



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

Distr.: General
26 April 2023
Russian
Original: English

**Совет по торговле и развитию
Комиссия по торговле и развитию
Межправительственная группа экспертов
по законодательству и политике в области
конкуренции**

Двадцать первая сессия

Женева, 5–7 июля 2023 года

Пункт 6 предварительной повестки дня

**Взаимодействие между антимонопольной
и промышленной политикой***

Резюме

Антимонопольная политика и промышленная политика имеют своей конечной целью достижение экономического роста и развития. Их взаимодействие может носить комплементарный или конфликтующий характер. В настоящее время, по мере появления новых требований и к антимонопольной, и к промышленной политике, взаимосвязь между этими двумя системами норм и принципов нуждается в пересмотре. В связи с этим в настоящей записке подробно рассматривается взаимодействие между антимонопольной и промышленной политикой, отражающее произошедшие в экономике за последнее десятилетие изменения, в частности цифровизацию, курс на устойчивое развитие и глобальный экономический спад. В ней также представлен обзор ситуаций, в которых антимонопольная политика и промышленная политика вступают в отношения синергии или, наоборот, конфликтуют друг с другом, и обсуждается растущая потребность в позитивном, взаимоусиливающем взаимодействии между ними в контексте меняющихся экономических реалий. Наконец, в ней даются рекомендации по улучшению продуктивного взаимодействия между антимонопольной и промышленной политикой.

* Упоминание какой-либо фирмы или лицензированной технологии не означает одобрения со стороны Организации Объединенных Наций.



I. Введение

1. Антимонопольная политика, как и промышленная политика, имеет своей конечной целью достижение экономического роста и развития. Однако в силу того, что эти две системы норм и правил различаются по конкретным задачам, сфере применения и средствам осуществления, в процессе разработки и реализации они взаимодействуют друг с другом неоднозначным образом. Их взаимодействие может носить как комплементарный, так и конфликтующий характер.

2. Антимонопольная политика — это политика государства, направленная на усиление конкурентного давления на рынок. Эффективная политика в области конкуренции может способствовать рационализации бизнес-процессов в фирмах, активизировать внедрение инноваций, расширить выбор, имеющийся у потребителей, и повысить качество продукции (TD/RBP/CONF.8/6). Антимонопольная политика оперирует двумя основными инструментами — антимонопольным законодательством и пропагандой принципов конкуренции (TD/B/C.I/CLP/3). Антимонопольное законодательство запрещает подрывающие конкуренцию действия в частной и государственной сферах, включая заключение антиконкурентных соглашений, злоупотребление доминирующим положением и антиконкурентные слияния. Понятие «пропаганда принципов конкуренции» используется для обозначения инструментов, поощряющих использование проконкурентных практик и добровольное соблюдение требований антимонопольной политики в частной сфере.

3. Промышленная же политика, с другой стороны, рассматривается как направленная на обеспечение возможности страны достигать своих стратегических целей путем укрепления национального производственного потенциала и повышения международной конкурентоспособности, хотя в разных исследованиях это определение дается по-разному¹. Ранее считалось, что промышленная политика призвана в краткосрочной перспективе решать такие задачи, как стимулирование занятости, увеличение прибыли от международной торговли и выравнивание доходов, а в долгосрочной перспективе содействовать развитию промышленности². Однако современная промышленная политика постепенно распространяется на все новые и новые сферы и начинает преследовать цели, выходящие за рамки сугубо промышленного развития, например модернизацию глобальных цепочек создания стоимости, развитие экономики знаний, создание секторов, связанных с устойчивым развитием, и конкурентное позиционирование для новой промышленной революции³.

4. В двадцатом веке промышленная политика рассматривалась как разновидность селективной политики в области развития, и критика в ее адрес была связана в основном с тем, что вмешательство государства в промышленность не способствовало развитию экономики⁴. Однако в двадцать первом веке промышленная политика выходит за рамки промышленного развития в строгом смысле и начинает преследовать более широкий круг стратегических целей. Эти цели включают в себя реагирование на быструю реорганизацию промышленности, обусловленную развитием цифровых технологий, требованиями обеспечения устойчивого развития и реагированием на пандемию коронавирусного заболевания (COVID-19). Высказываются также мнения, что политика в области конкуренции может дополнять другие виды государственной политики с учетом требований, предъявляемых новыми экономическими реалиями, такими как необходимость обеспечения устойчивого и инклюзивного роста и развития (TD/RBP/CONF.8/6). По мере появления новых требований к антимонопольной и промышленной политике возникает необходимость

¹ UNCTAD, 2018, *World Investment Report 2018: Investment and New Industrial Policies* (United Nations publication, Sales No. E.18.II.D.4, New York and Geneva).

² Brooks DH, 2007, *Industrial and competition policy: Conflict or complementarity?*, ADBI Research Policy Brief No. 24.

³ UNCTAD, 2018.

⁴ ЮНКТАД, 2021 год, «Доклад о торговле и развитии за 2021 год: от восстановления к устойчивости: сквозь призму развития» (издание Организации Объединенных Наций, в продаже под № R.22.II.D.1, Женева).

пересмотреть взаимосвязь между этими двумя видами политики, непосредственное влияющими на экономическое развитие.

5. Для десятой сессии Межправительственной группы экспертов по законодательству и политике в области конкуренции, состоявшейся в 2009 году, секретариат ЮНКТАД подготовил исследование под названием «Взаимосвязи между политикой в области конкуренции и промышленной политикой в интересах содействия экономическому развитию» (TD/B/C.I/CLP/3). Этот документ содержал краткое описание подхода антимонопольных органов к антиконкурентной практике, слияниям, исключениям и изъятиям, связанным с соображениями промышленной политики, а также роли, отведенной пропаганде принципов конкуренции. Кроме того, в нем рассматривались ситуации синергии и конфликта между этими двумя видами политики с учетом экономической ситуации, сложившейся на тот момент времени.

6. В настоящем документе, подготовленном с опорой на ранее проделанную ЮНКТАД работу, подробно анализируется взаимодействие между антимонопольной и промышленной политикой с отражением изменений, произошедших в экономике за последнее десятилетие, включая цифровизацию, устойчивое развитие и глобальный экономический спад.

7. Дальнейшие главы организованы следующим образом: глава II посвящена отдельным ситуациям, в которых антимонопольная политика и промышленная политика вступают в синергетическое взаимодействие или, наоборот, конфликтуют друг с другом. В главе III обсуждение помещается в контекст меняющихся экономических реалий. В главе IV приводится ряд рекомендаций по улучшению продуктивного взаимодействия между антимонопольной и промышленной политикой.

II. Синергизм и конфликт

A. Общий обзор

8. В прошлом, когда промышленная политика была в основном методом селективного регулирования процесса промышленного развития, бывали случаи, когда она, как казалось, вступала в конфликт с политикой в области конкуренции (TD/B/C.I/CLP/3). После Второй мировой войны многие развивающиеся страны начали проводить целевую промышленную политику, направленную на развитие собственной промышленности. В частности, опыт стран Восточной Азии в конце двадцатого века показал, что промышленная политика может способствовать экономическому развитию. Промышленная политика стран Восточной Азии направлена на развитие конкурентоспособных на международном уровне отраслей промышленности путем избирательного наращивания капиталоемкого и техноёмкого потенциала (TD/RBP/CONF.8/6). В своем исследовании от 1993 года Всемирный банк пришел к выводу, что в некоторых экономических системах выборочное вмешательство может способствовать экономическому росту при соблюдении нескольких предварительных условий⁵. В докладе ЮНКТАД за 1998 год говорится, что успеху промышленной политики сопутствовал ряд факторов, таких как овладение технологиями и наличие институционального и административного потенциала (TD/B/COM.2/EM/10/REV.1). Однако имели место и случаи, когда промышленная политика, основанная на выборочном вмешательстве, сдерживала рыночную конкуренцию из-за ограничения производства и/или числа фирм на рынке (TD/RBP/CONF.8/6).

9. Намечившееся в 1980-х годах движение в сторону либерализации торговли и рыночной открытости изменило состояние глобальных рынков, и многие страны скорректировали свою политику в сторону повышения производительности труда путем поощрения конкуренции в частном секторе. В этом контексте антимонопольная политика не отделена от промышленной политики, а скорее выступает ее важным

⁵ World Bank, 1993, *The East Asian Miracle: Economic Growth and Public Policy*, vol. 1, Oxford University Press, Oxford.

компонентом. В настоящее время существует глобальный консенсус в отношении того, что проведение политики, защищающей конкуренцию, необходимо для экономического роста и процветания. Количество юрисдикций, имеющих антимонопольное законодательство, резко возросло: с 12 в 1970 году до примерно 140 в настоящее время⁶.

10. В двадцать первом веке характер промышленной политики меняется, и теперь в ее рамках ставятся задачи не только стимулирования конкретных отраслей, но и достижения более широких стратегических целей. В частности, пандемия COVID-19, угрожавшая мировой экономике в течение последних нескольких лет, послужила сигналом о необходимости именно такой промышленной политики нового типа. Пандемия имела множество негативных последствий для мировой экономики, таких как нарушение цепочки поставок, приостановка международных перевозок и сокращение объема сферы услуг. На этом фоне правительства начали играть более активную роль не только в ликвидации наиболее острого экономического ущерба, нанесенного пандемией, но и в содействии стабильному, устойчивому и инклюзивному долгосрочному восстановлению (TD/B/C.I/CLP/58). Данная тенденция прослеживается также в расширении программ субсидирования и государственной помощи, реализуемых правительствами в целях смягчения последствий пандемии через поддержку предприятий различных секторов экономики и принимающих различные формы, включая гранты, субсидированные кредиты и налоговые льготы⁷. Например, правительство Бангладеш предоставило малым и средним предприятиям 8,5 млрд долл. США в виде субсидированных кредитов; правительство Сальвадора предоставило малым и средним предприятиям 500 млн долл. США в виде кредитов под низкий процент и субсидий на выплату заработной платы; а правительство Казахстана предоставило местным предприятиям льготные займы на сумму 920 млн долл. США⁸. Правительства некоторых стран рассматривают возможности принятия тех или иных мер промышленной политики в ответ на изменения в экономической структуре, такие как развитие цифровой экономики и изменения, связанные с курсом на устойчивое развитие⁹.

11. При решении новых задач, обусловленных изменениями глобальной экономической обстановки, антимонопольная политика и промышленная политика могут дополнять друг друга, укрепляя авторитет правительства и повышая эффективность использования ограниченных государственных ресурсов. Однако иногда отношения между этими двумя видами политики могут становиться напряженными. Для того чтобы антимонопольная политика и промышленная политика взаимодействовали в позитивном ключе, важно выстроить систему сотрудничества между органами, ответственными за их реализацию. Пандемия COVID-19 ярко продемонстрировала необходимость такого сотрудничества. В докладе ЮНКТАД за 2022 год содержится рекомендация наладить совместную работу антимонопольных органов и органов, осуществляющих контроль за микропредприятиями и малыми и средними предприятиями (ММСП), в целях преодоления обусловленного пандемией кризиса в сфере ММСП¹⁰. В настоящей главе приводятся примеры инструментов, с помощью которых можно обеспечить

⁶ См. United States of America, Federal Trade Commission, URL: <https://www.ftc.gov/policy/international/competition-consumer-protection-agencies-worldwide> (дата обращения 24 апреля 2023 года)

⁷ URL: https://dataviz.worldbank.org/views/AID-COVID19/Overview?%3Aembed=y&%3AisGuestRedirectFromVizportal=y&%3Adisplay_count=n&%3AshowAppBanner=false&%3Aorigin=viz_share_link&%3AshowVizHome=n.

⁸ Ibid.

⁹ Соединенные Штаты приняли решение субсидировать полупроводниковую промышленность, а Европейская комиссия смягчила правила субсидирования отраслей, связанных с устойчивым развитием. См. United States, Department of Commerce, 2023, [Biden–Harris Administration launches first CHIPS for America funding opportunity](#), 28 February; и European Commission, 2023, [State aid: Commission adopts Temporary Crisis and Transition Framework to further support transition towards net-zero economy](#), 9 March.

¹⁰ UNCTAD, 2021, *The COVID-19 Pandemic Impact on Microenterprises and Small and Medium-Sized Enterprises* (United Nations publication, Geneva).

эффективное взаимодействие между антимонопольной политикой и промышленной политикой в трех основных областях антимонопольного правоприменения, а также рассматривается модель желательного взаимодействия.

В. Рамки взаимодействия между антимонопольной и промышленной политикой

1. Антимонопольная политика как компонент промышленной политики

12. Антимонопольная политика сама по себе играет как прямую, так и косвенную роль в промышленной политике. Процесс конкурентного взаимодействия и эффективность рынка, обеспечение которых является задачей антимонопольной политики, не только необходимы для промышленного развития, но и зачастую играют важную роль в достижении других важных целей, преследуемых промышленной политикой. В начале 2023 года Комиссия по добросовестной торговле Республики Корея, являющаяся антимонопольным органом этой страны, выявила картель автопроизводителей, вступивших в сговор по вопросу о выбросе загрязняющих веществ, и наложила на нарушителей санкции¹¹. Европейская комиссия также оштрафовала автопроизводителей за схожую ограничительную деловую практику в сфере очистки выхлопных газов¹². Правоприменение подобного рода важно как для устойчивого развития, так и для обеспечения конкуренции как таковой. Свод руководящих принципов антимонопольного правоприменения существует также и для ряда областей цифровой экономики, таких как большие данные, персональные данные и онлайн-реклама¹³.

13. Послабления в антимонопольном правоприменении могут иметь последствия для промышленной политики. Например, предоставляемые нормами антимонопольного регулирования «безопасные гавани»¹⁴ для ММСП помогают последним, смягчая требования к проверке их деятельности. Примером может служить политика «безопасной гавани», проводимая антимонопольными органами Малайзии, которая предполагает, что соглашения или действия ММСП с долей рынка менее 20 % не влияют на рыночную конкуренцию, если только речь не идет о картелях большого размера. Такой вид освобождения от ограничений иногда используется для преодоления кризиса. Так, Комиссия по конкуренции Южной Африки в период пандемии COVID-19 предоставила компаниям сектора здравоохранения, компаниям, занимающимся сдачей в аренду коммерческой недвижимости, и компаниям банковского сектора комплексные изъятия из режима запрета на заключение горизонтальных и вертикальных соглашений по всем вопросам, исключая установления цен¹⁵.

2. Пропаганда принципов конкуренции и другие виды государственной политики

14. Антимонопольные органы играют важную роль в гармонизации инициатив, направленных на защиту и поощрение конкуренции, и инициатив по поддержке промышленности, представляя заключения по различным мерам государственной политики. Антимонопольная политика может играть роль системы сдержек и противовесов применительно к промышленной политике, которая замедляет долгосрочное развитие рынка в силу своей ориентированности на защиту

¹¹ URL: <https://www.ftc.go.kr/www/selectReportUserView.do?key=10&rptype=1>.

¹² URL: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_21_3581

¹³ См. Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD), 2022, *OECD Handbook on Competition Policy in the Digital Age*.

¹⁴ «Безопасная гавань» — это общее понятие, характеризующее механизмы, затрудняющие установление ответственности за определенные виды деловой практики. Такие механизмы могут включать в себя правовые презумпции, юридические концепции, оценку доказательств и так далее. См. OECD, 2017, *Safe harbours and legal presumptions in competition law: Background note by the secretariat*, DAF/COMP(2017)9.

¹⁵ South Africa, Competition Commission, 2021, *Impact assessment report on the impact of COVID-19 block exemptions and Commission's enforcement during the pandemic*.

сиюминутных интересов заинтересованных сторон. Принцип, согласно которому действия правительства не должны искажать рыночную конкуренцию, известен как «конкурентный нейтралитет»; ОЭСР обнародовала рекомендацию о конкурентном нейтралитете в 2021 году¹⁶. Для того чтобы эти функции работали должным образом, необходимо наладить деятельность антимонопольных органов по пропаганде принципов конкуренции. Например, антимонопольное законодательство Республики Корея требует, чтобы при пересмотре нормативных актов, ограничивающих рыночную конкуренцию, министерства консультировались с антимонопольным органом (Комиссией по добросовестной торговле Республики Корея)¹⁷. Пропаганда принципов конкуренции может затрагивать сферу субсидирования. Например, антимонопольное законодательство Европейского союза запрещает предоставление государством-членом любой помощи, которая искажает или угрожает исказить конкуренцию, за некоторыми исключениями, которые могут рассматриваться как совместимые с внутренними рынками¹⁸. При этом в Соединенных Штатах недавно обсуждался закон, направленный на усиление контроля за иностранными субсидиями при проверке сделок слияния. Данный шаг носит характер промышленной политики, поскольку он направлен на предотвращение возникновения на внутреннем рынке сбоев, вызванных притоком иностранных субсидий. Законопроект 2022 года о пересмотре пошлин за регистрацию сделок слияния, обсуждаемый в Конгрессе Соединенных Штатов, требует, чтобы компании, осуществляющие слияния в Соединенных Штатах, предоставляли антимонопольным органам информацию о субсидировании со стороны иностранных правительств¹⁹.

3. Сотрудничество с антимонопольными органами и министерствами промышленности

15. Антимонопольные органы могут сотрудничать с другими государственными ведомствами в процессе правоприменения; такое сотрудничество можно рассматривать как определенную форму взаимодействия между антимонопольной и промышленной политикой. Антимонопольные органы могут иметь установленные процедуры консультирования с профильными учреждениями по вопросам, касающимся конкуренции в той или иной конкретной области. Такие процедуры консультирования могут способствовать освоению опыта министерств промышленности и повышению согласованности действий государственных органов в области правоприменения. Здесь можно привести пример Филиппин: в случае возникновения опасений со стороны отраслевого регулятора Филиппинская комиссия по конкуренции обязана запустить процесс заслушивания мнений других ведомств²⁰. Комиссия по конкуренции Южной Африки подписала меморандум о договоренности (2004 год) с Национальным энергетическим регулятором Южной Африки, согласно которому эти два органа могут консультироваться друг с другом при поступлении жалоб²¹.

16. Еще одной формой сотрудничества между антимонопольным органом и министерством промышленности может быть обмен информацией. Антимонопольный орган Кении заключил меморандумы о взаимопонимании с несколькими промышленными ведомствами, в том числе в секторах связи, страхования и энергетики. Согласно этим меморандумам о взаимопонимании, учреждения-участники могут обмениваться конфиденциальной информацией, особенно при проведении расследований — как в целях экономии времени, так и для обеспечения того, чтобы принятые решения были подкреплены поддающимися проверке

¹⁶ URL: <https://legalinstruments.oecd.org/en/instruments/OECD-LEGAL-0462> (дата обращения 24 апреля 2023 года).

¹⁷ URL: <https://www.ftc.go.kr/eng/contents.do?key=503> (дата обращения 24 апреля 2023 года).

¹⁸ См. *Official Journal of the European Union*, 2012, [Consolidated Version of the Treaty on the Functioning of the European Union](#), article 107 (C 326/51).

¹⁹ OECD, 2022a, *Subsidies, Competition and Trade*, OECD Competition Policy Round-table Background Note.

²⁰ Philippines, *Philippine Competition Act*, section 32.

²¹ URL: <https://www.compcom.co.za/wp-content/uploads/2021/06/Signed-Memorandum-of-Agreement-Between-NERSA-and-CCSA.pdf>.

данными²². Комиссия по конкуренции Малайзии и девять других отраслевых промышленных ведомств этой страны, включая ведомства по вопросам телекоммуникаций, сухопутных перевозок, финансов и энергетики, в 2012 году сформировали комитет для обсуждения различных вопросов, влияющих на конкуренцию на рынках в различных секторах²³.

С. Конфликт между антимонопольной и промышленной политикой

17. Взаимодействие между антимонопольной и промышленной политикой не всегда проходит гладко. Во-первых, хотя эти две системы норм и принципов в конечном итоге направлены на достижение единой цели, их непосредственные задачи могут различаться. Политика в области конкуренции зачастую направлена на поощрение конкуренции на рынке, в то время как промышленная политика нередко разрабатывается в целях выполнения различных поставленных государством задач, таких как создание инфраструктуры, необходимой для промышленности, поддержание адекватного уровня предложения и стабилизация занятости. Во-вторых, антимонопольная политика обычно проводится в жизнь антимонопольными органами, в то время как за реализацию промышленной политики отвечают министерства промышленности. Это означает, что при решении того или иного вопроса юрисдикции могут пересекаться, что может привести к принятию противоречащих друг другу решений. Например, в Тунисе в 2012 году антимонопольный орган и орган, ответственный за регулирование в сфере телекоммуникаций, провели двойное расследование по одному и тому же делу. Впоследствии, в 2015 году, эти органы подписали меморандум о взаимопонимании для предотвращения конфликта юрисдикций²⁴. В-третьих, существуют различия в методах осуществления, используемых каждым видом органов. Министерства промышленности обычно поддерживают хозяйствующих субъектов субсидиями или налоговыми льготами, а антимонопольный орган осуществляет контроль и наказывает за антиконкурентное поведение. В связи с этим отношения министерств промышленности с участниками рынка в каждой отрасли, как правило, выстраиваются в конструктивном ключе, в то время как отношения между участниками рынка и антимонопольными органами зачастую бывают напряженными. В Коста-Рике директива Национального казначейства, предписывавшая отдавать предпочтение государственным предприятиям при осуществлении государственных закупок, была отменена после разъяснительной работы, проведенной антимонопольным органом²⁵.

18. Антимонопольные органы развивающихся стран, как правило, больше подвержены этим проблемам, поскольку они сталкиваются с трудностями при обеспечении соблюдения законов о конкуренции и располагают меньшим объемом ресурсов для целей пропаганды принципов конкуренции. Согласно исследованию Международной сети конкуренции от 2019 года, 63 % «молодых» (т. е. таких, с момента создания которых прошло менее 15 лет) антимонопольных органов столкнулись с проблемами при попытке наладить консультационный процесс по вопросам конкуренции в правительствах, не обеспечивающих корректное применение антимонопольной политики²⁶. Антимонопольный орган Колумбии жаловался на то, что некоторые другие государственные органы не знают и игнорируют обязательные юридические процедуры, связанные с поощрением конкуренции. Антимонопольный орган Украины пришел к выводу, что непонимание другими государственными учреждениями роли антимонопольного органа может негативно повлиять на деятельность по развитию рыночной конкуренции²⁷.

²² См. Competition Authority of Kenya, 2020, *Ushandani, Issue 5*, biannual newsletter.

²³ Malaysia Competition Commission, 2019, *Annual Report*.

²⁴ OECD, 2022b, *OECD Peer Reviews of Competition Law and Policy: Tunisia*.

²⁵ OECD, 2020, *Costa Rica: Assessment of Competition Law and Policy 2020*.

²⁶ International Competition Network, 2019, *Lessons to be Learnt from the Experience of Young Competition Agencies: An update to the 2006 Report*.

²⁷ Ibid.

D. Сотрудничество в области правоприменения

1. Контроль за слияниями

19. Контроль за слияниями является важным элементом антимонопольной политики, направленным на предотвращение антиконкурентных слияний и присоединений. Во многих развивающихся странах промышленная политика может поощрять интеграцию отраслей и секторов как способ повышения конкурентоспособности национальной продукции на международном уровне. Иногда это может приводить к осуществлению таких слияний и присоединений, которые могут ослабить конкуренцию на рынке и иметь антиконкурентное воздействие. Антимонопольная политика и промышленная политика могут взаимодействовать двумя способами. Во-первых, антимонопольная политика может помочь предотвратить антиконкурентные последствия слияний и присоединений, предписывая компаниям продажу активов или принятие других корректирующих мер для сохранения конкуренции. Промышленная же политика может подталкивать компании к слиянию и другим формами интеграции для достижения эффекта масштаба и повышения конкурентоспособности отрасли на международном уровне.

20. В контексте контроля за слияниями антимонопольная политика и промышленная политика могут как взаимно подкреплять друг друга, так и вступать друг с другом в конфликт. Антимонопольная политика может предотвратить антиконкурентные последствия слияний и присоединений, а промышленная политика может поощрять слияние и консолидацию компаний для достижения их целей (см. вставку)²⁸.

Примеры контроля над слияниями

При проверке сделки слияния антимонопольный орган может рассматривать совокупность факторов промышленной политики. В этом случае в процессе осуществления контроля за слияниями часто учитываются мнения промышленных ведомств. В 2021 году антимонопольный орган Чили безоговорочно одобрил слияние в электроэнергетическом секторе, посчитав, что нормы, регулирующие электроэнергетическую отрасль, сами по себе препятствуют возможности занятия какой-либо компанией доминирующего положения на рынке^a. Закон о конкуренции Намибии, принятый в 2003 году, передал полномочия по осуществлению контроля за слияниями антимонопольному органу Намибии, обязав его консультироваться с отраслевыми органами, которые ранее выполняли эти функции. Согласно меморандуму о соглашении, подписанному антимонопольным органом Намибии и Банком Намибии, который ранее обладал полномочиями по контролю за слияниями в банковском секторе, рассмотрение сделок слияния, которые могут повлиять на состояние конкуренции, должно проводиться антимонопольными учреждениями, которым следует консультироваться с намибийскими банками при подготовке заключения^b.

В некоторых случаях заключения, сделанные антимонопольными и промышленными органами, могут отличаться, например когда они одновременно проводят проверку одной и той же сделки слияния, руководствуясь каждый своими уставными задачами. В Бразилии антимонопольный орган одобрил слияние крупнейшей железнодорожной компании страны с логистической компанией при условии принятия корректирующих мер, таких как установление стандартов цен и ограничение обмена конфиденциальной информацией, несмотря на то что ранее транспортное ведомство разрешило осуществление данной сделки без каких-либо оговорок^c.

²⁸ В некоторых юрисдикциях, таких как Испания, Франция и Германия, правительства в исключительных случаях могут вмешиваться в процедуру контроля за слияниями, действуя в интересах общества, не связанных с конкуренцией. См. OECD, 2017.

В развивающихся странах бывают случаи, когда органы, ответственные за реализацию промышленной политики, которые ранее осуществляли контроль за слияниями, и недавно созданные антимонопольные органы не могут четко разграничить свои юрисдикции в отношении такого контроля. Так, в 2016 году в Бангладеш проверку сделки слияния двух телекоммуникационных компаний проводил орган по регулированию в сфере телекоммуникаций. Представители этого органа сочли, что именно он является основным ведомством, ответственным за поощрение конкуренции в телекоммуникационном секторе, в то время как антимонопольный орган Бангладеш утверждал, что закон о конкуренции возлагал полномочия утверждать или не утверждать сделки слияния в телекоммуникационном секторе на национальный антимонопольный орган^d. В случае Бразилии антимонопольный орган и Центральный банк Бразилии в 2018 году подписали меморандум о взаимопонимании, чтобы устранить неопределенность при распределении полномочий по проверке и утверждению слияний между финансовыми организациями^e.

^a URL: <https://centrocompetencia.com/wp-content/uploads/2022/03/Resolucion-F255-2020.pdf>.

^b См. Namibia, Namibian Competition Commission, 2012, Notice in terms of section 67(3) of the Competition Act, 2003 (Act No. 2 of 2003), *Government Gazette*, [memorandum of agreement](#).

^c Brazil, Administrative Council for Economic Defence, 2015, [Merger file No. 08700.005719/2014-65](#).

^d UNCTAD, 2022, *Voluntary Peer Review of Competition Law and Policy: Bangladesh* (United Nations publication, Sales No. E.22.II.D.32, Geneva).

^e См. OECD, 2022c, [Interactions between competition authorities and sector regulators: Background note by the secretariat](#), DAF/COMP/GF(2022)4.

2. Запрет антиконкурентного поведения

21. Помимо осуществления контроля за слияниями, антимонопольные органы могут инициировать расследования или предлагать нормативные акты для предотвращения антиконкурентного поведения. В этом отношении применение антимонопольным органом законов, направленных на сдерживание антиконкурентного поведения, может повлиять на разработку политики промышленными ведомствами (и наоборот). Однако для достижения эффекта синергии при реализации антимонопольной и промышленной политики необходимо наладить взаимодействие между соответствующими органами посредством принятия надлежащих нормативных актов или подписания меморандумов о взаимопонимании, как об этом говорилось выше.

22. В развивающихся странах инициативы антимонопольных органов по развитию рыночной конкуренции могут играть более важную роль. До достижения рынком определенного уровня зрелости небольшое количество компаний часто образует монополию или олигополию. Промышленные органы, тесно связанные с игроками данной отрасли, могут не воспринимать данную проблему всерьез, даже если на рынке практикуется антиконкурентное поведение. В таких случаях надлежащее правоприменение со стороны антимонопольных органов может оживить рыночную конкуренцию и способствовать здоровому развитию отрасли.

23. В ряде случаев возбуждение дел о нарушении антимонопольного законодательства привело к улучшению промышленной политики в смежных областях. Так, антимонопольный орган Венгрии постановил, что практика венгерских финансовых учреждений, в соответствии с которой они устанавливают единообразный уровень межбанковской комиссии применительно к транзакциям с использованием платежных карт Visa и Mastercard, нарушает закон о конкуренции. Хотя это решение было отменено судами, по итогам консультаций с антимонопольным органом Венгрии венгерские финансовые регуляторы подготовили проект закона, который был принят парламентом Венгрии²⁹.

24. С другой стороны, антимонопольные органы могут выявлять поведение, нарушающее предписания промышленных органов, и применять к нарушителям

²⁹ OECD, 2021a, [Competition enforcement and regulatory alternatives: Note by Hungary](#).

санкции в соответствии с антимонопольным законодательством. В Колумбии телекоммуникационная компания нарушила решение органа по регулированию в сфере коммуникаций, которое запрещало поставщикам услуг связи блокировать или ограничивать использование оконечного оборудования в других сетях помимо их собственных. Поскольку данная компания занимала доминирующее положение на рынке мобильной исходящей голосовой связи, антимонопольный орган Колумбии пришел к выводу, что ее поведение представляет собой злоупотребление доминирующим положением³⁰.

III. Растущие потребности в сотрудничестве

25. Как показано в главе II выше, антимонопольная и промышленная политика могут как взаимно подкреплять друг друга, так и вступать в конфликт. Кроме того, поскольку и антимонопольная политика, и промышленная политика формируются и корректируются с учетом последних тенденций и изменений в экономике, включая цифровизацию, устойчивое развитие, воздействие пандемии COVID-19 и экономический спад, взаимосвязь и взаимодействие между ними также могут меняться. При этом следует отметить, что и сами факторы, обуславливающие такие изменения, взаимосвязаны: пандемия COVID-19 ускорила цифровизацию рынков и замедлила темпы роста мировой экономики. Некоторые государства-члены считают, что наиболее рациональным способом контроля этих тенденций является эффективная конкуренция и что поэтому им не потребовалось принципиально менять свою политику в области конкуренции, в то время как для поддержки особенно сильно пострадавших секторов были применены предусмотренные или специально разработанные временные экономические меры. Например, правительство Соединенных Штатов в 2021 году издало исполнительный указ³¹, разъясняющий важнейшую роль конкуренции. Данный исполнительный указ предписывает всем государственным органам работать сообща над поощрением конкуренции и построением более конкурентных рынков в различных отраслях, таких как сельское хозяйство, информационные технологии, здравоохранение и телекоммуникации. В то же время другие государства-члены столкнулись с трудностями в попытке снизить напряженность и достичь баланса между политикой в области конкуренции и промышленной политикой в контексте этих последних изменений.

26. Фактически промышленная политика определяет стратегии развития и укрепления определенных секторов, например сектора информационных технологий³² (стимулирование общенационального перехода на цифровые технологии, внедрение

³⁰ OECD, 2021b, *Competition enforcement and regulatory alternatives: Note by Colombia*.

³¹ United States, 2021, *Executive Order on Promoting Competition in the American Economy*.

³² В Европейском союзе одним из политических приоритетов на 2019–2024 годы является реализация цифровой стратегии под названием “*A Europe fit for the digital age*” («Европа, пригодная для цифровой эпохи»). В сообщении Европейской комиссии, озаглавленном “*Investing in a smart, innovative and sustainable industry: A renewed [European Union] industrial policy strategy*” («Инвестирование в умную, инновационную и устойчивую промышленность: обновленная стратегия промышленной политики [Европейского союза]»), определены новые приоритеты промышленной политики: цифровизация, построение низкоуглеродной экономики замкнутого цикла, инвестиции в промышленность будущего, инновации и международное измерение. Австрия стремится к достижению цели нулевых выбросов к 2040 году путем поддержки новых методов производства и повышения энергоэффективности, а также посредством принятия мер по охране окружающей среды и проведения научных исследований; также правительство выделило огромные субсидии на озеленение промышленности (см., например, URL: <https://renewablesnow.com/news/austria-passes-eur-300m-subsidy-budget-for-green-energy-780126/> и <https://www.ft.com/content/007942a9-a55f-4d0c-b59a-d5a12a685e6d>). Что касается других регионов, то Япония подчеркнула важность «целевых инвестиций в науку, технику и инновации» и «инвестиций в GX («зеленая» трансформация) и DX (цифровая трансформация)» в своем *национальном плане действий на 2022 год*. *Национальная политика в области осуществления четвертой промышленной революции (4IR)* Малайзии, ориентированная на ключевые секторы экономики страны, также направлена на повышение устойчивости технологического прогресса.

цифровых инноваций), и предусматривает финансирование исследований и разработок в конкретных областях, таких как энергетика (расширение использования возобновляемых источников энергии). Кроме того, от правительств требуется реагировать на экономические спады путем создания и сохранения рабочих мест в пострадавших отраслях³³. Они также регулируют меры ограничения импорта и могут ужесточать их, чтобы защитить отечественные компании³⁴, или даже создавать национальных (региональных) чемпионов для поддержания конкурентоспособности национальных производителей. Эта тенденция наблюдается не только в развитых, но и в развивающихся странах: правительства многих стран ввели программы субсидирования и государственной поддержки в контексте пандемии COVID-19³⁵. Поддержка может принимать различные формы, такие как корректировка нормативной базы, например принятие или изменение законов, предоставление изъятий и выплату субсидий, но может оказываться и на этапе реализации соответствующей политики. Например, Бразилия предоставляет субсидированные кредиты конкретным секторам, таким как сельское хозяйство, пищевая промышленность и туризм, а также налоговые льготы для ММСП. Южная Африка также предлагает субсидированные кредиты для ММСП в секторе здравоохранения, а Индия предоставляет ММСП субсидии на выплату заработной платы сотрудникам. В Турции в отношении сектора воздушного транспорта применяются пониженные тарифы на оплату аэропортовых и лицензионных сборов.

27. Антимонопольные органы прилагают активные усилия по минимизации негативного воздействия на конкуренцию, возникающего в результате принятия мер промышленной политики. Они участвуют в процессах разработки политики правительствами их стран, выступая в роли консультантов, или же тесно координируют свои действия с отраслевыми регулирующими органами и сотрудничают с ними. Консультирование правительственных учреждений или вынесение им рекомендаций по вопросам защиты конкуренции осуществляется антимонопольными органами либо в рамках установленных процедур, являющихся частью процесса разработки политики, либо на добровольной основе. В некоторых государствах-членах действуют механизмы, позволяющие антимонопольным органам проводить оценку состояния конкуренции или последствий деятельности регулирующих органов для конкуренции.

28. Дискуссия о роли антимонопольной и промышленной политики и об их взаимодействии в поддержке экономического развития (вновь) возникает в контексте современных экономических тенденций. В настоящей главе приводятся примеры конкретных инициатив, осуществляемых правительствами разных стран мира в порядке реагирования на ранее упомянутые новые реалии.

³³ Правительства по всему миру приняли меры по преодолению экономических последствий пандемии COVID-19 и других внешних потрясений: например, план восстановления для Европы предусматривает выделение 806,9 млрд евро на эти цели (см. URL: https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/recovery-plan-europe_en).

³⁴ В Парагвае поддержка национальной промышленности оказывается путем предоставления налоговых льгот, льготных тарифов на электроэнергию и ограничения импорта. Для защиты национальной промышленности используется также механизм государственных закупок: нормативные акты (Закон № 4838/2012 и Декрет № 4929/2016), регламентирующие проведение торгов в рамках процедуры государственных закупок, устанавливают минимальную долю закупаемой продукции, которая должна быть произведена внутри страны, или же вообще допускают к участию в торгах только отечественных производителей. В частности, во время пандемии COVID-19 минимальная установленная доля местной продукции в структуре закупок увеличилась с 20 до 40 процентов.

³⁵ См., например, [трекер Всемирного банка по субсидиям и государственной помощи в целях смягчения последствий COVID-19](#) (дата обращения 25 апреля 2023 года).

А. Цифровизация³⁶

29. Стремясь содействовать экономическому росту, ускоренному внедрению инноваций и переходу к Индустрии 4.0, многие правительства избирают одним из приоритетных направлений своей национальной политики цифровую трансформацию. Они поддерживают соответствующие секторы, например информационно-коммуникационных технологий, электроники и мехатроники, посредством принятия лояльных этим секторам законодательных мер и предоставления им субсидий. Антимонопольные законодательство и политика принципиально не противоречат этим целям и даже могут играть ключевую роль в их достижении. Вместе с тем преференциальное отношение правительств к конкретным предприятиям или секторам может препятствовать обеспечению равных условий игры на рынках или увеличивать концентрацию рыночного влияния, что может привести к злоупотреблению доминирующим положением на рынках цифровых услуг и технологий. Поэтому к процессу разработки политики, касающейся цифровой сферы, необходимо подключать антимонопольные органы, которые должны оценивать возможное влияние такой политики на конкуренцию и представлять заключения и рекомендации в этой связи.

30. Антимонопольные органы участвуют в обсуждении возможных мер антимонопольной политики и в обеспечении исполнения антимонопольного законодательства в секторах цифровых услуг и технологий. Они рассматривают соответствующие законы, нормативные акты и инструменты, определяющие и регулирующие проблемные области. Некоторые антимонопольные органы признают, что, для того чтобы не тормозить внедрение инноваций и не сдерживать инвестиции в цифровую экономику, необходимы сбалансированная политика и сбалансированное правоприменение в области конкуренции.

31. В последние несколько лет некоторые юрисдикции ввели новые меры регулирования или внесли изменения в свои законы о конкуренции, реагируя на новые проблемы в сфере конкуренции, порождаемые цифровизацией экономики. Закон Европейского союза о цифровых рынках является одним из наиболее ярких примеров регулирования цифровых платформ *ex ante*. Он фокусируется на наиболее очевидных и острых проблемах, возникающих в цифровом секторе в связи с деятельностью крупных онлайн-платформ. В Японии был принят Закон о повышении прозрачности и справедливости цифровых платформ³⁷, направленный на повышение прозрачности и добросовестности в осуществлении такими платформами их деятельности; следует отметить, что, согласно этому закону, регулирование не должно препятствовать внедрению цифровых инноваций.

32. Новые законы такого рода предполагают сотрудничество между антимонопольными и промышленными органами в области стимулирования цифровых инноваций, поскольку некоторые стратегические задачи могут выходить за рамки компетенции антимонопольного органа. Разработка и исполнение Закона о цифровых рынках затрагивали, помимо конкуренции, такие области политики, как внутренние рынки, промышленность, предпринимательство и ММСП, а также коммуникационные сети и технологии. В Японии процесс разработки Закона о повышении прозрачности и справедливости цифровых платформ возглавил кабинет министров в сотрудничестве с Японской комиссией по добросовестной торговле, Министерством экономики, торговли и промышленности и Министерством административных дел и коммуникаций. В Законе прямо указано, что он «должен исполняться таким образом, чтобы обеспечивать операторам цифровых платформ возможность в полной мере реализовать свою оригинальность и изобретательность, сводя участие государства и другое регулирование к необходимому минимуму». В Германии, изменившей свой закон о конкуренции, проект поправки был

³⁶ Дополнительные примеры инициатив антимонопольных органов, направленных на решение проблем, возникающих в сфере конкуренции в связи с появлением цифровых платформ, см. в документе «Законодательство, политика и регулирование в области конкуренции в цифровую эпоху» (TD/B/C.I/CLP/57).

³⁷ См. Japan, n/d, [Act on Improving Transparency and Fairness of Digital Platforms](#).

подготовлен Федеральным министерством экономики и энергетики в консультации с Федеральным антикартельным управлением. В Индии в соответствии с рекомендациями межведомственных правительственных комитетов³⁸ и по согласованию с ними³⁹ будет подготовлен законопроект о цифровой конкуренции для ex ante регулирования цифрового рынка.

33. Наряду с этим многие антимонопольные органы опубликовали заявления и руководства⁴⁰, разъясняющие их подходы к антиконкурентному поведению операторов цифровых платформ, в целях обеспечения баланса между поощрением инноваций и развитием конкуренции на цифровых рынках. Эти документы, в которых проводится граница между приемлемой и неприемлемой деловой практикой, обеспечили столь нужную бизнесу правовую определенность.

34. Тесное сотрудничество между антимонопольными и промышленными органами необходимо не только с точки зрения выработки политики, но и для обеспечения технического экспертного потенциала, так как антимонопольные органы, как правило, не обладают необходимым знанием технологий, используемых при оказании цифровых услуг. Лучшее понимание самой технологии обеспечит более адекватное применение антимонопольного законодательства и более рациональный подход к построению мира, основанного на цифровых технологиях. Антимонопольный орган Бразилии заключил соглашение о техническом сотрудничестве с национальным агентством по защите данных в целях налаживания совместной работы и обмена информацией.

35. Следует в очередной раз отметить, что содействие цифровизации и поощрение инноваций на цифровых рынках соответствует конечным целям законодательства и политики в области конкуренции. Поэтому тесная координация между этими двумя областями является идеальным способом достичь этих целей более эффективным и рациональным образом.

В. Устойчивость

36. Организация Объединенных Наций возглавляет усилия мирового сообщества по достижению устойчивого развития. Цели в области устойчивого развития, принятые государствами-членами в 2015 году, — это глобальный призыв к действиям с целью покончить с бедностью, защитить планету и обеспечить всем людям мир и процветание к 2030 году (A/RES/70/1). Правительствам и компаниям по всему миру следует укрепить свою приверженность достижению Целей в области устойчивого развития, что подразумевает, в частности, поддержку доступной и устойчивой энергетики, поощрение устойчивой индустриализации и обеспечение ответственного потребления и производства, а также борьбу с изменением климата.

37. В Европейском союзе был принят пакет стратегических инициатив, направленных на то, чтобы сделать Европу климатически нейтральной к 2050 году⁴¹, получивший название Европейский «зеленый курс». Устойчивое развитие, более

³⁸ URL: https://loksabhadocs.nic.in/lssccommittee/Finance/17_Finance_53.pdf.

³⁹ URL: <https://images.assettype.com/barandbench/2023-02/7e93ae0c-05b9-4565-9b5b-a9a6103ac6ff/Order.pdf>.

⁴⁰ Например, Австрия (документ с предложениями по цифровизации и антимонопольному законодательству), Китай (руководящие принципы в отношении платформенной экономики), Япония (руководящие принципы, касающиеся злоупотребления более сильными переговорными позициями в коммерческих отношениях между операторами цифровых платформ и потребителями, которые предоставляют личную информацию, и т. д.) и Российская Федерация (рекомендации о практиках в сфере использования информационных технологий в торговле, в том числе связанных с использованием ценовых алгоритмов; рекомендации по выявлению, пресечению и профилактике картелей и иных ограничивающих конкуренцию соглашений в условиях цифровой экономики). Недавно Южная Африка опубликовала [пересмотренное руководство по малым слияниям](#), которое будет служить для определения слияний и присоединений малого масштаба, затрагивающих цифровые рынки.

⁴¹ URL: https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/european-green-deal_en.

строгие экологические нормы и «зеленые» инвестиции стали важной частью политики правительств в области национального развития. Примеры конкретных шагов, предпринятых правительствами, включают оказание финансовой поддержки в целях расширения использования возобновляемых источников энергии, инвестиции в исследования и разработки в этой области и предоставление налоговых льгот за использование возобновляемых источников энергии. В качестве примера из другого региона можно привести Парагвай, который в 2019 году принял закон (Закон № 6389/2019), направленный на расширение использования биотоплива, который предусматривает освобождение соответствующей отрасли от налога на добавленную стоимость и таможенных пошлин и устанавливает требование об обязательном подмешивании к дизельному топливу биотоплива отечественного производства.

38. Антимонопольное законодательство и антимонопольная политика могут играть ключевую роль в поддержке инициатив в области устойчивого развития, поскольку они способствуют инновациям, обеспечивают равные условия игры для бизнеса и побуждают потребителей делать наилучший выбор. Предприятиям приходится модернизировать свои процессы производства, распределения и продаж для достижения преимуществ в устойчивости, так как это может увеличить прибыльность за счет выбора потребителей. Как отметила Европейская комиссия, антимонопольные органы должны позаботиться о том, чтобы вносить вклад в поддержку «зеленой» политики⁴².

39. Между тем предприятиям, на которые возлагается все больше ответственности за развитие более устойчивой экономики, для достижения того или иного желаемого результата может понадобиться координировать свои действия с конкурентами. В этом контексте возможно возникновение потенциального конфликта между задачами устойчивого развития и защитой конкуренции.

40. В данном случае вопрос заключается в том, в какой степени сотрудничество или координация между конкурирующими хозяйствующими субъектами могут быть разрешены с точки зрения конкуренции в том случае, если такое сотрудничество или такая координация способствуют достижению устойчивого развития, и должны ли антимонопольные органы принять более мягкий подход в отношении соглашений, целью которых является обеспечение устойчивости. Чтобы ответить на эти вопросы, многие антимонопольные органы все чаще составляют рекомендации или публикуют заявления, в которых разъясняют, что является допустимым в рамках антимонопольного законодательства. Такие руководящие указания призваны обеспечить баланс между поощрением инициатив в области устойчивого развития и обеспечением рыночной конкуренции. Например, в марте 2022 года Европейская комиссия начала проводить консультации с общественностью по проектам пересмотренных Положений о комплексных изъятиях из режима запрета горизонтальных соглашений и Руководящих принципов, касающихся горизонтальных соглашений, в которые была включена новая независимая глава об оценке горизонтальных соглашений, преследующих цели устойчивого развития⁴³.

41. Антимонопольные органы таких государств — членов Европейского союза, как Австрия⁴⁴ и Королевство Нидерландов⁴⁵, разработали руководящие принципы в отношении соглашений, способствующих достижению устойчивого развития, в которых разъясняются принципы применения их антимонопольного законодательства к таким инициативам. Управление по вопросам конкуренции и рынка Соединенного

⁴² URL: https://ec.europa.eu/commission/commissioners/2019-2024/vestager/announcements/competition-policy-support-green-deal_en.

⁴³ Положениями предусмотрены комплексные изъятия из режима запрета горизонтальных соглашений в отношении определенных категорий исследований и разработок и в отношении соглашений о специализации; URL: https://competition-policy.ec.europa.eu/public-consultations/2022-hbers_en.

⁴⁴ URL: https://www.bwb.gv.at/fileadmin/user_upload/AFCA_Sustainability_Guidelines_English_final.pdf.

⁴⁵ URL: <https://www.acm.nl/sites/default/files/documents/second-draft-version-guidelines-on-sustainability-agreements-opportunities-within-competition-law.pdf>.

Королевства в феврале 2023 года приступило к проведению открытых консультаций по проекту руководства, касающегося соглашений, направленных на обеспечение экологической устойчивости⁴⁶, которое соответствует Руководящим принципам Европейской комиссии, касающимся горизонтальных соглашений. В январе 2023 года антимонопольный орган Японии также опубликовал проект «Руководящих принципов в отношении деловых инициатив, направленных на построение "зеленого" общества», в которых уточняется, какие виды соглашений о сотрудничестве могут быть проблемными с точки зрения конкуренции⁴⁷.

42. В законодательной плоскости также наблюдается движение в сторону более четкого учета вопросов устойчивого развития в рамках антимонопольного регулирования. В 2021 году Австрия изменила свой закон о конкуренции, прямо признав, что ограничения, предусмотренные антимонопольным законодательством, могут не распространяться на соглашения, способствующие достижению устойчивого развития, если такие соглашения «вносят существенный вклад в построение экологически устойчивой или климатически нейтральной экономики». Соображения экологической устойчивости учел в своем антимонопольном законодательстве и Китай. В законе этой страны прописан перечень общественно значимых задач, включая энергосбережение, охрану окружающей среды и ликвидацию последствий стихийных бедствий, вклад в выполнение которых является основанием для изъятия из режима ограничений, установленных антимонопольным законодательством, и позволяет заключать соглашения о коллаборации, даже если такие соглашения ограничивают конкуренцию⁴⁸.

43. За некоторыми исключениями основная доля инициатив антимонопольных органов в области устойчивого развития приходится на европейские страны. Дискуссия об отношениях между обеспечением устойчивости и защитой конкуренции пока преждевременна. В то же время антимонопольное законодательство во многих юрисдикциях может рассматривать общественные интересы, проконкурентные эффекты или выгоды с точки зрения эффективности в качестве общего обоснования, в котором может быть учтен и фактор устойчивости. Поэтому крайне желательно давать конкретные и четкие указания о том, что допустимо, а что нет с точки зрения конкуренции, дополняя такие указания сотрудничеством между антимонопольными органами и другими государственными ведомствами, а также обменом передовым опытом между антимонопольными органами различных юрисдикций. В этом отношении ЮНКТАД может сыграть важную роль в качестве глобального форума, способствуя обмену информацией и диалогу.

С. Пандемия COVID-19 и экономический кризис⁴⁹

44. Текущий экономический кризис, обусловленный, в частности, негативными последствиями пандемии COVID-19, предъявляет повышенные требования к вмешательству государства в рыночную экономику. Хотя с момента разгара пандемии прошло уже три года, восстановление после экономического спада, который она вызвала, по-прежнему является одной из главных задач, стоящих на повестке дня правительств. Государства стали чаще осуществлять вмешательство в экономику, и крупномасштабные финансовые субсидии оправдываются как чрезвычайная поддержка в исключительных обстоятельствах, призванная поддержать бизнес и основные секторы и обеспечить занятость⁵⁰. Некоторые из этих мер могут принимать

⁴⁶ URL: <https://www.gov.uk/government/consultations/draft-guidance-on-environmental-sustainability-agreements>.

⁴⁷ URL: <https://www.jftc.go.jp/en/pressreleases/yearly-2023/January/230118.html>.

⁴⁸ URL: [https://www.icao.int/sustainability/Compendium/Documents/China/download-antimonopoly-law-in-china-63824%20\(3\).pdf](https://www.icao.int/sustainability/Compendium/Documents/China/download-antimonopoly-law-in-china-63824%20(3).pdf).

⁴⁹ Об экономическом воздействии пандемии COVID-19 и мерах, принятых правительствами для восстановления после нее, см. например, UNCTAD, 2020, *Impact of the COVID-19 Pandemic on Trade and Development: Transitioning to a New Normal* (United Nations publication, Sales No. Sales No. E.20.II.D.35, Geneva).

⁵⁰ См. также выше, сноска 47.

форму экономического национализма, защищая отечественные компании путем предоставления им субсидий или государственных гарантий или путем повышения барьеров для импорта.

45. Кризис, вызванный пандемией COVID-19, породил широкий круг проблем, имеющих отношение к конкуренции. Сюда можно отнести, в частности, такую антиконкурентную практику, как создание картелей и злоупотребление сильной рыночной позицией с целью извлечения выгоды из кризиса, завышение цен, горизонтальные соглашения о проведении исследований и разработок в области медицины, а также предоставление изъятий из антимонопольного законодательства в целях обеспечения производства и распределения товаров первой необходимости или поддержки отраслей в условиях экономического спада⁵¹. Антимонопольные органы, столкнувшись в этих исключительных обстоятельствах с необходимостью ослабления запретов на антиконкурентное поведение и смягчения требований контроля за слияниями, должны найти правильный баланс между необходимостью скорейшей ликвидации экономических последствий для бизнеса и задачей сохранения эффективной конкуренции и обеспечения равных условий игры в долгосрочной перспективе.

46. Многие антимонопольные органы уделяли большое внимание пропаганде более конкурентно ориентированной политики и повышению осведомленности о важности конкуренции, стараясь убедить свои правительства в необходимости защищать конкуренцию в сложившейся ситуации. Например, антимонопольный орган Мексики, стремясь способствовать применению подхода к восстановлению, основанного на принципе «лучше, чем было», обобщил и переформулировал рекомендации, вынесенные по итогам прошлых просветительных мероприятий, посвященных секторам общеэкономического значения. Антимонопольный орган Индонезии принял участие в подготовке закона о создании рабочих мест, который должен был способствовать преодолению последствий экономического спада. Итогом консультаций с Комиссией по конкуренции Южной Африки стала публикация Положений о комплексных изъятиях, применяемых в отношении микропредприятий и малых и средних предприятий Южной Африки в связи с экономическими последствиями пандемии COVID-19⁵².

47. Федеральное антимонопольное ведомство Австрии опубликовало заявление о макроэкономических последствиях слияний в контексте кризиса COVID-19 (слияния в условиях «заморозки»)⁵³, чтобы прояснить свою позицию по вопросу об экономическом кризисе. В этом заявлении содержится адресованный компаниям контрольный лист с перечислением элементов сделки слияния, подлежащих проверке при заключении такой сделки в условиях обусловленной пандемией «заморозки» экономики, разъясняются критерии, применяемые при оценке компаний, находящихся в тяжелом финансовом положении, описываются значение высокой концентрации рыночного влияния и его макроэкономические последствия, а также перечисляются возможные альтернативы слияниям, которые могут быть реализованы в условиях пандемии.

48. В некоторых случаях антимонопольные органы вовлекаются в инициативы, осуществляемые другими государственными органами, или вмешиваются при возникновении опасений, связанных с влиянием таких инициатив на конкуренцию. В качестве примера можно привести антимонопольный орган Индонезии, который был привлечен к разработке национального закона о создании рабочих мест с целью смягчения негативного воздействия этого закона на конкуренцию. Антимонопольный орган Бразилии рекомендовал правительству отказаться от принятия новых нормативных актов, направленных на контроль цен в сегментах рынка, пострадавших от вызванного пандемией COVID-19 кризиса.

⁵¹ См., например, URL: <https://unctad.org/en/pages/newsdetails.aspx?OriginalVersionID=2325>.

⁵² URL: https://www.gov.za/sites/default/files/gcis_document/202208/46838reg11482gon2431.pdf.

⁵³ URL: https://www.bwb.gv.at/fileadmin/user_upload/PDFs/AFCA_Positioning_paper_Shutdown_Mergers_EN.pdf.

IV. Выводы

A. Усилия по сохранению и восстановлению конкуренции до и после введения мер промышленной политики путем укрепления сотрудничества с министерствами промышленности и экономики

49. В условиях, когда многим правительствам приходится реагировать на последние экономические изменения путем принятия мер, основанных на промышленной политике, антимонопольным органам следует прилагать больше усилий для оценки воздействия государственного вмешательства на конкуренцию. Задачей антимонопольных органов должно быть восстановление нарушенного статус-кво в области конкуренции во время и после реализации мер промышленной политики на основе сотрудничества с ответственными за реализацию промышленной политики органами.

50. В этой связи антимонопольные органы отводят важную роль информационно-пропагандистской деятельности как инструменту повышения осведомленности отраслевых регуляторов и директивных органов о конкуренции и обеспечения лояльного отношения к более конкурентно ориентированным мерам. Такая информационно-пропагандистская деятельность включает консультирование в ходе разработки политики и проведение мероприятий по повышению осведомленности, ориентированных на указанные заинтересованные стороны. Фактически национальная промышленная политика не только в развитых, но и в развивающихся странах признает важность конкуренции как одной из основ экономического роста⁵⁴ и предписывает антимонопольным органам участвовать в формировании промышленной политики путем вмешательства и предоставления рекомендаций правительствам по вопросам политики в области конкуренции.

51. Было бы желательно иметь более системные механизмы сотрудничества между антимонопольными и промышленными органами, например предусмотреть не просто добровольное и ситуативное взаимодействие, а обязательные консультации с антимонопольными органами и оценку состояния конкуренции до и после принятия мер промышленной политики.

B. Укрепление потенциала антимонопольных органов в плане реагирования на экономические изменения

52. Сегодня правительства сталкиваются с целым каскадом экономических изменений и стремительным развитием цифровой экономики. От антимонопольных органов требуется следить за появлением новых отраслей и оперативно реагировать на новые реалии.

53. В связи с этим антимонопольным органам необходимо наращивать свой потенциал и опыт, чтобы иметь возможность быстро и эффективно реагировать на такие изменения. Одним из способов решения проблемы нехватки опыта является техническое сотрудничество с промышленными органами. В Канаде в 2021 году

⁵⁴ Например, в [Плане развития цифровой экономики Малайзии](#) указано, что правительство упорядочивает деятельность по защите конкуренции посредством разработки политики в области цифровой экономики, стремясь способствовать добросовестной конкуренции, и что антимонопольный орган Малайзии играет ведущую роль в содействии правительству в обеспечении эффективной и результативной имплементации и эффективного и рационального применения антимонопольной политики и антимонопольного законодательства в целях обеспечения равных правил игры в цифровой экономике. План также предусматривает разработку «протокола оценки воздействия на конкуренцию как элемента импакт-анализа разрабатываемых законов и политики». Парагвай принял [План национального развития](#), в котором конкуренция рассматривается как одна из основ инклюзивного экономического роста и в котором признается значение национального антимонопольного законодательства в качестве инструмента защиты потребителей.

антимонопольному органу был выделен значительный объем ресурсов, предназначенных для укрепления его потенциала в области правоприменения и обеспечения его необходимыми цифровыми инструментами для защиты конкуренции в условиях современной экономики⁵⁵. Малайзия планирует в 2023 году внести изменения в свой закон о конкуренции, с тем чтобы укрепить институциональный потенциал правоприменения, особенно в плане полномочий на решение вопросов, связанных с цифровой экономикой⁵⁶.

54. Важно также сделать политику в области конкуренции более последовательной и укрепить доверие к ней. Это существенно упростит антимонопольным органам обеспечение соблюдения законов о конкуренции и сотрудничество с промышленными органами. В частности, восприятие антимонопольного органа как надежного партнера повысит его авторитет в глазах других заинтересованных сторон, что особенно важно в тех ситуациях, когда правоприменительная деятельность антимонопольного органа или информационно-пропагандистская работа, проводимая им в защиту конкуренции, имеют последствия для промышленной политики. Для укрепления доверия к антимонопольной политике антимонопольные органы должны накапливать опыт путем постоянного взаимодействия с другими государственными органами, международными организациями и научными кругами.

55. На этом фоне государства-члены, возможно, пожелают рассмотреть следующие вопросы, касающиеся взаимодействия между антимонопольной и промышленной политикой:

а) Что могут сделать антимонопольные органы, чтобы улучшить поддержку правительств в условиях последних экономических изменений, таких как цифровизация, устойчивое развитие и экономический кризис?

б) С какими проблемами сталкиваются антимонопольные органы, особенно недавно созданные, в попытках обеспечить учет требований антимонопольного законодательства при разработке и реализации промышленной политики? Каковы возможные решения этих проблем?

в) Как можно улучшить рамки и механизмы взаимодействия между антимонопольными органами и органами, ответственными за разработку промышленной политики?

⁵⁵ URL: <https://ised-isde.canada.ca/site/competition-bureau-canada/en/how-we-foster-competition/education-and-outreach/publications/building-more-competitive-canada>.

⁵⁶ URL: <https://www.mycc.gov.my/sites/default/files/Consultation%20Document%20for%20the%20Proposed%20Amendments%20of%20Act%20712%20%5B25.4.22%5D.pdf>.