали более высокие темпы роста и привлекали новых участников рынка. Взаимодействие между промышленной политикой и политикой в области конкуренции создавало условия, благоприятствующие технологическому развитию и расширению участия на экспортных рынках. Амсден и Сингх (Amsden and Singh, 1994) утверждают, что, вопреки традиционной теории, в случае Японии экономическое развитие стимулировало конкуренцию за счет уменьшения промышленной концентрации.

38. В Республике Корея наиболее распространенными инструментами были защита торговли, избирательное субсидирование кредитов и экспортные субсидии. Амсден (Amsden, 1989) подчеркивает важное значение стратегии "кнута и пряника", использовавшейся при реализации промышленной политики. В обмен на субсидии правительство устанавливало стандарты результатов деятельности. Еще одной важной стратегией, характеризующей опыт Республики Корея, является целенаправленное создание крупных частных конгломератов (*чеболы*), которые контролировали значительную часть экономической деятельности. Эвенетт (Evenett, 2003) указывает, что объемы продаж пятерки крупнейших финансово-промышленных групп в 1994 году составляли 49% национального дохода. Республика Корея диверсифицировала свою экономическую базу, повысила технологический потенциал и обеспечила международную конкурентоспособность своей промышленности.

39. Опыт Китайской провинции Тайвань богат использованием мер промышленной политики, увязанных с конкуренцией. Правительство поощряло слияния в секторах, испытывавших трудности. Уэйд (Wade, 1990) обнаружил элементы свободной рыночной экономики в использовавшейся стратегии промышленного развития. Правительство поощряло развитие долгосрочных взаимоотношений между покупателями и продавцами, а в некоторых случаях в определенных секторах, например в производстве пластмассы и синтетических волокон, давало компаниям прямые указания о слиянии.

40. Цзян (Jiang, 2002) приводит пример взаимосвязи между промышленной политикой и политикой в области конкуренции в Китае. С конца 1970-х до середины 1980-х годов в Китае ощущалась нехватка потребительских товаров. Поэтому Китай поощрял развитие производства потребительских товаров. Он принял на вооружение политику стимулирования выхода новых негосударственных предприятий на эти рынки для наращивания производства и повышения эффективности и ввел режим конкуренции между монополиями, позволив им производить продукцию сверх своих квот и продавать излишки по ценам выше государственных, а также извлекать более высокие прибыли. Эта политика привела к a) увеличению числа негосударственных компаний на рынке; b) увеличению объема производства; c) снижению цен; d) разработке новых товаров и технологий; и e) преобразованию первоначально монополизированных рынков в конкурентные рынки. Это является примером того, как промышленная политика может привести к развитию конкуренции на монополистических рынках.

41. Тем не менее с середины 1980-х до середины 1990-х годов в промышленной политике произошла переориентация на курс, который ограничивал конкуренцию. Государственные компании лоббировали в правительстве меры ограничения производства и/или числа компаний на рынке. Недавно Китай принял новый закон о конкуренции.

42. В Латинской Америке после Второй мировой войны и до начала 1980-х годов Бразилия использовала стратегию импортозамещающей индустриализации, которая сформировала национальных лидеров. Вместе с тем исследователи отмечают, что отрасли, защищавшиеся в Бразилии, на протяжении длительных периодов оставались "молодыми" и так и не созрели до уровня конкурентоспособности. В 1990-х годах это вынудило Бразилию взять на вооружение политику либерализации торговли и приватизации, которая привела к формированию режима конкуренции.

43. В Чили на протяжении 1960-х годов либерализация импорта принесла ничтожные результаты из-за конкурентного давления на отечественные фирмы, которые раньше пользовались защитой. Эти компании были либо вытеснены с рынка, либо поменяли свой производственный профиль. С середины 1980-х до 1990-х годов произошла

переориентация на более поэтапную и избирательную секторальную промышленную политику, что привело к установлению режима защиты торговли. За этим последовала целенаправленная либерализация, которая стимулировала развитие.

44. Между латиноамериканским и восточноазиатским опытом можно провести различие, заключающееся в том, что в Латинской Америке промышленная политика была в большей мере ориентирована на стимулы и не предусматривала установление стандартов показателей деятельности, тогда как в рамках промышленной политики в Восточной Азии такие стандарты предусматривались. Тем самым был положен конец проведению неэффективной политики или политики, сопряженной со слишком большими издержками.

45. Хотя опыт восточноазиатских стран и свидетельствует о потенциальных выгодах промышленной политики для экономического развития, даже сами восточноазиатские страны предупреждают о возможных отрицательных последствиях. В своих материалах, представленных Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР)[11], Республика Корея заявляет, что ее промышленная политика "…представляется эффективной политикой… в период, когда страна с незначительными ресурсами и малоемким внутренним рынком находится на ранней стадии индустриализации. Однако по мере роста и усложнения экономики государственная стратегия, поощряющая формирование национальных лидеров, может углублять монополистическую структуру рынка, порождать неэффективность и приводить к другим негативным последствиям".

46. Многие африканские страны, включая Зимбабве, Кению, Нигерию и Уганду, в 1960-х годах и в определенные годы 1970-х годов имели исключительно высокие показатели роста. Однако переход от стратегии импортозамещающей индустриализации к либерализации и приватизации в большинстве случаев не принес успеха из-за структурных/исторических трудностей.

IV. ВЗАИМОСВЯЗИ МЕЖДУ ПОЛИТИКОЙ В ОБЛАСТИ КОНКУРЕНЦИИ И ПРОМЫШЛЕННОЙ ПОЛИТИКОЙ: СИНЕРГИЗМ И КОНФЛИКТЫ

47. Промышленная политика и политика в области конкуренции при взаимодействии друг с другом могут, с одной стороны, обеспечивать синергизм, а с другой - приводить к конфликтам. Эффект синергизма возникает в тех случаях, когда действенная промышленная политика требует создания конкурентных рынков. Прежде всего в развивающихся странах законодательство и политика в области конкуренции помогают

---

[11] Contribution from the Republic of Korea, DAF/COMP/GF/WD(2009)26. OECD, 16 January 2009.

обеспечить ограждение отечественных компаний от антиконкурентной практики иностранных или внутренних фирм. Если конкуренция на рынках ресурсов для производства деформирована, то это может вызывать повышение производственных издержек. Это негативно сказывается на благосостоянии потребителей и снижает конкурентоспособность экспортных товаров. В тех случаях, когда цель промышленной политики заключается в поощрении экспортной конкурентоспособности, достижению этой цели будет способствовать эффективная правоприменительная практика в сфере конкуренции (см. вставку 2 ниже).

Вставка 2. Слияние: "Дуферко стил просессинг пти. лтд." и "Миттал стил компани"

Недавно при рассмотрении одного дела о слиянии Южноафриканская комиссия по вопросам конкуренции рекомендовала запретить приобретение "Дуферко стил просессинг пти. лтд." (ДСП) компанией "Миттал стил" на том основании, что это слияние "привело бы к подрыву конкуренции, которая в противоположном случае получила бы поддержку в результате принятия судом решения по делу о завышении цен", вынесенного против компании "Миттал".

ДСП и "Миттал" являются двумя единственными компаниями, производящими холоднокатаные рулоны и изделия из оцинкованной стали в Южной Африке. Компания "Миттал" в качестве доминирующего производителя холоднокатаных рулонов имеет вертикальные взаимоотношения с ДСП. Эта компания закупает холоднокатаные рулоны у компании "Миттал".

Комиссия утверждала, что сохранение ДСП в качестве независимого субъекта, имеющего доступ к изделиям из стали по конкурентоспособным ценам, обеспечит действенного соперника для компании "Миттал". При оценке предложения о слиянии комиссия признала важное значение стали для развития инфраструктуры, которая относится к категории приоритетных секторов для экономического роста Южной Африки[12]. Это дело служит иллюстрацией решения комиссии по вопросам конкуренции, основанного на соображениях конкуренции и поддержке целей промышленной политики или политики в области развития.

48. Политика в области конкуренции и промышленная политика могут гармонично сочетаться. Например, во многих развивающихся странах поощрение развития МСП составляет часть промышленной политики. Аналогичным образом, в некоторых законах

[12] Вебсайт Южноафриканской комиссии по вопросам конкуренции: www.compcom.co.za, в особенности Competition News, edition 28, June 2008.

о конкуренции содержатся положения, поддерживающие участие МСП в экономике. В этих случаях двум данным направлениям политики нет необходимости вступать в конфликт (см. вставку 3 ниже).

Вставка 3. Злоупотребление господствующим положением: запрещенная ценовая дискриминация со стороны компании "Сасол ойл пти. лтд."

Компания "Нейшнуайд поулз пти. лтд.", являющаяся мелким производителем обработанных деревянных опор, 30 апреля 2003 года подала жалобу в Южноафриканскую комиссию по вопросам конкуренции против компании "Сасол ойл", заявив о применении ею запрещенной дискриминации в соответствии с Законом о конкуренции. 12 ноября 2003 года Комиссия уведомила о прекращении этого дела. Компания "Нейшнуайд" обратилась в суд с ходатайством о пересмотре дела. В своем заявлении "Нейшнуайд" утверждала, что используемая компанией "Сасол" структура установления цен на консервирующее вещество для дерева - креозот - представляет собой ценовую дискриминацию, и обращалась к суду с ходатайством вынести постановление о том, чтобы обязать "Сасол" поставлять это вещество на тех же ценовых условиях, на каких оно поставляется более крупным конкурентам "Нейшнуайд".

Цель Южноафриканского закона о конкуренции заключается в "обеспечении того, чтобы малые и средние предприятия имели равноправные возможности для участия в экономике". Суд в своем решении счел, что ценовая дискриминация компании "Нейшнуайд" и аналогичных малых компаний препятствует их способности вести конкурентную борьбу на рынке, где они могли бы в противном случае эффективно конкурировать с более крупными соперниками. Компания "Сасол" была признана нарушившей положения о ценовой дискриминации, содержащиеся в законе. Суд отметил, что он принял во внимание цель промышленной политики, заключающуюся в поощрении развития МСП. Хотя это решение было отменено Апелляционным судом по делам о конкуренции, Суд поддержал мнение суда первой инстанции о том, что закон требует от органов по вопросам конкуренции учитывать "необходимость обеспечения способности малых и средних предприятий использовать закон для защиты их способности вести добросовестную и свободную конкурентную борьбу"[13].

[13] См. решение суда первой инстанции по делу № 72/CR/Dec03 по адресу: http://www.saflii.org/za/cases/ZACT/2005/17.rtf и постановление Апелляционного суда по делам конкуренции по делу 49/CAC/Apr05 по адресу: www.comptrib.co.za.

49. Бразилия служит иллюстрацией возможности сосуществования промышленной политики и политики в области конкуренции. Ее промышленная политика была активизирована с 2002 года, когда Бразилия приняла документы "Промышленная, технологическая и внешнеторговая политика" и "Политика в интересах продуктивного развития" (ППР). Они направлены на укрепление и расширение отечественной промышленности посредством повышения инновационного потенциала компаний[14]. Антитрестовские меры, нацеленные на увеличение инвестиций в основной капитал, частных расходов на НИОКР и усилие динамизма в развитии МСП, являются лишь одним из многих инструментов. К числу других инструментов относятся финансовые стимулы, закупки для государства и государственных предприятий, а также поддержка в виде сертификации, поощрения экспорта и укрепления потенциала. Вместе с тем в рамках ППР сохраняется "ровное игровое поле" в том смысле, что ни одна компания не является привилегированной в ущерб другим компаниям в том же секторе, хотя определенным секторам отдается предпочтение. Для антиконкурентных действий могут быть предусмотрены изъятия, если они отвечают определенным критериям: если они "предпринимаются в общественных интересах или иным образом требуются на благо бразильской экономики" и "конечным потребителям или конечным пользователям не причиняется никакого ущерба". По состоянию на январь 2009 года на основании этого положения не было вынесено ни одного решения. Выполнение этих документов как органами по вопросу конкуренции, так Бразильским национальным агентством промышленного развития покажет, как будет эволюционировать сосуществование этих двух направлений политики.

50. Финляндия служить иллюстрацией возможности взаимодополняемости политики в области конкуренции и промышленной политики. Страна пережила весьма успешную экономическую реструктуризацию во время крупного финансово-экономического кризиса начала 1990-х годов, когда ее ВВП сократился на 10%. Страна превратилась из ресурсопроизводящей экономики в конкурентоспособную экономику, основанную на знаниях. Опыт Финляндии позволят извлечь множество уроков с точки зрения промышленной политики, поощряющей конкуренцию и конкурентоспособность (см. вставку 4 ниже).

---

[14] OECD (2009). Contribution from Brazil, DAF/COMP/GF/WD(2009)15. 19 January.

Вставка 4. Опыт Финляндии после финансово-экономического кризиса начала 1990-х годов

В 1993 году Министерство торговли и промышленности опубликовало нормативный документ "Национальная промышленная стратегия", который сфокусировал промышленную политику на развитии и поощрении национальной инновационной системы на базе промышленных территориально-производственных комплексов[15] в интересах совместного использования знаний. Эта стратегия была нацелена на поощрение конкуренции и развития сетевых связей между компаниями, университетами и исследовательскими институтами. Новая политика была ориентирована не на обеспечение стимулов для отдельных отраслей и предприятий, а на формирование передовых производственных факторов и условий для таких будущих факторов. Государственные средства выделялись на НИОКР, образование и технологическую инфраструктуру в целях повышения национальной конкурентоспособности. Роль правительства ограничивалась посредничеством и распространением информации. Цель политики заключалась не в субсидировании приходящих в упадок отраслей и выборе лидеров, а в обеспечении промышленного роста и улучшению условий для бизнеса.

В 1980-х годах приоритетное значение придавалось технологической и инновационной политике в интересах промышленной диверсификации. После начала 1090-х годов правительство постепенно сформировало национальную инновационную систему, поощряя при этом разработку новых товаров и услуг, основанных на знаниях. Главная цель заключалась в улучшении условий для инновационной деятельности и внедрения новых технологий. Инновационная система охватывала государственный сектор, финансирующие учреждения, академические и исследовательские институты и частный сектор. Отличительной особенностью новой промышленной политики являлось исключение налоговых стимулов для НИОКР. Субсидирование основывалось на способности компании взаимодействовать с другими компаниями, исследовательскими институтами и/или университетами. Во время экономического кризиса правительство сохранило свою приверженность поощрению деятельности в сфере НИОКР и стимулированию участия МСП в программах. Эта политика поощряла соперничество между компаниями и постоянную инновационную деятельность. Эти совместные усилия способствовали коммерциализации результатов инновационной деятельности.

---

[15] Промышленный комплекс определяется как конгломерат производителей, клиентов и конкурентов, способствующий углублению специализации, повышению эффективности и обеспечению конкурентных преимуществ (Dahlman et al., 2006; 39).

В задачи этой стратегии входили выявление перспективных экономических секторов, таких как информационно-коммуникационные технологии (ИКТ). Частные компании, такие как "Нокия", взяли на вооружение аналогичную стратегию и при этом вышли из большинства своих традиционных бизнес-проектов и сфокусировали внимание на секторе ИКТ, в частности на мобильной телефонии. Образовательная система, основанная на бесплатных и равных возможностях для всех, позитивно отреагировала на переориентацию промышленной политики на сектор ИКТ, и приток людей в вузы по этому профилю существенно увеличился.

Для развивающихся стран, большинство которых отстают в сфере ИКТ, уроки, которые можно извлечь из этого, включают в себя следующее: a) понимание и использование существующих, а также эндогенных знаний; b) инвестирование средств в базовую технологическую инфраструктуру и центры технической информации; c) поощрение сотрудничества между государственным сектором, академическими и исследовательскими институтами и частным сектором через образовательную систему при обеспечении свободного доступа для всех; d) поощрение всех заинтересованных сторон к взаимодействию в вопросах адаптации глобальных технологий к местной специфике; и e) прогнозирование будущих преимуществ и подготовка к их использованию (Dahlman et al., 2006).

51. С другой стороны, меры промышленной политики могут подрывать конкуренцию. Картельная практика, злоупотребление господствующим положением и/или антиконкурентные слияния влияния вступают в конфликт с законодательством в области конкуренции. Другие меры промышленной политики, связанные, например, с международной торговлей и закупками, могут не вступать в прямой конфликт с законодательством в области конкуренции, но все же могут причинять вред самой конкуренции. Политика в области конкуренции и промышленная политика могут вступать в конфликт друг с другом или взаимно подкреплять друг друга в вопросах приватизации и регулировании секторов, т.е. в областях, где они могут способствовать формированию или защите крупных отечественных компаний в качестве национальных лидеров.

Вставка 5. Конфликт между политикой в области конкуренции и промышленной политикой на примере Албании

Албания является примером страны, в которой политика в области конкуренции и промышленная политика недавно оказались в прямом противоречии друг с другом. В 2008 году Комиссия по вопросам конкуренции приняла решение (№ 99 от 30 декабря 2008 года) об устранении дискриминации между импортом и отечественным производством дизельного топлива. Однако правительство предпочло защитить отечественное производство на один год и ввело запрет на импорт соответствующей продукции.

Источник: Ответ на анкету.

52. Определенные меры промышленной политики могут аннулировать позитивный эффект конкуренции. Субсидии меняют стимулы компаний. Фирмы, получающие субсидии, расширяют свое участие на рынке за счет своих конкурентов. В целом они вытесняют конкурентов с более низкими издержками, т.е. их расширение снижает уровень экономического благосостояния. Это противоречит целям политики в области конкуренции. Тем не менее компании, которые не получают субсидии, меняют свои ожидания, когда другие получают такие субсидии. Компании, у которых ожидания меняются таким образом, как правило, будут склонны принимать более рискованные решения, поскольку они будут в большей степени надеяться на помощь государства, если эти решения окажутся неправильными. Это причиняет ущерб конкуренции в долгосрочной перспективе.

53. Картелизация является одной из областей, в которых меры промышленной политики вступают в коллизию с политикой в области конкуренции. На различных этапах развития некоторые страны предпочитают поддерживать сотрудничество, а не конкуренцию между своими молодыми отраслями, рассматривая это как средство повышения международной конкурентоспособности. Но это означает также, что компании в меньшей мере оказываются подготовленными к конкуренции с зарубежными предприятиями. В зависимости от положений законодательства в области конкуренции, включая изъятия для картелизации при поддержке правительства, это может быть даже прямым нарушением.

54. Экспортные картели могут стремиться к ограничению экспорта для поддержания высоких цен. Примером является нефтяная промышленность. Но экспортные картели могут также служить средством для совместного создания малыми фирмами экспортных

каналов, которые они не могли бы установить в индивидуальном порядке в силу своих размеров. Законы о конкуренции и другие законы могут предусматривать процедуру оценки про- и антиконкурентного эффекта и структурированные средства для возможного установления изъятий.

55. Правительство может допускать или поощрять создание рецессионных картелей в отраслях, приходящих в упадок. Это может ограничивать производство или потенциал. В зависимости от реакции соперников они могут поддерживать более высокие цены или обеспечивать "упорядоченный уход". В условиях нынешнего экономического спада страны ведут поиск мер политики для противодействия кризису, особенно в некоторых наиболее пострадавших секторах. Недавно в качестве мер реагирования на экономический кризис председатель Комиссии по добросовестной конкуренции Республики Корея заявил о возможности использования ссылки на полномочия, предусмотренные законом о конкуренции, для установления изъятий в отношении определенных картелей, если они не занимаются "прямой фиксацией цен"[16]. Это знаменует собой значительную переориентацию в подходе к картельной практике с момента ввода в действие в Республике Корея программы смягчения ответственности для сотрудничающих сторон в делах о картелях. В то же время в некоторых законах о конкуренции содержатся положения о кризисных картелях, которые допускают договоренности между конкурентами о сокращении мощностей. Но вне зависимости от того, о чем договариваются участники картелей: о ценах, объемах производства или мощностях, - остается открытым вопрос о том, какие выгоды с точки зрения эффективности можно получить от согласованных цен, объемов производства или сокращений мощностей, если каждая компания может решать эти вопросы независимо.

56. Трения между политикой в области конкуренции и промышленной политикой можно устранять разными способами. Во-первых, могут существовать области, в которых другие законы имеют преимущественную силу по отношению к законам о конкуренции. Выше уже приводился пример, когда права, предоставляемые в соответствии с законами об ИС, не могут ограничиваться на основании закона о конкуренции. (Разумеется, законодательство в области конкуренции ограничивает, например, злоупотребление господствующим положением за пределами прав, предоставляемых ПИС.) Во-вторых, может существовать определенный закон, который действует в тандеме с законом о конкуренции и предусматривает специальный механизм предоставления разрешений. Например, в случае соглашений, связанных с совместными предприятиями в сфере НИОКР или любыми совместными предприятиями, в некоторых странах может предусматриваться предоставление разрешений через такой механизм. Идея заключается

---

[16] См. статью Харриса Х.С., Вана П. и Ватанабе С. от 16 января 2009 года по адресу: www.mondaq.com.

в сохранении стандартов и целей конкуренции, но при обеспечении четкого механизма для проведения оценки и, возможно, предоставления разрешения. В-третьих, как уже упоминалось, законодательство в области конкуренции может содержать изъятия по соображениям общественных интересов, способствующие достижению целей промышленной политики в части слияний.

57. Большинство органов по вопросам конкуренции считают промышленную политику и политику в области конкуренции взаимодополняющими, если промышленная политика не ориентирована на определенные сектора или компании. Это вытекает из ответов ряда государств-членов на обследование ЮНКТАД. Большинство стран проводят промышленную политику в целях поощрения производительности, эффективности и конкурентоспособности экономической деятельности. В этих случаях законодательство и политика в области конкуренции составляют важный компонент общей промышленной политики. Из ответов ясно, что большинство изъятий или исключений из законодательства в области конкуренции направлено на поощрение МСП, новых технологий и деятельности в сфере НИОКР.

58. Но органы по вопросам конкуренции могут быть настроены менее оптимистично в случае промышленной политики, дискриминирующей отдельные фирмы, т.е. нарушающей конкурентную нейтральность ради формирования лидера. Конкуренция рассматривается как в целом более надежное средство выявления лидеров, технологий и рынков.

V. ТЕКУЩИЙ ЭКОНОМИЧЕСКИЙ КРИЗИС: ПЕРСПЕКТИВЫ ДЛЯ ПРОМЫШЛЕННОЙ ПОЛИТИКИ И ПОЛИТИКИ В ОБЛАСТИ КОНКУРЕНЦИИ

59. Текущий экономический кризис вызвал волну все более настоятельных требований к государству вмешаться в работу рынка. На правительства оказывается давление в целях принятия пакета антикризисных экономических мер для спасения промышленных и финансовых компаний. На органы по вопросам конкуренции оказывается давление с целью ослабить режим обзоров слияний и запретов на антиконкурентное проведение в законодательстве в области конкуренции. В некоторых мерах можно усмотреть экономический национализм в виде попыток ограничить круг бенефициаров субсидий или государственных гарантий отечественными компаниями и потребителями.

60. Экономический национализм вредит всем странам. Имея в целом менее диверсифицированный экспорт, развивающиеся страны и страны с переходной экономикой затрагиваются в большей мере, когда вводятся нетарифные барьеры.

Поскольку они больше опираются на ПИИ в деле, например, расширения инфраструктуры, они оказываются в большей опасности, когда отечественные заемщики находятся в более привилегированном положении по сравнению с иностранными заемщиками. Их правительства потерпят поражение в гонках субсидирования от более крупных стран, и конкуренция во всех странах пострадает от субсидирования, поскольку субсидии затушевывают преимущества эффективности. Каждое правительство должно в рамках своей политики признавать по крайней мере побочные эффекты и разрабатывать такую политику с учетом интересов глобальной экономики, а не только отдельных наций.

61. Льюис (Lewis, 2009)[17] указывает на то, что часть нынешнего кризиса, особенно в финансовом секторе, обусловлена системными ошибками в регулировании. Поэтому в рамках государственного вмешательства нельзя игнорировать коренные причины. Финансовым и другим регулирующим органам отводится значительная роль. В эти тяжелые для экономики времена политика в области конкуренции будет отличаться от политики, проводившейся в период значительного спокойствия в прошедшем десятилетии[18]. Основные цели, заключающиеся в заботе о благосостоянии потребителей и сохранении процесса конкуренции, не нужно, да и не следует менять. Вместо этого с учетом иных экономических условий можно ожидать несколько иной конфигурации решений. Могут участиться случаи учета в калькуляции вариантов возможности банкротства сторон при принятии решений о слияниях или о субсидировании. Более ограниченное финансирование и более низкий спрос могут ограничивать возможности выхода на рынок и тем самым менять оценки по всему спектру: от доминирования до вертикальных ограничений.

62. Могут измениться взаимосвязи между политикой в области конкуренции и промышленной политикой. С одной стороны, могут усилиться требования относительно регулирования правительствами координационных проблем и информационных проблем, которые зачастую относятся к сфере проконкурентной промышленной политики, а с другой - политика в области конкуренции должна быть готова проводить различие между антиконкуретными и нейтральными с точки зрения конкуренции субсидиями, правилами закупок, стандартами и консорциумами, составляющими всю гамму инструментов промышленной политики. Хотя правительство может отметить решение органов по вопросам конкуренции, выявление антиконкурентной промышленной политики как таковой может означать, что последствия принятия этих мер действительно взвешиваются и что общий ущерб от антикризисных мер для конкуренции

---

[17] См. OECD: DAF/COMP/GF/WD(2009)22.

[18] Ibid.

ограничивается. Органы по вопросам конкуренции могут также провести работу по подготовке к проконкурентной посткризисной реструктуризации и перерегулированию.

VI. ВОПРОСЫ ДЛЯ РАССМОТРЕНИЯ НА УРОВНЕ ПОЛИТИКИ

63. В меняющихся экономических условиях соответствующие роли политики в области конкуренции и промышленной политики пересматриваются. В связи с этим, возможно, было бы целесообразно рассмотреть следующие вопросы:

a) Когда политика в области конкуренции и промышленная политика взаимно подкрепляют друг друга, а когда взаимно подрывают друг друга?

b) Как органы по вопросам конкуренции должны реагировать на предложения по мерам промышленной политики, подрывающим конкуренцию, в период нынешнего экономического кризиса?

c) Какой вес следует придавать отрицательным последствиям для конкуренции на мировых рынках при оценке воздействия помощи (будь то субсидирования или других категорий более опосредованной помощи) при поддержке отечественных поставщиков?

d) Органы по вопросам конкуренции создали кооперационные механизмы для анализа транснациональных слияний и для борьбы с транснациональными картелями. Можно ли отвести какую-либо роль сотрудничеству при анализе мер промышленной политики, имеющих значительные последствия для транснациональной конкуренции? Если да, то кто для этого лучше всего подходит: органы по вопросам конкуренции или другие звенья правительства?

e) Какие вопросы следует рассматривать органам по вопросам конкуренции на данном этапе в расчете на посткризисную эпоху? Например, некоторые страны с переходной экономикой имели планы демонополизации отдельных секторов во время переходного периода; следует ли подготовить аналогичные планы для секторов, которые могли стать сконцентрированными, но вернуться в сферу действия частного сектора после нынешнего кризиса? Как органы по вопросам конкуренции могли бы укрепить доверие на посткризисном этапе к режимам контроля за государственной помощью и режимам контроля за слияниями?

Справочная литература

Amsden AH (1989). *Asia's Next Giant: South Korea and Late Industrialization*. New York: Oxford University Press.

Amsden AH and Singh A (1994). "The optimal degree of competition and dynamic efficiency in Japan and Korea." *European Economic Review.* 38:941–951.

Brooks DH (2007). "Industrial and competition policy: conflict or complementarity?" ADBI Research Policy Brief No. 24.

Brooks DH and Evenett SJ (2005). *Competition Policy and Development in Asia*. London: Palgrave Macmillan.

Dahlman C, Routti J and Ylä-Anttila P (eds.) (2006). Finland as a Knowledge Economy: Elements of Success and Lessons Learned. World Bank Institute.

Evenett SJ (2003). "Can developing economies benefit from WTO negotiations on binding disciplines for hard core cartels?" Paper prepared for the UNCTAD Secretariat. New York and Geneva: http://www.unctad.org/en/docs/ditcclp20033_en.pdf.

Jiang X (2002). "Promoting competition and maintaining monopoly: dual functions of Chinese industrial policies during economic transition." *Washington University Global Studies Law Review*. 1:49–69.

Laffont J (1998). "Competition, information and development." Paper prepared for the Annual World Bank Conference on Development Economics. Washington, DC, 20-21 April. Имеется по адресу: http://www.worldbank.org/html/rad/abcde/laffont.pdf.

Laffont J and Tirole J (2000). *Competition in Telecommunications*. Cambridge, MA: The MIT Press.

Lall S (1994). "Industrial policy: The role of government in promoting industrial and technological development". UNCTAD Review 1994 (UNCTAD/SGO/8).

Lee C (2005). "Malaysia." In *Competition Policy and Development in Asia*, edited by Brooks DH and Evenett S. London: Palgrave Macmillan.

NERA Economic Consulting (2002). The E.ON-Ruhrgas merger: the German Government decides against competition. Energy Regulation Brief. http://www.nera.com.

Pangestu M (2002). “Industrial policy and developing countries.” In *Development, Trade, and the WTO: A Handbook*, edited by B. Hoekman, A Mattoo and P. English. Washington, DC: World Bank.

Rodrik D (2004). “Industrial policy for the twenty-first century.” Paper prepared for UNIDO, September. Имеется по адресу: http://ksghome.harvard.edu/~drodrik/UNIDOSep.pdf .

ЮНКТАД, 1998 год. "Эмпирические данные о выводах, получаемых в результате применения принципов конкурентного законодательства и политики в процессе экономического развития в целях повышения эффективности международной торговли и развития", TD/B/COM.2/EM/10/Rev.1, имеется по адресу http://www.unctad.org/en/docs/c2emd10r1.en.pdf.

UNCTAD (2004). Manual on the formulation and application of competition law. 2004. New York and Geneva.

Wade R (1990). *Governing the Market*. Princeton: Princeton University Press.

White LJ (2008). “Antitrust policy and industrial policy: a view from the U.S.” New York University Law and Economics Working Paper, No. 118.

World Bank (1993). The East Asian miracle: economic growth and public policy. Volume 1. World Bank and Oxford University Press.
