

ЭКОНОМИЧЕСКАЯ ТЕОРИЯ

Н. В. Пахомова

СОВРЕМЕННАЯ КОНКУРЕНТНАЯ ПОЛИТИКА: ТЕОРЕТИЧЕСКИЙ АНАЛИЗ И ОПЫТ РЕАЛИЗАЦИИ (на примере ЕС и России)

Введение

В современных условиях чрезвычайного динамизма рыночной среды, развертывания процессов информатизации и глобализации, ужесточения экономического противоборства компаний, включая крупнейшие, особое значение приобретает формирование рамочных условий для эффективной конкуренции и обеспечения на этой основе текущей и долгосрочной конкурентоспособности бизнеса. Существенную роль в решении этой задачи призвана сыграть разрабатываемая и реализуемая государством конкурентная политика. Развитые страны накопили в данной области значительный опыт. Его своеобразной точкой отсчета стала проводимая в конце XIX — начале XX столетия антитрестовская политика в США, которая в последующий период испытывала на себе воздействия существенных сдвигов в экономическом развитии, а также колебаний политического курса администрации страны. В странах Евросоюза меры по поддержке конкуренции и регулированию деятельности монополий, по предотвращению злоупотребления фирмами доминирующим положением, а также мониторинг сделок слияний

Надежда Викторовна ПАХОМОВА – д-р экон. наук, профессор кафедры экономической теории СПбГУ. Окончила отделение экономической кибернетики экономического факультета Ленинградского государственного университета. В 1974 г. защитила кандидатскую, 1988 – докторскую диссертации. Автор более 150 научных работ (в том числе на английском, немецком и украинском языках) по современной экономической теории, экономике природопользования и экологическому менеджменту, включая более 10 монографий, 8 учебников и учебных пособий. В рамках международных проектов проходила повышение квалификации в университетах г. Тюбинген, Кельн, Франкфурт-на-Одере (Германия), Вена (Австрия), читала лекции в вузах Германии, Словении и Уругвая. Осуществляла руководство с российской стороны рядом исследовательских грантов с зарубежными вузами-партнерами, включая Европейский Университет Виадрин (Германия), Университет Осло (Норвегия). Член-корреспондент Российской академии естественных наук и действительный член Академии гуманитарных наук. Почетный работник высшего профессионального образования РФ. Член Российского отделения международного общества экологической экономики.

© Н. В. Пахомова, 2008

и поглощений активно отрабатывались на протяжении всего послевоенного периода существования этой интеграционной группировки. Систематизированное изучение этого опыта, и прежде всего опыта ЕС в качестве ведущего стратегического торгового партнера нашей страны, представляет несомненный интерес для России, рыночная экономика которой, как и соответствующая политика поддержки конкуренции и конкурентоспособности, находится в стадии активного формирования. Освоение этого опыта важно для успешной интеграции страны в общеевропейское и глобальное торгово-экономическое, да и общеобразовательное пространство. Теоретическую основу современной конкурентной политики образует ряд концептуальных подходов, без освоения которых невозможно уяснить ее ключевые характеристики и акценты, направления и методы, а также прогнозировать формы ее дальнейшей модернизации.

Теоретическое обоснование современной конкурентной политики

Обоснование конкурентной политики государства напрямую связано с наличием в современной экономике отличных от рынка совершенной конкуренции рыночных структур, включая монополистические и олигополистические, что ставит вопрос о государственной интервенции в целях корректировки возникающих при этом рыночных провалов. С позиции неоклассической микроэкономики и теории благосостояния совокупность критериев, по которым целесообразно осуществлять сравнительный анализ различных типов рынков, включает в себя показатели технической (или производственной) эффективности, так называемой *X-эффективности*, аллокационной эффективности, а также суммарную оценку эффектов благосостояния с помощью излишков производителя и потребителя. Применение этих критериев позволяет прийти к следующим принципиальным выводам о причинах и факторах неэффективности монополии в сравнении с конкурентным рынком, которые в той или иной мере учитываются на практике при обосновании политики регулирования монополистической деятельности и поддержки конкуренции¹.

Во-первых, в условиях монополии рыночная цена выше, а объем производства ниже, чем при совершенной конкуренции. В результате производство не соответствует минимально эффективному объему, который корреспондирует самому низкому значению кривой долгосрочных средних издержек. Следствием является техническая неэффективность монополии (неэффективность затрат). Кроме того, монополист «зарабатывает» в долгосрочной перспективе сверхприбыль, тогда как конкурентная фирма имеет лишь нормальную прибыль. Во-вторых, монополии свойственна *аллокационная неэффективность*, когда устанавливаемая на рынке цена превышает предельные издержки по выпуску соответствующей продукции. В-третьих, сумма излишков потребителя и производителя при монополии ниже, чем в условиях конкуренции. Эти потери *благосостояния* обуславливаются, прежде всего, снижением объема производства ниже конкурентного уровня, и они получили наименование *мертвого груза*, или *чистых потерь* (*deadweight loss*), которые не достаются покупателю и не присваиваются монополистом. В-четвертых, для монополии может быть характерна особая неэффективность в производстве, *X-неэффективность*, поскольку предприятие-монополист, не испытывая дисциплинирующего воздействия со стороны конкурентного рынка, может произвольно увеличивать издержки, не заботясь об эффективности своих затрат и увеличивая тем самым чистые потери общества.

При формировании конкурентной политики на практике, разумеется, принимается в расчет критика стандартных неоклассических подходов к оценке эффективности совершенно конкурентного рынка, а также выводы, вытекающие из сопровождающего эту критику развития теории рыночных структур и конкуренции.

Что касается критического переосмысления стандартных неоклассических подходов к теории конкуренции, то систематизированные усилия в этом отношении были предприняты еще Джоном Кларком в 1940 г., предложившим концепцию *работающей конкуренции* (*workable competition*). Им были выделены две основные разновидности конкуренции. Во-первых, известная из неоклассического анализа *чистая* (абсолютная, неослабленная) конкуренция с ее подразделением на совершенную и несовершенную. Для последней разновидности характерно ослабление ряда предпосылок модели совершенной конкуренции, включая отсутствие совершенной мобильности и равенства предельных и средних издержек в равновесии. И, во-вторых, *модифицированная, промежуточная*, или *гибридная*, конкуренция (монополистическая конкуренция в широком смысле) с двумя разновидностями. Первой из них свойствен выпуск стандартизированной продукции при незначительном количестве самих производителей и относительно свободном входе, второй — изготовление нестандартизированной продукции, когда главным фактором конкурентоспособности является высокое качество². В последующем Кларк модифицировал свой подход, введя новое понятие «эффективная конкуренция» и акцентируя значение динамизма конкурентных процессов. В этом проявлялось и желание автора освободиться от нормативных и нереализуемых на практике «чистых и совершенных» схем³. Вместе с тем, как отмечает Хант, один из ведущих современных специалистов по теории конкуренции, хотя Кларком и были предприняты значительные усилия по ниспровержению выводов теории совершенной конкуренции, результаты этих усилий не были инкорпорированы в стандартные тексты по микроэкономике. Это препятствовало широкому признанию идей и учету их на практике. Тем не менее подход Кларка все же оказал определенное воздействие на маркетинг, включая теорию потребительского поведения⁴.

В контексте обсуждаемых в статье вопросов несомненного внимания заслуживает развитие концепции *эффективной конкуренции* У. Шефердом, который аргументирует свой подход следующим образом. На практике экономическое соперничество рыночных субъектов (в противовес абстрактным теоретическим схемам) реализуется посредством множества форм и при различной степени развитости конкурентных начал. Для функционирования «здоровой» рыночной экономики важно утверждение принципов не экстремального случая совершенной конкуренции, а ее *эффективного* варианта, базирующегося на следующих предпосылках. Во-первых, на рынке должно быть не менее пяти сопоставимых по размеру и ряду других параметров конкурентов, что является, как правило, достаточным для преодоления сговоров между компаниями и установления с их стороны контроля над рынками. Во-вторых, ни одна из компаний на рынке не должна занимать доминирующего положения, т. е. иметь более 40% рыночной доли. При этом доля каждой из работающих на рынке пяти компаний (именно этого числа, напомним еще раз, достаточно для эффективной конкуренции) должна составлять как минимум 10%. В-третьих, вход на рынок должен быть свободным, что усиливает конкурентное давление на его участников.

Согласно Шеферду, в случае реализации этих «простых» условий достигается «конкурентный баланс», когда ни один из соперничающих субъектов не имеет возможности, заняв доминирующее положение, надолго захватить контроль над рынком. Подобная

сбалансированная эффективная конкуренция открывает простор для инноваций, эффективности и справедливости, которые и делают столь сильной современную экономику. Наряду с областью эффективной конкуренции (которая, по оценке Шеферда, в США в 2000 г. охватывала 70% производства ВВП) существуют секторы с нарушенным «конкурентным балансом», в отношении которых и необходимо применять те или иные формы вмешательства государства. Таковыми являются монополизированный сектор экономики (включая «чистую», т. е. стопроцентную, монополию), рынок с доминирующей фирмой (рыночная доля одной компании превышает 40%), а также «жесткая» олигополия. Для последней характерно превышение рыночной доли четырех фирм 60% от общего объема рынка⁵. Параметры, определяющие границы сектора эффективной конкуренции, в различных странах, разумеется, не могут не иметь определенных особенностей. Мы будем иметь в виду это обстоятельство при последующем анализе специфики конкурентной политики в рамках Евросоюза в России. Однако сама по себе концепция эффективной (или работающей) конкуренции получила поддержку не только в среде специалистов, но и на практике, включая современное антимонопольное и конкурентное регулирование и соответствующее законодательство.

При выяснении вопроса о сравнительной эффективности монополии и совершенной конкуренции и выработке приоритетов конкурентной политики необходимо далее принимать во внимание вероятность ситуации, при которой монополии свойственна *эффективность по издержкам*. Данный случай был проанализирован О. Уильямсоном, который исходил из вполне реального предположения, что долгосрочные издержки монополиста (средние и предельные), в отличие от стандартных неоклассических представлений, могут быть ниже соответствующих издержек конкурентной фирмы. Такая ситуация может быть следствием, например, умелого и дальновидного использования монополистом преимуществ, обусловленных экономией от масштабов производства на базе технологических инноваций⁶.

Отметим, что эти выводы вполне укладываются в представления о предпринимательской фирме и динамическом подходе к конкуренции Й. Шумпетера. Согласно этим представлениям, фирма благодаря своей инновационной активности на определенное время способна приобрести исключительные преимущества по издержкам и завоевать монопольное положение на рынке. Тем самым, если фирма зарабатывает *сверхприбыль*, из этого автоматически не следует, что она эксплуатирует свою рыночную власть за счет потребителей и что необходимо вмешательство государства в ее деятельность. Сверхприбыль может быть результатом более высокой эффективности производства на крупных фирмах, благодаря чему они приобретают на время *монопольный статус*, получая *монопольную прибыль*⁷. В этом случае государственное вмешательство и принятие против подобных компаний антимонопольных мер было бы сродни борьбе с несущими «золотые яйца» курами. Прибыль успешного инноватора всегда является временной и потому, что может быть размыта действиями имитаторов, предлагающих рынку сходные продукты или технологические процессы, и по логике самого научно-технического процесса, который с неизбежностью вызывает устаревание результатов, бывших ранее инновативными. Усилия фирмы в области инноваций, идет ли речь о создании новых продуктов, услуг, технологических процессов или форм организации бизнеса, сопровождаются существенными положительными внешними эффектами, которые присваивает общество в целом. И эти фирмы нуждаются в определенной поддержке со стороны общества, что требует своего учета при выработке технологической, инновационной, патентной и других форм политики государства.

При изучении эффективности монополии по издержкам надо учитывать особый случай *естественной монополии*. Речь идет о рыночной структуре, в которой кривая долгосрочных средних издержек фирмы-монополиста *LRAC* снижается по мере увеличения объемов производства. Причем такое снижение имеет место в рамках того объема, который необходим для удовлетворения спроса в соответствующей отрасли, а минимально эффективный объем производства может превышать величину предъявляемого рыночного спроса. Этим определяется эффективность естественной монополии по издержкам в сравнении с конкурентной рыночной структурой. Примерами естественных монополий являются предприятия, которые оказывают в населенных пунктах (включая крупные города) или в других территориальных образованиях услуги водо-, газо- и тепло-снабжения, канализации, как и компании, владеющие железнодорожными путями, предоставляющие услуги стационарной телефонной связи и другие так называемые сетевые услуги. Во всех этих и подобных случаях долгосрочные средние издержки оказываются более низкими, если спрос на рынке удовлетворяет одна-единственная фирма в сравнении с двумя или более фирмами, которые бы делили между собой рынок, обеспечивая при этом «более справедливую» конкуренцию. Политика государства по регулированию деятельности естественных монополий имеет самостоятельное значение, заслуживает специального внимания и потому находится *за пределами* данной ограниченной в своем объеме статьи⁸.

С позиции обеспечения условий эффективной конкуренции важен анализ рыночных барьеров, и прежде всего так называемых эндогенных (т. е. внутренних для рынка) барьеров. В этих целях компании-старожилы вводят в действие разнообразные стратегии для того, чтобы воспрепятствовать входу на рынок новых фирм, нарушая тем самым «конкурентный баланс». В числе этих стратегий – лимитное и хищническое ценообразование, реализация политики избыточной дифференциации продукции, расходование необоснованно высоких средств на рекламу и ряд других⁹. Объектом анализа при проведении конкурентной политики являются и применяемые компаниями стратегии в области ценовой дискриминации, особенно 2-го и 3-го рода. Дело в том, что сопутствующие этим двум видам ценовой дискриминации эффекты благосостояния характеризуются высокой неопределенностью¹⁰.

Государственное регулирование находит для себя «благоприятную» почву и на рынках с олигополистической структурой, при выявлении «жесткой олигополии», когда, согласно критерию Шеферда, рыночная доля 4 фирм превышает 60%. В этих условиях на рынках усиливаются стимулы к вступлению в сговоры, которые могут быть как явными, так и тайными. Особый интерес в данном отношении представляют картельные соглашения, которые могут принимать различные формы (ценовые, по квотированию производства, территориальному разделу рынка, в области стандартизации и т. д.) и чреватые наложением существенных ограничений на конкуренцию. Симптоматично, что в США, которые одними из первых стали отрабатывать антимонопольное (в терминологии американских законодателей – *антитрестовское*) законодательство, именно картельные соглашения стали первым объектом правового регулирования.

С позиции формирования политики поддержки конкуренции представляют интерес и разного рода вертикальные ограничения, т. е. условия и ограничения на торговлю, которые налагают на рынок компании, объединенные между собой вертикальными связями. Эти вертикальные ограничения могут выражаться в установлении для компании-партнера некоторого максимального уровня цен, требований о сохранении цены при перепродаже, введении обязательных для соблюдения качественных параметров

продукции, например при обслуживании потребителей, и т. п. Примерами вертикальных ограничений могут служить и франчайзинговые отношения, которые оформляются специальными контрактами между франчайзи и франчайзером. Одним из способов достижения целей укрепления рыночной власти является и реализация компаниями стратегий в области слияний и поглощений, которые приобрели сегодня крупномасштабный характер, а меры по их регулированию также образуют составную часть современной конкурентной политики.

На выработку концептуальных идей, используемых при обосновании конкурентной политики и политики регулирования, существенное влияние оказывают и изменения, активно происходящие в современной, все более глобализирующейся и ориентированной на инновации экономике. Речь идет о формировании новых рынков и дальнейшем видоизменении рыночных структур, о появлении качественно новых видов конкуренции, при существенном возрастании значения конкуренции международной и даже глобальной. В этом же ряду – изменение факторов, определяющих оптимальные размеры бизнеса и его организационные формы, включая развитие гибких и сетевых форм интеграции и диверсификации бизнеса, возрастающее значение инновационных факторов развития, переход к сервисной экономике и ряд других.

Современная конкурентная политика не может не испытывать на себе воздействия и того обстоятельства, что значительная часть традиционных отраслевых рынков вступает в фазу зрелости, для которой характерны особо жесткие формы соперничества, вплоть до бескомпромиссной борьбы за выживание. Именно в подобных фазах жизненного цикла отраслей происходит активизация усилий укоренившихся компаний по возведению барьеров на вход и по присвоению выгод от доминирования на рынке путем реализации целого пакета разнообразных стратегий, как ценовых и неценовых. В их числе – уже упомянутые выше стратегии хищнического и лимитного ценообразования, вертикальное интегрирование и диверсификация бизнеса, сделки по слияниям и поглощениям, в том числе враждебным, избыточная дифференциация продукции и агрессивные рекламные компании. Ранее стадия зрелости была характерна в основном для рыночных структур традиционных отраслей в так называемых развитых странах, включая государства Евросоюза (без учета интегрированной в 2004 г. новой десятки стран), а также для США, Японии и некоторых других. Теперь к этому уровню все активнее подтягиваются страны с развивающимися рынками (включая Китай, Индию, Бразилию, а также Россию), компании которых приобретают международный характер, превращаясь во все более активных игроков на глобальных рынках. Эти обстоятельства предопределяют существенное ужесточение и обострение конкурентной борьбы.

В силу перечисленных здесь и ряда других факторов в современных условиях не только происходит модернизация конкурентной политики и политики регулирования деятельности монополий (или, во всяком случае, эта задача стоит «на повестке дня»), но и формируется в определенном смысле новый тип взаимосвязи между различными направлениями политической деятельности самого государства. Политика поддержки конкуренции и конкурентоспособности национального бизнеса, а в случае развитых интеграционных связей – и поддержки конкурентоспособности международных интеграционных группировок, занимает в этой деятельности все более существенное место. Если можно так выразиться, и сама эта политика вступает в фазу зрелости. Ее возрастающая роль среди различных направлений деятельности современного государства может быть объяснена, наряду с другими факторами, усиливающимся воздействием групп

интересов, представляющих бизнес-круги, на принимаемые государством политические решения¹¹.

Речь в данном случае идет не просто, как это было традиционно, о возрастающем влиянии национальных бизнес-структур на принимаемые государством решения в области, скажем, регулирующей деятельность предпринимательских кругов законодательства, включая налоговое, таможенное, научно-техническое, внешнеэкономическое и т. п. Ныне, с учетом резкого ужесточения конкурентной борьбы, участниками которой становятся крупнейшие компании, к числу приоритетных направлений деятельности государства, причем на уровне высших политических кругов, относится задача формирования благоприятных условий для деятельности бизнеса, особенно на международных и глобальных рынках. Более того, с учетом постоянного возрастания значения факторов конкурентоспособности и обострения конкурентной борьбы могут прилагаться усилия по целенаправленному изменению конкурентной политики и соответствующего законодательства для достижения не просто экономических, а политических и даже геополитических целей.

Конкурентная политика: определение и структура

Проводя анализ конкурентной политики с учетом сложившихся в литературе концептуальных представлений, необходимо дать ей определение и уточнить терминологию. Исторически первым стал термин, введенный в США в конце XIX столетия, который сохраняет свои позиции и до настоящего времени. Речь идет об антitrustовской политике (*antitrust policy*), основу которой заложил Антитрестовский акт Шермана (1890). Данное понятие сегодня объединяет различные направления политики государства, в том числе против злоупотребления компаниями своим доминирующим положением на рынке, наложения ими ограничений на конкуренцию, включая различные типы картельных сделок. В этом же ряду — мониторинг сделок по слияниям и поглощениям, контроль за определенными, подрывающими конкуренцию, формами ценовой дискриминации и ряд других мер¹².

Согласно определению, предложенному ОЭСР в 1984 г., конкурентная политика в качестве центральной экономической цели имеет поддержку и продвижение конкурентного процесса. При этом под конкурентным понимается процесс, который обеспечивает эффективное производство и распределение продукции и услуг во времени посредством воздействия на инновационное развитие и приспособления к технологическим изменениям. Иными словами, ее целью является поддержка и продвижение динамического процесса устойчивого экономического роста¹³. Как можно видеть, с точки зрения реализуемых целей данное определение исходит из тесного взаимодействия конкурентной и промышленной политик, в рамках которого она призвана обеспечивать промышленную политику необходимой системой стимулов.

Несколько иные акценты расставлены в широко известном специалистам определении Векерса. Роль конкурентной политики состоит, по его мнению, в том, чтобы сделать конкуренцию действительно эффективной. Для достижения этой цели данная политика призвана положить конец антиконкурентным действиям фирм-поставщиков, накладывая на подобные действия наказания или служа их предотвращению. Ее действие также распространяется на ограничения на конкуренцию, которые не являются необходимыми и проистекают от вводимых государством правовых актов и мер по регулированию¹⁴. Особый акцент на предотвращение средствами конкурентной политики

ситуации возникновения у компаний неоправданных конкурентных преимуществ делают и некоторые российские исследователи, например С. Авдашева и А. Шаститко. В этом контексте они отмечают, что, в отличие от промышленной политики, которая относится к активным видам, конкурентная является по преимуществу пассивной (защитной)¹⁵. Правда, откликаясь на современные реалии, данные исследователи соглашались с тем, что конкурентная политика и антимонопольное регулирование во все большей степени учитывают последствия принимаемых решений в аспекте конкурентоспособности участников рынка¹⁶. В данном случае авторы справедливо идентифицируют и позитивный потенциал конкурентной политики.

Важным является вопрос о структуре и ведущих направлениях конкурентной политики. Следует учитывать, что мы имеем дело с активно развивающимся на практике институтом и используемая для его изучения терминология также еще до конца не устоялась. Например, ныне при анализе одного из направлений этой политики чаще используют более точное и менее категоричное понятие «регулирование монополистической деятельности», в то время как ранее предпочитали говорить об «антимонопольном регулировании». Определенная терминологическая неустойчивость характерна и для соответствующего законодательства¹⁷, понятийный аппарат которого имеет, однако, собственную логику развития, не отражающую зеркально теоретико-экономические представления.

Кроме того, необходимо иметь в виду *уровни* разработки и реализации политики поддержки конкуренции и регулирования монополистической деятельности. Исторически первым был уровень национальной макроэкономики, применительно к которому и проводились теоретические исследования, и отработывалось законодательство. Если обратиться к опыту США, то специальное общегосударственное законодательство было принято на рубеже XIX и XX столетий, включив, наряду с уже упомянутым Антитрестовским законом Шермана, Антитрестовский закон Клейтона 1910 г. До этого периода определенные нормы, регулирующие поведение бизнеса, отражались лишь в общем законодательстве *локального уровня*, а также *уровня отдельных штатов*. Во второй половине XX столетия с разворачиванием процессов международной интеграции в ряде регионов, наряду с уровнем национальной макроэкономики, в качестве самостоятельного стал выделяться межгосударственный уровень. Он существен, прежде всего, для межгосударственных группировок, таких как СНГ, ЕС, где вырабатывается общая согласованная на межгосударственном уровне конкурентная политика, включая регулирование деятельности монополий, сделок в области слияний и поглощений, и т. п. Самостоятельное значение имеют и реализуемые в рамках ВТО на самой широкой межгосударственной основе меры, в числе которых усилия, направленные на соблюдение принципов справедливой конкуренции, недискриминации и либерализации торговли, а также режима наибольшего благоприятствования, в том числе на развивающихся рынках¹⁸.

Что касается структурных аспектов, то в экономической литературе в качестве устойчивого сложилось представление, согласно которому *политика поддержки конкуренции*, или просто *конкурентная политика* (*competitive policy*), охватывает следующие три принципиальные области¹⁹, а именно: 1) политика *регулирования монополистической деятельности*, в сфере которой находятся уже существующие на рынке монополии, а ее непосредственными объектами выступают: а) *злоупотребление доминирующим положением* одной компании или их группы и б) *сговоры (соглашения)* компаний; 2) политика *контроля над ограничениями конкуренции* (вертикальными ограничениями); 3) политика в области *слияний и поглощений*.

Данные направления конкурентной политики имеют специфику своей реализации, а также правового регулирования в различных странах и регионах. Проанализируем ситуацию на примере ЕС и России. При этом, подчеркнем еще раз, в широком плане политика поддержки конкуренции так или иначе включает в себя и меры государства по регулированию деятельности естественных монополий, которые, имея самостоятельное значение, требуют специального внимания и потому их рассмотрение находится за пределами статьи.

Особенности политики поддержки конкуренции и ее правового регулирования в рамках Евросоюза

Конкурентная политика в Евросоюзе преследует две основные цели: во-первых, обеспечение условий для справедливой или свободной конкуренции в рамках данной интеграционной группировки и, во-вторых, избежание злоупотребления монопольным положением, причем не только крупными компаниями, но и органами власти. В качестве теоретической основы политика поддержки конкуренции в ЕС имеет проанализированные в краткой форме в начале данной статьи концептуальные подходы. Что касается правовой основы этой политики, то она заслуживает специального внимания. Она формировалась в рамках относительно продолжительного периода и представлена в настоящее время рядом статей Амстердамского договора, заключенного в 1999 г.

В настоящее время девять статей (с 81-й по 89-ю) Договора о ЕС посвящены выработке ключевых характеристик конкурентной политики Европейского союза. Эти статьи были введены, согласно Амстердамскому договору, на смену ранее принятым в рамках Римского договора статьям (с 85-й по 94-ю). Концептуальные идеи данной политики неразрывно связаны с принципами свободной конкуренции, включая свободное взаимодействие на рынке спроса и предложения, а также свободное перемещение в рамках объединенной Европы рабочей силы, товаров, услуг и капитала, в качестве необходимых условий повышения эффективности. Любая фирма, имеющая намерение вступить в определенные соглашения с другой фирмой, обязана уведомлять об этом Комиссию ЕС (*Commission of the European Communities – CEC*) через соответствующую национальную инстанцию. Комиссия ЕС, или просто Европейская комиссия, по существу является общеевропейским органом, реализующим конкурентную политику. Статья 85 ЕС специфицирует задачи СЕС по изучению, скажем, соглашений между компаниями, вызывающих подозрения с точки зрения возможности нарушения принципов справедливой конкуренции, а также по принятию в случае подтверждения этих подозрений мер, призванных положить конец подобному поведению. Все это важно учитывать при практической реализации конкурентного законодательства ЕС. Причем действующий в рамках ЕС Закон о конкуренции (*the Community Competition Law*) обладает свойством приоритетности по отношению к соответствующему национальному законодательству, хотя и не может его аннулировать. Конкурентная политика ЕС охватывает следующие четыре приоритетные области, или сферы, действия:

- 1) образование картелей, заключение сговоров, как и другие антиконкурентные действия, подпадающие под ст. 81 Договора о ЕС (*the Treaty of European Community – TEC*);
- 2) монополистическая деятельность и предотвращение злоупотребления фирмами доминирующим положением — регулируются ст. 82 Договора о ЕС;

3) сделки по слияниям и поглощениям, контроль за предполагаемыми сделками по слияниям, создание совместных предприятий – регулируются Регламентом о слияниях ЕС (*Council Regulation 139/2004 ЕС* или *Merger Regulation*);

4) государственная помощь, контроль за прямой или косвенной помощью компаниям со стороны государств стран – членов ЕС – регулируется ст. 87 Договора о ЕС.

Роль своеобразных краеугольных камней конкурентной политики ЕС играют ст. 81 и 82 Амстердамского договора. Эти правовые нормы, интегрировав в себя ст. 85 и 86 Римского договора, поставили под запрет любые соглашения, которые могут быть оценены как нарушающие условия открытой конкуренции или как формирующие основу для несправедливой конкуренции в государствах – членах ЕС. С точки зрения сферы охвата данные статьи регламентируют деятельность фирм, которые базируются в том или ином государстве – члене ЕС, но которые осуществляют торговые операции на территории других государств – членов ЕС. Тем самым эти статьи не распространяются на деятельность местных компаний, работающих на соответствующем национальном рынке.

Конкретно, с помощью ст. 81 реализуется правовой контроль практики введения *ограничений, подрывающих конкуренцию*, в том числе сговоры между компаниями, осуществляемые в целях фиксирования цен, раздела рынка, заключения совместных соглашений по продажам и покупкам, контролирования рынка оборудования и инвестиций и т. п. Согласно данной статье, под запрет подпадают как *горизонтальные*, так и *вертикальные соглашения*. При этом существуют исключения (или освобождения – *exemptions*), не подпадающие под действие данной статьи, основанием для которых может служить доказательство того, что, скажем, горизонтальное соглашение приводит к существенной экономии от масштаба, обеспечивает повышение эффективности в распределении, технологический прогресс или трансферт технологий. Под освобождения от ст. 81 также подпадают соглашения небольших по размеру (малых и средних) компаний, в частности в области НИОКР, если их совместная рыночная доля не превышает 10%. В случае вертикальных соглашений речь может идти о так называемых блочных, или групповых, изъятиях/освобождениях (*block exemptions*). Примером могут служить вертикальные соглашения между фирмами, находящимися на различных ступенях цепи создания стоимости, если ее участники не обладают значительной рыночной властью. В конце 2000 г. в результате проведенного СЕС исследования по вертикальным ограничениям были введены новые нормы, касающиеся групповых освобождений, согласно которым вертикальные соглашения между компаниями возможны, если рыночная доля продавца (покупателя) не превышает 30%.

Статья 82 Договора о ЕС относится к злоупотреблениям фирмами монопольным или доминирующим положением. При этом в отличие от ст. 81 ст. 82 не предусматривает каких-либо освобождений (исключений). Она имеет дело с ситуациями концентрации в руках компании монопольной власти, которая позволяет ей оказывать влияние на результаты функционирования рынка, действуя независимо от конкурентов и нарушая тем самым условия справедливой конкуренции. Подобное злоупотребление может в особенности выражаться в установлении монопольных цен, намеренном ограничении объема производства, хищническом ценообразовании, ценовой дискриминации, отказе от установления отношений с определенными торговыми партнерами. В этом же ряду – введение различных условий для партнеров при проведении сходных рыночных трансакций, что ставит их в неравные конкурентные условия, введение при заключении контрактов обязательных предварительных условий, не связанных с существом заключаемых

контрактов. Как можно видеть, в данном случае в рамках одной правовой нормы регулируются и собственно деятельность, связанная со злоупотреблением доминирующим положением, и установление отмеченных ранее вертикальных ограничений. Аналогичные подходы, как будет показано ниже, в определенной мере характерны для конкурентного законодательства России.

При регулировании ситуаций по злоупотреблению фирмами доминирующим положением важно правильно определить границы рынка, а также пороговое значение для доли рынка, занимаемой компанией, достижение которого дает основание утверждать наличие факта приобретения ею доминирующего положения. В принципе пороговые значения могут быть неодинаковыми для различных отраслей экономики в отдельных странах, что затрудняет выработку каких-либо общих рекомендаций. Российский исследователь И. В. Князева провела систематизацию критериев оценки доминирующего положения на товарных рынках в различных странах. В ЕС при анализе реальных дел, связанных с доминирующим положением, как правило, расследования начинают проводиться, если фирма занимает 40% и более от соответствующего рынка²⁰. Однако вне зависимости от применяемых критериев оценки стоит задача не просто правильного определения рыночной доли компании и границ соответствующего рынка, но и доказательства самого факта злоупотребления фирмой доминирующим положением.

Применительно к ЕС отправным стал широко освещаемый в литературе случай, имевший место в 1978 г. с компанией *United Brands Company*, которая занималась дистрибуцией бананов в различные страны ЕС. Сходный пример злоупотребления доминирующим положением путем установления дифференцированных цен для потребителей на различных рынках (т. е. проведение политики ценовой дискриминации) относится к деятельности на рынке витаминов в ЕС швейцарской фирмы *Hoffman la Roche*. Вместе с тем факт злоупотребления доминирующим положением не был доказан в двух других сходных случаях, конкретно — в ситуациях с компаниями *Continental Can* (1973) и *Philip Morris-Rothmans* (1987). При этом Европейский суд справедливости (*European Court of Justice*) особо обратил внимание на необходимость правильного установления границ рынка, без чего невозможно доказательство факта злоупотребления фирмой доминирующим положением²¹.

Как уже отмечалось выше, основные функции по осуществлению правовых норм ЕС в области поддержки конкуренции, согласно ст. 85 ЕС, возложены на Еврокомиссию, которая наделена широкими полномочиями по изучению случаев нарушения конкурентного законодательства ЕС, включая право наложения на нарушителей ст. 81 и 82 ЕС соответствующих штрафов, размер которых четко не определен, но может достигать миллионов евро, при максимальной величине в 10% годового оборота компании нарушителя. При несогласии с решением ЕС и отсрочке в уплате назначенных штрафов пени за неуплату могут достигать до 5% от ежедневного оборота.

Примером применения норм конкурентного законодательства может служить наложение в 2006 г. на компанию *Microsoft* штрафа в размере 280,5 млн евро за несоблюдение ряда обязательств, вытекающих из решения 2004 г. по ст. 82. Кроме того, Комиссия ЕС наложила на компанию *Tomra* за злоупотребление доминирующим положением штраф в размере 24 млн евро. Данная компания выработала систему исключительных соглашений, индивидуализировала при этом обязательства по объему поставок, а также установила схемы скидок, чем ограничила или, по крайней мере, отсрочила вход на рынок конкурентов²².

В 2003 г. Совет Министров ЕС принял новый Регламент (*Regulation EC № 1/2003*), который послужил радикальному обновлению конкурентной политики Евросоюза, включая функции Еврокомиссии, с учетом предстоящего (пятого по счету) расширения его границ, намеченного и состоявшегося 1 января 2004 г. Кроме того, в данном Регламенте получила отражение 40-летняя практика применения инструментов конкурентной политики. Основным назначением Регламента стала модификация и упрощение порядка применения норм антitrustовского законодательства в рамках ЕС без внесения существенных изменений в содержание ст. 81 и 82, а также разделение ряда функций в этой области между СЕС и национальными конкурентными органами. В целях определенной децентрализации механизмов реализации конкурентного законодательства в рамках ЕС была сформирована Европейская конкурентная сеть (*European Competition Network – ECN*), образуемая Комиссией ЕС и национальными службами в области конкурентной политики и государственного регулирования, включая соответствующие национальные судебные инстанции. Однако эффективность новых механизмов, по мнению специалистов, неоспорима, в том числе в силу обнаружения явных противоречий между интересами ЕС в целом по формированию адекватных условий для эффективной конкуренции и интересами национальных регулирующих органов по поддержке и выращиванию «национальных чемпионов».

Следующим объектом конкурентной политики являются сделки слияний и поглощений (*M&A*), которые ныне в Евросоюзе регулируются Регламентом 139/2004, принятым в рамках ст. 83 Договора о ЕС. Данный регламент охватывают слияния, поглощения и совместные слияния (*joint mergers*). Горизонтальные слияния признаются как значимые для оценки, если они оказывают *фундаментальное влияние на эффективную конкуренцию внутри ЕС*. В данном случае конкурентное законодательство исходит из представлений о том, что результатом слияний может стать существенная экономия издержек в сравнении с необходимостью заключения двусторонних контрактов. Кроме того, сопровождающий слияния рост концентрации обуславливает экономию от масштаба производства и от сетевых эффектов. Вместе с тем сделки по слияниям могут приводить к усилению рыночной власти, увеличению рыночной доли объединившейся компании, сокращению числа конкурентов, оказывая этим неблагоприятное воздействие на конкурентную среду и благосостояние потребителей.

Как можно видеть, задачи, вытекающие из Регламента 139/2004, сходны с теми, которые решаются в рамках ст. 81 и 82. Отличие состоит в том, что действие данной правовой нормы реализуется не столько *ex post*, что, как мы видели, характерно для первых двух из рассмотренных нами направлений конкурентной политики, сколько *ex ante*, а именно: прямой задачей законодательства в области слияний и поглощений является *предотвращение* образования рыночной структуры, которая может сформировать или усилить доминирующее положение компании. Анализ изменений, внесенных Регламентом 139/2004 в правовое регулирование *M&A* сделок, показывает, что в целом эти изменения направлены на решение следующих задач: упрощение процедуры оценки последствий *M&A* и усиление значения экономических индикаторов; повышение прозрачности процедуры; обеспечение прав компаний в случае вынесения отрицательного заключения.

В последние годы объектом специального интереса становятся также конгломеративные слияния, когда компании концентрируют значительный портфель заказов соответствующей продукции, но при этом могут и не занимать доминирующих позиций на индивидуальных рынках. Ситуация на практике может быть проиллюстрирована

следующим образом. В 2006 г. Комиссия ЕС признала необходимость внести изменения в две готовящиеся сделки – *Linde/BOC* и *T-Mobile Austria/tele.ring*. В обоих случаях Комиссия ЕС заключила, что предполагаемое слияние способно существенно подорвать конкуренцию, хотя образующиеся в результате слияния компании не будут являться лидерами на соответствующих рынках²³.

Для функционирования рынка ЕС как рынка со свободной и ненарушенной конкуренцией важен жесткий мониторинг за государственной помощью. На этом вопросе есть смысл остановиться более подробно, поскольку, как будет показано далее, формирование развитого законодательства, регламентирующего оказание государственной помощи, в аспекте поддержки конкуренции в России еще ждет своего решения. Что касается ЕС, то данная важная область конкурентной политики регулируется ст. 87 (ранее ст. 97), в соответствии с которой запрещается оказание предприятиям ЕС помощи со стороны государства. При этом первоначально Европейская комиссия исходила из необходимости всячески ограничивать субсидии предприятиям. Изъятия из соответствующей статьи были допустимы лишь для слабых в экономическом отношении отраслей и регионов. Национальные правительства должны были уведомлять СЕС о своем намерении изменить ранее согласованные схемы и направления такой помощи, а в случае обнаружения несоответствия они должны были отменить ее. Большой опыт дискуссий в этой области между национальным правительством и СЕС имела, в частности, Италия. Этот опыт относится к 15 случаям оказания дополнительной поддержки отраслям промышленности. При этом в четырех из них (изготовление одежды и текстиля, кожевенная и обувная отрасли, производство искусственного волокна и бумаги) оказание субсидий национальным правительством было запрещено, а еще в четырех других для предоставления помощи были введены ограничения.

Первый отчет о государственной помощи в ЕС был представлен в 1989 г., согласно ему, в период с 1983 по 1986 г. в среднем по Евросоюзу эта помощь составляла 3% от ВВП. В последующем были опубликованы еще несколько аналогичных обзоров. В марте 2000 г. в Лиссабоне Европейский совет одобрил принятие амбициозной задачи по превращению к 2010 г. Евросоюза в наиболее конкурентоспособную, динамичную и знаниеемкую экономику мира. В результате этого решения в рамках ЕС был запущен процесс подготовки новой стратегии в области конкурентоспособности, которая была представлена в 2005 г. и получила наименование Лиссабонской стратегии роста и занятости (*Lisbon Strategy for Growth and Jobs*). Наряду с обращением к широкому кругу задач в данной области, в Стратегии были четко разграничены вызовы, которые с учетом глобализации стоят на макро- и микроэкономическом уровнях, при специальном выделении проблем занятости. В ответ на принятие Лиссабонской стратегии Совет Европы предложил дополнительные усилия по сокращению государственной помощи, оказываемой предприятиям ЕС, которая уже к 2001 г. уменьшилась до 1% от ВВП²⁴.

Несмотря на определенные флуктуации в уровне государственной поддержки бизнесу, ее оказание продолжается и даже в некоторых направлениях усиливается. Так, в 2006 г. была зарегистрирована 921 заявка по оказанию такой помощи в рамках ЕС (рост числа заявок по сравнению с 2005 г. составил 36%); по 91% из них были вынесены положительные решения. Наиболее крупными инвестиционными региональными проектами, по которым была предоставлена государственная поддержка, оказались 9 проектов в Польше, 2 немецких проекта (*First Solar GmbH* и *HighSi GmbH*) и один инвестиционный проект южнокорейской фирмы в Венгрии. Активные усилия по реализации схем в области исследований, разработок и инноваций (*R&D&I – Research&Development&Innovation*)

предпринимаются Французским агентством по инновациям. В 2006 г. вложения на реализацию этих схем составили 2 млрд евро. В числе этих мероприятий — поддержка проектов *Eurocorper* и *Biohub*. Для эффективной организации государственной поддержки бизнеса в ЕС важно обеспечить последовательную реализацию принятого в 2005 г. Плана действий по оказанию государственной помощи (*State Aid Action Plan*), также необходимы усилия, предпринимаемые в целях отработки правил предоставления такой помощи, в том числе в области *R&D&I* и поддержки венчурных инвестиций.

В 2006 г. были одобрены рамочные условия предоставления помощи в области *R&D&I*, а также руководящие принципы государственной поддержки высокорискованных вложений капитала с учетом превращения подобной помощи в одно из ключевых для повышения конкурентоспособности направлений деятельности государства. При этом оценка государственной помощи в конкретном направлении должна пройти так называемый балансировый тест, т. е. тест на соответствие положительных и отрицательных последствий такого рода помощи²⁵. Новыми рамочными условиями предоставления государственной помощи в области *R&D&I* также определены следующие ее приоритетные ориентиры — помощь: 1) компаниям из секторов нового инновационного бизнеса; 2) малому и среднему бизнесу в области консультаций и сопутствующих сервисных услуг; 3) по предоставлению займов для высококвалифицированного персонала; 4) для реализации процессорных и организационных инноваций в сфере услуг; 5) инновационным кластерам.

В 2006 г. Комиссия ЕС представила очередной Общеввропейский отчет по конкурентоспособности (*European Competitiveness Report, 2006*), названный «Экономические реформы и конкурентоспособность» (*Economic reforms and competitiveness*), для которого характерна концентрация внимания на микроэкономическом уровне. В качестве ключевого индикатора долгосрочной конкурентоспособности был выдвинут рост совокупной производительности. Сама конкурентоспособность при этом трактуется с позиции обеспечения устойчивого повышения стандартов жизни наций и регионов, а также, насколько это возможно, снижения уровня вынужденной безработицы. В рамках промышленного сектора конкурентоспособность понимается как поддержание и улучшение позиций, занимаемых сектором на глобальном рынке. Что касается ключевых задач микроуровня, то в качестве таковых выдвинуты следующие: активное продвижение в области знаниеемкого и инновационного развития, раскрепощение потенциала бизнеса, повышение эффективности и интеграции в области энергетической политики. В данном документе был выделен набор так называемых *драйверов*, служащих задаче существенного повышения *конкурентоспособности экономики ЕС*. К числу этих ведущих драйверов отнесены следующие: 1) либерализация энергетического рынка; 2) улучшение системы регулирования экономики; 3) финансирование инноваций; 4) реализация концепции лидирующих рынков²⁶.

В аспекте повышения конкурентоспособности особый интерес представляет реализация в ЕС концепции *лидирующих рынков* (*Lead Market Concept*). Эта концепция служит лучшему пониманию факторов, поддерживающих успех инноваций и новых технологий на глобальном уровне и особенно в случае дизайна конкурирующих инноваций. Исходным при разработке и реализации этой концепции являлся микроуровень. Однако при анализе лидирующих рынков фокусируется внимание не просто на технологических возможностях отдельных фирм или институтов (т. е. на стороне (*микро*)предложения), но и на стороне *спроса*. Кроме того, подчеркивается роль *государственной*

политики и системы регулирования в деле формирования должного экспортного потенциала и конкурентоспособности в особой технологической сфере²⁷.

Что касается задач, стоящих перед государством, то в данном случае делается акцент на его роли в закреплении и продвижении потенциального глобального успеха от инновационной активности компании. Критическое значение для поддержки процесса формирования лидирующих рынков имеют предвидение государством процессов развития глобальных рынков, разработка инноваций, отвечающих формирующимся глобальным потребностям, и, наконец, создание условий для эффективности (национальных) инноваций по издержкам, что необходимо для убеждения других стран следовать соответствующей технологической парадигме развития. При исследовании данной проблемы как на макро-, так и на региональном уровнях концепция лидирующих рынков также концентрирует внимание на параметрах региональных рынков (включая рынки отдельных стран), которые, с одной стороны, способны первыми воспринять технологическую инновацию, а с другой — обладают специфическими характеристиками, обеспечивающими продвижение инноваций в другие страны (регионы). К факторам, способствующим формированию лидирующих рынков на уровне *фирмы*, относятся следующие: технологическое превосходство (превосходство в области знаниеемкости); реализация стратегического поведения; внутренние способности компании идентифицировать и использовать рыночные шансы от инновации; репутация. На уровне *государственной политики и системы регулирования* первоочередное значение придается следующим факторам: наличию схем по поддержке инноваций; системе стандартизации; законодательству и кодексам.

В целях операционализации концепции лидирующих рынков Комиссия ЕС исходит из необходимости, во-первых, проведения широких консультаций со стейкхолдерами, включая представителей Технологической платформы и Европейской инновационной панели, для идентификации возможных областей, где комбинация факторов предложения и спроса может способствовать формированию восприимчивых к инновациям рынков; во-вторых, запуска пилотных инициатив лидирующих рынков в наиболее многообещающих областях. Результатом реализации этих мер должна стать подготовка современной стратегии в области конкурентной политики.

Особенности политики поддержки конкуренции и ее правового регулирования в России

Вопросы формирования и практика применения в «новой» России политики поддержки конкуренции и регулирования монополистической деятельности, включая ее соотношение с промышленной политикой и значение для повышения конкурентоспособности национального бизнеса, достаточно интенсивно исследуются в отечественной литературе²⁸. Имея в виду это обстоятельство, основное внимание далее уделим ряду актуальных аспектов применяемой ныне конкурентной политики РФ и ее правовому оформлению с учетом сопоставления этой политики (по ряду направлений) с реализуемыми в рамках ЕС мерами. Данное сопоставление имеет как теоретический, так и прикладной интерес, особенно в свете процессов, происходящих в современной, все более глобализирующейся экономике, и с учетом задачи последовательной интеграции экономики России в общеевропейское экономическое пространство. Проводя в подобном ракурсе анализ современной конкурентной политики России, следует учитывать, что логика ее теоретического обоснования и законодательного регулирования, имея существенные области соприкосновения, совпадает, разумеется, не в полной мере.

Политика поддержки конкуренции и регулирования монополистической деятельности реализуется в России по направлениям, которые в целом сходны с выработываемыми в ЕС. Таковыми, напомним, являются, во-первых, образование картелей, сговоры и другие антиконкурентные действия компаний; во-вторых, монополистическая деятельность и предотвращение злоупотребления фирмами доминирующим положением; в-третьих, сделки по слияниям и поглощениям; в-четвертых, предоставление прямой или косвенной помощи компаниям со стороны государства и его органов. Вместе с тем важной структурной и содержательной особенностью ситуации в России является относительно меньшая проработка четвертого из перечисленных здесь направлений конкурентной политики, связанного с предоставлением государственной помощи²⁹. Имеются и другие особенности и специфические черты, анализ которых будет представлен ниже.

Что касается правового регулирования конкурентной политики в РФ, то принципиальное значение в данном случае имеет Федеральный закон № 135-ФЗ «О защите конкуренции» (2006). Данный Закон, согласно ст. 1, определяет организационные и правовые основы защиты конкуренции, в том числе предупреждения и пресечения монополистической деятельности и недобросовестной конкуренции, а также унифицирует правовое регулирование отношений по защите конкуренции на товарных и финансовых рынках. Со вступлением в силу ФЗ № 135 утратили силу (за исключением отдельных положений) Закон РСФСР от 22.03.1991 № 948-1 «О конкуренции и ограничении монополистической деятельности на товарных рынках» и Федеральный закон от 23.06.1999 № 117-ФЗ «О защите конкуренции на рынке финансовых услуг». Что касается сферы применения, то данный Закон распространяет свое действие на отношения, в которых участвуют российские и иностранные юридические лица, федеральные органы исполнительной власти, органы государственной власти субъектов РФ, органы местного самоуправления, государственные внебюджетные фонды, Центральный банк РФ, физические лица, в том числе индивидуальные предприниматели.

Первым специальным объектом правового регулирования в российском законодательстве является *монополистическая деятельность и злоупотребление хозяйствующим субъектом доминирующим положением* (глава 2, ФЗ №135). В России даются при определенных нюансах сходные для ЕС (как, впрочем и для США) оценки конкурентной среды и пороговых требований к доминированию. Согласно ст. 5 ФЗ № 135, доминирующим признается положение хозяйствующего субъекта (или их группы) на рынке определенного товара, которое отвечает следующим признакам. Подобное положение дает такому субъекту (их группе) возможность оказывать решающее влияние на общие условия обращения товара и (или) устранять с этого рынка других хозяйствующих субъектов и (или) затруднять им доступ на рынок. При этом доля отдельного субъекта на рынке (для признания его положения в качестве доминирующего) должна находиться в пределах от 50 до 35%. При оценке доминирующего положения нескольких хозяйствующих субъектов совокупная доля первых трех по размеру компаний не должна превышать 50%, а первых пяти — не быть более 70%. При этом относительные размеры долей должны быть в течение длительного периода (конкретно, не менее года) устойчивыми, а доступ на соответствующий товарный рынок других конкурентов — затруднен. Данные нормы не распространяются напрямую на оценку доминирующего положения финансовых и кредитных организаций, для которых соответствующие нормы устанавливаются Правительством РФ.

Важным является вопрос о том, какие действия хозяйствующего субъекта, который занимает доминирующее положение, расцениваются как *приводящие к злоупотреблению этим положением*. Совокупность таких действий (как и бездействий) может быть подразделена на две разновидности.

Первую из них образуют нарушения, которые могут быть названы безусловными и наличие которых не требует доказательства самого факта негативного влияния на конкуренцию. Примерами таковых, согласно ст. 10 ФЗ № 135 (части 1–3; 5–7 и 10), являются следующие: 1) установление, поддержание монопольно высокой (низкой) цены товара; 2) изъятие товара из обращения, если результатом такого изъятия явилось повышение цены товара; 3) навязывание контрагенту условий договора, не выгодных для него или не относящихся к предмету договора; 4) экономически, технологически и иным образом необоснованное установление различных цен (тарифов) на один и тот же товар, если иное не установлено федеральным законом, и некоторые другие. Применительно ко *второй* разновидности злоупотреблений доминирующим положением хозяйствующий субъект вправе представить доказательства того, что его действия (бездействие) могут быть признаны допустимыми (ч. 2 ст. 10 ФЗ № 135). Эти доказательства могут приниматься во внимание, если подобными действиями не устраняется конкуренция на соответствующем товарном рынке, не налагаются на их участников или третьих лиц ограничения, не соответствующие достижению целей таких действий, и при этом результатом указанных действий может явиться позитивный эффект (ч. 1 ст. 13 ФЗ № 135).

Для оценки доминирования и злоупотребления доминирующим положением важны критерии определения *монопольно высокой* и *монопольно низкой* цены товара. В ФЗ «О защите конкуренции» приведены два взаимодополняющих способа определения монопольно высоких (низких) цен (ст. 6 и 7 ФЗ № 135): 1) сравнение цены устанавливаемой занимающим доминирующее положение хозяйствующим субъектом, и цены такого товара на сопоставимых рынках; 2) сравнение цены товара, установленной занимающим доминирующее положение хозяйствующим субъектом, и экономически оправданных расходов на производство и реализацию товара с учетом получения разумной прибыли. Что касается необоснованно высокой (низкой) цены *финансовой услуги*, то таковой является цена, установленная занимающей доминирующее положение финансовой организацией, которая существенно отличается от конкурентной цены и (или) затрудняет доступ на товарный рынок другим финансовым организациям и (или) оказывает негативное влияние на конкуренцию (п. 12 ст. 4 Закона). При этом методика определения необоснованных цен на финансовые услуги кредитной организации разрабатывается антимонопольным органом совместно с Центральным банком РФ (п. 2 ч. 2 ст. 23 ФЗ № 135).

Следующим направлением деятельности в области проведения конкурентной политики в России, которое в целом соответствует международной практике, являются *ограничивающие конкуренцию соглашения* и *согласованные действия хозяйствующих субъектов*. Данная проблематика начинает интенсивно исследоваться специалистами³⁰. Для реализации рассматриваемого направления конкурентной политики важно правильно определить само понятие «соглашение». Под таковым, согласно российскому законодательству, понимается договоренность в письменной форме, содержащаяся в документе или нескольких документах, а также договоренность в устной форме (п. 18 ст. 4 ФЗ № 135). Наряду с соглашением как таковым (без выделения, попутно заметим, понятия *горизонтального соглашения*) определяется *вертикальное соглашение* как соглашение между хозяйствующими субъектами, не конкурирующими между собой, один

из которых приобретает товар или является его потенциальным приобретателем, а другой предоставляет товар или выступает его потенциальным продавцом (п. 19 ст. 4 ФЗ № 135). Статьей 8 данного Закона также введено понятие *согласованных действий хозяйствующих субъектов* как действий, удовлетворяющих совокупности следующих критериев: 1) результат таких действий соответствует интересам каждого из указанных хозяйствующих субъектов только при условии, что их действия заранее известны каждому из них; 2) действия каждого из указанных хозяйствующих субъектов вызваны действиями иных хозяйствующих субъектов и не являются следствием обстоятельств, в равной мере влияющих на все хозяйствующие субъекты на соответствующем товарном рынке.

Как можно видеть, при раскрытии содержания указанных выше трех понятий, при всем их значении для идентификации ситуаций, попадающих под действие конкурентного законодательства, акцент все же сделан на формально-юридической стороне предмета регулирования, а не на экономическом содержании регулируемых отношений. Как показывает анализ зарубежной практики, ограничивающие конкуренцию соглашения и согласованные действия хозяйствующих субъектов являются центральным элементом именно *антитрестовского* законодательства. При этом в большинстве стран разграничивают так называемые горизонтальные и вертикальные соглашения. Что касается горизонтальных соглашений, то предмет пристального внимания являются, прежде всего, собственные по преимуществу рынкам с олигополистической структурой соглашения между крупными компаниями, занимающими значительную часть рынка. Следствие этого – их способность оказывать существенное влияние на уровень экономической концентрации на соответствующем рынке и на усиление монопольной власти. При оценке вертикальных соглашений определяющим признаком являются не только и не столько отношения между продавцами и покупателями (на что обращено особое внимание в российском законодательстве), сколько рыночные трансакции между хозяйствующими субъектами, которые располагаются на разных ступенях цепи создания стоимости и относятся в этом смысле к различным рынкам. Именно вследствие этой характеристики вертикальные соглашения имеют особое значение с точки зрения их потенциальной возможности воздействия на конкурентную ситуацию нескольких рынков, расположенных вдоль определенной цепи создания стоимости.

Идентификация соглашений и согласованных действий хозяйствующих субъектов, которые законодательно запрещены, определены в ч. 1 ст. 11 ФЗ № 135. Согласно данной статье, введен запрет на соглашения или согласованные действия хозяйствующих субъектов на товарном рынке, если они приводят или могут привести, в частности, к следующим результатам: во-первых, к установлению (поддержанию) цен (тарифов), скидок, надбавок (доплат), наценок; во-вторых, к повышению, снижению или поддержанию цен на торгах; в-третьих, к разделу товарного рынка по территориальному принципу, объему продажи или покупки товаров, ассортименту, составу продавцов (покупателей); в-четвертых, к экономически (технологически) необоснованному отказу от заключения договоров с определенными покупателями (заказчиками), если такой отказ прямо не предусмотрен органами государственной власти, и др.

Анализ показывает, что в данном случае ряд пунктов ч. 1 ст. 11 совпадают, соответственно, с положениями ч. 1 ст. 10 ФЗ № 135, что указывает на недостаточную шлифовку примененного в законе исходного понятийного аппарата. Кроме того, предмет регулирования в данной статье служат как соглашения и согласованные действия хозяйствующих субъектов, так и меры, к которым могут прибегать для ограничения конкуренции доминирующие на рынке компании и которые у специалистов, а также

в международной практике получили наименование *вертикальных ограничений*. В данном случае российский подход корреспондирует с практикой правового регулирования ЕС, где, как уже отмечалось ранее, вертикальные ограничения не являются особым объектом регулирования, а соответствующие правовые нормы интегрированы в другие области конкурентной политики. Применительно к России таковыми являются ст. 10 и 11 ФЗ № 135.

Аналогично международной практике российским законодательством предусмотрены и так называемые изъятия (исключения) из вертикальных соглашений. Согласно ст. 12 ФЗ № 135, «вертикальные» соглашения допускаются (за исключением вертикальных соглашений между финансовыми организациями) в следующих двух случаях: 1) если эти соглашения, заключенные в письменной форме, являются договорами коммерческой концессии; 2) если доля каждого из хозяйствующих субъектов на любом товарном рынке не превышает 20%. Напомним, что, согласно правовому регулированию, в ЕС вертикальные соглашения между компаниями возможны, если доля продавца (покупателя) на соответствующем рынке не превышает 30%.

Также допускаются (согласно ст. 13 ФЗ № 135, ч. 1, п. 1, 2) соглашения, согласованные действия и сделки хозяйствующих субъектов, которыми не создается возможность для отдельных лиц устранить конкуренцию на соответствующем товарном рынке и не налагаются на их участников или третьих лиц ограничения, не соответствующие достижению целей таких действий. Кроме того, подобные соглашения должны обуславливать следующие результаты: 1) совершенствование производства, реализация товаров или стимулирование технического, экономического прогресса либо повышение конкурентоспособности товаров российского производства на мировом товарном рынке; 2) получение покупателями преимуществ (выгод), соразмерных преимуществам (выгодам), которые имеют хозяйствующие субъекты в результате действий (бездействия), соглашений и согласованных действий, сделок.

В России предусмотрен государственный контроль за ограничивающими конкуренцию соглашениями хозяйствующих субъектов. Так, согласно ст. 35 ФЗ № 135, хозяйствующие субъекты, имеющие намерение достичь соглашения, которое может быть признано допустимым, вправе обратиться в антимонопольный орган с заявлением о проверке соответствия проекта соглашения в письменной форме требованиям антимонопольного законодательства. Антимонопольный орган вместе с решением о соответствии проекта соглашения в письменной форме требованиям антимонопольного законодательства вправе выдать участникам соглашения предписание, направленное на обеспечение конкуренции. Что касается финансовых организаций, то они обязаны направлять в федеральный антимонопольный орган уведомления о всех соглашениях, достигнутых в любой форме между ними или с органами исполнительной власти, органами местного самоуправления, а также с любыми организациями в порядке, предусмотренном ФЗ № 135. Исключением являются следующие случаи: соглашения между финансовыми организациями, имеющими в совокупности долю на товарном рынке менее норматива, установленного Правительством РФ; соглашения, являющиеся договорами о предоставлении финансовых услуг; соглашения, являющиеся договорами, заключаемыми финансовой организацией в процессе обычной хозяйственной деятельности.

Одним из направлений политики регулирования монополистической деятельности в России является осуществление государственного контроля за экономической концентрацией (гл. VII ФЗ № 135). Так, ст. 27 этого Закона регулирует создание и реорганизацию

коммерческих организаций. С предварительного согласия антимонопольного органа осуществляются следующие действия.

Во-первых, слияние коммерческих организаций (за исключением финансовых), если суммарная стоимость их активов по последнему бухгалтерскому балансу превышает 3 млрд руб. или если суммарная выручка таких организаций от реализации товаров за календарный год, предшествующий году слияния, превышает 6 млрд руб., или если одна из таких организаций включена в реестр хозяйствующих субъектов, имеющих на рынке определенного товара больше 35%. Во-вторых, аналогичные нормы действуют в отношении присоединения коммерческой организации (за исключением финансовой организации). В-третьих, слияние финансовых организаций или присоединение одной финансовой организации к другой, если суммарная стоимость их активов по последним балансам превышает величину, установленную Правительством РФ (при слиянии или присоединении кредитных организаций такая величина устанавливается Правительством РФ по согласованию с Центральным банком РФ). Кроме того, с предварительного согласия антимонопольного органа осуществляются сделки с акциями (долями), имуществом коммерческих организаций, правами в отношении коммерческих организаций (ст. 28) и аналогичные сделки с акциями (долями), активами и правами финансовых организаций (ст. 29 ФЗ № 135). В РФ также действуют антимонопольные требования к торгам и к отбору финансовых организаций (гл. IV ФЗ) и при предоставлении государственной и муниципальной помощи (гл. V ФЗ).

За нарушение антимонопольного законодательства хозяйствующие субъекты и органы государственной власти, а также местного самоуправления несут ответственность (ст. 37 ФЗ № 135). Согласно ст. 38 данного Закона, в случае систематического осуществления монополистической деятельности занимающей доминирующее положение коммерческой организацией, как и некоммерческой организацией, осуществляющей деятельность, приносящую ей доход, суд по иску антимонопольного органа (в случае кредитной организации, — по иску антимонопольного органа по согласованию с Центральным банком РФ) вправе принять решение либо о принудительном разделении таких организаций, либо о выделении из их состава одной или нескольких организаций. При этом созданные в результате принудительного разделения организации не могут входить в одну группу лиц. Кроме того, согласно ст. 51 ФЗ № 135, лицо, чьи действия (бездействие) признаны монополистической деятельностью или недобросовестной конкуренцией и являются недопустимыми в соответствии с антимонопольным законодательством, по предписанию монопольного органа обязано перечислить в федеральный бюджет доход, полученный от таких действий (бездействий).

Определенные изменения, включая более четкое оформление процедурных вопросов, внесены в законодательство о слияниях, присоединениях и разделениях Федеральным законом «Об акционерных обществах» № 208 от 26.12.1995 (по состоянию на 27.07.2006), в том числе в ст. 15–18. Кроме того, гл. X–XI регулируют вопросы, связанные с так называемыми крупными сделками, включая порядок совершения сделок по приобретению более 30% акций открытого общества.

Приводятся в соответствие с международной практикой и штрафы за нарушение антимонопольного законодательства путем введения так называемых оборотных штрафов. С этой целью в законодательство внесены следующие изменения: согласно вступившему в силу в мае 2007 г. Федеральному закону № 45-ФЗ «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях», введены оборотные штрафы за злоупотребление доминирующим положением и участие в сговорах. В отличие

от прежде действовавших штрафов, максимальный размер которых составлял 500 тыс. руб., введены оборотные штрафы, величина которых может доходить до 15% оборота по товару (товарной группе), производство и реализация которого осуществлялись в рамках сговора. Одновременно в ст. 14.32 этого ФЗ внесен пункт об условиях освобождения от административной ответственности за нарушение антимонопольного законодательства в целях улучшения соблюдения его норм³¹.

Таковы некоторые комментарии, проистекающие из анализа современной политики поддержки конкуренции в ЕС и России. Как отмечалось ранее при анализе конкурентной политики ЕС, к числу ее современных особенностей относится, во-первых, более тесная связь политики поддержки конкуренции и регулирования монополистической деятельности с обеспечением конкурентоспособности и, во-вторых, дальнейшее укрепление взаимодействия конкурентной политики с промышленной политикой. Что касается России, то реализация этих новых подходов еще ждет своего решения. Проблема повышения конкурентоспособности страны в последнее время находится в центре научных дискуссий, совместного обсуждения государством, включая законодателей, и бизнесом. Предметом активного внимания является и задача укрепления конкурентоспособности с учетом разворачивания процессов глобализации и предстоящего вступления страны в ВТО. Однако потенциал конкурентных сил рынка в этом отношении реализуется далеко не в полной мере. То же относится и к взаимодействию конкурентной и промышленной политик.

¹ Данные выводы представлены в любом «продвинутом» учебнике по микроэкономике и в работах по экономике отраслевых рынков (см., напр.: *Varian H. L. Grundzüge der Mikroökonomik. 6., überarbeitete und erweiterte Auflage.* München, Wien, 2004; *Carlton D. W., Perloff J. M. Modern Industrial Organization.* Boston, San Francisco, New York, 2005; *Чеканский А. Н., Фролова Н. Л. Микроэкономика. Промежуточный уровень: Учебник.* М., 2008).

² *Clark J. M. Towards a concept of workable competition // American Economic Review.* 1940. Vol. 33. P. 241–256.

³ *Clark J. M. Competition as a Dynamic Process.* Washington, 1961.

⁴ Подробнее см.: *Hunt S. D. A General Theory of Competition. Resources, Competences, Productivity, Economic Growth.* California, London, New Delhi, 2000. P. 56–60.

⁵ См.: *Shepherd W. G., Shepherd J. M. The Economics of Industrial Organization.* Fifth Edition. Illinois, 2004. P. 3–13.

⁶ *Williamson O. Economics as an anti-trust defence // American Economic Review.* 1968. Vol. 58. P. 18–36.

⁷ Сходные идеи на конкуренцию как динамичный процесс выдвигаются и Ф. Хайеком (*Хайек Ф. Конкуренция как процедура открытия // МЭ и МО.* 1989. № 12).

⁸ Читателям, интересующимся данной проблематикой, можно порекомендовать следующую статью: *Дерябина М. Реформирование естественных монополий // Вопросы экономики.* 2006. № 1. С. 102–121.

⁹ Хрестоматийным примером стратегии хищнического ценообразования стала ситуация с *Deutsche Post*. В 2001 г. Еврокомиссия уличила Почтовую службу Германии в применении в течение 5 лет практики хищнического ценообразования, которая выразилась в субсидировании этой компанией за счет монопольной прибыли, получаемой ею от почтовых отправлений, заниженных цен на деловую корреспонденцию, что делалось для вытеснения с этого рыночного сегмента ее конкурентов.

¹⁰ Подробнее см.: *Тироль Ж. Рынки и рыночная власть: теория организации промышленности.* СПб., 2000. Т. 1. С. 211–240; *Lipczynski J., Wilson J., Goddard J. Industrial Organization. Competition, Strategy, Policy.* Harlow, 2005. P. 262–267.

¹¹ Данная проблематика начинает все более активно исследоваться в литературе, являясь объектом анализа неинституциональной экономической теории в целом и теории общественного выбора в особенности (см., напр.: *Тамбовцев В. Л. Теории государственного регулирования экономики: Учеб. пособие.* М., 2008).

¹² *Shepherd W. G., Shepherd J. M. Op. cit.* P. 330–331.

¹³ *Competition and Trade Policy.* Paris, 1984. P. 232.

¹⁴ *Vickers J. Competition is for Consumers // Fair Trading Magazine.* 2002. May. Vol. 32. P. 6–8.

¹⁵ В качестве рабочего определения конкурентной политики данными авторами предлагается следующее: «Это политика, направленная на поддержание и/или создание ситуации конкуренции на рынках посредством установления и обеспечения соблюдения правил, запрещающих отдельные способы поведения рыночных субъектов. В отличие от других видов экономической политики запрещение конкретных способов поведения на рынке связывается с их отрицательным влиянием на условия конкуренции между участниками» (см.: *Авдашева С., Шаститко А.* Промышленная и конкурентная политика: проблемы взаимодействия и уроки для России // Вопросы экономики. 2003. № 9. С. 20–22).

¹⁶ Там же. С. 29.

¹⁷ Так, если ранее действовавший в этой области Федеральный закон именовался «О конкуренции и ограничении монополистической деятельности на товарных рынках», то ныне действующий ФЗ (2006 г.) получил более строгое наименование «О защите конкуренции».

¹⁸ Подробнее см.: Эволюция международной торговой системы: перспективы для развивающихся рынков / Под ред. С. Ф. Сутырина. СПб., 2007.

¹⁹ Политика поддержки конкуренции: антимонопольное регулирование и реструктуризация в отраслях естественных монополий / Под ред. С. Б. Авдашевой. М., 2006; *Lipczynski J., Wilson J., Goddard J.* Op. cit. 2005. P. 624; *Князева И. В.* Антимонопольная политика в России. М., 2006.

²⁰ *Князева И. В.* Указ. соч. С. 231.

²¹ *Lipczynski J., Wilson L., Coddard J.* Op. cit. 2005. P. 645–646.

²² EC Competition Policy Newsletter. 2007. N 1. Spring. P. 1.

²³ Ibid.

²⁴ Подробнее см.: *Andreosso B., Jacobson D.* Industrial Economics and Organization: European Perspective. Second Edition. London, Boston, 2005. P. 496–497.

²⁵ The New Community Framework for State Aid for Research and Development and Innovation // EC Competition Policy Newsletter. 2007. N 1. Spring. P. 2–3.

²⁶ См.: [SEC (2006) 1467/2].

²⁷ См.: *Seydel Ph., Wietschel M.* Report on the Lead market approach and the input/output analysis of energy systems on all branches of industry // European Commission DG Research Contract N 502596 (SES6). 2005. November.

²⁸ Наряду с процитированными выше источниками на эту тему см. также: *Юданов А. Ю.* Опыт конкуренции в России: причины успехов и неудач. М., 2007; *Мионов В.* Экономический рост и конкурентоспособность промышленности: ценовые и неценовые факторы анализа // Вопросы экономики. 2006. № 3. С. 42–61; *Субботина Т.* Россия на распутье: два пути к международной конкурентоспособности // Вопросы экономики. 2006. № 2. С. 46–66; Промышленная политика: катализатор ускорения экономического роста России? // Вопросы экономики. 2007. № 11. С. 142–154.

²⁹ Речь в данном случае идет не об отсутствии законодательных норм относительно недопущения или устранения конкуренции органами государственной власти. Такие нормы содержатся уже в первой статье ФЗ № 135 «О защите конкуренции». Значительно менее проработанной представляется практика применения этих норм. Кроме того, акцент в российском законодательстве, как вытекает из содержания ст. 1, делается на отрицательных мерах. В ЕС данный вопрос полнее проработан с позитивной стороны, с позиции того, в каких случаях возможна и целесообразна государственная поддержка хозяйствующих субъектов.

³⁰ См., напр.: *Молотников А. Е.* Слияния и поглощения. Российский опыт. М., 2006.

³¹ Подробнее см.: *Шаститко О.* Экономические аспекты ослабления наказания за нарушение антимонопольного законодательства // Вопросы экономики. 2007. № 8. С. 68–79.

Статья поступила в редакцию 28 февраля 2008 г.