



**Конференция Организации
Объединенных Наций
по торговле и развитию**

Distr.: General
26 August 2010
Russian
Original: English

**Шестая Конференция Организации
Объединенных Наций по рассмотрению
всех аспектов комплекса согласованных
на многосторонней основе справедливых
принципов и правил для контроля за
ограничительной деловой практикой**

Женева, 8–12 ноября 2010 года

Пункт 6 а) предварительной повестки дня

Обзор опыта применения и осуществления Комплекса

**Роль информационно-просветительной работы по
вопросам конкуренции, контроля за слияниями и
эффективного применения законодательства в
условиях экономических трудностей**

Записка секретариата ЮНКТАД

Резюме

Настоящий документ представляет собой информационно-аналитический доклад, в котором рассматриваются различные подходы органов по вопросам конкуренции к решению проблем, вызванных глобальным экономическим кризисом, в целях достижения эффективного контроля за слияниями. Доклад приводит к выводу о том, что, подобно тому, как последствия рецессии вышли за рамки рынков, в которых она зародилась, аналогично должны действовать и органы, обеспечивающие соблюдение законодательства о конкуренции, при осуществлении политики в области конкуренции и контроля за слияниями. Для эффективного применения законодательства правительства должны стараться сократить до минимума любое негативное влияние на конкуренцию, проявляющееся в результате их действий, и принимать во внимание риск создания отрицательных последствий для других государств, учитывая глобальные масштабы многих рынков. Поэтому антиконкурентная практика требует скоординированных ответных мер на глобальном уровне.

Помимо акцента на усилении координации, в докладе также высказывается мысль о том, что эффективное применение политики в области конкуренции и контроля за слияниями требует того, чтобы национальное законодательство соблюдалось с последовательной строгостью на протяжении всего экономического цикла и не ослаблялось в ответ на рецессию. Кроме того, доклад обращает внимание на возрастающую роль информационно-просветительной работы по вопросам конкуренции в условиях экономических трудностей, утверждая, что эффективное применение политики в области конкуренции требует, чтобы информационно-просветительная работа распространялась на более широкие сферы политики, не подвергая риску независимость органов по вопросам конкуренции.

Содержание

	<i>Стр.</i>
Введение	4
А. Предпосылки финансового кризиса	4
В. Влияние на контроль за слияниями	5
I. Эффективное правоприменение: необходимость сотрудничества	9
А. Глобальный характер конкуренции	9
В. Международные документы и организации по вопросам конкуренции	10
II. Применение действующего законодательства и политики	12
А. Поддержание статус-кво	12
В. Процедурные изменения	14
С. Изменения по существу	16
D. Стратегии выхода	19
III. Информационно-просветительная работа по вопросам конкуренции	20
А. Необходимость усиления ее роли	20
В. Ориентированная на конкуренцию промышленная стратегия.....	21
С. Независимость	21
D. Практические шаги по усилению роли информационно-просветительной работы по вопросам конкуренции	22
IV. Выводы	23
Вопросы для обсуждения.....	24

Введение

А. Предпосылки финансового кризиса

1. Считается, что причиной последнего глобального экономического кризиса стало сочетание крупных стратегических ошибок и опрометчивой политики банков со слабым регулированием. Банки, побуждаемые корыстными стимулами, занимали и ссужали чрезмерные суммы денег, значительно превышающие имеющийся в наличии капитал, что поставило их под удар, когда спекулятивные цены на активы рухнули и вызвали крупномасштабные дефолты. Последствия распространились по всему миру в результате продажи и покупки непрозрачных кредитно-дефолтных деривативов мировыми финансовыми институтами.

2. В сентябре 2008 года кризис достиг высшей точки, когда инвестиционный банк «Леман Бразерс», четвертый по величине банк Уолл-Стрит, заявил о банкротстве. Вслед за этим мировой кредитный рынок застыл, фондовый рынок рухнул, а другие крупные финансовые институты обанкротились один за другим – сначала в Соединенных Штатах, затем в Европе и далее по всему миру. Такой удар по финансовой системе означал, что банки потеряли способность предоставлять кредиты предприятиям в реальной экономике, тем самым распространяя воздействие кризиса за пределы финансовых рынков. Возникла угроза краха всей международной финансовой системы и полномасштабного глобального экономического кризиса. Росло давление на правительства, особенно в развитых странах, с тем чтобы они приняли срочные меры и остановили цепную реакцию краха банковской системы, привели в порядок финансовые рынки и способствовали экономическому подъему.

3. Реагируя на глобальный финансовый кризис, правительства принимали различные меры, включая, среди прочего:

a) оказание государственной поддержки фирмам (в основном учреждениям в финансовом секторе, но не только);

b) денежные вливания в финансовую систему для поддержания кредитных потоков, обычно в обмен на крупные пакеты акций бенефициариев;

c) поощрение слияний в финансовом секторе с образованием «мега-банков»; и

d) требование к органам по вопросам конкуренции «мягко» применять правила конкуренции, чтобы разрешить сомнительные при других обстоятельствах слияния и поглощения.

(Ниже в рамке приводятся более конкретные примеры мер, принятых правительствами в разных странах мира, чтобы противостоять последствиям финансового кризиса и глобальной рецессии).

4. Таким образом, политическое давление стало оказывать все большее влияние на осуществление политики в области конкуренции. Например, Европейской комиссии (ЕК) пришлось по существу изменить свою политику по применению правил оказания государственной поддержки в отношении финансовых институтов в ответ на меры, принятые правительствами для спасения своих финансовых секторов. Учитывая, что многие правительства стран ЕС уже предоставили помощь неплатежеспособным институтам вопреки правилам ока-

зания государственной поддержки, некоторые утверждают, что у ЕК не было иного выбора, кроме как ввести такие поправки, для того чтобы предотвратить открытое несоблюдение правил оказания государственной поддержки и противостоять политическому давлению, призывавшему к полному аннулированию этих правил.

5. Уступки систематическому политическому давлению, направленному на смягчение правил в области конкуренции и их менее строгое соблюдение, могут иметь отрицательные последствия для конкуренции как на внутреннем, так и на международном уровне, и отсрочить экономический подъем в мировом масштабе. Глобальный характер рынков и широкое распространение рецессии подчеркивают направленное вовне воздействие, которое экономическая деятельность в одной стране может оказывать на рынки в другой. Как указывается в разделе II ниже, для эффективного применения правил конкуренции необходимо, чтобы страны преследовали не только свои собственные национальные интересы, но занимали более широкую позицию, чтобы учитывать влияние своей политики на конкуренцию в других странах.

В. Влияние на контроль за слияниями

6. Слияния воздействуют на состав и структуру рынка и влияют на сферы политики вне области конкуренции. Например, большая часть прямых иностранных инвестиций принимает форму слияний и поглощений и зачастую поощряется правительствами, особенно в развивающихся странах, стремящихся к росту. Во время последнего финансового кризиса поглощения крупных фирм, испытывающих финансовые трудности, часто приветствовались правительствами, так как они устраняли необходимость каких-либо финансовых расходов со стороны государства на спасение компании. Политика в области конкуренции, направленная на регулирование и предотвращение слияний, которые могут оказать отрицательное воздействие на конкуренцию на рынке, может вступать в противоречие с целями такой политики. Поэтому слияния лежат на пересечении промышленных, политических и экономических интересов. Принятие решений о подходах к контролю за слияниями в условиях экономических трудностей представляет собой значительную проблему для органов по вопросам конкуренции во всем мире.

7. Основные события в области слияний и контроля за слияниями во время последнего экономического спада суммируются ниже:

а) Усиление давления на правительства с целью смягчить законодательство в области контроля за слияниями и нормы его применения в целом. Это представляет собой значительную проблему для органов по вопросам конкуренции, которые в некоторых юрисдикциях сталкивались с оттеснением их на второй план в пользу иных, зачастую краткосрочных целей экономической политики.

б) Поддерживаемые или инициируемые государством слияния часто использовались вместе с обширным пакетом мер стимулирования как часть более широкой государственной политики, направленной на восстановление экономики. В свою очередь, это сказывалось на соблюдении норм контроля за слияниями вследствие влияния потенциально противоречивых целей экономической политики, лежащих в основе таких слияний;

с) Кризис повысил уровень сложности анализа существа решений о слиянии. Контрфактуальный анализ¹ вступил в неизведанную сферу, требующую, после предыдущих 15 лет непрерывного роста и стабильности в большинстве экономик, резкого перехода к условиям ограниченного доступа к финансированию и пониженного спроса. А именно, произошел рост числа фирм, находившихся в том или ином бедственном финансовом положении, что привело к усиленному использованию средств защиты неплатежеспособных фирм в отношении слияний, которые при иных обстоятельствах имели бы антиконкурентный характер. Это вызвало проблемы, и не только в отношении анализа существа, но также в плане средств защиты. Например, сокращение числа покупателей, способных приобрести активы в результате дивестиции вследствие ограниченного доступа к финансам, ограничило возможность органов по вопросам конкуренции применять структурные средства защиты.

d) Возникли процедурные последствия для органов по вопросам конкуренции, которым пришлось ускоренным образом реагировать на заявки ввиду того, что неустойчивость рынка и финансовая нестабильность предприятий вызвали озабоченность относительно качества оценки существа.

8. Настоящий документ организован следующим образом. В разделе 1 показана необходимость сотрудничества на глобальном уровне в области соблюдения правил конкуренции с целью достижения эффективного контроля за слияниями, особенно в условиях экономических трудностей. В разделе рассматривается глобальный характер конкуренции и необходимость того, чтобы органы по вопросам конкуренции придавали большее значение более широким глобальным последствиям для конкуренции применения правил слияний на национальном уровне. В разделе II освещаются преимущества разумного применения действующего национального законодательства в области конкуренции в период экономического кризиса и сопротивления давлению, направленному на смягчение их применения в целях получения краткосрочных выгод в экономической политике. В разделе также обращается внимание на необходимость заниматься ограничениями в режимах конкуренции, которые ей препятствуют. В разделе III рассматривается роль информационно-просветительной работы в деле достижения эффективного правоприменения. В разделе содержится призыв к распространению информационно-просветительной работы по вопросам конкуренции на более широкие сферы экономической политики в целях ограничения антиконкурентных слияний и содействия альтернативным решениям. В заключительном разделе содержатся заключительные замечания и поднимаются вопросы, требующие обсуждения.

¹ Контрфактуальный анализ – это средство, при помощи которого органы по вопросам конкуренции способны спрогнозировать потенциальное воздействие слияния на соответствующий рынок. Он включает в себя сравнение между существующими конкурирующими структурами на рынке и будущим составом рынка в случае, если слияние произойдет. Задача обычно состоит в том, чтобы понять, снизится ли конкуренция в результате слияния или нет.

Реакция государств мира на экономический кризис 2008–2009 годов**Развитые страны: обзор**

Являясь местом происхождения глобального экономического кризиса, развитые страны, в частности, Соединенные Штаты и европейские рынки, были затронуты кризисом особенно сильно. В ответ на колоссальную напряженность в экономике правительства приняли беспрецедентные меры по оказанию помощи важным с системной точки зрения финансовым институтам, находившимся на грани банкротства.

Соединенные Штаты

- Был введен пакет мер финансового стимулирования в размере 787 миллиардов долларов.
- Были разрешены разнообразные слияния, которые могли существенно повысить концентрацию финансовых рынков Соединенных Штатов, включая покупку Банком Америки инвестиционного банка Меррилл Линч, в результате чего был создан второй по рыночной стоимости банк в мире.
- Федеральный резерв предоставил ссуду страховому гиганту Американская международная группа (AIG) размером в 182,5 миллиарда долларов в обмен на 79,9 процента акций компании.
- Правительство Соединенных Штатов приобрело акции еще девяти крупнейших американских банков на сумму 250 миллиардов долларов.
- Находившимся в бедственном положении автомобильным гигантам Дженерал Моторс Корпорейшн и Крайслер ЛЛС неоднократно выдавались ссуды Министерством финансов Соединенных Штатов, что спасло их от банкротства.

Европейский Союз

- Был принят объединенный пакет мер финансового стимулирования ЕС в размере 200 миллиардов евро (264 миллиарда долларов), который составил приблизительно 1,5 процента ВВП.
- Европейская комиссия ускорила утверждение планов оказания финансовой помощи банкам и быстро разработала общеевропейские руководящие принципы, разрешающие введение национальных схем гарантирования банковских депозитов на срок до двух лет, смягчая правила ЕС по оказанию государственной поддержки там, где это считалось «необходимым для того, чтобы справиться с потрясениями на финансовых рынках».

Соединенное Королевство

- Был принят пакет мер по спасению банков в размере 850 миллиардов фунтов стерлингов.
- Банку Ллойдс ТСБ разрешили приобрести Банк Шотландии – Галифакс, крупнейшего ипотечного кредитора в стране, за 12 миллиардов фунтов стерлингов (18,9 миллиардов долларов). Высказывалось мнение о том, что сделка потенциально была эквивалентна существенному ослаблению конкуренции на определенных рынках (например, в сфере лицевых текущих счетов и ипотеки) Управлением добросовестной конкуренции – органом Соединенного Королевства по вопросам конкуренции.

- Ипотечные кредиторы Соединенного Королевства – Нозерн Рок и Брэдфорд энд Бингли ПЛС – были национализированы. Испанский банк Банко Сантандер СА выкупил депозиты физических лиц и сеть отделений банка Брэдфорд и Бингли.

Япония

- Был принят пакет мер финансового стимулирования в размере 15 триллионов иен (3 процента ВВП).
- Банк Японии предложил банкам до 10,2 миллиардов долларов в виде субординированных займов с целью поддержания их истощенных капиталов.
- Законодательные органы внесли поправки в законодательство о контроле за слияниями с целью упрощения процесса проверки слияний.

Республика Корея

- Правительство приняло пакет мер по оказанию помощи в размере 130 миллиардов долларов, предлагающий государственные гарантии на внешнюю задолженность и обещающий рекапитализацию финансовых фирм.
- Законодатели также внесли поправки в законы о контроле за слияниями для облегчения процедуры их проверки.
- Правительство сократило на 70 процентов налоги на покупку и регистрацию для покупателей новых машин взамен старых.

Развивающиеся страны/ страны с переходной экономикой: обзор

Согласно Всемирному Банку, глобальный экономический спад сильно затронул развивающиеся страны и страны с переходной экономикой. В первом квартале 2009 года 25 развивающихся стран из 31, по которым имеются ежеквартальные национальные учетные данные, сообщили об отрицательных темпах роста.

Бразилия

- Правительство снизило уровень обязательных резервных авуаров для банков и стимулировало крупные финансовые институты к выкупу дебиторской задолженности более мелких банков.
- В 2009–2010 годах государство стимулировало государственные или контролируемые государством банки к расширению своих кредитных операций путем предоставления федеральных займов Банку национального развития (BNDES) и другим институтам в размере до 115 миллиардов реалов (4 процента ВВП).
- Правительство открыло кредитные линии для экспортеров, продажу валютных свопов центральными банками и облегчило налоговое бремя на некоторые финансовые операции.

Китай

- Правительство приняло план экономического стимулирования стоимостью в 4 триллиона юаней (586 миллиардов долларов).
- Пакет мер стимулирования включал различные виды финансовой поддержки, такие как вычет процентов, и фискальные меры, направленные на усиление приоритетных секторов.

I. Эффективное правоприменение: необходимость сотрудничества

A. Глобальный характер конкуренции

9. Мировая тенденция к либерализации и отмене регулирования торговли в 1980х годах привела к массовому отходу от промышленной политики² к политике, направленной на развитие конкуренции.³ В настоящее время органы по вопросам конкуренции функционируют более чем в 100 странах (к этому списку недавно прибавились Китай и Индия), в то время как 10 лет назад они существовали только в 14. Хотя попытки разработать многосторонние правила конкуренции не привели к успеху, нет сомнения в том, что в настоящее время конкуренция представляет собой глобальное явление и что некоторая координация действий между антимонопольными органами и режимами конкуренции разных стран необходима.

10. Распространение либерализации торговли также привело к значительному росту прямых иностранных инвестиций, и существенная их часть приняла форму слияний и поглощений. Такое развитие событий делает сотрудничество особенно актуальным в контексте контроля за слияниями. В настоящее время диапазон рынков, в которых могут функционировать предприятия, значительно расширился, увеличивая экстерриториальный охват слияний. Большинство крупных слияний между корпорациями Соединенных Штатов и ЕС теперь требуют утверждения многочисленных органов по вопросам конкуренции во всем мире. Поэтому усиленная координация процедуры и норм правоприменения между органами по вопросам конкуренции выгодна деловому сообществу, поскольку она сокращает операционные издержки и уменьшает нагрузку многочисленных юрисдикционных проверок одной и той же сделки. Еще важнее то, что, в той мере, в какой слияние влияет на конкуренцию в других юрисдикциях, усиление сотрудничества может способствовать устранению проблем, вызывающих озабоченность органов по вопросам конкуренции других государств. Это требует того, чтобы высокопоставленные политики воспринимали «зону конкуренции» как правовую, а не как политическую или имеющую политическую подоплеку.

11. Как указывалось выше, периоды экономических трудностей характеризуются недоверием или усилением нетерпимости по отношению к ценностям конкуренции, несмотря на ее долгосрочные выгоды и содействие экономическому восстановлению и росту (см. раздел II ниже). В период экономического спада сотрудничество играет более важную роль, чем когда-либо, для того чтобы противостоять давлению и соблазну уступить призывам к смягчению контроля за слияниями в попытке достичь стабильности любой ценой. Учет того, что антиконкурентная политика может охватить еще более обширные регионы и оказать всеобъемлющее отрицательное воздействие на конкуренцию, также уменьшит потенциальную возможность конфликтов между правительствами и облегчит создание единых правил игры.

² *Промышленная политика* обычно включает в себя объединенные, целенаправленные и осознанные усилия со стороны правительства по поддержке конкретных отраслей или секторов промышленности и оказанию им содействия.

³ *Конкуренция* характеризует борьбу за превосходство, которая, в коммерческом контексте, означает состязание игроков на рынке за клиентуру и бизнес.

В. Международные документы и организации по вопросам конкуренции

12. Сотрудничество лежит в основе Комплекса согласованных на многостороннем уровне справедливых принципов и правил для контроля за ограничительной деловой практикой (Комплекс), который обсуждался под эгидой ЮНКТАД, а также различных документов Организации экономического сотрудничества и развития.⁴ Как Комплекс, так и документы ОЭСР предусматривают осуществление международного сотрудничества с целью устранения или эффективного решения проблемы ограничительной деловой практики (ОДП), которая отрицательно сказывается на международной торговле, и рекомендуют принятие или поддержание и эффективное применение законодательства и политики в области конкуренции. Конкретные предложения о координации действий органов по вопросам конкуренции, предусмотренные Комплексом и документами ОЭСР, включают уведомление, консультации, обмен неконфиденциальной и конфиденциальной информацией (при соблюдении мер безопасности), координацию расследований, помощь в проведении расследований и наличие согласительного механизма для минимизации конфликтов при применении законодательства в области конкуренции. Помимо этого, Комплекс обращает внимание на необходимость того, чтобы развитые страны учитывали потребности развивающихся, и в особенности наименее развитых, стран в области развития, финансов и торговли (статья С). Комплекс призывает государства, по мере возможности, осуществлять соответствующие меры контроля за ОДП, как только они осознают, что такая деятельность отрицательно сказывается на международной торговле.

13. Международная сеть по вопросам конкуренции (МСК), работающая на менее официальном уровне, представляет собой форум, способствующий международному сотрудничеству в применении мер контроля за слияниями путем неформального диалога и обмена передовым опытом. Задачей организации в отношении контроля за слияниями является содействие внедрению передовой практики в разработку и осуществление режимов проверки слияний для повышения эффективности механизмов проверки слияний в каждой юрисдикции, облегчения процедурной и материально-правовой конвергенции и сокращения времени, затрачиваемого государственными органами и частными лицами на проверку слияний многочисленными юрисдикциями, равно как и затрат на них.⁵

14. Страны мира достигли значительного прогресса в продвижении к тому виду сотрудничества, который описан выше, и выгоды такой координации продемонстрированы рядом случаев во время последнего кризиса. Европейская комиссия, например, особенно осознала необходимость в том, чтобы поддерживать равные условия игры и позаботиться о том, чтобы национальные меры не просто экспортировали проблемы в другие государства. Европейская комиссия приняла меры к тому, чтобы избежать погони за субсидиями среди государств-членов ЕС, содействуя соблюдению единых рыночных принципов, таких как недискриминация и пропорциональность. Эти усилия, несомненно, были сосредоточены на региональном уровне ЕС.

15. Еще одним примером координации действий на региональном уровне являются страны Северной Европы. Эта группа стран выразила понимание необ-

⁴ Документы ОЭСР применяются по отношению к ограниченной группе ее членов.

⁵ См. <http://www.internationalcompetitionnetwork.org/working-groups/current/merger.aspx>.

ходимости координировать свои подходы к законодательству и политике в области конкуренции для достижения того уровня международной конкурентоспособности, к которому они стремятся. В их последнем докладе о политике в области конкуренции и финансовом кризисе был представлен подробный анализ влияния экономического кризиса на их экономику и содержалось краткое описание их подхода к решению стоящих перед ними проблем. Группа этих стран условилась о базовом положении относительно того, что политику в области конкуренции не следует ослаблять в период кризиса, и представила предложения по общим подходам к правоприменению во всех сферах, включая контроль за слияниями (Органы стран Северной Европы по вопросам конкуренции).

16. В период экономического спада предпринимались также совместные усилия на двустороннем уровне. Комиссия по справедливой торговле Республики Корея и Европейская комиссия официально договорились о сотрудничестве и сближении позиций по вопросам политики в области конкуренции и ее применения. Сюда входит сотрудничество в области проверки слияний и поглощений и взаимное уведомление о правоприменительной деятельности, которая может повлиять на юрисдикцию другой стороны. Два этих органа также договорились обмениваться информацией, координировать правоприменительную деятельность, обеспечивать защиту конфиденциальной информации, предоставленной другой стороной, и принимать различные другие меры, направленные на содействие установлению тесных рабочих взаимоотношений между ними. Подобным же образом японские законодатели изменили свою процедуру проверки слияний, с тем чтобы привести ее в большее соответствие с процедурами ЕС и Соединенных Штатов и сократить число сделок, подлежащих выполнению требований об уведомлении.

17. В качестве конкретного примера потенциального содержания таких соглашений о координации можно обратиться к Протоколу о сотрудничестве в области проверки слияний, подписанному между Австралийской комиссией по вопросам конкуренции и защиты прав потребителей (АККП) и Новозеландской коммерческой комиссией (НЗКК). Эти комиссии договорились о том, что они будут информировать друг друга о сделках слияния, которые могут касаться трансасманских операций или повлиять на рынки другой страны. Они также будут запрашивать разрешение любой уведомляющей стороны на информирование другой комиссии о таком слиянии. Другие положения, по которым было достигнуто соглашение с целью рационализации правоприменительной деятельности, включают, среди прочего, следующее:

а) *Согласование по времени* – По мере возможности, комиссии постараются составлять графики проведения оценки, учитывая разницу между соответствующими процессами;

б) *Отказ от конфиденциальности и сбор доказательств* – Комиссии стремятся к получению всеобъемлющего отказа от конфиденциальности от партнеров по слиянию, с тем чтобы можно было делиться информацией о сделке с другой комиссией с целью совершенствования процесса передачи информации и достижения более информированного, своевременного и эффективного процесса принятия решений;

в) *Оценка существа* – Комиссии договорились поддерживать обширные контакты друг с другом на протяжении всего процесса проверки, делаясь информацией и сравнивая аналитические подходы к доказательствам;

d) *Средства защиты* – Комиссии договорились прилагать усилия к тому, чтобы содействовать совместимости средств защиты, принятых в каждой из юрисдикций, обсуждать взаимно совместимые средства и по возможности обмениваться проектами предложений о средствах защиты для получения комментариев, а также участвовать в общих обсуждениях с объединяющимися сторонами и соответствующими третьими сторонами.

18. Урок, который можно извлечь из соглашения между АККП и НЗКК, состоит в том, что соглашения о сотрудничестве должны учитывать сходства и различия между законодательным контекстом и процедурами проверки разных органов. Например, в то время как требования об уведомлении о проверке слияния являются необязательными как в Новой Зеландии, так и в Австралии, уровень официальности процедуры проверки существенно отличается тем, что австралийская система совершенно неофициальна. Поэтому необходимо, чтобы такие соглашения предусматривали достаточный уровень гибкости, учитывая разницу в подходах, в то же время не уменьшая шансы на извлечение пользы из координации и обмена информацией.

19. Хотя и существует тенденция к координации (в частности, на двустороннем и региональном уровнях), она в основном наблюдается среди государств – членов ОЭСР, а между органами по вопросам конкуренции развитых и развивающихся стран, или даже между развивающимися странами, заключено относительно мало двусторонних соглашений. Необходимо продвигаться далее, чтобы определить причины этого явления и достичь более широкомасштабной координации и согласованности, с тем чтобы учет экстерриториального воздействия конкуренции на внутреннюю политику, влияющую на слияния, укоренился во всех законодательствах и в политике в области конкуренции.

II. Применение действующего законодательства и политики

A. Поддержание статус-кво

20. В период рецессии учащаются призывы к смягчению политики в области конкуренции, принятию протекционистской политики, оказанию государственной помощи фирмам, находящимся в затруднительном положении, и менее строгому применению законодательства о конкуренции. Хотя среди органов по вопросам конкуренции существовало широко распространенное согласие относительно того, что политику в области конкуренции и, тем самым, контроль за слияниями не следует ослаблять в период рецессии, многие правительства, тем не менее, уступили таким призывам, в первую очередь в отношении банковского и финансового секторов, но не только.

21. Призыв к смягчению мер контроля за слияниями в пользу государственного вмешательства в отношении банковского и финансового сектора легко понять. Особые характеристики банковского и финансового сектора делают его более чувствительным к системным рискам, нежели другие рынки. Банки и другие финансовые операторы сильно зависят от доверия своих клиентов, поскольку это доверие им необходимо, чтобы больше давать займы, чем они получают. Кроме того, операторы финансовых рынков сильно зависят друг от друга. Поэтому, в противоположность другим секторам, банкротство одного банка может подорвать доверие к банковской и финансовой системе в целом и привести к распаду этой системы. Следовательно, вмешательство государства с

целью защиты финансовых институтов от банкротства было оправдано с той точки зрения, что цена альтернативных действий (например, ожидание того, когда ситуация на рынках исправится сама собой, что потенциально может привести к краху многих финансовых институтов) может оказаться слишком высокой. Вмешательство государства было также полезно для того, чтобы снизить рост социальной напряженности и уменьшить падение делового доверия. Более того, ослабление контроля за слияниями представляло собой «легкое решение проблемы» для правительств, поскольку оно устраняло необходимость выделения средств из государственного бюджета.

22. Несмотря на эти явные выгоды, следует указать на отдаленные последствия. При нормальной экономической ситуации конкурирующие рынки работают в пользу потребителей и эффективно работающих фирм. В период экономического подъема происходит расширение их деятельности и выход на новые рынки. Эффективно работающие предприятия извлекают выгоды из правильного инвестирования средств и зарабатывают прибыль. Во время депрессии фирмы сокращают свою деятельность и оставляют рынки, чтобы приспособиться к сокращению расходов потребителей. Неэффективно работающие фирмы с наименее привлекательными продуктами и/или самыми высокими ценами уходят с рынка, освобождая пространство для расширения более эффективно работающих фирм и прихода на рынок новых фирм, когда вновь происходит оживление экономики. И, таким образом, цикл продолжается; уход фирм, как и их приход, составляют неотъемлемую часть рыночного механизма. Законодательство и политика в области конкуренции предотвращают искусственное манипулирование этой моделью в случаях, когда фирмы сговариваются между собой о том, чтобы избежать влияния рынка и добиться рыночного господства путем фиксирования цен, вытеснения эффективных конкурентов, слияния со значительными конкурентами или получения дискриминационных государственных субсидий или защиты.

23. Ослабление таких законов и политики вследствие краткосрочной сложной экономической ситуации подрывает рыночный механизм и приводит к отрицательным средне- и долгосрочным последствиям. Со временем цены обычно вырастают во вред потребителям, а качество продукции страдает, так как стимулы к инновационной деятельности сокращаются по мере снижения производственных издержек. Чрезмерное обращение к политике вмешательства может также свидетельствовать о неосмотрительном поведении компаний – получателей помощи, таких как банки, которые оказываются вне критики, принимая во внимание их размер и значение для рынка; этот вопрос получил широкую огласку во время последней рецессии, так как банки получали помощь в основном на том основании, что они были «слишком крупными, чтобы допустить их банкротство». Таким игрокам, как акционеры и руководящий состав в промышленности, выгодно смягчение политики в области конкуренции и правил контроля за слияниями, в то время как издержки падают на конечных потребителей, а также на эффективно работающие и конкурентоспособные фирмы, не участвующие в этой деятельности.

24. Еще одна реальная опасность подхода, направленного на приостановку осуществления политики в области конкуренции и правил контроля за слияниями в пользу государственного вмешательства и промышленной политики, состоит в том, что меры правительства могут попросту не сработать. Регулирующие органы часто ошибаются и, несмотря на добрые намерения, может получиться так, что их усилия окажутся напрасными. Нужно всего лишь изучить последствия политики регулирования промышленности, принятой во время прошлых рецессий и финансовых кризисов, для того чтобы получить доказа-

тельства волюнтаристского влияния, которое антиконкурентная промышленная политика оказала на экономическое восстановление.⁶ За некоторым исключением банковского и финансового секторов, в отношении которых необходимо принять во внимание их дополнительную уязвимость ввиду их особого характера, ослабление политики в области конкуренции и контроля за слияниями обычно является неэффективным и непродуктивным средством достижения экономического подъема и фактически может замедлить этот процесс.

25. В период рецессии среди органов по вопросам конкуренции во всем мире сложился всеобщий консенсус относительно того, что, по мере возможности, политика в области конкуренции и контроль за слияниями не должны ослабляться. Органы по вопросам конкуренции в ЕС, Соединенных Штатах, Соединенном Королевстве, Китае и странах Северной Европы, среди прочих, прилагали все усилия к тому, чтобы еще раз подчеркнуть важность продолжения политики в области конкуренции в периоды экономических трудностей, и указывали, что их системы располагают действенными средствами решения специфических проблем конкуренции, возникающих во время рецессии. Тем не менее, воздействие экономических кризисов на практическую сторону применения норм и принципов конкуренции нельзя игнорировать. Перед органами по вопросам конкуренции стояла неблагодарная задача сохранения реалистичного отношения, учитывая тот факт, что экономический кризис может являться ненормальным контекстом, в котором приходится оценивать сделки слияния, в то же время предотвращая их отрицательное воздействие на конкуренцию. С этим они справлялись с разной степенью успешности. Здесь рассматриваются некоторые меры, принятые в отношении контроля за слияниями в ответ на кризис.

В. Процедурные изменения

26. Г-жа Нили Кроес (бывший Комиссар Европейской комиссии) неоднократно подчеркивала необходимость рассматривать конкуренцию как часть решения проблем кризиса, утверждая, что «смягчение» конкуренции не даст экономике ничего хорошего. В отношении контроля за слияниями Комиссар Кроес обещала продолжить применение действующих правил, в то же время учитывая экономические условия. Ее преемник г-н Хоакин Алмуниа позднее подтвердил этот подход, подчеркнув необходимость в основном жесткого применения правил конкуренции в период экономического кризиса. Аналогично, помощник Министра юстиции Соединенных Штатов г-жа Кристин Варни заявила, что жесткое применение антитрестовского законодательства является решающим компонентом экономической стабильности.

27. «Учет экономических условий» вылился, по меньшей мере, в два отступления от существующей процедурной практики, что, вероятно, привело к смягчению законодательства и политики в области конкуренции в части контроля за слияниями.

⁶ Имеется сходство между обоснованиями, использовавшимися для отмены закона о конкуренции и утверждения потенциально антиконкурентных слияний в ответ на финансовую панику в Америке в 1907 году и во время последующей рецессии 1930-х годов. Существует широкое согласие по поводу того, что эта практика привела к замедлению экономического восстановления.

1. Отказ от периодов сохранения статус-кво

28. Многие режимы контроля за слияниями практикуют предусмотренные законом периоды ожидания или сохранения статус-кво, которые препятствуют слиянию фирм до получения разрешения органов по вопросам конкуренции. Органы власти проявили повышенную гибкость в своем желании обойтись без обязательства по сохранению статус-кво, разрешая безотлагательное осуществление сделок или оказание помощи одной стороной другой стороне до получения разрешения органов по вопросам конкуренции. Занимая такой подход, органы по вопросам конкуренции стремились к выполнению совпадающих стратегических задач сохранения финансовой стабильности, сокращая проволочки в отношении слияний, в которых участвовали стороны, находящиеся в бедственном положении, и в случаях, когда, ввиду быстро снижающейся финансовой жизнеспособности какой-либо стороны, вопрос времени играл существенную роль. Позиция ЕС состояла в том, что такие отступления можно было разрешать там, где не было особых проблем с конкуренцией; тем не менее, этот подход использовался и в более сложных случаях, когда присутствовала озабоченность в отношении конкуренции и предписывались дивестиции.⁷ Другие органы также использовали такой подход с повышенной гибкостью. Бельгийские органы, например, разрешили первый за всю историю отказ от периода сохранения статус-кво во время приобретения бельгийским государством доли в банке Фортис через Бельгийскую федеральную паевую и инвестиционную компанию.

2. Сокращение сроков проверки

29. Некоторые органы приложили усилия к тому, чтобы существенно сократить сроки проверки в период рецессии, в частности, в интересах фирм, испытывающих финансовые затруднения. И вновь ЕК лидировала в этом отношении, в некоторых случаях проводя комплексный анализ и принимая решение на 10 рабочих дней раньше, чем установленный законом предельный срок. В Соединенных Штатах использовались положения Закона Харта-Скотта-Родино об антитрестовских усовершенствованиях, для того чтобы разрешить досрочное окончание периода ожидания в случаях, не вызывавших никаких явных опасений в отношении конкуренции. Эти положения, а также тесное сотрудничество между Министерством юстиции и регулирующими органами финансовой отрасли, такими как Федеральный резерв, допускали быструю проверку и выдачу разрешения на многие потенциально проблематичные объединения, например, Уэлс-Фарго и Ваковии, Джей-Пи Морган-Чейз и Вашингтон Мьючел, и Мицубиси Ю-эф-джей и Морган Стэнли. Китайское министерство торговли также заняло подобный подход, ускорив слияние компаний Фиат и Крайслер по причине их тяжелого финансового положения.

30. Хотя период экономических трудностей требует от органов по вопросам конкуренции четко осознавать совпадающие стратегические цели, такие как стабильность, эффективное применение законодательства о конкуренции требует от них последовательности и верности своим заявлениям о том, что необходимо придерживаться существа законодательства и политики в области конкуренции на всех стадиях экономического цикла. Проявление повышенной процедурной гибкости может устранить процедурные препятствия в ходе проверки

⁷ Например, при слиянии БНП Париба и Фортис, Комиссия разрешила БНП Париба осуществлять мониторинг биржевых операций Фортис в Бельгии до утверждения сделки и не возражала против вливания банком БНП Париба значительных объемов капитала в целевой объект для предотвращения его банкротства.

слияний и лучше обеспечить сделки, направленные на ускоренное возвращение к экономической стабильности. Тем не менее, необходимо, чтобы эти изменения не оказали отрицательного воздействия на анализ существа в ущерб конкуренции. Кроме того, расширение сотрудничества между органами по вопросам конкуренции всего мира поможет установить стандарт и усилить подотчетность в отношении действий национальных органов по вопросам конкуренции и правительств.

С. Изменения по существу

31. В целом, относительно малое число юрисдикций внесли существенные изменения в свои режимы контроля за слияниями в ответ на глобальную рецессию, в основном придерживаясь убеждения в том, что действующие рамки достаточны для решения вопросов, возникших в результате кризиса. Фактически, некоторые юрисдикции использовали рецессию как возможность наращивания потенциала и ресурсов своих органов по вопросам конкуренции и усиления политики в этой области. В Мексике, например, существуют планы реформирования режима конкуренции с целью расширения полномочий и усиления механизмов правоприменения органов по вопросам конкуренции и улучшения общей среды в области конкуренции в экономике.

32. Тем не менее, кризис высветил определенные области расхождений между законодательными базами в разных странах мира, в частности, в отношении:

- a) защиты неплатежеспособных фирм;
- b) требований к уведомлениям о слиянии;
- c) приоритета общественных интересов (включая примеры из сферы банковского и финансового секторов); и
- d) средств защиты.

1. Защита неплатежеспособной фирмы

33. В целом, защита неплатежеспособной фирмы позволяет осуществить слияние, которое при иных обстоятельствах могло бы рассматриваться как антиконкурентное, на том основании, что без слияния один из объединяющихся партнеров и его активы покинут рынок. Таким образом, слияние обосновывается как «меньшее зло» с точки зрения его воздействия на конкуренцию на соответствующем рынке. Во многих юрисдикциях в мире существуют такие положения в их правовых рамках, однако обстоятельства, необходимые для того, чтобы такую меру защиты можно было применить, возникают редко. То есть, пока не наступит продолжительная глобальная рецессия.

34. В соответствии с популярными высказываниями о роли политики в области конкуренции во время рецессии, органы по вопросам конкуренции, правительства и научные круги во всем мире открыто выражали свое мнение о том, что средства защиты неплатежеспособной фирмы не следует эксплуатировать до такой степени, чтобы допустить принятие решений об антиконкурентных слияниях в период рецессии в массовом порядке. Но даже в этом случае определенные органы были готовы принять аргументы отдельных неплатежеспособных фирм в свете сложной экономической ситуации, в которой они находились в этот момент. Например, Управление добросовестной конкуренции Соединенного Королевства посчитало приемлемой защиту неплатежеспособной фирмы в случае слияния двух ведущих розничных торговых компаний делового

центра Соединенного Королевства – «Хиз мастерз войс» и Завви – на том основании, что в противном случае 15 магазинов фирмы Завви неизбежно ушли бы с рынка и что слияние не нанесет ущерба соответствующим рынкам. Аналогично, Новозеландская комиссия по вопросам конкуренции посчитала приемлемой защиту неплатежеспособной фирмы и впервые опубликовала руководящие указания по применению этого принципа.⁸

35. В некоторых юрисдикциях рецессия высветила проблемы, возникающие в результате отсутствия средств защиты неплатежеспособной фирмы. Регулятивные документы по вопросам конкуренции в Мексике не содержат положений о защите неплатежеспособной фирмы, однако с самого начала рецессии стали раздаваться призывы к внесению изменений в закон о конкуренции и включению в него положений о защите неплатежеспособной фирмы в целях устранения существующей неопределенности, допускающей непрозрачные действия при оценке слияний, в которых участвуют фирмы, испытывающие финансовые затруднения.

36. Хотя число слияний, удовлетворяющих критериям защиты неплатежеспособной фирмы, неизбежно увеличивается в периоды экономических кризисов, органы власти должны обеспечить свою приверженность основополагающей цели защиты неплатежеспособной фирмы и не позволять использовать ее в целях, выходящих за эти рамки, в ущерб конкуренции. Нечастое использование защиты неплатежеспособной фирмы превращает ее в идеальный предмет международного сотрудничества.

2. Требования к уведомлениям о слиянии

37. Требования к уведомлениям о слиянии отличаются в различных законодательных режимах по вопросам конкуренции в разных странах мира. Эти различия можно разделить на две обширные категории: те, которые требуют уведомления до совершения сделки слияния («режимы обязательного предварительного уведомления») и те, которые оставляют это на усмотрение объединяющихся сторон или позволяют им уведомлять соответствующие органы по завершении слияния («режимы добровольного уведомления» и «режимы уведомления после слияния»).

38. Во многих юрисдикциях (особенно в более старых и более укоренившихся) с добровольными режимами объединяющиеся предприятия могут на практике стремиться к получению некоего официального или неофициального разрешения от органов власти. Тем не менее, очевидно, что во время рецессии, когда существует дополнительное давление, направленное на укрепление рынка, режим обязательного предварительного уведомления усилит потенциал органов по вопросам конкуренции в области анализа вероятного воздействия данного слияния на конкуренцию. С другой стороны, режимы добровольного уведомления и уведомления после слияния усложняют правоприменение и повышают риск совершения необсуждаемых антиконкурентных слияний. При этом следует отметить, что режим обязательного уведомления может представлять собой дополнительную нагрузку как для уведомляющих сторон, так и для органов по вопросам конкуренции. Поэтому принятый подход должен учитывать любые ресурсные ограничения, стоящие перед конкретным органом.

⁸ См. <http://www.comcom.govt.nz/media-releases/detail/2009/commercecommissiongrantsclearancet>.

3. Приоритет общественных интересов

39. Как указывалось ранее, наступление экономической рецессии выдвигает на первый план совпадающие, а иной раз противоречащие друг другу цели экономической политики при рассмотрении слияний. В такие периоды цели, не относящиеся к области конкуренции, такие как стабильность, часто влияют на решения, касающиеся разрешения слияний. Необходимо соблюдать баланс между краткосрочными выгодами сохранения стабильности и долгосрочными преимуществами сохранения конкурентоспособных рынков. Положения о приоритете общественных интересов включаются в правовую базу некоторых юрисдикций, что позволяет правительствам игнорировать правила слияния, с тем чтобы соблюсти более насущные общественные интересы. Положения о приоритете общественных интересов в период рецессии использовались по-разному. Некоторые юрисдикции, включая ЕС, Соединенные Штаты, Китай и Японию, предпочли не отступать от правил слияния⁹, в то время как другие, такие как Соединенное Королевство, Италия и Бразилия, в некоторых случаях прибегли к исключениям в пользу соблюдения общественных интересов.

40. Слияние банка Ллойдс и Банка Шотландии – Галифакс представляет собой один из наиболее ярких примеров использования положений о приоритете общественных интересов в ответ на недавний экономический спад. Анализ, проведенный Управлением добросовестной конкуренции, показал, что поглощение находящегося в бедственном положении Банка Шотландии (в то время крупнейшего ипотечного кредитора в стране) банком Ллойдс ТСБ может привести к существенному снижению конкуренции в некоторых сегментах рынка банковских услуг. Несмотря на это, правительство Соединенного Королевства предоставило себе новые полномочия в области конкуренции, касающиеся контроля за слияниями, введя право на вмешательство в общественных интересах, позволяющее министру Соединенного Королевства по вопросам предпринимательства и регулятивной реформы вмешиваться в процесс проверки слияния и предупреждать обращение в Комиссию Соединенного Королевства по вопросам конкуренции. Новый общественный интерес, который, как утверждалось, нуждался в защите, заключался в сохранении «стабильности финансовой системы Соединенного Королевства», что, как было решено, перевешивало озабоченность Управления добросовестной конкуренции по поводу того, что данное слияние может оказаться антиконкурентным.

41. Нет сомнения в том, что при этом вмешательстве министра, действовавшего по рекомендации казначейства Ее Величества, Банка Англии и Управления по финансовым услугам, обеспечивалась полная прозрачность и соблюдение правовой процедуры. Тем не менее, этот шаг подвергся сильной критике, поскольку существует озабоченность относительно того, что это слияние может привести к долговременному снижению конкуренции на финансовых рынках Соединенного Королевства, и без того сильно концентрированных. Более того, многие подвергали сомнению необходимость этого шага в свете широкомасштабных мер стимулирования, принятых в отношении финансового сектора после слияния, что, как утверждается некоторыми, было достаточно для того, чтобы предотвратить банкротство Банка Шотландии – Галифакс.

42. Бразильское агентство по вопросам конкуренции – Административный совет по защите экономики (КАДЭ) – столкнулось с подобными трудностями, настаивая на необходимости анализа конкурентоспособности в отношении

⁹ Правовые режимы Японии и Китая не предусматривают приоритет общественных интересов в прямой форме.

слияний в банковском секторе. Центральный банк Бразилии (БАСЕН), под юрисдикцией которого давно находится регулирование этого сектора, осуществляет контроль за слияниями банков, руководствуясь аналогичными соображениями учета общественных интересов, заключающихся в сохранении стабильности финансовой системы. Несмотря на недавние шаги, направленные на расширение сотрудничества между КАДЭ и БАСЕН и все большее вовлечение КАДЭ в процесс контроля за слияниями, БАСЕН остается основным органом, принимающим решения о жизнеспособности слияний.

43. На особые характеристики финансового сектора, тем не менее, нельзя было ссылаться в качестве причины для введения правительством Италии специального законодательства, разрешающего слияние авиакомпаний Алиталия и Эйр Ван. Было принято постановление, запрещающее Итальянскому антимонопольному агентству блокировать слияние двух авиакомпаний и блокировать или применять структурные средства защиты по отношению к каким-либо слияниям крупных компаний в период кризиса. Это привело к разрешению ряда других потенциально антиконкурентных слияний, включая сделку, посредством которой Итальянская воздушная компания С.П.А (СИА) – консорциум частных итальянских предпринимателей – приобрела текущие оборотные активы авиакомпании Алиталия и единоличный контроль над авиакомпанией Эйр Ван.

44. Приоритет общественных интересов представляет собой самую большую проблему для органов по вопросам конкуренции. Этим органам необходимо усилить информационно-просветительную работу и лоббирование для предотвращения широкого распространения такой политики. Только время выявит полную степень воздействия, которое придание приоритета общественным интересам окажет на конкуренцию, однако в любом случае это должно стать исключением, а не правилом, если целью является эффективное применение законодательства в области конкуренции.

4. Средства защиты

45. В условиях экономических трудностей структурные средства защиты, такие как дивестиции, становятся менее доступными ввиду, например, сокращения числа потенциальных приобретателей на рынке. Существует ряд альтернативных вариантов в случаях, когда структурные обязательства нельзя налагать обычным путем. Органы власти могут запретить сделку совсем или потребовать от объединяющихся сторон определить покупателя до ее завершения. В качестве альтернативы может быть разрешен более длительный период для дивестиции. Органы власти могут наложить поведенческие обязательства, при условии, что эти средства защиты действительно решают проблемы, связанные с конкуренцией. И наконец, органы власти могут просто разрешить сделку, не выдвигая никаких условий.

46. Применение одного из этих вариантов или их сочетания решалось в каждом конкретном случае. В такой сложной экономической ситуации эффективное применение положений о конкуренции требует гибкости и инновационного мышления от органов по вопросам конкуренции, которые также должны приложить максимум усилий, чтобы не препятствовать осуществлению безвредных или экономически выгодных слияний ввиду воображаемых или реальных трудностей в получении разрешения.

D. Стратегии выхода

47. Сложно предсказать точные последствия вышеуказанных компромиссов. Тем не менее, чрезвычайно важно, чтобы каждое слияние, утвержденное при более мягком применении закона, включало хорошо продуманную стратегию выхода, с тем чтобы устранить возможные перекосы в области конкуренции. Способствующие конкуренции стратегии выхода, принятые в период кризиса, сильно различались от юрисдикции к юрисдикции. С другой стороны, широкий диалог и сотрудничество между органами могут помочь выработать более рациональный подход и избежать потенциальных нарушений в области конкуренции на международном уровне.

48. ОЭСР предложила ряд вариантов политики и стратегий выхода, которые сокращают деформирующее воздействие поддерживаемых государством так называемых «мега-слияний» на финансовый сектор. В них входит поощрение поглощений международными банками внутренних банков в случаях, когда слияние внутри государства создает угрозу усиления рыночного господства. Помимо этого, ОЭСР предложила смягчение воздействия на рынки уже состоявшихся слияний принятием мер, способствующих вхождению на рынок новых компаний, например, путем снижения регулятивных препятствий и ограничения издержек, связанных с появлением новых поставщиков.

III. Информационно-просветительная работа по вопросам конкуренции

A. Необходимость усиления ее роли

49. Информационно-просветительная работа по вопросам конкуренции определяется как «деятельность, осуществляемая органом по вопросам конкуренции и связанная со стимулированием конкурентной среды в целях экономической деятельности посредством механизмов, не связанных с правоприменением, в основном путем поддержания связей с другими государственными учреждениями и повышения информированности общественности о преимуществах конкуренции». На стадии формирования органов по вопросам конкуренции информационно-просветительная деятельность используется главным образом для информирования заинтересованных сторон о существовании законодательства и политики в области конкуренции, а также связанных с этим обязанностей и прав. Со временем роль информационно-просветительной работы по вопросам конкуренции изменяется, с переносом акцента на общее информирование правительства по вопросам конкуренции в области приватизации, отраслевого регулирования и других областях экономической политики. В условиях экономических трудностей роль информационно-просветительной работы по вопросам конкуренции должна меняться и развиваться.

50. Как указывалось выше, слияния зачастую являются составной частью более широкой регулятивной и промышленной политики, направленной на достижение финансовой стабильности. Во время текущей рецессии были случаи государственного вмешательства, которое являлось потенциально антиконкурентным, как, например, осуществление слияний или финансовых вливаний в

фирмы без анализа конкурентоспособности.¹⁰ Неудовлетворительное регулирование в банковском секторе можно расценить как основной фактор, который привел к глобальной рецессии. В противоположность относительной объективности, предлагаемой конкурентными рынками, регулированию не всегда можно доверять или надеяться на него в плане достижения эффективных результатов. Это усложняется в период рецессии, когда регулирование часто бывает реакционным и находится под влиянием политики. Поэтому важно оценивать воздействие такой политики на конкуренцию в самом начале, с тем чтобы иные цели экономической политики не достигались за счет конкуренции. Для эффективного применения законодательства и политики в области конкуренции информационно-просветительная работа по вопросам конкуренции должна выходить за рамки простого реагирования на слияния и применения законодательства в области конкуренции; она должна пропагандировать более широкий доступ на форумы, на которых принимаются решения о промышленной политике.

В. Ориентированная на конкуренцию промышленная стратегия

51. Несмотря на сказанное, промышленная политика не должна рассматриваться как сама по себе плохая или бесполезная, в особенности в условиях экономических трудностей. Рецессия прошла, и все признают, что, несмотря на различную степень успешности, государственное вмешательство и пакеты мер стимулирования действительно предотвратили более серьезный экономический спад и способствовали восстановлению и текущей относительной стабильности финансовых рынков. Поэтому лучше искать компромисс между законодательством и политикой в области конкуренции и промышленной политикой, вместо того чтобы концентрировать внимание на потенциальных конфликтах.

52. Дэвид Льюис предлагает органам по вопросам конкуренции определить элементы «ориентированной на конкуренцию промышленной стратегии», одновременно выступая «против тех элементов промышленной стратегии, которые приведут к сильным перекосам на рынке с наибольшей степенью вероятности». Такой подход представляется наиболее рациональным и гибким путем сбалансирования целей достижения стабильности, не угрожая долгосрочной цели экономического роста и развития конкурентоспособных рынков.

С. Независимость

53. Эти цели должны достигаться таким способом, который не подрывает степень независимости органа по вопросам конкуренции. Независимость органов по вопросам конкуренции и других отраслевых регулирующих органов снижает возможность появления перекосов в результате политизации и других потенциальных конфликтов интересов. Важно, чтобы органы по вопросам конкуренции были сильными учреждениями, которые не зависят от находящегося у власти правительства и способны пережить смену политического режима. Такая независимость необходима для максимизации преимуществ сотрудничества между органами по вопросам конкуренции, так как она вызывает большую уверенность и доверие к решениям этих органов. Тем не менее, поддержание независимости следует уравнивать с признанием того, что политика в области конкуренции и контроль за слияниями, в частности, осуществляются в более

¹⁰ Например, правительство Соединенных Штатов не проконсультировалось с Федеральной комиссией по торговле относительно плана спасения автомобильной промышленности.

широком контексте, требующем, чтобы органы по вопросам конкуренции координировали свою деятельность и сотрудничали с государственными ведомствами.

D. Практические шаги по усилению роли информационно-просветительной работы по вопросам конкуренции

54. Мировые режимы конкурентной политики предусматривают различные возможности для вмешательства органов по вопросам конкуренции в разработку промышленной политики. В то время как некоторые режимы позволяют этим органам издавать специальные заключения по любому вопросу, другие режимы четко требуют, чтобы с органами по вопросам конкуренции консультировались во всех случаях, когда регулятивное положение потенциально может оказать отрицательное воздействие на конкуренцию.¹¹ Некоторые иные режимы идут еще дальше, придавая сотрудникам органов по вопросам конкуренции министерский статус и наделяя их полномочиями принимать непосредственное участие в разработке промышленной политики.¹²

55. В отсутствие юридически обязательного консультирования правительств с органами по вопросам конкуренции относительно планов оказания помощи и предполагаемых слияний, еще более необходимо, чтобы органы по вопросам конкуренции проявляли активность и участвовали, по мере возможности, в том, чтобы доносить до государственных органов и общественности в целом существо вопроса и свое мнение о смысле конкуренции. Более тесное сотрудничество между режимами конкурентной политики, направленное на расширение охвата такими мерами, будет способствовать правоприменению в области конкуренции во всем мире.

56. При рассмотрении мер, направленных на расширение роли информационно-просветительной работы по вопросам конкуренции, следует, прежде всего, отметить, что такие действия не должны ограничиваться периодами экономического кризиса, а должны разрабатываться и применяться на протяжении всего экономического цикла, с целью придать режиму достаточную гибкость, с тем чтобы он мог противостоять экономическим трудностям. В ответ на экономический спад Комиссия Соединенного Королевства по вопросам конкуренции предложила ряд стратегий информационно-просветительной работы по вопросам конкуренции в условиях кризиса. Сюда входит, среди прочего, прежде всего, необходимость объявления органами по вопросам конкуренции своей позиции и подхода относительно правоприменения в период кризиса, с акцентом на жесткое применение правил конкуренции на протяжении всех стадий экономического цикла, с признанием практического воздействия экономической ситуации в отношении ресурсов и контрафактуального анализа.

57. Во-вторых, информационно-просветительная работа по вопросам конкуренции должна, в приоритетном порядке, предупреждать необоснованные опасения относительно воздействия политики в области конкуренции, как, например, мнение о том, что она противоречит целям экономического восстановления и достижения стабильности. Это достигается участием в постоянно идущих дискуссиях и, по мере возможности, публикациями по конкретным вопросам.

¹¹ Одним из таких примеров является решение правительства Испании в отношении Андалусии.

¹² Примером этого является Республика Корея, где глава органа по вопросам конкуренции является министром и участвует в обсуждении нормативно-законодательных актов или проектов законов в совете министров.

В-третьих, как отмечалось выше, необходимо предоставлять максимальную поддержку и рекомендации другим регулятивным органам с целью раннего выявления непредусмотренных антиконкурентных последствий и издержек. В-четвертых, дополнительное консультирование и разъяснение политики в отношении конкретных вопросов поможет показать, каким образом политика в области конкуренции может внести свой вклад в решение проблем кризиса. В процессе таких консультаций следует заострять внимание на конкретных проблемах, которые могут возникнуть, и предлагать подходы к их решению.

58. К этим весьма полезным предложениям необходимо добавить некоторые моменты, освещенные в настоящем документе ранее и связанные с информационно-просветительной работой в области разработки стратегий выхода для потенциально антиконкурентных слияний, осуществляемых в рамках более широких промышленных стратегий. В ответ на текущий кризис органы по вопросам конкуренции должны приложить все усилия для того, чтобы повлиять на регулятивные рамки в отношении финансового сектора с целью ослабить преференциальное отношение к банкам и предупредить повторение случаев оказания экстренной помощи на том основании, что они «слишком крупные, чтобы допустить их банкротство», с чем пришлось столкнуться в этот раз. Информационно-просветительная работа по вопросам конкуренции должна также включать рассмотрение существующей в настоящее время промышленной политики и политики в области конкуренции, с тем чтобы учесть опыт прошлого. И наконец, в процессе информационно-просветительной работы органы по вопросам конкуренции должны участвовать в диалоге и обмене передовой и актуальной практикой путем проведения экспертных обзоров законодательства и политики в области конкуренции на международных форумах.

IV. Выводы

59. В условиях все более открытой и взаимозависимой мировой экономики эффективное правоприменение требует соблюдения законодательства и политики в области конкуренции в контексте более широкого сотрудничества в глобальном масштабе. Преимущество свободной рыночной экономики состоит в том, что все страны пользуются выгодами более широкого доступа к мировым рынкам. Это способствует динамизму, экономическому росту и развитию в рамках национальных рынков. Следовательно, долгосрочные интересы всех государств требуют, чтобы во всех или в большинстве стран имелись в наличии законодательство и политика в области конкуренции и присутствовали необходимые экспертные знания, ресурсы и правовая инфраструктура для их эффективного осуществления.

60. Если мировые стандарты политики в области конкуренции и их применение остаются на последовательно высоком уровне, то, в конечном счете, это становится выгодно всем и повышает легитимность теоретических основ конкуренции. Поэтому сотрудничество между органами по вопросам конкуренции на глобальном уровне в плане правоприменения не преследует интересы отдельных групп, а стремится к максимизации выгоды от хорошо функционирующих рынков, которые создают богатство для всех. Координация играет решающую роль в достижении таких кумулятивных мировых стандартов и легитимности. Кроме того, отсутствие сотрудничества на глобальном уровне и непоследовательность в стандартах правоприменения придают силу аргументам о неэффективности конкуренции как инструмента экономического роста и развития.

61. Как и в случае уклонения от уплаты налогов, коррупции и терроризма, принявших международные масштабы, последствия антиконкурентной национальной политики выходят за рамки государств. Поэтому эффективное применение законодательства и политики в области конкуренции требует сознательных усилий со стороны национальных органов власти для учета глобального влияния их действий на конкуренцию. Эти цели могут быть достигнуты только в результате значительных усилий, направленных на активизацию информационно-просветительной работы в области конкуренции органами по вопросам конкуренции во всем мире. Тщательное исследование вопросов конкуренции должно проникнуть во все уголки государственной регулятивной базы, чтобы ограничить подрыв политики в области конкуренции во имя противоречащих ей целей экономической политики.

62. Эти меры должны дополняться сознательным усилием, направленным не только на поддержание существующих стандартов правоприменения, но также и на их совершенствование по мере необходимости в соответствии с мировыми стандартами. Кроме этого, реалистичный подход к правоприменению в условиях экономических трудностей делает необходимым учет уникальных экономических характеристик кризисных периодов.

Вопросы для обсуждения

- a) Должны ли режимы контроля за слияниями учитывать транснациональное воздействие слияний внутри стран на конкуренцию в других странах?
- b) Как можно способствовать координации между органами по вопросам конкуренции развивающихся и развитых стран?
- c) Как можно прийти к более тесному сотрудничеству в мировых масштабах в области применения средств защиты неплатежеспособных фирм?
- d) Как можно создать сильные органы по вопросам конкуренции, способные противостоять влиянию находящегося у власти правительства?
- e) Каким образом органы по вопросам конкуренции могут получить более широкий доступ на форумы, где принимаются решения в области государственной политики, и избежать политических ловушек?