

СРАВНИТЕЛЬНЫЙ АНАЛИЗ АНТИМОНОПОЛЬНОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ СТРАН АТР

Максим Владимирович БЕЛОБОРОДОВ,
кандидат экономических наук, заместитель
руководителя Управления Федеральной анти-
монопольной службы по Приморскому краю
(Приморское УФАС России), г. Владивосток.
E-mail: belob7max@rambler.ru



В статье анализируется роль азиатских рынков в мировом потреблении ресурсов, даётся характеристика систем антимонопольного регулирования «драконов» Азиатско-Тихоокеанского региона — Китая, Японии и Кореи — и делается вывод о необходимости учёта их положительного опыта в регулировании конкуренции.

Ключевые слова: конкурентная политика, антимонопольное регулирование, Азиатско-Тихоокеанский регион, КНР, Япония, Республика Корея.

A COMPARATIVE ANALYSIS OF ANTIMONOPOLY REGULATION OF THE ASIA PACIFIC COUNTRIES

M.V. Beloborodov, Candidate of Economic Sciences, Deputy Head of Administration of Federal antimonopoly service in Primorsky krai, Vladivostok.

The article is devoted to the state antimonopoly regulation of “the Dragons” of Asian-Pacific region — China, Japan, and Korea. The role of Asian markets in world consumption of resources is analyzed. The characteristic of systems of antimonopoly regulations is given, and there is made a conclusion about necessity of the account of their positive experience for competition regulation.

Key words: competitive policy, antimonopoly regulation, Asian-Pacific region, Russia, the People’s Republic of China, Japan, Korea.

Глобальный финансово-экономический кризис привёл к значительным структурным и географическим изменениям мирового производства, стоимости и движения капитала, уровня потребления ресурсов [2, с. 20]. По прогнозам мировых экспертов, первыми преодолеют его последствия азиатские страны. Именно динамичный экономический рост азиатских рынков сформирует основные тенденции мирового потребления ресурсов в среднесрочной перспективе.

По данным Всемирного банка, прирост ВВП в Восточной и Южной Азии и Тихоокеанском регионе в 2010 г. составил от 8,7 до 9,3%, тогда как в Европе и Центральной Азии — 4,7% и в мировой экономике — 3,9% [9]. Ожидается превышение темпов роста экономики развивающихся стран над развитыми более чем в два раза, при этом ВВП в Восточной и Южной Азии и Тихоокеанском регионе останется на уровне 7,7—8,0% и 7,8—8,1%

соответственно. По сведениям МВФ, темпы экономического роста азиатских стран практически восстановились к 2010 г. Так, прирост ВВП в КНР достиг 10,3%, в Японии — 4,3%, в Корее — 6,1% [12, 19].

Очевидно, что факторы столь быстрого восстановления азиатских рынков заложены в докризисный период. Эксперты считают, что одним из них являются полномасштабные реформы антимонопольного регулирования. Китай, Япония, Корея, «драконы» Азиатско-Тихоокеанского региона, провели радикальные изменения конкурентных политик в 80-е гг. XX в. Изучение позитивного опыта этих стран ещё более актуально в свете становления системы антимонопольного регулирования рынка в России.

Первым документом, регулирующим конкурентные отношения Китайской Народной Республики, были Правила о совершенствовании и защите конкуренции (*Regulations on Development and Protection of Competition*, 1980) [8], а Закон о противодействии недобросовестной конкуренции (*Law of the People's Republic of China for Countering Unfair Competition*, 1993) стал основным законом в Китае, направленным на защиту внутреннего рынка. Он определил шесть признаков недобросовестной конкуренции и пять видов ограничивающего конкуренцию поведения, а также уполномочил Государственное торгово-промышленное административное управление и его территориальные офисы защищать конкуренцию на рынках Китая [3].

Позднее был принят целый ряд законов и нормативных актов, направленных на предотвращение недобросовестной конкуренции: Закон о ценах, о проведении торгов и конкурсов, о государственных закупках, Положение о запрете применения региональных запрещений рыночных и экономических действий и Положение о телекоммуникационной отрасли. Данными документами введены стандарты определения поведения, ограничивающего экономическую конкуренцию, с учётом разных аспектов.

Основные принципы, общепринятые при всех антимонопольных режимах, — запрещение ограничительных соглашений, злоупотреблений доминирующим положением, слияний устанавливались в Китае поэтапно с 1993 по 2007 г. 1 августа 2008 г. вступил в силу новый антимонопольный закон КНР (*Anti-Monopoly Law of the People's Republic of China*, 2007), который регулирует поведение, связанное с картельными сговорами, злоупотреблением рыночным положением, концентрацией экономической деятельности. Он вводит запретительные нормы против ограничения и исключения конкуренции посредством злоупотребления административной властью, исчерпывающе прописывает процедуры расследования, полномочия и юридическую ответственность контролирующих органов.

Антимонопольный закон в целях унифицированного исполнения предписывает, что Государственный Совет формирует антимонопольную комиссию (АМК), которая организует, координирует и руководит проведением мероприятий по обеспечению соблюдения антимонопольного законодательства. Роль АМК заключается в исследовании и формировании конкурентной политики, организации расследований, анализе

общего конкурентного статуса рынка и издания сводных отчётов, формулировании и публикации антимонопольных методологических принципов, координации антимонопольных правоприменительных ведомств.

Основной функцией АМК является координирование работы трёх правительственных органов, отвечающих за реализацию антимонопольной политики и контроль применения закона.

1. Комиссия по национальному развитию и реформам расследует поведение компаний, связанное с установлением монопольных цен.

2. Министерство торговли проводит проверки уровня рыночной концентрации в целях антимонопольного регулирования.

3. Государственное торгово-промышленное административное управление отвечает за борьбу с картелями, злоупотреблением рыночным и служебным положением для ограничения или ликвидации конкуренции (за исключением установления монопольных цен).

АМК включает 14 членов, представляющих другие ведомства, в том числе Министерство промышленности и информационных технологий, Министерство финансов, Министерство транспорта, Комиссию по надзору и управлению государственными активами при Государственном Совете и Государственный офис по интеллектуальной собственности.

Согласно Антимонопольному закону, обеспечение соблюдения законодательства контролируется центральным правительством. Государственный Совет при необходимости уполномочивает органы народных правительств провинций, автономных областей и муниципалитетов проводить антимонопольные мероприятия.

Перспективы развития конкурентной политики КНР до 2020 г.:

- преобразование плановой экономики в рыночную, настроенную на унифицированную, открытую и честную конкуренцию; реорганизация, слияние и акционирование государственных предприятий для повышения их конкурентоспособности;
- регулирование рыночного порядка обращения, устранение региональных барьеров и отраслевой раздробленности юридическими и экономическими методами;
- совершенствование правовой системы в контексте потребностей китайской рыночной экономики и мирового экономического развития [8].

Конкурентная основа товарных рынков Японии заложена после Второй мировой войны в результате роспуска крупнейших концернов, доминировавших в японской экономике, и принятия антимонопольного закона «О запрещении частных монополий и обеспечении справедливой торговли» (Act on Prohibition of Private Monopolization and Maintenance of Fair Trade, 1947).

Японский антимонопольный закон составлен по образцу законов Шермана, Клейтона, о Федеральной торговой комиссии, но «...устанавливает более жесткие, чем в США, правила слияния и объединения предприятий, сильно ограничивает участие банков в акционерном капитале компаний, полностью запрещает «чистые», т.е. не ведущие производственной деятельности холдинги и ограничивает совмещение директорских

постов» [6, с. 62—63]. Конкурентная политика Японии была усилена дополнительными нормативными актами. Её положения содержатся также в Гражданском кодексе (1898), Коммерческом кодексе (1890), Законе о сделках с ценными бумагами (1948), законах о правовом режиме ряда отраслей (банки, предприятия, транспорт, торговля, сфера услуг и пр.).

К особенностям антимонопольного регулирования Японии следует отнести:

- требование предварительного согласия антимонопольных органов на создание совместно управляемого предприятия, наследование или получение в аренду всего предприятия или его части, назначение на управление всем предприятием или его важной частью;
- недопущение осуществления сделки или реорганизации предприятия, результатом которой будет существенное ограничение конкуренции;
- запрещение контролирования одной компанией более 25% товарного рынка или занятия в результате слияния (поглощения) первого места в отрасли по объёму выпуска (оказанных услуг);
- защита мелких предприятий — поставщиков и исполнителей заказов обрабатывающей промышленности от произвола со стороны крупных заказчиков;
- регулирование государством деятельности природных монополий, а также ценообразования и условий доступа на рынок природных монополий;
- запрещение холдинговых компаний, в том числе иностранных, кроме компаний, которые ведут производственную деятельность, имеют сеть дочерних предприятий;
- существование «легальных картелей», которые действуют открыто, оформляются законами о льготных режимах, подлежат контролю в соответствии с законами и реорганизуются при выполнении задач их создания [1, 5, 6].

Закон неоднократно дорабатывался в соответствии с изменениями в экономике и промышленности страны. За период с 1947 г. можно выделить три основных этапа развития конкурентной политики Японии: 1947—1974 — введение и разработка; 1974—1989 — усиление и продвижение; с 1989 — активное развитие [14, с. 25]. Последние существенные поправки в закон сделаны в 2009 г., которые заключаются:

- в расширении сферы применения дополнительного налогообложения к особому типу частных монополий и определённым типам несправедливой торговой практики, а также увеличении его размера до 15%;
- во введении системы приоритетного оповещения о приобретении акций и пересмотре порога уведомления;
- в увеличении максимальных тюремных сроков с трёх до пяти лет за организацию картелей и манипулирование ценами [14, 18, 20].

Административным органом, применяющим и исполняющим антимонопольный закон в Японии, является Комиссия по добросовестной

торговле (Japan Fair Trade Commission, далее КСС) [6, с. 70—71]. КСС подведомственна премьер-министру, но административно независима. Состоит из председателя и четырёх членов, утверждаемых парламентом на пять лет по представлению премьер-министра, секретариата со штаб-квартирой в Токио и семи районных контор. КСС наделена широкими полномочиями по контролю над соблюдением антимонопольного законодательства, за нарушение которого предусматриваются суровые санкции от штрафа до лишения свободы. Комиссия разрабатывает руководящие материалы и инструкции по применению антимонопольного законодательства, проводит консультации по деятельности предприятий и объединений предпринимателей, занимается информационным обслуживанием предпринимателей.

До 1980-х гг. Республика Корея проводила политику создания финансово-промышленных групп при участии государства и жёстком контроле над их ключевыми решениями со стороны правительства. При этом отсутствовало антимонопольное законодательство, а промышленная политика была промонопольной. Сегодня антимонопольное законодательство Кореи включает девять нормативных актов, в том числе об антимонопольном регулировании и справедливой торговле (Monopoly Regulation and Fair Trade Act, 1980), — основном источнике регулирования конкуренции в стране. С его принятием корейское правительство заявило о переходе от административно-командной к рыночной экономике, основанной на частном предпринимательстве и свободной конкуренции [17].

Закон установил новые «правила игры» на рынке, их главной целью явилось недопущение создания монополизированных рыночных структур, устранение несправедливой торговой практики картелей и торговых ассоциаций [7, с. 53]. Основными элементами корейского антимонопольного законодательства являются:

- запрещение злоупотребления доминирующим положением на рынке, которым считается контролирование одной компанией более 50% рынка или суммарная доля трёх или менее ведущих компаний на рынке от 75%;
- недопущение чрезмерной экономической концентрации;
- пресечение картелей и антиконкурентной практики торговых ассоциаций;
- контроль за недобросовестной торговой практикой — не допускается согласование цен, условий продаж, квот; запрещается неоправданное ограничение условий торговли, недобросовестная реклама и ущемление интересов потребителей [7, с. 54].

Примечательно, что до 1999 г. вносимые в закон изменения были направлены на усиление роли контролирующих органов и расширение антимонопольного контроля, а с 1999 г. — на повышение эффективности антимонопольного контроля. Суть последних заключается:

- в распространении антимонопольного законодательства на все виды предпринимательской деятельности (ранее оно охватывало 12 видов по стандартной промышленной классификации Кореи);

- в разрешении формирования холдингов на определённых условиях;
- во введении положения о рассмотрении баланса выгод для эффективности и негативных последствий концентрации и отмене изъятий, предусматривавших разрешение слияний в целях промышленной рационализации и повышения международной конкурентоспособности;
- в ослаблении контроля злоупотреблений доминирующим положением на рынке: перевод с режима ex-ante на ex-post, т.е. пресечение лишь реальных злоупотреблений доминирующим положением;
- в усилении контроля картельной практики: перевод с подхода rule-of-reason на per-se, т.е. запрещение согласования действий предприятий, если они приводят к несправедливому ограничению конкуренции.

В 2011 г. основными целями конкурентной политики Кореи стали:

- совершенствование деловых взаимоотношений между крупными компаниями и малым и средним бизнесом для их взаимного роста;
- усиление мер по стимулированию конкуренции для стабилизации жизненного уровня населения страны;
- создание среды справедливой торговли, уполномочивающей потребителей;
- распространение деловой культуры добровольного соблюдения законодательства о конкуренции [11, 17].

Антимонопольное законодательство Кореи также включает: Price Stabilization Act (1973), Price Stability and Fair Trade Act (1975), Fair Subcontract Transactions Act (1984), Adhesion Contract Regulations Act (1986), Fair Labelling and Advertising Act (1999), Omnibus Cartel Repeal Act (1999). Кроме того, в сферу ответственности Комиссии по справедливой торговле Кореи с 1999 г. входит защита потребителей в специальных типах сделок, регламентируемых the Door-to-Door Sales, etc. Act (1995) и Installation Transaction Act (1991): в сфере электронных торгов (Consumer Protection in Electronic Commerce, etc. Act, 2002), франшизы (Fair Franchise Transactions Act, 2002) [10].

Для соблюдения прав потребителей в Корее создан Совет по защите потребителей (The Korea Consumer Protection Board — КСРВ) на основе Consumer Protection Act (1987). КСРВ является правоохранительным органом, способствующим качеству потребления и продвижению политики в области защиты прав потребителей [15].

Органом, ответственным за проведение антимонопольной политики в Корее, является Комиссия по добросовестной торговле (Korea Fair Trade Commission — КСТ). Она создана в 1981 г. в соответствии с Законом об антимонопольном регулировании и добросовестной торговле как подразделение Совета по экономическому планированию, а в 1994 г. получила статус независимого органа уровня министерства.

КСТ состоит из девяти членов, включая председателя и его заместителя, назначаемых президентом страны по представлению премьер-мини-

стра, а также секретариата, нескольких региональных отделений и шести бюро. В состав КСТ входят также подразделения по дерегулированию в разных секторах экономики.

КСТ осуществляет антимонопольный контроль по всем направлениям, публикует подробные методологические документы по основным аспектам конкурентной политики, проводит активную правоприменительную практику. В основном используется выдача предписаний о прекращении нарушений, при выполнении которых против нарушителя редко возбуждается уголовное дело. Решения КСТ могут быть обжалованы в апелляционном суде Сеула. С целью недопущения необоснованных ограничений конкуренции через КСТ проходит согласование проектов нормативных документов других министерств и ведомств Кореи. В последние годы значительное место в деятельности КСТ занимают вопросы снижения уровня государственного антимонопольного регулирования экономики в связи с экономическими реформами в Корее.

По результатам проведённого анализа систем антимонопольного регулирования Китая, Японии и Кореи можно сделать вывод о необходимости использования их положительного опыта в регулировании конкуренции.

Китай как развивающаяся страна уделяет значительное внимание формированию системы конкурентного права в условиях построения и совершенствования системы социалистической рыночной экономики. Система государственного антимонопольного регулирования разработана на основе успешного зарубежного и китайского опыта законодательства, отображает как мировую практику, так и национальные особенности.

Японское антимонопольное регулирование представляет собой экономически обоснованную гибкую систему, ориентированную на особенности национальной рыночной экономики. И хотя Япония выбрала англо-саксонский вариант, при общих нормах антимонопольной политики акцент делается преимущественно на отраслевое регулирование [4, с. 45].

Наряду с Японией Южная Корея является примером страны, где государство использует монополии (и даже насаждает их) в качестве инструмента структурной политики и стимулирования экономического роста [4, с. 45].

Результаты сравнения антимонопольного регулирования стран — «драконов» Азиатско-Тихоокеанского региона демонстрируют переход от жёсткой антимонопольной политики запретов и предписаний к более широко понимаемому антимонопольному регулированию [4, с. 45].

Системы антимонопольного регулирования Китая, Японии и Кореи переживают очередной этап реформирования, призванного повысить конкурентоспособность экономик. Поправки в антимонопольном законодательстве направлены в Японии на регулирование слияний и поглощений, в Китае — на совершенствование принципов.

Активно развивается международное сотрудничество и координация между азиатскими странами в области обмена опытом, разработки инструментария реализации внутренних и внешних конкурентных политик, что значительно повышает их эффективность в регионе.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ И ИСТОЧНИКОВ

1. Антимонопольная политика Германии и Японии. Сайт Truport. [Электронный ресурс]. — URL: http://truport.ru/foo_page2/antiinfregzioo_8.html
2. Дарькин С. М. Стратегия социально-экономического развития Приморского края в условиях трансформации азиатских рынков // Итоговые материалы Третьего Тихоокеанского экономического конгресса, 25—26 июля 2009 г. Владивосток, 2009. 276 с.
3. Жу Бохуа. Доклад на пленарном заседании «Проблемы развития конкуренции в странах БРИК и задачи их антимонопольных ведомств», 1 сентября 2009 г. // Международная конференция по конкуренции BRIC — 2009 (1—2 сентября 2009 г.). Казань, 2009. Источник: Сайт Международная конференция по конкуренции БРИК. [Электронный ресурс] Доступ: <http://www.bric-competition.ru/file/236.doc>
4. Розанова Н. М. Политика поддержки конкуренции и промышленная политика в зарубежных странах // Экономический вестник Ростовского государственного университета. 2006. Т. 4. № 1.
5. Соловьёва Р. П., Соловьёва Ю. М. Антимонопольное законодательство различных стран мира. [Электронный ресурс] — URL: http://www.rusnauka.com/ESPR_2006/Pravo/6_solov_jova%20r.p..doc.htm
6. Таланцев В. И. Антимонопольное регулирование за рубежом: учеб. пособие. Владивосток: ТГЭУ, 2004. 76 с.
7. Ячеистова Н. И. Международная конкуренция: законодательство, регулирование и сотрудничество. Нью-Йорк, Женева: ООН, 2001. 468 с.
8. Competition policy People's Republic of China // Global Competition Forum. [Электронный ресурс] — URL: <http://www.apeccp.org.tw/doc/China/Competition/cncom1.html>
9. Developing countries are driving global growth, but risks remain // Официальный сайт the World Bank. [Электронный ресурс] URL: <http://go.worldbank.org/A9P6JDP6N0>
10. Evolution of Korea's Competition Laws // Global Competition Forum. [Электронный ресурс] Доступ: <http://www.globalcompetitionforum.org/asia.htm#korea>
11. Fair Trade Commission Republic of Korea. Официальный сайт. Доступ: http://eng.ftc.go.kr/bbs.do?command=getList&type_cd=52&pageId=0201
12. Global Recovery Advances but Remains Uneven // World economic Outlook update. [Электронный ресурс] URL: <http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2011/update/01/pdf/0111.pdf>
13. Graeme Samuel Introduction // The Asia-Pacific Antitrust Review 2010. [Электронный ресурс] URL: <http://www.globalcompetitionreview.com/reviews/25/sections/88/chapters/937/introduction>
14. Japan Fair Trade Commission. Japan, 2010. 26 p.
15. Korea Consumer Agency. Официальный сайт. [Электронный ресурс] URL: http://www.kca.go.kr/front/english/about_02_01.jsp
16. Korea Fair Trade Commission: 2010 Annual Report. Korea, 2010. 103 p.
17. KT Jung, Donghoon Yi Korea: Overview // The Asia-Pacific Antitrust Review 2010. [Электронный ресурс] URL: <http://www.globalcompetitionreview.com/reviews/25/sections/90/chapters/947/korea-overview/>
18. Mitsuo Matsushita Reforming the Enforcement of the Japanese Antimonopoly Law / Loyola University Chicago Law Journal [Vol. 41. 2010]. [Электронный ресурс] URL: http://www.luc.edu/law/activities/publications/lljdocs/vol41_no3/pdfs/matsushita_antimono.pdf
19. Regional economic outlook : Asia and Pacific : consolidating the recovery and building sustainable growth. Washington, D. C.: International Monetary Fund, 2010. 90 p.
20. The amendment of the antimonopoly law of Japan — changes in merger control // Kozo Kawai, Eiji Kobayashi, Madoka Shimada. [Электронный ресурс] URL: http://www.jurists.co.jp/en/publication/tractate/docs/201005_kawai.pdf