



**КОНФЕРЕНЦИЯ ОРГАНИЗАЦИИ
ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ
ПО ТОРГОВЛЕ И РАЗВИТИЮ**

Distr.
GENERAL

TD/B/COM.1/EM.17/3
20 August 2001

RUSSIAN
Original: ENGLISH

СОВЕТ ПО ТОРГОВЛЕ И РАЗВИТИЮ

Комиссия по торговле товарами и услугами
и по сырьевым товарам

Совещание экспертов по вопросу "Интересы потребителей,
конкурентоспособность, конкуренция и развитие"

Женева, 17-19 октября 2001 года

Пункт 3 предварительной повестки дня

**ЗАЩИТА ИНТЕРЕСОВ ПОТРЕБИТЕЛЕЙ, КОНКУРЕНЦИЯ,
КОНКУРЕНТОСПОСОБНОСТЬ И РАЗВИТИЕ**

Записка секретариата ЮНКТАД

Резюме

В настоящей записке рассматривается ряд вопросов, касающихся защиты интересов потребителей, конкуренции и конкурентоспособности как в национальном контексте, так и с международной точки зрения. В ней ставятся вопросы, затрагивающие новые аспекты интересов и нужд потребителей, особенно в развивающихся странах и странах с переходной экономикой, которые обусловлены процессами глобализации и либерализации, такие, как последствия приватизации предприятий общественного пользования для потребителей, дерегулирование и усиление конкуренции, представление интересов потребителей и доступ потребителей к финансовым услугам, а также вопросы укрепления потенциала для нормотворческой и правоприменительной деятельности. Очерчен также круг вопросов, касающихся международного сотрудничества в правоприменительной деятельности в области защиты интересов потребителей.

СОДЕРЖАНИЕ

	<u>Стр.</u>
ВВЕДЕНИЕ	
Глава I: Глобализация, конкуренция, конкурентоспособность и защита интересов потребителей	4
1.1 Глобальная конкуренция и интересы потребителей	4
1.2 Конкуренция и конкурентоспособность	6
1.3 Рынки без границ, конкуренция и благосостояние потребителей	8
Глава II: Национальное законодательство и политика в области конкуренции, дерегулирование и благосостояние потребителей ..	10
2.1 Последствия дерегулирования и усиления конкуренции для потребителей	10
2.2 Последствия приватизации предприятий общественного пользования для потребителей	13
2.3 Конкуренция и доступ потребителей к финансовым услугам	15
Глава III: Государственная политика и укрепление потенциала для нормотворческой и правоприменительной деятельности	17
3.1 Роль правительств, деловых кругов и представителей потребителей	17
3.2 Международное сотрудничество	18
3.3 Последующая деятельность на международном уровне	19
Справочная литература	20

ВВЕДЕНИЕ

1. Участники ЮНКТАД X обратились к ЮНКТАД с просьбой "содействовать укреплению потенциала государственных учреждений развивающихся стран, занимающихся вопросами конкуренции и защиты потребителей, и помогать им в деятельности по просвещению общественности и представителей частного сектора в этой области" (План действий, пункт 141). Четвертая конференция Организации Объединенных Наций по рассмотрению всех аспектов Комплекса согласованных на многосторонней основе справедливых принципов и правил для контроля за ограничительной деловой практикой (25-29 сентября 2000 года) приняла резолюцию, в которой она постановила, что ЮНКТАД следует:

- "a) оказать поддержку государственным органам, занимающимся вопросам конкуренции и защиты прав потребителей, и помогать им в усилиях по просвещению общественности и представителей правительства и частного сектора в вопросах законодательства и политики в области конкуренции;" и
- "b) изучить возможность провозглашения в рамках ООН всемирного дня защиты конкуренции и прав потребителя в целях пропагандирования преимуществ конкурентной политики для потребителей и просвещения общественности в целом."

2. Кроме того, Конференция предложила ЮНКТАД "рассмотреть ... вопрос о созыве совещания экспертов по потребительской политике в качестве органа, отдельного от Межправительственной группы экспертов по законодательству и политике в области конкуренции".

3. С учетом существующих Руководящих принципов Организации Объединенных Наций для защиты интересов потребителей (A/C.2/54/L.24) совещание экспертов проанализирует новые аспекты интересов и нужд потребителей, особенно в развивающихся странах и странах с переходной экономикой, которые обусловлены процессами глобализации и либерализации. Для облегчения этой задачи совещанию экспертов будут представлены выводы и рекомендации, сформулированные четырьмя региональными совещаниями, проведенными в Картахене (Колумбия, 23-25 июля 2001 года), в Аккре (Гана, 20-21 августа 2001 года), в Гоа (Индия, 10-11 сентября 2001 года) и в Бишкеке (Кыргызстан, 1-2 октября 2001 года).

Глава I

ГЛОБАЛИЗАЦИЯ, КОНКУРЕНЦИЯ, КОНКУРЕНТОСПОСОБНОСТЬ И ЗАЩИТА ИНТЕРЕСОВ ПОТРЕБИТЕЛЕЙ

1.1 Глобальная конкуренция и интересы потребителей

4. Понятие "глобализации", которое неразрывно связано с процессом либерализации, стало главной темой дискуссий, посвященных вопросам развития, рынков, конкуренции, политики по защите прав потребителей и окружающей среды. Благодаря технологическому прогрессу и снижению стоимости перевозок глобализация привела к усилению взаимозависимости между странами. Кроме того, крупные потоки товаров, услуг, капитала, людей и информации между странами способствовали распространению технологий и идей, а также эволюции глобальных ценностей и разработке комплекса глобальных соглашений, договоров и норм. В сфере предложения наиболее наглядно процесс глобализации проявляется, вероятно, в повышении роли транснациональных корпораций (ТНК). В сфере спроса быстро стираются границы между рынками товаров и услуг, а конкурентоспособность во все большей степени определяется такими различными факторами, как качество и способность проявлять новаторство, обеспечивать своевременную поставку и адаптироваться к меняющимся рыночным условиям.

5. Глобализация может оказывать положительное воздействие, стимулируя конкуренцию и расширяя возможности выбора для потребителей с точки зрения качества и услуг. Однако она может быть также связана с антиконкурентным поведением или приводить к появлению новых форм антиконкурентной практики с отрицательными последствиями для благосостояния потребителей.

6. Среди директивных органов растет понимание того, что одним из условий устойчивого развития является формирование нормально функционирующих рынков. До недавнего времени основным направлением усилий было устранение препятствий, сдерживающих рыночные силы, и довольно незначительное внимание уделялось благосостоянию населения. Хотя во многих странах условия жизни потребителей, вероятно, улучшились, формирование рыночной экономики и процесс экономической либерализации привели также к возникновению неожиданных социальных проблем. Во многих странах в рамках экономических реформ, осуществлявшихся с 80-х годов, не уделялось большого внимания последствиям таких реформ для потребителей. Как теперь все шире признается, для того чтобы развивающиеся страны могли воспользоваться преимуществами глобальной интеграции и уменьшить или устранить отрицательные ее последствия, им необходимо обеспечить как эффективное функционирование рынков, так

и эффективное управление торговлей. Это особенно относится к странам, экономика которых является более открытой для торговли и международных рынков капитала.

7. Законодательство и политика в области конкуренции резюмируют прежде всего такие вопросы, как действия доминирующих на рынке предприятий, в частности в форме соглашений, устанавливающих цены, или картельных соглашений о разделе рынка, злоупотребления со стороны ведущих компаний и контроль за слияниями. Основная цель заключается в поощрении конкуренции в качестве инструмента, способствующего формированию рынков, реагирующих на сигналы, подаваемые потребителями, и обеспечивающего эффективное распределение ресурсов в экономике и эффективное производство при существовании стимулов к инновационной деятельности. Благодаря этому потребители имеют возможность сделать наиболее оптимальный выбор с точки зрения качества, цен и надлежащих поставок, что способствует повышению благосостояния потребителей. Эффективное распределение и использование ресурсов содействует также повышению конкурентоспособности и, следовательно, устойчивому росту и развитию. Имеется достаточно свидетельств того, что конкуренция является необходимым условием для повышения и поддержания конкурентоспособности экономики¹.

8. Кроме того, согласно традиционной экономической теории, конкурентные силы функционируют наиболее оптимально и приносят ожидаемые результаты при существовании рынка, не деформированного различными перекосами². Большинству

¹ В исследовании (1990 год), содержащем серьезный анализ состояния международной промышленности, Портер установил, что компании, сталкивающиеся с острой конкуренцией на внутреннем рынке, добиваются наилучших результатов на международных рынках. В более позднем исследовании (2000 год) он показал, что в Японии только те предприятия, которые функционируют в условиях сильной конкуренции на внутреннем рынке, остаются конкурентоспособными на международном уровне после недавнего экономического спада в стране, в частности это относится к производителям таких потребительских товаров как фотоаппаратура, автомобили и звукозаписывающее и звуковоспроизводящее оборудование.

² "Конкуренция, безусловно, является положительным явлением в оптимальных условиях, описываемых экономистами. Такие условия предполагают наличие большого количества участников на всех рынках, при отсутствии общественных товаров, внешних привносимых факторов, асимметричных систем распространения информации и естественных монополий и при существовании сформировавшихся рынков, экономических субъектов с полностью рациональным поведением, благожелательной судебной системы, обеспечивающей исполнение контрактов, и благожелательного правительства, обеспечивающего единовременные трансферты для любого необходимого перераспределения". Singh A. and Dhumale R. (1999).

развивающихся стран еще далеко до создания условий совершенной конкуренции, и поэтому повышение экономической эффективности вовсе не всегда приводит к повышению благосостояния потребителей. В данном контексте взаимосвязи между повышением конкурентоспособности и ускорением развития становятся не столь очевидными. Например, в свете опыта многих развивающихся стран ставится под сомнение благоприятное воздействие усиления конкуренции, вызванного либерализацией торговли и инвестиций и приватизацией, на благосостояние потребителей и процесс развития³.

1.2 Конкуренция и конкурентоспособность

9. Понятие конкурентоспособности можно рассматривать на двух уровнях: на уровне компании и на уровне всей экономики. На уровне компании конкурентоспособность понимается как способность производить товары и услуги требуемого качества по оправданной цене и в нужное время. Это означает удовлетворение потребностей и нужд потребителей эффективнее, чем другие компании. В условиях либерализации и глобализации мировой экономики для поддержания конкурентоспособности компании и отрасли должны проявлять новаторство и гибкость в решении задач, возникающих в постоянно меняющихся рыночных условиях. Поэтому постоянное совершенствование продукции, процессов, технологии и организации превратилось в главный фактор, обеспечивающий долговременную конкурентоспособность в глобализирующейся экономике.

10. Необходимость в осуществлении постоянной инновационной деятельности требует гораздо более значительного производственного потенциала и существенных знаний и финансовых ресурсов, что означает изменение оптимального размера предприятий. Это создает серьезную дилемму для стран с небольшой экономикой. Если для достижения конкурентоспособности компаний требуется увеличение их размеров, то к каким последствиям это приведет для местной экономики с точки зрения масштабов их деятельности и возможных монополистических тенденций? Означает ли это, что они станут слишком крупными для небольшой национальной экономики? Следует ли в такой ситуации поощрять компании к активному поиску иностранных рынков и являются ли приемлемыми издержки, связанные с повышением концентрации на внутреннем рынке? Не приведет ли это к ухудшению благосостояния потребителей? Имеют ли директивные органы и потребители полное представление о том, какие выгоды (если таковые вообще возможны) могут быть упущены, если не давать компаниям увеличиваться до слишком

³ О.М. Chanda, "Water sector reforms and the low-income consumers in urban areas", документ, представленный на рабочем совещании Экономического совета для Африки, состоявшемся в Найроби, Кения, 19-22 июня 2000 года.

крупных размеров или заключать соглашения с другими компаниями? В какой степени успех в достижении международной конкурентоспособности благоприятно сказывается на занятости, экономическом росте и развитии? Можно ли решить дилемму усиления концентрации на рынке путем заострения внимания на региональной, а не национальной экономике?

11. С другой стороны, политика по защите потребителей призвана обеспечить, чтобы выгоды, которые приносит конкуренция с точки зрения повышения эффективности и инновационной деятельности, не удерживались производителями с помощью обманчивых и мошеннических действий или недобросовестной практики, и их получали также потребители. Это предполагает создание важной системы гарантий на рынках, где острая конкуренция может побуждать некоторые предприятия ловчить, для того чтобы получить конкурентные преимущества недобросовестными методами.

12. Эффективное применение законодательства, запрещающего обманчивые или мошеннические действия, может способствовать усилению конкуренции. Действенные нормативные положения, защищающие интересы потребителей и предоставляющие им необходимые права, может также способствовать устранению управленческих недостатков и повышению эффективности и конкурентоспособности компаний с точки зрения качества и цен. Хотя цели обоих направлений политики во многом совпадают, политика в области конкуренции носит более активный характер, чем усилия по защите интересов потребителей на рынке, тогда как политика в области защиты прав потребителей включает в основном инструменты реагирования для защиты интересов потребителей и борьбы со злоупотреблениями.

13. Требуемый уровень защиты интересов потребителей зависит от уровня конкуренции на рынке. Если конкурентный рынок рассматривается в качестве условия, обеспечивающего потребителям выбор с точки зрения цен и качества, то регулирование, обеспечивающее защиту прав потребителей, может выступать стратегической целью, но при условии сведения к минимуму возможных отрицательных последствий для конкуренции. Важно, чтобы защита интересов потребителей не сдерживала конкуренцию, например, в результате возникновения чрезмерных издержек для предприятий в связи с необходимостью соблюдения установленных норм, что, по всей видимости, в конечном счете будет перекладываться на потребителей.

14. В некоторых случаях глобализация привела к возникновению или усилению трудностей в осуществлении как конкурентной политики, так и политики по защите интересов потребителей. Для потребителей особое значение имеют вопросы конкуренции, касающиеся международных картелей и трансграничных слияний и

приобретений. На протяжении последних лет наблюдается резкое увеличение масштабов глобальной картельной практики, или по крайней мере случаев ее выявления. Отчасти это связано с последствиями либерализации торговли, которая, возможно, усилила давление на компании, традиционно занимавшие доминирующее положение на определенных местных рынках и не сталкивавшиеся с серьезной международной конкуренцией, что заставляет их вступить в сговор с производителями в других странах для раздела мировых рынков и установления цен и объемов производства⁴. Независимо от мотивов слияний и приобретений, все более широкое распространение данного явления накладывает дополнительное бремя с точки зрения ресурсов, информации и правоприменительной деятельности на национальные органы, стремящиеся проводить эффективную конкурентную политику и политику по защите интересов потребителей.

Вопросы для обсуждения

Глобализация, конкуренция и интересы потребителей

Каким образом трансграничные слияния и приобретения сказываются на конкуренции и благосостоянии потребителей? Какой опыт накопили органы, занимающиеся вопросам конкуренции и защиты интересов потребителей, в осуществлении мониторинга и контроля за трансграничными операциями?

1.3 Рынки без границ, конкуренция и благосостояние потребителей

15. В условиях развития рынков, не знающих границ, перед правительствами возникает вопрос о том, каким образом можно обеспечить наилучшую защиту прав своих граждан без ущерба для роста эволюционирующего глобального рынка. Им следует выяснить, являются ли существующие нормы и практика применимыми и достаточными для защиты прав потребителей, в особенности в области электронной торговли; если это не так, то им следует разработать и обеспечить применение эффективных и практических механизмов защиты прав потребителей. Для решения таких задач требуется понимание преимуществ

⁴ В одном из исследований Всемирного банка было показано, что в 1997 году развивающиеся страны импортировали товаров на сумму 81,1 млрд. долл. США в секторах, в которых впоследствии были выявлены случаи сговора о фиксировании цен. Это составляет 6,7% совокупного объема импорта развивающихся стран и 1,2% валового внутреннего продукта (ВВП). Доля такой продукции еще выше в торговле наиболее бедных развивающихся стран, в частности она составляет 8,8% их импорта. Возможно, имеет место ряд других соглашений о фиксировании цен, которые не были выявлены. Кроме того, в состав этих картелей входят производители, главным образом из промышленно развитых стран, являющихся членами Организации экономического сотрудничества и развития.

и ограничений новых технологий и существующих систем защиты интересов потребителей, а также нахождение надлежащего баланса между вмешательством правительства и механизмами саморегулирования внутри отраслей с точки зрения достижения поставленных целей.

16. Появление рынков без границ приводит к тому, что многие виды традиционной мошеннической коммерческой практики приобретают глобальные масштабы. Это относится к пирамидным схемам и мошенническим коммерческим возможностям или продуктам, которые либо не материализуются, либо не соответствуют ожиданиям потребителей. Недобросовестные операторы пользуются новизной электронных средств и их маркетинговыми возможностями, которые они используют, для того чтобы получить доступ к миллионам потребителей во всем мире. Эффективной стратегией по защите потребителей против мошеннической практики является сотрудничество в правоприменительной деятельности в сочетании с просветительной работой среди предприятий и потребителей в целях их информирования об опасности мошеннических действий и наиболее действенных методах, которые могут использовать потребители для своей защиты.

17. Развитие рынков, не знающих границ, и повсеместное распространение цифровых и сетевых технологий способствуют обмену информацией, расширяют возможности выбора для потребителей и облегчают методы генерирования данных, получения к ним доступа, их сбора, обработки, увязки и хранения в рамках глобальных сетей. Представителям правительств, частного сектора и потребителей необходимо приложить усилия для того, чтобы коммерческая деятельность, осуществляемая в рамках глобальных сетей, по крайней мере была совместима с эффективным осуществлением Руководящих принципов Организации Объединенных Наций для защиты интересов потребителей⁵.

18. Просвещение является важным аспектом защиты интересов потребителей, и электронные сети, телевидение и радио являются подходящими каналами для распространения всесторонней и актуальной информации и оказания консультативной помощи. Цифровые и сетевые технологии можно использовать для борьбы с мошенничеством и для повышения информированности потребителей и деловых кругов.

⁵ А/С.2/54/L.24, расширенные в 1999 году.

Глава II

НАЦИОНАЛЬНОЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО И ПОЛИТИКА В ОБЛАСТИ КОНКУРЕНЦИИ, ДЕРЕГУЛИРОВАНИЕ И БЛАГОСОСТОЯНИЕ ПОТРЕБИТЕЛЕЙ

2.1 Последствия дерегулирования и усиления конкуренции для потребителей

19. Анализ всех аспектов взаимосвязей между вопросами дерегулирования, конкуренции и защиты интересов потребителей во всех вышеупомянутых секторах выходит за рамки настоящей записки. Вместо этого в ней рассматривается ряд отдельных вопросов, касающихся сектора профессиональных услуг, воздушных перевозок, финансового сектора и приватизации, для того чтобы проиллюстрировать некоторые важные проблемы в рамках данной темы.

20. Многие развивающиеся страны осуществили реформы своих регулирующих механизмов, с тем чтобы они в большей степени отвечали общественным интересам и способствовали развитию конкуренции на рынке. Подобные реформы были проведены в таких секторах, как связь, транспорт, водоснабжение/канализация, сельское хозяйство и финансовые и профессиональные услуги. Они включали приватизацию и либерализацию ограничений для выхода на рынок новых хозяйствующих субъектов и охватывали также вопросы, касающиеся цен, хозяйственной практики и обязательств предоставления всеобщих услуг, хотя при этом наблюдались существенные различия между странами и секторами. Одна из основных задач таких реформ заключалась в расширении возможностей рынков для распределения ресурсов и повышении общего благосостояния потребителей и экономической эффективности. С учетом этих соображений просматривается явная взаимосвязь между законодательством и политикой в области конкуренции, дерегулированием и благосостоянием потребителей (см. вставку ниже). Во многих случаях приходится делать выбор между расширением экономического регулирования и защитой интересов потребителей в рамках законодательства о конкуренции, с тем чтобы избежать возможных противоречий между этими двумя направлениями политики и содействовать повышению благосостояния потребителей. Реформы в сфере регулирования затрагивают также работу органов, занимающихся вопросами конкуренции, причем последние заинтересованы в таких реформах и многие из них играли и продолжают играть важную роль в деле просвещения и защиты прав потребителей в ходе осуществления этих реформ. Учреждения, занимающиеся вопросами конкуренции, играют важную роль также в заострении внимания на вопросах о том, каким образом регулирование может необоснованно ограничивать конкуренцию и как можно

частично решить данную проблему путем повсеместного применения общего законодательства о конкуренции. Например, некоторые страны отменили изъятия, действовавшие ранее в отношении сектора финансовых услуг, или улучшили регулирование в целях поощрения более значительной конкуренции среди банков, страховых компаний и пенсионных фондов. В других секторах регулирование привело даже к случаям антиконкурентной практики. Например, в секторе профессиональных услуг в некоторых случаях регулирование использовалось для установления общих расценок и запрещения рекламирования цен. Кроме того, если потребители не имеют возможности оценить качество услуг, возникает опасность того, что конкуренция может привести к снижению качества услуг, предлагаемых потребителям.

Законодательство и политика в области конкуренции и регулирование

По сути законодательство и политика в области конкуренции и регулирование нацелены на защиту интересов общества от власти монополий. Законодательство в области конкуренции и регулирование не являются синонимичными понятиями. Существуют четыре варианта возможного срабатывания связей между проблемами законодательства и политики в области конкуренции и проблемами регулирования:

- *Регулирование может противоречить политике в области конкуренции.* Регулирование может поощрять или даже напрямую порождать поведение или условия, которые в принципе противоречат законодательству в области конкуренции. Например, устанавливаемые в рамках регулирования нормы могут допускать координацию цен, препятствовать рекламе или требовать территориального разделения рынков. В качестве других примеров можно привести законы о запрете продаж по цене ниже себестоимости, которые призваны поощрять конкуренцию, но часто толкуются в антиконкурентном ключе, а также самую общую категорию правил и положений, ограничивающих конкуренцию в большей степени, чем это необходимо, в угоду целям регулирования. Изменение или аннулирование этих правил и положений вынуждает затрагиваемые фирмы менять свои привычки и ожидания.
- *Регулирование может подменять собой политику в области конкуренции.* В условиях естественных монополий в рамках регулирования могут предприниматься попытки установления прямого контроля над рыночным влиянием путем установления цен ("потолков цен") и контроля за условиями проникновения и выхода на рынок. Технологические и институциональные изменения могут приводить к пересмотру основных посылок в пользу усиления регулирования, т.е. к выдвиганию тезиса о том, что политика в области конкуренции и занимающиеся этим вопросом учреждения не в состоянии эффективно справиться с задачей пресечения монополистической деятельности и использования рыночного влияния.

- *Регулирование может копировать задачи законодательства и политики в области конкуренции.* Регулирование и регулирующие органы могут предотвращать координацию действий и злоупотребления в той или иной отрасли точно так же, как законодательство и политика в области конкуренции. Например, в рамках регулирования могут устанавливаться стандарты добросовестной конкуренции или такие правила проведения торгов, которые обеспечивают их конкурсную основу. Вместе с тем разные регулирующие органы могут применять разные стандарты, а изменения или различия в практике регулирующих органов вполне могут приводить к таким ситуациям, когда казалось бы равнозначная политика на деле дает совершенно разные результаты.
- *Система регулирования может использовать методы органов, занимающихся вопросами конкуренции.* Инструментарий достижения целей регулирования может разрабатываться таким образом, чтобы в полной мере использовать различные стимулы и динамику конкуренции. Не исключено, что потребуются координация действий для обеспечения того, чтобы эти инструменты срабатывали должным образом в контексте требований законодательства в области конкуренции.

Источник: ЮНКТАД, *Типовой закон о конкуренции*, TD/RBP/CONF.5/7, сентябрь 2000 года.

21. Как показывает опыт многих стран, залогом успеха в устранении некоторых серьезных ограничений, препятствующих конкуренции в регулируемых секторах, в частности в секторе профессиональных услуг, является просветительная деятельность и надлежащее применение законодательства о конкуренции. Антиконтурентная практика включает соглашения, устанавливающие цены, мошенническую рекламу, количественные ограничения для выхода на рынок и неоправданные требования к новым хозяйствующим субъектам. Однако, несмотря на существенный прогресс, достигнутый во многих странах благодаря просветительной работе и деятельности по обеспечению применения законодательства о конкуренции, изменения в секторе профессиональных услуг по-прежнему осуществляются довольно медленно, отчасти это объясняется тем, что рента, получаемая с помощью антиконтурентной практики, может быть большой, а лобби профессиональных ассоциаций является сильным и хорошо организованным.

22. В секторе воздушных перевозок либерализация в целом продемонстрировала преимущества конкуренции для потребителей, однако, как показал опыт, эта конкуренция может наталкиваться на препятствия в виде регламентирующих норм и антиконтурентную практику существующих авиакомпаний. Для того чтобы потребители могли воспользоваться всеми выгодами конкуренции и конкурентоспособности в данном секторе, необходимо заострить внимание на дальнейшей реформе в области регулирования и эффективном применении законодательства о конкуренции. В частности, с точки зрения повышения и защиты благосостояния потребителей должное

внимание следует уделить как вопросам конкуренции, так и аспектам регулирования. В частности, развитию действенной конкуренции, которая способствовала бы повышению благосостояния потребителей, могли бы содействовать следующие меры:

- a) дальнейшая либерализация нормативных ограничений, сдерживающих конкуренцию как на национальном, так и на международном уровне;
- b) осуществление инвестиций в развитие недостающих аэропортовых мощностей и их надлежащее распределение, включая расширение существующих аэропортов и обеспечение новым операторам доступа к имеющимся мощностям;
- c) изучение случаев слияний и союзов и использование инструментов, компенсирующих антиконкурентные последствия, а также изучение возможностей разделения компаний или переуступки части активов в случае доминирующего положения на рынке;
- d) борьба с хищнической и другой антиконкурентной практикой.

Вопросы для обсуждения

- i) Существует ли компромисс между задачами поощрения конкуренции и задачами секторального регулирования (например, уменьшение антиконкурентных последствий может также приводить к снижению эффективности регулирования с точки зрения защиты интересов потребителей), и каким образом следует решать данную проблему?
- ii) Какие секторы могут затрагиваться возможным противоречием между регулированием и политикой в области конкуренции с точки зрения защиты интересов потребителей?
- iii) Какие основные виды антиконкурентной практики наиболее серьезно сказываются на потребителях в регулируемых секторах?

2.2 Последствия приватизации предприятий общественного пользования для потребителей

23. Важной областью, заслуживающей пристального внимания в развивающихся странах, является независимая политика в области регулирования сектора предприятий общественного пользования. Данный вопрос представляется особенно актуальным в

связи с тем, что многие страны, включая развивающиеся страны, приступили в последние годы к осуществлению программ приватизации, предусматривающих во многих случаях преобразование государственных монополий в частные монополии. В этой связи возникает настоятельная необходимость в создании в данных секторах регулирующих органов, способных проводить политику по защите интересов потребителей услуг предприятий общественного пользования, в особенности бедных слоев населения.

24. Традиционно секторы предприятий общественного пользования имеют структуру, в рамках которой неконкурентный сегмент отрасли вертикально интегрирован с конкурентным сегментом или видом деятельности. Подобные структуры могут существовать в таких секторах, как железнодорожный транспорт, почтовые услуги, телекоммуникационный сектор, электроэнергетика и многие аналогичные отрасли. Важно изучить вопрос о разделении этих двух компонентов предприятий общественного пользования до начала процесса приватизации, с тем чтобы обеспечить защиту интересов потребителей. Кроме того, контроль за неконкурентным сегментом следует возложить на некоммерческий субъект (как правило, государственный орган). Вместе с тем необходимо обеспечить укрепление стимулов для эффективного функционирования, надлежащего технического обслуживания и осуществления инвестиций.

25. При приватизации предприятий общественного пользования необходимо учитывать ряд вопросов, касающихся защиты интересов потребителей, включая:

- a) обеспечение непрерывного и эффективного предложения товаров и услуг в соответствии с установленными стандартами качества, при этом необходимо не допускать, чтобы компании, занимающие доминирующее положение на рынке, злоупотребляли им с отрицательными последствиями для потребителей;
- b) наблюдение за антиконкурентной практикой на рынке и борьбу с ней;
- c) облегчение доступа к товарам и услугам для потребителей с низкими доходами путем создания необходимых систем социальной защиты;
- d) распространение информации об имеющихся общественных товарах и услугах и их эффективном использовании, а также о возможных рисках, касающихся безопасности;
- e) обеспечение того, чтобы новые приватизированные предприятия выполняли свои экологические обязательства, в частности касающиеся защиты разнообразия и охраны окружающей среды в целом;

f) обеспечение того, чтобы компании несли гражданскую ответственность за ущерб, причиняемый потребителям.

Вопросы для обсуждения

- i) **Нормативная рамочная основа для приватизированных предприятий общественного пользования.** Существует ли необходимость в регулирующих органах, и если да, то какой должна быть форма таких органов? На каком этапе процесса приватизации должны создаваться данные органы? Какими должны быть отношения между регулируемыми органами, потребителями и учреждениями, занимающимися вопросами конкуренции?
- ii) **Цены.** Каким образом правительства могут обеспечивать, чтобы приватизированные компании не эксплуатировали потребителей? Можно ли обеспечить, чтобы на потребителей не перекладывалось бремя убытков, которые предприятия общественного пользования могут понести вследствие своей неэффективности, и если да, то какие меры являются наиболее подходящими?
- iii) **Качество товаров и услуг и способ их поставки.** Какие пути могут быть изучены с точки зрения обеспечения качества поставляемых потребительских товаров и услуг и эффективности поставки? Каким образом правительства могут обеспечить, чтобы потребители имели достаточную информацию о поставляемых товарах или услугах?
- iv) **Распространение информации и обучение.** На кого возложена ответственность за распространение информации среди потребителей о механизмах, создаваемых после приватизации, и об их правах в данной связи?

2.3 Конкуренция и доступ потребителей к финансовым услугам

26. В условиях дальнейшей глобализации экономической деятельности через каналы торговли, инвестиций и потребления задача обеспечения доступа к финансированию на предсказуемых и конкурентоспособных условиях делает еще более настоятельной необходимость сохранения конкурентного и эффективного финансового сектора.

27. На международном уровне в последние годы происходят быстрые и существенные изменения в структуре сектора финансовых услуг во всем мире, особенно в развитых странах. Не только усиливается интеграция рынков в рамках традиционной производственной специализации или национальных границ, но они также приобретают

все более глобальный характер. Стала острой конкуренция между финансовыми учреждениями, а также между финансовыми и нефинансовыми учреждениями. Трансграничные слияния и приобретения в банковском и страховом секторах приводят в настоящее время к их основательной трансформации⁶. Такие слияния и приобретения направлены на глобальную реструктуризацию и получение или сохранение конкурентных преимуществ. Дерегулирование, которое привело к снижению степени раздробленности сектора финансовых услуг, способствовало усилению или, во многих случаях, инициированию вышеупомянутых изменений. В результате усилилась конкуренция между финансовыми центрами, а также в рамках самих финансовых центров, основанная на использовании синергического эффекта благодаря объединению знаний и инфраструктуры.

28. Несколько иная ситуация наблюдается в менее развитых странах. С учетом относительно менее развитого финансового сектора в большинстве развивающихся стран и стран с переходной экономикой и того факта, что он составляет часть базовой инфраструктуры экономики, государственный сектор традиционно играл большую роль в банковской сфере, на фондовых, валютных, страховых и денежно-кредитных рынках и в системе почтовых услуг, которая занимается оказанием финансовых услуг, в особенности в сельских районах. Роль государственного сектора охватывает не только разработку основных задач и управление, но и пруденциальный надзор. Неэффективность рыночных механизмов является острой проблемой в данном секторе из-за асимметричного распространения информации между договаривающимися сторонами и существующей опасности недобросовестного поведения. Государственная политика направлена на предупреждение системных рисков и создание системы социальной защиты, включая, например, страхование депозитов.

29. В прошлом конкурентная политика не относилась к приоритетным задачам регулирования в финансовом секторе. Однако после того, как правительства осуществили дерегулирование и приватизацию в этом секторе в целях устранения препятствий, связанных с вмешательством государства, все более остро ощущается необходимость использования конкурентной политики для борьбы с антиконкурентной практикой финансовых компаний. Дерегулирование должно дополняться продуманными и транспарентными нормами по предупреждению антиконкурентной практики и должно способствовать усилению конкуренции, стимулированию инновационной деятельности в секторе финансовых услуг и повышению благосостояния потребителей. Вместе с тем

⁶ Подробнее см. *World Investment Report 2000: Cross-Border Mergers and Acquisitions and Development*, Part Two, pp. 99-157.

основная проблема для регулирующих органов заключается в том, что соображения осмотрительности, а также необходимость развития отечественных финансовых учреждений заставляют их осторожно подходить к открытию финансового сектора для конкуренции.

Вопросы для обсуждения

- i) К каким последствиям приводит дерегулирование и технологические новшества для структуры финансовых рынков? Способствуют ли они усилению конкуренции и повышению благосостояния потребителей?
- ii) В связи с общей тенденцией к приватизации государственных финансовых учреждений какая роль отводится государственной политике, кооперативам и учреждениям взаимного финансирования в деле усиления конкуренции, укрепления конкурентоспособности и повышения благосостояния потребителей?

Глава III

ГОСУДАРСТВЕННАЯ ПОЛИТИКА И УКРЕПЛЕНИЕ ПОТЕНЦИАЛА ДЛЯ НОРМОТВОРЧЕСКОЙ И ПРАВОПРИМЕНИТЕЛЬНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

3.1 Роль правительств, деловых кругов и представителей потребителей

30. Процесс глобализации и быстрые технологические изменения, затрагивающие услуги и потребительские товары, затрудняют выявление всех потенциальных проблем в области защиты интересов потребителей и их решение. Для этого требуется постоянный мониторинг местными органами за политикой по защите интересов потребителей. Вместе с тем деловые круги также заинтересованы в создании и содействии формированию безопасной среды для потребителей. Усилия по обеспечению саморегулирования в рамках отраслей, возможно, являются одним из наиболее перспективных направлений для защиты интересов потребителей.

31. Отраслевые объединения и группы потребителей могут совместно работать в деле подготовки и осуществления добровольных кодексов саморегулирования, создающих эффективные механизмы для защиты интересов потребителей, подкрепляемые надлежащими правоприменительными мерами. Это может внести существенный вклад в укрепление доверия потребителей. Как правительственные, так и неправительственные организации могут способствовать разработке добровольных кодексов и соответствующих инициатив, основанных на принципах саморегулирования и

направленных на защиту прав потребителей, путем предоставления интерактивной консультативной помощи в отношении основных элементов глобальной защиты интересов потребителей. Кроме того, правительства могут оказать содействие в обеспечении применения законов, поддерживающих усилия частного сектора по защите прав потребителей с помощью кодексов саморегулирования.

32. Правительства признают, что для обмена информацией и обеспечения общего понимания методов защиты интересов потребителей в условиях стирания границ между рынками может потребоваться выработка скоординированных на международном уровне подходов⁷. В этом отношении задача заключается в нахождении правильного баланса между желательностью достижения социального развития и экономического роста с помощью новых сетевых технологий и необходимостью обеспечения эффективной и последовательной защиты интересов потребителей. Многие страны приступили к обзору существующего законодательства и практики в области защиты прав потребителей, что должно помочь им выяснить, не требуется ли каких-либо изменений в свете новых задач, которые ставят глобальные рынки. Такие усилия должны стать частью глобальной рамочной основы для совместной деятельности правительства, деловых кругов, потребителей и их представителей.

3.2 Международное сотрудничество

33. На многостороннем уровне ЮНКТАД может играть определенную роль в этом отношении, организуя встречи для представителей правительства, деловых кругов и потребителей в целях уточнения конкретных направлений политики и вопросов регулирования, касающихся защиты прав потребителей в условиях глобализирующегося мира. В Руководящих принципах Организации Объединенных Наций для защиты интересов потребителей 1985 года, которые были расширены путем включения положений об устойчивом потреблении, определяются основные проблемы, которые необходимо решить, такие, как здоровье населения и безопасность, доступ к товарам и услугам и меры, позволяющие получить компенсацию. В них признается существование двух основных групп проблем: несбалансированность, с которой сталкиваются потребители с точки зрения экономических аспектов, уровни образования и возможностей, позволяющих отстаивать свои интересы; и важность обеспечения справедливого, равного и устойчивого социально-экономического развития. Руководящие принципы призваны содействовать развитию международного сотрудничества в области защиты прав потребителей. Они помогают определить приоритеты и могут служить в качестве типовой рамочной основы для развивающихся стран. Межправительственная

⁷ См. сноску 6.

группа экспертов по законодательству и политике в области конкуренции ЮНКТАД является межправительственным форумом для развития международного сотрудничества и взаимодействия между представителями правительств, деловых кругов и потребителей по вопросам, касающимся конкуренции и аспектов развития, на которую возложено наблюдение за осуществлением Комплекса согласованных на многосторонней основе справедливых принципов и правил для контроля за ограничительной деловой практикой. Совещание экспертов по вопросу "Интересы потребителей, конкурентоспособность, конкуренция и развитие" является органом, отличным от Межправительственной группы экспертов по законодательству и политике в области конкуренции, и призвано содействовать решению задач, возникающих в меняющемся контексте глобальной экономики, и формированию надежного и предсказуемого глобального рынка для потребителей.

3.3 Последующая деятельность на международном уровне

34. Международные организации, включая учреждения ООН, Организацию экономического сотрудничества и развития, Всемирную торговую организацию, Международную организацию по стандартизации, Комиссию "Кодекса Алиментариус" и Европейский союз, уделяют все более пристальное внимание вопросам, касающимся потребителей, и нормотворческой деятельности. Важно обеспечить, чтобы усилия, предпринимаемые в этих областях, не приводили к дублированию и коллизии. В настоящее время пока еще не сложилось системное представление о том, каким образом может функционировать скоординированный подход к разработке на международном уровне норм, касающихся потребителей.

35. Существует настоятельная необходимость в проведении исследования, посвященного изучению наиболее эффективных путей для скоординированных усилий по осуществлению и применению Руководящих принципов Организации Объединенных Наций для защиты интересов потребителей, а также международных норм в целях выработки более предсказуемого, системного, эффективного и действенного подхода к международной защите прав потребителей и согласованного и рационального подхода к укреплению возможностей для разработки и обеспечения применения мер по защите интересов потребителей. В рамках такого исследования могли бы быть также определены шаги по укреплению согласованных международных мер в деле защиты прав потребителей.

Справочная литература

Levenstein, M. and Suslow, V. (2001). "Private international cartels and their effect on developing countries". Справочный документ для публикации *World Bank's World Development Report 2001*, World Bank, Washington DC.

Porter M. (1990). *The Competitive Advantage of Nations*, London, Macmillan.

Porter M. (2000). *Can Japan Compete?* London, Macmillan.

Singh, A. and Dhumale, R. (1999). "Competition policy, development and developing countries". South Centre, Working Paper No. 7, South Centre, Geneva.
