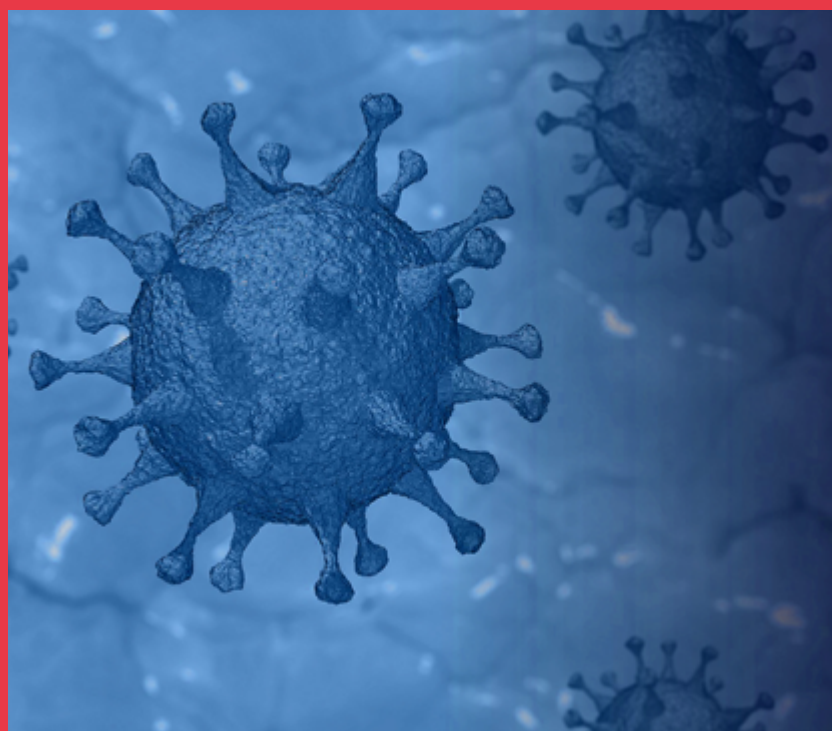


РЕАГИРОВАНИЕ НА КРИЗИС, ВЫЗВАННЫЙ ПАНДЕМИЕЙ КОВИД-19, С ПОМОЩЬЮ КОНКУРЕНТНОЙ ПОЛИТИКИ

Приложение к выпуску по Конкурентной политике в
Восточной Европе и Центральной Азии



Региональный Центр по Конкуренции ОЭСР-ГВХ
в Будапеште (Венгрия)
июль 2020 года



Gazdasági Versenyhivatal
The Hungarian Competition Authority

С материалами, представленными Генеральным секретарём
ОЭСР Анхелем Гурриа и Председателем Комитета по
конкуренции ОЭСР Фредериком Женни

Содержание

Конкурентная политика во времена КОВИД-19	3
Жизнеспособность экономики, глобализация и управление рынками	5
Перед лицом испытания Ковид-19	
Реагирование на кризис в восточной европе и центральной азии через конкурентную политику	13
Основные выводы Виртуального семинара Регионального центра ОЭСР-ГВХ по конкуренции	
КАК ПАНДЕМИЯ COVID-19 ПОВЛИЯЛА НА ПОЛИТИКУ ОЭСР В БЛАСТИ КОНКУРЕНЦИИ	25
Аналитическая справка	
Вебинар МКС / ОЭСР на тему «Расследования нарушений конкуренции во время кризиса КОВИД-19»	33
Как изменилась политика Комиссии ЕС в области защиты конкуренции в ответ на кризис, вызванный пандемией КОВИД-19	34
Как изменилась политика Министерства Юстиции США в области защиты конкуренции в ответ на кризис, вызванный пандемией КОВИД-19	37
Как изменилась политика Федеральной комиссии по торговле США в области защиты конкуренции в ответ на кризис, вызванный пандемией КОВИД-19	40

Конкурентная политика во времена КОВИД-19



Анхель ГУРРИЯ

Генеральный секретарь ОЭСР

Политика в области конкуренции является одним из наиболее важных инструментов, которым правительства могут пользоваться для построения более устойчивой, всеобъемлющей и устойчивой экономики. Это также важный инструмент для уменьшения неравенства и укрепления общественного доверия. Кризис КОВИД-19 повысил её значение.

Реакция ОЭСР на кризис

ОЭСР активно поддерживает членов нашей Организации и партнеров в период кризиса КОВИД-19. В рамках нашего ответа мы запустили Цифровой центр по борьбе с коронавирусом, который стал единой точкой доступа ко всем материалам ОЭСР по анализу экономических и социальных последствий пандемии КОВИД-19. На сегодняшний день нами опубликовано более 100 аналитических записок практически по всем направлениям нашей работы над политическими мерами.

Мы также предоставляли политические рекомендации глобальным форумам, таким как «Большая двадцатка»; мы поддерживали открытые линии связи с другими многосторонними организациями для обеспечения скоординированного и последовательного реагирования; и мы организовали круглый стол на уровне Совета министров, а также для ряда наших стран-членов проводили брифинги министров, нацеленные на КОВИД-19.

На деле, особенно активной была наша команда сотрудников, занимающихся конкуренцией. В дополнение к сегодняшнему заседанию группа опубликовала восемь кратких концептуальных записок и организовала пять вебинаров, чтобы помочь конкурентному сообществу реагировать на кризис. Мы также переносим обсуждение на региональный уровень через наши региональные центры конкуренции в Будапеште, Сеуле и Лиме.

Реакция правительств на кризис

Правительства также быстро реагировали и оказывали столь необходимую помощь. Недавно мы опубликовали кон-

цептуальную записку «Уязвимости корпоративного сектора во время вспышки КОВИД-19» на нашем Цифровом центре. Анализ показывает, что без какого-либо вмешательства со стороны государства 20% опрошенных фирм - в межотраслевой выборке из почти миллиона компаний, работающих в 16 европейских странах - потеряли бы ликвидность за один месяц мер по карантинной изоляции. Этот показатель возрастает до 38% через три месяца, что почти столько же, сколько изоляция длилась здесь во Франции. В отсутствии помощи для их решения значительные проблемы с ликвидностью могут обернуться кризисом корпоративной платежеспособности.

Правительства также работают вместе, чтобы сделать все возможное и смягчить негативные последствия кризиса. Например, недавно сделанное Европейской Комиссией предложение о механизме восстановления «ЕС следующего поколения» предусматривает 750 миллиардов евро; а Закон США CARES (*Coronavirus Aid, Relief, and Economic Security* = *Помощь, поддержка и экономическая защита при коронавирусе* – прим. переводчика) будет стоить около 2 триллионов долларов США. Меры такого рода должны учитывать различные ключевые факторы, такие как инклюзивность, устойчивость, гендерное равенство. Конкуренция является одним из таких важных элементов.

Как конкуренция может помочь структурировать восстановление

Антимонопольные органы играют первостепенную роль в разработке комплексных спасательных мер и оказании помощи нашей экономике и обществу в преодолении кризиса КОВИД-19. Позвольте мне кратко описать действия, которые можно предпринять по нескольким направлениям:

Во-первых, мы должны обеспечить, чтобы правительства уважали принцип конкурентного нейтралитета. Государственная поддержка должна основываться на объективных критериях и, по возможности, применяться ко всем предприятиям отрасли для поддержания равных условий игры. По возможности следует избегать выборочной поддержки фирм, которые были неэффективными или имели структурные проблемы ещё до кризиса. Когда в качестве крайней меры правительства приобретают акционерный капитал, то такие пакеты акций должны использоваться для восстановления доверия к бизнесу и управляться на принципах вытянутой руки.

Предоставление доступа к таким мерам должно осуществляться в течение ограниченного периода времени: достаточно долго, чтобы восстановить конкурентоспособность

компаний, которым оказывается помощь, но достаточно не-продолжительно, чтобы не лишать эти компании стимулов к конкуренции и инновациям.

И, в-третьих, в настоящее время необходимы определенные формы сотрудничества между конкурентами. Это важно для поддержания или возрождения производства и поставки необходимых товаров и услуг, которые серьёзно пострадали в результате кризиса и мер по изоляции и карантину; а также чтобы создавать новые изделия. Например, конкурирующие фармацевтические компании договорились о сотрудничестве в области исследований и разработок для создания вакцин. Они также разработали соглашения о сотрудничестве, чтобы поставлять лекарства, в которых существует срочная потребность. Эти формы сотрудничества могут быть очень полезными для потребителей и должны быть разрешены, если они не выливаются в злостные картельные ограничения конкуренции, такие как установление цен.

И наконец, один из немногих выигравших этого кризиса - это цифровые платформы. С ростом дигитализации наших обществ их рыночная власть может продолжать расти, что может привести к цепной реакции для экономики в целом. Антимонопольные ведомства должны сохранять бдительность, чтобы эти платформы приносили пользу потребителям и экономике, а не только им самим и их акционерам.

Для обеспечения восстановления конкурентные ведомства должны быть частью общего подхода правительства, помогая правительствам выявлять и выбирать наименее искажающие конкуренцию варианты достижения важных целей государственной политики, таких как инклюзивный рост или борьба с изменением климата.

Кроме того, антимонопольные органы должны быть частью решения, ориентируясь на динамичный долгосрочный подход и рассматривая эффективность в более широком смысле, когда это возможно и уместно, в том числе с учетом при анализе факторов устойчивости, социальной согласованности и охраны окружающей среды.

Конкурентная политика будет иметь решающее значение для формирования процесса восстановления. Можете рассчитывать на то, что ОЭСР продолжит сотрудничество с антимонопольными ведомствами и с правительствами, чтобы построить мир после COVID-19 более справедливым, более инклюзивным и устойчивым образом, чтобы вместе мы могли «лучше восстанавливать».

[Замечания, сделанные на круглом столе Комитета по конкуренции ОЭСР на тему «Конкурентная политика во времена COVID-19», состоявшемся 15 июня 2020 года]

Жизнеспособность экономики, глобализация и управление рынками

Перед лицом испытания Ковид-19



Фредерик Женни

Председатель Комитета по конкуренции ОЭСР и профессор экономики, Школа бизнеса ESSEC в Париже

Введение

Эпидемия КОВИД-19 поразила мир с исключительной скоростью, серьезностью и охватом. Глобализация способствовала быстрому распространению этой современной чумы во все уголки мира. Механизмы международного рынка, на которые мы опирались в течение последних трех десятилетий для содействия экономическому росту и благосостоянию, и обладавшие гибкостью, позволявшей выдерживать исключительные и неожиданные события, не смогли своевременно оказать ожидавшуюся от них помощь, что замедлило действия многих правительств в их отчаянных попытках бороться с распространением вируса. Отсутствие предвидения возможности возникновения такого события в сочетании с нарушением рыночных механизмов в отношении некоторых из наиболее важных товаров, необходимых для борьбы с этой болезнью, привели к тому, что многие правительства не были уверены в том, как реагировать, и зачастую это ограничивало их способность выбирать стратегические варианты. В некоторых странах гуманитарная цель спасения как можно большего числа людей достигалась за счет ограничения передвижения для всего населения, что считалось единственным доступным в сложившихся обстоятельствах вариантом. Экономические издержки этого решения, которые застопорили экономику этих стран и разрушили глобальные производственно-сбытовые цепочки, скорее всего, приведут к экономическому кризису, продолжительностью в несколько лет, масштабы которого существенно превзойдут издержки финансового и экономического кризиса 2008 года.

Драматические события первого квартала 2020 года побуждают нас пересмотреть некоторые неявные предпосылки, которые лежат в основе формирования структуры наших экономических систем и подумать о некоторых дилеммах и компромиссах, перед которыми мы оказались в этот на-

пряженный период. Извлеченные уроки могут помочь нам лучше предвидеть или справиться с событиями категории «Черного лебедя» (*труднопрогнозируемые, редкие и имеющие значительные последствия – прим. Переводчика*) в будущем.

Наука и политика

24 марта 2020 года был днем паники в Соединенных Штатах, потому что во второй раз доктор Энтони Фаучи (директор Национального института аллергии и инфекционных заболеваний США) не был рядом с президентом Трампом во время ежедневной пресс-конференции президента. Во Франции нам говорят, что все решения Президента или Премьер-министра принимаются после консультации с Ученым советом, отвечающим за консультирование правительства по вопросам эпидемии КОВИД-19, или обосновываются позициями, занимаемыми этим Ученым советом. Считается, что демократически избранные политики имеют мандат от народа; ученые считаются законным образом компетентными, потому что они знают больше, чем средний гражданин. Тем не менее, очевидно, что в период кризиса общественность больше доверяет ученым, чем политикам, в отношении получения рекомендаций относительно правильного курса действий для борьбы с эпидемией. Однако это порождает много вопросов о соответствующей роли ученых и политиков при принятии решений в области государственной политики в период кризиса. Могут ли ученые поднимать вопросы по собственной инициативе, чтобы влиять на политические решения? Или их роль должна ограничиваться предоставлением ответов на вопросы, поднятые политическими лидерами? Ожидаем ли мы, что политическое руководство всегда будут следовать советам ученых и, если нет, как мы узнаем о различиях в их взглядах?

Есть вопросы производного характера об ответственности врачей за развитие и сдерживание эпидемии. Их работа и стремление помочь населению справиться с этой болезнью достойны восхищения, и врачи платят большую цену. Они наши герои, они пользуются нашим уважением и вызывают наше восхищение. Но один момент, который очень тревожит, - это то, что специалисты по вирусологии разделились во мнениях относительно правильных действий. Существуют совершенно разные взгляды на лучшую стратегию борьбы с пандемией такого рода (заклучить все население по домам? Проверить всех, чтобы попытаться идентифицировать всех людей, подверженных риску?), разные мнения о полез-

ности масок, разные идеи о том, как следует использовать непроверенные лекарства для КОВИД-19, различные мнения о том, правильно ли поступил Китай, и т. д. Таким образом, разногласия среди врачей не ограничиваются второстепенными вопросами. Даже если нас не удивляет, что врачи могут не соглашаться, то возникает вопрос: какова законность для правительств рекомендаций консультативных органов, состоящих из врачей, которые между собой не согласны?

Права человека и реакция на кризис здравоохранения

Страны (такие как Китай, Вьетнам), где личная свобода ограничена, похоже, более способны принимать адекватные меры (например, изоляция в Китае или целенаправленные действия во Вьетнаме) для ограничения распространения вируса, чем где-либо еще. Некоторые развитые страны (такие как Соединенные Штаты, Великобритания, Франция и т. д.), по-видимому, показали, по крайней мере, в самом начале вспышки, большую неуверенность в отношении мер по ограничительной изоляции (или применяли менее жесткие меры по обеспечению изоляции), и мы поэтому стали свидетелями тенденции более активного распространения вируса.

Другим аспектом этого взаимодействия явилась сдержанность, проявленная в ряде стран (основанная на приверженности индивидуальной свободе и уважении неприкосновенности частной жизни) в отношении использования инвазивных современных технологий, таких как распознавание лиц или геолокация, которые могли бы помочь государственным органам следить за строгим исполнением решений об обязательной изоляции, когда правительство признает, что общество проявляет недостаточное стремление их выполнять. Степень сопротивления в отношении использования таких технологий для отслеживания потенциальных случаев КОВИД-19 варьируется от страны к стране. Например, Словакия (следуя примеру таких стран, как Сингапур, Южная Корея и китайский Тайбэй, где агрессивное отслеживание контактов сыграло решающую роль в ограничении распространения вируса), 25 марта 2020 года приняла закон, который позволяет правительству использовать данные телекоммуникационных компаний для отслеживания перемещений людей, которые дали положительный результат на КОВИД-19, чтобы проверять, что они соблюдают правила карантина. Принятие этого закона было нелегким делом, но министр юстиции Словакии настаивал на том, что перед лицом этой эпидемии право на неприкосновенность частной жизни не может быть абсолютным (см. «Словакия будет отслеживать заболевших по данным телекоммуникаций», Financial Times, 26 марта 2020 г.). В Германии, однако, правительство было менее успешным и было вынуждено отказаться от своего предложения использовать «технические средства» для определения тех, кто был в контакте с людьми,

которые дали положительный результат при тесте на КОВИД-19. Во Франции правительство решило использовать полицию для патрулирования общественных мест, чтобы следить за соблюдением мер по изоляции. В такой ситуации кажется очевидным, что использование более совершенных технологий могло бы позволить нам сэкономить ограниченные людские ресурсы, которые могли бы быть с большей пользой направлены на выполнение иных и более важных задач, таких как логистика снабжения больниц и обеспечение их безопасности. Встает вопрос о том, как мы должны решать проблему поиска компромисса между общественным здравоохранением и защитой прав человека.

Научная методология и принцип принятия мер предосторожности

В-третьих, возникает вопрос о соответствующих достоинствах научной методологии и принципа предосторожности для целей информационного обеспечения разработки государственной политики. Этот вопрос не нов в Европе, но кризис представил собой новый пример дилеммы, с которой мы сталкиваемся. Когда речь зашла о гидрохлорохине, то научное сообщество настаивало на том, что не была соблюдена правильная клиническая методология и что необходимы дополнительные испытания. Однако хочется задать вопрос, есть ли у нас время во время кризиса, чтобы следовать правильной методологии.

То, что произошло в Марселе, показывает, что ответ многих граждан таков: мне все равно, была ли соблюдена правильная научная методика, я хочу пройти тестирование и получить назначение этого препарата в случае обнаружения у меня вируса, потому что нет альтернативного медикаментозного лечения и я рискую умереть. В определенной мере правительства (французское правительство, президент Трамп) чувствовали непреодолимое желание встать на сторону своих граждан против ученых (отсюда и позиция французского правительства, что этот препарат может быть предоставлен умирающим пациентам при некоторых обстоятельствах). Тогда может возникать естественный вопрос: не является ли научный (рациональный) подход роскошью, которую мы не всегда можем себе позволить? Разве принцип предосторожности (по крайней мере, в некоторых случаях) не является лучшей альтернативой? Есть ли у нас систематический метод, который мы могли бы предложить для решения этой дилеммы?

Еще одним аспектом этой дискуссии является обсуждение того, должно ли французское правительство было хранить более значительные запасы масок, респираторов, лекарств и т. д. В 2009 году правительство Франции, обеспокоенное распространением вируса H1N1, закупило огромное количество вакцины для лечения этой болезни и огромное количество масок. H1N1 так и не приобрел масштабов эпи-

демии во Франции, и правительство незамедлительно обвинили в растрате государственных средств. После этого правительство позволило запасам защитного медицинского оборудования во Франции сократиться до такой степени, что Франция теперь не может реагировать, когда происходит эпидемия. С точки зрения государственной политики вопрос заключается в следующем: как мы должны поступать в отношении риска редких, но исключительно разрушительных событий (таких как эпидемии, сильные землетрясения, экстремальные погодные явления, аварии на атомных станциях и т. д...)? В какой степени мы должны предусмотреть меры против этих угроз (которые имеют небольшую вероятность возникновения), когда это будет дорого стоить, но могло бы спасти много жизней? Или мы должны признать, что мы не хотим готовиться к таким событиям (как из-за связанных с этим затрат, так и из-за их непредсказуемости)? Но в этом случае, что мы должны сделать, чтобы наши экономические системы оставались достаточно гибкими, чтобы своевременно реагировать, когда такие катастрофы всё-таки происходят?

Экономические издержки стратегий общественного здравоохранения

В-четвертых, возникает вопрос: может ли существовать компромисс между стратегией общественного здравоохранения и экономической стратегией, используемой для преодоления такого кризиса и, если такой компромисс возможен, то какому рецепту политики следует следовать. Идея о возможном компромиссе исходит из того факта, что политика изоляции (предназначенная для сведения к минимуму числа смертей от КОВИД-19 и применявшаяся в ряде стран) уменьшает воздействие эпидемии с точки зрения количества подвергшихся заражению людей, но ведёт к снижению объемов производства, и, следовательно, усугубляют серьезность экономического кризиса, потому что граждане лишены возможности либо идти на работу, либо вообще продолжать работать, если их работа не может осуществляться на удалении из дома. Секторами, экономически наиболее затронутыми действующими мерами по изоляции, являются сектора предоставления услуг, такие как воздушный транспорт, гостиницы, рестораны, розничная торговля и кинотеатры, потому что для них работа на дому, по большей части, невозможна. Соответственно, чем обширнее и продолжительнее карантинная изоляция, тем более серьезными будут негативные последствия в этих секторах и тем больше сократиться ВВП. Существуют две альтернативные стратегии здравоохранения. Одна из них заключается в том, чтобы дать эпидемии развиваться, что повлекло бы за собой гораздо большее чис-

ло смертей, но намного меньшее снижение ВВП, поскольку люди, не инфицированные или, инфицированные, но либо без проявлений болезни, либо со слабо выраженными симптомами (что составляло подавляющее большинство случаев), продолжали бы работать. Другая заключается в проведении широкомасштабного тестирования населения и изоляции только людей, зараженных вирусом. Во втором случае (который напоминает стратегию, принятую в таких странах, как Корея¹), было бы меньше смертельных случаев, чем если бы ничего не было сделано, и больше людей работали бы, чем если бы применялась стратегия изоляции всего населения.

Стратегия, выбранная в европейских странах, вполне может усугубить экономический кризис по сравнению с альтернативными стратегиями. С этой точки зрения мы можем ожидать, что экономические издержки пандемии будут намного хуже, чем потери от финансового кризиса 2008 года, по той простой причине, что люди, по большей части, во время финансового кризиса продолжали работать. Некоторые утверждают, что эта стратегия может привести к потере ВВП в странах с развитой экономикой до 15% ВВП в краткосрочной перспективе и потребовать многолетних усилий, чтобы суметь вернуться на тот уровень, на котором экономика этих стран находилась до эпидемии. Каков на самом деле этот компромисс между стратегией охраны здоровья и экономической стратегией и как нам следует рассматривать этот компромисс при определении государственной политики, порождает как эмпирические вопросы (требующие предположений о серьезности экономического кризиса при различных конфигурациях политических мер, скорости восстановления и т. д.), так и вопросы этического характера (например, можно ли, или следует ли, когда речь идет о политике в области здравоохранения, приравнивать ценность жизни к каким-то экономическим показателям). Призыв президента Трампа вновь открыть Соединенные Штаты для бизнеса к пасхальному воскресенью и довод, что нельзя управлять страной, слушая врачей, потому что лечение, которое они одобрили бы (изоляция), могло быть хуже, чем болезнь, был особенно жестоким способом поднять эту проблему.

Глобализация, глобальные цепочки поставок и национальный суверенитет

Преимущества экономической глобализации много обсуждались в течение последних двадцати лет. Бытует мнение, что сокращение препятствий для торговли и иностранных инвестиций и разработка новых коммуникационных технологий позволили перераспределить ресурсы на международном уровне путем реструктуризации производственных

¹ С начала февраля и по 10 марта 2020 г., более 200.000 человек в Корее прошли тест в одном из 600 специализированных центров и изоляция применялась только в отношении зараженных людей. Для сравнения – за тот же период во Франции было проведено 15.000 тестов, но с 16 марта 2020 года была осуществлена общая изоляция для всего населения. На протяжении февраля 2020 г. Власти в США провели тестирование 472 человек.

процессов, что принесло пользу развитым странам, позволив им обеспечивать свои потребности с меньшими затратами, и позволило развивающимся странам воспользоваться экономическими возможностями благодаря развитию экспортно-ориентированной деятельности. Часто отмечается, что глобализация вывела сотни миллионов людей в развивающихся странах из нищеты.

Однако пандемия COVID-19 может сыграть на руку тем, кто в развитых странах рассматривает экономическую глобализацию и либерализацию торговли и инвестиций как неприемлемую угрозу суверенитету своего Национального Государства. В глазах тех, кто скептически относится к преимуществам глобализации, существует несколько направлений, по которым либерализация торговли и инвестиций ограничивает способность национальных государств проводить независимую внутреннюю политику.

Во-первых, предоставление торговых уступок, необходимых для гарантирования эффективного доступа на внутренние рынки товаров или услуг иностранных торговых партнеров, обычно подразумевает отказ от инструментов защиты торговли, которые могли бы быть использованы для смягчения ситуации в случае внутренних кризисов.

Во-вторых, либеральная торговая политика позволяет фирмам, работающим в очень разных внутренних нормативных условиях, конкурировать на мировых рынках. Что касается конкуренции, то фирмы, происходящие из стран с самыми высокими внутренними стандартами в отношении прав человека или социальных прав или прав собственности, защиты окружающей среды или продовольственной безопасности и т. д. могут быть в невыгодном положении в отношении фирм, прибывающих из стран с менее строгими стандартами. Таким образом, в определенной степени открытость для международной торговли ограничивает способность стран свободно выбирать внутригосударственные общественные решения, которые они хотели бы избрать.

В-третьих, развитие международной торговли наряду с рядом последних технологических достижений в области связи и транспорта привело к интернационализации цепочки поставок, посредством которых отечественные фирмы экстернализуют ряд функций в странах, где такие функции могут выполняться с меньшими затратами (например, бухгалтерский учет и финансы в Индии и производство в Китае, или с недавних пор во Вьетнаме). Но эта интернационализация цепочки создания стоимости, часто в сочетании с краткосрочно ориентированной политикой поддержания запасов на минимально возможном уровне с целью снижения затрат, делает фирмы очень зависимыми от бесперебойного функционирования международной цепочки создания стоимости. Такое гладкое функционирование может нарушиться, когда внешний шок влияет на экономику любой из стран, где фирмы, участвующие в цепочке создания стоимости расположены. В мире, характеризующемся экономической глоба-

лизацией, разрушения, вызванные природной катастрофой, затрагивающей другую страну, или политические решения иностранного правительства, могут воспрепятствовать обслуживанию фирмами своих внутренних рынков.

Таким образом, будь то из-за торговых уступок или из-за риска того, что их отечественные фирмы будут вытеснены из-за международной конкуренции, или из-за неизбежных последствий сбоя в иных странах, может представляться, что торговые государства отказались от возможности защищать свои фирмы или своих граждан.

Именно этот последний механизм, и вызывал последнее время озабоченность в развитых странах во время эпидемии COVID-19.

В настоящее время европейские и североамериканские страны в значительной степени зависят от других стран, таких как Китай, в том, что касается поставок целого ряда важнейших медицинских товаров, запасы которых у них были не достаточными для преодоления кризиса из-за COVID-19. Эта зависимость стала основным источником беспокойства, когда некоторые страны, такие как Китай, где расположены фирмы-поставщики, сами пострадали от эпидемии и решили придерживаться строгой политики изоляции населения, которая остановила производство в них. В результате европейские и североамериканские страны оказались не в состоянии пополнять запасы масок, респираторов или активных ингредиентов, используемых для тестирования, и это ограничило их возможности борьбы с вирусом.

Например, во Франции с момента начала эпидемии COVID-19 ощущалась острая нехватка масок FFP2, которые должны защищать пользователей как от передачи вируса по воздуху, так и от возможности вдыхания вируса. Оказалось трудным даже обеспечить достаточное количество хирургических масок (которые обеспечивают меньший уровень защиты) для медицинских работников, работающих с пациентами, инфицированными вирусом.

Причины такой нехватки масок двояки. Во-первых, в 2011 и 2012 годах французские власти отказались от принятого ранее решения поддерживать большой запас масок исходя из идеи о том, что Китай, который производит около 70% мирового объема масок, сможет обеспечить Францию необходимыми масками в случае чрезвычайной ситуации. Во-вторых, в конце февраля, когда стало ясно, что эпидемия станет серьезным ударом по Франции и что Франции нужны маски, эпидемия уже поразила Китай в полной мере, и значительная часть китайского населения была в изоляции.

В результате, хотя теоретическая китайские производственные мощности по маскам оценивалась примерно в 20 миллионов масок в день, из-за мер изоляции при карантине Китай производил только 15 миллионов масок, тогда как внутренний спрос на маски в Китае вырос до 50–60 миллионов масок в день. Китай не только оказался не в состоянии экспортировать свои маски во Францию, но и стал крупным

импортером масок из Индонезии и Вьетнама. Когда французским фирмам, чьи сотрудники должны использовать защитные Маски FFP2 (например, строительные компании и другие промышленные фирмы, работники которых подвергаются воздействию пыли и других мелких частиц) стало известно о надвигающейся трудности с получением таких масок, они отреагировали, пытаясь увеличить собственные резервы наиболее эффективных защитных масок (FFP2). Тогда нехватка масок в аптеках породила панику, которая подтолкнула президента Франции к решению, по которому 3 марта 2020 года были реквизированы все доступные маски FFP2.

С небольшими вариациями такая же история произошла в других европейских странах, таких как Италия и Германия.

В тот день, когда президент Франции реквизировал все доступные маски FFP2 во Франции, Германия запретила экспорт масок. Китайский Тайбэй и Индия также предприняли шаги по прекращению экспорта медицинского оборудования.

Ситуация в Соединенных Штатах, похоже, пошла по тому же пути. В начале 2005 и 2006 годов правительство США выступало за накопление защитных средств для подготовки к пандемическому гриппу и был накоплен стратегический запас в 52 миллиона хирургических масок и 104 миллиона респираторных масок N95. Около 100 миллионов из этих масок были использованы в 2009 году при пандемии H1N1, а запасы так никогда и не были пополнены. Поскольку вспышка КОВИД-19 в США в первые дни марта 2020 года обострилась и спрос на маски быстро рос, то нехватка масок, особенно масок N95, стала предметом споров. Дефицит был объяснен сочетанием низкого уровня стратегических запасов, активной скупкой масок взволнованными гражданами и сокращением поставок (либо из-за создания собственных запасов, либо из-за сокращения производства) из Китая.² Интересно, что 17 марта 2020 года, когда Центр контроля заболеваний опубликовал обновленный набор рекомендаций по оптимизации использования защитных средств медицинскими работниками и высказал мнение, что хирургические маски являются приемлемыми для проведения обследований или лечения пациентов с КОВИД-19 (мнение совпало с рекомендациями, предоставленными Всемирной организацией здравоохранения), это предложение было с большим подозрением воспринято некоторыми медицинскими работниками и, в частности, Американской ассоциацией медсестер, которые утверждали, что новые рекомендации ЦКЗ основаны «исключительно на проблемах цепочки поставок и производства», подразумевая таким образом, что национальный суверенитет в сфере здравоохранения был поставлен под угрозу экономическими силами мирового рынка.³

Помимо того факта, что распространение эпидемии КОВИД-19 могло еще больше подорвать веру некоторых в выгодность экономической глобализации (возможно, несправедливо, поскольку в большинстве стран более качественная оценка национальными правительствами возможных катастрофических рисков, которые могут подорвать благосостояние их граждан и принятие государственных превентивных мер в отношении таких рисков могли бы значительно уменьшить влияние сбоев на рынках товаров первой необходимости), следует отметить, что принятие неизбежно ориентированных на длительный период мер по смягчению экономического кризиса, который последует за пандемией, также вероятно будет вести к отступлению от логики глобализации. Действительно, как было показано ранее, очевидно, что национальным правительствам необходимо будет вкладывать огромные суммы денег в свою экономику в надежде на то, что фирмы, благодаря этой финансовой помощи, выживут достаточно долго, чтобы выдержать подрыв, вызванный эпидемией, мерами по изоляции и экономической депрессией, которая за этим следует.

По причинам, которые мы проанализировали ранее, спасение наших экономик потребует финансовых мер во много раз более масштабных, чем те, которые были приняты после финансового кризиса 2008 года. Но один из уроков, которые мы извлекли из этого финансового кризиса, заключается в том, что, когда национальные правительства используют экономические стимулы для поддержки своей экономики после внешнего шока, они должны убедиться, что их стимулы не приведут к укреплению экономики других стран в результате роста импорта. Чтобы гарантировать отсутствие таких утечек, они, как правило, прибегают к протекционистским инструментам. Как зафиксировали Саймон Эвенетт и Global Trade Alert, за кризисом 2008 года последовал массовый рост протекционистских мер. Трудно поверить, что одна и та же причина не приведет к таким же последствиям, особенно с учетом масштабности финансовых обязательств, которые уже были объявлены.

Необходимость промышленной политики

В-шестых, проблема, связанная с ранее обсуждавшимся вопросом, заключается в явной неспособности ориентированных на рынок стран проводить эффективную промышленную политику, которая не только способствует конкуренции, но и позволяет странам сохранять фундаментальную силу в стратегических отраслях и ресурсах, к которым можно обратиться (или быстро активировать) во время кризиса. Этот вопрос не нов и активно обсуждался во Франции и Германии в течение последних нескольких лет. Но в то время

² См., в частности, мнение Фархада Манджу “В США закончились маски для лица”, New York Times, 26 марта 2020 г.

³ Амелия Найренберг, “Где же все маски?”, New York Times, 22 марта 2020 г.

как дискуссии были в значительной мере обсуждением среди экономистов и чиновников, трудности, с которыми сталкивается ряд стран (включая Францию), в обеспечение себя достаточным запасом простых вещей, таких как маски или активные ингредиенты для тестов, рассматриваются широкой публикой как результат неспособности обеспечивать эффективную промышленную политику. Кроме того, в то время, когда мы очень хотели бы, чтобы отечественные фирмы, у которых в наших странах все еще есть производственные мощности, переключали свое производство на товары или услуги, которые срочно необходимы для преодоления кризиса (например, производство респираторов для отделений неотложной помощи в больницах), во Франции никто не отвечает за планирование, организацию, обеспечение и контроль в отношении такого шага, потому что во Франции больше нет министерства промышленности. Таким образом, то, что бы дало повышение эффективности через опору на рынки для ориентации экономики, привело к потере способности к скоординированному реагированию на непредвиденную экономическую катастрофу.

Конфиденциальность, цифровые технологии и здравоохранение

В-седьмых, есть интересные вопросы о Данных и цифровой политике. Как сообщал Financial Times 24 марта 2020 года: «Кризис коронавируса заставляет ЕС перекраивать свою цифровую стратегию». Предыдущие призывы к обеспечению суверенитета данных ЕС демонстрируют свою ограниченность в то время, когда для прогнозирования ожидаемого пути развития эпидемии и для поиска вакцины мы очень зависимы от получения максимально возможного пула данных, и когда для получения этого пула данных нам нужно сотрудничество со странами, не входящими в ЕС, такими как Китай.

Только месяц назад стало известно, что комиссар ЕС по внутреннему рынку Бретон флиртует с идеей заставить европейские компании сохранять и хранить хотя бы часть имеющихся у них данных в Европе и сказал законодателям, что данные, произведенные в Европе «должны обрабатываться в Европе». Мы явно попадаем в дилемму между стремлением защитить нашу конфиденциальность и препятствовать тому, чтобы GAFAM (Гугл, Эпл, Фейсбук, Амазон, Майкрософт – прим. переводчика) становились все более экономически доминирующими, снабжая их алгоритмы искусственного интеллекта нашими данными, и тем фактом, что в секторе здравоохранения, как и в других секторах, наилучшие характеристики алгоритмов искусственного интеллекта, на которые мы рассчитываем, чтобы добиваться научных достижений, и особенно в секторе здравоохранения, зависят от количества данных, которые можно собрать для их обучения.

Какое будущее у законодательства и политики в области конкуренции?

В-восьмых, существует ряд вопросов относительно того, следует ли и каким образом пересмотреть роль законодательства и политики в области конкуренции в период глубокого экономического кризиса. Обсуждение целей, достижений и неудач применения антимонопольного законодательства и конкурентной политики началось несколько лет назад. Но в Европе это обсуждение было в основном ориентировано, во-первых, на вопросы, связанные с несправедливой международной конкуренцией со стороны таких стран, как Китай, где государственное вмешательство позволило субсидируемым государственным предприятиям получить существенное преимущество над своими западными конкурентами с помощью средств, которые считаются как несправедливыми, так и антиконкурентными, и, во-вторых, на вопросы о том, не оказали ли европейские усилия по защите конкуренции в Европе (например, посредством контроля за слияниями) негативного воздействия на развитие национальных или европейских чемпионов и ускорили тем самым деиндустриализацию Европы. В США также выражалась обеспокоенность несправедливостью международной конкуренции между странами, имеющими совершенно разные экономические системы, и подозрением в том, что в краткосрочной перспективе узкая направленность антимонопольных органов США на защиту выгод для потребителей в сочетании со слишком позвольтельным отношением к экономической концентрации и чрезмерный страх перед ошибками типа I (риск ошибочного вмешательства со стороны конкурентных ведомств, фактически приводящий к ограничению конкуренции), привели к недостаточному применению антitrustовского законодательства, увеличению макроэкономической концентрации и размеров прибылей, как и доминированию GAFAM в цифровой экономике.

Жестокый экономический кризис, с которым мы сейчас сталкиваемся, требует различных корректировок в зависимости от рассматриваемой нами временной перспективы. В краткосрочной перспективе основной проблемой, с которой нужно будет справляться, является жестокое нарушение в цепочке создания стоимости определенных изделий, что приводит к дефициту либо из-за недостаточного уровня производства или из-за трудностей в доставке продукции из-за карантина и изоляции. Для потребителей проблема заключается не в том, чтобы, как при нормальном функционировании экономики, выбирать продукцию с наилучшим соотношением цена / качество, предлагаемую конкурирующими поставщиками, а в том, чтобы просто найти нужную продукцию (пусть даже в меньшем количестве, чем было бы желательным). При таких обстоятельствах, во-первых, может потребоваться сотрудничество между поставщиками (и / или

вмешательство правительства) для определения как потребностей, так и существующих запасов, чтобы обеспечить адекватную поставку основных товаров и услуг. Например, как предложили Федеральная торговая комиссия США и Министерство юстиции США, медицинским учреждениям может быть необходима координация в предоставлении ресурсов и услуг, а другим предприятиям может временно потребоваться объединить сети производства, распределения или обслуживания для облегчения производства и распределения продукции, связанной с КОВИД-19.

Во-вторых, потребители должны быть защищены от злоупотреблений, приводящих к взвинчиванию цен на дефицитную продукцию. Это требует двух корректировок для деятельности антимонопольных ведомств. Во-первых, использовать более нюансированный подход в отношении сотрудничества между конкурентами, чем тот, который они использовали в прошлом, и, во-вторых, сосредоточить внимание на злоупотреблениях рыночной властью, а не на лишение доступа на рынок (создание барьеров для входа), на которое они прежде обращали основное внимание.

Антимонопольные ведомства, как входящие в Европейскую конкурентную сеть, так и за пределами ЕС (например, в Великобритании и в Соединенных Штатах) уже заявили о своей готовности разрешить, по крайней мере временно, сотрудничество или координацию между конкурентами всякий раз, когда такое сотрудничество или координация необходимы, чтобы избежать дефицита, вызываемого кризисом КОВИД-19 или обеспечить устойчивость поставок.⁴ Они также заявили о своем намерении бороться со взвинчиванием цен.

В среднесрочной перспективе, скажем, в течение следующих двух-трех лет, наша экономика будет в депрессии, с риском большого числа банкротств фирм, которые либо сильно пострадали от эпидемии КОВИД-19 (в секторе услуг), либо затронуты нарушением их цепочки поставок, ростом безработицы и сокращением спроса.

Как широко известно, конкуренция является действенным экономическим механизмом, когда экономика полностью использует свои ресурсы, поскольку она позволяет им в статической перспективе развиваться за счет более эффективного использования ограниченных ресурсов. Но после пандемии КОВИД-19 в среднесрочной перспективе мы сталкиваемся с риском экономической депрессии, а также высоким уровнем банкротств и безработицы в течение целого ряда лет. В такой обстановке важными целями являются быстрое стимулирование экономического роста, участие в механизмах перераспределения, которые облегчат экономиче-

ские страдания бедных и обеспечат, чтобы та экономическая основа, которую мы создадим в будущем была более устойчивой. Таким образом, будет необходимо стимулировать занятость и помогать фирмам в секторах, затронутых кризисом, особенно МСП, но также и ряду крупных фирм, избежать банкротства.

Огромные суммы государственной помощи, налоговых вычетов или отсрочек и субсидий различных видов или даже национализация целых секторов будет необходима, и первоначальные финансовые пакеты уже собраны правительствами многих стран Европы и США.

В этом контексте становится очевидным, что существует вероятность конфликта между необходимостью искусственно поддерживать в краткосрочной перспективе жизнеспособность большого количества фирм, чтобы обеспечить толчок развитию экономики в среднесрочной перспективе, и позволить ей сохранить свои позиции в долгосрочной перспективе, и политикой на соблюдение законов о конкуренции, которые прямо или косвенно предполагают, что экономика уже находится в устойчивом равновесии с задействованными в полной или почти полной мере факторами производства и что наиболее важной проблемой является обеспечение того, чтобы конкурентный процесс в краткосрочной перспективе направлял распределение ресурсов для максимизации благосостояния потребителей.

Содействие конкуренции, возможно, в ближайшем будущем не будет настолько же важной экономической проблемой, как это было в первые два десятилетия XXI века. Однако будет полезно рассмотреть уроки периода, последовавшего за Великой депрессией. В той мере, в которой это все еще полезно, нам также придется еще раз подумать о компромиссах между статической эффективностью, перераспределением ресурсов посредством промышленной политики, динамической эффективностью и экономической устойчивостью.

По крайней мере, антимонопольным ведомствам придется подходить к оценке процессов конкуренции с более длительно и динамично ориентированной позиции, чем в прошлом, и адаптировать свою логику в отношении государственной помощи, кризисных картелей или слияний к ситуации дисбаланса, вызванной экзогенным шоком экономической системы.

Наконец, в более долгосрочной перспективе, проблема, вызванная кризисом КОВИД-19, и необходимость быть лучше подготовленными к будущим эпидемиям требуют огромного перераспределения ресурсов в пользу сектора здравоохранения. Это не единственное заметное перераспределение ресурсов, которое предстоит реализовать. Мы также долж-

⁴ См., например, подход АКР к сотрудничеству предпринимателей как реакцию на КОВИД-19, опубликовано 25 марта 2020 г. или «Совместное заявление» выпущенное 23 марта 2020 г. Европейской конкурентной сетью 'по применению конкурентного права в период кризиса коронавируса', в котором заявляется, что 'необходимые и временные меры, вводимые для предотвращения нехватки поставок... вряд ли могут быть проблемными, так как они либо не будут представлять собой ограничение конкуренции согласно Статье 101 ДФЕС... либо обеспечат эффективность, которая весьма вероятно перевесит такое ограничение'.

ны бороться с изменением климата и перенаправить наши ресурсы на чистую энергию. Развитие цифровой экономики также требует перераспределения ресурсов, чтобы позволить фирмам в традиционных секторах в полной мере использовать новые технологии, появившиеся в их распоряжении.

Ряд экономистов убедительно доказывают, что рыночных сил самих по себе недостаточно для перераспределения ресурсов в масштабах и в сроки, необходимых для решения этих проблем. Это означает, что если конкуренция и остается необходимой, ее уже недостаточно для решения проблем, с которыми мы сталкиваемся в XXI веке.

Конкурентная политика должна быть лучше интегрирована в более широкий контекст взаимодополняющих мер экономической политики.

Вывод

События категории Черного Лебедя и серьезные гуманитарные кризисы происходят, и они могут оказывать дол-

госрочное влияние как на страны с развитой, так и развивающейся экономикой. Один из вопросов политики, над которым мы должны задуматься, заключается в том, сколько ресурсов мы хотим направить на создание более устойчивых и динамичных экономических систем, способных лучше противостоять редким, но потенциально катастрофическим событиям. Нет простого ответа на этот вопрос, потому что мы не знаем вероятности таких событий или, в некоторых случаях, их природу и потенциал разрушения.

Тем не менее, как недавно утверждал Жан Тироль («Ле Монд», 25 марта 2020 г.), и как показывает кризис КОВИД-19, альтернативы на будущее заключаются в том, чтобы сделать продуманный выбор, который может позволить нам сохранить некоторую степень контроля, даже при тяжелых ситуациях или позволить будущим событиям идти своим чередом, решать за нас и, возможно, уничтожить нас всех. Настало время перейти к более долгосрочной перспективе и лучше учитывать факторы риска в нашем экономическом анализе и при принятии политических решений.

Реагирование на кризис в восточной европе и центральной азии через конкурентную политику

Основные выводы Виртуального семинара Регионального центра ОЭСР-ГВХ по конкуренции



Ренато Ферранди

старший эксперт по конкуренции,
ОЭСР



Габриэлла Сцилади

руководитель международного отдела
Венгерского конкурентного ведомства
(ГВХ)

Семинар РЦК ОЭСР-ГВХ 1-2 июля 2020 года предоставил антимонопольным ведомствам из Восточной Европы и Центральной Азии уникальную возможность не только обсудить общие проблемы конкурентной политики, связанные с пандемией КОВИД-19, но и оценить конкретные проблемы, с которыми они сталкиваются из-за специфических особенностей региона.

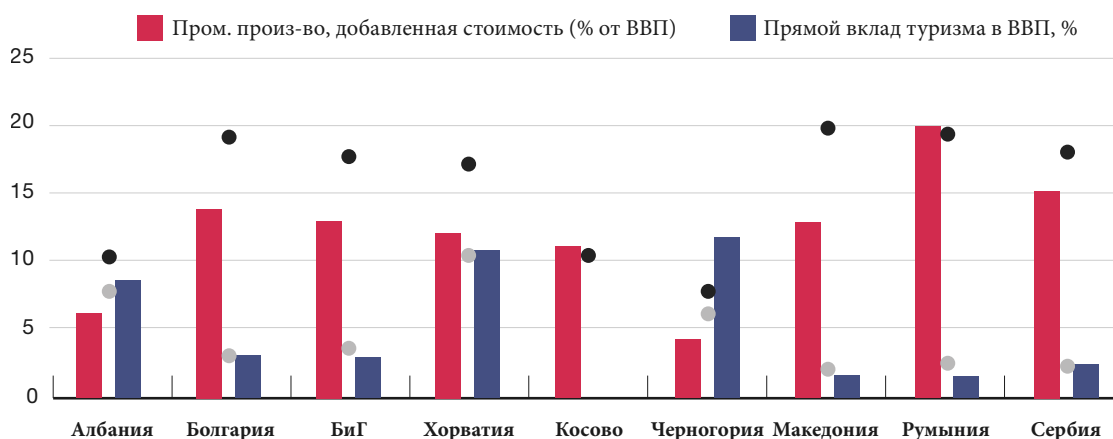
ЭКОНОМИЧЕСКОЕ ВОЗДЕЙСТВИЕ КОВИД-19 В РЕГИОНЕ

Восточная Европа

Хотя пандемия коронавируса ведёт к заметному замедлению во всем мире, существует ряд конкретных факторов, ко-

торые могут оказать особенно сильное влияние на экономику стран Восточной Европы.⁵ Экспорт из стран региона будет падать из-за снижения спроса, а также сбоя в цепочках создания стоимости. Румыния и Сербия, вероятно, пострадают больше всего, поскольку их производственные отрасли более тесно интегрированы в глобальные цепочки производства и поставок и вносят наиболее значительный вклад в их экономику в том, что касается добавленной стоимости и занятости. Туризм также рухнет из-за санитарных аспектов кризиса. В этом отношении особенно сильно пострадают Албания и Черногория, учитывая, что доходы от туризма превышают 20% ВВП по обеим странам.

Вклад секторов туризма и промышленного производства в Юго-Восточной Европе (2018)



Албания Болгария БиГ Хорватия Косово Черногория Македония Румыния Сербия

Примечание: данные по занятости в промышленности Албании за 2017 год. По Косово не имеется данных о туризме.

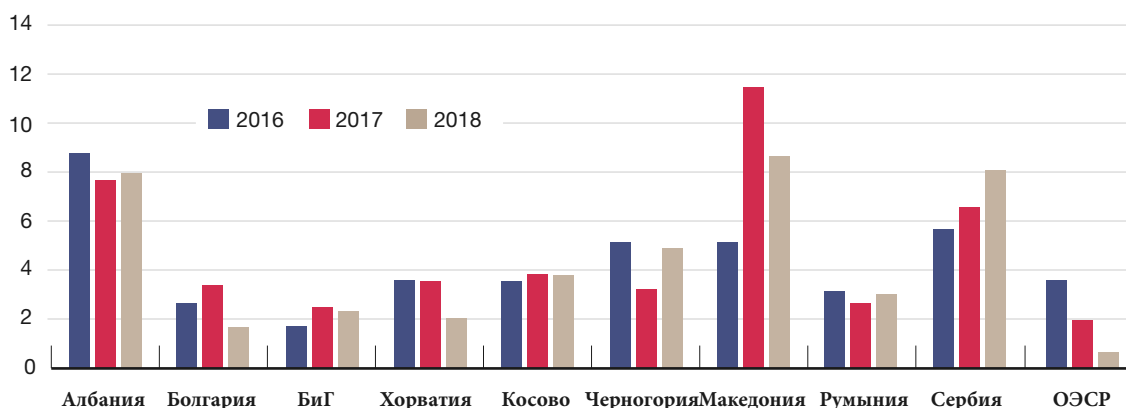
Источник: данные Всемирного банка и статистика МОТ.

⁵ Данные и анализ взяты из материала ОЭСР, реакция на кризис КОВИД-19 в странах Юго-Восточной Европы, апрель 2020 года, <http://www.oecd.org/coronavirus/policy-responses/covid-19-crisis-response-in-south-east-european-economies-claacb5a/>

В то же время, вероятно, произойдет обвал двух важнейших финансовых ресурсов региона: прямых иностранных инвестиций (ПИИ), которые за последние годы обеспечили значительный вклад в экономику стран Западных Балкан

(см. Рисунок ниже), и денежных переводов, на которые приходится 15% совокупного ВВП в Косово и примерно 10% в Боснии и Герцеговине, Черногории, Албании и Сербии.

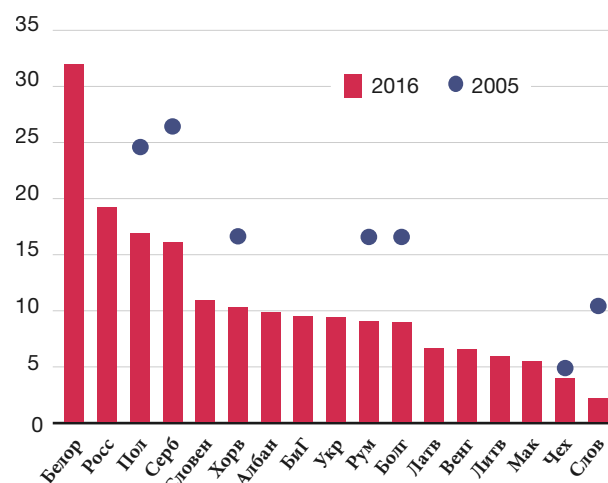
Прямые иностранные инвестиции, чистый приток (% от ВВП)



Подавляющее большинство фирм на Западных Балканах - предприятия малого и среднего бизнеса (МСП). Они генерируют около 65% от общей добавленной стоимости в деловом секторе и обеспечивают 73% от общей занятости в деловом секторе. Пандемия КОВИД-19 окажет огромное давление на рынки труда на Западных Балканах, усугубив существующие факторы сдерживания, такие как высокий уровень безработицы (особенно безработицы среди молодежи), высокая доля неформальных отношений и устойчивый отток квалифицированной рабочей силы. В 2018 году средний уровень безработицы в шести западно-балканских странах составлял примерно 17%, в то время как занятость в неформальном секторе составляла 37% для Албании, 19% для Северной Македонии и 20% для Сербии.

Несмотря на снижение на 5–10 процентных пунктов, в большинстве стран за десятилетний период (см. Рисунок ниже), значение государственных предприятий (ГП) все еще остается высоким: доля ГП в общей добавленной стоимости в 2016 году была все еще значительно выше, чем 10% в Беларуси, России и Сербии и достигала приблизительно 10% в Хорватии, Албании, Боснии и Герцеговине, Украине, Румынии и Болгарии. В России и Украине государственные предприятия обеспечивают примерно 15% от общей занятости в стране, в то время как в Беларуси эта доля составляет около 30%.

**Добавленная стоимость ГП, 2005 и 2016 годы
(в процентах от экономики в целом)**



Источник: МВФ, «Переоценка роли государственных предприятий в Центральной, Восточной и Юго-Восточной Европе» (2019 г.).

Центральная Азия

Кризис из-за КОВИД-19 влияет на ключевые движущие силы роста в Центральной Азии, которые включают экспорт нефти и минеральных ресурсов, сектор услуг и денежные

переводы мигрантов⁶. Экономика многих стран Центральной Азии характеризуется высокконцентрированными и

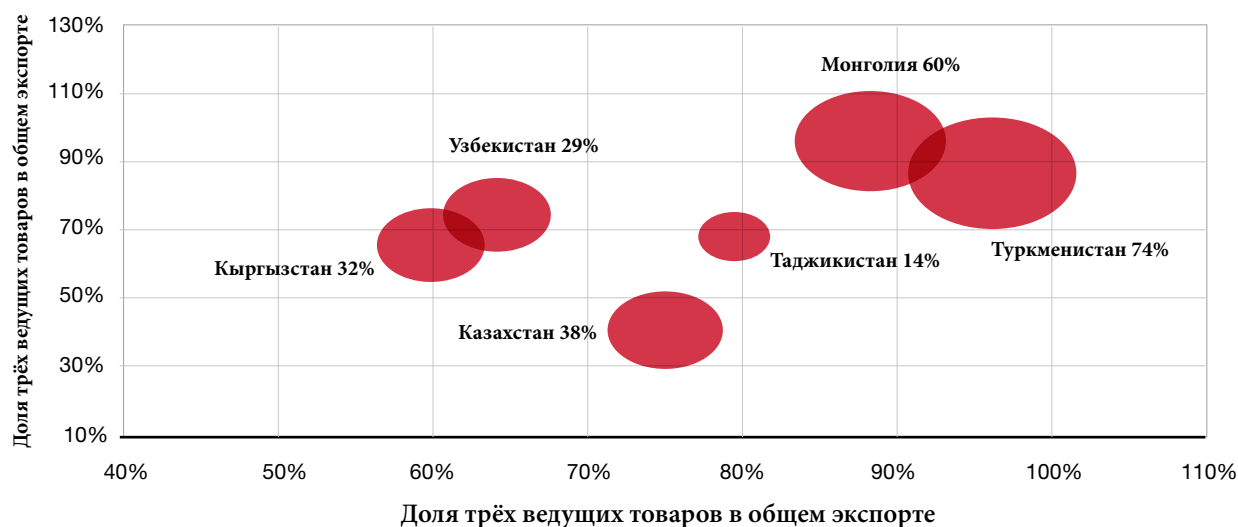
⁶ Данные и анализ взяты из материала ОЭСР, реакция на кризис КОВИД-19 в странах Юго-Восточной Европы, апрель 2020 года, <http://www.oecd.org/coronavirus/policy-responses/covid-19-crisis-response-in-central-asia-5305f172/#section-d1e41>

недостаточно диверсифицированными профилями производства и экспорта, в значительной степени зависящими от экспорта необработанной продукции добывающей отрасли.

В странах Центральной Азии экспорт обеспечивает более трети ВВП. На три основных товара приходится более двух

третей всего экспорта, причём экспорт, за исключением Казахстана, сосредоточен на очень узком круге рынков (см. Рисунок ниже). Падение уровня спроса привело к значительному снижению цен на ряд ключевых экспортных товаров стран Центральной Азии.

Концентрация экспортных корзин в некоторых странах Центральной Азии



Примечание: размер круга и процент рядом с названием страны указывают на долю экспорта в ВВП.

Частный сектор в большинстве стран Центральной Азии остается слабым, причем экономика в основном зависит от крупных государственных предприятий. Давняя проблема в Центральной Азии заключается в том, что большая часть занятых задействована в видах деятельности с низкой производительностью, причём это действительно как в формальном, так и неформальном секторах, тогда как в наиболее производительных секторах – чаще всего это капиталоемкие добывающие отрасли - занято сравнительно немного людей. Если смотреть шире, то только 45,5% работников в странах Центральной Азии заняты в сфере услуг, по сравнению с 73% в странах ОЭСР (МОТ, 2020 г.).

Высокий уровень неформальной экономической деятельности в Центральной Азии имеет ещё одно последствие для экономики, поскольку меры, принятые для сдерживания медицинского кризиса, а именно, ограничения на передвижение людей, негативно отразились на роли неформального сектора как традиционного фактора устойчивости для многих людей с низким уровнем дохода. В то же время работники и предприятия неформального сектора практически не имеют доступа к системам защиты или к прямой поддержке государством.

ОСНОВНЫЕ ПРОБЛЕМЫ КОНКУРЕНТНОЙ ПОЛИТИКИ

Делая введение в семинар, Ласло Бак, вице-президент Венгерского конкурентного ведомства (ГВХ), предупредил, что страны, экономика которых испытала потрясение кризисом, столкнутся с рядом исключительных проблем, таких как сбои рынка, нехватка поставок и нарушение цепочек поставок. Он подчеркнул важность сохранения конкурентными правоохранительными органами прежней нацеленности и продолжали ориентироваться на те политические задачи, которые характеризовали закон о конкуренции с момента его принятия, как и во времена экономических кризисов. Кроме того, он также упомянул об ответственности, которую несут законодатели и политики, когда дело доходит до оценки различных способов минимизации конкурентных ограничений и искажений, а также о важной роли, которую конкурентные ведомства должны играть в консультировании правительств о том, как они должны эффективно бороться с провалами рынка в свете принципов, заложенных в законодательстве о конкуренции.

Промышленная политика, глобальные рынки и экономическая устойчивость

В своем программном выступлении профессор Фредерик Женни, председатель Комитета по конкуренции ОЭСР, проиллюстрировал основные проблемы конкурентной политики, вызванные кризисом КОВИД-19. Он отметил, что нынешний кризис выявил ряд слабых сторон в нынешней экономической системе, что, возможно, указывает на необходимость переосмысления ряда базовых принципов. В краткосрочной перспективе типичная (конкурентная) корректировка между спросом и предложением часто приводила к медленному, или, в некоторых случаях, неудачному результату, что приводило к нехватке товаров и услуг. Кризис также поставил под сомнение реальную выгоду глобализации, поскольку он четко показал, как международная специализация побудила многие страны отказаться от части своего промышленного потенциала. Соответствующая взаимозависимость между странами и отсутствие гибкости привели к значительным нарушениям в производственно-сбытовых связях.

Профессор Женни отметил, что при таком беспокойном состоянии вещей кризис поднимает вопрос о том, является ли конкуренция во времена депрессии столь же важной, как и во времена экономического роста, особенно с учётом преобладающей роли промышленной политики из-за предоставления огромных объёмов государственной помощи для смягчения последствий кризиса. Тем не менее, он постарался донести мысль о том, что политика в области конкуренции может сыграть ключевую роль, сочетая правовое обеспечение конкуренции с эффективной пропагандой конкуренции.

Обеспечение конкуренции должно быть более прагматичным, хотя цели и полезность конкуренции остаются неизменными. Антимонопольные ведомства в Восточной Европе и Центральной Азии могут черпать вдохновение в деятельности ведомств в странах ОЭСР, которые усилили меры по защите от злоупотреблений ценами, пошли на то, чтобы не акцентировать внимание на некоторых проблемных горизонтальных соглашениях, принимая во внимание общественные интересы или отложенные решения о слияниях, или даже пересмотрели свои взгляды на отношения между конкуренцией и инновациями.

Параллельно с этим, адвокати́рование конкуренции может помочь правительствам обеспечить избежание чрезмерного ограничения конкуренции в результате принятия новых нормативных актов. Антимонопольные ведомства могут также выступать за устранение существующих нормативных барьеров, когда они препятствуют плавному регулированию спроса и предложения. В то же время, антимонопольные органы должны дать четкое руководство бизнес-сообществу в отношении того, как принципы конкурентного правоприменения

будут применяться в контексте кризиса, чтобы дать фирмам четкое понимание того, что разрешено, а что запрещено.

Наконец, необходимость активной промышленной политики, что признавалось многими и до кризиса, стала рассматриваться большинством как центральное направление в свете катастрофических последствий провалов рынка, произошедших во время кризиса. Антимонопольные органы должны показать, что эффективная промышленная политика является не антагонистом, а дополнением к конкурентной политике.

Структурные проблемы: сохранение открытых и конкурентных рынков

Антонио Капобьянко, исполняющий обязанности руководителя Отдела конкуренции ОЭСР, предупредил участников, что структурные проблемы, вызванные кризисом, потребуют от антимонопольных ведомств принятия активных мер, направленных на сохранение открытых и конкурентных рынков.

Он заявил, что кризис не должен привести к ослаблению правил и стандартов конкуренции, а должен вместо этого использоваться в качестве возможности обдумать существующую правовую базу и проверить эффективность существующей системы. В то же время, крайне важно во времена кризиса извлечь уроки из предыдущего опыта. Вот почему пакет документов, подготовленный Отделом по конкуренции ОЭСР, нацеленный на предоставление вариантов мер конкурентной политики в ответ на КОВИД-19, также учитывает наилучший опыт прошлых лет. Разумная политика в области конкуренции особенно важна в кризисные моменты, чтобы гарантировать, что кризис будет разрешен и последующее восстановление экономики будет максимально быстрым и устойчивым.

Кроме того, Антонио Капобьянко добавил, что в отсутствие тщательного контроля за слияниями существует серьезный риск того, что краткосрочные выгоды приведут к долгосрочным антиконкурентным последствиям. Кризис КОВИД-19, скорее всего, заставит многие фирмы покинуть рынок или объединиться. Антимонопольные ведомства должны использовать свои полномочия по контролю за слияниями для сохранения конкурентных рыночных структур и предотвращения повышения концентрации рынка и рыночной власти в ряде секторов, что может привести к росту цен, нанести ущерб инновациям и производительности и усугубить неравенство.

Не менее серьезная опасность состоит в том, что государственная поддержка, если она не будет тщательно продумана, может порождать искажения конкуренции и привести к неравным условиям игры между компаниями, которые получают такую помощь, и конкурентами, которые её лишены.

ны. А когда определенные компании оказываются в заведомо невыгодном положении, то производство товаров и услуг больше уже не определяется исходя из эффективности компаний. Однако оказание общей помощи, основанное на объективных критериях, четких правилах и применимое ко всем предприятиям в конкретной отрасли (например, отсрочка налогов или субсидирование укороченного рабочего дня во всех секторах), не должно вызывать каких-либо проблем с точки зрения конкурентного нейтралитета.

Наконец, государственные закупки могут стать еще одной чувствительной областью. В обычных обстоятельствах органы государственных закупок должны выбирать проведение тендеров на конкурсной основе, что позволяет им получать наиболее подходящие товары, услуги и работы при оптимальном соотношении цены и качества. Прямые передачи заказов, как правило, настоятельно не поощряются правилами закупок во всех странах-членах ОЭСР, но они могут быть сочтены необходимыми в случаях чрезвычайных или форс-мажорных обстоятельств. Тем не менее, прямые размещения заказов должны использоваться только для удовлетворения текущих, неотложных и непредвиденных потребностей, и только в том случае, если указанный поставщик является единственным, кто может предоставить требуемые товары, услуги и / или работы в срок. Как только позволят обстоятельства, субъекты государственных закупок должны отказаться от прямых размещений контрактов и начать планирование конкурентных торгов.

Проблемы практической деятельности: эффективное реагирование на антиконкурентную практику

Изольда Люккенхаузен, командированная Австралийской комиссией по конкуренции и защите прав потребителей в ОЭСР, привела примеры того, как ведущие антимонопольные ведомства мира отреагировали на проблемы оперативной деятельности, вызванные КОВИД-19.

Она подчеркнула, что большинство конкурентных ведомств смогли быстро организовать дистанционную работу и обеспечить защищенные ИТ-инфраструктуры. Некоторые ведомства, в том числе Австралийская ККП и Британское АКР, создали специальные группы или целевые команды для координации практических и наиболее важных вопросов. Многие ведомства также разработали руководящие принципы для заинтересованных сторон и / или общедоступные информационные публикации, например, Канадское бюро по конкуренции, Европейская комиссия и Европейская конкурентная сеть, которые выпустили совместное заявление⁷. Она также отметила, что в ряде случаев кризис побуждал ан-

тимонопольные ведомства к более активному сотрудничеству и координации с потребительскими органами (где они существуют отдельно), регулирующими органами и государственными ведомствами.

Изольда Люккенхаузен также утверждала, что некоторые уроки, извлеченные во время кризиса, могут послужить информационной основой для позитивных изменений в операционной деятельности ведомств в будущем. Примерами такого рода могут быть:

- увеличение инвестиций в ИТ и в безопасные удаленные рабочие платформы
- изменения в процессах и процедурах (например, переход к более электронным судебным процедурам)
- улучшение организационной способности реагирования на кризисы
- расширение сотрудничества с другими государственными органами.

ОБЕСПЕЧЕНИЕ ИСПОЛНЕНИЯ КОНКУРЕНТНОГО ПРАВА ВО ВРЕМЯ КРИЗИСА

Злоупотребление доминирующим положением: как бороться со взвинчиванием цен и эксплуатационными ценами

Грубо разрушительное воздействие пандемии привело к трудностям в производстве и обеспечении по ряду важнейших товаров. Это, в свою очередь, создает возможности для компаний значительно повысить цены на эту продукцию. Хотя рост цен может отражать увеличение затрат участников рынка и обеспечивать необходимые рыночные сигналы для увеличения производства и стимулирования прихода в эти сферы деятельности новых компаний, они также могут отражать эксплуатационные методы ведения бизнеса, которые не имеют объективного обоснования.

В соответствии с законодательством о конкуренции некоторые антимонопольные ведомства имеют полномочия, чтобы принимать меры против злоупотреблений при ценообразовании. Тем не менее, возбуждение дел о чрезмерном завышении цен является сложной задачей даже в обычное время. Прежде чем давать ход таким делам, антимонопольные ведомства должны рассмотреть вопрос о том, необходимо ли антимонопольное правоприменение в отношении высоких цен, будет ли оно обеспечивать пропорциональность и эффективность. Ведомства также должны учитывать, не будут ли предпочтительными такие альтернативы, как защита потребителей, правила против взвинчивания цен или даже регулирование цен.

⁷ Доступно по ссылке: https://ec.europa.eu/competition/ecn/202003_joint-statement_ecn_corona-crisis.pdf.

Педро Каро де Соуза, эксперт по вопросам конкуренции ОЭСР, поднял вопрос о том, следует ли конкурентным ведомствам вообще рассматривать случаи чрезмерного ценообразования во время этого кризиса, а если да, то когда. Применение закона о конкуренции для решения проблем злоупотреблений путём завышения цен непосредственно в кризис может оказаться даже более сложным, чем в обычных обстоятельствах - в частности, вмешательство может быть несвоевременным - и может привести к непредвиденным последствиям. Например, вмешательство против повышения цен может привести к тому, что товары будут перенаправлены туда, где цены не регулируются. Кроме того, цены выступают в качестве сигналов, и ограничение роста цен может уменьшить стимулы для увеличения производства, тем самым задерживая выход на рынок новых участников или рост производства, что обеспечило бы более быстрое снижение цен в среднесрочной перспективе. В то же время, возбуждение дел в отношении чрезмерного ценообразования может быть не только оправданным, но и являться наилучшей доступной альтернативой для решения проблем, вызванных значительным ростом цен на товары первой необходимости во время кризиса.

Даже во время кризиса антимонопольные ведомства должны применять аналитическую базу для определения факта чрезмерности ценообразования, что порождает две основные проблемы.

Во-первых, у исследуемой компании должна быть достаточная рыночная власть, чтобы можно было начать осуществлять контроль над ее односторонним поведением. Установление рыночной власти является сложной задачей даже в лучшие времена, и эти проблемы усугубляются во время кризиса, когда рыночная власть может исчезнуть так же внезапно, как и появляется, а данные в отношении таких вопросов, как доля рынка, барьеры входа, власть покупателя и т. д., могут быть трудно доступны. С другой стороны, во время кризиса рынки могут быть уже, чем обычно - ограниченность предложения и строгие ограничения на перемещение могут помешать созданию эффективных «цепочек замещения» на соответствующих товарных рынках; более того, изоляция населения может серьезно ограничить способность потребителей перемещаться для покупки товаров и услуг. Другая проблема связана с временным характером рыночной власти. Антимонопольные ведомства могут выявлять «ситуативные монополии», то есть ситуации, когда фирма имеет значительную рыночную власть в течение очень ограниченного периода времени. Тем не менее, эта концепция в целом не проверена законодательством о конкуренции, и конкурентные ведомства, вероятно, столкнутся с серьезными проблемами по сбору доказательств, подтверждающих такой вывод.

Еще одна проблема связана с выявлением эксплуатационных цен. На протяжении прежних лет антимонополь-

ные ведомства и суды использовали различные методы для определения того, является ли цена чрезмерной. В контексте товаров, имеющих глобальное хождение и глобального кризиса, международные сравнения цен могут оказаться полезными, хотя это зависит от использования компараторов, которые выбираются в соответствии с объективными, надлежащими и поддающимися проверке критериями. С другой стороны, у всех методов, используемых для определения того, является ли цена чрезмерной в соответствии с законодательством о конкуренции, есть свои неизбежные недостатки; следовательно, должна быть осуществлена тщательная оценка, чтобы определить, оправдано ли повышение цен, например, потому что они отражают реакцию компаний на увеличение собственных затрат.

Короче говоря, случаи чрезмерного ценообразования требуют большого объема данных и неизбежно должны опираться на конкретные факты, рассматриваются уже после совершения, сложны для подготовки и зачастую трудно поддаются судебному разбирательству. Это приводит к задержкам и увеличивает риск того, что такие дела не будут иметь успеха в суде. В связи с этим важно найти способы обеспечения эффективности правоприменения. Один из вариантов, который может снять необходимость начинать официальное разбирательство, заключается в том, что антимонопольные ведомства четко дают понять, что они внимательно отслеживают ситуацию на рынке и готовы оперативно вмешаться. Это можно делать по-разному. Антимонопольные ведомства могут выдавать общие предупреждения о том, что они наблюдают за рынком, или выдавать отдельные неофициальные предупреждения конкретным компаниям. Они могли бы также рассмотреть вопрос о введении временных судебных запретов, но для этого все же потребовалась бы углубленная проработка для установления эксплуататорской практики *prima facie*, и могут возникнуть трудности, когда дело доходит до демонстрации того, что такое поведение действительно нанесёт непоправимый ущерб. Наконец, можно было бы рассмотреть то, какую роль могут сыграть другие регуляторные инструменты и регуляторы в решении проблем злоупотреблений при ценообразовании - например, защита потребителей, правила открытых торгов или законы против взвинчивания цен. По сути, это может быть единственным способом, доступным в тех странах, где эксплуатационные злоупотребления не запрещены законодательством о конкуренции. Даже там, где они запрещены, важный исходный вопрос заключается в том, кто именно - конкурентные ведомства или регулирующие органы - располагают наиболее подходящей комбинацией инструментов и опыта для решения проблемы чрезмерных цен.

Последняя тема касается ценового регулирования, которое в некоторых случаях предоставляет альтернативу конкурентному правоприменению против злоупотреблений, направленных на эксплуатацию своей рыночной власти. Оба

подхода направлены на устранение неспособности рынка поставлять товары и услуги потребителям эффективным образом по конкурентным ценам и могут быть приняты, когда цены становятся слишком высокими и нет перспективы своевременной самокорректировки рынка. Для того, чтобы быть в полной мере эффективными, может быть необходимым использование как ценового регулирования, так и правоприменение против чрезмерного ценообразования, причём в сочетании с дополнительными мерами по устранению источника нарушения рыночного механизма. В конечном итоге, оба варианта могут привести к сходным пагубным результатам: снижение стимулов для увеличения производства, задержка выхода на рынок или увеличения производства, которые обеспечили бы снижение цен, и перемещение товаров в места, где цены не регулируются. В результате антимонопольные ведомства должны обращать внимание правительств на риски регулирования цен и играть активную роль в обеспечении того, чтобы при использовании такового, его применение было ограничено - как с точки зрения охвата, так и по времени.

Кризис и чрезмерное ценообразование в Восточной Европе и Центральной Азии

Комментарии антимонопольных ведомств

Почти каждая страна в Восточной Европе и Центральной Азии столкнулась с внезапным повышением цен во время пандемии КОВИД-19, связанной с разрывом цепочек поставок для различных товаров. Это было особенно очевидно в отношении некоторых предметов санитарии, которые стали пользоваться повышенным спросом, таких как перчатки, маски для лица и лекарства. В результате этой ситуации политики и общественность стали ожидать от антимонопольных ведомств большей активности с точки зрения внесения инициатив, направленных на регулирование цен. Поэтому крайне важно, чтобы у антимонопольных органов был набор четких критериев для быстрого определения того, надо ли им и когда они должны противостоять действиям, которые потенциально нарушают правила конкуренции.

Учитывая, что для установления злоупотреблений необходимо продемонстрировать, что фирма занимает доминирующее положение на соответствующем рынке, общей для всех проблем является определение соответствующего товарного рынка и, что еще более сложно, географических границ рынка, причём в условиях ограниченных возможностей для перемещения. Хотя ограничения на перемещение могут действительно резко сузить географический охват рынка, вместе с тем это может привести к парадоксальным выводам, например, квалификация каждой аптеки в каждом районе как доминирующей фирмы. Что касается оценки рыночной власти, то, по мне-

нию представителей антимонопольных ведомств, она уже достаточно сложна в «нормальные» времена и становится еще более сложной во время пандемии, когда спрос может резко возрасти, а предприятия столкнутся с операционными и логистическими проблемами.

После этого шага ключевым вопросом является определение «справедливых» цен в отличие от неоправданно высоких цен. В целом, конкурентные ведомства в регионе основывают свою оценку на двух подходах: *i)* сравнение с ценами на аналогичные товары или те же товары в другие периоды или в других местах, *ii)* и применение разумной надбавки.

Из-за нарушения нормальных рыночных условий эти методы могут быть не слишком много о чём говорящими во времена глубокого кризиса. Один делегат описал ситуацию, в которой фирма приобрела запас определённых товаров по низкой цене до вспышки КОВИД-19. Из-за пандемии спрос на приобретенные товары увеличился, а цены постоянно росли. Возникает вопрос: разрешить ли компании продавать запас товаров по текущим высоким рыночным ценам, несмотря на получение чрезвычайно высокой прибыли? Следует отметить, что, в противном случае, компания не сможет приобрести следующую партию товаров не понеся убытков.

В целом, конкурентное право, возможно, не лучший инструмент для быстрого реагирования на повышение цен, поскольку требуется длительное расследование и иногда приводит к результату, который оказывается неубедительным. При этом, возможно, просто возбуждение дела окажет сдерживающее воздействие на участников рынка и подвигнет их не применять чрезмерно высокую маржу в отношении кризисного спроса. Интересный пример специального механизма контроля за ценообразованием был реализован в Украине по короткому списку товаров народного потребления и предметов медицинского назначения. Такой мониторинг стал возможен благодаря уникальной организационной структуре АМКУ, которая также имеет региональные отделения. Это позволило АМКУ получать гораздо более оперативное представление о происходивших в регионах изменениях цен, чем другие государственные органы.

Конкурентное правоприменение может быть дополнительно некоторыми из мер, которые уже были приняты в ряде других стран, таких как защита потребителей или регулирование цен на товары первой необходимости. Действительно, представители антимонопольных органов, мандат которых также предусматривает защиту прав потребителей, было легче реагировать на скачки цен. Однако регулирование цен не обходится без отрицательных последствий. Например, высокие цены могут привлекать новые компании для выхода на рынок или стимулировать действующие компании - старожила увеличивать объемы

производства, как обстояло дело в случае с масками для лица. Регулирование цен устранил этот стимул и предотвратит увеличение предложения для удовлетворения спроса, что приведет к дефициту и воспрепятствует снижению цен.

[На основании доклада об обсуждении на семинаре, под руководством модераторов заместителя председателя АМКУ Украины Дарьи Чередниченко и руководителя юридического отдела Комиссии по конкуренции Армении г-жа Шушан Саргисян,]

Сговор: Как отличить законное сотрудничество между конкурентами от незаконного

В чрезвычайных обстоятельствах кризиса COVID-19 существует ряд причин, которые могут подтолкнуть конкурирующие компании к сотрудничеству друг с другом, и ряд способов, которыми потребители и экономика могут извлечь выгоду из такого сотрудничества. Например, в краткосрочной перспективе сотрудничество между частными фирмами может помочь устранить шоки спроса и предложения, тогда как в более долгосрочной перспективе совместные инвестиции в проекты НИОКР в отрасли здравоохранения могут способствовать разработке новой вакцины, или нового лечения, или медицинского оборудования для лечения в тяжелых и неотложных случаях.

Важный вопрос заключается в том, как следует рассматривать такие механизмы сотрудничества с учетом применимых аналитических рамок. По сути, традиционная антимонопольная система остается в силе в течение всего кризиса COVID-19. Многие антимонопольные органы уже заявляли, что сотрудничество, предусматривающее координацию или обсуждение в отношении будущих цен, затрат и заработной платы, вряд ли могут считаться законными или оправданными результатами, способствующими конкуренции. С другой стороны, многие антимонопольные ведомства также считают, что временные меры, принятые для устранения конкретных краткосрочных сбоев рыночных механизмов, вызванных текущим кризисом, вряд ли будут представлять собой ограничение конкуренции или, если даже и так, то они, с высокой степенью вероятности, могут привести к повышению эффективности, способному перевесить тот потенциальный ущерб, который они наносят.

Пауло Бурнье да Силвейра, эксперт по вопросам конкуренции ОЭСР, привёл некоторые соответствующие примеры законного сотрудничества во время COVID-19. В число таковых входят координация закупок продовольствия розничными торговцами, поставщиками логистических услуг, перекрестных поставок активных фармацевтических ингре-

диентов или финансовых услуг для предоставления дополнительных пакетов помощи для отдельных лиц и предприятий, затронутых COVID-19, и для оказания помощи более мелким кредиторам для поддержания ликвидности и выдачи кредитов потребителям и малому бизнесу.

Эти примеры отражают ряд общих критериев, используемых для определения законности соглашений о сотрудничестве. Можно выделить некоторые общие элементы в инициативах, уже предпринятых антимонопольными ведомствами и правительствами, для определения различий между законным и незаконным сотрудничеством во время нынешнего кризиса. Во-первых, многие антимонопольные ведомства считают соглашения о сотрудничестве законными, если они необходимы для устранения конкретного нарушения рыночного механизма, вызванного кризисом COVID-19. Все антимонопольные ведомства настаивают на том, что сотрудничество должно быть ограничено тем, что строго необходимо для достижения поставленной цели. Кроме того, многие режимы конкуренции требуют, чтобы соглашение оказывало положительное влияние на потребителей, лишь тогда оно будет считаться законным. Наконец, многие антимонопольные ведомства также подчеркивают, что любое сотрудничество должно быть строго ограничено во времени и, как правило, должно продолжаться только тот период времени, пока сохраняются исключительные обстоятельства, порождённые кризисом в конкретном секторе.

Пауло Бурнье да Силвейра также рассмотрел проблемы, с которыми сталкиваются антимонопольные ведомства при определении законности соглашений о сотрудничестве во время COVID-19. Они включают в себя необходимость оперативных рекомендаций для предприятий и своевременного принятия решений при определении необходимости соглашения и его надлежащей продолжительности.

Что касается рекомендаций и принятия решений, то антимонопольные ведомства должны очень быстро реагировать на запросы со стороны бизнеса. Это может быть достигнуто, например, с помощью общих рекомендаций, которые помогут компаниям заранее определять, может ли предлагаемое сотрудничество вызвать проблемы, или же путем принятия групповых исключений, которые приостановят применение закона о конкуренции в данном секторе на определенный период времени. Другая альтернатива - разрешить или потребовать от частных компаний уведомлять антимонопольное ведомство о соглашении о сотрудничестве, что позволит ведомству проверять законность сотрудничества ex post без создания предварительного барьера для реализации соглашения. Наконец, для обеспечения своевременного реагирования многие ведомства создали механизмы для оперативного предоставления специальных рекомендаций в форме одобрительных писем или аналогичных средств.

Вторая проблема связана с оценкой необходимости соглашения, что может быть затруднено, учитывая ограни-

ценность ресурсов и нехватку времени, в условиях которых будут действовать конкурентные ведомства. Ведомства могут пожелать проанализировать критерий необходимости путем сравнения со сценарием «если бы не», то есть путем рассмотрения правового и экономического контекста, в котором работает бизнес, чтобы определить, что могло бы произойти или что произошло бы в отсутствие сотрудничества. Важным соображением в этом отношении является необходимость для компаний находить решения в сжатые сроки, навязанные кризисом COVID-19, то есть при оценке контрафактной ситуации конкурентным ведомствам необходимо учитывать альтернативы, которые были доступны в тот конкретный момент, когда соглашение заключалось. В случае необходимости обмена конфиденциальной информацией и с целью обеспечения того, чтобы любой такой обмен ограничивался тем, что является строго необходимым, конкурентные ведомства могут рассмотреть возможность принятия мер, аналогичных тем, которые используются при контроле слияний, для предварительного обмена информацией до слияний, таких как использование чистых команд, строгие положения о конфиденциальности, «китайские стены» для деловых операций, которые не связаны тесно с рассматриваемым сотрудничеством, и независимых доверенных лиц.

Наконец, что касается срока действия соглашения о сотрудничестве, антимонопольные ведомства должны проявлять бдительность и незамедлительно действовать, чтобы ограничить или отозвать разрешение или начать антимонопольные процедуры, когда негативное воздействие кризиса стихает и сотрудничество более не является строго необходимым. Следует иметь в виду, что инновационное сотрудничество может потребовать совершенно иных временных рамок, чем сотрудничество, направленное, например, на решение проблем, возникающих в результате периодов изоляции при карантине.

Кризис и стовор в Восточной Европе и Центральной Азии

Комментарии конкурентных ведомств

Большинство антимонопольных ведомств в Восточной Европе и Центральной Азии следят за европейскими и международными дискуссиями о возможных подходах к решению проблем, связанных с COVID-19. Например, Венгрия и Хорватия следовали совместному подходу ЕКС, который также включал некоторые рекомендации относительно соглашений о сотрудничестве между конкурентами во время кризиса. Однако антимонопольные ведомства в регионе получили минимум запросов на оценку таких соглашений: отсутствие уведомлений может быть связано с ограниченными размерами рынков этих стран. Единственным исключением является Российская Феде-

рация, где ФАС России одобрила две заявки от розничных продавцов продовольственных товаров и от продавцов бытовой / электронной техники, которые согласились продавать определенные товары по себестоимости в течение трех месяцев. Теперь срок действия этого моратория истек, и, в настоящее время не существует никаких исключений в отношении соглашений между конкурентами.

Последующая оценка таких соглашений представляется более предпочтительной, чем предварительная. В частности, предварительная оценка требует значительных ресурсов, которые необходимо будет отвлечь от новых дел и жестких ограничений конкуренции (в число которых не обязательно попадают такие соглашения о сотрудничестве). Тем не менее, следует обеспечить определенную степень гибкости, и стороны должны иметь возможность провести, по крайней мере, некоторые неофициальные предварительные консультации. Это не должно делаться в ущерб правовым нормам, и в отношении соглашений не должно делаться никаких предварительных исключений, хотя можно было бы подумать о некоторых других инструментах, таких как временные меры или одобрительные письма.

При проведении оценки законности этих соглашений хорошей отправной точкой считаются два основных критерия, предложенных ОЭСР, а именно необходимость и срок действия соглашения. Необходимость должна быть изучена с помощью объективных критериев, после сбора информации о целях соглашения (например, поставка продуктов питания или совместное исследование для разработки вакцин), насколько это важно или необходимо, является ли соглашение единственным способом, с помощью которого цель может быть достигнута, и выгоды, которые это принесет потребителям. Хотя срок действия соглашения следует оценивать и определять в каждом конкретном случае, он всегда должен ограничиваться временем завершения чрезвычайной ситуации, вызванной кризисом. Антимонопольные ведомства сознают, что даже временный обмен информацией между конкурентами порождает риски на будущее. Если конкуренты обмениваются коммерческой информацией в течение нескольких месяцев, то в дальнейшем они также смогут участвовать в молчаливом стоворе без необходимости согласовывать цены, клиентов или объемы рынка. Следовательно, может быть целесообразно контролировать компании, которые извлекли выгоду из смягчения ограничений на сотрудничество во время пандемии.

Существует консенсус в отношении того, что антимонопольные ведомства должны предоставить предприятиям общие рекомендации о типе сотрудничества, которое в виде исключения временно разрешено, о секторах, в которых оно разрешено, возможной продолжительности дей-

ствия исключения и условиях, которые должны быть выполнены. Такие рекомендации должны содержать чёткое указание на то, что установление цен не допускается ни при каких обстоятельствах, и, в равной степени запрещен обмен конфиденциальной информацией.

Наконец, антимонопольные ведомства Восточной Европы и Центральной Азии согласны с тем, что международное сотрудничество может помочь национальным антимонопольным органам найти наилучшие решения при работе с соглашениями о сотрудничестве между конкурентами в период кризиса. Антимонопольные органы должны обмениваться информацией о передовом опыте и их подходах для продвижения общности позиций и совместной разработки общих принципов.

[На основании доклада об обсуждении на семинаре, модераторы - член Совета по конкуренции Хорватии г-жа Мирта Капурал и заместитель руководителя управления по борьбе с картелями ФАС России г-н Мухамед Хамуков]

Контроль над слияниями в условиях неопределенности и вмешательства государства

Разрушительное воздействие КОВИД-19 на экономику, вероятно, вынудит многие фирмы покинуть рынок или пойти на слияние, что может увеличить объём работы антимонопольных ведомств по контролю над слияниями. Без тщательного анализа слияний существует серьезная опасность того, что экономический кризис приведет к повышению концентрации рынка и усилению рыночной власти в нескольких секторах. В то же время беспрецедентная экономическая неопределенность, которую мы переживаем, означает, что конкурентные ведомства сталкиваются с рядом проблем при осуществлении своих полномочий по контролю над слияниями.

Ренато Ферранди, эксперт по вопросам конкуренции ОЭСР, рассмотрел ряд проблем, стоящих перед антимонопольными органами, решение которых потребует дальнейших исследований и обсуждений в ближайшие месяцы и годы.

Первая проблема связана с трудностями проведения прогнозных оценок конкуренции в условиях турбулентности рынка. Рассмотрение слияния оценивает влияние сделок путем сравнения с обстоятельствами, которые преобладали бы без такой транзакции (то есть контрфактуально). В большинстве случаев контрфактум начинается с конкурентных условий, преобладающих на момент слияния, и учитывает разумно предсказуемые рыночные изменения в будущем. В беспокойные времена становится все труднее выявить соответствующие контрфактные обстоятельства. Таким образом,

антимонопольным ведомствам необходимо рассмотреть вопрос о том, как может быть необходимо изменить различные элементы их аналитического арсенала - соответствующие временные рамки для анализа, актуальность имеющихся исторических данных, относящихся к периоду более стабильных рыночных условий, или допущения, принятые для установления соответствующего контрфактуального фактора.

Это подводит нас ко второй проблеме, которая касается критериев, используемых для определения того, создает ли слияние опасения с точки зрения конкуренции. Некоторые утверждают, что концепция эффективности, традиционно используемая в контроле над слияниями, слишком узка и что соображения устойчивости, экологической и социальной сплоченности также должны быть приняты во внимание. Такие аргументы тесно связаны с той ролью, которую соображения общественного интереса могут играть при контроле над слияниями. В частности, правительства могут осуществлять или поощрять слияния для достижения целей государственной политики, таких как защита занятости, спасение стратегических компаний или увеличение производственных и складских мощностей по конкретным товарам. Правительства могут также пытаться предотвратить приобретение стратегически важных компаний, испытывающих дефицит ликвидности, иностранными фирмами. Однако достижение этих целей может иметь пагубные последствия для концентрации рынка и уровня рыночной власти. Антимонопольные органы должны использовать свои инструменты адвокати́рования для привлечения внимания к опасностям, связанным с подрывом рыночных процессов и для обеспечения того, чтобы слияния (даже если они антиконкурентные) были соразмерными и необходимыми для достижения других политических целей, преследуемых государством. Это может включать введение корректирующих мер, которые минимизируют антиконкурентные последствия слияний, утвержденных для поддержки целей государственной политики.

По сути, еще одной проблемой для конкурентных ведомств является разработка корректирующих мер при слияниях. Кризис КОВИД-19 может не только повысить значимость корректирующих мер - с учетом ожидаемого увеличения числа слияний, концентрации рынка и ухода фирм с рынка - но также поднять вопросы, касающиеся их разработки и реализации. На рынках, затронутых кризисом, структурные корректирующие меры не всегда могут быть жизнеспособным вариантом из-за (i) ухудшения показателей сливающихся активов, (ii) трудностей в поиске подходящих покупателей и (iii) неэффективных мер реагирования на быстрое развитие рыночных условий. Следовательно, антимонопольным ведомствам, возможно, придется проявить изобретательность, чтобы не дать структурным корректирующим мерам стать менее эффективными из-за воздействия

кризиса. Кроме того, антимонопольные ведомства должны быть более внимательны в отношении опасности того, что такие корректирующие меры не будут столь же эффективными, как в обычное время. С другой стороны, быстрые изменения на некоторых рынках могут побудить стороны (законно) запросить - в тех странах, где это предусматривается законодательством, - пересмотра объема (как структурных, так и поведенческих) корректирующих мер, которые уже были применены в связи с «изменением обстоятельств». Такие запросы часто требуют оценки конкуренции ex post, что увеличивает нагрузку на антимонопольные ведомства. В связи с этим, чтобы сделать процесс рассмотрения положений более прозрачным и эффективным, было бы важно заранее определить иницирующие события, которые автоматически изменят положения о корректирующих мерах или полностью освободят стороны от обязательств, налагаемых корректирующими мерами, - но это может быть затруднительно во время кризиса.

В период острого кризиса конкурентные ведомства могут быть призваны тщательно изучить предполагаемые спасательные слияния, для оправдания которых стороны будут выдвигать так называемую защиту разоряющейся фирмы (failing firm defence - FFD) для получения разрешения на слияние, которое в противном случае должно бы было быть запрещено. Логическое обоснование защиты разоряющейся фирмы состоит в том, что меньший ущерб конкуренции был бы нанесен разрешением на слияние, чем для разоряющейся фирмы уйти с рынка. По общему мнению, такая защита должна приниматься только при соблюдении трех взаимодополняющих условий: (i) при отсутствии слияния фирма на грани банкротства и в ближайшем будущем будет вынуждена уйти с рынка в результате финансовых трудностей; (ii) не существует осуществимой альтернативной сделки или реорганизации, которая была бы менее антиконкурентной, чем предлагаемое слияние; и (iii) в случае отсутствия слияния активы обанкротившейся фирмы неизбежно покинут рынок. После финансового кризиса 2008 года конкурентные ведомства не нашли оснований для ослабления стандартов, применяемых к этой защите и сочли, что существуют другие доступные инструменты (например, закон о банкротстве и такое государственное вмешательство, как предоставление субсидий), способные помочь разоряющимся фирмам в период кризиса. Тем не менее, они признали, что процедурные изменения могут быть оправданы для обеспечения более быстрого рассмотрения. Подобные соображения, вероятно, также применимы и сейчас.

Важной задачей контроля над слияниями во время кризиса является обеспечение своевременности процесса рассмотрения слияний. В качестве немедленной реакции на вспышку COVID-19 многие антимонопольные органы выпустили руководящие принципы по практическим аспектам уведомления о слияниях и их рассмотрения. В среднесроч-

ной и долгосрочной перспективе кризис COVID-19 может усилить давление на конкурентные ведомства на предмет ускорения ими рассмотрений слияний и выделения достаточных ресурсов для обеспечения своевременности процесса рассмотрения дел.

Кроме того, объединяющиеся стороны, которые испытывают финансовые трудности, могут с большей вероятностью участвовать в действиях, которые нарушают обязательство о сохранении неизменного положения. Это может привести к санкциям, но антимонопольные органы также имеют право предоставлять отступления от этого обязательства в исключительных ситуациях. Отмена такого рода может оказаться полезным инструментом, особенно там, где невозможно ускорить процесс расследования. Хотя требования для предоставления отступления остаются довольно строгими, отступления от обязательства о сохранении неизменного статуса фирм могут быть ограничены по охвату до тех пор, пока они допускают лишь частичную реализацию, либо приобретение контроля до получения разрешения, если этого достаточно для предотвращения непоправимого ущерба жизнедеятельности одной из сливающихся сторон и, как следствие, осуществимости сделки.

Кризис и контроль над слияниями в Восточной Европе и Центральной Азии

Комментарии антимонопольных органов

Антимонопольные органы Восточной Европы и Центральной Азии имеют лишь ограниченный прошлый опыт работы с быстро меняющимися рынками, на который они могли бы опираться, и который мог бы помочь им в решении текущих проблем, возникающих в связи с COVID-19. Во время пандемии большинство ведомств столкнулись с резким сокращением числа зарегистрированных слияний, вероятно, из-за высокой степени неопределенности для бизнеса.

Хотя ведомства не выразили намерения корректировать свои аналитические инструменты и методы расследования, используемые для оценки слияний, с тем чтобы уменьшить неопределенность в процессе принятия решений, они признали, что нынешний кризис может потребовать несколько большей гибкости. Особо выделяется необходимость оценивать каждое дело исходя из специфических для него фактов и достоинств. Двумя актуальными проблемами, связанными с цифровизацией, являются идентификация соответствующих географических рынков и использование цифровых инструментов, таких как онлайн-опросы, для целей расследования. Тем не менее, сами стандарты расследований не должны быть снижены.

Антимонопольные органы не располагают свободой действий в рамках своих национальных режимов конкуренции для учёта при расследованиях соображений государственной политики, таких например, как занятость, устойчивость рынка или защита окружающей среды. Тем не менее, ведомства выразили понимание важной роли, которую такие факторы могут играть в период кризиса. Некоторые из участников отметили, что понятие эффективности при рассмотрении слияний может быть расширено, чтобы учитывать также и другие соответствующие факторы, но для этого потребуются поправки в правовую базу, чтобы включить в неё положения, которые будут применяться в периоды кризисов.

По мнению ряда участников, в эти кризисные времена особенно важна пропагандистская деятельность конкурентных ведомств в регионе. Большинство из них могут выдавать юридические заключения и реализовывать иные инициативы, побуждающие правительства рассматривать альтернативные меры для достижения целей государственной политики помимо спонсируемых государством слияний. Существует консенсус в отношении того, что даже в период кризиса следует соблюдать принцип конкурентного нейтралитета. Большинство стран имеют положения в своих национальных законах, согласно которым правила конкуренции также применяются к государственным органам и государственным предприятиям (к последним при определенных условиях), и такое применение не должно изменяться во время кризиса.

Нынешние инструменты и применяемые процедуры антимонопольных ведомств в Восточной Европе и Центральной Азии представляются отвечающими требованиям введения эффективных корректирующих мер/обязательств даже в период кризиса. Поскольку структурные меры могут привести к более проблематичным последствиям, чем обычно, поведенческие меры могут найти более широкое применение, несмотря на типичные трудности, связанные с разработкой надлежащих поведенческих мер и необходимостью дополнительных ресурсов для контроля за их исполнением.

Ни одно из участвовавших антимонопольных ведомств до настоящего времени не принимало для имевших место ранее слияний аргументацию о разоряющейся фирме. Даже в тех случаях, когда фирмы выдвигали этот аргумент, необходимые условия не были сочтены выполненными. Существует общее понимание того, что аргументы в защиту фирмы на грани разорения могут в буду-

щем заслуживать тщательного изучения, но также и что критерии их оценки не следует ослаблять.

[На основании отчета об обсуждении на семинаре, модераторы - старший советник Сербской КЗК г-жа Нина Васич, и заместитель Председателя Совета по конкуренции Молдовы г-н Ион Максим]

ЗАКЛЮЧИТЕЛЬНЫЕ ЗАМЕЧАНИЯ

Характер и особенности антимонопольных ведомств в Восточной Европе и Центральной Азии значительно различаются. В то время, как некоторые ведомства уже приобрели огромный опыт в области конкурентного правоприменения и весьма влиятельны в адвокатировании конкуренции в своих странах, другие только делают первые шаги и ещё не играют заметной роли. Ряд ведомств относится к числу государств-членов ЕС и, соответственно, относятся к Европейской конкурентной сети.

Похоже, что каждое антимонопольное ведомство столкнется с различными проблемами в результате кризиса COVID-19 в зависимости от конкретных экономических особенностей страны, в которой оно работает. Страны Восточной Европы больше внимания уделяют производству и туризму и видят преобладающую роль за МСП, в то время как некоторые страны Центральной Азии полагаются на капиталоемкие добывающие отрасли и экспорт сырья. Тем не менее, все страны региона сталкиваются с некоторыми похожими важными проблемами, такими как значимость неформального сектора экономики и ведущая роль, которую по-прежнему играют государственные предприятия.

Большинство антимонопольных ведомств в Восточной Европе и Центральной Азии уже имеют основные компоненты для обеспечения хорошо функционирующего режима конкуренции. Кроме того, они могут значительно выиграть за счёт расширения возможностей для международного и регионального сотрудничества, в том числе предоставляемых Региональным центром ОЭСР-ГВХ по конкуренции. Опыт, накопленный во время предыдущих кризисов, и передовой международной опыт дают веские аргументы в пользу того, что разумная политика в области конкуренции оказалась особенно важной в кризисные моменты, и она остается крайне важной даже в условиях возросшей роли промышленной политики. И уж тогда каждому антимонопольному ведомству предстоит найти наиболее подходящий подход к внедрению принципов конкуренции в дорогу, ведущую к быстрому и устойчивому восстановлению экономики.

КАК ПАНДЕМИЯ COVID-19 ПОВЛИЯЛА НА ПОЛИТИКУ ОЭСР В ОБЛАСТИ КОНКУРЕНЦИИ

Аналитическая справка



Отдел
ОЭСР
по конкуренции

ВВЕДЕНИЕ

Пандемия COVID-19 вызвала серьезный кризис в системе здравоохранения и в экономической сфере, вызвав серьезные кратковременные потрясения в спросе и предложении товаров и услуг. Степень воздействия пандемии COVID-19 на экономические процессы будет зависеть от продолжительности и серьезности вспышки заболевания, а также от того, когда возобновится деловая активность и насколько она восстановится, а это в значительной степени будет определяться вмешательством государства в экономику.

Действительно, влияние пандемии COVID-19 на экономику требует быстрых и решительных действий правительства с тем, чтобы обеспечить функционирование рынков и поддерживать деловую активность. Это вмешательство государства целесообразно и оправдано для преодоления кризиса с помощью мер, необходимых в краткосрочной перспективе для поддержки хозяйственной деятельности, а затем для стимулирования восстановления экономики, что позволит обеспечить развитие экономики – более устойчивой, инклюзивной и благоприятной для окружающей среды. Это может потребовать пересмотра некоторых традиционных подходов к обоснованию политики в области конкуренции, включая более пристальное внимание к обеспечению динамической эффективности. Руководителям министерств и ведомств, которые разрабатывают экономическую политику, возможно, придется подумать о том, что необходимо обеспечить компромисс между эффективностью и устойчивостью экономики с тем, чтобы страны были лучше подготовлены к различного рода кризисам, решали проблемы, возникающие во всех звеньях цепочки поставок товаров и услуг, и способствовали сплоченности общества и достижению благоприятных результатов в области охраны окружающей среды. Для достижения этих разумных целей руководителям министерств и ведомств, определяющим экономическую политику, следует оценить различные имеющиеся альтернативные пути развития, провести анализ затрат и результатов и выбрать такой вариант экономической политики, который позволит свести

к минимуму ограничения и искажения в области конкуренции.

Широкий анализ продуманной экономической политики, которая может содействовать перераспределению ресурсов в определенные ключевые сектора экономики (например, в здравоохранение) таким образом, чтобы не нарушать конкуренцию между фирмами, также может способствовать тому, чтобы заложить основы для жизнеспособной и устойчивой экономики в долгосрочной перспективе. Восстановление эффективной конкуренции в среднесрочной и долгосрочной перспективе также является ключевым фактором обеспечения быстрого и последовательного восстановления экономики.

Для того, чтобы рынки могли функционировать в долгосрочной перспективе, антимонопольные органы могут теперь играть определенную роль в процессе консультирования правительств по вопросам разработки и реализации экономической политики с тем, чтобы, когда это возможно и целесообразно, принимаемые меры по государственному вмешательству в экономику соответствовали бы принципам конкуренции. Это сведет к минимуму деформацию рыночного механизма, которая вовсе не обязательно должна иметь место, когда перед правительством стоит цель принять разумные меры для устранения сбоев на рынке, возникающих в результате этого кризиса, и не допустить реализацию такой политики, которая замедлит восстановление экономики.

Данная записка подготовлена на основе материалов, представленных Комитетом по вопросам конкуренции ОЭСР, который формулирует и пропагандирует передовой опыт при разработке законодательства и политики в области конкуренции. Раздел А посвящен вмешательству государства и важной роли политики в области конкуренции, раздел В – правоприменительной практике, направленной на обеспечение соблюдения законодательства в области конкуренции в краткосрочной и среднесрочной перспективе.

А. ГОСУДАРСТВЕННОЕ ВМЕШАТЕЛЬСТВО В ЭКОНОМИКУ И ЕГО ЗНАЧЕНИЕ ДЛЯ ПОЛИТИКИ В ОБЛАСТИ КОНКУРЕНЦИИ

Степень воздействия пандемии COVID-19 на экономику будет зависеть от продолжительности и масштабов вспышки заболевания, а также от того, когда возобновит-

ся экономическая активность и насколько она восстановится, что в значительной степени будет зависеть от вмешательства правительства в экономическую сферу. Действительно, во времена чрезвычайного и кратковременного шока для спроса и предложения правительства могут поддержать потребителей, работников и фирмы, чтобы те могли выдержали потрясения и сохранить возможности для возобновления хозяйственной деятельности после завершения кризиса. Как и во время предыдущих потрясений, это может проявиться в форме масштабных и срочных мер по государственному вмешательству в некоторые сферы экономики, начиная от тех, которые непосредственно и в значительной степени пострадали от кризиса (таких, например, как авиационные перевозки, туризм или здравоохранение), и кончая другими, которые могут позднее пострадать от кризисных явлений.

Роль четких и прозрачных правил, обеспечивающих соблюдение нейтрального характера мер государственного вмешательства в экономику с точки зрения конкуренции

Перед правительствами может стоять задача по обеспечению достаточной ликвидности для предприятий и предотвращению двойного шока, связанного со спросом и предложением, который приведет к уходу с рынка эффективных компаний. Тем самым будет обеспечена непрерывность хозяйственной деятельности субъектов рынка во время и после вспышки пандемии COVID-19. Деятельность правительства в этом направлении может принимать форму предоставления грантов, субсидий, банковских гарантий и другой государственной поддержки. Тем не менее, существует опасность, что государственная поддержка, если она не будет тщательно продумана, может привести к искажению конкуренции и «выровнять игровое поле» между компаниями, которые получают государственную помощь, и конкурентами, которые лишены этого.

В случае, если те или иные компании оказываются в невыгодном положении, товары и услуги уже не будут производить те из них, кто может сделать это наиболее эффективным образом. Это ведет к повышению цен в результате неоптимального использования часто ограниченных ресурсов, применения неэффективных методов производства или отказа от внедрения новых и более совершенных технологий. Таким образом, принципы нейтралитета в области конкуренции повышают эффективность всей экономики.

Меры в рамках общей помощи, основанные на объективных критериях, четких правилах и применимые ко всем предприятиям, осуществляющим свою деятельность в той или иной отрасли (например, отсрочка уплаты налогов или выплата субсидий при неполной занятости во всех секторах экономики), не должна вызывать каких-либо проблем с точки зрения их нейтрального характера для конкуренции. Поддержка конкретных компаний может оказаться более проблематичной с точки зрения конкуренции – в этом слу-

чае может оказаться необходимым сформулировать более четкие правила, которые гарантируют, что эта поддержка не влияет на сохранение одинаковых условий игры между теми компаниями, которые получают государственную помощь, и теми, которые не включены в систему государственной поддержки.

Политика в области конкуренции может содействовать разработке стратегии выхода из кризиса и позволит восстановить действие рыночного механизма после спада производства, избегая при этом ущерба для рынка, который может последовать за неожиданным прекращением государственной поддержки. Меры государственной поддержки должны быть рассчитаны на ограниченный период времени и должны осуществляться разумным, прозрачным и предсказуемым образом, при этом правительства должны прекратить оказывать поддержку предприятиям, как только это позволят обстоятельства. Время, когда государственная поддержка прекращается, имеет решающее значение. С одной стороны, преждевременное прекращение помощи может спровоцировать разорение компаний, которым оказывается помощь, и еще более ослабить конкуренцию. С другой стороны, продолжительный период субсидирования может привести к тому, что некоторые компании станут полагаться на государственную поддержку, и тем самым ослабят стимулы к конкуренции и инновациям.

Стратегия выхода из системы государственной поддержки может предусматривать введение стимулов для сокращения объема государственной помощи, как только это позволят сделать условия рынка (например, выплату большого вознаграждения за участие в государственной программе рекапитализации или требование строго придерживаться политики вознаграждения в виде дивидендов), а также возвращение рынков к нормальному механизму функционирования таким образом, чтобы это способствовало развитию конкуренции. При разработке стратегии выхода из системы государственной поддержки экономики правительства должны прислушаться к рекомендациям агентств по защите конкуренции. Этот выход может быть сложным и может потребовать тщательного рассмотрения, в частности, чтобы сбалансировать гибкость с правовой определенностью.

Пример документа, в котором содержатся рекомендации по обеспечению нейтрального характера мер государственного вмешательства в экономику с точки зрения конкуренции

Недавним примером рекомендаций по выработке критериев для обеспечения нейтрального характера мер государственного вмешательства в экономику с точки зрения конкуренции применительно к текущей чрезвычайной ситуации, является «Временная схема поддержки экономики в условиях вспышки пандемии коронавируса», опубликованная Европейской комиссией 19 марта

2020 г. Этот документ позволяет странам ЕС применять правила оказания государственной помощи для поддержки экономики в условиях вспышки пандемии COVID-19 с тем, чтобы поддерживать достаточную ликвидность для предприятий всех типов и обеспечить непрерывность экономической деятельности во время и после кризиса. В документе предусмотрено пять видов помощи, включая схему предоставления компаниям средств в сумме до 800 тыс. евро для удовлетворения их срочных потребностей в ликвидности, выдачу государственных гарантий по банковским кредитам и предоставление субсидируемых государственных кредитов. «Временная схема» увязывает предоставление субсидируемых кредитов или гарантий предприятиям с масштабами их хозяйственной деятельности, например, с размером фонда заработной платы или объемом товарооборота.

Промышленную политику не нужно сводить к мерам протекционистского характера

Поскольку внимание правительств переключается с неотложных краткосрочных мер на долгосрочные усилия по стимулированию процесса восстановления экономики, возникает необходимость обеспечить конкуренцию на рынках. В более широком смысле, когда речь идет о промышленной политике, в последние несколько лет особое внимание уделялось точечному применению инструментов, ориентированному на отдельные группы предприятий или регионы и на решение определенных задач, связанных с инновационной деятельностью. Эти направления промышленной политики, ориентированные на устранение конкретных сбоев рынка, должны по-прежнему пользоваться приоритетом по сравнению с традиционными направлениями, такими как, например, более гибкий контроль над слияниями и поглощениями. Ограждение компаний от конкуренции может снизить эффективность их деятельности и их вклад в восстановление экономики. Рынки должны быть открытыми и не нарушать нейтрального характера мер государственного вмешательства в экономику с точки зрения конкуренции.

Рекомендации

Правительства должны:

- При планировании мер по вмешательству на рынке запрашивать и принимать рекомендации агентств по защите конкуренции, чтобы удостовериться в том, что поддержка необходима и соразмерна устранению сбоев в работе рыночного механизма, выявленных на конкретном рынке в результате кризиса. Они должны обеспечить, чтобы любые принятые меры поддержки были прозрачными и имели временный характер, и чтобы отрицательные последствия мер государственной поддержки вследствие искажения условий конкуренции не перевешивали положительный эффект.

- Тщательно разработать любые меры, нацеленные на конкретные компании в течение этого критического периода, с помощью мониторинга ситуации четко нацелить принимаемые меры поддержки экономики на решение выявленной проблемы, имея в виду временный характер принимаемых мер. Избегать ситуаций, при которых помощь оказывается на выборочной основе только тем фирмам, которые были на грани банкротства или имели серьезные структурные проблемы до кризиса.
- Выходить из инвестиций, как только это позволят условия, и делать это таким образом, который будет способствовать конкуренции; разрабатывать стратегию выхода из режима государственного регулирования уже на этапе планирования мер, которые необходимо принять, разрабатывая эту стратегию с учетом рекомендаций агентств по защите конкуренции.
- Обеспечить адекватное и прозрачное возмещение расходов компаниям в тех случаях, когда в условиях кризиса появилась необходимость навязывать им новые обязательства в сфере государственных услуг.

Агентства по защите конкуренции должны:

- Оказывать правительствам содействие в реализации мер государственной поддержки экономики, предоставляя необходимые для этого материалы и консультации, либо – если у них имеются на то полномочия – согласовывать упомянутые меры с целью определения приоритетов в этой области.
- Высказывать свое мнение / давать рекомендации правительству о том, как обеспечить равные условия игры на рынке и как не допускать искажений в работе рыночного механизма путем выработки четких, общепринятых и объективных правил, которые применимы ко всем фирмам в экономике, в отдельном секторе экономики или в регионе.
- Усилить информационно – пропагандистскую работу в правительстве, разъясняя принципы конкуренции, которые должны соблюдаться для того, чтобы рынки оставались конкурентоспособными после кризиса, что будет иметь решающее значение для восстановления экономики. Антимонопольные органы должны выступать за проведения такой промышленной политики, которая является конкурентной альтернативой любым запланированным мерам государственного вмешательства, способным нанести вред рынкам в долгосрочной перспективе.
- Сотрудничать с соответствующими государственными органами в других странах, что позволит обеспечить выработку согласованных подходов на международном уровне в отношении обеспечения равных условий игры на рынках отдельных стран, и выработать единую позицию в отношении недопущения протекционистских мер.

В. МЕРЫ ПО ЗАЩИТУ КОНКУРЕНЦИИ – ВЛИЯНИЕ ПАНДЕМИИ НА ПОВЕДЕНИЕ КОМПАНИЙ НА РЫНКЕ В КРАТКОСРОЧНОЙ ПЕРСПЕКТИВЕ

Меры, направленные на защиту конкуренции во время и после кризиса, будут иметь решающее значение для обеспечения надлежащего функционирования рынков в ближайшем будущем, даже имея в виду, что уже в нынешних условиях возникает немало серьезных очевидных практических и теоретических задач. Среди них – каковы способы решения проблемы злоупотребления ценами, как относиться к соглашениям о сотрудничестве между компаниями и к кризисным картелям, как проводить анализ слияний и поглощений в процессе санации предприятий, как расставить приоритеты при проведении расследований и других предусмотренных процедурой способов эффективной правоприменительной практики.

Шоковые потрясения в спросе и предложении, вызванные кризисом из-за пандемии COVID-19, могут существенно повлиять на поведение компаний при поставках на рынок основных товаров и услуг. В частности, пандемия COVID-19 привела к резкому увеличению спроса на определенные товары, что привело к трудностям в производстве или распределении основных видов продукции, а это является прямым следствием принимаемых мер предосторожности в отношении многих работников, что ведет к дефициту товаров. Некоторые изменения в действиях компаний на рынке можно объяснить тем, что они приспосабливают свою стратегию к новым рыночным условиям, тогда как другие действия могут потребовать тщательного изучения со стороны антимонопольных органов. Два таких типа действий, которые, в конечном итоге, могут оказаться проблематичными, – это злоупотребление в сфере ценообразования и сотрудничество с конкурентами.

Подозрительные действия в области ценообразования

Во время кризиса может произойти резкое повышение цен на определенные товары. Хотя скачок цен может быть закономерным следствием изменения рыночных условий в результате кризиса, например, дефицита товаров, пользующихся высоким спросом, или разрыва в цепочке международных товарных поставок, существует риск того, что в условиях бедственного состояния экономики в основу рыночной стратегии компаний может быть положено стремление нажиться на потребителях. Это стремление нажиться на потребителях как элемент политики ценообразования (например, политика завышения цен) часто встречается, когда речь идет о взвинчивании цен, при котором происходит значительное и резкое повышение цен после тех или иных потрясений со стороны

спроса или предложения (например, в результате землетрясения или пандемии).

В подобных ситуациях компании могут повысить цены по сравнению с затратами или сократить объем выпускаемой продукции, чтобы получить максимум прибыли по отношению к запасам сырья и материалов, приобретенных по более низким ценам. В некоторых странах чрезмерное завышение цен может рассматриваться как злоупотребление доминирующим положением компании на рынке. Расследование таких случаев представляет известную сложность, поскольку, прежде всего, необходимо, чтобы компания действительно занимала доминирующее положение на рынке. Государственные органы, которые наделены полномочиями по защите прав потребителей, также могут рассматривать подобные повышения цен как нарушения. В любом случае задача правоохранительных органов состоит в том, чтобы отличить, соответственно, злоупотребления или недобросовестные действия от поведения компаний на рынке, которое является закономерной реакцией на временную нехватку товаров, вызванную чрезвычайной ситуацией. Другим вариантом решения проблемы является введение контроля над ценами со стороны правительства. Хотя подобная политика может защитить потребителей от взвинчивания цен в краткосрочной перспективе, существует риск искажения сигналов, которые цены обычно передают рынку и которые в случае отказа от системы государственного регулирования цен способствовали бы увеличению производства и быстрому выходу на рынок новых конкурентов, что позволило бы устранить товарный дефицит.

Примеры расследований, связанных с получением необоснованной наживы за счет потребителей с использованием ценовой политики

Управление по конкуренции и рынкам Великобритании

«Управление по конкуренции и рынкам – УКР (UK CMA) стремится обеспечить, чтобы торговые компании не использовали текущую ситуацию для необоснованного использования людей в своих интересах. Оно будет рассматривать любые доказательства того, что компании могли нарушить законодательство о конкуренции или законодательство о защите прав потребителей, например, за счет установления завышенных цен или введения в заблуждение заявлениями об эффективности защитного оборудования (...)» (COVID-19: sales and pricing practices during Coronavirus outbreak, from 5 March 2020).

Агентство по защите конкуренции и рынков Италии

«В настоящее время Агентство по защите конкуренции и рынков (Антимонопольное управление Италии) отправило запрос в адрес основных платформ онлайн-продаж и на другие сайты продаж с просьбой предоставить информацию о продажах дезинфицирующих средств для

рук и одноразовых масок для защиты органов дыхания» (ICA: Coronavirus, the Authority intervenes in the sale of sanitizing products and masks, from 27 February 2020).

Соглашения о сотрудничестве между конкурентами

В период кризиса масштабы сотрудничества среди конкурентов могут увеличиваться, поскольку компании могут участвовать в совместных научных разработках (например, в области медицинских исследований) или в совместном производстве и реализации товаров первой необходимости (например, в процессе производства и переработки продовольственных товаров или товаров первой необходимости). Во время кризисных потрясений подобные действия могут оказаться необходимыми для наращивания производства того или иного продукта или для координации усилий при оказании базовых услуг. Правительства могут даже поощрять эти действия. Сотрудничество между конкурентами может действительно повысить благосостояние потребителей, сделав большее число продуктов доступнее, и большинство законов о конкуренции допускают сотрудничество конкурентов, когда это способствует повышению эффективности и большей выгоде для потребителей. Однако антимонопольные органы должны обеспечить, чтобы такое сотрудничество не привело к явным ограничениям конкуренции, таким, например, как сговор при установлении цен (см. ниже «картели, создаваемые в условиях кризиса»). Более того, агентства по защите конкуренции должны следить за тем, чтобы любое краткосрочное сотрудничество конкурентов не продолжалось дольше, чем это необходимо для преодоления кризиса.

Аналогичным образом антимонопольные органы могут пожелать предоставить правительству информацию, когда оно рассматривает вопрос о регулировании прав работников при заключении коллективного договора, а также проводит анализ, нарушаются ли на самом деле условия конкуренции при заключении коллективных соглашений работников компаний, в том числе, занятых в «серой зоне», когда они сталкиваются с влиянием монополий (например, если речь идет о цифровых платформах).

Примеры соглашений о сотрудничестве между конкурентами

Европейская сеть по вопросам конкуренции – ЕСК (ECN)

«В ЕСК понимают, что эта чрезвычайная ситуация может послужить причиной для сотрудничества компаний в целях обеспечения товарных поставок и справедливого распределения дефицитных продуктов среди всех потребителей. В нынешних условиях ЕСК не будет активно возражать против необходимых и временных мер, принятых для того, чтобы не допустить дефицита товаров на рынке. (...) такие меры вряд ли можно подвергнуть сомнению

(...)» (*Joint statement by the European Competition Network (ECN) on application of competition law during the Corona crisis, from 23 March 2020*).

Федеральная комиссия США по торговле – ФКТ (FTC) и Министерство юстиции (DoJ)

«Упомянутые государственные учреждения обязуются оперативно предоставлять частным лицам и предприятиям, которые осуществляют свою деятельность в любом секторе экономики в условиях чрезвычайной ситуации в стране, консультации в отношении того, как организовать работу, чтобы их действия соответствовали федеральным антимонопольным законам. (...) Заинтересованные лица должны принимать во внимание сделанные ранее заявления этих государственных учреждений о том, как они проводят анализ сотрудничества и взаимодействия между конкурентами. (...)» (*Joint FTC-DOJ Antitrust Statement regarding COVID-19, from 24 March 2020*). Для информации: Европейская комиссия также взяла на себя обязательство предоставлять оперативные и неформальные консультации (*Antitrust rules and coronavirus, March 2020*).

Агентство по защите конкуренции Норвегии

«Сразу же после начала пандемии COVID-19 правительство Норвегии по состоянию на сегодняшний день предоставило транспортному сектору временное исключение на три месяца из правила, которое запрещало соглашения между конкурентами и действия, направленные против конкуренции согласно норвежскому «Закону о конкуренции». (...) Агентство по защите конкуренции необходимо уведомить о том, что компании собираются воспользоваться этим исключением» (*Пресс – релиз Transportation sector is granted temporary exception from the Competition Act, from 19 March 2020*).

Комиссия по конкуренции и защите прав потребителей Австралии – ККЗП (ACCC)

Комиссия предоставила организациям «Medicines Australia» (MA), «Generic and Biosimilar Medicines Association» (GBMA) и членам этих организаций условное временное разрешение на совместную работу для обеспечения непрерывных поставок основных лекарственных препаратов во время пандемии COVID-19 «(...) для выявления и решения любых проблем, связанных с нехваткой (лекарственных препаратов) или с нарушениями в цепочке поставок продукции, которые могут повлиять на доступность лекарств в Австралии. Это может включать в себя координацию действий и выработку приоритетов в выполнении заказов на лекарства и запросов на поставку продукции, совместную работу в ходе проведения торгов и обмен информацией о запасах лекарств, каналах поста-

вок и возможностях для увеличения производства лекарств в Австралии» (*Medicine manufacturers to coordinate on COVID-19 response, from 3 April 2020*)

Комиссия по конкуренции предоставила членам Австралийского форума по секьюритизации – АФС (ASF) временное разрешение на совместную работу с тем, чтобы помочь мелким кредиторам поддерживать ликвидность, и на выдачу кредитов потребителям и малым предприятиям во время экономического кризиса, вызванного пандемией COVID-19. Это последовало за объявлением федерального правительства о создании Фонда структурной финансовой поддержки – ФСФП (SFSF) в размере 15 млрд. долл. США, который позволит небольшим уполномоченным депозитным организациям, имеющим право принимать депозиты, (ADI) и кредитным учреждениям, не имеющим таких полномочий получить доступ к финансовым ресурсам по конкурентоспособным ставкам. Управлять Фондом будет Управление по финансовому менеджменту – УФМ (AOFM). Указанное временное разрешение позволит членам АФС координировать свои действия в процессе управления деятельностью форума. (Решение Комиссии по конкуренции: *Co-operation on funding to aid smaller lenders during COVID-19 from 8 April 2020*).

Агентства по защите конкуренции должны тщательно анализировать деятельность «картелей, создаваемых в условиях кризиса»

В условиях кризиса у некоторых компаний может возникнуть соблазн реорганизовать структуру рынка путем образования так называемых «кризисных картелей», то есть заключения соглашений между большинством или всеми конкурентами о снижении объемов производства и / или ограничении производственных мощностей с чем, чтобы повысить прибыльности своей деятельности и не допустить во время кризиса выхода на рынок новых конкурентов. Это может повысить вероятность образования картелей во время кризиса, а также после его окончания. В прошлом сами правительства позволяли или даже поощряли заключение подобных соглашений. В связи с этим возникает вопрос, должны ли антимонопольные органы в этих условиях не так строго относиться к потенциальным действиям, направленным против конкуренции. Факты свидетельствуют о том, что действия, которые ведут к сговору по ценам, ограничению объема производства или сокращению производственных мощностей, являются чрезвычайно вредными, и им необходимо активно противодействовать.

Рекомендации

Агентство по защите конкуренции должны:

- Тщательно отслеживать любой значительный и быстрый рост цен. В краткосрочной перспективе это может включать действия, направленные на определения того, где и когда выросли цены в цепочке поставок товаров, а также принятие временных мер или направление нарушителям, в случае необходимости, предупреждений о немедленном прекращении противоправных действий.
- Координировать действия с агентствами по защите прав потребителей или использовать собственные полномочия по защите прав потребителей (если таковые предоставлены) для защиты потребителей от недобросовестной практики ценообразования.
- Использовать полномочия в информационно – методической сфере для выявления рисков, связанных с государственным регулированием цен, в том числе связанных с искажением сигналов, которые подают цены и которые могут стимулировать производство и ослаблять стимулы для привлечения новых компаний к решению проблемы восполнения товарного дефицита.
- Своевременно разъяснять бизнесу, как будет рассматриваться эффективность договоренностей между конкурентами (например, открытые каналы быстрого доступа для предоставления консультаций по конкретным случаям сотрудничества), в частности тех, которые касаются приоритетных секторов экономики в условиях кризиса, таких как поставки медицинской продукции и звеньев в цепочке поставок продуктов питания. Необходимо обеспечить, чтобы не противоречащее закону сотрудничество между конкурентами было оправданным и ограниченным во времени. Это сотрудничество не должно касаться базовых ограничений конкуренции, таких как сговор по ценам.
- Тщательно анализировать основания, выдвигаемые в поддержку необходимости «картелей, создаваемых в условиях кризиса». Любое картель, создаваемый в виде исключения, должен иметь ограниченный срок действия и должен рассматриваться в соответствии с заранее установленными критериями.

С. КОНТРОЛЬ ЗА СОБЛЮДЕНИЕМ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА – ВЛИЯНИЕ ПАНДЕМИИ НА СТРУКТУРУ РЫНКОВ В СРЕДНЕСРОЧНОЙ ПЕРСПЕКТИВЕ

Воздействие экономического кризиса, вызванного пандемией COVID-19, на структуру рынков вероятно, будет проявляться через повышение уровня концентрации ресурсов на

рынках, поскольку некоторые компании будут испытывать финансовые трудности и уйдут с рынка. Помимо ухода отдельных компаний с рынка, повышению концентрации ресурсов будут способствовать корпоративные слияния и поглощения, когда некоторые предприятия будут стремиться укрепить свои позиции путем слияния с более здоровыми в финансовом отношении конкурентами. В результате антимонопольным органам предлагается тщательно анализировать некоторые срочные и критически важные слияния и поглощения, в том числе, предполагаемые «слияния и поглощения в целях спасения», то есть приобретения компаний, которые могут столкнуться с банкротством. В этом смысле контроль за слияниями и поглощениями может сыграть ключевую роль в том, чтобы не допустить таких сделок, которые могут продолжительное время наносить ущерб вследствие изменения структуры рынка.

Агентствам по защите конкуренции следует тщательно анализировать аргументы тех компаний, которые стоят на пороге банкротства

После завершения кризиса некоторые компании будут вынуждены уйти с рынка вследствие экономических и финансовых трудностей. С учетом этого антимонопольным органам, вероятно, нужно будет провести тщательный анализ некоторых срочных и критически важных слияний и поглощений и сделать так, чтобы выдача разрешений, исходя из интересов общества, на совершения подобных сделок, которые могут нанести ущерб конкуренции, не получило широкого распространения.

Задача осуществления контроля над слияниями и поглощениями может оказаться особенно сложной, когда речь идет о так называемых «спасательных слияниях / поглощениях», при которых стороны в сделке заявляют, что поглощаемая фирма в противном случае уйдет с рынка («доводы в защиту несостоятельной фирмы»), и поэтому они просят одобрить сделку, которая заключается как раз для того, чтобы не допустить ограничения конкуренции. Когда предполагается, что компания так или иначе уйдет с рынка, слияние или поглощение может в большей степени способствовать развитию конкуренции, чем в случае, если просто позволить фирме обанкротиться, даже если получится так, что рыночная сила вновь образовавшаяся компания увеличится. Поэтому антимонопольным органам необходимо продолжать тщательно анализировать такие слияния и поглощения с тем, чтобы доказательства участников сделки соответствовали принятым стандартам и могли продемонстрировать, что в рассматриваемом случае действительно должна применяться именно подобная форма защиты интересов несостоятельной компании. В противном случае антимонопольные органы рискуют одобрить слияния и поглощения, которые окажут негативное влияние на структуру рынка в долгосрочном плане.

Агентства по защите конкуренции должны по-прежнему тщательно учитывать общественные интересы

На антимонопольные органы будет оказываться давление с тем, чтобы они дали разрешение на совершение определенных сделок по слияниям и поглощениям ради достижения каких-то целей государственной политики, включая сохранение крупнейших компаний страны или обеспечение производства определенных продуктов на данной территории. Кризис может также поставить под сомнение некоторые элементы традиционных подходов к обоснованию политики в области конкуренции, делая больший акцент на оценку динамической эффективности и заставляя задуматься о необходимости также учитывать цепочку товарных поставок, вопросы обеспечения единства нации и экологические соображения.

Пример аргументов в защиту несостоятельной компании в Европейском Союзе

В «Методических рекомендациях по оценке горизонтальных слияний» Европейская комиссия указывает, что в определенных случаях сделка по слиянию / поглощению может быть одобрена, если одна из компаний является несостоятельной. Порог доказательности для получения такого одобрения такой сделки достаточно высок. Должны быть одновременно соблюдены три условия: i) при отказе в выдаче разрешения на сделку слияния / поглощения несостоятельная компания из-за финансовых трудностей в ближайшем будущем уйдет с рынка; ii) отсутствует реальная возможность проведения альтернативной сделки или реорганизации компании, которая была бы менее вредной для конкуренции, чем предлагаемое слияние / поглощение; iii) если сделка по слиянию / поглощению не будет проведена, активы обанкротившейся фирмы неизбежно уйдут с рынка.

Рекомендации

Агентства по защите конкуренции должны:

- Провести тщательный анализ финансового оздоровления несостоятельных компаний путем слияний и/или поглощений и принять решение только после подробного рассмотрения оснований для банкротства с тем, чтобы не допустить получения краткосрочных выгод от сделки за счет появления проблем и повышения затрат в долгосрочной перспективе.

Агентства по защите конкуренции и правительства должны:

- Давать разрешения на сделки по слиянию / поглощению, которые наносят вред конкуренции, руководствуясь иными соображениями, связанными с интересами государственной экономической политики лишь в ис-

ключительных случаях, соблюдая при этом прозрачность в принятии решений.

Деятельность ОЭСР по рассматриваемой теме

- «Нейтральный характер мер государственного регулирования с точки зрения конкуренции», 2015 г. (Competitive Neutrality (2015))
- «Политика в области конкуренции, промышленная политика и крупнейшие компании страны», 2009 г. (Competition Policy, Industrial Policy and National Champions (2009))
- «Конкуренция, помощь со стороны государства и субсидии», 2010 г. (Competition, State Aids and Subsidies (2010))
- «Стратегия ухода с рынка», 2010 г. (Exit Strategies (2010))
- «Промышленная политика и содействие развитию национальной промышленности», 2018 г. (Industrial Policy and the Promotion of Domestic Industry (2018))
- «Рекомендации ОЭСР по оценке деятельности явно выраженных картелей», 2019 г. (OECD Recommendation on Hard-Core Cartels (2019))

«Инструменты, рекомендуемые ОЭСР для оценки состояния конкуренции», 2019 г. (OECD Competition Assessment Toolkit (2019))

Картели, создаваемые в условиях кризиса», 2011. (Crisis Cartels (2011))

«Завышение цен», 2011 г. (Excessive Prices (2011))

«Завышение цен на рынках фармацевтической продукции», 2018 г. (Excessive Prices in Pharmaceutical Markets (2018))

«Обмен информацией между конкурентами в соответствии с законодательством о конкуренции», 2010 г. (Information Exchanges between Competitors under Competition Law (2010))

«Взаимодействие между политикой в области конкуренции и политикой в сфере защиты прав потребителей», 2008 г. (Interface between Competition and Consumer Policies (2008))

«Соображения, касающиеся общественных интересов при осуществлении контроля над слияниями и поглощениями», 2016 г. (Public Interest Considerations in Merger Control (2016))

«Аргументация при рассмотрении дел о несостоятельности компаний», 2009 г. (Failing Firm Defence (2009))

Вебинар МКС / ОЭСР на тему «Расследования нарушений конкуренции во время кризиса КОВИД-19»



Isolde Lueckenhausen

*OECD Seconded from the Australian
Competition and Consumer Commission*

5 мая 2020 года ОЭСР и МКС провели совместный вебинар на тему «Расследования нарушений конкуренции во время кризиса КОВИД -19». Вебинар был разработан так, чтобы позволить ведомствам обменяться информацией, которая была своевременной и актуальной для оперативных решений, которые они принимали в начале мая. Участие в вебинаре было ограничено антимонопольными ведомствами для обеспечения откровенного и открытого обсуждения.

Введение в работу мероприятия сделали Профессор Фредерик Дженни (председатель Комитета по конкуренции) и г-н Андреас Мундт (председатель руководящей группы МКС и президент Бундескартелламта). Глобальную перспективу ситуации представили участники из Австралии, Бразилии, стран Карибского бассейна, Канады, города Тайбэй в Китае, Европейской комиссии, Литвы, Южной Африки, США и Великобритании.

Краткий вопросник для участников позволил получить полезную информацию о проблемах, с которыми сталкиваются ведомства, в отношении ключевых практических и технических вопросов, а также вопросов существа дел. Как из вопросника, так и из проблем, поднятых выступавшими, стало ясно, что разработка эффективных и действенных международных систем организации и связи при работе в удаленном режиме была главным приоритетом для ведомств. Кроме того, также приоритетным было изыскание средств для совместной и безопасной работы, при этом ряд учреждений отметили, что они изначально сталкивались с проблемами в отношении технического обеспечения, но что сейчас телеработа в целом функционирует хорошо.

Ведомства сознавали необходимость справляться со своими практическими ограничениями (например, закрытием судов и ограничениями на возможность проведения физических расследований), обеспечивая, тем не менее, понимание заинтересованными сторонами, что выполнение закона по-прежнему будет обеспечиваться, а стандарты выдерживаться. Многие ведомства сформировали специальные или

целевые группы для координации различных практических и существенных вопросов, с которыми они столкнулись, в частности по такому пути пошли [Австралийская комиссия по конкуренции и защите прав потребителей](#) и [Ведомство по конкуренции и рынкам \(Великобритания\)](#).

Многие ведомства также разработали руководящие принципы и / или информационные сообщения для всеобщего информирования, с тем чтобы заинтересованные стороны понимали как практические, так и политические моменты подходов, применяемых ведомствами. Примерами этого могут служить объявления [Канадского бюро по конкуренции, Европейской комиссии](#) и совместное заявление [Европейской конкурентной сети](#).

Основные вопросы по существу проблемы, стоявшие перед властями, были связаны с разработкой подхода к сотрудничеству между конкурентами в период кризиса; рассмотрение рисков для структуры рынка и того, как эффективная конкурентная политика может помочь в управлении этими рисками; а также обеспечение консультирования и адвокации конкурентной политики и конкретных предлагаемых форм вмешательства. Ряд ведомств взял на себя новые функции (например, по мониторингу цен или поставок определенных товаров первой необходимости), а также консультирование правительства по вопросам политики в отношении нормативных подходов к КОВИД -19. Например, в Южной Африке правительство издало постановления, которые запрещают на основе Закона о конкуренции чрезмерное завышение цен на некоторые основные товары и услуги, начиная от продуктов питания и предметов медицинского назначения до лицевых масок и хирургических перчаток, выполнение которых обеспечивалось [Ведомством по конкуренции Южной Африки](#).

Ряд ведомств отметили важность обеспечения того, чтобы краткосрочные правительственные меры могли быть эффективно сведены на нет, когда они больше не нужны, и не заходили дальше, чем необходимо для решения возникающих проблем.

Вопросник также ставил перед ведомствами вопрос, какие ключевые действия они бы хотели видеть предпринимаемыми ОЭСР и МКС для поддержки конкурентных ведомств. ОЭСР реагирует на эти потребности, организуя вебинары по ключевым практическим и техническим проблемам (как на глобальных вебинарах, так и в рамках региональных центров), а также предоставляя консультации по вопросам политики в области конкуренции, как для самих ведомств, так и для правительств.

Как изменилась политика Комиссии ЕС в области защиты конкуренции в ответ на кризис, вызванный пандемией КОВИД-19



Мария Ясперс

*Руководитель отдела обеспечения
антимонопольных дел и политики
Европейская Комиссия – ГД по
Конкуренции⁸*

Пандемия КОВИД-19 бросила вызов обществу и предпринимательским структурам во всем мире. Ответы, которые смогут предложить конкурентные ведомства, окажут важное воздействие на наши рынки и должны, несмотря на срочность, основываться на разумном и осознанном выборе для смягчения краткосрочных и долгосрочных последствий кризиса. Как и другие антимонопольные органы по всему миру, Европейская комиссия (Комиссия) предприняла быстрые действия для обеспечения непрерывности деятельности также и в период изоляции и карантина и предоставила рекомендации и указания, которые помогут бизнесу ориентироваться в эти исключительные времена.

Хотя этот краткий обзор будет посвящен антимонопольным аспектам, следует отметить, что Генеральный директор по конкуренции Европейской комиссии (DG Competition) отвечает не только за антимонопольное законодательство и контроль над слияниями, но также контролирует государственную помощь, предоставляемую Государствами-членами Европейского Союза, чтобы она не искажала конкуренцию на едином европейском рынке. Эта совершенно уникальная функция, очевидно, имела первоочередное значение с первых дней кризиса, дабы обеспечить возможность принятия национальных мер поддержки как можно быстрее и эффективнее, гарантируя при этом, что такая поддержка не приведет к неоправданному искажению конкуренции и гонке наносящих ущерб субсидий между государствами-членами. Это привело к впечатляющему числу очень быстрых действий, включая принятие общих временных рамок оценки и сотен отдельных решений. Что касается слияния, Комиссия сумела обработать все уведомления в установленные законом сроки, одновременно предприняв шаги для полной реа-

лизации бесконтактных и безбумажных рабочих мест и процедур.

Отсутствие аналогичных юридически обусловленных сроков в антимонопольной системе позволило ГД по Конкуренции осознать ограничения и проблемы, с которыми столкнулся бизнес, особенно в первые дни кризиса. Поэтому каждый шаг при ведении расследований, который вызывал реакцию внешних заинтересованных сторон, был предметом взвешенных суждений о необходимости и соразмерности предполагаемых действий на тот момент времени. Хотя ни одно из ведущихся расследований не было прекращено из-за кризиса, запросы на информацию для предприятий, особенно пострадавших от кризиса, были либо приостановлены, либо направлены со значительно более длительными периодами для предоставления ответов. Чтобы обеспечить непрерывность работы и продвижение вперед в наших расследованиях, также необходимо было разработать виртуальные альтернативы процедурным шагам, которые обычно требовали физического взаимодействия.

С первых дней кризиса Комиссия направила два параллельных и взаимосвязанных послания, которыми мы руководствовались и до сегодняшнего дня. Во-первых, антимонопольное законодательство не будет препятствовать эффективному и обоснованному реагированию на конкретные и исключительные потребности делового сотрудничества. Во-вторых, энергичное правоприменение остается правилом даже во время кризиса.

Комиссия разделяет ответственность за обеспечение соблюдения европейских правил конкуренции с национальными конкурентными ведомствами. Поэтому одной из первоочередных задач Комиссии было обеспечить общую базовую линию в отношении того, как эти ведомства намерены применять антимонопольные правила во время кризиса. 23 марта 2020 года Европейская конкурентная сеть (ЕКС) опубликовала Совместное заявление, уточнив, что ведомства, входящие в ЕКС не намерены активно вмешиваться в усилия по сотрудничеству, направленные на решение проблемы нехватки поставок и обеспечение справедливого распределения дефицитных продуктов, если эти усилия являются временными, необходимыми и пропорциональными.⁹ В Заявлении отмечается, что такие меры не будут проблематичными с точки

⁸ Излагаемое мнение принадлежит только автору и ни при каких обстоятельствах не могут рассматриваться как изложение официальной позиции Европейской Комиссии.

⁹ Совместное Заявление Европейской Конкурентной Сети (ЕКС) по применению закона о конкуренции в период кризиса пандемии КОВИД-19 от 23^{го} марта 2020 г. (https://ec.europa.eu/competition/ecn/202003_joint-statement_ecn_corona-crisis.pdf)

зрения антимонопольных правил, либо потому, что они не подпадают под действие запрета статьи 101 Договора о функционировании Европейского союза (ДФЕС), либо потому, что фактор эффективности будет перевешивать любые ограничения. В случае сомнений, Заявление предлагает компаниям обращаться за рекомендациями к антимонопольным ведомствам. В Заявлении также содержалось предупреждение о том, что ведомства ЕКС без колебаний предпримут шаги против компаний, которые будут использовать кризис в своих интересах. Аналогичное Заявление было принято Международной конкурентной сетью 8 апреля.¹⁰

Вскоре после совместного заявления ЕКС ГД по Конкуренции запустил веб-сайт, посвященный «*антимонопольным правилам и коронавирусу*»¹¹. Этот веб-сайт представляет собой единый источник доступных рекомендаций и информации для хозяйствующих субъектов, а также содержит специальный почтовый ящик, через который компании могут обращаться в ГД по Конкуренции с запросами о предоставлении рекомендаций в отношении конкретных проектов сотрудничества.¹²

8 апреля Комиссия приняла «*Временные рамки для оценки антимонопольных вопросов, связанных с деловым сотрудничеством, как реакции на неотложные ситуации, вызванные текущей вспышкой КОВИД-19*»¹³. Документ устанавливает основные критерии, которые Комиссия будет использовать при оценке проектов сотрудничества, направленных на решение проблемы нехватки основных продуктов и услуг во время вспышки КОВИД -19. Временные рамки не относятся к конкретным секторам, а основаны на опыте, накопленном Комиссией в ходе дискуссий с заинтересованными сторонами в секторе здравоохранения и развивают его. В документе приводятся конкретные примеры практики, которая, как правило, не вызывает беспокойства в отношении конкуренции (при условии наличия хорошо зарекомендовавших себя антимонопольных гарантий), например, координация и сбор информации, необходимой для обеспечения лучшего соответствия между спросом и предложением. Документ также включает инициативы, которые в нормальных условиях могли бы быть проблематичными, такие как совместная оптимизация изделий и скоординированные усилия по расширению производства.

В дополнение к повышению прозрачности, Временная структура также ввела новый и временный инструмент - так называемые специальные «успокоительные письма», - который позволил бы Комиссии оперативно давать не толь-

ко указания, но и обеспечивать достаточную уверенность и комфортность для реализации отдельных инициатив. В тот же день, когда была принята Временная структура, Комиссия выпустила первое (и единственное на момент его составления) успокоительное письмо, адресованное Европейской ассоциации производителей непатентованных лекарств «Лекарства для Европы»¹⁴. Письмо касалось конкретного сотрудничества между производителями фармацевтически изделий, направленного на устранение риска нехватки важнейших больничных лекарств для лечения пациентов с коронавирусом. Сотрудничество заключается в моделировании спроса, определении производственных мощностей и существующих запасов, адаптации или перераспределении производства и запасов на основе прогнозируемого и фактического спроса и, возможно, в решении проблемы распределения лекарств для лечения пациентов с КОВИД -19. Комиссия пришла к выводу, что это временное сотрудничество не вызывает беспокойства по поводу конкуренции в соответствии со статьей 101 ДФЕС при условии, что оно удовлетворяет ряду условий, изложенных в письме. Письмо было опубликовано на веб-сайте ГД по Конкуренции, выделенному под проблематику коронавируса.

Эти действия иллюстрируют готовность и способность Комиссии в полной мере учитывать правовой и экономический контекст при оценке отдельных механизмов и в полной мере использовать антимонопольную процедурную гибкость для обеспечения своевременного и эффективного вмешательства. Ничто из того, что Комиссия уже делала или говорила до сих пор, однако, не может указывать на необходимость ослабления антимонопольных правил или отмены приоритетов антимонопольного правоприменения. В условиях, когда количество хозяйствующих субъектов может уменьшиться и концентрация может увеличиться в результате финансовых трудностей, вызванных отсутствием продаж во время изоляции, как никогда важно поддерживать конкуренцию между оставшимися участниками рынка и обеспечивать, чтобы компании не воспользовались нынешним кризисом для картелизации рынка или злоупотребления доминирующим положением.

Поэтому антимонопольные органы должны сохранять бдительность в отношении вероятного повторения как традиционных картелей, так и так называемых «кризисных» картелей, в которые компании могут поддаться искушению вступить, чтобы преодолеть проблему с избыточными мощностями или со снижением спроса. Новые санитарные

¹⁰ Заявление Руководящей группы МКС: Конкуренция во время и после пандемии КОВИД-19 (<https://www.internationalcompetitionnetwork.org/featured/statement-competition-and-covid19>)

¹¹ Заявление Руководящей группы МКС: Конкуренция во время и после пандемии КОВИД-19 (<https://www.internationalcompetitionnetwork.org/featured/statement-competition-and-covid19>)

¹² COMP-COVID-ANTITRUST@ec.europa.eu

¹³ [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:52020XC0408\(04\)&from=en](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:52020XC0408(04)&from=en)

¹⁴ https://ec.europa.eu/competition/antitrust/medicines_for_europe_comfort_letter.pdf

правила могут привести к новым барьерам для (повторного) входа и потенциально привести к возникновению новых ситуаций доминирования на рынках, которые ранее были более конкурентными. Кризис может также вызвать определенное поведение на злоупотребление, которое будет запрещено в соответствии со статьей 102 ДФЕС, такое как чрезмерное ценообразование (или другая эксплуатационная практика) в отношении продукции, которая пользуется высоким спросом. Кризис может также способствовать переходу к онлайн-рынку, поскольку он еще больше меняет соотношение между традиционными магазинами в зданиях и интернет торговлей, а также сложившееся равновесие между различными участниками онлайн-рынка. Это потребует, чтобы малые участники рынка и вновь пришедшие участники были защищены от возможного антиконкурентного поведения крупных онлайн-игроков.

Опыт предыдущих кризисов, включая Великую депрессию в США в 1930-х годах, показал, что приостановление или ослабление антимонопольных правил в качестве краткосрочного решения для поддержки компаний, терпящих бедствие, скорее всего, задержит восстановление и создаст такие рыночные условия и нанесет такой ущерб, которые будут затруднительно повернуть вспять. Таким образом, антимонопольные органы должны играть важную роль в продвижении конкуренции в качестве руководящего принципа для экономического восстановления после нынешнего кризиса в период, когда будут формироваться нормативно-правовые решения. Комиссия будет и впредь обеспечивать надежное, эффективное и прозрачное соблюдение своих антимонопольных правил и в предстоящие беспокойные времена; своевременно предоставляя рекомендации и принимая решительные меры по защите конкурентного процесса и потребителей.

Как изменилась политика Министерства Юстиции США в области защиты конкуренции в ответ на кризис, вызванный пандемией КОВИД-19



Колдвелл Хэрроп

Г-н Хэрроп является помощником начальника Сектора международного сотрудничества Отдела по борьбе с нарушениями антимонопольного законодательства Министерства юстиции США

Сейчас наступили сложные времена для контроля за соблюдением антимонопольного законодательства. В разгар пандемии COVID-19 мы все работаем из дома, и отрабатывать повседневные задачи и принимать решения становится намного сложнее. На работе получение информации от сторонних и третьих лиц, явка в суд и общение внутри рабочих коллективов и между ними требуют дополнительных шагов. Для преодоления кризиса Отдел по борьбе с нарушениями антимонопольного законодательства (далее – Отдел) Министерства юстиции США тесно сотрудничает с рядом федеральных агентств с тем, чтобы обеспечить быстрое снабжение критически важными изделиями, такими как средства индивидуальной защиты (СИЗ) и предметы медицинского назначения, тем структурам, где они наиболее необходимы, в том числе медицинским работникам на передовой. В то же время Отдел, как и прежде, следит за тем, чтобы недобросовестные субъекты хозяйственной деятельности не воспользовались кризисом, чтобы нанести ущерб потребителям посредством действий, направленных против конкуренции.

Для того, чтобы внести большую ясность в ситуацию в эти неопределенные времена, Отдел опубликовал совместное заявление с Федеральной комиссией по торговле (ФКТ), в котором подробно описываются некоторые виды совместной деятельности конкурентов, которые не противоречат антимонопольному законодательству, и в общих чертах изложена ускоренная процедура контроля за деятельностью компаний в отношении тех, кто в этом нуждается.¹⁵ В заявлении отмечается, что сегодня антимонопольные органы призна-

ют необходимость полезного для развития конкуренции сотрудничества между конкурентами в области исследований и разработок, обмена техническим ноу-хау, совместных действий при проведении закупок и других действий, связанных с производством и распределением основных товаров и услуг. Лишь через одиннадцать дней после этого Отдел выпустил первое письмо, в котором содержалось более подробное описание упомянутой ускоренной процедуры.¹⁶ В письме поясняется, что Отдел не станет оспаривать совместные усилия дистрибьюторов медикаментов по взаимодействию с федеральными властями для ускорения и увеличения производства, снабжения и распределения индивидуальных средств защиты и некоторых лекарств, необходимых для лечения пациентов с COVID-19.

Во втором совместном заявлении с ФКТ Отдел подтвердил важность конкуренции для работников в США, особенно тех, кто занимается оказанием основных услуг, в частности, медицинских работников, а также сотрудников важных предприятий, таких как продуктовые магазины и аптеки.¹⁷ Антимонопольные органы заявили о своей приверженности применению антимонопольных законов против тех, кто использует пандемию для действий, направленных против конкуренции на рынке труда, например, путем заключения незаконных соглашений, предусматривающих сговор в отношении установления заработной платы и разделе сфер влияния на рынке труда.

В качестве приоритетного направления работы Отдел также занимается расследованием уголовных преступлений и передачей в суд дел о нарушениях конкуренции, связанных с COVID-19. Специальное подразделение по борьбе с тайным сговором при закупках товаров, работ и услуг для государственных нужд – СППС (PCSF), занимается привлечением к ответственности лиц и компаний, которые используют эту пандемию как возможность участвовать в нарушениях антимонопольного законодательства и совершают уголовные преступления, включая мошеннические действия при подаче заявок на участие в торгах, сговор при установлении цен и раздел рынка.¹⁸ Это специальное подразделение, созданное в

¹⁵ См.: <https://www.justice.gov/opa/pr/justice-department-and-federal-trade-commission-announce-expedited-antitrust-procedure-and>.

¹⁶ См.: <https://www.justice.gov/opa/pr/department-justice-issues-business-review-letter-medical-supplies-distributors-supporting>. Второе письмо было выпущено через две недели (после совместного заявления). Оно было посвящено совместным действиям в области поставки лекарственных препаратов и других медицинских товаров. См.: <https://www.justice.gov/opa/pr/justice-department-issues-business-review-letter-americasourcebergen-supporting-distribution>.

¹⁷ См.: <https://www.justice.gov/opa/pr/justice-department-and-federal-trade-commission-jointly-issue-statement-covid-19-and>.

¹⁸ См.: <https://www.justice.gov/procurement-collusion-strike-force>.

ноябре 2019 г., представляет собой межведомственную группу, в которую включены сотрудники правоохранительных органов и сотрудники прокуратуры из разных управлений Министерства юстиции. Цель этой группы является борьба с уголовными преступлениями, связанными с нарушением антимонопольного законодательства в сфере закупок товаров, работ и услуг для государственных нужд. Учитывая главное направление своей работы СППС находится в состоянии повышенной готовности для противодействия тайному сговору компаний, занимающихся поставкой важных видов продукции, используемой в системе здравоохранения, федеральными органами, а также на уровне отдельных штатов и местных органов власти.

То, чем сегодня занимается Отдел, соответствует правоприменительной практике в области борьбы с нарушениями антимонопольного законодательства в прошлом, когда страна испытывала финансовые трудности. Во времена экономических кризисов перед лицом резкого снижения спроса компании в большей степени стремятся к стабилизации цен, чтобы сохранить прибыль, и соблазн ценового сговора может быть непреодолимым. Фирмы будут оправдывать подобные действия стремлением просто сохранить существующую «нормальную» структуру рынка и не прибегать к резкому повышению цен. В периоды экономических трудностей, когда для поставщиков продукции характерно наличие значительных избыточных производственных мощностей, стимулы для того, чтобы избежать заключения соглашений о фиксации цен, вероятно, уменьшаются.

Однако в Соединенных Штатах картели являются незаконными в любое время, и картельный сговор подлежит уголовному преследованию, независимо от состояния экономики. В законодательстве не существует специальных положений, которые предусматривают изменения правовых норм в периоды экономического кризиса, для применения исключений или других отступлений от норм закона, для правовой защиты от действий картеля или для специального режима работы для отдельных отраслей. Также нет специальных положений о санкциях и наказаниях применительно к периодам экономического кризиса.

Так было не всегда. Девяносто лет назад, во времена Великой депрессии, в рамках антимонопольной политики США к картелям применяли иной подход. В начале Великой депрессии, вместо ужесточения антимонопольного законода-

тельства, федеральное правительство пошло иным путем. В 1933 г. Конгресс принял закон, который фактически воспрепятствовал конкуренции. «Закон о восстановлении национальной промышленности» – ЗВНП (NIRA), который создал Национальную администрацию по восстановлению промышленности – НАВП (NRA), позволил создавать свод правил, регулирующих деятельность предприятий для отдельных отраслей промышленности. В этих «кодексах добросовестной конкуренции» устанавливались цены и определялся уровень заработной платы для той или иной отрасли промышленности, фиксировались квоты на производство продукции и накладывались ограничения на инвестиции, регулированию подлежало даже рабочее время.¹⁹

В основу «Закона о восстановлении национальной промышленности» была положена идея о том, что низкая прибыль в этих промышленных секторах способствовала развитию экономической нестабильности, характерной для тех времен. Отраслевые «кодексы добросовестной конкуренции» были призваны было создать «стабильность», т. е. обеспечить более высокую прибыль путем скоординированных действий на рынках. Эти кодексы, разработанные после принятия закона, регулировали деятельность во многих основных отраслях промышленности: в производстве пиломатериалов, в выплавке стали, в добыче нефти, в горнодобывающей и автомобильной промышленности. В соответствии с принятым законодательством федеральное правительство, включая и Отдел по борьбе с нарушениями антимонопольного законодательства, оказывали содействие в обеспечении соблюдения норм, зафиксированных в кодексах, если компании вносили свой вклад в координацию усилий, позволяя объединять усилия конкурентов и вести коллективные переговоры. Идея состояла в том, что часть более высокой прибыли, полученная в результате положений, зафиксированных в кодексах, будет делиться с объединениями работников отрасли.

В результате упомянутых отраслевых кодексов конкуренция была отодвинута на второй план, т. к. благосостояние фирм имело приоритет над благосостоянием потребителей. Не вызывает удивления, что принятие отраслевых кодексов поведения привело к ограничению производства, повышению цен и снижению покупательской способности потребителей.²⁰ Исследования показали, что эти кодексы задержива-

¹⁹ См.: Карл Шапиро, Заместитель помощника Генерального прокурора по экономическим вопросам в Министерстве юстиции США. «Политика конкуренции в сферах экономики, которые находятся в бедственном положении». Материалы, подготовленные для выступления на Симпозиуме по вопросам антимонопольной политики под названием «Конкуренция как направление государственной политики», организованном Американской ассоциацией адвокатов, 13 мая 2009 г. ("Competition Policy in Distressed Industries," Carl Shapiro, Deputy Assistant Attorney General, Antitrust Division, U.S. Department of Justice (May 13, 2009), Remarks before the ABA Antitrust Symposium: Competition as Public Policy, May 13, 2009), размещено на <https://www.justice.gov/atr/speech/competition-policy-distressed-industries>, откуда взяты материалы этой дискуссии.

²⁰ Кристин Варней, помощник Генерального прокурора, Отдел по борьбе с нарушениями антимонопольного законодательства Министерства юстиции США. «Сильная правоприменительная практика в эти непростые времена». Материалы, подготовленные для Центра американского продвижения вперед 11 мая 2009 г. ("Vigorous Antitrust Enforcement in this Challenging Era," Christine A. Varney, Assistant Attorney General, Antitrust Division, U.S. Department of Justice, Remarks as Prepared for the Center for American Progress, May 11, 2009), размещено на <http://www.justice.gov/atr/public/speeches/245711.htm>.

ли восстановление экономики, сократили ВВП, потребление, инвестиции и количество отработанного времени.²¹

Лишь в 1937 г., в период второй администрации президента Рузвельта, Соединенные Штаты увидели возрождение антимонопольного законодательства. Из этого исторического примера можно было извлечь два урока. Во-первых, не существует адекватной замены конкурентному рынку, особенно во времена экономических бедствий. Во-вторых, активная правоприменительная практика в области борьбы с монополиями должна сыграть важную роль в мерах правительства, направленных на выход из экономических кризисов, что позволит обеспечить сохранение конкурентного характера рынков.

Как отметил бывший заместитель помощника генерального прокурора Карл Шапиро, «во время всеобщего спада экономики финансовый кризис на уровне отрасли или компании, безусловно, должен стать предметом анализа с точки зрения соблюдения антимонопольного законодательства. Этот положение не должен оспариваться; это всего лишь применение общего принципа, согласно которому правоприменительная практика с точки зрения соблюдения антимонопольного законодательства должна учитывать реальные экономические условия. ... Общие макроэкономические условия играют роль лишь в той мере, в какой они влияют на текущие и ожидаемые будущие условия на уровне отрасли или компании».²²

Так же, как одинаковые базовые принципы функционирования экономики в условиях борьбы с монополиями применяются к высокотехнологичным отраслям, как и ко всем другим секторам экономики, те же базовые принципы применяются и в периоды экономического спада, и в период роста экономики. «Основы функционирования экономики не меняются во время рецессии, равно как не меняются с появлением новых технологий. Более того, конечные цели антимонопольного законодательства – защита конкуренции и потребителей – не меняются во время экономического спада».²³ Антимонопольные органы в периоды спада экономики будут сталкиваться с большим количеством дел, связанных с фирмами, имеющими финансовые проблемы, но анализ соблюдения законодательства по борьбе с монополиями проводится на уровне отрасли и компании, и поднятые проблемы не являются уникальными для рецессии и не требуют соблюдения специальных правил. Даже во времена экономического роста компании будут терпеть убытки из-за финансовых ошибок или снижения спроса из-за меняющихся вкусов или внедрения новых технологий.²⁴

Антимонопольные органы должны проводить различие между временным бедственным положением и долгосрочным спадом, между воздействием краткосрочных факторов и долгосрочными изменениями в структуре отрасли. «Это особенно верно в отношении слияний и поглощений, которые могут навсегда устранить конкурентов на рынках с высокой степенью концентрации ресурсов. Экономический спад – это временное явление, а слияния или поглощения – это навсегда».²⁵

Как отмечалось выше, антимонопольные органы должны проявлять особую бдительность, поскольку поставщики продукции сталкиваются с растущим соблазном сговора между собой, но необходимо так же опасаться и попыток добиться исключений из антимонопольного законодательства во время экономических кризисов. «Эволюционный процесс, при котором некоторые фирмы выживают, а другие терпят неудачу, может быть особенно интенсивным и особенно ценным в трудные для экономики времена», но правительство должно скептически относиться к заявлениям о «жесткой конкуренции» и опасаться несостоятельных претензий на слияния и поглощения, которые противоречат антимонопольному законодательству и продиктованы сиюминутными интересами участников подобных сделок. Экономические кризисы также особенно опасны для небольших, вновь вышедших на рынок конкурентов, с которыми сталкиваются признанные доминирующие фирмы, и антимонопольные органы должны выявлять случаи ограничительной практики, которую могут применять компании, занимающие доминирующее положение на рынке и использующие сложные условия в своих интересах.

Несмотря на многочисленные проблемы, возникающие в это сложное время, важнейшей чертой активной экономической политики всегда будет эффективная и действенная правоприменительная практика, которая может адаптироваться к быстро меняющимся и непредсказуемым условиям. Отдел по борьбе с нарушениями антимонопольного законодательства будет продолжать внимательно следить за развитием событий в условиях пандемии и своевременно реагировать на ситуацию, а также будет препятствовать нарушениям закона как в гражданско-правовой, так и в уголовной сфере в целях защиты конкуренции и потребителей.

²¹ Шапиро; упомянутое выше в сноске 6, с. 9

²² Там же, с. 12.

²³ Там же, с. 13.

²⁴ Там же.

²⁵ Там же с. 15.

Как изменилась политика Федеральной комиссии по торговле США в области защиты конкуренции в ответ на кризис, вызванный пандемией COVID-19



Расселл В. Дэмтофт

*Заместитель директора Управления
внешних связей Федеральной комиссии
по торговле*

15 мая 2020 г.

Мы находимся в мире, где кризис системы здравоохранения привел к потере миллионов рабочих мест, закрытию тысяч предприятий и значительному сокращению объемов внутренней и международной торговли, не говоря уже о колоссальных масштабах гуманитарной трагедии.²⁶ Общественность требует быстрого выхода и из экономического кризиса, и из кризиса системы здравоохранения. Требования могут касаться таких вопросов, как возможность отказа от принятых обычных правил конкуренции, в частности от тех, которые влияют на взаимное сотрудничество конкурентов на рынке, или тех, которые определяют роль законов спроса и предложения в установлении цен. При этом подразумевается, что для чрезвычайных ситуаций принятые обычные правила не очень подходят. Имея в виду, что чрезвычайные ситуации требуют быстрого реагирования, основанного на достоверной информации, крайне важно принимать такие меры, чтобы они не усугубляли проблему.

Хотя сама пандемия COVID-19 – это, может быть, и новое явление, призывы закрывать глаза на политику в области конкуренции и на роль рыночных механизмов звучат не впервые. Как сказал тогдашний заместитель помощника Генерального прокурора Карл Шапиро во время экономического кризиса 2008 г., «поддержание конкурентоспособности рынков не менее важно во времена экономических трудностей, чем в обычные времена».²⁷ Как и в случае ограничения скорости на шоссе, важно не только безопасно управлять автомобилем при солнечной и сухой погоде – правила имеют еще большее значение в условиях темного времени суток,

гололеда и при дождливой погоде, потому что именно в этих условиях чаще всего возможны несчастные случаи.

В хорошие и плохие времена антимонопольные органы, такие как Федеральная комиссия по торговле и Министерство юстиции, защищают потребителей, не допуская действий, направленных против конкуренции, которые мешают рынкам реагировать на потребности потребителей. Федеральная комиссия по торговле также защищает потребительский спрос от недобросовестной и несправедливой деловой практики. Это особенно важно именно в такое время, полное неопределенности. Именно конкурентная среда создает для предприятий стимулы предоставлять потребителям то, что они хотят и что им необходимо. Конкуренция сейчас важна как никогда.

Пандемия COVID-19 привела к возникновению дефицита в критических масштабах, в результате чего наблюдается существенный рост цен на продукцию в отдельных секторах экономики. В то же время на конкурентных рынках высокие цены часто обеспечивают необходимый стимул для привлечения новых участников, что, в конечном итоге, помогает привести предложение в соответствие со спросом. Сторонники регулирования цен, руководствуясь при этом благими намерениями, рискуют устранить этот стимул и продлить дефицит.

Федеральная комиссия по торговле использует свои полномочия в области конкуренции и защиты прав потребителей для решения проблем, связанных с пандемией COVID-19, например, напоминая предприятиям, что пандемия не отменяет и не ослабляет нормы практики в области антимонопольного законодательства и защиты прав потребителей или и правоприменительную практику, направленную на их соблюдение, обеспечивая при этом контроль, который позволил бы на основе предусмотренных в законодательстве коллективной работы и совместных действий эффективно противостоять кризису в области здравоохранения, вызванному пандемией. Например, ФКТ совместно с Отделом по борьбе с монополиями Министерства юстиции, опубликовали заявление, в котором подробно описан упрощенный порядок получения консультаций по антимонопольному за-

²⁶ Высказанное здесь мнение отражает мои личные взгляды и не обязательно отражает взгляды Федеральной комиссии по торговле или любого из ее уполномоченных представителей.

²⁷ Карл Шапиро, Заместитель помощника Генерального прокурора по экономическим вопросам в Министерстве юстиции США. «Политика конкуренции в сферах экономики, которые находятся в бедственном положении». Материалы, подготовленные для выступления на Симпозиуме по вопросам антимонопольной политики, организованном Американской ассоциацией адвокатов, 13 мая 2009 г. (Competition Policy in Distressed Industries, Remarks Prepared for Delivery to American Bar Association Antitrust Symposium (May 13, 2009)), размещено на: <http://www.usdoj.gov/atr/public/speeches/245857.htm>.

конодательству для компаний, работающих в области защиты здоровья и безопасности американцев во время пандемии COVID-19.²⁸ Совсем недавно ФКТ и Министерство юстиции опубликовали совместное заявление о том, что они намерены защитить работников, находящихся на переднем крае борьбы с пандемией COVID-19, в т. ч. врачей, медсестер, лиц, оказывающих первую помощь, а также тех, кто работает в продуктовых магазинах, аптеках и складах и занимается оказанием других основных услуг, причем защитить от тех, кто пытается использовать нынешние обстоятельства и предпринимает действия, направленные против конкуренции на рынке труда²⁹, в частности, участвует в сговоре с целью снижения заработной платы или сокращения заработной платы или количества отработанных часов.

В тех случаях, когда действия, направленные против конкуренции, ведут к сокращению предложения или росту цен, применение законодательства о конкуренции является подходящим инструментом. Ограничительная практика компании, которая занимает доминирующее положение на рынке и наносит ущерб конкуренции, может помешать новым участникам рынка восполнять дефицит продукции, подавляя ценовую конкуренцию и нарушая тем самым Раздел 2 Закона Шермана.³⁰ В качестве примера можно привести ситуацию, которая имела место до вспышки пандемии COVID-19 и которая демонстрирует, как действия, направленные против потребителей могут нанести вред потребителям. В 1998 г. Федеральная комиссия по торговле обвинила компанию «Mylan Industries» и другие фирмы в том, что они действовали в соответствии с планом, который давал возможность компании «Mylan Industries» поднять цену на таблетки – дженерики препаратов «Лоразепама» и «Клоразепата», ограничив конкурентам доступ к активному фармацевтическому ингредиенту – АФИ (API), необходимому для производства каждого из этих препаратов. Фирмы получили эксклюзивные лицензии, которые, по имеющимся данным, лишили конкурентов компании «Mylan Industries» возможности получать активный фармацевтический ингредиент для производства препаратов «Лоразепам» и «Клоразепат». ФКТ утверждает, что без доступа к активному фармацевтическому ингредиенту для таблеток «Лоразепама» и «Клоразепата» конкуренты компании «Mylan Industries» не могли эффективно конкурировать на рынке продаж и того, и другого продукта. Поэтому, по мнению ФКТ, компания «Mylan Industries» имела возможность резко повысить цены и действительно подняла

цены примерно на 2000 – 3000% в зависимости от размера упаковки и дозировки препаратов. В конечном итоге Федеральная комиссия по торговле взыскала с компании «Mylan Industries» 100 млн долл.³¹ Таким образом, антимонопольных органов США могут активно реагировать на действия, которые направлены на устранение ценовой конкуренции и ведут к повышению цен.

Свою роль в устранении сбоев рыночного механизма, которые возможны во время национального кризиса, могут сыграть инструменты, не предусмотренные в антимонопольном законодательстве и в законах о защите прав потребителей. При использовании подобных инструментов задача состоит в том, чтобы защитить потребителей без ущерба для стимулов, которые, в конечном итоге, вызовут приток новых поставок на рынок. Несмотря на то, что на федеральном уровне отсутствует какой-либо конкретный запрет на резкое повышение цен, правительство США для решения проблемы чрезмерного завышения цен или чрезмерного накопления материальных запасов в исключительных случаях, в т. ч. в связи со стихийными бедствиями, можно сослаться на конкретные положения «Закона об оборонном производстве». «Закон об оборонном производстве», принятие которого восходит к временам Корейской войны, позволяет президенту давать разрешение на заключение контрактов, необходимых для национальной обороны, и/или принимать меры с целью не допустить чрезмерного накопления материальных запасов или воспрепятствовать завышению цен. Эти положения были применены в рассматриваемой ситуации в отношении использования выделенных ресурсов системы здравоохранения и медицинского обслуживания. В соответствии со статьей 102 «Закона об оборонном производстве»³² президент 23 марта 2020 г. издал распоряжение 13910 «О предотвращении чрезмерного накопления ресурсов здравоохранения и медицинских ресурсов для реагирования на распространение COVID-19». Распоряжение также уполномочивает министра здравоохранения и социального обеспечения обеспечить защиту дефицитных товаров, предназначенных для системы здравоохранения и товаров медицинского назначения, составив список этих товаров в соответствии с законом. После включения указанных товаров в соответствующий список любое накопление запасов этих товаров любым лицом (1) сверх его или ее разумных потребностей, либо (2) с целью их продажи по завышенным рыночным ценам является уголовным преступлением в соответствии

²⁸ См.: <https://www.ftc.gov/news-events/press-releases/2020/03/ftc-doj-announce-expedited-antitrust-procedure?utm>.

²⁹ См7: <https://www.ftc.gov/news-events/press-releases/2020/04/federal-trade-commission-justice-department-issue-joint-statement>.

³⁰ Раздел 2 «Антимонопольного закона» Шермана. Свод законов США 15, § 2 (Section 2 of the Sherman Antitrust Act, 15 U.S.C. §2). Нарушения «Антимонопольного закона» Шермана состоят в недобросовестных методах конкуренции, которые противоречат «Законоу о Федеральной комиссии по торговле». Свод законов США 15, § 45. (Violations of the Sherman Antitrust Act constitute unfair methods of competition in violation of the Federal Trade Commission Act, 15 U.S.C. §45).

³¹ См.: <https://www.ftc.gov/enforcement/cases-proceedings/9810146/mylan-laboratories-inc-cambrex-corporation-profarmaco-sri-gyma>.

³² См.: <https://www.federalregister.gov/documents/2020/03/26/2020-06478/preventing-hoarding-of-health-and-medical-resources-to-respond-to-the-spread-of-covid-19>.

с законом.³³ Ответственным за исполнение упомянутого нормативного акта назначено Министерство юстиции США. Со своей стороны, антимонопольные ведомства могут играть важную роль в защите конкуренции, помогая законодателям и другим регулирующим органам оценить важность конкуренции и долгосрочные последствия тех или иных предложений для конкуренции.

Специалисты из разных стран, занимающиеся проблемами конкуренции, подчеркивают важность соблюдения антимонопольного законодательства во время пандемии. В недавно опубликованном заявлении Международной сети по конкуренции вновь подтверждается актуальность поддержания конкуренции для стран, переживающих кризис, и содержится настоятельный призыв к антимонопольным органам стран – участников МСК по-прежнему внимательно следить за тем, чтобы во время кризиса не допустить действий, направленных против конкуренции. В заявлении признается, что антимонопольные органы в процессе принятия решений в соответствии с действующим законодательством способны оценивать и учитывать добросовестные усилия и ограниченное взаимодействие между конкурентами в целях предоставления необходимых товаров и услуг. Авторы заявления также одобряют прозрачность мер, принимаемых во время кризиса в отношении повседневной деятельности и политики антимонопольных органов, и поддерживает их действия в области поощрения конкуренции в качестве главного принципа для восстановления экономики после окончания пандемии.³⁴

История научила нас тому, что игнорирование принципов конкуренции несет в себе риск того, что лекарство будет способствовать продолжению болезни. Председатель Федеральной комиссии по торговле Джозеф Саймонс недавно отметил, что «во время финансового кризиса 2008 г. и в другие достаточно сложные периоды, с которыми мы сталкивались ранее, исключения из антимонопольного законодательства под влиянием «чрезвычайных» обстоятельств не нужны

и могут быть контрпродуктивными. «Национальный закон о восстановлении промышленности 1933 г.», принятый для преодоления последствий Великой депрессии, является примером того, как реакция на экономический кризис, ослабив конкуренцию между фирмами, практически не принесла пользы (а, скорее всего, нанесла вред) экономике.»³⁵

Еще один хороший пример представляют собой авиаперевозки. На стадии становления эта отрасль зависела от субсидий, предоставляемых при доставке авиапочты, и это позволяло отрасли выживать. К 1930-м годам развитие новых технологий дошло до того, что авиакомпании могли начать получать прибыль, перевозя пассажиров. Действительно, некоторые авиаперевозчики – новаторы начали выходить на рынок, чтобы конкурировать с держателями контрактов на доставку авиапочты, в частности компания, которая начала ежечасно осуществлять авиаперелеты между Нью-Йорком и Вашингтоном, не претендуя на государственные субсидии. Кризис начался в результате встречи, в ходе которой представители авиакомпании якобы встретились с генеральным почтмейстером, чтобы якобы распределить маршруты. В ответ президент отменил все контракты на доставку авиапочты и приказал армейским структурам доставлять почту. Армия, привыкшая летать в хорошую погоду, была не подготовлена к таким перелетам, в результате чего последовали многочисленные аварии с жертвами.³⁶ Возникший в результате скандал позволил авиационной отрасли, которая утверждала, что нуждается в защите от вредной конкуренции со стороны новых участников рынка, потребовать от Конгресса принятия в 1938 г. всеобъемлющей схемы регулирования деятельности отрасли, которая устанавливала порядок выхода на рынок новых конкурентов, стоимость и маршруты авиаперевозок. В течение следующих 40 лет авиакомпании могли конкурировать только в области питания на борту и расписания авиарейсов, других сфер для конкуренции практически не оставалось, учитывая ограниченные варианты маршрутов и высокие цены на авиаперевозки. Потребовались деся-

³³ Во исполнение Указа (президента) Министерство юстиции США учредило Рабочую группу по управлению товарными запасами и противодействию завышению цен в период пандемии COVID-19. См.: <https://www.justice.gov/file/1262776/download>. См. также Указ 13909 «О приоритетах и распределении ресурсов системы здравоохранения и медицинского обслуживания в условиях распространения вируса COVID-19 (Executive Order 13909, Prioritizing and Allocating Health and Medical Resources to Respond to the Spread of COVID-19), <https://www.federalregister.gov/documents/2020/03/23/2020-06161/prioritizing-and-allocating-health-and-medical-resources-to-respond-to-the-spread-of-covid-19>. Министру здравоохранения и социального обеспечения предоставляются полномочия по разработке приоритетов и распределению полномочий в соответствии с Разделом 101 «Закона об оборонном производстве» 1950 г. (section 101 of the Defense Production Act) в отношении ресурсов системы здравоохранения и медицинского обслуживания, необходимых для борьбы с распространением вируса COVID-19.

³⁴ Заявление Координационной группы МСК: «Конкуренция в период пандемии COVID-19 и после ее завершения». (ICN Steering Group Statement: Competition during and after the COVID-19 Pandemic), <https://www.internationalcompetitionnetwork.org/wp-content/uploads/2020/04/SG-Covid19Statement-April2020.pdf>.

³⁵ Джозеф Саймонс. «Реакция Федеральной комиссии США по торговле на пандемию COVID-19». (Joseph Simons, The Federal Trade Commission's Response to the COVID-19 Pandemic). Готовится к выпуску в журнале J. ANTITRUST ENF. (2020), в котором опубликована указанная в сноске 2 статья Джозефа Шапиро. А. Д. Меезе «Политика в области конкуренции и Великая депрессия: Какие уроки извлекли и новый путь вперед» (A. J. Meese, Competition Policy and The Great Depression: Lessons Learned and a New Way Forward, 23 CORNELL J.L. & PUB. POL'Y 255 (2013)). Для более подробного рассмотрения вопроса о том, какие уроки извлечены из опыта США в области использования законодательства о конкуренции для достижения иных целей в период финансового кризиса 1907 г. и Великой депрессии см. Марк Вайнерман «Антимонопольное законодательство и финансовый кризис в США в 1907 г. (Marc Winerman, Antitrust and the United States Financial Crisis of '07), <http://www.abanet.org/antitrust/at-source/08/12/Dec08-FullSource12-22f.pdf>.

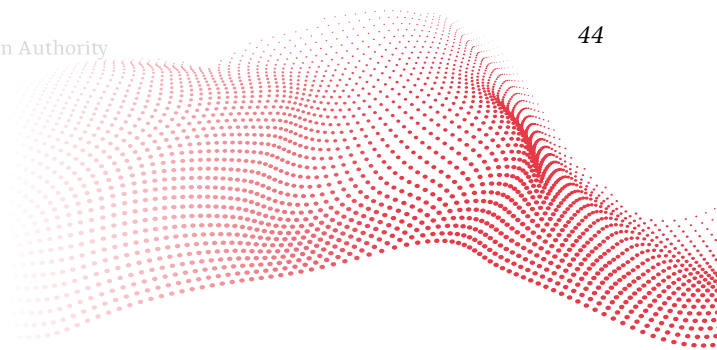
³⁶ Ф. Ван дер Линден. «Авиакомпании и доставка авиапочты», 2002 г. (F. Van der Linden, Airlines and Airmail 271-91 (2002)).

титетия, чтобы отменить действия в области регулирования рынка, которые были вызваны необходимостью преодолеть последствия краткосрочного экономического кризиса.

Хотя регулирование деятельности авиакомпаний, связанное с обеспечения безопасности авиаперелетов, имеет важное значение для безопасности пассажиров, это регулирование может зайти слишком далеко в тех случаях, когда оно наносит ущерб конкуренции, что, как правило, оправдывают интересами обеспечения «стабильности», «конкурентоспособности» или других целей политики в рассматриваемой отрасли. Хитрость, конечно, заключается в том, чтобы найти баланс, сопоставив затраты на реализацию мер по регулированию рынка с получаемыми выгодами. Проблема, возникшая в 2020 г., состоит в том, что кризис дает возможность сторонникам ограничения конкуренции утверждать, что в условиях чрезвычайной ситуации происходят лишь незначительные отклонения от принципов разумной

конкуренции. Именно это лежало в основе действий Конгресс в 1930-х гг., когда было принято решение о регулировании авиаперевозок.

Хотя меры в области регулирования рынков в условиях кризиса, вызванного пандемией COVID-19, необходимы и обоснованы, они не должны подрывать благотворное влияние рыночной конкуренции в долгосрочной перспективе. Чрезвычайная ситуация, безусловно, требует быстрого и эффективного реагирования. Тем не менее, антимонопольные органы должны проявлять бдительность и выполнять свои функции в качестве защитников конкуренции и тем самым гарантировать, что регулирование рынков не выходит за рамки его предполагаемой цели и не ограничивает сверх меры роль конкуренции и функционирования рыночной экономики. В противном случае один кризис может стать причиной другого.



Контактная информация

Региональный Центр по Конкуренции ОЭСР-ГВХ в Будапеште (Венгрия)
Венгерское Конкурентное Ведомство (ГВХ)
OECD-GVH Regional Centre for Competition in Budapest (Hungary)
Gazdasági Versenyhivatal (GVH)
Alkotmány u. 5.
H-1054 Budapest
Hungary



Ренато Ферранди
*Старший эксперт по конкуренции,
ОЭСР*

Renato Ferrandi
*Senior Competition Expert, OECD
renato.ferrandi@oecd.org*



Габриэлла Сцилади
*Глава отдела,
Международный отдел, ГВХ*

Gabriella Szilágyi
*Head of Section,
International Section, GVH
szilagyi.Gabriella@gvh.hu*



Милан Банхеди
*координатор ОЭСР-ГВХ,
Международный отдел, ГВХ*

Milán Bánhegyi
*OECD-GVH Coordinator,
International Section, GVH
Banhegyi.milan@gvh.hu*



Оршо́я Хладони
помощник, Международный отдел, ГВХ

Orsolya Hladony
*Assistant, International Section, GVH
Hladony.orsolya@gvh.hu*



Перевод на русский и английский
Тарас Кобушко