



КОНФЕРЕНЦИЯ ОРГАНИЗАЦИИ
ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ
ПО ТОРГОВЛЕ И РАЗВИТИЮ

Distr.
GENERAL

TD/B/RBP/96/Rev.1
10 August 1994

RUSSIAN
Original: ENGLISH

СОВЕТ ПО ТОРГОВЛЕ И РАЗВИТИЮ

Межправительственная группа

экспертов по ограничительной
деловой практике

Тринадцатая сессия

Женева, 24 октября 1994 года

Пункт 3 предварительной повестки дня

ИССЛЕДОВАНИЯ, ОТНОСЯЩИЕСЯ К ПОЛОЖЕНИЯМ КОМПЛЕКСА, И КОНСУЛЬТАЦИИ
ПО ОГРАНИЧИТЕЛЬНОЙ ДЕЛОВОЙ ПРАКТИКЕ

Политика в области конкуренции и экономические реформы
в развивающихся и других странах

Пересмотренное исследование секретариата ЮНКТАД

СОДЕРЖАНИЕ

	<u>Пункты</u>
Резюме и выводы	1 - 10
Введение	11 - 13
<u>Глава</u>	
I. Конкуренция и либерализация в странах, осуществляющих экономические реформы, и роль органов по вопросам конкуренции	14 - 29
A. Политика в области конкуренции и экономические реформы	14 - 25

СОДЕРЖАНИЕ (окончание)

	<u>Пункты</u>
В. Опыт отдельных стран	25 - 29
II. Конкуренция и цены	30 - 46
А. Преимущества и трудности либерализации цен и роль органов по вопросам конкуренции	30 - 34
В. Рыночная концентрация и цены	35 - 36
С. Горизонтальная ОДП и цены	37 - 42
D. Вертикальная ОДП, господствующее положение на рынке и цены	43 - 46
III. Регулирование естественных монополий	47 - 62
IV. Конкуренция, приватизация и демополизация	63 - 71
V. Политика в области конкуренции и либерализация торговли и иностраннх инвестиций	72 - 98
А. Влияние прямых иностранных инвестиций на конкуренцию	72 - 79
В. Политика в области конкуренции и иностранные инвесторы	80 - 84
С. Влияние торговли на конкуренцию	85 - 86
D. Политика в области конкуренции и импортная торговля	87 - 93
E. Международное сотрудничество	94 - 98

РЕЗЮМЕ И ВЫВОДЫ

1. Укрепление конкуренции является ключевым фактором успеха осуществляемых во всем мире реформ, направленных на сокращение масштабов вмешательства государства в экономику. Для достижения этой цели действие рыночных сил должно подкрепляться соответствующими "правилами игры". Однако лишь несколько развивающихся и других стран приняли или готовятся принять закон о конкуренции и разрабатывают соответствующую политику, и многим странам еще только предстоит вступить на этот путь. Что касается последних, то необходимо более четко уяснить те выгоды, которые могут получить эти страны благодаря осуществлению политики в области конкуренции, в особенности на переходном этапе, т.е. до того, как в результате реформ начнут действовать саморегулирующиеся рыночные силы, а также тот факт, что конкуренция содействует повышению эффективности.

2. Желательно, чтобы органы по вопросам конкуренции действовали в двух направлениях: осуществляли контроль за ОДП частных фирм и выступали в поддержку политики в области конкуренции при разработке других направлений государственной политики. Придерживаясь основных общепризнанных принципов, политику в области конкуренции следует проводить гибко с учетом конкретной обстановки в отдельных странах, принимая во внимание соображения, связанные с эффективностью, и необходимость обеспечения доверия со стороны общественности и деловых кругов. Следует определить первоочередные задачи, учитывая, в частности, необходимость оказания помощи и поддержки экономическим реформам. На это должны выделяться адекватные ресурсы.

3. Во многих странах ключевым элементом экономической реформы является либерализация цен. Органы по вопросам конкуренции могли бы содействовать этому процессу, выступая в поддержку дальнейшей либерализации или, при необходимости, указывая на те, связанные с конкуренцией, проблемы, которые могут возникнуть в определенных секторах. Им также следует следить за тем, чтобы фирмы не завышали искусственно цены, особенно в ключевых секторах. Вместе с тем следует не допускать восстановления контроля над ценами в новых формах и не уделять непропорционально большое внимание контролю за злоупотреблениями в области цен. Необходимо также с осторожностью рассматривать обвинения в хищническом установлении цен.

4. Контроль за слияниями и другими мерами структурной реорганизации предоставляет органам по вопросам конкуренции возможность осуществлять упреждающее вмешательство с целью предотвращения возможных негативных последствий концентрации рыночных структур для конкуренции. В тех случаях, когда существующие структуры сконцентрированы, может также потребоваться принятие активных мер в поддержку демонополизации. Вместе с тем, если контроль за слияниями или демонополизация считаются нецелесообразными в силу того, что экономические реформы могут обеспечить достаточно широкий доступ на рынок, позволяющий укрепить конкуренцию, или в силу того, что в этом случае могут быть упущены выгоды в плане повышения эффективности, потребуется осуществление более жесткого контроля за антиконкурентной практикой. При осуществлении контроля за горизонтальной практикой часто может быть целесообразным запрещение горизонтального

установления цен и аналогичных видов практики, поскольку существует вероятность того, что такая практика будет иметь негативные последствия для конкуренции и будет затруднять работу по обеспечению соблюдения законодательства. Вместе с тем, что касается других видов горизонтальной практики или совместных предприятий, то в силу соображений, связанных с эффективностью, можно либо оценивать каждый конкретный случай в отдельности, либо делать комплексные исключения. Большинство органов по вопросам конкуренции оценивают вертикальную ОДП на основе рассмотрения каждого отдельного случая, учитывая при этом наличие господствующего положения на рынке. В условиях рынка в развивающихся и других странах может быть оправдан относительно жесткий подход к вертикальным ограничениям, однако при этом необходимо принимать во внимание любые выгоды с точки зрения укрепления конкуренции.

5. В целях осуществления контроля за ценами или ОДП естественных монополий в ряде стран законы о конкуренции дополняются различными отраслевыми правилами. Для развивающихся и других стран выбор механизмов регулирования должен зависеть от состояния их рынка, уровня их развития, а также наличия у них административного потенциала и учреждений. В этом отношении они могли бы руководствоваться некоторыми общими принципами⁷ Специальная рабочая группа по сравнительному анализу опыта в области приватизации рекомендовала, в частности, создание четкой системы и процедур регулирования до приватизации любого коммунального предприятия и создание рыночных структур для обеспечения максимально возможной конкуренции. Осуществление оптимального контроля за естественными монополиями сопряжено с трудностями, и работа развивающихся и других стран в этом направлении может быть облегчена путем разделения монополий (если это не наносит ущерба эффективности) или путем различных договорных мер. В этой связи полезным могло бы быть техническое содействие стран, имеющих опыт в данной области.

6. В соответствии с рекомендациями Специальной рабочей группы по сравнительному анализу опыта в области приватизации в отраслях, где существуют элементы состязательности, приватизация должна дополняться мерами, направленными на то, чтобы государственные монополии не были просто преобразованы в частные монополии, что может снизить возможный эффект приватизации в плане повышения эффективности. Однако принятие мер по демонополизации в ходе приватизации может быть сопряжено с трудностями вследствие неблагоприятной реакции со стороны потенциальных покупателей. Острота таких проблем может быть снижена, если демонополизация будет по возможности осуществляться до начала приватизации. Действуя таким образом, можно также лучше подготовить государственные предприятия к эффективной конкуренции. Органы по вопросам конкуренции могли бы рекомендовать возможные пути осуществления приватизации, способствующие расширению конкуренции; кроме того, они должны осуществлять контроль за ОДП приватизированных фирм, особенно в тех случаях, когда такие фирмы по-прежнему сохраняют господствующее положение на рынке.

7. В развивающихся и других странах прямые иностранные инвестиции обычно оказывают сильное воздействие в плане повышения или уменьшения конкуренции, а также повышения эффективности на тех товарных рынках, на которых сосредоточены эти инвестиции. Поэтому особое внимание следует, вероятно, уделять ОДП иностранных инвесторов, однако

при этом необходимо придерживаться принципа национального режима и учитывать соображения, связанные с эффективностью, и внутрикорпоративные связи. Применение такого контроля обычно не становится фактором сдерживания иностранных инвесторов, в особенности если при этом соблюдаются всеобщие принципы конкуренции, и может обеспечивать им условия стабильности и безопасности. Вместе с тем в некоторых случаях более эффективным путем может быть снижение барьеров для доступа на рынок иностранных инвестиций, что должно увеличить поток иностранных инвестиций и стимулировать усиление тенденции к привлечению различных других источников иностранных инвестиций помимо крупных ТНК. Поэтому контроль в области инвестиционных стимулов, субсидий и специальной защиты иностранных инвесторов должен осуществляться в консультации с органами по вопросам конкуренции.

8. Крайне важным для обеспечения конкуренции на рынках развивающихся и других стран является импорт, хотя в этом отношении есть определенные оговорки. Органам по вопросам конкуренции следует учитывать реальное воздействие фактического или потенциального импорта и контролировать ОДП, которая снижает его позитивное воздействие, в том числе уделяя внимание таким ее видам, как злоупотребления правами интеллектуальной собственности, ОДП иностранных экспортеров и замкнутые структуры распределения. В некоторых случаях может оказаться необходимым использовать экстерриториальную юрисдикцию, однако для этой цели органам по вопросам конкуренции в развивающихся и других странах потребуется более обширная информация по соответствующим основным и процедурным вопросам, а также более тщательные консультации и сотрудничество с другими странами. Органы по вопросам конкуренции могли бы также, когда это необходимо, выступать в поддержку либерализации торговли, однако такая поддержка может стать эффективной лишь в том случае, если они смогут обеспечить доверие к их способности осуществлять контроль за ОДП иностранных экспортеров и если торговые партнеры будут также поддерживать установление либерального режима торговли.

9. Либерализация торговли и иностранных инвестиций, усиливая международную конкуренцию во многих секторах, может в то же время усиливать в других секторах, в том числе в некоторых секторах с передовой технологией, влияние олигополистических элементов мирового рынка. Отдельным органам по вопросам конкуренции, возможно, трудно будет контролировать этот процесс. Укрепление сотрудничества между органами по вопросам конкуренции способствовало бы обеспечению подотчетности таких олигополистических глобальных фирм, сведению к минимуму напряженности в отношениях между странами в связи с вопросами конкуренции и торговли, созданию возможностей для доступа на рынки фирм всех стран и защите экономической эффективности и благосостояния потребителей в глобальном масштабе. Имеются также возможности для использования концепций и доктрин конкуренции в целях смягчения протекционистской направленности торговых режимов; для этого потребуются многосторонние меры в рамках деятельности по выполнению Соглашения Уругвайского раунда. Разработка универсальных принципов, касающихся целей и применения политики в области конкуренции, в дополнение к положениям Комплекса окажет содействие органам по вопросам конкуренции в их усилиях по стимулированию конкуренции на национальном уровне. Это будет также способствовать либерализации многосторонней торговли в рамках выполнения решений Уругвайского раунда.

10. В свете вышеизложенного государства могли бы принять меры по следующим направлениям:

a) разработка, совершенствование и эффективное осуществление развивающимися и другими странами политики в области конкуренции, включенной в общие рамки их экономических реформ;

b) учет последствий экономических реформ, таких, как либерализация цен, приватизация, демонополизация и либерализация иностранных инвестиций и торговли, при проведении политики в области конкуренции;

c) создание надлежащих механизмов контроля за ОДП естественных монополий или их практикой установления цен и обеспечение, по возможности, того, чтобы приватизация не приводила к замене государственных монополий монополиями частными;

d) осуществление технического сотрудничества в целях содействия усилиям в этих направлениях в пределах имеющихся ресурсов и с учетом потребностей отдельных стран или групп стран;

e) осуществление в полном объеме всех положений Комплекса принципов и правил в целях обеспечения его эффективного применения;

f) работа Межправительственной группы экспертов ЮНКТАД, включающая:
i) анализ положений Соглашения Уругвайского раунда (и предыдущих документов ГАТТ), касающихся политики в области конкуренции; ii) определение всеобщих принципов политики в области конкуренции, дополняющих принципы контроля за ОДП, содержащиеся в Комплексе, и учитывающих положения Соглашения Уругвайского раунда, а также экономические реформы, проводимые во всем мире; и iii) анализ различных доктрин и процедур, связанных с экстерриториальным применением политики в области конкуренции, вопросов, возникающих в связи с совпадением претензий на юрисдикцию или коллизиями между политикой в области конкуренции одного государства и интересами или экономической политикой другого государства, решений, принимаемых в рамках международных документов, и опыта осуществления таких документов;

g) проведение в свете этой работы консультаций в рамках Межправительственной группы экспертов ЮНКТАД по вопросу о целесообразности и формах укрепления и поощрения использования двусторонних, региональных и многосторонних механизмов консультаций и сотрудничества по вопросам политики в области конкуренции, а также применения многосторонних принципов в области конкуренции в целях оказания поддержки либерализации торговли.

ВВЕДЕНИЕ

11. Настоящее исследование представляет собой пересмотренный вариант исследования 1/, которое было подготовлено в соответствии с согласованными выводами, принятыми Межправительственной группой экспертов по ограничительной деловой практике на ее одиннадцатой сессии, и на основе плана, принятого Группой 2/. На своей двенадцатой сессии Группа экспертов сделала вывод о том, что исследование TD/B/RBP/96 должно быть пересмотрено секретариатом с учетом замечаний, сделанных в ходе двенадцатой сессии, и замечаний, полученных от государств-членов до 31 января 1994 года 3/. Настоящий пересмотренный вариант подготовлен с учетом этих замечаний, а также соответствующих обновленных данных. В нем, кроме того, отражено недавнее решение Совета по торговле и развитию 4/, а также выводы и рекомендации, принятые Специальной рабочей группой ЮНКТАД по сравнительному анализу опыта в области приватизации 5/.

12. В исследовании рассматриваются значение политики в области конкуренции и ее потенциальный вклад в процесс экономических реформ в развивающихся и других странах с точки зрения как контроля за ограничительной деловой практикой (ОДП) со стороны органов по вопросам конкуренции, так и поощрения ими конкуренции. Особое внимание уделяется политике в области цен, демонополизации и приватизации, а также иностранных инвестиций и торговли. В главе I показано, каким образом политика в области конкуренции может поддерживать и дополнять экономическую реформу и либерализацию, и предлагается ряд подходов и приоритетов, которые могли бы использоваться в этих целях органами по вопросам конкуренции. В главе II обсуждается роль органов по вопросам конкуренции в связи с либерализацией цен, а также вопрос о том, каким образом они могут содействовать усилиям правительств по обеспечению того, чтобы ее положительные последствия для эффективности экономики не были утрачены вследствие рыночной концентрации, горизонтальной или вертикальной ОДП фирм, занимающих господствующее положение на рынке. В главе III освещаются особые проблемы, связанные с регулированием или поведением естественных монополий, и возможные подходы развивающихся и других стран в этой области. В главе IV обсуждается вопрос о том, как обеспечить, чтобы приватизация не сводилась лишь к превращению государственных монополий в частные, а также целесообразные сроки принятия мер по демонополизации. В главе V рассматривается взаимосвязь между конкуренцией и либерализацией прямых иностранных инвестиций и импортной торговли и обсуждается специфика применения политики в области конкуренции в отношении иностранных инвесторов и зарубежных фирм. Особое внимание уделяется необходимости координации политики в этой области как на национальном, так и на международном уровнях.

13. В тексте исследования содержатся ссылки на ранее подготовленное секретариатом ЮНКТАД исследование "Концентрация рыночного влияния путем слияний, поглощений, создания совместных предприятий и с помощью других форм установления контроля и ее последствия для международных рынков, особенно для рынков развивающихся стран" (TD/B/RBP/81/Rev.2), которое ниже именуется "Исследование о концентрации".

Глава I

КОНКУРЕНЦИЯ И ЛИБЕРАЛИЗАЦИЯ В СТРАНАХ, ОСУЩЕСТВЛЯЮЩИХ ЭКОНОМИЧЕСКИЕ РЕФОРМЫ, И РОЛЬ ОРГАНОВ ПО ВОПРОСАМ КОНКУРЕНЦИИ

A. Политика в области конкуренции и экономические реформы

14. В течение последних примерно 15 лет во всем мире осуществляются коренные экономические реформы, в основе многих из которых лежит все большее признание роли рынка и частного сектора в обеспечении эффективного функционирования экономики на всех этапах развития. В развитых странах были проведены либерализация или реформирование различных правил, касающихся цен, доступа на рынок или ухода с него и монополий, а также рамок сферы применения законов об ОДП. В ряде этих стран были осуществлены крупные программы приватизации. Во многих развивающихся странах осуществляются реформы рыночного типа, в том числе различные по размаху структурные или секторальные реформы в таких областях, как торговая политика, политика в области инвестиций, приватизация и, где это применимо, дерегулирование (включая снижение уровня субсидий, выделение в административном порядке ключевых факторов производства, ценового контроля, организационных требований и требований в отношении лицензирования мощностей, эксклюзивных соглашений и барьеров для выхода). В бывших странах с централизованной плановой экономикой далеко идущие институциональные изменения сопровождались шагами по созданию экономических систем рыночного типа, более глубоко интегрированных в мировую экономику. Во многих странах такие реформы еще никоим образом нельзя считать завершенными: несмотря на предпринятые серьезные усилия, впереди еще очень много работы.

15. В основе этих усилий по проведению реформ лежит общая убежденность в том, что уменьшение прямого участия или вмешательства правительств в экономическую деятельность будет способствовать – благодаря предоставлению предприятиям большей свободы и усилению соответствующих стимулов – активизации предпринимательской деятельности, повышению экономической эффективности, увеличению капиталовложений в производство и экономическому росту, а также повышению благосостояния потребителей за счет роста количества и улучшения качества товаров по более низким ценам (по крайней мере в долгосрочной перспективе). В результате в рамках всей экономики производственные ресурсы будут распределяться не на основе правительственных указаний или деятельности, направленной на получение ренты, а на эффективной и гибкой основе в результате децентрализованных решений, принимаемых участниками рыночных отношений, что может способствовать экономическому росту. Однако такие устремления, судя по всему, могут быть реализованы в полной мере лишь в том случае, если предприятия в своей деятельности испытывают воздействие конкуренции, когда неудовлетворенный потребительский спрос способен вызвать рыночные санкции за неэффективную работу. Таким образом, усиление конкуренции (в сочетании с мерами по повышению осведомленности потребителей) является ключевым элементом обеспечения успеха экономических реформ.

16. Главным образом в силу этих причин в последние годы в ряде развивающихся стран 6/ и стран Центральной и Восточной Европы 7/, а также в Китае были

приняты законы о конкуренции или произведена реформа существующего законодательства. В настоящее время этот процесс идет также в ряде других стран. Вместе с тем во многих других странах, осуществляющих экономические реформы, не существует ни законов о конкуренции, ни даже четкой политической линии в этой области. В определенной степени это может объясняться недостаточной информированностью директивных органов, однако наряду с этим, возможно, существует нежелание принимать законы о конкуренции из-за опасения того, что контроль в отношении конкуренции будет ограничивать деловую активность и сдерживать рыночные силы, действуя, таким образом, вразрез с тенденцией экономической либерализации, которая сама по себе может обеспечить рыночную конкуренцию. При этом возможны также опасения по поводу ослабления рыночных позиций отечественных предприятий в период, когда они переживают значительные трудности, или опасения относительно сдерживающего воздействия на иностранных инвесторов, в особенности потому, что национальные рынки могут реально с экономической точки зрения выдерживать лишь небольшое число производителей; атомистическая конкуренция рассматривается как ведущая к избытку производственных мощностей и неэкономичному расходованию ресурсов. С этим связаны опасения, касающиеся трудностей и издержек предприятий в процессе выполнения требований отчетности и контроля, которые могут дать повод для жалоб на "волокиту"; деловые круги часто решительно настроены против принятия законодательства о конкуренции, поскольку они опасаются появления нового слоя регулирующих правил, создающих возможности для бюрократического и политического вмешательства и фаворитизма §. С учетом специфических трудностей, существующих в развивающихся странах, могут возникать сомнения относительно того, смогут ли органы по вопросам конкуренции выявлять или доказывать наличие ОДП. И наконец, создание новых контролирующих органов по проведению политики в области конкуренции повлечет за собой государственные расходы в период бюджетных трудностей. Ниже предлагаются некоторые решения такого рода проблем, а также ряд подходов к осуществлению политики в области конкуренции, которые могут повысить действенность такой политики в контексте реформ в развивающихся и других странах.

17. Хотя либерализация регулятивных барьеров расширяет (а во многих случаях уже расширила) возможности для конкуренции, такие барьеры все еще играют важную роль во многих развивающихся и других странах и, судя по всему, какое-то время еще будут играть свою роль, в то время как политика в области либерализации сама по себе будет недостаточной для преодоления других факторов, сдерживающих выход на рынок. Как отмечалось в Исследовании о концентрации §, влияние на внутренних рынках большинства развивающихся стран, как правило, характеризуется высокой степенью концентрации вследствие того, что существующий на этих рынках уровень спроса делает возможным существование относительно небольшого числа фирм, выпускающих продукцию в минимальных экономических масштабах. К числу других сдерживающих факторов относится ограниченное наличие предпринимателей и факторов производства, неэффективность систем распределения и связи и недостаточность информационных потоков. Аналогичная ситуация имеет место и в ряде стран Центральной и Восточной Европы, в которых особенно высока степень вертикальной интеграции. Принятие и осуществление гарантий в области конкуренции представляются особенно важными для стран, находящихся в процессе создания рыночных механизмов и институтов, ввиду опасности неиспользования предоставляемых либерализацией возможностей для расширения конкуренции. Так, например, в странах,

осуществляющих программы стабилизации и структурной перестройки, часто имеет место поэтапное проведение реформ. Например, осуществление некоторых реформ в области фиска и денежного обращения (отмена контроля в отношении цен, тарифная реформа и девальвация) может происходить быстро, в то время как институциональные элементы программ, в особенности различные аспекты внутреннего дерегулирования, реформы государственных предприятий и приватизация, могут не осуществляться в течение ряда лет. В таких условиях необходимо какое-то время, прежде чем реформы обеспечат достаточный уровень конкуренции для формирования самокорректирующихся рыночных сил.

18. До того как это произойдет, уже присутствующие на рынке фирмы могут, пользуясь дерегулированием, прибегать к ОДП, которая раньше не допускалась вследствие государственного контроля, и блокировать доступ на рынок, препятствуя тем самым развитию частного сектора и расширению предпринимательской базы, крайне важной для успешного осуществления реформ во многих странах. Это может происходить не только в тех секторах, где присутствующие на рынке фирмы уже занимают господствующие рыночные позиции, но и в других вновь дерегулированных отраслях, на которые эти фирмы могут распространить свои операции. Эта проблема не является чисто переходной: после того, как фирмам будет позволено укрепить свои позиции с помощью антиконкурентного поведения или структур, исправить такое положение будет, возможно, нелегко, поскольку это нанесет ущерб экономике и доверию со стороны предпринимателей. Более того, тот факт, что в некоторых странах реформы в области политики пока еще не оправдали возлагавшихся надежд, вполне может отчасти объясняться отсутствием адекватных гарантий в сфере конкуренции. Иногда утверждается, что интересам процесса развития, по крайней мере на его первоначальном этапе, в наибольшей степени отвечают эффективные монополии и что конкуренция может быть создана позднее на основе дерегулирования, т.е. что особенно в условиях стран с ограниченными рынками первоначально может потребоваться сделать выбор между экономическим эффектом масштаба и экономическим ростом, с одной стороны, и благосостоянием потребителей, с другой стороны. Однако в таких утверждениях слишком мало учитывается цель обеспечения благосостояния потребителей и то, в какой мере эта цель совпадает, а не вступает в противоречие с задачей повышения эффективности предпринимательской деятельности. Создание конкуренции является наиболее действенным способом повышения способности фирм и отраслей эффективно функционировать на национальном и международном рынках, а также позволяет снизить издержки производителей конечной продукции, связанные с промежуточными вводимыми ресурсами. Можно также отметить, что значение экономического эффекта масштаба весьма неодинаково в различных отраслях. Наиболее серьезные выгоды достигаются в условиях относительно небольшого размера операций, и нет никаких свидетельств, подтверждающих наличие систематической корреляции между размером фирмы и ее эффективностью. Крупные конгломераты часто функционируют неэффективно. Кроме того, в тех странах, где ощущается нехватка капитала и предпринимателей, нет никаких гарантий, что выход на новые рынки в конечном счете смягчит последствия неудачи в усилиях, направленных на создание в первую очередь конкурентоспособной отрасли. Даже если такое смягчение произойдет, это, возможно, приведет к возникновению излишка производственных мощностей и росту цен. Действительно, существуют определенные свидетельства, указывающие на то, что между показателями соотношения цен и издержек, рассматриваемого в качестве индекса валовой прибыли на капитал, и рыночными долями

отдельных фирм и показателями концентрации в промышленном секторе ряда развивающихся стран прослеживается позитивная корреляция, однако не ясно, объясняется ли это относительной эффективностью или отсутствием конкуренции 10/. В любом случае, как отмечается ниже, политика в области конкуренции может осуществляться с учетом соображений эффективности (как, например, при контроле за слияниями).

19. Экономические реформы, требующие, как правило, сокращения прямого вмешательства государства в экономическую деятельность, также нуждаются в более эффективных усилиях по обеспечению благоприятных условий для экономической деятельности предприятий. Опыт показывает, что создание и поддержание рыночной конкуренции невозможно на основе полной вседозволенности и что для этого требуются соответствующие "правила игры". По мере отмены прямого государственного контроля в экономике необходимо вести работу по обеспечению его замены конкуренцией. Так, например, даже в наиболее развитых странах, где уже давно осуществляется либеральная экономическая политика и где существуют обширные рынки, доступ на которые относительно прост, считается необходимым проводить активную политику в области конкуренции, приспособлявая ее к решению новых задач. Применение контроля за ОДП отдельных фирм позволяет обеспечить общую свободу для ведения всеми предприятиями своих операций законным образом, обеспечивает свободный доступ на рынок для начинающих предпринимателей, а также охраняет интересы потребителя, обеспечивая таким образом здоровый и благоприятный климат для экономической деятельности.

20. Кроме того, политика в области конкуренции в ее широком смысле накладывает не только собственно рыночные, но и регулятивные ограничения на рыночные силы. В этом отношении она совпадает с политикой экономической либерализации. Однако, помимо этого, она позволяет разрабатывать и осуществлять политику либерализации с учетом взаимодействия между государственными и частными ограничениями. Во всех странах, имеющих закон в области конкуренции, органы по вопросам конкуренции осуществляют контроль за ОДП предприятий. В ряде таких стран вышеупомянутые органы выступают также в поддержку мер по предотвращению искажений в области конкуренции и облегчению доступа на рынок при разработке и осуществлении других направлений государственной политики, способствуя тем самым созданию основных предварительных условий для эффективной конкуренции. Такая функция поддержки является особенно важной в странах, в которых философия конкуренции еще не в полной мере понята или признана. В условиях отсутствия четкой доктрины конкуренции существует повышенный риск того, что отдельные фирмы, которые в принципе заинтересованы в либерализации, будут с успехом лоббировать против осуществления конкретных мер либерализации, противоречащих их собственным интересам.

21. Это не означает, что политика в области конкуренции должна разрабатываться и осуществляться на основе доктринерства и негибкого подхода или что требуется придерживаться какой-либо конкретной теории конкуренции. В ряде стран, имеющих длительный опыт в этой области, меры против ОДП принимаются на основе тщательного экономического анализа с учетом не только данных о распределении рынка, но и поведенческих факторов, включая возможности замещения продукции, доступ на рынки и влияние технического прогресса. В расчет могут приниматься рост эффективности,

конкуренции со стороны импортируемых товаров и (в некоторых странах) существование международного рынка и конкурентоспособность национальных фирм по сравнению с иностранными компаниями на внутренних и зарубежных рынках. Кроме того, по соображениям эффективности, промышленной политики или конкурентоспособности в ряде законов о конкуренции могут предусматриваться отступления в области контроля за ОДП (или относительно гибкие формы контроля) применительно к некоторым видам практики, совместным предприятиям или промышленным секторам (в частности секторам, переживающим спад, или секторам с новейшими технологиями). Хотя конкуренция будет, как правило, основным критерием, не следует упускать из виду и другие критерии, отражающие государственные интересы. Во многих странах, где существует закон о конкуренции, принципы конкуренции иногда не в полной мере соблюдаются и в рамках некоторых направлений политики, относящихся к таким областям, как торговля, политика, стимулирование развития промышленности, государственные поставки или субсидии. Доводы, выдвигаемые в пользу такой политики, в частности отраслей высоких технологий, имеют некоторые сходные черты с доводами по поводу "молодой промышленности", которые уже давно выдвигаются развивающимися странами.

22. В условиях развивающихся и других стран, осуществляющих экономические реформы, проведение надлежащего экономического анализа и гибкое применение политики в области конкуренции могут оказаться еще более необходимыми для обеспечения эффективности, роста и решения задач развития. Это признается в Комплексе принципов и правил, предусматривающем преференциальный или дифференцированный режим для развивающихся стран в этой области и учет при осуществлении контроля за ОДП потребностей развития, а также финансовых и торговых потребностей развивающихся стран, особенно в целях содействия созданию и развитию отечественной промышленности, а также экономическому развитию других секторов экономики (пункт С.7). Политика в области конкуренции должна основываться на основных общепризнанных принципах конкуренции, однако при этом она должна учитывать условия конкретных стран; она не может осуществляться в вакууме и изолированно от неотложных реальностей стран, в которых идет экономическая перестройка; в противном случае ее можно отбросить как нечто ненужное. Пока сохраняется общая направленность поступательного движения в направлении рыночной конкуренции, прагматические компромиссы краткосрочного порядка могут быть оправданными. Однако необходимо проявлять большую осторожность, когда речь идет об исключениях из требований политики в области конкуренции в интересах промышленной политики, учитывая трудности, связанные с "выбором победителей" и определением того, какие отрасли или фирмы должны воспользоваться такими мерами, а также учитывая опасность того, что они будут узурпированы и искажены отдельными фирмами в их собственных интересах. При разработке и осуществлении политики в области конкуренции следует четко взвешивать соображения эффективности, используя для этого объективные и транспарентные критерии, с тем чтобы не допустить неправильного учета аргументов, касающихся эффективности. Следует критически оценивать утверждения относительно выгод в плане роста эффективности. Следует выяснять, можно ли повысить эффективность с помощью альтернативных вариантов, являющихся менее опасными с точки зрения конкуренции, а потребители должны получать справедливую долю выгод от любого снижения издержек или других выгод от повышения эффективности. Обоснование любых исключений

из требований политики в области конкуренции, которые могут быть сделаны, должно пересматриваться на регулярной основе.

23. Всеобщее признание принципа свободной конкуренции и необходимых для ее защиты механизмов является наилучшим средством сведения к минимуму требований о предоставлении специальной защиты или об изъятиях из закона о конкуренции. Поэтому первостепенное внимание следует уделять разъяснительной работе, направленной на обеспечение "поддержки" конкуренции путем информирования предприятий, потребительских ассоциаций и общественности о пользе свободной конкуренции и негативных последствиях ОДП. Это особенно необходимо в работе по обеспечению соблюдения нового закона о конкуренции в странах, осуществляющих экономические реформы, поскольку такой закон будет квалифицировать как незаконную ту практику, которая раньше признавалась законной или даже стимулировалась государством. Эффективное осуществление законов о конкуренции в значительной степени зависит от того, испытывают ли общественность в целом и предпринимательские круги в частности доверие к системе регулирования и рассматривают ли они ее как фактор, содействующий развитию конкуренции, а не как препятствие на пути повышения эффективности деловых операций. Создание такого доверия является особенно важным в первые годы развития системы конкуренции. Этому будет способствовать применение разумных стандартов и правил и справедливых, оперативных и эффективных процедур, соблюдение конфиденциального характера чувствительной деловой информации, беспристрастность и независимость от политических директив при применении закона, наличие полномочного органа в системе государственного управления и способность устанавливать значительные штрафы и предоставлять средства защиты, когда это необходимо. Поскольку контроль за ОДП предполагает принятие субъективных и дискреционных решений, особенно когда анализ осуществляется на основе принципа "целесообразности", неопределенность, с которой могут тем самым столкнуться предприниматели, должна быть по возможности уменьшена путем принятия основных принципов политики по обеспечению соблюдения законодательства.

24. В процессе надлежащей разъяснительной работы – как в государственных структурах, так и среди общественности и предпринимателей – можно также продемонстрировать, что свободный рынок не является чем-то бесплатным и что даже в условиях финансовой напряженности правительства должны выделять средства на решение этой задачи (тем более, что правительство может получить значительную экономию за счет мер контроля за ОДП в области государственных поставок). В этой области полезным может оказаться техническое содействие со стороны международного сообщества, нацеленное на профессиональную подготовку работников необходимой квалификации и конкретно ориентированное на удовлетворение потребностей стран-получателей.

25. Для содействия сведению к минимуму потребностей в ресурсах органам по вопросам конкуренции следует уделять больше внимания не количеству принимаемых ими мер, а вопросам их эффективности и качества. Выбор приоритетов будет различным в зависимости от конкретных условий каждой страны, имеющихся ресурсов и конкретных функций и полномочий органов по вопросам конкуренции. Наиболее целесообразным, возможно, станет их вмешательство в такие области, как цены, приватизация, импортная торговля и иностранные капиталовложения, о чем будет говориться в последующих главах, при этом

конкретные сектора могут выбираться, исходя из масштабов последовательного взаимодействия, обратной связи и синергизма между политикой в области конкуренции и другими направлениями политики. Так, например, органы по вопросам конкуренции могут выступать в поддержку либерализации государственной политики, снижающей эффект мер по контролю за ОДП, однако при этом усилия по осуществлению таких мер могут быть также сосредоточены на экономических секторах, которые уже подверглись дерегулированию, но в которых еще не сложилась эффективная конкуренция. В этой связи особое внимание могло бы уделяться принятию мер по борьбе против ОДП, направленной на блокирование доступа на рынки, такой, как горизонтальная практика тайного сговора господствующих фирм и создания замкнутых структур. Однако выбор приоритетов в области мер по обеспечению соблюдения законов неминуемо будет зависеть от того, какие виды ОДП получили наибольшее распространение или наносят наибольший ущерб в условиях отдельных развивающихся и других стран; такие виды ОДП часто могут отличаться от видов ОДП в развитых странах 11/. Приоритеты могут быть также сосредоточены на тех видах ОДП, которые представляют меньше проблем с точки зрения их выявления или оценки; так, для вновь созданного органа по контролю за ОДП, возможно, будет проще заниматься не теми ее видами, которые требуют сложного экономического анализа, а теми, которые подлежат непосредственному запрету. Кроме того, новый орган по вопросам конкуренции мог бы выбрать первые объекты своей деятельности таким образом, чтобы она была ориентирована на такие виды деловой практики, которые представляют собой явные и очевидные нарушения законодательства и наносят несомненный ущерб потребителям и конкуренции, с тем чтобы привлечь на свою сторону общественное мнение; примеры такого поведения также будут включать практику горизонтального установления цен господствующими фирмами и их практику создания вертикальных замкнутых структур.

В. Опыт отдельных стран

26. На примере опыта Республики Корея и Польши можно проследить, каким образом политика в области конкуренции может быть интегрирована в экономическую реформу и политику в области либерализации и каким образом органы по вопросам конкуренции могут осуществлять активную поддержку конкуренции и выполнять функции контроля за ОДП. В Республике Корея в 1986 году был принят "шестой пятилетний план экономического и социального развития", направленный на поощрение конкуренции на основе принципов свободного рынка посредством политики дерегулирования, соблюдения Закона 1981 года о борьбе с монополиями и справедливой торговой практике, а также либерализации импорта и финансовых услуг 12/. Была осуществлена широкая либерализация систем ценового контроля, делового лицензирования, регулирования промышленности и оказания ей помощи, государственной собственности в отношении предприятий и ограничений на иностранные капиталовложения и импорт. Согласно закону о конкуренции, все государственные органы должны консультироваться с министром экономического планирования перед тем, как представлять на рассмотрение, исправлять или вводить в действие любой закон или постановление, которые могут ограничивать конкуренцию. Комиссией по справедливой торговой практике предпринимаются активные усилия по недопущению введения новых ограничительных правил: она проводит обзор законов до их введения в действие, ведет работу по отмене существующих правил, препятствующих конкуренции, и в отношении

рынков, которые контролируются господствующими на них фирмами, выступает в поддержку ликвидации барьеров для доступа и в поддержку участия иностранных конкурентов 13/.

27. Поскольку экономика характеризуется высокой степенью концентрации рыночного влияния крупных конгломератов, известных как "джебол", основное внимание при внедрении конкуренции уделяется контролю за рыночной структурой и ОДП со стороны "джебол" с учетом того, что степень зависимости от них экономики является высокой. Так, в Законе о справедливой торговой практике запрещаются "предпринимательские объединения", которые могут существенным образом ограничивать конкуренцию, однако при этом делаются исключения в отношении тех случаев, когда ставится задача рационализировать какую-либо отрасль или укрепить ее международную конкурентоспособность. Специальный закон обеспечивает защиту субподрядчиков от ОДП генеральных подрядчиков. Кроме того, в качестве приоритетного рассматривается контроль за сговорами фирм и ОДП со стороны торговых ассоциаций 14/.

28. Программа экономических преобразований в Польше, осуществляемая с января 1990 года, представляет собой стандартную программу стабилизации, состоящую из таких элементов, как либерализация цен, сокращение субсидий, уменьшение государственных расходов, приватизация, девальвация и либерализация торговли. Следует отметить, что, поскольку реформа осуществлялась в стране, экономика которой до этого была централизованно плановой с доминирующим положением государственного сектора, она велась в широких масштабах и, кроме того, реализация ее отдельных компонентов шла высокими темпами и одновременно, т.е. в основу стратегии перехода к рыночной экономике был положен не постепенный, а "шоковый" подход. В результате экономических реформ были созданы новые возможности для быстрого роста мелких и средних частных предприятий (МСП), в то время как государственные предприятия (ГП) оказались в весьма затруднительном положении. В целом наблюдался резкий первоначальный спад промышленного производства и экономического роста, сопровождаемый гиперинфляцией. Начиная с середины 1992 года общее экономическое положение начало, однако, улучшаться, и к настоящему времени ГП значительно улучшили показатели своей деятельности 15/. Такова была общая ситуация, в которой в 1990 году был принят Закон о борьбе с монополистической практикой. Наряду с этим была принята Правительственная программа развития конкуренции на 1991-1993 годы, особое внимание в которой уделялось осуществлению закона о конкуренции, либерализации торговли и приватизации. В ней содержалось требование к министерствам и другим государственным учреждениям разрабатывать и осуществлять собственные программы развития конкуренции.

29. Антимонопольным управлением публикуются многочисленные заключения в ответ на предложения по осуществлению законодательных норм, представляемые министерствами и ведомствами 16/, и оно принимает участие в работе по созданию условий для рыночной конкуренции. Особое внимание уделяется также борьбе со злоупотреблениями фирм, занимающих господствующее или монополистическое положение, а также с картелями и распределением рынков, однако первостепенное значение придается противодействию чрезмерной рыночной концентрации и контролю за слияниями и другими мерами структурной реорганизации. Вместе с тем Управление, несмотря на то, что оно располагает полномочиями по наблюдению и контролю за ходом перестройки в процессе приватизации и

разделения господствующих фирм, проявляет осторожность при проведении широкой и радикальной политики демонополизации, что объясняется известными трудностями в определении надлежащего баланса между созданием более конкурентной структуры и возможными потерями вследствие уменьшения масштабов производства. Тем не менее оно осуществило вмешательство в нескольких случаях. Действуя в соответствии с целями государственной промышленной политики, направленной на защиту лучших польских компаний и определенных малых предприятий, Управление допускает некоторые исключения из требований закона о конкуренции, однако лишь в том случае, если это связано с деятельностью по перестройке и если исключения действуют в ограниченный и четко определенный период времени 17 /.

Глава II

КОНКУРЕНЦИЯ И ЦЕНЫ

A. Преимущества и трудности либерализации цен и роль органов по вопросам конкуренции

30. Точные ценовые сигналы повышают эффективность и гибкость распределения ресурсов как на макроэкономическом, так и на микроэкономическом уровнях. Преимущества точного ценообразования особенно велики в странах с острой нехваткой ресурсов, поскольку в них сильнее ощущается потребность в эффективном распределении ресурсов, а осуществление контроля за ценами требует наличия дорогостоящего бюрократического аппарата. Однако в силу именно ограниченности их ресурсов развивающиеся и другие страны в прошлом зачастую стремились устанавливать минимальные цены (путем субсидирования) на продукцию, которая предназначалась для удовлетворения основных потребностей слоев населения с низкими доходами или для использования в качестве факторов производства в секторах, развивать которые стремились правительства. Высокая степень перекаса цен в этих странах негативно сказывалась на конкуренции и эффективности, сдерживала инвестиции, декапитализировала предприятия и приводила к нехватке и низкому качеству товаров. В Бразилии организационное закрепление периодичности и метода контроля в области ценообразования привело не только к исключению конкуренции в области цен, но и к возникновению явных и скрытых сговоров фирм как в период действия ценового контроля, так и после его отмены 18/.

31. Таким образом, меры по либерализации цен были центральным элементом многих программ экономических реформ. Эти меры были различны: от немедленной отмены ценового контроля в отношении потребительских товаров до его постепенного уменьшения, что зачастую увязывалось с сокращением государственных субсидий и импортных тарифов, а также с либерализацией цен на рабочую силу, энергоносители, землю, капиталы и иностранную валюту (последняя из перечисленных мер обычно сопровождалась девальвацией или колебанием курса национальной денежной единицы). Принятие таких мер привело к росту цен и инфляционному давлению в некоторых из стран, хотя масштабы и темпы роста цен варьировались по странам и конкретным видам продукции. Однако в других странах либерализация способствовала снижению темпов инфляции в среднесрочной перспективе. Вместе с тем были основания надеяться, что факторы, способствующие наращиванию нового производства или выходу на рынок в контексте будущего увеличения прибыли, в конечном счете приведут к стабилизации или даже снижению цен и ликвидации избыточного спроса. В ряде стран такие надежды стали реальностью. В Индии, например, где контроль в отношении цен и распределения изолировал производителей от конкуренции и освободил их от необходимости осуществлять модернизацию и снижать издержки, в таких секторах, как производство цемента, в результате либерализации цен были достигнуты положительные результаты 19/. В России либерализация цен привела к снижению субсидий, улучшению баланса между спросом и предложением, расширению ассортимента имеющихся товаров и увеличению коммерческих запасов 20/. Вместе с тем во многих странах, где после либерализации обычно наблюдались высокие темпы перестройки финансовых рынков, перестройка рынков сырьевых товаров и рабочей силы, не говоря уже о росте производства в результате новых капиталовложений, происходила значительно медленнее 21/.

32. Таким образом, вопрос состоит в том, как обеспечить, чтобы перестройка институциональной микроструктуры и разработка новых норм не отставали от темпов либерализации и дерегулирования. В этой связи органы по вопросам конкуренции в развивающихся и других странах могли бы играть ключевую роль в обеспечении того, чтобы потенциал либерализации цен действительно использовался в полном объеме для стимулирования экономической эффективности и расширения конкуренции. Они могли бы содействовать общему благотворному влиянию либерализации и в то же время вносить свой вклад в принятие политических решений относительно своевременности принятия мер по либерализации в конкретном секторе, выявляя секторы, в которых несовершенные рыночные условия способны, вероятно, привести к возникновению значительных проблем непереходного характера в области конкуренции. Практическая работа органов по вопросам конкуренции могла бы быть также сориентирована и спланирована таким образом, чтобы смягчать любой рост инфляции сразу же после либерализации цен, особенно в ключевых секторах. Так, например, особое внимание могло бы уделяться всем экономическим секторам, которые прямым или косвенным образом удовлетворяют основные потребности потребителей, в особенности их наиболее бедной части, или оказывают значительное воздействие на эффективность всей экономики в целом. В Польше, например, Антимонопольное управление, принимая решение о том, какие секторы следует изучить, учитывает фактор роста цен. Быстрый рост розничных цен на сахар стал причиной подготовки аналитического обзора цен на этом рынке, а также расследования деятельности сахарной промышленности, в результате чего было выявлено существование картеля 22/. Принятый в Бразилии новый закон о конкуренции запрещает, в частности, следующие виды практики, если в их основе нет "справедливой причины": установление "чрезмерно высоких цен" (не оправдываемых увеличением поставок или улучшением качества); сдерживание роста или снижение масштабов производства; или частичное или полное прекращение деятельности предприятия 23/.

33. Хотя усилия органов по вопросам конкуренции, направленные на борьбу с ростом цен, могут быть оправданными в краткосрочном плане, особенно в условиях стран, находящихся в процессе перехода к рыночной экономике, они не всегда могут быть целесообразными в качестве долгосрочной стратегии. Правительства, существенно сократившие объем прямого вмешательства для поддержания цен на низком уровне, будут, разумеется, стремиться не допустить, чтобы предприятия поднимали цены выше уровня, который должен быть на рынке с вполне развитой конкуренцией. Однако при этом не следует забывать, что либерализация всегда сопряжена с определенными жертвами и рисками и производители вполне закономерно стремятся компенсировать рост своих издержек путем повышения цен; если они лишены такой возможности, положение в области предложения не улучшится. Политика в области конкуренции направлена на установление гибких цен, отражающих положение со спросом и предложением, а не на обеспечение низкого уровня инфляции или низких цен как таковых; такая гибкость цен, ведущая к росту эффективности, должна оказать сдерживающее влияние на общий уровень цен в долгосрочной перспективе. Можно также отметить, что контроль за злоупотреблениями в области цен не должен приводить к ослаблению контроля за другими видами ОДП. В быстро меняющихся условиях стран, осуществляющих экономические реформы, предприятия могут столкнуться с трудностями в области координации конкретных стратегий установления цен и могут предпочесть вступление в тайный сговор в форме соглашений о разделе рынка. С другой стороны, органам по

вопросам конкуренции не следует допускать и ошибки противоположного характера, т.е. применять излишне жесткий подход к оценке того, является ли та или иная цена слишком низкой вследствие хищнического умысла. В условиях либерализации цен усилия эффективно функционирующих фирм, направленные на поддержание конкурентоспособных цен, могут быть неправильно истолкованы конкурентами как временное снижение цен с целью вытеснения конкурента.

34. Некоторые критерии, которыми в зависимости от конкретных случаев могли бы руководствоваться в этой области органы по вопросам конкуренции, изложены, например, в Законе о конкуренции Шри-Ланки. Этот закон предусматривает, что Комиссия по справедливой торговой практике при выполнении своих функций, среди прочего, ставит перед собой следующие задачи: защиту интересов потребителей, обеспечение необходимых стимулов для производителей, обеспечение достаточной нормы прибыли на вложенный в производство капитал, распределение ресурсов среди различных секторов, борьбу с инфляцией и другие задачи экономической и социальной политики 24/. В настоящее время Комиссия контролирует цены лишь на некоторые виды продовольствия и фармацевтические препараты. Вместе с тем в соответствии с Законом о стимулировании развития промышленности она обладает полномочиями по сбору информации и подготовке обзора цен на любой товар, после чего она может установить, что цена является необоснованной, и рекомендовать изменение импортного тарифа в целях поощрения конкуренции со стороны импорта, однако в восьми обзорах, подготовленных до прошлого года, такие рекомендации сделаны не были 25/. В результате расследования системы ценообразования фирмы, являющейся монополистом на рынке стеклянных бутылок, было установлено, что причиной повышения цен являлся рост издержек; тем не менее после этого фирма взяла на себя обязательство в отношении контроля качества бутылок 26/.

В. Рыночная концентрация и цены

35. Вопрос о рыночной концентрации был подробно рассмотрен в исследовании о концентрации и в настоящем исследовании будет затронут лишь кратко. Как отмечено в указанном выше исследовании, экономическая либерализация стимулирует перестройку промышленности во многих странах, приводя к увеличению числа слияний и совместных предприятий и во многих случаях – к росту рыночной концентрации (а в других случаях – к уменьшению концентрации). Органам по вопросам конкуренции, вероятно, все еще придется иметь дело с гораздо меньшим числом слияний по сравнению со случаями горизонтальной или вертикальной ОДП. Учитывая сложности, с которыми сопряжен анализ последствий слияний для конкуренций и эффективности, и тот факт, что они могут, по-видимому, не оказывать прямого и немедленного воздействия на цены, органы по вопросам конкуренции в некоторых странах, возможно, будут уделять менее пристальное внимание контролю за слияниями. Тем не менее значение слияний и других мер, затрагивающих рыночную структуру, следует рассматривать скорее с качественной, чем с количественной точки зрения и в долгосрочной перспективе. Поскольку они способны привести к долгосрочным изменениям в области конкуренции, в особенности к формированию небольших и сконцентрированных рынков во многих развивающихся странах, зачастую может быть более целесообразным принимать упреждающие меры по контролю за слияниями, вместо того чтобы позднее пытаться контролировать рыночное поведение или характеристики,

которые могут быть лишь симптомом антиконкурентных структур. В странах с весьма сконцентрированными рыночными структурами (таких, например, как некоторые страны, находящиеся в процессе перехода к рыночной экономике) контроль за слияниями необходимо будет, возможно, дополнить активными мерами по "демонополизации" для снижения существующего уровня рыночной концентрации. Например, в Российской Федерации осуществляется программа под названием "Демонополизация экономики Российской Федерации", направленная на снижение концентрации промышленности и создание благоприятных условий для конкуренции; эта программа реализуется одновременно с приватизацией государственных предприятий (ГП) и дополняется секторальными и региональными программами демополизации сырьевых рынков 27/.

36. Вместе с тем необходим анализ каждого конкретного случая в отдельности, и если более крупные размеры фирм или более высокая степень рыночной концентрации не означают существенного усиления рыночного влияния на долгосрочной основе или если перестройка желательна по соображениям эффективности, то предпочтительным может быть отказ от какого бы то ни было вмешательства. На практике при оценке того, усилятся ли рыночные позиции для органа по вопросам конкуренции в какой-либо развивающейся или другой стране, может оказаться затруднительным применение жестких количественных критериев, поскольку уже могут существовать высокий уровень инфляции и высокая концентрация рыночных структур, а компании, стремящиеся к слиянию, могут попытаться предвосхитить потенциальные изменения структуры рынка в результате экономических реформ 28/. В таких условиях контроль за слияниями неизбежно должен будет в большой степени опираться на дискреционные оценки, основанные на количественных критериях. В Венесуэле орган по вопросам конкуренции в большинстве случаев предпочитает не осуществлять какого-либо вмешательства, но в то же время дает понять соответствующим фирмам, что против антиконкурентного поведения могут быть приняты жесткие меры 29/. В Мексике орган по вопросам конкуренции редко осуществляет вмешательство в целях борьбы против сконцентрированных рыночных структур и, напротив, основное внимание уделяет контролю за антиконкурентным поведением. Он занимает нейтральную позицию в вопросах, касающихся размеров или количества предприятий, действующих на том или ином конкретном рынке 30/. Однако этот орган выступил против предложенного слияния двух производителей медной проволоки, в результате которого образовалась бы компания, контролирующая почти 70% этого рынка и занимающая господствующее положение в области закупок сырьевых материалов 31/.

С. Горизонтальная ОДП и цены

37. Среди различных видов практики, подпадающей под действие законов о контроле за ОДП, коренным образом не совместимыми с жизнеспособной конкуренцией являются, по общему мнению, горизонтальное установление цен (в том числе на основе торгов по тайному сговору) и такие способствующие ему виды практики, как распределение рынков и покупателей или распределение квот на продажу или производство, а также коллективные бойкоты. Горизонтальное установление цен или участие в торгах по тайному сговору зачастую являются незаконными сами по себе или в принципе и могут влечь за собой уголовное наказание. Например, согласно новому бразильскому Закону о конкуренции, в качестве преступления квалифицируются действия предприятий, направленные на ограничение

или причинение ущерба свободной конкуренции или свободной инициативе, независимо от наличия умысла. Закон особо запрещает сговор с конкурентами в отношении условий продажи, организацию конкурентами бойкотов с целью блокирования доступа на рынок, создание препятствий для доступа на рынок новых фирм, создание препятствий для доступа конкурентов к материалам или технологии и попытки лишить конкурентов доступа к средствам массовой информации 32/. Аналогичным образом, согласно кенийскому закону, участие в торгах по тайному сговору является уголовным преступлением, за исключением тех случаев, когда торги являются совместными, открытыми и приемлемыми для организующих их лиц 33/. Напротив, российский закон о конкуренции не содержит прямого запрещения горизонтальных ограничений; он запрещает заключение соглашений между предприятиями, если такие соглашения ведут к подрыву конкуренции, при этом особо упоминаются соглашения об установлении цен, а также тайный сговор в отношении цен на аукционах и организованных рынках 34/.

38. Вместе с тем при определении правомерности других видов горизонтальной ОДП применяется менее строгий подход. Их правомерность может оцениваться в свете эффективности, промышленной политики, торговли, государственных интересов, соображений "целесообразности", в то время как особенно мягкий подход может применяться в отношении сотрудничества между МСП. На практике иногда весьма трудно провести различие между картелями и совместными предприятиями, цель которых заключается в повышении эффективности, особенно ввиду того, что деятельность совместных предприятий может иногда быть сопряжена с дополнительными ограничениями. Так, в некоторых странах в качестве причины, по которой разрешаются картели, выступает необходимость рационализации деятельности, специализации вследствие кризисной обстановки или депрессии в промышленности, а также усиления позиций большого числа слабых МСП, являющихся поставщиками, в их взаимоотношениях с господствующими монопольными покупателями или соображения, связанные с общественными интересами. Экспортные картели, не оказывающие воздействия на внутренний рынок, также выводятся из под действия закона о конкуренции, а в некоторых странах к ним предъявляются лишь требования заявительного или регистрационного порядка. Обычно из-под действия закона о конкуренции в определенной мере выводятся совместные предприятия, занимающиеся НИОКР. В ЕС, кроме того, такой же режим применяется в отношении совместного использования результатов и исследований. В Соединенных Штатах недавно было установлено, что совместные производственные предприятия должны рассматриваться с учетом соображений "целесообразности" и освобождаться от возмещения ущерба в тройном размере при условиях, что органы по вопросам конкуренции уведомлены о создании предприятия, что его основные производственные мощности расположены на территории Соединенных Штатов, а его участники являются компаниями из Соединенных Штатов или стран, предоставляющих американским компаниям справедливый режим в соответствии их с законами о конкуренции, регулирующими деятельность совместных производственных предприятий 35/.

39. В Республике Корея горизонтальные "неразумные коллективные действия" подлежат запрету, если они не зарегистрированы и разрешены Советом экономического планирования, который определяет, не приведут ли они к "существенному ограничению конкуренции в какой-либо отдельной области торговли во вред общественным интересам" 36/ (действие

этого закона не распространяется на сельскохозяйственные, рыбопромысловые или горнодобывающие предприятия). Так, например, когда шесть крупных нефтеперерабатывающих компаний договорились относительно ограничения объема продаж каждой из них, Комиссия по справедливой торговой практике оштрафовала их на 3 млн. долл. США 37/. Вместе с тем Комиссия может разрешать коллективные действия в тех случаях, когда они абсолютно необходимы для целей промышленной рационализации, преодоления экономического спада в какой-либо переживающей перестройку отрасли, усиления конкурентных позиций МСП и рационализации условий сделок при условии наличия гарантий против необоснованных ограничений конкуренции. Отдельный закон предусматривает трехгодичные программы рационализации для находящихся в стадии спада "отраслей заката" и растущих "восходящих" отраслей, в рамках которых отрасли получают государственную помощь при условии повышения своей эффективности. Эти программы должны включать планы проведения необходимых картельных мероприятий и (в случае отраслей "заката") слияний, при этом доступ на рынок ограничивается 38/.

40. В Германии в законе о конкуренции 39/ в качестве общего принципа предусматривается, что соглашения между конкурентами относительно какой-либо общей цели недействительны, поскольку их осуществление ограничивает конкуренцию и в силу этого оказывает существенное влияние на состояние рынка. Вместе с тем некоторые виды картелей могут быть легализованы при условии, что они следуют определенным процедурам, которые устанавливаются в зависимости от вида картеля: для некоторых картелей достаточно лишь уведомить орган по вопросам конкуренции ("картели по уведомлению"), другие могут запрещаться направлением соответствующего уведомления ("картели, могущие подлежать запрещению"), в отношении третьих необходимо предварительное разрешение вышеупомянутого органа ("картели по разрешению"). Даже после их легализации картели "по уведомлению" и "могущие подлежать запрещению" контролируются на случай возможных злоупотреблений. Основанием для таких исключений, как отмечалось составителями закона, является то, что "конкуренция не самоцель, а средство повышения эффективности и технического прогресса... путем определенных необходимых ограничений конкуренции, включаемых в соглашения о рационализации, могут быть созданы предпосылки для повышения эффективности и более полного удовлетворения потребительского спроса" 40/. Участники соглашений о рационализации должны быть в состоянии показать, что такие соглашения повышают техническую или экономическую эффективность и что потребители смогут пользоваться плодами такого повышения эффективности в виде снижения цен. Однако в результате эмпирического изучения некоторых легализованных соглашений о рационализации и кризисных картелей в Германии возникло предположение о том, что, хотя они и способствуют оживлению производства в соответствующих отраслях, каких-либо убедительных свидетельств о том, что они ведут к значительному повышению производительности и эффективности не существует: напротив, фактические данные указывают на то, что в результате картелизации цены становятся относительно выше, а объем выпускаемой продукции – относительно ниже 41/.

41. Рационализация может оказывать определенное положительное воздействие в отраслях, которые работают не на полную мощность и сталкиваются с проблемами долгосрочного структурного снижения рыночного спроса, в особенности в тех отраслях, где уход с рынка сопряжен с высокими издержками для фирм, не состоящих в картелях. В циклических

капиталоемких отраслях они могут становиться причиной повышения цен, выплачиваемых потребителями, обеспечивая взамен снижение степени риска, уменьшение капитальных затрат и повышение прибыльности фирмы. Вместе с тем, повышая прибыльность, они могут также создавать условия, в которых фирмы начинают считать допустимым повышение краткосрочных издержек и сохранение в долгосрочном плане чрезмерных или неэффективных мощностей. Другие виды картелей, в частности те, которые позволяют фирмам использовать эффект масштаба или способствуют выпуску секторально специфических товаров массового спроса – в качестве примера можно назвать стандарты на качество продукции, – могут повышать эффективность, позволять создание барьеров для доступа на рынки или усиливать конкурентные позиции МСП по отношению к более крупным фирмам. Однако в тех случаях, когда масштабы таких картелей или объем их операций превышают оптимальные с точки зрения эффективности размеры или когда они способствуют сговорам в других областях или устранению потенциальной конкуренции, создаваемые картелизацией выгоды не смогут компенсировать ущерб, наносимый ею конкуренции. Совместное проведение научных исследований и разработок также может значительно снижать издержки и повышать прибыль за счет разделения рисков и взаимодополняемости, что может укреплять конкуренцию на основе создания новых видов продукции. Вместе с тем, если в промышленной политике в целях поощрения инновации и привлечения инвестиций используется сверхконкурентное ценообразование участвующими фирмами, это может также негативным образом отразиться на экономической активности на рынках потребителей данных видов продукции.

42. На практике для органов по вопросам конкуренции в развивающихся и других странах может оказаться нецелесообразным учитывать все эти факторы при оценке ценовых последствий образования отдельных картелей или совместных предприятий и при решении вопросов, касающихся разрешения их деятельности. Разграничение между практикой, являющейся незаконной как таковая, и практикой, подлежащей анализу на индивидуальной основе с учетом соображений "целесообразности", имеет то преимущество, что оно обеспечивает определенность для экономических субъектов, четко квалифицируя отдельные виды поведения как незаконные, а также позволяя сэкономить ресурсы, необходимые для осуществления контроля. Кроме того, поскольку запрещение как таковое считается слишком категоричным методом, оно может быть смягчено: могут быть сделаны исключения для некоторых типов совместных предприятий или картелей, которые, как предполагается, позволят достичь такого повышения эффективности, которое перевесит негативные последствия в плане конкуренции.

D. Вертикальная ОДП, господствующее положение на рынке и цены

43. Для оценки последствий горизонтальных и вертикальных ограничений для конкуренции необходимы разные типы анализа. Среди различных видов вертикальных ограничений в большинстве законов о конкуренции объектом запрещения как такового обычно является поддержание перепродажных цен. Другие виды вертикальной практики, как правило, оцениваются в зависимости от каждого конкретного случая для определения того, являются ли они вредными, нейтральными или даже полезными с точки зрения конкуренции, с учетом любых возможных выгод для конкуренции или эффективности. Некоторые вертикальные ограничения рассматриваются как попытки снизить риск и операционные

издержки, проникнуть на новые рынки, поддержать качество, повысить эффективность производства или объем инвестиций в разработку и маркетинг продукции или обеспечить гарантированную выручку от реализации продукции. Другие вертикальные ограничения рассматриваются как средство вытеснения с рынка или недопущения на рынок или как средство навязывания горизонтальных картелей путем сокращения числа субъектов или создания препятствий для предложения ценовых скидок. Однако в рамках политики по обеспечению конкуренции существуют личные подходы в отношении того, где следует проводить разграничительную линию между вредными и полезными видами вертикальной практики. Даже там, где, как правило, делаются специальные исключения, как, например, в отношении прав интеллектуальной собственности, существует некоторая неопределенность относительно условий, при которых осуществление таких прав может рассматриваться в качестве злоупотребления. Тем не менее имеется определенный консенсус, что вероятность того, что вертикальные ограничения будут направлены против конкуренции, будет в значительной мере зависеть от рыночной структуры, рыночных долей соответствующих фирм, доли рынка, охватываемой ограничением, и барьеров для доступа на рынок.

44. В условиях концентрации рыночных структур и ограниченного числа независимых поставщиков, покупателей и распределителей, существующих во многих развивающихся и других странах, органами этих стран по вопросам конкуренции особое внимание зачастую уделяется вертикальным ограничениям, применяемым фирмами, занимающими господствующее положение на рынках, а также злоупотреблениям со стороны таких фирм в области установления цен. В некоторых странах были установлены допустимые рыночные квоты для создания господствующего положения. В Бразилии в соответствии с новым законом предприятию или группе предприятий запрещается контролировать значительную часть соответствующего рынка, если это не является следствием повышения экономической эффективности по сравнению с их конкурентами; под господствующим положением подразумевается такое положение, когда какая-либо компания или группа контролируют 30% рынка. На основании ранее действовавшего закона были возбуждены дела против 22 фармацевтических фирм, которые в произвольном порядке увеличили свою прибыль, повысив цены на протяжении 30-месячного периода на 150% выше уровня инфляции 42/.

45. В польском Антимонопольном законе проводится различие между монополистической вертикальной практикой (навязывание несправедливых условий контракта, приносящих неоправданно высокую прибыль, и условных продаж) и монополистической практикой, представляющей собой злоупотребления господствующим положением (противодействие формированию условий, необходимых для конкуренции, раздел рынков, ценовая дискриминация, бойкоты, поддержание перепродажных цен и хищническое установление цен). И те и другие виды практики запрещены, за исключением случаев, когда они необходимы для ведения экономической деятельности и не создают значительных ограничений для конкуренции. Запрету также подлежат определенные действия фирм, занимающих монопольное или господствующее положение, в том числе ограничения на производство, продажи и закупки, в особенности, если они ведут к повышению цен, приостановление продаж в целях повышения цен, а также запрашивание крайне высоких цен. Господствующее положение определяется в качественном отношении как положение

экономического субъекта, не сталкивающегося со значительной конкуренцией на рынке, при этом под господствующим положением понимается доля влияния на рынки, превышающая 40%. Однако даже в случае отсутствия господствующего положения запрещается введение связывающих ограничений, и, кроме того, закон запрещает заключение соглашений о разделе рынков, ограничении объема производства или продаж или ограничении доступа на рынок для фирм, не являющихся участниками соглашения. Считается, что эти последние положения закона не проводят четкого различия между горизонтальными и вертикальными видами такой практики и что общее запрещение вертикальной практики такого рода является нецелесообразным 43/. В тех случаях, когда какая-либо ОДП становится причиной повышения цен, Антимонопольное управление может издать распоряжение о снижении цен, однако такие полномочия используются Управлением весьма осторожно. С учетом того, что ценовой контроль будет сдерживать переход от командной к рыночной экономике и в свете трудностей, связанных с определением издержек производства и сбором доказательств в отношении монополистической практики, Управление реагировало лишь на наиболее агрессивные проявления ценовой политики монополистов 44/. В некоторых странах органы по вопросам конкуренции стараются устранить злоупотребления господствующим положением путем принудительного введения или применения в согласованном порядке цен, базирующихся на уровнях цен или прибыли на аналогичных рынках, где имеется конкуренция, или привязанных к индексам издержек. Такие меры, являясь временно полезными с точки зрения ограничения злоупотреблений (в особенности на рынках однородной продукции), в долгосрочном плане чреватны опасностью сдерживания новых инвестиций или доступа на рынки.

46. Широко распространенные вертикальные ограничения, замкнутые структуры распределения и концентрированные рынки во многих восточноевропейских странах (и в меньшей степени во многих развивающихся странах) могут, по крайней мере временно, обуславливать необходимость проведения жесткой политики в области контроля за вертикальной практикой и злоупотреблениями господствующим положением. Однако необходимо проявлять осторожность, с тем чтобы осуществление соответствующих положений законодательства не привело к восстановлению в иных формах контроля над ценами, что негативно сказалось бы на эффективности. Следует проводить четкое различие между горизонтальной и вертикальной практикой, при этом большинство видов вертикальной практики следует подвергать сбалансированному анализу, основанному на изучении каждого конкретного случая в отдельности, а не запрещению как таковому. Поскольку некоторые вертикальные ограничения, такие, как связывающие соглашения и эксклюзивные соглашения о распределении, могут быть особенно полезными в качестве средств облегчения доступа на рынки, необходимо проявлять осторожность, с тем чтобы излишне жесткие меры не препятствовали проникновению на рынки, характеризующиеся высокой степенью концентрации. В таких случаях неправильное применение закона о конкуренции может привести к чрезмерной вертикальной интеграции деятельности компаний. Следует сохранять четкое разграничение режимов в отношении вертикальной практики господствующих фирм и вертикальной практики негосподствующих фирм (при этом первая требует более тщательного изучения). Вместе с тем господствующее положение не следует путать с ситуацией, когда высокая доля влияния на рынке является временным результатом успешного выхода на рынок новых участников. Необходимо учитывать и другие качественные критерии помимо доли влияния на рынке. В целом не следует применять санкции в отношении крупных

фирм за их рыночный успех, обусловленный более высоким уровнем профессиональных навыков или деловой проницательностью, и защиту конкуренции не следует отождествлять с защитой отдельных конкурентов от жесткой, но честной конкуренции.

Глава III

РЕГУЛИРОВАНИЕ ЕСТЕСТВЕННЫХ МОНОПОЛИЙ

47. Проблемы установления цен и вертикальной ОДП приобретают особенно сложный характер, когда речь идет о естественных монополиях. Такие монополии существуют там, где в силу действия эффекта масштаба доступ на рынки становится весьма затруднительным или невозможным и единственным эффективным решением является монополия одного поставщика. Как правило, такие естественные монополии включают в себя инфраструктуру или коммунальные предприятия, в основе которых лежат транспортные системы или сети, такие, как электроснабжение, водоснабжение, газоснабжение, автомобильные дороги, железные дороги, порты и аэропорты. Вместе с тем следует проводить различие между теми основными областями деятельности естественных монополий, где действительно существует эффект масштаба, и смежными областями деятельности, монополия на которые приобретается вследствие наличия регулятивных барьеров для доступа. В таких смежных областях конкуренция все чаще разрешается в различных странах. В некоторых секторах, таких, как транспорт или энергетика, конкуренция может возникать даже в основных областях деятельности естественных монополий со стороны фирм, производящих частично замещающую продукцию, как, например, в секторе транспорта или в энергетике. Кроме того, сфера действия некоторых естественных монополий сужается в результате технического прогресса, что особенно заметно в сфере связи.

48. Если в тех областях, где возможна конкуренция, должен осуществляться контроль за ОДП (в особенности для предотвращения хищнического поведения, основанного на перекрестном субсидировании из монополизированных областей), то для контролирования основных направлений деятельности монополий обычные методы контроля за ОДП сами по себе могут оказаться недостаточными, и для решения этой задачи, возможно, потребуется разработка специальной системы отраслевого регулирования. В отличие от методов контроля за ОДП, направленных на уменьшение частных ограничений, препятствующих действию рыночных сил, такое отраслевое регулирование нацелено на стимулирование рыночных сил путем установления таких цен и производственных показателей, которые имели бы место в том случае, если бы в отрасли существовала конкуренция. Создание системы отраслевого регулирования даже в тех случаях, когда оно в принципе желательно, должно сопровождаться анализом затрат и выгод, поскольку, как это будет показано ниже, регулирование естественных монополий является сложным и ресурсоемким процессом.

49. Правительства стран, в которых такие системы регулирования были созданы, используют различные методы регулирования цен естественных монополий, пытаются обеспечить баланс между такими целями, как удовлетворение интересов потребителей, создание адекватных стимулов для производителей, эффективность, конкуренция, минимальное регулирование, устойчивость режима регулирования и рентабельность. Однако именно в этой области, как ни в одной другой, потенциальные противоречия между такими целями являются крайне острыми. В идеальной ситуации установление цен для естественных монополий должно быть направлено на то, чтобы имитировать действие механизмов рынка, где существует конкуренция, обеспечить надлежащий уровень услуг и транспарентность цен, учитывающих предельные издержки и будущие потребности в

инвестициях, привести в деятельность фирм и их руководства элемент риска и отчетности за принимаемые решения, поддерживать гибкость на уровне, позволяющем реагировать на меняющиеся рыночные условия, поощрять снижение монополиями издержек и способствовать, когда это возможно, доступу на рынки, обеспечивая при этом достаточную стабильность, побуждающую фирмы делать крупные инвестиции, которые весьма часто необходимы в таких отраслях. Определенные компромиссы между такими целями являются необходимыми и неизбежными.

50. В Соединенных Штатах в качестве метода контроля за установлением цен естественными монополиями часто применяется регулирование прибыли таких монополий или допустимой нормы прибыли на активы (известное как регулирование нормы прибыли). Хотя этот метод имеет то преимущество, что он может применяться относительно легко, он мало содействует повышению эффективности и совершенствованию технологии и, кроме того, может способствовать возникновению излишних мощностей или предоставлению ненужных или дорогостоящих услуг. При этом также могут возникать трудности и в определенной степени произвольность и непоследовательность при определении того, какой уровень прибыли является справедливым и разумным.

51. В настоящее время в Соединенных Штатах в ряде отраслей применяется регулирование на основе "ценовых ограничителей" (известных так же, как "регулирование стимулов"). Сходные методы начали применяться также во Франции для регулирования установления цен некоторыми естественными монополиями среди ГП. Такие "ценовые ограничители" аналогичны методам, применяемым в Соединенном Королевстве, в соответствии с которыми, как правило, устанавливается верхний предел ежегодного увеличения цен монополий в течение пятилетнего периода (по истечении которого этот предел пересматривается) в отношении отдельных услуг или набора услуг. Расчет такого верхнего предела осуществляется посредством вычета определенного числа процентных пунктов из увеличения индекса розничных цен (формула $RPI-X$); фактор X может быть выше, чем темпы инфляции, что ведет к снижению цен в реальном выражении. На практике не существует четкого разграничения между ценовыми ограничителями и регулированием норм прибыли естественных монополий (поскольку предполагаемая норма прибыли является важным фактором при определении верхнего предела), однако то обстоятельство, что верхний предел цен устанавливается на фиксированный период времени, обеспечивает фирмам гибкость и стимулы для снижения издержек без необходимости незамедлительного снижения цен и позволяет распределять выгоды от повышения эффективности между производителями и потребителями после завершения этого периода. Вместе с тем успешное применение ценовых ограничителей зависит от того, могут ли регулирующие органы получать точную информацию от регулируемых компаний, оценивать ее, устанавливать подлежащий верхний предел на несколько лет вперед (с учетом того, какими должны быть издержки) и придерживаться этих верхних пределов даже в том случае, если монополия получает значительно более высокую, чем предполагалось, прибыль. Поскольку ценовые ограничители могут вести к снижению капиталовложений и уровня обслуживания, возникает также необходимость регулирования качества услуг.

52. В Соединенном Королевстве в целях упрощения задачи установления верхнего предела цен иногда используется метод "эталонной конкуренции", заключающийся в сопоставлении

издержек и цен различных региональных естественных монополий. В секторе водоснабжения применяются, кроме того, специальные методы контроля за слияниями, с тем чтобы слияния региональных предприятий водоснабжения не становились фактором, препятствующим вышеупомянутому сопоставлению. Аналогичный метод "сравнительной конкуренции" применяется в Германии (с той оговоркой, что для сопоставления выбираются рынки, где существует конкуренция). Осуществляя контроль за ценовыми злоупотреблениями со стороны какой-либо естественной монополии, Федеральное управление по делам картелей учитывает существующие на конкурентных рынках цены, являющиеся сопоставимыми с точки зрения продукции, географического охвата или периода времени. Для органа по вопросам конкуренции, который призван обеспечивать эффективность экономики в целом, такой ориентирующийся на конкуренцию критерий теоретически может быть более подходящим, чем учет только лишь прибыли отдельного монополиста. На практике опыт Германии показывает, что зачастую трудно найти достаточно сопоставимые рынки. Тем не менее было установлено, что контроль за злоупотреблениями, основанный на сопоставлении рынков, не сдерживает новые инвестиции или выход на рынок новых фирм 45/.

53. С другой стороны, в рамках обеих систем, т.е. основанных на норме прибыли и ценовых ограничителях, регулирующие органы иногда устанавливают в отношении некоторых услуг цены, превышающие тот уровень, который может считаться обоснованным исходя из собственных издержек монополии (поскольку монополия к тому времени уже окупит значительную часть своих расходов на капитальное оборудование) или даже исходя из издержек на замену капитального оборудования, в целях поощрения доступа на рынок для предоставления таких услуг или для того, чтобы предотвратить уход с рынка существующих конкурентов. Поскольку естественные монополии наиболее часто существуют в отраслях с крупными распределительными сетями, доступ к которым необходим потенциальным конкурентам, регулирующие органы должны также решать вопросы распределения сегментов рынка между новыми фирмами, обеспечивать их безотказную взаимосвязь с существующими сетями, контролировать цены и условия такой взаимосвязи и не допускать получения монополиями излишне большого объема информации об операциях конкурентов в процессе предоставления такого доступа, а также не допускать вступления в тайный сговор монополии и новых фирм, проникающих на рынок. Кроме того, важно не допускать, чтобы монополии осуществляли перекрестное субсидирование смежных областей за счет монополизированных областей, учитывая при этом регулятивные обязательства монополии осуществлять "всеобщее обслуживание" всех потребителей (что достигается на основе перекрестного субсидирования менее прибыльных базовых услуг для некоторых потребителей). В целом регулирующим органам необходимо осуществлять "асимметричное регулирование" деятельности монополии и ее конкурентов, с тем чтобы преодолеть те преимущества, которыми обладает монополия. Регулирующие органы в ряде стран начинают, таким образом, создавать в определенном смысле "управляемую конкуренцию", которая, как ожидается, сможет приобрести саморазвивающийся характер и в долгосрочном плане сможет обеспечить динамичный рост эффективности и снижения цен. В силу внутренней противоречивости такого подхода, а также в силу соображений, касающихся экономического эффекта масштаба, стремления избежать неполной загрузки мощностей, факторов, стимулирующих инвестиции и обеспечивающих надежность поставок, и ввиду универсального характера обслуживания ряд развитых стран сталкиваются с трудностями при

регулировании естественных монополий, и в этой связи существует расхождение мнений относительно того, насколько возможна и целесообразна конкуренция в ряде отраслей, где существуют естественные монополии 46/.

54. Для разных отраслей и стран ответы на эти вопросы будут неодинаковыми, однако, по общему мнению, во многих странах во многих отраслях, где существует естественная монополия, конкуренция может создаваться лишь на поэтапной основе. Однако это справедливо не во всех случаях: например, в секторе связи в Азии было сочтено, что разрыв между нынешним уровнем предложения и потенциальным уровнем спроса настолько велик, что пока еще не следует опасаться появления излишка мощностей, что уже сама радикальная либерализация привлечет значительный объем капитала, необходимого для модернизации сетей, и что необходимо регулировать деятельность данной отрасли для обеспечения взаимосвязи и предотвращения злоупотреблений 47/. Тем не менее в большинстве развивающихся и других стран основная проблема по-прежнему заключается в отсутствии административного потенциала для принятия правильных решений относительно способов и темпов либерализации и регулирования. Поскольку в большинстве развивающихся и других стран покупательная способность является ограниченной, а потребности в инвестициях в инфраструктуру – огромны, ресурсы и административный опыт ограничены, мало данных об издержках (кроме того, сложно прогнозировать издержки в обстановки дерегулирования и высокой инфляции) и недостаточно предприятий, способных эффективно конкурировать в неосновных монопольных областях, соответствующим органам во многих развивающихся и других странах, разумеется, будет нелегко решать столь сложные задачи. Кроме того, зачастую естественные монополии в таких развивающихся странах могут контролироваться транснациональными корпорациями (ТНК), которые располагают возможностями для трансфертных ценовых злоупотреблений, что в еще большей степени затрудняет задачу точного определения их издержек.

55. В большинстве стран предоставление услуг естественными монополиями традиционно входит в сферу ответственности правительства, что отчасти объясняется тем, что это может облегчить контроль за злоупотреблениями со стороны монополий. Естественная монополия, находящаяся в частных руках, в большей степени, чем ГП, склонна к установлению высоких цен. Вместе с тем проблема регулирования установления цен естественными монополиями и их антиконкурентного поведения существует даже в тех случаях, когда такие монополии принадлежат государственным учреждениям или ГП, и могут возникать противоречия между функциями государства как регулятора и как собственника, в связи с чем требуется максимальная транспарентность регулирования. В отличие от частных фирм ГП могут иногда устанавливать цены ниже себестоимости (в целях ограничения доступа на рынки). Хотя в настоящее время ГП шире применяют практику установления цен на коммерческой основе (зачастую по формуле расширенных издержек), реально это может означать лишь сокрытие неэффективности производства и монопольного положения 48/. Таким образом, необходимо создание отдельных институциональных единиц для наблюдения за установлением цен ГП. Так, например, во Франции некоторые естественные монополии регулируются в рамках трехлетних "контрактных планов", устанавливающих цены, показатели эффективности и производственные показатели.

56. С учетом того, что развивающимся и другим странам необходимо привлечь как можно больше частного капитала для инвестирования в инфраструктуру, в неосновных монопольных областях им следует избегать предоставления монопольных прав какому-либо одному инвестору, будь то ГП или частная фирма. По этой причине, а также в целях предотвращения злоупотреблений рыночным влиянием во многих случаях может быть целесообразным отделение секторов, в которых имеются элементы состязательности, от систем или сетей, монопольных операторов. В секторах, где присутствуют элементы состязательности, может быть создана конкуренция путем выдачи лицензий, предоставляющих доступ к сети другим поставщикам 49/. Это часто может совпадать с разделением вертикальной структуры фирмы, обладающей монополией. Так, например, закупка газа у производителей и продажа газа потребителям могут быть отделены от распределительных сетей, что позволит создать конкуренцию как на рынке производителей, так и на рынке потребителей и уменьшит имеющиеся у распределителей стимулы к установлению антиконкурентных условий доступа. Другой полезной структурной мерой может быть расчленение крупной национальной монополии на более мелкие региональные монополии. Как вертикальная, так и горизонтальная демонополизация была осуществлена в Аргентине и Соединенном Королевстве после приватизации некоторых ГП. Географическая демонополизация полезна не только тем, что она обеспечивает "эталонную конкуренцию", но и тем, что она позволяет создать конкуренцию в областях, находящихся на границе региональных монополий. В Германии Федеральное управление по делам картелей определило, что заключенное между двумя поставщиками газа эксклюзивное соглашение о границах, исключающее возможность поставки газа одним поставщиком в регион, в который осуществляет поставки другой поставщик, является несовместимым с законом о конкуренции Европейского союза 50/. Хотя справедливо то, что применение таких структурных мер иногда может быть сопряжено с трудностями в силу эффекта масштаба или размера или в силу возможного сдерживающего влияния на инвесторов, менее крупный объем капиталовложений может в действительности привлечь большее число инвесторов. В тех случаях, когда фирмам, желающим проникнуть на рынок, требуются механизмы взаимосвязи, эффект масштаба может быть утрачен, если этим фирмам не удастся получить такие механизмы на приемлемых условиях. Так, в Венгрии в целях мобилизации необходимых крупных капиталовложений ГП, занимавшие монопольное положение в электроэнергетике, были разбиты на восемь компаний по производству электроэнергии и шесть региональных распределительных фирм, большинство из которых будут приватизированы 51/.

57. Правительства, не имеющие опыта официального регулирования, могут постепенно приобрести такой опыт на основе практики предоставления подрядов на оказание коммунальных услуг 52/, при этом функция регулирования будет заключаться в разработке показателей экономической деятельности, указываемых в договоре, и контроле за их соблюдением. Такие показатели могли бы включать цены или норму прибыли и качество услуг, а элемент конкуренции мог бы привноситься путем предоставления права на управление монополией через процедуру торгов 53/. Преимущество такого "договорного регулирования" заключается в том, что оно обеспечивает для инвесторов более предсказуемые условия, чем общее регулирование 54/, допускает возможность внесения изменений в договор по взаимному соглашению и не требует создания отдельного нового регулирующего учреждения. Такая система создана, например, во Франции.

Муниципальные функции по предоставлению услуг передаются частным фирмам на основе договора. В качестве одного из возможных путей решения этой проблемы странам с развивающейся рыночной экономикой предлагается применять двойной подход: контролировать цены естественных монополий в тех областях, где они уже предоставляют услуги, путем регулирования нормы прибыли или контроля за ОДП господствующих фирм и одновременно давать им возможность заключать контракты с потребителями на предоставление новых услуг, не регулируя при этом цены и условия. Ценовые ограничители можно будет ввести позднее, когда экономика станет более зрелой, а тенденции в области издержек и производительности в соответствующих отраслях – более предсказуемыми 55/. Такие методы "приростной приватизации" все шире применяются в отношении новых услуг, например в мировом секторе связи, а также в электроэнергетике в Азии и Восточной Европе 56/, причем зачастую на основе контрактов на строительство, владение и эксплуатацию или на строительство, эксплуатацию и передачу. Кроме того, можно было бы изучить возможность создания совместных предприятий с участием государственного и частного секторов, принимая во внимание неэффективность, которой иногда характеризуются совместные предприятия (этот вопрос рассматривается в Исследовании о концентрации).

58. Вместе с тем такие методы будут все же требовать тщательно организованного и эффективно осуществляемого регулирования. Хотя варианты решений будут зависеть от конкретных проблем, стоящих перед каждой страной, весьма полезным было бы техническое сотрудничество между странами, накопившими опыт в этой области, и другими странами, желающими наладить в различных отраслях, где существуют естественные монополии, эффективное и реально возможное регулирование конкуренции и/или ценообразования в пределах имеющихся в их распоряжении ресурсов. В этом отношении для целей эталонной или сравнительной конкуренции весьма полезным могло бы быть международное сопоставление цен.

59. Одним из факторов, который необходимо учитывать развивающимся и другим странам при выборе надлежащих режимов регулирования, может быть то, каким образом они будут влиять на внешнюю торговлю и инвестиции. В Австралии, по имеющимся данным, одной из основных причин предоставления некоторым фирмам лицензий, позволяющих им конкурировать с компанией "Телстра" – бывшей государственной монополией в области связи, – стало стремление развивать конкуренцию на внутреннем рынке этой отрасли, с тем чтобы она смогла более успешно конкурировать в Азиатском регионе. С другой стороны, решения компании "Телстра" относительно начала операций в регионе на основе совместных действий с местными фирмами-операторами, приобретения акций иностранных компаний или ведения с ними конкурентной борьбы во многом будут зависеть от того, каким образом осуществляется регулирование в различных странах 57/. Устойчивость ценообразования действительно играет ключевую роль как в стимулировании иностранных инвестиций, так и в извлечении из них максимальных выгод. Как полагают, в ходе приватизации ГП в секторе связи в Аргентине отсутствие надежного режима регулирования, гарантирующего стабильность цен, заставило предоставить ГП излишне благоприятные продажные цены и тарифы, с тем чтобы компенсировать инвесторам возможный риск 58/. Если в какой-либо стране тарифы коммунальных предприятий, обладающих естественной монополией, значительно выше, чем международные цены, это может негативно повлиять на ее

конкурентоспособность в других экономических секторах и тем самым на ее способность привлекать инвесторов.

60. В ряде развивающихся и других стран началось создание регулирующих структур, аналогичных тем, которые существуют в развитых странах. Так, например, в Малайзии были созданы регулирующие органы, деятельность которых охватывает приватизированные секторы, где существуют естественные монополии. Такие органы защищают интересы потребителей и обеспечивают развитие здоровой конкуренции. Даже в то время, когда монополия в области связи все еще принадлежала ГП, было указано на существование проблем, связанных с расходами на регулирование (при установлении цен используется формула $RPI-X$), с информационной асимметрией между фирмой и регулирующим ее органом, а также с препятствующим доступу потенциальных конкурентов поведением в отношении "сетей добавленной стоимости" 59/. В настоящее время Малайзия намерена выдать лицензию на предоставление услуг в области связи другой фирме, с тем чтобы обеспечить конкуренцию и стимулировать капиталовложения 60/. Аналогичные регулирующие структуры были созданы в Аргентине, Колумбии, Перу и Чили. В секторе связи Ямайки выбор был сделан в пользу регулирования нормы прибыли (см. следующую главу).

61. В Польше Антимонопольное управление вынуждено рассматривать многочисленные случаи злоупотреблений господствующим положением со стороны естественных монополий в таких сферах, как муниципальное водо-, электро- и газоснабжение и службы канализации, а также транспортные услуги и сети связи 61/. Управление принимает меры по разработке будущего правового регулирования таких секторов, создавая соответствующие учреждения и занимаясь подготовкой персонала, и выпускает коммюнике с изложением подхода, применяемого им в некоторых из этих секторов. Кроме того, Управление имеет своих сотрудников среди руководящего состава ГП, являющихся естественными монополиями. В целях разделения национальной монополии в области связи на небольшие региональные компании и поощрения доступа на этот рынок новых участников был принят новый закон 62/.

62. Таким образом, для развивающихся и других стран выбор подхода к регулированию естественных монополий является нелегкой задачей. Предпочтительным может быть сочетание нескольких подходов в зависимости от состояния рынка в отдельных отраслях и странах, а также уровня развития и наличия административного потенциала и соответствующих учреждений. Должен быть достигнут определенный баланс между необходимостью обеспечить достаточную гибкость, позволяющую постепенно накопить опыт в этой области, и потребностью инвесторов в установлении предсказуемого режима. Тем не менее, независимо от того, какой подход будет выбран, эти страны могли бы придерживаться некоторых общих принципов. К их числу могли бы относиться принципы, рекомендованные Специальной рабочей группой по сравнительному анализу опыта в области приватизации, а именно: а) создание четкой системы регулирования производства услуг в каждом секторе со всесторонне разработанными правилами поведения государства, производителя услуг и потребителя; б) создание системы регулирования и регулирующего органа до приватизации соответствующего коммунального предприятия; в) создание рыночных структур для обеспечения максимальной конкуренции; г) создание компетентных

регулирующих органов и обеспечение их независимости от политического вмешательства;

e) обеспечение того, чтобы процедуры, применяемые регулирующими органами, были транспарентными и чтобы их решения предавались гласности; и f) рационализация структур смежных отраслей с целью сведения к минимуму числа регулирующих органов и обеспечения того, чтобы работа этих органов отвечала высоким техническим требованиям 63 / .

Глава IV

КОНКУРЕНЦИЯ, ПРИВАТИЗАЦИЯ И ДЕМОНОПОЛИЗАЦИЯ

63. Как указывалось в предыдущей главе, создание конкуренции не всегда возможно в том случае, когда речь идет об основных областях деятельности естественных монополий. Однако в тех отраслях, где присутствуют элементы состязательности (на которых в основном сосредоточено внимание в настоящей главе), создание конкуренции является залогом успеха приватизации: хотя вопросы собственности имеют немаловажное значение, роль конкуренции в повышении эффективности еще более значительна 64/. Временные рамки создания конкуренции могут быть различными. На этапе подготовки к приватизации ГП могут быть подвергнуты конкуренции ("демонополизированы") путем либерализации регулятивных барьеров для доступа, отказа от субсидирования ГП, включения их в сферу контроля за ОДП или разделения крупных ГП с целью снижения их влияния на рынке. В качестве альтернативного варианта такие меры могут приниматься одновременно с началом приватизации, что позволит избежать превращения государственных монополий в частные. Выбор условий приватизации также может осуществляться с учетом задачи создания максимального уровня конкуренции. Третий возможный вариант заключается в поддержании или даже укреплении монопольных позиций ГП или определенных мер, обеспечивающих ему господствующее положение на рынке до тех пор, пока оно не приватизировано, и отмене таких мер на более позднем этапе.

64. Некоторые развивающиеся и другие страны предпочитают осуществлять демополизацию ГП до приватизации. Например, в Китае данные о снижении прибыли в секторах, в которых монопольные позиции ГП были ликвидированы и где на рынок вышло большое число новых участников, не являющихся ГП, свидетельствуют о росте конкуренции в этих секторах. Прибыль не уменьшилась в некоторых секторах, где господствующее положение сохраняют монополии 65/. В Мексике в соответствии с рекомендациями федеральной комиссии по вопросам конкуренции было объявлено, что после отмены монополии ГП в области связи пользователи смогут обращаться за услугами дальней связи к конкурирующим компаниям без необходимости использования специальных кодов и будет оперативно обеспечиваться взаимосвязь между такими компаниями и местными сетями 66/. Кроме того, в Мексике введен контроль за ОДП со стороны ГП, обладающими монополией. В соответствии с новым мексиканским Законом о конкуренции 67/, хотя "стратегические направления деятельности" ГП (в указанных в законе секторах) не относятся к юрисдикции органа по вопросам конкуренции, деятельность ГП в других секторах подлежит контролю за ОДП, а государственные органы на федеральном уровне, на уровне штатов и на муниципальном уровне должны придерживаться положений Закона о конкуренции при предоставлении концессий на оказание коммунальных услуг, связанных с использованием общественных товаров. Недавно орган по вопросам конкуренции потребовал от нефтяной компании, являющейся ГП, предоставлять концессии на эксплуатацию автозаправочных станций всем мексиканцам без какой-бы то ни было дискриминации 68/. Аналогичным образом в Чили было возбуждено несколько дел против ГП, обладающего монополией в секторе телефонной связи (которое с тех пор было приватизировано), на том основании, что оно создавало препятствия для взаимосвязи частных фирм 69/.

65. Другие страны предпочитают осуществлять демонополизацию одновременно с приватизацией. Как отмечалось в предыдущей главе, российская программа по Демонополизации экономики Российской Федерации осуществляется параллельно с приватизацией ГП. В некоторых странах органы по контролю за ОДП принимают меры для обеспечения того, чтобы приватизация осуществлялась в условиях защиты конкуренции или предотвращения злоупотреблений. Например, в Германии Федеральное управление по делам картелей неоднократно обращалось к "Трейхандальштальт" (агентству по приватизации в восточных районах) с возражениями против продажи того или иного ГП, занимающего господствующее положение на рынке. В одном из случаев оно вынуждено было прибегнуть к мерам контроля за слияниями с целью недопущения такого рода продажи 70/. В бывшей Чехословакии орган по вопросам конкуренции дал разрешение на приобретение франко-швейцарским консорциумом контрольного пакета акций ГП, обладавшего монополией в сфере производства шоколада, при том условии, что в течение последующих пяти лет цены не будут превышать издержки на сырье и материалы более чем на 50% 71/. В некоторых случаях сам процесс приватизации проходил в условиях конкуренции. Так, например, в России "малая приватизация" (приватизация мелких предприятий) осуществлялась в основном посредством конкурентных торгов и аукционов, а также путем продажи активов предприятий уже арендующим их предпринимателям. В настоящее время на долю мелких фирм приходится более двух третей приватизированных предприятий 72/. Специальная рабочая группа по сравнительному анализу опыта в области приватизации рекомендовала использование конкурентных торгов в максимально возможном масштабе в процессе приватизации как для вариантов без переуступки прав собственности, так и для вариантов с переуступкой прав собственности 73/. Успех конкурентных торгов, несомненно, будет зависеть от того, имеется ли достаточное число конкурентов, желающих получить контракт, и от того, способны ли правительства обеспечить, чтобы в процессе торгов не применялась практика вступления в тайный сговор или недопущения конкурентов. В этом отношении важную роль могли бы играть органы по вопросам конкуренции.

66. Тем не менее, несмотря на то, что развитие конкуренции является одной из прямых или косвенных целей приватизации, на практике в развивающихся и других странах этому аспекту до сих пор не придавалось большого значения. Сконцентрированные рыночные структуры зачастую сохраняются или даже усиливаются, в особенности там, где объектом приватизации являются крупные фирмы, обладающие сильными позициями на рынке 74/. Редко используются специальные процедуры или меры для оценки того, не были ли государственные монополии попросту преобразованы в частные монополии даже в тех развивающихся странах, где действуют законы о конкуренции. Органы по вопросам конкуренции зачастую не обладают полномочиями контролировать процесс приватизации или даже проводить консультации с органами по вопросам приватизации. Это, возможно, объясняется тем, что изначально предполагалось, что приватизация в сочетании с уменьшением регулирования барьеров для доступа, а также общим процессом экономической реформы будет достаточной для обеспечения развития конкурирующих рыночных сил. Кроме того, возможно, проявляется нежелание дробить крупные приватизируемые ГП, поскольку это может затруднить их продажу, снизить продажную стоимость, уменьшить их готовность к осуществлению инвестиций, снизить их эффективность или уменьшить готовность покупателей к дальнейшим инвестициям в эти предприятия. Одна из ключевых

проблем приватизации в более бедных развивающихся и восточноевропейских странах заключается в несоответствии между большим числом подлежащих продаже ГП и отсутствием достаточного числа предпринимателей (включая иностранные фирмы), заинтересованных в приобретении ГП, располагающих необходимыми финансовыми ресурсами для его приобретения и дальнейших инвестиций и способных эффективно эксплуатировать его 75/. В любом случае в развивающихся и других странах в силу сконцентрированного характера экономики и недостатка покупателей единственными имеющимися покупателями, располагающими соответствующими средствами, могут оказаться те, кто уже занимает господствующее положение на рынке, позволяющее им мобилизовать необходимый капитал. Подобные проблемы могут усугубляться в том случае, если приватизация осуществляется в спешном порядке без учета сдерживающих факторов структурного характера и емкости экономики (в особенности в тяжелых экономических условиях осуществления программ стабилизации и структурной перестройки). Так, например, в ходе первых шагов по приватизации в Чили в 70-е годы проблемы в сфере кредита, а также стремительные темпы и масштабы приватизации привели к продаже ГП олигополиям, имеющим доступ к международным рынкам капитала (ввиду их предполагаемой кредитоспособности). Это вызвало рост концентрации рынка 76/. В Республике Корея приватизируемые банки были приобретены крупными конгломератами, которые использовали ресурсы этих банков для покупки других приватизируемых фирм, а также для взятия под свой контроль других фирм 77/.

67. В некоторых случаях масштабы деконцентрации и демонополизации, которые могут быть осуществлены при приемлемом уровне финансовых издержек или снижения эффективности, ограничиваются в силу действия таких факторов, как экономический эффект масштаба и остаточная стоимость ГП, нехватка управленческих ресурсов или ориентация покупателей. Так, например, в Венгрии группой фермеров было выражено намерение оспорить продажу ГП – производителя масличных культур итальянской фирме на том основании, что в результате приватизации эта фирма станет обладать монополией и монополией. Однако, как отметил директор органа по вопросам конкуренции, в силу небольшого размера венгерского рынка дробить фирму перед приватизацией представляется экономически нецелесообразным 78/. В Польше, по имеющимся данным, попытки дробить подлежащие приватизации крупные фирмы оказали негативное воздействие на готовность инвесторов приобретать крупные сегменты рынка 79/. Особенно трудно процесс демонополизации может проходить в бывших странах с централизованной плановой экономикой, поскольку некоторые монополии могут являться единственными производителями или в силу того, что вертикальная интеграция может оставаться важным фактором обеспечения непрерывности поставок. В любом случае менее значимым может оказаться дробление фирм, производящих товары в таком экономическом секторе, который испытывает давление международной конкуренции. Вместе с тем, как указывается в предыдущих главах, дробление приватизируемых ГП иногда может быть весьма полезным как с точки зрения усиления конкуренции, так и с точки зрения повышения эффективности, а также может содействовать привлечению большего числа инвесторов.

68. Проблема демонополизации также тесным образом связана с вопросом корпоративного управления. Одним из методов обеспечения того, чтобы приватизированные фирмы контролировались теми, кто в состоянии делать это наилучшим образом, может быть

создание условий, как это было сделано в ходе приватизации во Франции, для образования "ядра" инвесторов (отечественных или иностранных), владеющих контрольными пакетами акций. В тех странах, где существует нехватка заинтересованных и компетентных покупателей, формирование такого "ядра" собственников, может, однако, привести к усилению концентрации уже и так сконцентрированных структур рынка и собственности (в частности, перекрестных акционерных пакетов и управленческих позиций). В определенных условиях такая ситуация может оказаться неизбежной, хотя этого, по возможности, следует избегать путем более широкого поиска подходящих покупателей (включая иностранных инвесторов). Для этого потребуются более пристальное наблюдение со стороны органов по вопросам конкуренции. Альтернативной системой корпоративного управления (хотя, возможно, и менее эффективной в условиях многих развивающихся и других стран) может стать использование банков в качестве органов по наблюдению, но и при этом существует риск монополизации финансовых ресурсов, в связи с чем вновь возникает необходимость в наблюдении со стороны органа по контролю за ОДП. Вместе с тем, в случае передачи или продажи ГП большому числу лиц на основе ваучерной приватизации (и в меньшей степени через открытую продажу акций) возникают вопросы относительно эффективности таких методов с точки зрения обеспечения управления и административной подотчетности. Решение этой проблемы в некоторых странах восточной Европы, в основе которого лежит разрешение инвестиционным фондам держать ваучеры и управлять ими от имени населения, также вызывает вопросы, касающиеся подотчетности таких фондов в отношении их контроля над приватизированными фирмами, возможности сговора и опасности того, что в дальнейшем возможные широкие распродажи ваучеров по низким ценам могут усилить рыночную концентрацию. В Чешской Республике такие опасения заставили государственные органы ограничить долю акций приватизированных фирм, находящуюся в руках инвестиционных фондов, установив для этой цели предел в 20%.

69. Связанные с конкуренцией проблемы могут осложняться в силу того, что в качестве условия приобретения ГП правительства зачастую предоставляют покупателям сниженные цены, льготы и субсидии или регулятивную защиту (в том числе на основе обмена долга на долю в акционерном капитале). Например, в Мексике при приватизации одной фирмы в области связи (основные пакеты акций которой были проданы американским и французским фирмам в области связи, а также одной отечественной группе) ей в обмен на крупные инвестиции была предоставлена шестилетняя монополия 80/. На Ямайке при продаже ГП-монополии в области связи одной английской фирме этой монополии была предоставлена эксклюзивная 25-летняя лицензия на обслуживание как отечественных, так и международных потребителей (с последующим возобновлением еще на 25 лет) и право устанавливать тарифы, позволяющие получать прибыль за вычетом налогов на уровне не менее 17,5% 81/. В некоторых странах Восточной Европы при приватизации ГП в секторах автомобилестроения и связи иностранные инвесторы-покупатели добивались (иногда с успехом) повышения тарифов, импортных квот или эксклюзивного права на государственные поставки 82/. При некоторых обстоятельствах избежать таких мер не представляется возможным, однако органы по вопросам конкуренции должны держать их в поле зрения, стараясь свести к минимуму риск, создаваемый для конкуренции. Так, например, в бывшей Чехословакии соглашение между правительством и совместным предприятием с участием национального органа в области связи и двух американских компаний в области связи, предоставляющее предприятию 20-летнюю монополию на обеспечение сотовой

телефонной связи и 10-летнюю неэксклюзивную лицензию на информационное обслуживание, было одобрено органом по вопросам конкуренции в силу необходимости привлечь крупные инвестиции. Вместе с тем этот орган отказался утвердить предоставление предприятию эксклюзивных прав на маркетинг данных услуг, поскольку это подрывало бы будущую конкуренцию 83/. Вопрос о субсидиях иностранным инвесторам и об их защите подробнее рассматривается в следующей главе.

70. Контроль за ОДП после приватизации может помочь компенсировать неудачные первые попытки демополизации, предпринятые до или во время приватизации. В принципе, контроль за ОДП приватизированных фирм должен быть таким же, как и в случае любой другой фирмы. Однако от органов по вопросам конкуренции, возможно, будет требоваться особое внимание в том случае, если приватизированная фирма сохраняет господствующие позиции на рынке в силу, например, ее большого размера, известности ее продукции, ее финансового потенциала (позволяющего ей хищнически вести себя на рынке), вертикальной интеграции, замкнутости вертикальных структур, субсидий или защиты в сфере регулирования. Вместе с тем осуществление контроля после приватизации, по всей видимости, может быть облегчено, если на том этапе, когда соответствующая фирма еще являлась собственностью государства, были приняты надлежащие упреждающие меры. Речь, в частности, идет о структурных мерах по разделению фирмы, которые органы по вопросам конкуренции, как правило, неохотно применяют в отношении фирм частного сектора. В целом, чем раньше будут приняты меры по демополизации, тем легче будет осуществлять последующий контроль. В сравнении с демополизацией, осуществляемой после приватизации, меры по демополизации, принимаемые одновременно с приватизацией, обычно являются более оптимальной альтернативой. С другой стороны, коренные изменения, которым подвергается фирма в том случае, если приватизация и демополизация осуществляются параллельно, могут иногда дестабилизировать фирму и ставить ее в невыгодное с точки зрения конкуренции положение на рынке. Кроме того, давление со стороны потенциальных покупателей ГП может затруднить параллельное осуществление демополизации одновременно с приватизацией.

71. Напротив, демополизация до приватизации (особенно если она осуществляется поэтапно и в сочетании с реформами, направленными на повышение эффективности) может позволить ГП в определенной мере подготовиться к тому, чтобы выдержать всю силу конкуренции в качестве фирмы частного сектора. Правительство может стимулировать таким образом эффективное и долгосрочное развитие конкуренции на рынке, не подвергаясь при этом прямому давлению, обусловленному необходимостью удовлетворить потенциальных покупателей и продать ГП по максимальной цене. Осуществление демополизации до приватизации предоставит также органам по вопросам конкуренции более широкие возможности для уяснения положения в области конкуренции в соответствующем секторе; зная это положение, можно будет сделать рекомендации относительно такого способа приватизации ГП, который способствовал бы росту конкуренции. В Польше, например, проводятся анализы рынка и исследования перспектив развития отдельных промышленных секторов, с тем чтобы можно было выбрать метод и стратегию приватизации и выработать политику в области иностранных инвестиций 84/. С другой стороны, даже если ГП оказывается в условиях конкуренции, распространение одинакового режима на ГП и частные фирмы может стать для правительств весьма трудной задачей. Между функциями

государства как регулятора и собственника существует противоречие. В силу этого возрастают требования в отношении беспристрастности и независимости органа по вопросам конкуренции, которые должны уважаться в системе государственного управления. Необходимость "демонополизации" ГП до приватизации важна еще и потому, что процесс приватизации часто оказывается трудным и медленным в развивающихся и других странах, в особенности когда речь идет о крупных ГП. Однако не всегда практически возможно осуществить демонаполизацию до приватизации, поскольку она может оказаться неэффективной или если правительство испытывает на себе давление, вынуждающее его как можно скорее осуществить приватизацию.

Глава V

ПОЛИТИКА В ОБЛАСТИ КОНКУРЕНЦИИ И ЛИБЕРАЛИЗАЦИЯ ТОРГОВЛИ И ИНОСТРАННЫХ ИНВЕСТИЦИЙ

A. Влияние прямых иностранных инвестиций на конкуренцию

72. В последние годы в развивающихся и других странах происходила широкая либерализация режима иностранных инвестиций. Либерализация часто проводилась в сочетании с реформами систем налоговых, финансовых и прочих стимулов. Подобные меры (а также либерализация других регулятивных барьеров и приватизация) способствовали увеличению потоков прямых иностранных инвестиций (ПИИ) в некоторые из этих стран, в то время как многие страны, где была также проведена либерализация, не смогли получить существенно большего объема инвестиций. В большинстве развивающихся стран ПИИ составляют малую часть всех инвестиций, однако ПИИ играют гораздо более важную роль в ряде секторов, требующих относительно высокой квалификации рабочей силы, таких, как электронная промышленность, автомобилестроение, фармацевтическая промышленность или нефтяная промышленность (а также в некоторых первичных секторах в ряде стран) 85/.

73. Оценивая рыночные позиции ТНК, следует также учитывать, что часть ПИИ направляются в сферу производства товаров на экспорт и не затрагивают конкуренцию на отечественных рынках конечной продукции. С другой стороны, следует отметить, что источники ПИИ характеризуются высокой степенью концентрации (в особенности в стоимостном выражении) и что существуют обширные сети стратегических союзов ТНК. На долю примерно 1% ТНК приходится около половины всех ПИИ, направляемых из стран их базирования, и на долю крупнейших 100 ТНК приходится около одной трети общемирового объема ПИИ 86/. Кроме того, большинство развивающихся и других стран привлекают к себе меньшее число ТНК и меньший объем ПИИ по сравнению с развитыми странами. Доля МСП в ПИИ невелика в стоимостном выражении, но при этом она выше с точки зрения числа филиалов. Например, что касается фирм, базирующихся в Соединенных Штатах, то лишь 4% активов всех зарубежных филиалов контролировалось в 1990 году МСП, однако 28% материнских компаний – ТНК являлись МСП и контролировали 7% зарубежных филиалов 87/. Вместе с тем МСП из развитых стран предпочитают направлять инвестиции в другие развитые страны. Тем не менее относительное значение ПИИ, осуществляемых МСП из развитых стран, продолжает неуклонно возрастать. В последние годы также значительно увеличился объем ПИИ фирм из некоторых развивающихся и других стран. Благотворное влияние конкуренции со стороны МСП развитых стран снижается в результате того, что они обычно производят ограниченный ассортимент продукции и ориентируются на узкие сегменты рынка, что позволяет им занимать относительно прочные позиции в таких сегментах. Так, 32% филиалов мелких ТНК в развивающихся странах относятся к олигополистическим отраслям, и хотя 72% мелких ТНК конкурируют с крупными фирмами, более половины мелких ТНК, действующих в некоторых отраслях, не составляют конкуренции крупным ТНК 88/. Однако МСП развитых стран (а также инвесторы из развивающихся и других стран) могут также конкурировать между собой, а также с местными фирмами. Расширение круга иностранных инвесторов в плане их размеров, стран происхождения и

секторальной специализации должно расширить сферу рыночного влияния этих МСП (а также их конкурентов и клиентов), что будет содействовать развитию конкуренции. Усилению конкуренции будет также способствовать дальнейшее снижение барьеров для иностранных инвестиций, что должно особенно благоприятствовать доступу на рынки других иностранных инвесторов помимо крупных ТНК (поскольку крупные ТНК обычно лучше подготовлены к преодолению барьеров для доступа).

74. В тех секторах, где имеется значительный объем ПИИ, вложенных в производство товаров для реализации на отечественном рынке, такие инвестиции, как правило, оказывают значительное воздействие на конкуренцию, поскольку средний размер иностранных филиалов ТНК в развивающихся странах превышает размеры их местных конкурентов 89/. Кроме того, филиалы ТНК зачастую располагают большими финансовыми средствами, более эффективны и рентабельны. Чаще всего они действуют в имеющих относительно глобальный характер обрабатывающих отраслях, требующих высокого технологического уровня, больших капиталов и опыта в области маркетинга, в вертикально интегрированных отраслях с собственной ресурсной базой (в меньшей степени) и в ключевых секторах сферы услуг. Даже в тех случаях, когда отечественные фирмы имеют примерно такой же размер или степень диверсификации, как филиалы ТНК, или приобретают опыт сопоставимого с ними уровня, последние зачастую все же оказываются более конкурентоспособными в силу того, что они являются частью крупных международных структур. Глобальные операции ТНК, как правило, характеризуются более глубокой вертикальной интеграцией, чем операции чисто национальных фирм, и они зачастую заключают эксклюзивные соглашения со своими поставщиками и/или потребителями 90/. Несмотря на это, в ряде случаев местные фирмы развивающихся стран могут быть столь же эффективны, как и филиалы ТНК (или даже более эффективны), в частности, за счет лучшего знания местных условий, административной автономии и большей свободы в выборе источников технологии и факторов производства.

75. В результате первоначального прихода на рынок иностранных инвесторов зачастую происходит уменьшение промышленной концентрации и усиление конкуренции, что ведет к снижению цен уже присутствующих на рынке фирм (такowymi могут являться как отечественные фирмы, так и другие фирмы с иностранной собственностью). Это особенно проявляется в тех случаях, когда конкуренты инвесторов в ответ на вступление на рынки новых компаний начинают повышать свою собственную эффективность. Чем выше барьеры для доступа на рынок и чем сильнее позиции уже действующих на нем фирм, тем более полезными могут оказаться иностранные инвесторы как "инструмент конкуренции", поскольку они обладают потенциалом преодоления таких барьеров. Так, в частности, на рынках, где господствуют ТНК, наиболее эффективным с точки зрения поощрения конкуренции может оказаться вступление на рынок новой ТНК с аналогичным уровнем конкурентоспособности. Такая возросшая конкуренция либо сохранится, либо подвергнется негативному воздействию в результате ухода с рынка некоторых ранее присутствовавших на нем фирм, специализации или сговора между фирмами в соответствующем секторе или установления на рынке господства инвестора.

76. Многое зависит от того, каким образом входит инвестор на рынок, и от конкретных условий в отрасли и стране. Когда вхождение осуществляется путем инвестиций в новое

предприятие и филиал производит продукцию, не являющуюся новой для данной экономики, коэффициент концентрации, по крайней мере в краткосрочном плане, должен снизиться, а конкуренция возрасти. В том случае, когда инвестиции осуществляются в виде приобретения местной фирмы или создания с ней совместного предприятия, это может не оказывать быстрого воздействия на коэффициент концентрации: на практике приобретения или создания совместных предприятий могут повышать концентрацию там, где ТНК (через импорт) и местные фирмы конкурировали (или могли конкурировать) в одном секторе или где местная фирма, не будучи поглощенной, составляла бы сильную конкуренцию иностранному инвестору. Вместе с тем поглощения могут сопровождаться повышением конкуренции в результате появления более сильного конкурента.

77. Если на рынке уже существует определенный уровень конкуренции, вхождение на него ТНК, имеющей большой доступ к специализированным и дефицитным ресурсам, может снизить уровень соперничества. Вытеснение местных конкурентов иностранными инвесторами более вероятно там, где первые неэффективны или где рынок характеризуется малыми размерами. Так, например, в Кении приход иностранных фирм ослабил конкурентные позиции присутствовавших на рынке местных фирм 91/. Однако даже в тех случаях, когда усиление концентрации ведет к снижению конкуренции (что не обязательно), в конечном счете общее благосостояние может все же повыситься, если рост эффективности превысит потери из-за монополистического поведения, в особенности если высвобождаемые ресурсы используются более эффективно различными потребителями (что не произошло в Кении). Кроме того, как уже отмечалось в Исследовании о концентрации, воздействие вхождения на рынок иностранного инвестора зачастую снижается в результате появления двойственной рыночной структуры: олигополии ТНК, ориентирующейся на сегменты рынка с более высоким уровнем добавленной стоимости, и отечественных фирм, обслуживающих менее прибыльные сегменты, где требуется менее высокий уровень квалификации.

78. Вместе с тем, получив доступ на новые рынки, иностранные инвесторы могут создавать собственные барьеры на пути развития конкуренции или вытеснять конкурентов с рынка не на основе повышения эффективности, а за счет использования ОДП. Структура ТНК позволяет им осуществлять отдельные виды такой практики, в том числе установление дискриминационных цен со злоупотреблениями в области трансфертного ценообразования 92/, трансграничное субсидирование хищнического установления цен или внеценовую конкуренцию. В ходе проведенных в конце 70-х годов обследований ТНК, базировавшихся в нескольких развитых странах, было установлено, что манипуляции с трансфертными ценами являлись крайне распространенной практикой и что важным мотивом было установление цен ниже полной себестоимости с целью проникновения на рынки или получения конкурентных преимуществ иным способом. Недавние исследования показали, что крупные ТНК занимаются манипуляциями с трансфертными ценами реже, чем более мелкие ТНК, и что теперь фирмы, базирующиеся в Соединенных Штатах, в большей степени, чем ранее, склонны использовать рыночное ценообразование 93/. К числу примеров злоупотреблений с трансфертными ценами посредством завышения счетов относятся известные случаи "либрий-валий", связанные с выставлением швейцарской фармацевтической компанией завышенных счетов своим филиалам в нескольких странах 94/. В Латинской Америке ТНК, действующие в области производства электрооборудования, по имеющимся данным, используют перекрестное субсидирование, контроль каналов снабжения,

официальные и неофициальные сговоры, перекрестное участие в управлении, хищническое установление цен и антиконкурентные слияния 95/.

79. Часто существует положительная корреляция между долей иностранной собственности в промышленности развивающихся стран и индексами рыночной концентрации 96/. Это может отчасти объясняться тем, что ТНК содействуют повышению концентрации (это подтверждается на примере ряда случаев). Отчасти это может также объясняться тем, что для ТНК привлекательны те рынки, где существуют такие барьеры для доступа или экономический эффект масштаба, которые позволяют им получать прибыль выше среднего уровня (в экономике своих стран базирования ТНК также действуют в рамках олигополистических структур 97/. Кроме того, это может объясняться и тем обстоятельством, что ТНК обладают дефицитными управленческими, технологическими, финансовыми и организационными ресурсами. Так, в частности, применение КО на общей и постоянной основе может причинить конкуренции больше вреда, чем эквивалентные ограничения тарифного характера, поскольку они не позволяют иностранным поставщикам увеличивать объем продукции, поставляемой по импорту на данный рынок, в ответ на ценовый сговор отечественных производителей или поощряют к вступлению в сговор иностранных поставщиков и отечественные фирмы. Вклад импорта в развитие конкуренции на рынках развивающихся и других стран может иметь особенно важное значение, если учесть их сконцентрированный характер. С другой стороны, преждевременное или излишне поспешное вступление местных фирм таких стран в конкуренцию с низкотарифным импортом может подорвать молодые отрасли и привести к концентрации рыночного влияния иностранных экспортеров или торгово-посреднических фирм. Вместе с тем эффективность и конкурентоспособность национальных производителей будет подорвана и в том случае, если защита "молодых отраслей" будет осуществляться слишком интенсивно или чрезмерно долго, вследствие чего они будут ограждены от действия правил международной конкуренции и будет поощряться неправильное распределение ресурсов в пользу неконкурентоспособных секторов. По имеющимся данным, ТНК чаще всего сосредоточивают свои операции в секторах, где наиболее экономичными являются операции в объеме завода или фирмы и где существует экономический эффект масштаба, а также в наукоемких отраслях 98/. Вместе с тем концентрация не обязательно связана с присутствием ТНК, в особенности там, где их основными конкурентами являются филиалы других ТНК: исследование положения в фармацевтической промышленности Бразилии указывает на отсутствие такой связи, несмотря на то, что отрасль почти полностью контролируется фирмами с иностранным капиталом 99/.

В. Политика в области конкуренции и иностранные инвесторы

80. Для решения задачи контроля за ОДП со стороны иностранных инвесторов нет необходимости иметь специальные положения в законах о конкуренции (помимо положений о сборе информации и обеспечении соблюдения законов на экстерриториальном уровне, о чем будет сказано ниже). Применение законов о конкуренции в отношении поведения иностранных инвесторов должно происходить в соответствии с принципом национального режима, предусмотренного в комплексе по ОДП (пункт Е.3). Каких-либо свидетельств того, что иностранные инвесторы в большей степени, чем отечественные фирмы, прибегают к ОДП, по существу не имеется. Вместе с тем их поведение, судя по всему, может

требовать особо пристального внимания со стороны органов по вопросам конкуренции, поскольку они часто в состоянии приобретать сильное влияние на рынках, а их глобальная ориентация позволяет филиалам ТНК использовать виды практики, отличные от тех, которые могут применять независимые фирмы. Однако необходимо принимать во внимание, что ТНК могут считать некоторые виды практики (например, закупки по принудительному ассортименту) законным элементом своей глобальной стратегии конкуренции и в силу этого могут в качестве реакции на возможность расследования уменьшать или ограничивать свои инвестиции. Наряду с этим при определении того, являются ли или не являются злоупотреблениями действия или поведение, имеющие место между ТНК и их филиалами и не оказывающие ограничительного воздействия за пределами смежных предприятий, представляется также необходимым рассматривать, как это предусмотрено в Комплексе, вопрос о том, является ли такая практика нормальной в свете отношений между данными предприятиями. На практике в силу все большего многообразия нетрадиционных форм инвестиций, используемых ТНК, возможно, будет трудно определять приемлемый объем такого рода исключений и потребуются анализ каждого конкретного случая в отдельности. В Испании ведется расследование деятельности английской фирмы, занимающейся химикатами, в связи с повышением цен на ее продукцию, которая продавалась совместному предприятию, созданному с одной испанской фирмой, в целях, как утверждается, занижения доходов совместного предприятия 100/.

81. Вместе с тем иностранные инвесторы обычно не возражают против распространения на них правил в области конкуренции, если эти правила в целом соответствуют всеобщим принципам конкуренции и если это происходит оперативно и на гибкой основе с полным учетом соображений эффективности. Кроме того, они могут быть также заинтересованы в применении правил в области конкуренции против ОДП со стороны их конкурентов. Меры контроля за ОДП призваны сдерживать антиконкурентное поведение доминирующих фирм в ответ на проникновение на рынок иностранного инвестора, хотя при этом может возникать необходимость в проявлении гибкости в отношении слияний или создания совместных предприятий между доминирующими фирмами (или с иностранным инвестором), если это будет способствовать повышению их эффективности. Даже те ТНК, которые действуют на олигополистических рынках, по-прежнему испытывают воздействие конкуренции (в том числе хищнической) со стороны своих соперников по олигополии, что представляет для них источник серьезной неопределенности. Контроль в отношении злоупотреблений отдельных фирм, обладающих влиянием на мировых рынках, может фактически поощрять специализацию других крупных фирм, что ведет к повышению экономической эффективности. Одной из причин решения некоторых американских фирм в области электроники производить значительную часть исходных материалов в рамках собственной транснациональной сети, не полагаясь на независимых поставщиков, стало опасение того, что недобросовестные конкуренты могут не поставлять им самые передовые виды таких компонентов, используя их для производства своих собственных изделий 101/.

Принятие законов о конкуренции все большим числом стран и определенная степень согласованности национальных режимов в области конкуренции будут также способствовать созданию большей безопасности и стабильности для ТНК (и снижению опасности того, что страны будут стремиться привлекать иностранные инвестиции на основе отказа от проведения политики в области конкуренции или вялого и непоследовательного ее применения).

82. Однако, принимая во внимание, что концентрация повышается в результате привлечения иностранных инвесторов в отрасли с барьерами для доступа, усилия по снижению таких барьеров могут стать оптимальным средством содействия доступу на рынки как отечественных, так и иностранных фирм, что даст максимальный общеэкономический эффект от присутствия на рынке иностранных инвесторов. В силу того, что в некоторых случаях фирмы могут прибегать к ОДП благодаря наличию созданных правительствами барьеров для доступа, представляется более целесообразным корректировать правительственную политику, чтобы ликвидировать стимулы или возможности заниматься такой ОДП. В Германии, например, более половины расследований злоупотреблений в области цен касались фирм, действующих на жестко регулируемых рынках, таких, как фармацевтическая промышленность и энергоснабжение 102/. Сам факт наличия контроля за ОДП как гарантии может в определенной степени устранять опасения относительно злоупотреблений со стороны иностранных инвесторов, становясь таким образом аргументом, используемым органами по вопросам конкуренции в пользу либерализации режима иностранных инвестиций. В рамках решения этой задачи органы по вопросам конкуренции могли бы готовить аналитические обзоры рынков, облегчая тем самым принятие решений относительно того, следует ли осуществлять либерализацию в данном секторе, и если стоит, то когда и на каких условиях.

83. В ходе процесса реформ в развивающихся и других странах либерализацию импортной торговли целесообразно проводить до или одновременно с либерализацией контроля в отношении иностранных инвестиций, так чтобы иностранные инвестиции не направлялись главным образом в секторы, пользующиеся защитой. Вместе с тем, как уже отмечалось в предыдущей главе, потенциальные иностранные инвесторы в ряде случаев в качестве предварительных условий инвестирования требуют применения к ним особого протекционистского режима (в том числе отступлений от закона о конкуренции). Так, например, в Кении ряд ТНК в качестве условия инвестирования выдвигали требование о предоставлении им фактически эксклюзивных прав, а расследование деятельности фирм, заподозренных в применении ОДП, натолкнулось на угрозы изъятия инвестиций 103/. В Египте, согласно сообщениям, иностранные фирмы предъявили требования по представлению им защиты от предположительно демпингового импорта из Японии, поставив это в качестве условия продолжения своих операций в стране 104/. Требованиям такого рода по возможности следует противостоять, поскольку они могут превратить иностранные инвестиции в фактор, не способствующий, а противодействующий конкуренции. В тех же случаях, когда избежать протекционистских мер невозможно, они должны носить ограниченный, временный и обусловленный увеличением эффективности характер.

84. Кроме того, иностранным инвесторам зачастую предоставляются инвестиционные льготы или субсидии, чего, возможно, трудно избежать в существующих условиях конкурентной борьбы стран за иностранные инвестиции. Вместе с тем, осуществляя политику в области конкуренции в этой сфере, видимо, необходимо проявлять некоторую гибкость, в особенности в отношении программ субсидий и стимулов: если такие программы эффективно привлекают новых участников экономических отношений, они могут повышать, по крайней мере в краткосрочном плане, уровень насыщенности и конкуренции на рынках. С течением времени, однако, льготные возможности доступа часто становятся достоянием новых господствующих фирм, в том числе потому, что другим потенциальным инвесторам

уже не предоставляются льготы из опасений по поводу возникновения избытка мощностей, дестабилизации рынков и перекосов в распределении ресурсов. Правительствам необходимо в полной мере учитывать последствия предоставления (или непредоставления) льгот, субсидий или специальных протекционистских мер для конкуренции, а также обязательства, взятые ими на себя по Соглашению Уругвайского раунда. В рамках решения этой задачи более целесообразно проводить предварительные консультации между компетентными национальными государственными органами (включая орган по вопросам конкуренции), нежели задним числом с помощью органа по вопросам конкуренции осуществлять меры против соглашений, заключенных другими государственными органами. Когда германская автомобилестроительная фирма создала совместное предприятие с ГП, занимающим господствующее положение на автомобильном рынке бывшей Чехословакии, в обмен на крупные инвестиции германской фирмы предприятию были обещаны: сохранение на протяжении нескольких лет таких тарифов, которые препятствовали бы импорту автомобилей, нетарифные барьеры, различные субсидии и привилегии, а также изъятия из некоторых положений закона о конкуренции. В ходе возникшего впоследствии конфликта орган по вопросам конкуренции заявил протест в связи с тем, что ему не подавалась заявка на утверждение предприятия, а также в связи с резким повышением цен и нехваткой автомобилей 105/.

С. Влияние торговли на конкуренцию

85. Конкуренция со стороны импорта является ключевым фактором обеспечения конкуренции на отечественном рынке. Тарифы, количественные ограничения (КО), производственные субсидии отечественным производителям, а также компенсационные и антидемпинговые импортные пошлины или предоставление эксклюзивных прав на импорт – все это снижает уровень существующей конкуренции и ограничивает будущий доступ на рынки иностранных производителей, способствуя использованию рыночного влияния местными производителями (среди которых могут быть фирмы, принадлежащие иностранному капиталу) в ущерб местным потребителям.

86. Вместе с тем даже в тех случаях, когда торговые барьеры либерализованы, что уже имеет место во многих развивающихся и других странах, импорт как источник конкуренции может иметь ряд ограничений даже в секторе, производящем товары, пользующиеся высоким спросом на рынке. Это может, например, иметь место в тех случаях, когда импортируемые товары ориентированы лишь на определенные сегменты рынка или не создают прямой конкуренции продукции отечественного производства; конкуренция среди иностранных поставщиков является вялой, что порождает высокие цены или ОДП; существует сговор между отечественными производителями или между отечественными и иностранными производителями или торгово-посредническими фирмами, направленный на недопущение на рынок конкурентов; права в области интеллектуальной собственности ограничивают параллельный импорт или конкурирующие технологии; существуют частные или регулятивные барьеры для доступа к каналам распределения; или существует нехватка иностранной валюты. Так, например, в Чили широкая неизбирательная и внезапная либерализация импорта в 70-х годах в определенной степени действительно оказалась успешной с точки зрения ограничения верхнего предела внутренних цен и повышения эффективности удержавшихся на рынке фирм 106/. Вместе с тем во многих случаях снижение цен не было значительным, поскольку в основе конкуренции между иностранными

поставщиками лежали не столько цены, сколько дифференциация продукции, и поскольку многие из тех национальных фирм, которые избежали банкротства, либо провели слияния, либо благодаря своему контролю каналов распределения начали импортировать "конкурирующие" товары. Отечественная продукция стала подвергаться воздействию значительных колебаний международных цен на отдельные виды товаров, а также демпинга. Более результативной оказалась прагматичная политика, принятая в 80-х годах.

D. Политика в области конкуренции и импортная торговля

87. Решительное проведение политики в области конкуренции имеет особенно важное значение в тех странах, где существуют высокие барьеры для импорта. Напротив, снижение регулятивных барьеров для доступа импорта в каком-либо конкретном секторе может уменьшить необходимость вмешательства органов по вопросам конкуренции в таком секторе. В Германии, например, благодаря главным образом сильному давлению со стороны импорта, в особенности на промышленных рынках, наблюдение за ценовыми злоупотреблениями играет лишь незначительную роль в рамках усилий по обеспечению соблюдения закона о конкуренции (к тому же на практике такие злоупотребления трудно доказать) 107/. Однако даже несмотря на то, что политика в области конкуренции и политика либерализации торговли преследуют одну и ту же цель устранения препятствий на пути развития конкуренции, открытый торговый режим следует рассматривать как фактор, дополняющий политику в области конкуренции, а не заменяющий ее. Снижение торговых барьеров не может привести к ликвидации других барьеров для доступа или обеспечить действительно конкурентное поведение местных и иностранных фирм, что является задачей политики в области конкуренции. Поэтому представляется важным, чтобы органы по вопросам конкуренции, анализируя влияние различных рыночных сил, не допускали крена ни в сторону недооценки, ни в сторону переоценки воздействия импорта на конкуренцию. Трудности могут, в частности, возникать при определении того, как следует учитывать потенциальный объем поступающего на рынок импорта; в этом вопросе в политике различных развитых стран в области конкуренции существуют различия (см. Исследование о концентрации), и развивающимся и другим странам требуется более обширная информация о последствиях применения различных подходов. Органы по вопросам конкуренции должны также принимать меры против той ОДП, которая снижает положительные результаты либерализации торговли. Правительствам, возможно, необходимо уделять особое внимание отдельным секторам или областям, таким, как торговое посредничество, перевозка грузов, оптовая торговля, а также некоторые виды сельскохозяйственного сырья и высокотехнологичной продукции, учитывая зачастую высокую концентрацию в этих областях и их ключевое значение (см. Исследование о концентрации). Можно привести следующие недавние примеры: Комиссия европейских сообществ применила санкции в отношении 15 европейских судоходных компаний, заключивших между собой картельные соглашения и соглашения о разделе рынка на линиях между Францией и некоторыми странами Западной и Центральной Африки; санкции также были приняты в отношении 11 "комитетов судовладельцев" и четырех картельных соглашений владельцев лайнеров, злоупотребляющих господствующим положением в целях ликвидации конкурентов в области морских перевозок между Северной Европой и Заиром 108/.

88. Особые трудности возникают в тех случаях, когда имеет место переплетение режимов конкуренции с режимами защиты прав интеллектуальной собственности и/или режимами в области технологии, если учесть необходимость обеспечения баланса между конкуренцией и свободной торговлей, с одной стороны, и защитой прав собственности, с другой стороны. Так, например, в Кении оптовая фирма не смогла импортировать имеющий торговую марку фармацевтический препарат из-за того, что английский обладатель патента наложил на американского обладателя лицензии, у которого оптовая фирма закупила препарат, соответствующее территориальное ограничение 109/. В последние годы в 5% контрактов нигерийских фирм на импорт технологии (до того, как в это вмешались власти) 110/ и в 8% контрактов тайландских фирм на закупки оборудования и сырья были включены пункты о принудительном ассортименте 111/. Среди положений 1 546 контрактов на импорт, изученных органом по вопросам конкуренции Республики Корея в 1981-1989 годах (большинство контрактов включает лицензии на технологию), имеются ограничения на сырье и компоненты, ограничения на каналы и методы маркетинга, объемы продаж и цены, ограничения на обработку конкурирующих изделий или технологий и ограничения на использование переданной технологии после истечения срока контракта 112/. По мере того как развивающиеся и другие страны укрепляют защиту прав интеллектуальной собственности в свете положений Соглашения Уругвайского раунда, касающихся связанных с торговлей аспектов прав интеллектуальной собственности, им также необходимо устанавливать более четкие национальные правила, с тем чтобы не допускать неиспользование этих прав в качестве основы для злоупотреблений рыночным влиянием. Однако при этом должны приниматься во внимание соображения эффективности и опасность сдерживания доступа иностранных поставщиков. Проблемы, которые могут возникнуть в этой области, носят не только двусторонний характер (т.е. проблемы в отношениях между одной импортирующей страной или фирмой и одной экспортирующей страной или фирмой), но могут также затрагивать и другие фирмы или страны. В Соединенных Штатах недавно рассматривалось одно антитрестовское дело, связанное с ограничениями на сублицензирование, установленными английской компанией по производству стекла в ее лицензионных соглашениях о флотационной технологии стекольного производства. Эти ограничения не позволяли бы американским компаниям-лицензиатам заниматься проектировкой и строительством стекольных заводов за рубежом. Компания согласилась с требованиями министерства юстиции отменить эти ограничения, однако другие частные иски все еще рассматриваются 113/.

89. Трудности могут также возникать в тех случаях, когда в рамках режимов торговли предпринимаются усилия по борьбе с предположительно недобросовестной практикой иностранных экспортеров, такой, как "демпинг" (дискриминационное и хищническое установление цен) или дотирование цен, если такая практика наносит ущерб отечественным производителям. В большинстве законов о конкуренции практика агрессивного установления цен запрещается лишь в том случае, если возникает значительный риск укрепления рыночного влияния предполагаемых нарушителей, последствия которого будут испытывать на себе не отдельные конкуренты, а конкуренция в целом, и при этом должно учитываться значение ценообразования для конкуренции как средства проникновения на новый рынок. Ряд развивающихся и других стран начинают применять торговые правила, направленные против демпинга и компенсирующих субсидий, беря за образец торговые режимы, существующие в развитых странах. Как представляется, существуют возможности для

использования концепций и доктрин конкуренции в интересах смягчения протекционистского крена в рамках торговых режимов в этой области. Однако применение таких решений, очевидно, станет более легкой задачей, если надлежащие изменения будут осуществляться на многосторонней основе 114/. Добровольное ограничение экспорта со стороны торговых партнеров также зачастую способствует образованию экспортных картелей, которые могут оказывать "побочное" воздействие на отечественный рынок 115/.

90. Применяя свои законы о конкуренции к ОДП, затрагивающей их импортную торговлю, развивающиеся и другие страны зачастую будут испытывать необходимость в применении экстерриториальной юрисдикции для получения информации и обеспечения выполнения решений. Хотя с такими трудностями могут столкнуться все страны, они особенно затрагивают развивающиеся и другие страны, поскольку эти страны располагают ограниченными ресурсами, а торгующие с ними иностранные фирмы вряд ли имеют в них значительные активы. Учитывая сложные проблемы, существующие в этой области, и противоречия, возникшие между развитыми странами (а также усилия по смягчению этих противоречий на основе соглашений о сотрудничестве), развивающимся и другим странам нужна информация о последствиях применения различных правовых подходов к экстерриториальным претензиям на юрисдикцию и к решению юрисдикционных коллизий, о процедурных механизмах в области сбора информации и обеспечения соблюдения законов, а также о возможностях для укрепления сотрудничества и консультаций. Такая информация позволит им обеспечить эффективное осуществление их законов о конкуренции, по мере того как их экономика будет все активнее интегрироваться в мировые рынки, и свести при этом к минимуму коллизии с законами и интересами других стран.

91. Однако меры, принимаемые развивающимися и другими странами в этой области лишь на национальном уровне, вряд ли будут достаточны, и, помимо них, желательно проведение более активных консультаций и налаживание более широкого сотрудничества между странами. В исследовании, подготовленном секретариатом ОЭСР, содержится рекомендация относительно отмены предусмотренных в настоящее время в законах о конкуренции исключений для экспортных картелей, на которые распространяются меры по защите эффективности, если соответствующий картель может доказать, что цель его создания заключается в преодолении действительно существующего барьера для конкуренции в стране-импортере 116/. В этой связи следует напомнить, что в соответствии с положениями Комплекса принципов и правил по ОДП (пункт Е.4) государствам следует изыскивать надлежащие исправительные или превентивные меры для недопущения ОДП в рамках их компетенции, когда им известно, что такая ОДП отрицательно сказывается на международной торговле, особенно на торговле и развитии развивающихся стран.

92. Осуществляя свои функции поддержки в этой области, органы по вопросам конкуренции могли бы выявлять секторы, в которых либерализация торговли может служить средством повышения конкуренции (в главе 2 были описаны полномочия, которыми располагает в данной области такой орган в Шри-Ланке), секторы, в которых либерализация торговли не оказывает достаточного воздействия и ее необходимо дополнить мерами по поощрению торговли, и секторы, в которых конкуренция со стороны импорта уменьшается в результате применения национальных правил (в частности, в области распределения и стандартизации продукции). Кроме того, в соответствующих случаях они

могут представлять возражения против усиления торгового протекционизма. Органы по вопросам конкуренции выполняют такую функцию в некоторых странах, однако ее действительность зачастую носит ограниченный характер. Так, например, в Польше Антимонопольное управление потребовало осуществления всесторонней оценки последствий отказа от либеральной торговой политики и настоятельно призвало представить разъяснения конкретных причин принятия протекционистских мер, потребовав, чтобы такие меры имели ограниченный характер, а их продолжительность, равно как и размеры их ежегодного снижения, заблаговременно конкретизировались 117/. Однако вследствие неоднозначной реакции торговых партнеров на проведенную ею ранее широкую либерализацию торговли Польша в августе 1991 года ввела в действие новую структуру с более высокими тарифами, включая повышение тарифов на продукцию, отнесенную Управлением к сфере бесконкурентных отечественных рынков 118/. В тех случаях, когда имело место господствующее положение на рынке, усиление протекционизма неминуемо приводило к росту цен 119/.

93. Таким образом, для того чтобы на практике повысить эффективность своих усилий поощрению уменьшения протекционизма, органам по вопросам конкуренции необходимо обеспечить доверие к их способности бороться против любой антиконкурентной практики иностранных экспортеров (о чем говорилось выше) и иметь поддержку в виде благоприятной международной среды, в которой торговые партнеры поддерживали бы либеральный и способствующий конкуренции торговый режим. Заключение Соглашения Уругвайского раунда знаменует собой важный шаг в направлении установления такого способствующего конкуренции режима на международном уровне. Соглашение содержит важные положения, затрагивающие политику в области конкуренции 120/. Теперь, по-видимому, целесообразно осуществить обзор этих положений и уяснить, возможно ли их дальнейшее развитие и каким образом это может быть сделано.

Е. Международное сотрудничество

94. В целом тенденция к либерализации торговли и иностранных инвестиций в развивающихся и других странах, а также к глобализации международных рынков и усилению международной конкуренции во многих секторах должна способствовать облегчению задачи, стоящей перед органами по вопросам конкуренции. Подобные тенденции заставляют крупные ТНК конкурировать между собой в условиях меньшего числа ограничений и, кроме того, должны способствовать усилению конкуренции между ними и другими фирмами (а также между этими другими фирмами). Вместе с тем, если те же тенденции укрепляют рыночное влияние олигополии крупных фирм на некоторых товарных или географических рынках, это может иметь отрицательные последствия для конкуренции. Особые проблемы могут возникнуть в результате рыночной конкуренции на глобальном уровне и вследствие существования транснациональных стратегических союзов в ряде секторов (в частности, в аэрокосмической промышленности и отраслях по производству цифровых переключателей для связи, микропроцессоров и электронных компонентов), в которых высокие барьеры для доступа, а также высокие темпы и издержки технического прогресса 121/ создают возможности для создания "технологических картелей" 122/. (Как отмечается в Исследовании о концентрации, к числу других потенциальных проблемных секторов относятся некоторые отрасли по производству

сельскохозяйственного сырья, некоторые отрасли услуг и некоторые отрасли, производящие однородную продукцию.) Такая концентрация или существование союзов могут быть необходимыми для мобилизации крупных инвестиций, требующихся для вышеупомянутых секторов, и в долгосрочной перспективе необязательно ведут к уменьшению конкуренции, в особенности в силу того, что союзы зачастую могут носить временный характер, а технологии быстро изменяются. Вместе с тем, как отмечалось в Исследовании о концентрации, конкуренция между олигополистами в таких секторах необязательно будет распространяться на все виды продукции или все географические сегменты рынка, и кроме того, она может не включать в себя ценовые аспекты. Поэтому существует опасность злоупотреблений, в особенности на рынках ряда небольших стран, которые не могут привлечь те или иные фирмы, образующие глобальную олигополию.

95. Как указывалось выше, отдельным органам по вопросам конкуренции, особенно в развивающихся и других странах, трудно обеспечить привлечение таких фирм к ответственности за любые злоупотребления рыночным влиянием. Как правило, национальная политика в области конкуренции обеспечивает баланс между издержками и выгодами потенциально антиконкурентного поведения лишь на национальном уровне и способна защищать и поощрять конкуренцию только внутри стран. Вместе с тем, с учетом фактора глобализации экономической деятельности существует также необходимость укрепления усилий, направленных на поддержание жизнеспособной конкуренции на глобальном уровне в целях обеспечения глобальной экономической эффективности и благосостояния потребителей, а также создания возможностей для доступа на международные рынки фирм всех стран, в особенности развивающихся и других стран, в интересах всех стран и таким образом, чтобы это способствовало усилиям развивающихся и других стран по проведению экономических реформ. Даже если бы все страны осуществляли активную и эффективную политику в области конкуренции в соответствии с их национальными интересами, отнюдь не обязательно, что они смогли бы решить на глобальном уровне проблемы, связанные с поведением или рыночной структурой, наносящими ущерб конкуренции и эффективности. Расширение производства на международном уровне предполагает, что условия конкуренции на рынке одной страны во все большей степени определяют направления деятельности ТНК в других странах, так как это может затрагивать операции всех филиалов. Кроме того, ввиду роста специализации в области международной торговли каждая страна все чаще оказывается в положении потребителя. Так, например, в Германии Федеральное управление по делам картелей выступило против поглощения германской фирмой, производящей системы автоматического управления и трансмиссии, предприятий по производству трансмиссионных систем, принадлежащих одной из американских фирм, поскольку это поглощение нанесло бы ущерб международной конкуренции, учитывая господствующие позиции этих двух компаний на мировых рынках, и имело бы последствия для германских рынков 123/. Министерство юстиции Соединенных Штатов также выступило против предложенного поглощения, принимая во внимание не только негативные последствия для рынков Соединенных Штатов, но и существенное ослабление конкуренции на мировом рынке технических новшеств в области автоматических трансмиссий для некоторых типов транспортных средств 124/.

96. Вместе с тем менее жесткое проведение политики в области конкуренции в некоторых странах может затруднять доступ на рынок для иностранных фирм или создавать

впечатление, что фирмам этих стран предоставляются несправедливые преимущества в области международной конкуренции. Политика в области конкуренции может также быть дискриминационной по отношению к фирмам, базирующимся в других странах. Могут возникать ситуации, когда органы по вопросам конкуренции будут осуществлять юрисдикцию на экстерриториальной и/или параллельной основе или когда политика в области конкуренции одной страны будет вступать в конфликт с соображениями эффективности или промышленной политикой другой страны, в результате чего к фирмам будут предъявляться противоречащие друг другу правовые требования. Кроме того, национальные законы о контроле за ОДП не могут сами по себе устранить несоответствие между принципами конкуренции, на которых они основываются, и антиконкурентными последствиями, которые могут иногда возникать в результате применения торговой политики. В отсутствие международной системы торговых режимов вряд ли способны в одностороннем порядке использовать концепции и доктрины конкуренции в целях смягчения протекционистских мер.

97. Таким образом, существует сильная общая заинтересованность стран в укреплении многосторонних консультаций и сотрудничества в вопросах политики в области конкуренции на такой основе, которая позволяла бы анализировать последствия этой политики для общемирового благосостояния и торговли, учитывать особые интересы каждой страны и в максимально возможной степени снижать напряженность, возникающую в результате принятия мер одностороннего характера. Комплекс принципов и правил представляет собой важный шаг в направлении постепенного создания такого рода многосторонней системы. Несмотря на то, что в Комплексе излагаются общие принципы конкуренции, его главная цель заключается в установлении подробных правил, касающихся контроля за ОДП. Всеобщее принятие рыночной экономической политики, означающей признание конкуренции как главного принципа экономической деятельности, неуклонная тенденция к согласованию национальной политики в области конкуренции и доктрин практической деятельности, а также заключение Соглашения Уругвайского раунда – все эти факты указывают на то, что на нынешнем этапе, вероятно, необходимы дальнейшие усилия, направленные на то, чтобы подкрепить положения Комплекса согласованными в рамках ЮНКТАД всеобщими принципами, касающимися целей и реализации политики в области конкуренции. Такие принципы содействовали бы осуществлению органами по вопросам конкуренции на национальном уровне их функций в области защиты конкуренции, а на многостороннем уровне содействовали бы усилиям по применению принципов конкуренции в интересах поддержки либерализации торговли.

98. В свете соображений, изложенных в настоящей главе, любые новые инициативы, предпринимаемые в этой области ЮНКТАД, могли бы концентрироваться на трех главных направлениях действий: а) анализе положений Соглашения Уругвайского раунда (и соответствующих предыдущих документов ГАТТ), касающихся политики в области конкуренции; б) определении всеобщих принципов политики в области конкуренции, дополняющих принципы контроля за ОДП, содержащиеся в Комплексе, и учитывающих положение Соглашения Уругвайского раунда, а также экономические реформы, осуществляемые во всемирном масштабе; и с) анализе различных доктрин и механизмов, касающихся экстерриториального применения политики в области конкуренции, анализе вопросов, возникающих в связи с совпадающими претензиями на юрисдикцию или коллизиями между политикой в области конкуренции одного государства и экономической

политикой другого государства, анализе решений, принятых в рамках международных документов, и опыта в области применения таких документов. Учитывая результаты этой работы, в рамках Межправительственной группы экспертов можно было бы провести консультации по вопросу о необходимости и условиях укрепления и поощрения использования двусторонних, региональных и многосторонних механизмов консультаций и сотрудничества по вопросам политики в области конкуренции и применения многосторонних принципов конкуренции в поддержку либерализации торговли. Эти меры соответствовали бы положениям Картахенских обязательств 125/. Они также соответствовали бы тому мандату, который был недавно предоставлен ЮНКТАД Советом по торговле и развитию в отношении проведения анализа политики и обеспечения форума для межправительственных дискуссий и глобальных усилий по созданию консенсуса в области новых и формирующихся вопросов, относящихся к повестке дня международной торговли, включая вопросы политики в области торговли и конкуренции 126/.

Примечания

1/ "Политика в области конкуренции и экономические реформы в развивающихся и других странах" (TD/B/RBP/96).

2/ См. доклад Межправительственной группы экспертов по ограничительной деловой практике о работе ее одиннадцатой сессии (TD/B/39(2)/7), приложения I и III.

3/ Письменные замечания были получены от правительств Германии, Польши, Российской Федерации, Соединенного Королевства, Соединенных Штатов и Шри-Ланки.

4/ В решении Совета по торговле и развитию от 29 апреля 1994 года об изменениях и проблемах на Уругвайском раунде, представляющих особый интерес для развивающихся стран (см. Доклад Совета по торговле и развитию о работе второй части его сороковой сессии (TD/B/40(2)1.3)), в пункте 11 указывается, что "Совет решил, что ЮНКТАД следует... d) осуществить анализ вопросов политики и создать возможности для проведения обсуждений на межправительственном уровне и выработке глобального консенсуса по новым вопросам, касающимся международной торговли, таким, как торговля и окружающая среда и политика в области конкуренции, тем самым способствуя улучшению понимания этих вопросов, включая их влияние на процесс развития в развивающихся странах".

5/ См. Заключительный доклад Специальной рабочей группы по сравнительному анализу опыта в области приватизации Совету по торговле и развитию (TD/B/40(2)21).

6/ Включая Аргентину, Бразилию, Венесуэлу, Габон, Индию, Кению, Колумбию, Кот-д'Ивуар, Мексику, Пакистан, Перу, Республику Корея, Таиланд, Тунис, Фиджи, Чили, Шри-Ланку и Ямайку.

7/ Включая Болгарию, Венгрию, Литву, Польшу, Российскую Федерацию и Чешскую Республику. См. R. Pittman, "Some critical provisions in the antimonopoly laws of Central and Eastern Europe", 26 International Lawyer 485 (1992).

8/ См. C. Gray and A. Davis, "Competition policy in developing countries pursuing structural adjustment", The Antitrust Bulletin, Vol. XXXVIII, No. 2, Summer 1993.

9/ См. также Gray and Davis, op.cit.

10/ Ibid.

11/ См. "FTC Chairman finds progress in global antitrust enforcement", Antitrust & Trade Regulation Report, 28 October 1993, p. 568.

12/ См. "Corporate Policies in the Republic of Korea" (UNCTAD/ITP/65).

13/ См. "Monopoly regulation and fair trade in Korea", Fair Trade Commission, Republic of Korea, 1991.

14/ См. заявление делегации Республики Корея в документе TD/B/39(2)/7, стр. 14.

15/ См. B. Pinto, M. Belka, and S. Krajewski, "Transforming State enterprises in Poland: microeconomic evidence on adjustment", Policy Research Working Paper 1101, World Bank, March 1993.

16/ См. Antimonopoly Office, Competition Law and Policy in Poland (1990-1993), Warsaw, January 1994.

17/ Ibid. См. также "Hungary, Poland balancing competition, need to protect firms during transition", Antitrust and Trade Regulation Report, Vol. 63, p. 63, 9 July 1992.

18/ См. Frischtak, C., "From monopoly to rivalry: policies to realize the competitive potential of transnational corporations", in Transnational Corporations, vol. 1, no. 2, August 1992, p. 57.

19/ См. "India - An industrializing economy in transition", World Bank, 1989.

20/ Сообщение, полученное от правительства Российской Федерации.

21/ См. ЮНКТАД, Доклад о торговле и развитии, 1993 год (UNCTAD/TDR/12), часть вторая, и "International Monetary and Financial Issues for the 1990's", Vol. II, UNCTAD/GID/G24/2, p. 73.

22/ См. "Competition law and policy in Poland...", op. cit.

23/ См. "New antitrust legislation is signed by President of Brazil", Antitrust & Trade Regulation Report, 30 June 1994.

24/ См. section 6, Fair Trading Commission Act, No. 1 of 1987, as amended.

25/ См. "Ответы государств и региональных групп, касающиеся мер, принятых для выполнения обязательств по Комплексу принципов и правил" (TD/B/RBP/89).

26/ Информация, предоставленная правительством Шри-Ланки.

27/ Сообщение, полученное от правительства Российской Федерации.

28/ См. A.J. Jatar, "Implementing competition policy on recently liberalized economies: the case of Venezuela", mimeo, Caracas, October 1993.

29/ Ibid.

30/ См. "Mexico's anti-trust law put to test", Financial Times, 5 July 1994.

31/ Ibid.

32/ См. "New anti-trust legislation is signed by President of Brazil", Anti-trust & Trade Regulation Report, 30 June 1994.

33/ Закон 1988 года об ограничительной торговой практике, монополиях и контроле в отношении цен.

34/ См. закон от 22 марта 1991 года о конкуренции и ограничении монополистической деятельности на товарных рынках.

35/ См. закон 1993 года (NR 1313) о национальном кооперативном производстве, принятый 10 июня 1993 года.

36/ См. статьи 11 и 12 Закона о регулировании монополий и справедливой торговой практике.

37/ См. "Monopoly Regulation and Fair Trade in Korea", Fair Trade Commission, 1991.

38/ См. "Corporate policies in the Republic of Korea, op. cit.

39/ Закон от 27 июля 1957 года против ограничений конкуренции.

40/ См. Audretsch, D., "Legalized cartels in West Germany", International Institute of Management, Berlin, 1988, p. 3.

41/ Ibid.

42/ См. "Brazilian Government opens probe of drug firms for antitrust violations", Antitrust and Trade Regulation Report, vol. 64, p. 591, 13 May 1993.

43/ См. Pittman, op.cit.

44/ См. J. Ordovery and R. Pittman, "Competition policies for natural monopolies in a developing market economy", Department of Justice, Antitrust Division, Economic Analysis Group Discussion Paper EAG 92-9, 9 November 1992 (mimeo).

45/ Сообщение, полученное от правительства Германии.

46/ См., например, International Energy Agency, "Electricity supply in the OECD", 1992, pp. 46-47.

47/ См. P. Smith and G. Staple, "Telecommunications sector reform in Asia - Towards a new pragmatism", World Bank Discussion Paper, No. 232.

48/ См. Доклад о торговле и развитии, 1992 год (UNCTAD/TDR/12), часть третья.

49/ См. Выводы и рекомендации Специальной рабочей группы по сравнительному анализу опыта в области приватизации, приложение I, содержащиеся в документе TD/B/40(2)/21.

50/ См. "FCO finds gas distribution plan to infringe EU competition rules", Antitrust and Trade Regulation Report, Vol. 66, 28 April 1994.

51/ См. "Hungary paves way for power sell-off", Financial Times, 7 April 1994.

52/ Формы приватизации инфраструктуры могут включать, в частности, предоставление контракта на эксплуатацию или оперативное управление, продажу прав на развитие объектов на основе контрактов на строительство и эксплуатацию этих объектов с их последующей передачей и продажу прав собственности и прав на развитие объектов на основе контрактов на строительство объектов, владение ими и эксплуатацию. См. Выводы и рекомендации Специальной рабочей группы по сравнительному анализу опыта в области приватизации, цит. соч.

53/ Там же.

54/ Там же.

55/ См. Ordoover and Pittman, op. cit.

56/ См. "World electricity", Financial Times, 14 December 1992.

57/ См. "Investors move as Asia gets on the phone", Financial Times, 2 June 1993.

58/ См. A. Hill and M. Abdala, "Regulations, institutions and commitment - privatization and regulation in the Argentine telecommunications sector", World Bank, Policy Research Working Paper 1216.

59/ См. C. Adam, W. Cavendish and P. Mistry, "Adjusting privatization", James Currey, London, pp. 268-269.

60/ См. "Malaysia will curb telecoms monopoly", International Herald Tribune, 18 May 1994.

61/ См. "Competition law and policy in Poland...", op.cit.

62/ См. "Eastern Europe on the line", The Economist, 8 February 1992.

63/ См. Выводы и рекомендации Специальной рабочей группы по сравнительному анализу опыта в области приватизации, цит. соч.

64/ См. Выводы и рекомендации Специальной рабочей группы по сравнительному анализу опыта в области приватизации, цит. соч.

65/ См. Обзор мирового экономического положения, издание Организации Объединенных Наций (E/1993/60), стр. 404-408.

66/ См. "Playing Monopoly", The Economist, 9 July 1994.

67/ Федеральный закон об экономической конкуренции. Вступил в силу 1 июня 1993 года.

68/ См. "Playing Monopoly", op. cit.

69/ См. "Сборник законодательных актов в области ограничительной деловой практики" (TD/B/RBP/49).

70/ Сообщение, полученное от правительства Германии.

71/ См. "Philip Morris deal to test CSFR competition office", Business Eastern Europe, 25 May 1992.

72/ Сообщение, полученное от правительства Российской Федерации.

73/ См. Выводы и рекомендации Специальной рабочей группы по сравнительному анализу опыта в области приватизации, цит. соч. Переуступка прав собственности связана с приватизацией капитала. Варианты без переуступки прав собственности включают: корпоратизацию (акционирование), приватизацию управления (договоры об оперативном управлении, аренда и концессии), совместные предприятия с участием государственных и частных предприятий и предоставление подрядов на оказание коммунальных услуг.

74/ См. O. Bouin and Ch.-A. Michalet, "Rebalancing the public and private sectors: developing experience", OECD, Paris, 1991.

75/ См. Доклад Специальной рабочей группы по сравнительному анализу опыта в области приватизации о работе ее первой сессии (TD/B/39(2)/8).

76/ См. V. Bhaskar, "Privatization in developing countries: theoretical issues and the experience of Bangladesh", UNCTAD Review, No. 4, 1993 (UNCTAD/SGO/7), p. 83. Таких проблем удалось избежать в ходе второго этапа приватизации в 80-е годы.

77/ См. Paper by Linsu Kim, "The evolution of public policies and private sector responses in science and technology in Korea" (mimeo).

78/ См. "Sale of Hungarian firm to foreign buyer will be challenged on competition grounds", Antitrust and Trade Regulation Report, 11 March 1993, vol. 64, p. 274.

79/ См. "Investors see a new star rising slowly in the east", Financial Times, 5 January 1993.

80/ См. World Investment Report, 1992. "Transnational corporations as engines of growth", United Nations Sales publication No. E.92.II.A.19, p. 89.

81/ См. "Adjusting privatization", op. cit., pp. 142-147.

82/ См. "Free trade and foreign investment in Central Europe", East West (Fortnightly Bulletin), 15 July 1991, and "West hides behind Polish tariffs", Financial Times, 10 March 1992.

83/ См. "CSFR: Eurotel wins a little, loses a little", Business Eastern Europe, 27 July 1992.

84/ См. "Privatization in Poland", Information centre, Ministry of Privatization, October 1992.

85/ См. United Nations, World Investment Report 1993 (ST/CTC/156), Annex Table 3; J. Dunning, "Multinational enterprises and the global economy", Addison-Wesley, Wokingham, England, 1993, pp. 422-434, и

консультативное исследование, подготовленное для секретариата ЮНКТАД Э.Д. Рамстеттером, Foreign direct investment and exports of manufactures from developing economies: Part II: an empirical evaluation by regions and countries (UNCTAD/ITD/2).

86/ См. United Nations, World Investment Report 1993, p. 22-23.

87/ Ibid., p. 25.

88/ См. United Nations, "Small- and medium-sized transnational corporations - role, impact and policy conclusions" (ST/CTC/160, pp. 77-79).

89/ См. Dunning, op. cit. pp. 422-434 и World Investment Report, op. cit., pp. 122-124.

90/ Ibid.

91/ См. World Investment Report, op. cit., p. 124.

92/ В комплексе принципов и правил (пункт D. 4 b)) в качестве ОДП указывается следующее поведение, если оно представляет собой злоупотребление или приобретение и злоупотребление господствующим положением на рынке: установление "дискриминационных (т.е. неоправданно дифференцированных) цен или условий в отношении поставок или покупки товаров или услуг, в том числе посредством использования политики ценообразования в сделках между дочерними предприятиями, которые устанавливают завышенную или заниженную цену на покупаемые или поставляемые товары или услуги по сравнению с аналогичными или сопоставимыми сделками с предприятиями, не являющимися дочерними".

93/ См. Dunning, op. cit., pp. 518-519.

94/ См. C. Greenhill and E. Herzbolheimer, "Control of transfer prices in international transactions - the RBPs approach", in MNCs beyond the market - intra-firm trade and the control of transfer pricing, Ed. R. Murray, Harvester, Brighton, 1981.

95/ См. "Multinational enterprises and the global economy", op. cit.

96/ См. "Multinational enterprises and the global economy", op. cit., pp. 429-431 и World Investment Report, op. cit.

97/ Ibid. См. также World Investment Report 1992 - Transnational Corporations as Engines of Growth (STC/CTC/130), United Nations, New York, 1992, p. 123.

98/ Ibid.

99/ См. R. Jenkins, Transnational corporations and industrial transformation in Latin America, Macmillan, London, 1984.

100/ См. "ICI faces anti-trust inquiry", Financial Times, 19 November 1992.

101/ См. Vernon R., Transnational corporations: Where are they coming from, where are they headed?", Transnational Corporations, vol. 1, № 2 (August 1992), p.7.

102/ Сообщение, полученное от компетентных органов Германии.

103/ См. Доклад Межправительственной группы экспертов по ограничительной деловой практике о работе ее десятой сессии (TD/B/1310).

104/ См. J.M. Stoyford et al. "Rival states, rival firms - competition for world market shares", Cambridge University Press, Cambridge, 1991, p. 219.

105/ См. OECD, "Methods of privatizing large enterprises", Paris, 1993, and "Czech, Clovak, federal officials examine impact of Skoda/VW venture", Antitrust & Trade Regulation Report, 19 March 1992, p. 364.

106/ См. Trade liberalization in Chili: experiences and prospects, United Nations Sales publication No. E.91.II.D.18, 1992.

107/ Сообщение, полученное от правительства Германии.

108/ См. "ECU 15 million in fines are imposed on shipping firms", Antitrust and Trade Regulation Report, 2 April 1992, p. 422, and "EC Commission fines shipping conference for practices breaching Artickles 85 and 86", ibid., 14 January 1993, vol. 64, p. 31.

109/ Beecham Group v/s International Products Ltd., quoted in D. Gladwell, "The exhaustion of intellectual property rights" (1986), 12 European Intellectual Property Review, p. 368.

110/ См. "Значение последних изменений в сфере технологии для переговоров по проекту Международного кодекса поведения в области передачи технологии" (TD/CODE TOT/55).

111/ См. "Multinational enterprises and the global economy", op. cit., p. 439.

112/ См. "Corporate policies in the Republic of Korea", op. cit.

113/ См. "Pilkintgon bows to US pressure on process licensing", Financial Times, 27 May 1994.

114/ См. "Competition and Trade" (UNCTAD/IND/9).

115/ См. Исследование о концентрации и OECD, Obstacles to trade and competition, 1993.

116/ См. Obstacles to trade and competition, op. cit.

117/ См. "Annual Report on Activity of the Antimonopoly Office 1992".

118/ См. "OECD economic surveys - Poland", OECD, Paris, 1992.

119/ См. Competition Law and Policy in Poland, op. cit..

120/ См. Доклад о торговле и развитии, 1994 год (будет опубликован).

121/ См. Исследование о концентрации.

122/ См. Brainard R., "Internationalising R & D", OECD Observer, February/March 1992.

123/ См. "German agency objects to acquisition of U.S. affiliate in transmission sector", Antitrust and Trade Regulation Report, 22 April 1993.

124/ См. "Justice Department challenges automatic transmission merger plan", Antitrust and Trade Regulation Report, 25 November 1993.

125/ В пункте 147 Картахенских обязательств указывается, что "национальным правительствам или региональным компетентным органам следует развивать сотрудничество между национальными органами, занимающимися вопросами конкуренции, включая компетентные органы региональных группировок".

126/ См. TD/B/40(2)/1.3, op. cit.