

Эволюция антимонопольной политики в современной экономике

© 2009 П.С. Ситников

Институт экономики Российской академии наук

Описывается эволюционный процесс развития антимонопольной политики. Рассматривается опыт США, стран ЕС и России. Проводится обзор этапов развития монополизма в этих регионах.

Ключевые слова: антимонопольная политика, эволюция, этап развития монополизма.

Появление хозяйственных объединений различного масштаба, укрепление деловых связей между некоторыми представителями бизнеса, косвенная, а в некоторых случаях и прямая поддержка со стороны государства, реализация схем монополизации и концентрации капиталов искажают необходимую справедливую составляющую конкурентного рынка. Государство, как верховный арбитр национальной экономики, вмешивается в рыночное функционирование с тем, чтобы устранить превосходство, в главной степени, искусственного, хищнического, заговорщицкого характера отдельных участников конкурентной, монопольной гонки за прибылью и восстановить паритет социально-экономической ответственности бизнеса перед обществом, интересов потребителя и производителя.

Пионерами антимонопольного законодательства стали США, которые 2 июля 1890 г. приняли Закон Шермана (The Sherman Antitrust Act). Этот акт стал мировой точкой отсчета в сфере контроля государством над монополизацией рынка, когда на рубеже XIX - XX вв. формировались и крепились крупные хозяйственные структуры в формах трестов, картелей. Это предопределило необходимость создания действенного механизма контроля и ограничения процессов разрушения конкурентной среды на территории штатов и за ее пределами.

Закон Шермана запрещал объединения в любой форме, которые могли бы исказить конкуренцию внутри страны, справедливую торговлю, т.е. процесс рыночного ценообразования, упорядоченность эволюции малого и среднего предпринимательства, и действовать вопреки интересам потребителей. Данные нарушения подсудны федеральным органам, и преследование в рамках данного закона носило уголовный характер¹: для компаний штраф составлял не более 10 000 000 долл., для физических лиц - 350 000 долл. или (и) лишение свободы сроком до 3 лет.

Указанный закон был и остается фундаментальным в регулировании монополистических процессов. Но он не раскрывал содержания понятий, носил общий характер, не различал “эф-

фективных” и разрушительных для хозяйства объединений, детерминировал нарушение закона уже после создания монополии, а не на этапе, ему предшествующем. Все это потребовало разработки нового, адаптированного, более совершенного законодательства.

Закон Уилсона 1894 г. установил штраф в размере 5000 долл. и лишение свободы до 12 мес. за действия, нарушающие основы торговли при импорте товаров на американский рынок.

Закон Клейтона (The Clayton Act) 1914 г. внес уточнения в практику контроля за монополиями, был направлен не только на предотвращение возникновения монополистических структур, но и на поддержание конкуренции. Этот закон позволил до возникновения монополий реагировать и принимать превентивные меры, не доводить до принудительной реструктуризации сложившихся корпораций. Ответственность начинают нести директора и должностные лица, ответственные за противоправные действия. Уже сточился контроль за концентрацией капиталов, которая носила масштабный характер в тот период развития рынка.

Закон о Федеральной торговой комиссии (The Federal Trade Commission Act) 1914 г. создал одноименную комиссию, которая занималась контролем и оценкой всех сделок и хозяйственных действий, угрожающих конкуренции в США. За игнорирование запросов, неявку на заседания комиссии, отказ от дачи показаний взимался штраф до 5000 долл. или наказывали лишением свободы до 1 года; за представление ложной информации - до 3 лет лишения свободы; уголовное преследование применяется к членам комиссии в случае разглашения коммерческой информации.

Закон Робинсона-Пэтмана (The Robinson-Patman Act) 1936 г. дополнил предыдущие законы в вопросе ценовой дискриминации, запретив тем или иным нерыночным способом влиять на цену: искусственный контроль над ценой на промежуточных пунктах цепи дистрибуции; предоставление скидок за отказ покупателя приобретать продукцию конкурентов; распространение заведомо ложной рекламы; сокращение объемов

¹ The Sherman Antitrust Act, 1890.

предложения. Разница в ценах допускается только в случае производственной оправданности и экономической доказанности. Это могут быть снижение себестоимости, инновационные методы производства, сбыта и т.д. За нарушение пунктов закона грозит штраф в размере 5000 долл. и лишение свободы до 12 мес.

Поправка Уиллера-Ли (The Willer-Lee Amendment) в 1938 г. внесла дополнение к предыдущему закону: в его компетенцию введено расследование нарушений не только по отношению к компаниям-конкурентам, но и по отношению к компаниям, связанным с нанесением вреда всему обществу с конкретным потребителем в его основе.

Закон Селлара-Кефаувера (The Cellar-Kefauver Antimerger Act) 1950 г. запретил такие сделки по объединению и поглощению компаний, которые будут угрожать конкуренции в отраслевом или национальном масштабе. В большей степени этот закон относится к основным конкурентам одной отрасли.

За несколько десятилетий реформирования антимонопольного законодательства США органы государственной власти создали действенный механизм контроля за соблюдением конкурентных начал рынка. Расширилась ответственность, уголовная и административная, уточнились термины и содержание статей. Произошла конкретизация основных подходов к оценке укрупнения и концентрации капитала, слияниям и поглощениям.

Успешный опыт применения законодательных норм и построения эффективной политики поддержания конкуренции в период, когда капитал концентрировался и базировался в тех отраслях и сегментах национального хозяйства США, в которых можно было снять солидную маржу, нарушая рыночный метод функционирования народного хозяйства, послужил базой для других стран мира, столкнувшихся с аналогичной “захватнической” тенденцией со стороны крупного бизнеса. Особенно это затронуло региональный рынок Европы, который начинал свое развитие с таможенного и экономического сотрудничества, облегчающего выход на внешние рынки и открывающего свои внутренние.

Страны ЕС имеют свои национальные подходы к антимонопольному контролю, но подчиняются общесоюзным мерам в отношении к конкуренции и монополизации экономики региона. Экономический курс с момента образования Союза в 1957 г. был взят на построение эффективного хозяйства, или конкурентного рынка. Особое внимание уделялось развитию и внедрению инноваций, а также развитию предпринимательства и соблюдению интересов потребителя.

Статья 81 Амстердамского договора² (2 октября 1997 г.) запрещает практику сговора, соглашений и объединений, которая затрудняет торговлю между странами Европы и искажает конкуренцию региональному рынку.

Статья 82 запрещает злоупотребление доминирующим положением на рынке. Однозначно статус доминирования приобретает компания с долей рынка, равной 50%, реже - 40%. Такие компании могут завышать цену продажи, а также занижать цену закупки, что несопоставимо с ориентацией на развитие конкурентной экономики.

Штрафные санкции за нарушение данных норм находятся в ведении национальных и наднациональных (региональных) органов. Вводятся регламенты, которые более детально и конкретно декларируют принципы и регулируют конкурентную среду внутри Союза, но их нарушение не влечет уголовного наказания в большинстве стран, а ограничивается штрафами.

С момента возникновения ЕЭС (Римский договор, 1957 г.) антимонопольная политика стран Европы направлена на поддержание здоровой и справедливой конкуренции, недопущение “власти монополий”. За последние десятилетия сформировалась единая концепция борьбы с монополизмом: 1) контроль деятельности доминирующих компаний; 2) контроль слияний крупных компаний; 3) реструктуризация естественных монополий; 4) поддержка малого бизнеса.

В отличие от отношения к монополистическим структурам в США, страны ЕС имеют несколько иной подход. Крупные корпорации не запрещаются, а контролируются. Они не рассматриваются в качестве разрушительного зла, а наоборот, во времена ожесточенных экономических противостояний транснациональных компаний (ТНК) США, Японии и Европы выступают провайдерами развития, как регионального европейского рынка, так и транснационализации деловой активности отдельных хозяйствующих субъектов, “игроков мирового масштаба”³.

Но наряду с указанным в некоторых странах приоритеты в отношении крупных корпораций расходятся. Так, если во Франции и Англии применяется западно-европейская модель регулирования уже существующих монополий, то в Германии, реализуя американскую модель, к монополиям применяют запретительную практику и тотальный контроль среды их зарождения.

Региональная антимонопольная политика ЕС отличается своей либеральностью, что обуслов-

² Действующая редакция Римского Договора 1957 г.

³ *Andreas Hauyler, Soren Bo Nielsen. Merger policy to promote “global players”? A simple model // Oxford Economic Papers. 2008. □ 3. P. 517.*

лено направленностью на повышение конкурентоспособности, мобилизацию интеллектуальных и инновационных капиталов, чтобы подавлять “атаки” главных конкурентов – крупнейших корпораций США.

В России проблема защиты конкуренции активно стала обсуждаться с момента начала проведения перестроечных реформ и развала СССР. Закон “О конкуренции и ограничении монополистической деятельности на товарных рынках” 1991 г. положил основу демополизации “молодого” рынка России. Разрабатывался закон на основе опыта, накопленного США и странами ЕС, а также национального законодательства начала века, периода формирования крупных хозяйственных структур.

Реально оградить конкуренцию от монополистической дискриминации не получилось, упреждающие и карательные меры не перенеслись из состояния “де-юре” в статус “де-факто”. Монополистические объединения в сырьевых отраслях⁴ и сферах услуг, имея сильную поддержку со стороны власти, лоббирующей интересы “большого бизнеса”, уходили от наказаний в первые годы структурных реформ России⁵.

Затем с целью развития конкуренции в национальном масштабе в 2006 г. принимается федеральный закон №135-ФЗ “О защите конкуренции”, главными целями которого стали: контроль за доминирующими компаниями отраслей⁶ (доминирующее положение может занимать компания с долей рынка не более 35%, а также не в доминирующем положении может находиться компания с долей рынка более 50%); развитие конкуренции, пресечение недобросовестной конкуренции; ограничение, регулирование и пресечение деятельности существующих монополий, жесткий контроль за появлением новых; недопущение дискриминации цен, установления монопольно низкой и высокой цены; защита прав потребителей; осуществление государственной и муниципальной помощи.

Институциональная среда антимонопольного регулирования также дополнилась законами №88-ФЗ “О государственной поддержке малого предпринимательства в Российской Федерации”, №38-ФЗ “О рекламе”, №147-ФЗ “О естественных монополиях” и №36-ФЗ “Об особенностях функционирования электроэнергетики в переходный период”, №94-ФЗ “О размещении заказов

⁴ Чирихин С.Н. Рынок бензина: возможно ли ограничить монополизм? // ЭКО. 2006. № 6. С. 17, 20.

⁵ Клепицкий И. Уголовно-правовая охрана конкуренции в России: почему закон не работает? // Законодательство. 2005. №10.

⁶ Федеральный закон “О защите конкуренции” от 26 июля 2006 г. № 135-ФЗ.

на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд”. Все перечисленные акты по средствам процесса унификации законодательства, направленного на построение, защиту и развитие конкуренции на национальном рынке РФ, устанавливают правила делового поведения хозяйствующих субъектов независимо от отрасли, размеров бизнеса, страны юридической регистрации, доли рынка и т.д.

Огромное внимание уделялось опыту США и стран ЕС в генерации антимонопольного “порядка”, которые очень активно к тому времени реализовывали стандарты защиты конкуренции и недопущения монополистической дискриминации рынков.

Примером действенности конкурентного законодательства может быть дело “Microsoft”, в котором эта американская компания обвинялась Комиссией по конкуренции ЕС в доминирующем положении и ограничении справедливой конкуренции. За противозаконные действия “Microsoft” заплатила 1,7 млрд. евро⁷. В 2007 г. в союзный бюджет Европы было привлечено 3,3 млрд. евро (4,75 млрд. долл.) за счет штрафов с нарушителей антимонопольного порядка.

В РФ антимонопольное регулирование находится в зачаточном состоянии в силу различных причин, одной из которых является лоббирование в правительственных кругах интересов крупного бизнеса, другой же – несовершенство конкурентного законодательства. Не всегда и не все корпорации несут ответственность за ценовую дискриминацию, за злоупотребление доминирующим положением на рынке, за недобросовестную конкуренцию, за обман потребителей.

Не функционирует система гибкой и своевременной реакции на нарушение конкурентных отношений. Усугубляется это связью бизнеса и власти, их общих интересов. Страдает, в первую очередь, малый и средний бизнес, отсюда вытекает проблема инновационного застоя, сжатия объемов предпринимательского капитала в масштабах всей страны, рентабельность увеличивается не за счет сокращения себестоимости и роста производительности труда, а за счет проворности монополистического механизма.

Национальная конкурентоспособность хромает, что позволяет импортным товарам успешно конкурировать на внутреннем национальном рынке России и не дает повода даже помышлять о конкуренции товаров нашего реального сектора экономики на внешних рынках.

Лишь в последние годы создались прецеденты наказуемости за нарушение закона “О за-

⁷ International Herald Tribune. June 10. 2008.

щите конкуренции”. Рекордные штрафы по национальным меркам в разы отличаются от западных: “Лукойл” заплатит 1,4 млрд. руб., а “Роснефть” – 1,5 млрд. руб.⁸

Зачатками глобальной системы мер по контролю за деятельностью монополий можно считать антитрестовское законодательство США начала XX в. Затем необходимость в упорядочивании конкурентных отношений возникла у стран ЕС в середине XX в., чье антимонопольное законодательство опиралось на опыт США. Еще через сорок лет новая Россия начала структурную перестройку экономики, формат которой “подстегнул” развитие законодательной регламентации деятельности монополизированных компаний, оставшихся в наследство от предыдущей системы планового управления и административного хозяйствования.

Осуществлялась глобальная преемственность регулирования монополистических структур в рамках национальных рынков. Учитывались историко-географические и социально-экономические особенности при выборе вектора развития

антимонопольной политики, а также брался в расчет опыт пионеров в данной области – США и Европы. Проводился анализ, проектировались последствия, что привело к избранному построению подхода к поддержанию конкурентных отношений.

Сложившиеся в периоды становления антимонопольной политики жесткие и строгие подходы к деятельности монопольных и потенциально монопольных структур впоследствии начали принимать курс на либерализацию – мировом масштабе в той или иной ее степени в различных государствах. Это обусловлено, прежде всего, развитием мирового и региональных рынков, усилением конкуренции из-за рубежа и внутри стран, повышением национальной конкурентоспособности.

В заключение стоит отметить, что на стадии экономической глобализации общества протекает постепенный процесс становления единого подхода (унификации) к антимонопольной политике. На данном этапе провайдерами этой тенденции являются транснациональные компании.

Поступила в редакцию 09.12.2008 г.

⁸ РБК daily. 2008. 25 дек.