



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

Distr.: General
10 May 2011
Russian
Original: English

Совет по торговле и развитию

Комиссия по торговле и развитию

Межправительственная группа экспертов

по законодательству и политике

в области конкуренции

Одиннадцатая сессия

Женева, 10–21 июля 2011 года

Пункт 3 а) предварительной повестки дня

**Консультации и обсуждения, посвященные
экспертным обзорам законодательства и политики
в области конкуренции, рассмотрению Типового
закона и исследованиям, касающимся положений
Комплекса принципов и правил**

**Важность согласованности политики
в области конкуренции и государственной политики**

Записка секретариата ЮНКТАД

Резюме

В настоящем справочном документе рассматриваются взаимодействия между политикой в области конкуренции и другими областями государственной политики. Координация между различными областями политики правительства является важным элементом достижения политических целей, установленных правительствами в стремлении повысить общий уровень благосостояния их народов.

В настоящем документе делается попытка выяснить, в чем именно заключаются последовательность и согласованность политики, и рассматривается необходимость координации между политикой в области конкуренции и другими видами государственной политики. В документе отмечаются потенциальные преимущества согласованности, а также предлагаются стратегии для ее достижения. Наконец, в нем определяются политические проблемы и области для дальнейших исследований.

Содержание

	<i>Стр.</i>
Введение	3
I. Определение терминов и концепции.....	3
II. Роль различных видов политики в содействии экономическому развитию.....	7
III. Потенциальные преимущества согласованности областей государственной политики	9
IV. Стратегии достижения согласованности	16
V. Вопросы для обсуждения.....	22

Введение

1. Основными источниками информации для настоящей записки являются исследования ЮНКТАД, ответы государств-членов на вопросник¹, доклады стран на совещаниях ЮНКТАД за круглым столом, проведенных по аналогичным темам в 2008 и 2009 годах, экспертные обзоры с 2005 по 2010 год, документы шестой Конференции Организации Объединенных Наций по рассмотрению всех аспектов Комплекса согласованных на многосторонней основе справедливых принципов и правил для контроля за ограничительной деловой практикой, состоявшейся 8–12 ноября 2010 года, а также публикации рабочих групп Международной сети по вопросам конкуренции (МСК) и круглого стола Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР), проведенного на эту тему. В докладе также использованы вебсайты органов по вопросам конкуренции и имеющаяся научная литература.

I. Определение терминов и концепции

A. Конкуренция и политика в области конкуренции

2. Конкуренция может быть определена как давление, оказываемое на рынки различными игроками, ведущими борьбу за доли рынка и прибыли. Это игра за то, чтобы оттеснить других игроков и завоевать клиентов, которые будут приобретать товары или услуги тех или иных компаний. Конкуренция является одним из аспектов рыночной динамики, которые требуют разработки соответствующей политики. В одном из исследований ЮНКТАД этот вопрос сформулирован следующим образом: "Политика в области конкуренции означает государственную политику, направленную на сохранение или поощрение конкуренции между участниками рынка, а также на поощрение других мер государственной политики и процессов, способствующих формированию условий для конкуренции"². Политика в области конкуренции отличается широтой и включает все другие области государственной политики, стимулирующие конкуренцию на рынке, в частности такие области, как защита прав потребителей, инвестиционная политика, права интеллектуальной собственности (ПИС) и промышленная политика.

3. При рассмотрении роли законодательства и институтов в области конкуренции невозможно игнорировать вопрос согласованности с другими видами государственной политики, которые также влияют на конкуренцию. Связь с другими видами государственной политики порождает необходимость защиты конкуренции, которая является неотъемлемой частью правоприменения законов

¹ Ответы на вопросник были получены от Австралии, Австрии, Бенина, Болгарии, Буркина-Фасо, Бутана, Венгрии, Германии, Гондураса, Греции, Доминиканской Республики, Европейского союза, Замбии, Зимбабве, Индонезии, Ирака, Испании, Кипра, Колумбии, Малайзии, Марокко, Мексики, Португалии, Республики Корея, Сенегала, Сербии, Словакии, Соединенных Штатов, Судана, Таиланда, Туниса, Турции, Украины, Уругвая, Филиппин, Франции, Чада, Чили, Швейцарии и Японии.

² ЮНКТАД (2010). Роль политики в области конкуренции в содействии экономическому развитию: надлежащая разработка и эффективность законодательства и политики в области конкуренции TD/RBP/CONF.7/3.

в области конкуренции и движущей силой в обеспечении согласованности различных направлений такой политики.

4. В комплексе согласованных на многосторонней основе справедливых принципов и правил для контроля за ограничительной деловой практикой Организации Объединенных Наций признается тот аспект политики в области конкуренции, который связан с развитием, и содержится призыв к государствам-членам развивать конкурентные рынки в качестве пути к достижению экономического развития. В этом смысле эффективная конкуренция может рассматриваться в качестве важного элемента стратегии экономического развития. В попытке достичь этой цели законы о конкуренции во многих развивающихся странах затрагивают и другие виды политики – например, развитие малых и средних предприятий, цели, представляющие интерес для общества, включая интересы тех слоев населения, которые официально находятся в невыгодном положении, создание рабочих мест, стимулирование экспорта и изъятия в области прав интеллектуальной собственности (ПИС) и т.д. Тот факт, что законы о конкуренции непосредственно затрагивают другие политические мандаты, проведением которых в жизнь занимаются другие правительственные органы, требует согласованности при осуществлении политики. Такая согласованность необходима для того, чтобы избежать конфликтов и дублирования усилий, либо неоправданного ослабления конкуренции в качестве основного двигателя экономического развития.

В. В чем заключается согласованность политики?

5. Недавно в ходе заседания пленарного совещания высокого уровня³ Экономический и Социальный Совет (ЭКОСОС) призвал "предпринимать на всех уровнях усилия в целях повышения согласованности политики в интересах развития", и был отмечен тот факт, что "ускоренное достижение целей в области развития, сформулированных в Декларации тысячелетия, требует взаимоподдерживающей и комплексной политики по широкому кругу экономических, социальных и экологических вопросов в целях устойчивого развития". Организация Объединенных Наций признает важность согласования политики во всех секторах, поддерживающих развитие. Кроме того, согласованность политики становится все более важной концепцией в задачах развития многих стран как развитого, так и развивающегося мира.

6. Правительства развивающихся и всех других стран работают над достижением многих целей, которые не всегда совместимы друг с другом. Согласованность становится все более важным элементом политики в области развития. Она требует, чтобы при разработке внутренней политики директивные органы учитывали ее возможное воздействие – как отрицательное, так и положительное – на их экономику. Она также требует от директивных органов принятия в ходе осуществления своей внутренней политики мер, направленных на предотвращение любых отрицательных последствий непоследовательности их экономической политики в области развития, а также, насколько это возможно, стремления к созданию положительных дополнительных эффектов. Взглянув на национальные правительственные структуры, можно убедиться, что вопросы

³ Записка Генерального секретаря Организации Объединенных Наций о согласованности, координации и сотрудничестве в сфере финансирования развития, подготовленная для специального заседания высокого уровня ЭКОСОС, состоявшегося в Нью-Йорке 10–11 марта 2011 года. См. <http://www.un.org/esa/ffd/ecosoc/springmeetings/2011/Programme.pdf>.

согласованности возникают между различными видами государственной политики, различными уровнями государственного управления и различными заинтересованными сторонами, а также на региональном и международном уровнях.

C. В чем заключается идеальное согласование политики?

7. С точки зрения перспектив развития любых стран согласованность политики подразумевает, что, когда правительства стремятся к достижению национальных политических целей и задач в таких областях, как торговля, конкуренция, инвестиции, сельское хозяйство, окружающая среда и т.п., им следует стараться избегать дублирования усилий, напряженности и ненужных конфликтов. На региональном и международном уровнях согласованность политики приводит к необходимости избегать чрезмерности в процессе ее осуществления, которая отрицательно воздействует на другие государства – члены той или иной региональной группы, либо на других лиц, действующих на мировой арене.

8. Однако случаются ситуации, когда согласованность политики может оказаться нецелесообразной. К примеру, когда возникают проблемы с ликвидностью и казначейству правительства приходится изыскивать дополнительные средства, чтобы сбалансировать свой бюджет, согласованность политики может отрицательно повлиять на конкуренцию, если правительство желает продать государственное предприятие или продать его в эксклюзивную концессию, когда такая приватизация или продажа в концессию может привести к тому, что новое предприятие злоупотребит своим господствующим положением. Подобная ситуация может быть вызвана тем, что министерство финансов не запрашивает мнения органов по вопросам конкуренции даже там, где они существуют. Как правило, такие решения носят политический характер.

9. В целях содействия экономическому развитию и благосостоянию граждан правительствам при разработке новой политики следует создавать механизмы по изучению возможных областей напряженности и использовать их в качестве средства улучшения координации и установления диалога с соответствующими сторонами. Обсуждение вопросов согласованности политики может внести свой вклад в осуществление целей развития страны, поскольку оно способствует улучшению рационального управления, позволяя директивным органам определять приоритеты и области, нуждающиеся в дополнительном анализе и соответствующих мерах, как это разъясняется ниже.

D. Виды согласования политики

10. Согласование может осуществляться по вертикали и по горизонтали и может иметь запланированные и незапланированные последствия. Вертикальные взаимосвязи имеют место в тех случаях, когда одно министерство проводит два политических курса в отношении какого-либо аспекта рынка. Примером может служить ситуация, когда министерство финансов в стране А занимается вопросами конкуренции, страхования и банковской политики. Конфликт между такими видами политики может возникнуть, если планируется антиконкурентное слияние банков, которое центральный банк хочет разрешить, или если комиссия по страхованию поддерживает соглашение об установлении цен, заключенное между членами ассоциации страховщиков. Согласованность может быть внутренней, внешней или межведомственной. В данном примере министру придется решать вопросы согласования, вытекающие из наличия трех учреж-

дений, находящихся в вертикальных взаимоотношениях, когда каждое из них осуществляет свой собственный мандат, но с учетом общей стратегии министерства. Такой вид взаимосвязи между различными направлениями политики, проводимыми одним и тем же правительственным органом/министерством, также считается внутренним.

11. Горизонтальные связи прослеживаются в тех случаях, когда различные области политики проводятся различными министерствами. Согласованность в таких случаях также считается межведомственной. Взаимодействие между органами по вопросам конкуренции и отраслевыми регулирующими ведомствами попадает в данную категорию.

12. Согласованность между видами политики, связанными с внешними аспектами, торговлей и внешней политикой, рассматривается как внешняя согласованность. Заключение двусторонних, региональных и субрегиональных торговых соглашений, содержащих положения о конкуренции, создает необходимость внешней согласованности политики, т.е. учета того, как проведение региональной политики в области конкуренции соотносится с национальными законами о конкуренции, а также с другими видами политики, воплощенными в таких соглашениях.

13. Факторы, влияющие на согласованность, могут быть институциональными либо они могут быть связаны со способами проведения политики или с правовым мандатом, предусмотренным в соответствующих документах, который приводит эту политику в действие. Такие инструменты могут принимать форму актов парламента, законов, декретов, правил или норм, принимающих форму подзаконных актов.

Е. Политика в области конкуренции и другие виды государственной политики: чего не означает согласованность

14. При рассмотрении вопроса о согласованности политики в области конкуренции и с другими видами политики необходимо уделять особое внимание достижению целей развития конкретных стран. Это не означает, что все национальные цели и цели развития достижимы на основе рыночных решений. Существует много социальных, политических и экономических целей, достижение которых в целях повышения всеобщего благосостояния требует других решений. Например, для того чтобы почтовые услуги предоставлялись населению отдаленных районов, правительству, возможно, придется субсидировать такие услуги, при этом рыночные решения оказываются неэффективными.

15. С другой стороны, согласованность не означает, что политика в области конкуренции дает ответ на все экономические и социальные проблемы. В зависимости от обстоятельств могут быть уместны и другие виды политики. Во время стихийных бедствий и других кризисов правительства оказываются в необычных условиях своей работы, пытаясь смягчить последствия этих кризисов. В таких случаях политику в области конкуренции следует пересматривать с учетом необходимости преодоления временных рыночных сбоев, не считая подобные меры несогласованностью политики. В ответе Соединенных Штатов⁴ на вопросник ЮНКТАД говорится, что, хотя конкуренция имеет жизненно важное значение для повышения благосостояния потребителей, она не является един-

⁴ См. ответ Соединенных Штатов на вопросник ЮНКТАД по адресу: <http://www.unctad.info/en/6th-UN-Conference-on-Competition-Policy/>.

ственным инструментом и в целях повышения благосостояния населения правительствам приходится принимать решения о том, как сбалансировать политику в области конкуренции с другими видами проводимой политики.

16. В целях соразмерности действий правоприменительным органам, занимающимся вопросами конкуренции, следует прислушиваться к мнению других субъектов политики. Органам по вопросам конкуренции следует учитывать весь спектр проводимой политики. Как бы им ни хотелось стимулировать принципы конкуренции, оптимальный баланс требует учета и других политических целей стимулирования конкуренции на рынке. Им также следует взять на себя функции поощрения других регулирующих органов в плане проведения ими оценки последствий мер регулирования.

II. Роль различных видов политики в содействии экономическому развитию

17. Многие исследователи согласны с тем, что конкуренция должна быть направлена на конкретные измеримые цели. Некоторые из них указывают, что политика в области конкуренции должна в качестве главной цели поддерживать и поощрять конкуренцию на рынке для повышения эффективности экономики и благосостояния потребителей. Поскольку на всех рынках существует антиконкурентная практика, один из вопросов, который необходимо рассмотреть, заключается в том, как долго следует мириться с антиконкурентным поведением или с его последствиями? И как лучше внедрять политику в области конкуренции?

18. Введение законов в области конкуренции должно производиться в определенной последовательности с учетом всей гаммы макроэкономической и микроэкономической политики, причем частота, с которой правительствам необходимо время от времени анализировать ее, различна от страны к стране. Например, страны, проводящие перестройку своей экономики, разрабатывают всевозможные политические меры, направленные на различные аспекты процесса реформ. В большинстве случаев координационный механизм, направляющий этот процесс, не существует. Шиям Хемани (1997 год)⁵ отмечает, что конкретные политические меры принимаются правительствами исходя из преобладающих ситуаций, в результате чего у правительств не остается свободы для маневра или политического выбора.

19. Ротманс и др. (2001 год)⁶ добавляют, что политика структурной корректировки, включая либерализацию и приватизацию, была самым важным экономическим приоритетом в 1980-х и 1990-х годах для стран, желающих перейти от контролируемой государством экономики к конкурентным рынкам, движимым частным сектором. Во время переходного периода правительствам приходилось проводить политику регулирования и принимать соответствующие законы, в том числе в области конкуренции, с тем чтобы антиконкурентная практика не препятствовала процессу создания конкурентных рынков. Преобразование государственных монополий в частные монополии и олигополии было одной из главных проблем этого периода. Правительства проводили политику регулирования в области конкуренции, инвестиций и стимулирования экспорта. Такие комплексы политических мер, как правило, попадают в сферу действия различ-

⁵ Shyam Khemani R (1997). *Competition Policy and Economic Development*.

⁶ Rotmans J, Kemp R, van Asselt M (2001). More evolution than revolution: transition management in public policy. In: *Foresight*. 3 (1). February.

ных министерств, имеющих конкретные мандаты, цели и концепции, а их подход к регулированию рынков в большинстве случаев различен.

20. Памятуя об этом, правительствам необходимо создавать системы и механизмы для диалога и обмена информацией между директивными и оперативными органами с целью сведения к минимуму конфликтов и стимулирования согласованности политики. Система, в которой налажен диалог, позволяет сделать переход менее болезненным для общества, поскольку новые проблемы и узкие места становятся предметом обсуждения, а при гарантии поддержки со стороны правительственного механизма такой диалог может стимулировать развитие новых концепций, идей и процессов. Новые политические инициативы могут рассматриваться как дополнительные способы улучшения работы функционирования рынка, а не как меры, посягающие на территорию, охватываемую уже проводимой политикой.

A. Регулируемые отрасли и конкуренция

21. С точки зрения связи с другими видами государственной политики правоприменение в области конкуренции взаимодействует с широким кругом политических мер правительства в области экономики, затрагивающих конкуренцию на внутренних рынках. Это может быть политика в области электросвязи, прямых иностранных инвестиций (ПИИ), международной торговли, финансовых рынков – вплоть до приватизации. Проведение такой политики либо укрепляет развитие конкурентных рынков, либо препятствует ему, и именно это определяет, насколько эффективно правоприменение в области конкуренции. Органы по вопросам конкуренции должны отстаивать преимущества конкурентных рынков как перед гражданами, так и перед директивными органами.

*Дело "Веризон коммьюникейшнз инк." против "В. Тринко, ЛЛП"*⁷

Необходимость согласованности политики органов по регулированию конкуренции и органов по регулированию отраслей наглядно подтверждается на примере дела *"Веризон" против "Тринко"*, которое разбиралось в Соединенных Штатах. Данное дело касалось применения законов в области электросвязи и вопроса о том, обеспечивают ли антитрестовские законы эффективное влияние в этом вопросе в случаях нарушения норм поведения, направленного на вытеснение конкурентов с рынка. Кроме того, возник вопрос о том, уместно ли применение в данном случае "исключающих оговорок" в разделе 601 b) 1) Закона об электросвязи, который гласит, что никакие положения этого Закона не направлены на изменение, воспрещение или замену применимости антитрестовских законов. Верховный суд Соединенных Штатов постановил, что Закон об электросвязи предусматривает необходимые средства компенсации за нарушения компанией "Веризон" соглашений об общей взаимоподключаемости с конкурентами, и поэтому антитрестовские обвинения не создают достаточно убедительных оснований для отказа от рассмотрения или возбуждения дела о поведении, направленном на вытеснение конкурентов с рынка. Верховный суд отметил решение Кассационного суда о применении раздела 2 Закона Шермана к данному делу. Верховный суд также постановил, что необходимо создать и реализовать новые системы, позволяющие решить проблему доступа. В своем

⁷ *Verizon Communications vs. Law Offices of Curtis V. Trinko, LLP*, сокращенно *Verizon vs. Trinko*. 540 U.S. 398 (2004). Размещено по адресу: <http://www.ictregulationtoolkit.org/en/Publication.1593.html>.

представлении Министерство юстиции поддержало тот факт, что в данном деле нарушения защитительных оговорок Закона об электросвязи 1996 года допущены не были.

Данное дело также свидетельствует о необходимости внести ясность в проведение границы между регулированием отраслей и применением законов в области конкуренции. Оно показывает, что в условиях координации политики и правоприменения, а также обмена информацией, можно достичь договоренности в отношении действия защитительных оговорок, что, в свою очередь, может повлиять на решения судов, разбирающих дела, связанные с вопросами конкуренции и отраслевого регулирования.

III. Потенциальные преимущества согласованности областей государственной политики

22. Когда различные области политики правительства согласованы, вероятность достижения желаемых результатов от поощрения экономического развития и повышения благосостояния населения повышается по сравнению с положением, когда между органами, проводящими политику, отсутствует согласованность и возникают конфликты. Правительствам следует определить те ниши в областях политики, в которых усилия по укреплению согласованности могут принести максимальные результаты. Согласованность политики приносит широкий спектр самых разнообразных выгод.

23. В некоторых странах, например в Нидерландах и Соединенном Королевстве, ключевым элементом укрепления согласованности считается необходимость решения проблем административного бремени, создаваемого регулированием. В 2006 году в Соединенном Королевстве был подготовлен доклад⁸, в котором отмечаются следующие ключевые элементы данного процесса: а) отмена, сокращение, объединение и совершенствование норм регулирования; б) упрощение процедур соблюдения норм регулирования; с) обмен информацией и данными; и d) системы "единого окна" для заинтересованных сторон. Данные элементы могут применяться в качестве способов сокращения затрат и укрепления согласованности при разработке и осуществлении политики. Отсутствие согласованности в политике так или иначе приводит к издержкам для общества. Возьмем, к примеру, политику и законы в сфере государственных закупок с мандатом на объявление конкурсов на дорожное строительство, а также законы и политику в области конкуренции с положениями, направленными на борьбу с подтасовкой и сговорами в ходе конкурсов. Отсутствие координации в применении этих двух законов создаст на рынке конфликт в силу возможности выигрыша конкурса какой-либо картельской группой и, соответственно, переводом средств налогоплательщиков частным компаниям.

24. Ключевым вопросом при обсуждении согласованности политики является разграничение сфер компетенции органов по вопросам конкуренции и органов

⁸ Ministry of Economic Affairs (Netherlands) (2009). *Regulatory Burdens on Businesses*. May. Управление Соединенного Королевства по повышению эффективности регулирования и Национальное аудиторское управление совместно подготовили в 2006 году руководство для органов, проводящих обзоры в свете доклада Хемптона, озаглавленного "Сокращение административного бремени: эффективная инспекция и правоприменение" ("Reducing administrative burdens: effective inspection and enforcement").

отраслевого регулирования. Как отмечается в исследовании ЮНКТАД⁹, во многих странах очевидно сосуществование органов по вопросам конкуренции и отраслевых регулирующих органов. Регулирующая роль правительства на рынке определяется происходящими технологическими и иными изменениями. Как показал директивным органам недавний финансовый кризис, даже в тех случаях, когда в некоторых отраслях на рынке существует конкурентное давление, ослабление принципов регулирования может весьма дорого обойтись мировой экономике¹⁰. Сосуществование отраслевых регулирующих органов и органов по вопросам конкуренции дает нам некоторые примеры различных подходов, которые приняты различными странами для решения проблемы координации или отсутствия координации политики в области конкуренции и политики отраслевого регулирования.

25. В целях обеспечения успеха рыночных реформ приватизация сопровождалась созданием новых органов отраслевого регулирования. Наиболее распространенные в мире органы отраслевого регулирования действуют в банковском деле, электросвязи, авиаперевозках и энергетике. Во многих странах самым старым регулирующим органом являются банки. Банки (центральные, резервные и т.п.) существовали в экономике многих стран до приватизации, глобализации, структурной корректировки и либерализации, и во многих юрисдикциях они остаются регулирующим органом финансового сектора.

26. ОЭСР определяет четыре задачи регулирования, а именно: защиту конкуренции, доступ к рынкам, доступ к основной инфраструктуре, а также экономическое и техническое регулирование. Органы отраслевого регулирования часто относятся к категории технического регулирования. Что касается политики регулирования отраслей и ее взаимодействия с политикой в области конкуренции, то согласованность правоприменения приносит здесь ощутимые выгоды. Сосуществование органов по вопросам конкуренции и отраслевых регулирующих органов – явление обычное во многих юрисдикциях. Экономические преобразования 1980-х и 1990-х годов изменили спектр операций на рынке в результате увеличения доли частного сектора, что создало новые возможности для соперничества и конкурентного давления. Конкуренция непрерывно внедряется в те отрасли, где раньше господствовали монополии. Со временем технологический процесс привел к преобразованию традиционных рыночных условий.

27. В то же время роль правительства как органа надзора за рынком все больше считается важным компонентом новых и формирующихся тенденций. Вмешательство правительства требуется даже на весьма конкурентных рынках. Необходимо разработать конкретные нормы и правила, направляющие рынки на

⁹ ЮНКТАД (2006). Передовая практика определения соответствующих сфер компетенции и урегулирование случаев, предполагающих совместные действия органов по вопросам конкуренции и регулирующих органов. TD/RBP/CONF.6/13/Rev.1.

¹⁰ Финансовый кризис объясняют провалом регулирования в Соединенных Штатах и, соответственно, в Европе. См. например: World Bank (2009). *Is there a need to rethink the supervisory process?* Prepared by John Palmer and Caroline Cerruti. See also: IMF (2010). *Lessons and policy implications from the global financial crisis*. Prepared by Stijn Claessens, Giovanni dell'Ariccia, Deniz Iga, and Luc Laeven. See further: European Commission. *Economic Crisis in Europe: Causes, Consequences and Responses. European Economy 2009*. See further: Mix DE (2010). *The United States and Europe: Current Issues*. CRS report for Congress. 8 December.

конкуренцию в интересах развития¹¹. Помимо общего законодательства в области конкуренции, в некоторых отраслях экономики, а именно в электросвязи, энергетике, банковском деле, страховании и т.п., появились конкретные законы, непосредственно регулирующие эти отрасли.

28. Во многих случаях юрисдикция отраслевых регулирующих органов и органов по вопросам конкуренции по некоторым вопросам дублируется. Слияния в банковском секторе, лицензирование и ценообразование в области электросвязи, установление размеров страховых премий и т.п. – вот лишь некоторые из областей, требующих внимания.

29. В некоторых юрисдикциях на отдельные регулируемые отрасли не распространяется законодательство в области конкуренции. В других правовых системах наблюдается параллельная юрисдикция с органами по вопросам конкуренции. В других случаях и в законах о конкуренции, и в законах о регулировании ничего не говорится о возможном дублировании. Во всех этих вариантах существует вероятность конфликтов и отсутствия координации между органами по вопросам конкуренции и отраслевыми регулирующими органами.

А. Экспертные обзоры ЮНКТАД и согласованность в области конкуренции

30. Начиная с 2005 года ЮНКТАД оказывает содействие в проведении добровольных экспертных обзоров по ряду государств-членов¹². В экспертных обзорах среди прочего отмечается, что вопрос согласованности действий органов по вопросам конкуренции с другими видами политики правительства представляет собой область, которая нуждается в дополнительном внимании во всех рассматривавшихся странах. В докладах об экспертных обзорах затрагиваются многие области согласованности политики, включая исключения для ПИС и для НИОКР, а также для некоторых стратегических отраслей, что весьма затрудняет работу органов по вопросам конкуренции и лишает их эффективности в регулировании конкуренции на рынке.

31. На Ямайке в ходе экспертного обзора была выявлена ситуация, которая в значительной степени затрудняет координацию политики в области конкуренции с другими видами государственной политики. Ссылка на Закон о честной конкуренции содержится лишь в Законе об электросвязи 2000 года. Любые другие направления государственной политики, содержащие те или иные аспекты конкуренции, требуют, чтобы орган по вопросам конкуренции оправдывал необходимость проведения в жизнь принципов конкуренции. Кроме того, закон о конкуренции не содержит таких важных положений, как положения о контроле за слияниями. Возможно, именно этим объясняется тот факт, что ямайское Управление по вопросам конкуренции занимается в основном защитой прав потребителей.

¹¹ См., например, UNCTAD (2002). Analysis of market access issues facing developing countries: consumer interests, competitiveness, competition and development. TD/B/COM.1/47.

¹² Экспертные обзоры проведены по Ямайке (TD/RBP/CONF.6/7), Кении (TD/RBP/CONF.6/8), Тунису (UNCTAD/DITC/CLP/2006/2), Западноафриканскому экономическому и валютному союзу: Бенин и Сенегал (UNCTAD/DITC/CLP/2007/2), Коста-Рике (UNCTAD/DITC/CLP/2008/2), Индонезии (UNCTAD/DITC/CLP/2009/2) и, совсем недавно, Сербии.

32. В Кении было обнаружено, что структура законодательства в области конкуренции и его институциональная основа представляют собой узкое место на пути к достижению согласованности с другими видами политики и способности эффективно решать проблемы антиконкурентной практики. Закон об ограничительной деловой практике, монополиях и контроле за ценами и его институциональная основа, Комиссия по монополиям и ценам были среди первых инструментов регулирования, созданных на кенийском рынке (в 1988 году) с началом либерализации. В соответствии с разделом 5 Закона об ограничительной деловой практике, монополиях и контроле за ценами исключения предусматриваются для большого числа регулируемых отраслей, включая банковское дело, страхование, электросвязь, производства чая и кофе и энергетику. Взаимоотношения между Комиссией по монополиям и ценам и другими регулирующими органами не определены ни в законе о конкуренции, ни в законах об отраслевом регулировании.

33. Экспертный обзор выявил в Тунисе области, в которых существуют возможности для обеспечения согласованности между применением конкурентного права и другими видами политики регулирования. В стране существуют отрасли, защищенные от антitrustовского регулирования, на которые не распространяются полномочия органа по вопросам конкуренции. Экспертный обзор показал, что в производстве электроэнергии, которое в Тунисе регулируется Тунисской электрической и газовой компанией, существует монополия на распределение электроэнергии и на часть ее производства. Кроме того, в страховании, финансовом секторе, на фондовой бирже и в области электросвязи существуют самостоятельные регулирующие органы, мандаты которых им позволяют игнорировать антиконкурентную практику в этих отраслях.

34. В Коста-Рике от действия законов о конкуренции освобождены многие отрасли. В экспертном обзоре говорится, что "существуют следующие изъятия из сферы применения закона: а) поставщики общественных услуг на основе концессии в пределах, предусмотренных законом, б) государственные монополии, созданные на основании закона и с) муниципалитеты и местные органы управления как в их внутреннем режиме, так и в их отношениях с третьими сторонами (статьи 9 и 72 Закона и статья 29 его Регламента)".

35. Кроме того, закон о конкуренции в Коста-Рике не распространяется на установление фиксированных гонораров профессиональными ассоциациями. Освобождаются от действия закона торгово-промышленные палаты и ассоциации, если только они не выступают в качестве покупателей и продавцов товаров и/или услуг. Изъятия предусмотрены и в определении "экономического субъекта". Примеры отраслей, рассмотрение которых проводилось в рамках проекта ЮНКТАД КОМПАЛ, показывают, что антиконкурентные соглашения широко распространены среди ассоциаций, и органы по вопросам конкуренции не имеют права вмешательства¹³.

36. Экспертный обзор Западноафриканского экономического и валютного союза (ЗАЭВС) является хорошей иллюстрацией регионального аспекта координации политики. Распределение сфер полномочий между региональными и национальными органами по вопросам конкуренции приводит к отсутствию слаженности в правоприменении и к недостаточной координации между регио-

¹³ Программа КОМПАЛ ЮНКТАД (2005). "Укрепление институтов и потенциалов в области конкуренции и защиты прав потребителя в Латинской Америке" (*Strengthening Institutions and Capacities in the Area of Competition and Consumer Protection Policies in Latin America*). Размещен по адресу: http://www.unctad.org/en/docs/ditccelp20043_en.pdf.

нальными отраслевыми регулирующими органами. В ситуации, когда возникают вопросы юрисдикции, как в случае с ЗАЭС и его государствами-членами, проблема координации политики в области конкуренции с другими видами государственной политики становится еще более насущной. Некоторые члены этого Союза активно разбирали дела о конкуренции еще до вступления в силу правил ЗАЭС в 2003 году, но после введения новых правил в Сенегале было выявлено шесть подозрительных картелей и дел о злоупотреблении господствующим положением на рынке, которые не разбирались ни региональным, ни национальным органом по вопросам конкуренции. В экспертном обзоре ЮНКТАД сообщается, что отсутствие отраслевого регулирования на региональном уровне в сочетании с подходом, согласно которому Комиссия ЗАЭС имеет исключительные полномочия по делам о конкуренции, представляет собой серьезное препятствие для деятельности как национальных ведомств, так и регионального органа по вопросам конкуренции.

37. Случай ЗАЭС – как и некоторые аспекты других региональных органов развивающегося мира – служит примером сложности решения вопросов согласованности политики национальных и региональных органов правоприменения конкурентного права и, соответственно, с другими видами государственной политики. Если правоприменение в области конкуренции не работает должным образом, то органам по конкуренции трудно решать вопросы координации с другими видами политики.

38. Еще одна область, где координация политики была бы благотворна для правоприменения и политики в области конкуренции, это промышленная политика. В течение ряда лет высказывались мнения о том, что промышленная политика ущемляет принципы конкуренции, а политика в области конкуренции ограничивает свободу государственных органов в применении промышленной политики. Однако многочисленные исследования свидетельствуют о том, что эти два вида политики дополняют друг друга и что координация может позволить преодолеть отрицательные аспекты взаимодействия между ними. Недавний экономический кризис еще раз подтвердил, что время от времени некоторые рыночные недостатки повышают спрос на целенаправленные и соразмерные меры государственного вмешательства на рынках. Пакеты стимулирующих мер принимались с 2009 года вплоть до конца 2010 года. Хорошо известно, что субсидии могут в целом понижать эффективность экономики в различных странах, но была ли альтернатива мерам, направленным на снижение остроты проблемы, чреватой крахом мировой экономики? В исследовании ЮНКТАД говорится, что "на правительства оказывается давление в целях принятия пакета антикризисных экономических мер для спасения промышленных и финансовых компаний. На органы по вопросам конкуренции оказывалось давление с целью ослабить режим контроля за слияниями и запретами на антиконкурентное поведение в законодательстве в области конкуренции. В некоторых мерах можно усмотреть экономический национализм в виде попыток ограничить круг бенефициаров субсидий или государственных гарантий отечественными компаниями и потребителями"¹⁴.

39. Взаимоотношения между политикой в области конкуренции и промышленной политикой являются наиболее тернистыми, особенно в условиях экономических трудностей. Развивающиеся страны и страны с переходной экономикой сталкиваются с несколько иной проблемой в плане способности предостав-

¹⁴ ЮНКТАД (2010). Роль информационно-просветительной работы по вопросам конкуренции, контроля за слияниями и эффективного применения законодательства в условиях экономических трудностей TD/RBP/CONF.7/6.

лять субсидии и вырабатывать пакеты стимулов. В то же время давление, побуждающее привлекать ПИИ и полагаться на них, может создавать особые преимущества для транснациональных корпораций, что ставит местные компании в невыгодные конкурентные условия¹⁵. В других случаях в невыгодном положении могут оказываться иностранные компании, когда преференциальным режимом пользуются отечественные фирмы. Пример вмешательства Федеральной торговой комиссии Соединенных Штатов при спасении "Крайслер корпорэйшн" в 1980 году¹⁶ свидетельствует о том, что доводы в защиту конкуренции не всегда одерживают верх, и еще раз подчеркивает проблему достижения баланса в политике.

40. Льюис (2009 год)¹⁷ утверждает, что финансовый кризис и последовавший за ним экономический кризис являются следствием провала регулирования. Сейчас, когда правительства пытаются решить эту проблему, особенно не следует игнорировать ее коренную причину. Основы регулирования – как финансовые, так и иные, в том числе в области конкуренции, – должны быть скоординированы таким образом, чтобы данная ситуация больше не повторилась. Конкуренция в финансовом секторе была очевидна задолго до кризиса, но регулирование финансового сектора подразумевает реализацию определенного кодекса поведения, который обеспечивает наличие ликвидности и выживание банков. Короче говоря, возникает вопрос о том, имела ли здесь место согласованность политики или ее несогласованность. Нужно ли нам прибегать к политике в области конкуренции для того, чтобы найти решения? Как бы то ни было, нет нужды менять ключевые цели политики в области конкуренции – благосостояние потребителей и сохранение процесса конкуренции.

41. Для того чтобы правительства могли провести грань между антиконкурентными и нейтральными с точки зрения конкуренции субсидиями в своем арсенале политических средств, им необходимо иметь доступ к достоверной и своевременной информации, а также обеспечивать согласованность соперничающих требований и целей.

42. Как показал опыт Германии и Соединенного Королевства, в целях укрепления согласованности между двумя видами политики, правительства могут действовать в обход органов по вопросам конкуренции, но органам по вопросам конкуренции следует быть готовыми к послекризисной перестройке в пользу конкуренции и к пересмотру используемых ими формул регулирования¹⁸. С точки зрения глобальной перспективы в различных областях национальной политики соответствующим органам следует уделять внимание возможному эффекту избыточного воздействия их политики на другие страны, особенно на развивающиеся страны, который может вызываться их действиями или бездействием. В идеальном случае странам следует согласовывать свои усилия и интересы на благо мировой экономики, что стало бы важным аспектом повышения согласованности различных направлений политики на международном уровне.

43. Права интеллектуальной собственности стимулируют нововведения и тем самым способствуют экономическому росту и развитию. В то же время ПИС

¹⁵ См., например, UNESCAP at http://www.unescap.org/tid/publication/tipub2540_chap3.pdf, chapter 3. См. также: UNCTAD (1999). *Most Favoured Nation Treatment*. UNCTAD/ITE/IT/10. Volume 3.

¹⁶ См. ответ Соединенных Штатов на вопросник ЮНКТАД на вебсайте ЮНКТАД.

¹⁷ Lewis D (2009). *The role of competition authorities in the management of economic crises*. Global Forum on Competition. OECD. DAF/COMP/GF/WD.

¹⁸ Исследование ЮНКТАД по промышленной политике и конкуренции (2009 год). TD/B/C.1/CLP/3.

могут приводить к удушению конкуренции как процесса, поэтому поиски баланса между ПИС и политикой в области конкуренции – это еще одна область, где необходима согласованность. Эта область политики являлась предметом обсуждений уже несколько десятилетий. В силу того, что ПИС рассматриваются как стимул для НИОКР¹⁹, во многих законах о конкуренции предусматриваются изъятия для ПИС. В то же время, если держатели патентов координируют цены, так называемое перекрестное лицензирование может ущемлять конкуренцию, поскольку оно может вести к повышению барьеров на пути проникновения на рынок новых конкурентов. Выдача новых патентов может иметь антиконкурентный результат, когда существующие держатели патентов приобретают патенты на несущественные усовершенствования существующих запатентованных продуктов. Такое непрерывное обновление патентов приводит к продлению периода исключительных прав по истечении начального срока. Дело "AstraZeneca" в 2010 году²⁰ было посвящено злоупотреблению господствующим положением на рынке держателем патента с целью отсрочки поступления на рынок аналоговых лекарств.

44. Таким образом, между политикой в области конкуренции и правами интеллектуальной собственности возникают вопросы согласования. Чтобы избежать непоследовательности в политическом регулировании и в применении соответствующих законов, необходимо активное межведомственное сотрудничество. Разработка и публикация руководящих принципов, особенно в развивающихся странах, по вопросу о том, как политика в области конкуренции должна взаимодействовать с политикой в области ПИС, с указанием тех областей, где с наибольшей вероятностью возникает антиконкурентная практика, должна облегчить процесс защиты ПИС, одновременно обеспечивая согласованность с нормами в сфере конкуренции.

45. Развитие и разработка промышленных стандартов могут приносить потребителям немалую выгоду; сюда относится стимулирование нововведений, единообразие продукции, взаимозаменяемость, долгий срок службы продуктов, пониженные расходы на разработку стандартизированной продукции, эффективность, выбор потребителей, повышение качества продукции для потребителей в результате экспертного сравнения конкурентных решений, рост конкуренции благодаря понижению барьеров на пути проникновения на конкретные рынки стандартизированной продукции, снижение маркетинговых расходов, с которыми связан сбыт продукции на том или ином рынке, а также укрепление здоровья и безопасности населения. В частности, считается, что промышленные стандарты являются одной из основных движущих сил современной экономики, поскольку они могут удешевлять продукцию для фирм и повышать их ценность для потребителей, а также они могут служить одним из основных элементов в международной торговле. С другой стороны, стандарты могут также замедлять нововведения, ограничиваясь применением устаревшей технологии, и могут приводить к уменьшению выбора для потребителей, сокращая количество дифференцированных, но несопоставимых друг с другом продуктов. Положительно то, что деятельность в области стандартизации не защищена от антитрестовских расследований, поскольку такая деятельность может обычно рассматриваться с точки зрения здравого смысла или разумного подхода.

46. Еще одной областью, которая заслуживает внимания при рассмотрении вопросов согласованности между политикой в области конкуренции и другой

¹⁹ Исследование ЮНКТАД о политике в области конкуренции и осуществлении прав интеллектуальной собственности (2008 год). TD/B/COM.2/CLP/68.

²⁰ European Commission case T-321/05 AstraZeneca v. Commission. 1 July 2010.

государственной политикой, являются взаимоотношения между политикой в области конкуренции и реализацией дополняющих ее видов политики в рамках данной государственной структуры. Одним из таких ключевых органов власти являются суды с их подходом к вынесению решений по делам о конкуренции в соответствии с законами в этой области. Важным элементом правоприменения в области конкуренции является способность вынесения судебных решений, вытекающих из положений закона. Именно здесь возникает вопрос отношений с судебными органами. В целях обеспечения транспарентности и надлежащего процесса, решения, принимаемые органами по вопросам конкуренции, должны быть открыты для рассмотрения судами, трибуналами или иными аналогичными механизмами. У многих органов по вопросам конкуренции, особенно в развивающихся странах, взаимоотношения с судебными органами порой вызывают трудности, поскольку внимание судей сосредоточено на процедурных аспектах того или иного дела. Такая ситуация может объясняться тем, что судьи не обладают достаточным опытом рассмотрения дел по вопросам конкуренции или, как в случае с делом "Тринко", судьи могут полагать, что проблемы могут решаться на основе законов отраслевого регулирования. Конкретный пример: при рассмотрении вопросов, касающихся определения рынка и существенного ослабления конкуренции в делах о слиянии, необходимо, чтобы судьи имели четкое представление об экономических аспектах дел, связанных с конкуренцией. Данный вопрос может быть решен на основе пропаганды конкуренции и обучения судей.

47. Другая проблемная область возникает, когда в соответствии с законами о конкуренции создаются системы, в которых не разграничены полномочия прокуроров и судей. Во многих юрисдикциях органы по вопросам конкуренции выполняют и те и другие функции. Как правило, такой сценарий рассматривается критически, и любое судебное разбирательство по делам о конкуренции считается окончательным процессом, в котором судья следит за действиями старшего должностного лица или совета уполномоченных, лучше разбирающихся в вопросах существа конкурентного права.

48. ЮНКТАД, МСК и ОЭСР выступают за разграничение полномочий, когда процессы расследования и вынесения судебных решений выполняют совершенно различные функции. В том же смысле пропагандистская роль органов по вопросам конкуренции должна заключаться в создании каналов для обеспечения подготовки и проведения дискуссий по вопросам экономики и права в области конкуренции. Это позволит судебным органам лучше разбираться в вопросах конкуренции и приведет к сокращению числа конфликтов между судебными органами и органами по вопросам конкуренции. Это явится эффективным способом повышения согласованности и координации при решении вопросов конкуренции, который обеспечит всестороннее рассмотрение таких дел.

IV. Стратегии достижения согласованности

49. Для обеспечения согласованности политики правительствам необходимо принять стратегии и принципы, которые способствуют внутренней и внешней согласованности их работы в целом. В Нидерландах и Соединенном Королевстве были определены пять принципов, способствующих целенаправленному регулированию. В рамках своего проекта по повышению эффективности регулирования "Better Regulation Executive" Департамент Соединенного Королевства

по развитию инновационных профессиональных навыков²¹ работает над упрощением регулирования посредством разработки руководящих положений для заинтересованных сторон. Эти положения направлены на обеспечение того, чтобы регулирование охватывало принципы пропорциональности, отчетности, последовательности, транспарентности и целенаправленного регулирования. Были приняты три принципа, которые рассматриваются в качестве средств для достижения согласованности при разработке и проведении государственной политики в увязке с политикой в области конкуренции. К ним относится транспарентность действий с некоторыми аспектами последовательности, отчетность и целенаправленность с некоторыми аспектами пропорциональности.

50. Перед тем как обсудить эти принципы, важно подчеркнуть ключевой вопрос, который может способствовать согласованности политики в области конкуренции с другими направлениями государственной политики. Он выражается в важной роли, которую играют пропаганда конкуренции и обмен информацией. Многие органы по вопросам конкуренции могут подтвердить, что пропаганда конкуренции является важным аспектом применения законодательства о конкуренции. Некоторые специалисты также призывают новые органы по вопросам конкуренции уделять особое внимание пропаганде конкуренции в течение первого года своей работы прежде чем браться за активное применение основных положений закона. Считается, что в результате этого закон и политика в области конкуренции будут лучше поняты заинтересованными сторонами, что будет способствовать соблюдению закона.

А. Роль пропаганды

51. Пропаганда конкуренции является важным аспектом работы органов по вопросам конкуренции. Уже многие годы в экспертных обзорах ЮНКТАД содержатся рекомендации о том, чтобы органы по вопросам конкуренции повышали эффективность своей работы в области правоприменения, а также укрепляли свои отношения с директивными органами правительства и иными заинтересованными сторонами. Программы повышения осведомленности и распространения информации являются ключевыми элементами данного процесса. В экспертных обзорах по Армении, ЗАЭС, Индонезии, Кении, Коста-Рике, Тунису и Ямайке говорится, что пропаганда конкуренции необходима для содействия эффективности правоприменения и согласованности. В своих ответах на вопросник ЮНКТАД государства-члены также отмечают роль пропаганды в повышении согласованности (см., в частности, ответы Замбии, Зимбабве, Колумбии, Малайзии, Мексики, Марокко, Соединенных Штатов и Японии).

52. Что касается конкретно вопроса согласованности с другими направлениями государственной политики, в том числе с политикой органов отраслевого регулирования, пропаганда конкуренции рассматривается в качестве ключевой области, нуждающейся в особом внимании. Органы по вопросам конкуренции считают, что повышение осведомленности общественности о проблемах конкуренции является одним из способов развития культуры конкуренции и предотвращения дублирования усилий и накладок в области правоприменения, а также важным способом сокращения административного бремени. Помимо органов отраслевого регулирования деятельность органов по вопросам конкуренции должна координироваться и с другими организациями, которые могут быть различными в различных странах, от министерств торговли, финансов, сельского

²¹ См. <http://www.bis.gov.uk/policies/better-regulation/improving-regulatory-delivery>.

хозяйства, экономического планирования и здравоохранения до потребительских ассоциаций и торговых палат. В вопросах вынесения постановлений по делам судебные органы также представляют собой одну из основных политических структур, с которыми требуется координация. Однако между различными направлениями политики может наблюдаться несогласованность, и органы по вопросам конкуренции должны объяснять, какое место политика в области конкуренции занимает в общей картине. В качестве примеров органов по вопросам конкуренции, которые пользуются этим средством в своей работе по повышению осведомленности среди заинтересованных сторон, можно привести соответствующие ведомства в Южной Африке и Турции²².

53. Опыт ЮНКТАД в области целенаправленной пропаганды конкуренции и учебных мероприятий оказался весьма полезным для применения законов в сфере конкуренции. За последние годы было проведено обучение сотрудников судебных органов в Египте, Замбии, ЗАЭС, Индонезии, Кении, Малави, Объединенной Республики Танзания, Сальвадоре и Тринидаде и Тобаго. В программах подготовки судей ЮНКТАД учитывается проблема асимметричности информации, и судьи, принимавшие участие в учебных курсах, прислали положительные отзывы и высоко оценили дискуссии по вопросам экономического анализа дел о конкуренции.

54. Одна из проблем, с которыми сталкивалась Южно-Африканская Комиссия по вопросам конкуренции на ранних этапах своей работы, заключалась в отсутствии согласованности между финансовой политикой и политикой в области конкуренции. Возник вопрос, какой орган обладает необходимой юрисдикцией по делам о слиянии банков. В результате в закон о конкуренции были внесены поправки, учитывающие проблему параллельной юрисдикции с органами отраслевого регулирования. Был разработан меморандум о взаимопонимании с изложением того, каким образом это повлияет на параллельную юрисдикцию и как будет осуществляться координация между двумя соответствующими учреждениями. Это позволило наладить каналы связи между органом по вопросам конкуренции и органом банковского регулирования. Южно-Африканской Комиссии по вопросам конкуренции удалось настоять на подготовке дополнительных меморандумов о взаимопонимании с органом, ответственным за регулирование секторов связи, почты и электроэнергетики.

В. Транспарентность

55. Транспарентность является одним из ключевых инструментов политики, которые позволяют повышать согласованность при разработке и проведении политики. Она создает давление на директивные органы, оправдывающее вмешательство в процесс конкуренции. Поскольку политика обычно формулируется в рамках министерств или других государственных ведомств, правительствам важно наладить механизм координации политики, который объединял бы разработчиков политики различных министерств и ведомств, а также создать форум, позволяющий им обмениваться информацией о своих политических планах и о содержании принимаемых мер. Это поможет правительствам выявлять политические цели, которые легче достигаются при помощи рыночных решений, и те из них, которые не совместимы с требованиями нормально функ-

²² Доклад МСК 2010 года по взаимодействию между политикой в области конкуренции и другими видами государственной политики. Подготовлен Турецким управлением по вопросам конкуренции и представлен на девятой ежегодной конференции МСК в Стамбуле.

ционирующего рынка. Как упоминалось выше, ответом на эту проблему является единый центр координации и разработки политики. Департаментом по развитию инновационных профессиональных навыков Соединенного Королевства была создана для этого специальная система, выпускающая руководства для министерств и ведомств по решению административного бремени. Такие руководства помогают директивным органам оценивать свои предложения и варианты политики. Во введении доклада о принципах сокращения административного бремени говорится: "... настоящий документ должен лечь в основу вашей повседневной работы в качестве должностного лица. Сокращение административного бремени предприятий, общественных организаций и общества в целом приведет к улучшению политики, улучшению ее проведения, улучшению соблюдения норм и в конечном итоге к улучшению управления"²³. Данное заявление свидетельствует о том, что правительство Соединенного Королевства взяло на себя инициативу по решению вопроса координации политики различными методами благодаря повышению прозрачности и обмену информацией.

56. В некоторых развивающихся странах существуют сложившиеся ведомства, которые занимаются делами всей гражданской службы. Например, в Кении все министерства докладывают главе гражданской службы о намеченных ими показателях и стратегических планах. В таких странах могут быть созданы подразделения по решению вопросов согласованности политики и координации. Такие подразделения должны работать в координации с канцеляриями кабинетов министров по всем вопросам политики, а министерства должны представлять свои предложения по политике для обсуждения с различными заинтересованными субъектами. Таким образом, органы по вопросам конкуренции получают возможность оценивать предложения по новой политике регулирования, выяснять, не создают ли они проблемы для конкуренции, и изыскивать методы решения таких проблем. Это обеспечит прозрачный процесс оценки и определения статуса регулирования в данной стране и позволит органам по вопросам конкуренции и другим регулирующим органам обсуждать и согласовывать пути преодоления антиконкурентных последствий конкретных норм, включая, в частности, включение оговорок о сроках. В ответах государств-членов на вопросник ЮНКТАД содержатся примеры усилий их правительств по созданию каналов для консультаций в процессе осуществления политики и законов, в том числе с отраслевыми регулирующими органами²⁴.

57. Кроме того, в сфере разработки и проведения политики²⁵ необходимо обеспечить разумную долю предсказуемости принятия решений, особенно когда речь идет о таких обслуживающих отраслях, как связь, почта и т.п. Особенно в тех случаях, когда возникает вопрос о лицензировании операторов и контроле за соблюдением, клиенты должны быть просто и четко проинформированы об условиях лицензии, а регулирующий орган обязан разъяснять предъявляемые требования о сроках.

58. В том что касается прозрачности, то регулирующие органы нередко устанавливают повышенные стандарты, исключают потенциальных более дешевых конкурентов, которые могут идти или не идти на дополнительные риски. Например, все права на оформление сделок с недвижимостью могут быть переданы юристам, хотя подобная работа может выполняться и людьми с более низким уровнем образования. Еще одним примером служит введение стандартов,

²³ См. вебсайт of the Better Regulation Executive at <http://www.betterregulation.gov.uk>.

²⁴ См. ответы Колумбии, Мексики, Соединенных Штатов, Уругвая, Чили и Японии, по адресу: <http://www.unctad.org>.

²⁵ <http://www.upu.int>.

исключающих более дешевые варианты, например запрет на вождение туристических такси лицами, знающими только один язык. Потребители по-разному оценивают подобные качества, поэтому вполне могут найтись клиенты, которых больше устраивают более дешевые, хотя и одновременно более рискованные, виды транспорта. В некоторых городах данная проблема решается при помощи создания как минимум двух различных видов такси, которые легко распознать и которые конкурируют друг с другом. Вопрос в том, должны ли подобные проблемы обсуждаться на координационных совещаниях между органами по вопросам конкуренции и другими государственными органами.

59. В целях соответствия принципам конкуренции выдвигаемые условия должны быть вполне понятными и недвусмысленными, чтобы привлекать на рынок новые действующие лица; в то же время регулирующий орган должен иметь возможность обеспечить их соблюдение. Транспарентность также требует четкого определения условий, когда роль регулирующего органа заключается в консультировании директивных органов и когда он выступает в качестве органа, принимающего решения, касающиеся определения соответствующих условий, например при выдаче эксплуатационных лицензий или применении санкций.

60. В значительной степени эффективность регулирующего органа определяется его способностью принимать и учитывать мнения и пожелания заинтересованных субъектов, государственных деятелей, представителей потребительских организаций и т.п. Предполагается, что процесс регулирования должен осуществляться открыто и с участием всех заинтересованных сторон. Это достигается путем периодической публикации решений регулирующего органа, предложений по регулированию и соображений, на которых они основаны, с целью укрепления доверия к роли регулирующего органа. Кроме того, это укрепляет согласованность действий с другими органами правительства.

С. Отчетность

61. Согласованность политики может также усиливаться обеспечением того, что любое изменение в политике сопровождается соответствующим заявлением. Хорошим примером этого служит Ботсвана, где любое предложение, касающееся политики, должно сопровождаться отчетом о том, как данная политика вписывается в макроэкономические рамки и в национальный план развития и какое влияние она оказывает на экономику и население. Такие предложения направляются в кабинет министров до одобрения соответствующих изменений в политике и, соответственно, в законодательстве. Это направлено на предотвращение разработки политики ради самой политики, в результате чего инициаторы политики исходят из реальных потребностей, а усилия групп лоббирования политики, имеющих корыстные интересы, ограничиваются.

62. В 2008 году ЮНКТАД был подготовлен доклад о независимости и отчетности органов по вопросам конкуренции²⁶, в котором отмечается, что, хотя органы по вопросам конкуренции подотчетны перед частным сектором, включая иностранных и отечественных инвесторов, их применительные решения оказывают влияние на экономику в целом, поэтому они подотчетны и перед широкой общественностью, потребителями и другими заинтересованными сторонами. Кроме того, за работой этих органов пристально следят средства массовой информации, которые хотят видеть результаты такой работы и ее влияние на эко-

²⁶ TD/B/COM.2/CLP/67.

ному в целом. Как и в отношении других направлений государственной политики, органы по вопросам конкуренции должны отчитываться за свои действия по координации разработки политики, правоприменению и другим политическим мерам. Это может достигаться посредством передачи предложений по политике, руководящих принципов по ее осуществлению и законопроектов всем соответствующим заинтересованным сторонам с использованием вебсайтов и печати, а также, что еще важнее, посредством обмена информацией между органами, осуществляющими политику в области конкуренции, и другими государственными органами.

63. Согласованность между различными ведомствами, осуществляющими государственную политику, может быть усилена путем создания механизмов отчетности всех органов. Обмен информацией и подготовка ежегодных докладов позволят другим ведомствам выявлять те области, которые могут затрагивать их собственную работу.

D. Целенаправленность

64. Правительства должны обеспечить эффективную целенаправленность политики, ориентируя ее на их цели и потребности в области развития. В некоторых странах с целью экономии средств созданы межотраслевые регулирующие органы. Для обеспечения эффективной работы таких органов взаимодополняющие направления политики объединяются в группы, а одно регулирующее учреждение, включающее в себя различные инструменты, подразделяется на соответствующие департаменты, бюро и т.д. Такой "зонтичный" регулирующий орган позволяет следить за результатами, итогами и последствиями проведения политики с самого начала, обеспечивая осуществление всех политических мер. Сторонники межотраслевого регулирования утверждают, что таким образом оценка эффективности политики становится более осуществимой благодаря обмену опытом между отраслями, более широкому подходу к регулированию и введению коллективных принципов. В Латвии существует орган, известный как Комиссия по коммунальным службам²⁷, которая представляет собой единый регулирующий орган для четырех отраслей: энергетики, связи, почты и железных дорог. Различные отраслевые департаменты комиссии действуют в рамках мандатов, установленных соответствующими законами и государственной политикой.

65. Другие примеры показывают, что некоторые органы по вопросам конкуренции фактически являются частью межотраслевой основы регулирования. В Зимбабве орган по вопросам конкуренции занимается одновременно и вопросами тарифной политики; в Австралии такой орган одновременно занимается защитой прав потребителей.

66. Еще одним аспектом обеспечения целенаправленности является учет ситуаций, когда для достижения политической цели предоставления услуг инфраструктуры "нерентабельным" потребителям отраслевые регулирующие органы вводят универсальные обязанности по предоставлению услуг, либо требуя лицензию на предоставление таких услуг потребителям, либо взимая соответствующие сборы, либо обеспечивая потребителей там, где конкуренция основана на минимальных субсидиях. Именно такие вопросы следует рассматривать при обсуждении проблем согласованности.

²⁷ <http://www.sprk.gov.lv>.

67. Наконец, основные принципы согласованности, т.е. пропаганда конкуренции, отчетность, транспарентность и целенаправленность, должны достигаться на основе, включающей следующие три этапа:

а) *во-первых*, определение политических целей и их приоритетности, а также определение того, совместимы ли они с политикой в области конкуренции и другими видами политики. Политические обязательства на самом высоком уровне, подкрепляемые политикой, которая воплощает такие обязательства в действия, имеют решающее значение для достижения согласованности между политикой в области конкуренции и другими мерами, принимаемыми правительством. Приверженность делу согласованности также подразумевает, в частности, работу с частным сектором, профсоюзами, ассоциациями потребителей и учебными заведениями с целью повышения осведомленности общественности и обеспечения более широкой поддержки согласованности политики.

б) *во-вторых*, координация политики требует проработки вопроса о том, как политика или ее осуществление могут быть изменены с целью достижения максимального синергического эффекта и сведения к минимуму несогласованности между политикой в области конкуренции и другими задачами. Такие координационные механизмы должны позволять разрешать потенциальные конфликты или вопросы несоответствий между различными направлениями политики, а также должны служить ориентиром для политиков, принимающих политические решения.

в) *в-третьих*, эффективные системы мониторинга, оценки и отчетности должны быть связаны с мониторингом, сбором данных о воздействии политики в области конкуренции и других областей политики, анализом собранных данных и отчетностью перед парламентом/конгрессом и общественностью. На этом этапе собирается база данных в целях обеспечения отчетности и информированности при выработке политики и ее осуществлении.

68. Правительства некоторых развитых и развивающихся стран добились успеха в создании системы, направленной на достижение согласованности между политикой в области конкуренции и другими направлениями политики. К таким странам относятся Австралия, Бразилия, Индонезия, Республика Корея, Скандинавские страны, Соединенное Королевство и Южная Африка. Многие страны, особенно не имеющие законов о конкуренции, добились смешанных результатов работы по согласованию политики в области конкуренции с другими видами политики.

V. Вопросы для обсуждения

69. Приверженность достижению согласованности политики в интересах развития создает при разработке политики как трудности, так и новые возможности. Ниже приводятся основополагающие вопросы, ответы на которые должны дать директивные органы и которые требуют трудных решений, направленных на повышение согласованности политики. Эти вопросы следует рассмотреть в ходе дальнейших исследований и обсуждений:

а) каковы наилучшие виды практики при введении системы, обеспечивающей согласованность между политикой в области конкуренции и другими видами государственной политики?

b) какую роль органы по вопросам конкуренции могут играть в повышении согласованности между правоприменением и политикой в области конкуренции?

c) как отражается отсутствие согласованности политики на достижении задач развития? Зачем заниматься вопросами согласованности?

d) означает ли согласованность политики, что правительствам следует оставить регулирование на усмотрение самих рынков? Приемлема ли определенная доля несогласованности?

e) означает ли согласованность, что все направления государственной политики должны соответствовать законам и политике в области конкуренции? Если нет, то какая именно политика должна соответствовать законам о конкуренции?

f) как политикам при разработке политики избежать плена отраслевого регулирования и как в этом вопросе помогает принцип открытости и транспарентности?
