



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

Distr.
GENERAL

TD/B/COM.2/CLP/45
13 October 2004

RUSSIAN
Original: ENGLISH

СОВЕТ ПО ТОРГОВЛЕ И РАЗВИТИЮ

Комиссия по инвестициям, технологии и
смежным финансовым вопросам
Межправительственная группа экспертов
по законодательству и политике в области
конкуренции

Шестая сессия

Женева, 8-10 ноября 2004 года

Пункт 3 i) предварительной повестки дня

ПРЕДВАРИТЕЛЬНАЯ ОЦЕНКА КОМПЛЕКСА*

Резюме

В настоящей записке представлен обзор некоторых существенных изменений, происшедших на национальном, региональном и многостороннем уровнях в области законодательства и политики по вопросам конкуренции, в частности за период, прошедший с сентября 2000 года, когда была проведена четвертая Конференция Организации Объединенных Наций по рассмотрению всех аспектов Комплекса согласованных на многосторонней основе справедливых принципов и правил для контроля за ограничительной деловой практикой. Среди изменений на многостороннем уровне рассматриваются вопросы, касающиеся мандата, определенного в Дохе, в контексте до и после Конференции министров Всемирной торговой организации в Канкуне, а также результаты ЮНКТАД XI в Сан-Паулу в отношении вопросов законодательства и политики в области конкуренции. В части II записки содержится предварительный обзор применения Комплекса с заострением внимания на его основных положениях с точки зрения аспектов развития и основных видов антиконкурентной практики, о которых говорится в разделе D Комплекса. В части III в качестве заключения представлен предварительный анализ перспектив в свете предстоящей Обзорной конференции и указаны вопросы, по которым должны быть приняты решения на Конференции.

* Вышеуказанная дата представления настоящего документа обусловлена технической задержкой.

СОДЕРЖАНИЕ

	<u>Стр.</u>
I. КРАТКИЙ ОБЗОР СООТВЕТСТВУЮЩИХ ИЗМЕНЕНИЙ, ПРОИСШЕДШИХ ЗА ПЕРИОД МЕЖДУ ЧЕТВЕРТОЙ ОБЗОРНОЙ КОНФЕРЕНЦИЕЙ И ЮНКТАД XI.....	3
II. ПРИМЕНЕНИЕ КОМПЛЕКСА В ТЕЧЕНИЕ ПЕРИОДА С 2000 ГОДА	12
A. Аспекты развития в Комплексе	16
B. Основные виды антиконкурентной практики	18
III. ПРЕДВАРИТЕЛЬНАЯ ОЦЕНКА ПЕРСПЕКТИВ В ОТНОШЕНИИ ПРЕДСТОЯЩЕЙ ПЯТОЙ ОБЗОРНОЙ КОНФЕРЕНЦИИ	21

I. КРАТКИЙ ОБЗОР СООТВЕТСТВУЮЩИХ ИЗМЕНЕНИЙ, ПРОИСШЕДШИХ ЗА ПЕРИОД МЕЖДУ ЧЕТВЕРТОЙ ОБЗОРНОЙ КОНФЕРЕНЦИЕЙ И ЮНКТАД XI

1. Комплекс согласованных на многосторонней основе справедливых принципов и правил для контроля за ограничительной деловой практикой (Комплекс) ООН был принят Генеральной Ассамблеей 5 декабря 1980 года в резолюции 35/63. В следующем году исполнится 25-я годовщина его принятия. Это - важное событие, поскольку сегодня, четверть века спустя после единодушного принятия Комплекса Генеральной Ассамблеей, он остается единственным полноценным согласованным на многостороннем уровне инструментом по вопросам законодательства и политики в области конкуренции. Его актуальность была единогласно подтверждена на четырех обзорных конференциях ООН, последней среди которых была четвертая Конференция ООН по рассмотрению всех аспектов Комплекса, состоявшаяся в сентябре 2000 года. После этого ЮНКТАД, как предусмотрено в Комплексе, созывала ежегодные совещания Межправительственной группы экспертов по законодательству и политике в области конкуренции (в 2001, 2002 и 2003 годах). Ее сессия 2004 года будет выполнять также функции подготовительного совещания к пятой Обзорной конференции.

2. За пять лет после четвертой Обзорной конференции произошел ряд важных, заслуживающих упоминания событий, касающихся вопросов политики в области конкуренции. Во-первых, следует отметить дальнейший рост интереса развивающихся стран, включая наименее развитые страны (НРС), к разработке своей национальной политики в области конкуренции и принятию национальных законов о конкуренции. При поддержке стран-доноров и соответствующих программ ЮНКТАД играла важную роль в содействии подготовке развивающихся стран из всех регионов мира, включая многочисленные НРС, в данной области; в разработке законодательства о конкуренции; в организации учебной подготовки для должностных лиц, отвечающих за работу национальных органов по вопросам конкуренции; и в содействии формированию "культуры конкуренции".

3. Сотрудничество с другими организациями, такими, как ОЭСР, ВТО и Всемирный банк, а также с региональными организациями и комиссиями, такими, как АТЭС, АСЕАН и Ассоциация регионального сотрудничества Южной Азии (в Азии); ЭСКЗА, Исламский банк развития и Лига арабских государств (на Ближнем Востоке); ЗАЭВС, ЦАЭВС, КОМЕСА и САДК (в Африке); МЕРКОСУР, Андская группа, Зона свободной торговли на Американском континенте (ЗСТА) и НАФТА (на Американском континенте); и КАРИКОМ (в Карибском бассейне), - причем этот список является далеко не полным, - имело важное значение для развития инициатив в области политики и законодательства

по вопросам конкуренции во всем мире. ЮНКТАД принимала также участие в международной сети по вопросам конкуренции (МСК). Кроме того, она осуществляла сотрудничество с неправительственными организациями (НПО), такими, как Международная ассоциация потребителей и ее региональные члены в Азии, Африке и Латинской Америке, а также общество "За единство и доверие потребителей", в целях повышения информированности организаций потребителей в вопросах политики в области конкуренции и получения выгод с точки зрения защиты интересов потребителей, вытекающих из законодательства и политики в сфере конкуренции. Такая информационно-просветительная работа необходима для формирования культуры конкуренции в развивающихся странах, что в конечном счете должно привести к развитию политики в области конкуренции, способствующей укреплению инициатив по защите интересов потребителей, а также повышению конкурентоспособности развивающихся стран в постепенно глобализующемся мире.

4. Формирование культуры, благоприятствующей принятию политики в области конкуренции, связано также с тем, каким образом рынки могут функционировать в интересах бедных слоев населения. По мере того, как средства массовой информации и общественность в целом все в большей мере понимают значение политики в области конкуренции, правительствам становится все труднее защищать узкие группы, преследующие свои корыстные интересы, например при приватизации государственных монополий, приводящей к созданию частных монополий, без учета целей политики в области конкуренции. Прошло то время, когда такие привилегированные группы могли пользоваться необоснованной защитой либо со стороны правительств, которые предоставляли им монопольные привилегии и защиту в форме эксклюзивных контрактов, либо со стороны предприятий, применяющих антиконкурентную практику в ущерб общественным интересам, и данным вопросам постепенно уделяется все более пристальное внимание во всем мире. Все большее число лиц во всем мире приходит к пониманию того, что в условиях транспарентной и основанной на соответствующих нормах системы политика в области конкуренции должна способствовать улучшению распределения доходов благодаря открытию внутренних рынков для новых участников, включая малые и средние предприятия (МСП) и микропредприятия, и тем самым вносить вклад в борьбу с нищетой и обеспечение равенства мужчин и женщин. Политика в области конкуренции, учитывающая существующее экономическое и социальное положение и специфический контекст каждой страны, должна также содействовать защите общественных интересов, включая МСП и потребителей, от антиконкурентной практики, которая может иметь место при открытии внутренних рынков для международной конкуренции. Вместе с тем политика в области конкуренции может использоваться также в качестве инструмента, способствующего обеспечению равенства мужчин и женщин и повышению благосостояния, поскольку она позволяет обеспечить

открытие рынков для всех слоев населения. Дальнейшая приватизация и либерализация различных секторов экономики и торговли в развивающихся странах сделали даже еще более настоятельной необходимость защиты отечественных производителей, в особенности МСП, и потребителей от отрицательных последствий антиконкурентной практики на их собственных рынках, а также на международных рынках.

5. Ориентированные на рыночные механизмы экономические реформы, включая дерегулирование, приватизацию и либерализацию торговли и прямых иностранных инвестиций (ПИИ), оставались преобладающими тенденциями, что означало выдвижение на передний план необходимости принятия действенной политики и законодательства в области конкуренции. Без надлежащей политики в области конкуренции приватизация может привести к созданию частных монополий; предприятия, занимающиеся антиконкурентной практикой, могут использовать либерализацию торговли для защиты своих корыстных интересов; а либерализация ПИИ может привести к вытеснению отечественного частного сектора, если не существует органа по вопросам конкуренции, способного противодействовать злоупотреблению доминирующим положением или другой возможной антиконкурентной практике.

6. Картели, злоупотребление доминирующим положением и вертикальные ограничения в распределительных цепях, в частности концентрация влияния на рынке с помощью слияний и поглощений, со всей очевидностью продемонстрировали свои возможности оказывать деформирующее влияние на торговые потоки и уменьшать выгоды, получаемые от либерализации торговли. В 1980 году основная цель Комплекса была определена как "обеспечить такое положение, чтобы ограничительная деловая практика не затрудняла и не сводила на нет использование выгод, связанных с либерализацией тарифных и нетарифных барьеров, затрагивающих международную торговлю, в частности барьеров, затрагивающих торговлю и развитие развивающихся стран". Еще в 1947 году в Гаванской хартии были предприняты попытки включить контроль за ограничительной деловой практикой в новые нормы, регулирующие торговлю, что отражало признание международным сообществом того факта, что либерализация торговли путем устранения государственных барьеров не является гарантией, ограждающей торговлю от антиконкурентной практики предприятий, оказывающей деформирующее воздействие.

7. Поэтому во время начала нового раунда переговоров в 2001 году в Декларации, принятой в Дохе, была признана "необходимость создания многосторонней рамочной основы для повышения вклада политики в области конкуренции в международную торговлю и процесс развития" (пункт 23). В пункте 24 Декларации признается, что развивающимся и наименее развитым странам необходима расширенная поддержка в

целях оказания технической помощи и создания потенциала в этой области, "с тем чтобы они могли лучше оценить последствия более тесного многостороннего сотрудничества для их политики и целей в области развития, а также развития человеческого и институционального потенциала". Особо было отмечено стремление работать "в сотрудничестве с другими соответствующими межправительственными организациями, включая ЮНКТАД, и по соответствующим региональным и многосторонним каналам в целях предоставления расширенной и адекватно финансируемой помощи для удовлетворения этих потребностей". В пункте 25 Декларации предусматривается, что "будут полностью учитываться потребности развивающихся и наименее развитых стран-участниц и должным образом применяться гибкий подход для их удовлетворения".

8. В этой связи в 2002-2003 годах ЮНКТАД в сотрудничестве с ВТО и ОЭСР организовала ряд региональных семинаров и конференций для а) обсуждения основных вопросов, поднятых в рамках Рабочей группы ВТО по взаимосвязи между торговлей и политикой в области конкуренции, и б) проведения обмена мнениями с развивающимися и наименее развитыми странами, а также странами с переходной экономикой для определения их потребностей и интересов в целях внесения позитивного вклада в постдохинский процесс. ЮНКТАД провела восемь региональных семинаров и конференций в течение этого периода, в частности, по два мероприятия для стран Азии, Африки, Латинской Америки и Восточной Европы/членов СНГ. ОЭСР открыла свои совещания для участия ряда развивающихся стран, не являющихся членами, первоначально в рамках своих информационно-просветительных программ, а затем в контексте выдвинутой инициативы глобальных форумов ОЭСР. ВТО организовала многочисленные совещания Рабочей группы в Женеве, а также рабочие совещания и семинары по всему миру, принять участие в которых было предложено ЮНКТАД. В свою очередь ВТО принимала участие в совещаниях, организованных ЮНКТАД в рамках постдохинского процесса. Кроме того, в Женеве был проведен ряд совместных симпозиумов ВТО/ЮНКТАД.

9. В свете заключений, содержащихся в докладе Консультативного комитета по международной политике в области конкуренции¹, который был опубликован министерством юстиции США в июне 2000 года и в котором предлагается выдвинуть "глобальную инициативу в области конкуренции", в 2002 году была создана международная сеть по вопросам конкуренции (МСК) в надежде на то, что страны, возможно, готовы начать действенное сотрудничество, но при этом они вовсе не обязательно готовы делать это на основе обязательных норм международного права.

¹ См. US Department of Justice Antitrust Division, International Competition Policy Advisory Committee for the Attorney General and Assistant Attorney General for Antitrust, *Final Report, 2000*, US Department of Justice.

МСК по сути представляет собой сеть связей между органами по вопросам конкуренции, осуществляющими обмен опытом и знаниями по практическим вопросам конкуренции, в целях улучшения сотрудничества во всем мире и содействия сближению позиций на основе диалога. К настоящему времени было проведено три годовых конференции МСК (в 2001, 2003 и 2004 годах), и следующая конференция состоится в Бонне в 2005 году.

10. Все эти инициативы способствовали включению вопроса о политике в области конкуренции в повестку дня директивных органов развитых и развивающихся стран. В июле 2003 года, когда осуществлялась заключительная подготовка к Конференции министров ВТО в Канкуне, секретариат ЮНКТАД представил Межправительственной группе экспертов по законодательству и политике в области конкуренции на ее пятой сессии свой "Заключительный сводный доклад о региональных совещаниях по укреплению потенциала, организованных ЮНКТАД по проблематике конкуренции в контексте мандата, определенного в Дохе". Этот доклад, в котором были обобщены мнения, высказанные в ходе совещаний, организованных ЮНКТАД в 2002 и 2003 годах (в 2002 году в городе Панама для стран Латинской Америки и Карибского бассейна, Тунисе для африканских и арабских стран, Гонконге (Китай) для азиатских стран и Одессе для восточноевропейских стран и стран СНГ; и в 2003 году в Куала-Лумпуре (Малайзия) для азиатских стран, Найроби (Кения) для африканских стран, Сан-Паулу для стран Латинской Америки и Карибского бассейна и Ташкенте (Узбекистан) для восточноевропейских стран и стран СНГ), состоит из двух основных частей. В части I отражены общие мнения по "сингапурским вопросам" (торговля и инвестиции, торговля и конкуренция, транспарентность в сфере правительственных закупок и упрощение процедур торговли), а в части II, представляющей собой "позитивную повестку дня для развивающихся стран", содержится тщательный анализ за и против различных предложений и идей, касающихся "возможного многостороннего рамочного соглашения в области конкуренции" в контексте ВТО. В части I содержится следующее резюме вопросов, волнующих развивающиеся страны:

"А. *Вопросы, требующие приоритетного внимания:* Не было достигнуто достаточного прогресса по ключевым вопросам дохинского раунда (сельское хозяйство, фармацевтические продукты и ТАПИС, особый и дифференцированный режим для развивающихся стран и доступ на рынки) для того, чтобы на переговоры могли выносить другие трудные вопросы".

"В. *Новые сложные вопросы*: Сингапурские вопросы являются новыми для многих развивающихся и наименее развитых стран, и они носят сложный характер, к которым большинство стран не готовы; многие вопросы по-прежнему требуют дальнейшего обсуждения и уточнения; необходимо продолжить работу в рамках Рабочей группы ВТО".

"С. *Необходимость достижения четкого консенсуса в отношении подходов*: Для того чтобы могли быть начаты переговоры на Конференции в Канкуне или после нее, должен быть достигнут четкий консенсус в отношении подходов. Многие развивающиеся страны заявляют о том, что они пока еще не определились с подходами, и поэтому они не могут приступить сейчас к переговорам".
("Заключительный сводный доклад", стр. 2 и 4 текста на английском языке)

11. Поэтому в свете положений части I доклада можно было предвидеть результаты Канкунской конференции в сентябре 2003 года. Невозможно было предвидеть лишь то, в какой степени вопросы торговли и конкуренции будут исключены из мандата, определенного в Дохе. Хотя была признана необходимость эффективной борьбы с перекосами, возникающими на рынках в результате антиконкурентной практики, развивающиеся страны были обеспокоены прежде всего тем, что возможное многостороннее рамочное соглашение под эгидой ВТО могло бы использоваться в качестве инструмента для расширения доступа к рынкам развивающихся стран. Предложения о включении основных принципов ВТО, касающихся недискриминации (режим наиболее благоприятствуемой нации, национальный режим), транспарентности и справедливых процедур, в возможное многостороннее соглашение по вопросам конкуренции были сочтены в качестве шагов, которые могут привести к ограничению пространства, имеющегося у развивающихся стран для маневра в политике в целях содействия индустриализации и устойчивому развитию. 1 августа 2004 года Генеральный совет ВТО принял решение о рамочных принципах для дальнейших переговоров, или так называемое "рамочное соглашение", которые должны позволить членам ВТО вернуть переговоры на нужный путь. В решении определяется рамочная основа, структура и направление будущих переговоров в четырех ключевых областях, которыми являются сельское хозяйство, доступ к рынкам несельскохозяйственной продукции, услуги и вопросы развития, однако из группы "сингапурских вопросов" в программе работы, принятой в Дохе, были оставлены лишь вопросы, касающиеся упрощения процедур торговли. Остальные вопросы (торговля и инвестиции, торговля и конкуренция и транспарентность в сфере правительственных закупок) не войдут в единый комплекс обязательств, поскольку в рамках программы работы, определенной в Дохе, "не будет проводиться никакой новой работы по переговорам". Была высказана обеспокоенность в связи с практическими последствиями этих положений, например в отношении возможного возобновления работы в рамках соответствующих рабочих групп, таких, как

Рабочая группа ВТО по взаимосвязи между торговлей и политикой в области конкуренции, а также в отношении работы по подготовке переговоров после выполнения программы работы, определенной в Дохе.

12. Тем не менее после Конференции в Канкуне страны продолжали заключать двусторонние соглашения, некоторые из которых посвящены непосредственно сотрудничеству по вопросам конкуренции (такие, как двустороннее соглашение между Коста-Рикой и Канадой о сотрудничестве по вопросам политики в области конкуренции), а в других вопросы конкуренции являются лишь одним из аспектов более широких соглашений о свободной торговле. До тех пор пока не будет достигнут ощутимый прогресс на многостороннем уровне, можно ожидать, что будет иметь место дальнейшее распространение региональных и субрегиональных соглашений. Пока еще не завершились переговоры по соглашению о ЗСТА, включающему главу, посвященную сотрудничеству по вопросам конкуренции. И в данном случае некоторые страны высказывают обеспокоенность по поводу возможного ограничения их пространства для маневра в политике в силу взаимосвязей, существующих между политикой в области конкуренции и промышленной политикой.

13. В июне 2004 года в Сан-Паулу (Бразилия) состоялась ЮНКТАД XI. Как указано в "Сан-Паульском консенсусе" (TD/L.380), принятом 16 июня 2004 года, участники Конференции сосредоточили свое внимание на следующих четырех основных темах:

- стратегии развития в условиях глобализации мировой экономики
- наращивание производственного потенциала и повышение международной конкурентоспособности
- обеспечение выгод для развития от международной торговой системы и торговых переговоров
- партнерство в целях развития

14. На Конференции в Сан-Паулу было подтверждено, что и в предстоящие годы в своей работе ЮНКТАД должна руководствоваться Бангкокским планом действий². Главная задача ЮНКТАД XI заключалась в том, чтобы "определить новые тенденции и вопросы в области торговли и развития после Бангкокской конференции и лучше понять взаимосвязи и согласованность между международными процессами и переговорами,

² Доклад ЮНКТАД X, 12-19 февраля 2000 года (TD/390).

с одной стороны, и стратегиями и политикой в области развития, которые должны осуществлять развивающиеся страны, с другой"³. Это имеет особенно важное значение с точки зрения обеспечения выгод для развития от международной торговой системы и торгового законодательства.

15. В рамках основной темы I (*Стратегии развития в условиях глобализации мировой экономики*) в пункте 29 Сан-Паульского консенсуса говорится: "На национальном уровне в центре внимания ЮНКТАД должны находиться, в частности, следующие вопросы: ... создание благоприятных условий для развития частного сектора; политика, направленная на укрепление производственного потенциала развивающихся стран и повышение их конкурентоспособности в мировой экономике; распределение доходов и борьба с нищетой; укрепление национальных институтов, имеющих важное значение для процесса развития...".

16. В рамках темы II (*Наращивание производственного потенциала и повышение международной конкурентоспособности*) в пункте 43 говорится: "Для повышения конкурентоспособности необходима целенаправленная, конкретная и транспарентная национальная политика, призванная стимулировать систематическую модернизацию национального производственного потенциала. Такая политика должна охватывать ряд областей, включая... политику в области конкуренции"⁴ ...".

17. В рамках темы III (*Обеспечение выгод для развития от международной торговой системы и торговых переговоров*) в пункте 64 говорится: "В более чем 50 развивающихся странах на экспорт трех или менее сырьевых товаров приходится более половины их экспортных поступлений... Кроме того, во многих развивающихся странах в некоторых секторах снижается доля добавленной стоимости, достигающая производителям сырьевых товаров, и их участие в национальных и международных цепочках создания стоимости представляется весьма проблематичным. Эта ситуация может еще больше осложняться рыночными структурами на международном и национальном уровнях, характеризующимися высокой степенью концентрации...".

18. Кроме того, пункт 72 гласит: "Политика в области конкуренции, в наибольшей степени отвечающая потребностям развития развивающихся стран, имеет для них важное значение с точки зрения защиты от антиконкурентной практики на их внутренних рынках и принятия эффективных мер для борьбы с различными видами антиконкурентной

³ Сан-Паульский консенсус (TD/L.380).

⁴ См. главу III, пункты 89 и 104 (тема III).

практики на международных рынках, которые во многих случаях существенно уменьшают позитивные результаты либерализации торговли для потребителей и предприятий, в особенности МСП".

19. В этой связи в рамках "Принципиальных задач и вклада ЮНКТАД" в пункте 89 говорится: "На национальном и международном уровнях необходимы усилия по предотвращению возникновения и устранению структур и практики, препятствующих конкуренции, и поощрению ответственности и подотчетности корпоративных субъектов, с тем чтобы производители, предприятия и потребители развивающихся стран могли пользоваться результатами либерализации торговли. Это должно дополняться поощрением культуры конкуренции и расширением сотрудничества между органами, занимающимися вопросами конкуренции. Развивающимся странам рекомендуется изучить важный вопрос принятия законодательства о конкуренции и создания рамочных основ в данной сфере, в наибольшей мере отвечающих их потребностям в области развития и подкрепляемых техническим и финансовым содействием в деле создания потенциала, при обеспечении всестороннего учета целей национальной политики и ограниченных возможностей".

20. Кроме того, при определении приоритетных направлений для вклада ЮНКТАД в пункте 95 говорится:

"ЮНКТАД следует руководствоваться Бангкокским планом действий и активизировать его осуществление в рамках трех основных направлений своей работы. Для достижения этой цели ЮНКТАД следует...

- ...содействовать обеспечению того, чтобы антиконкурентная практика не препятствовала получению выгод, которые должна принести либерализация на глобализованных рынках, в частности для развивающихся стран и НРС, и не сводила на нет такие выводы...".

21. В дополнение к этому в пункте 104 Сан-паульского консенсуса говорится:

"ЮНКТАД следует еще более укрепить аналитическую работу и работу в области наращивания потенциала для оказания помощи развивающимся странам по вопросам, касающимся законодательства и политики в сфере конкуренции, в том числе на региональном уровне...".

22. И наконец, в рамках темы IV (*Партнерство в целях развития*) в отношении вклада ЮНКТАД в пункте 115 упоминаются, в частности, "отношения с гражданским обществом, в частности с НПО и научными кругами, с частным сектором и другими организациями системы ООН... Взаимодействие с научными и исследовательскими учреждениями и содействие развитию сети связей научно-исследовательских работников развивающихся стран могут принести пользу как этим учреждениям, так и ЮНКТАД благодаря обмену результатами их аналитической и исследовательской работы, соответствующими исследованиями и знаниями и путем включения курсов ЮНКТАД в учебные программы таких учреждений". Такого рода партнерство развивается также в области политики по вопросам конкуренции и защиты интересов потребителей.

23. Следует также отметить, что в документе "Дух Сан-Паулу" (TD/L.382) также говорится (в пункте 12), в частности, что "политика в области развития должна признавать важную роль рыночных сил – в контексте благоприятной для предпринимательства среды, которая может включать в себя адекватную конкурентную и потребительскую политику, – в поощрении экономического роста с помощью торговли, инвестиций и инновационной деятельности".

24. Как следует из всех вышеупомянутых положений, касающихся вопросов политики в области конкуренции и защиты интересов потребителей, в различных частях текста Сан-паульского консенсуса, а также в документе "Дух Сан-Паулу", участники ЮНКТАД XI признали важное значение политики в области конкуренции в качестве одного из ключевых вопросов, проходящих красной нитью через все четыре основные темы Конференции.

25. В ходе обсуждений, которые состоялись в рамках большинства параллельных мероприятий в связи с ЮНКТАД XI, по таким вопросам, как сырьевые товары, услуги, туризм, инвестиции и НРС, было подтверждено, что политика в сфере конкуренции является одной из основополагающих тем, имеющих непосредственное отношение к вопросам конкурентоспособности, экономического роста и устойчивого развития.

II. ПРИМЕНЕНИЕ КОМПЛЕКСА В ТЕЧЕНИЕ ПЕРИОДА С 2000 ГОДА

26. Цель 1 Комплекса - "обеспечить такое положение, чтобы ограничительная деловая практика не затрудняла и не сводила на нет использование выгод, связанных с либерализацией тарифных и нетарифных барьеров, затрагивающих международную торговлю, в частности барьеров, затрагивающих торговлю и развитие развивающихся стран", - имеет сегодня столь актуальное значение в условиях усиления влияния глобализации на мировые рынки, что участники ЮНКТАД XI указали среди

приоритетных направлений для вклада ЮНКТАД в рамках темы III (Обеспечение выгод для развития) задачу "содействовать обеспечению того, чтобы антиконкурентная практика не препятствовала получению выгод, которые должна принести либерализация на глобализованных рынках, в частности для развивающихся стран и НРС, и не сводила на нет такие выгоды".

27. Что касается цели 2 - "достигнуть большей эффективности в области международной торговли и развития, в особенности торговли и развития развивающихся стран, в соответствии с национальными задачами экономического и социального развития и существующими экономическими структурами, например, путем:

- a) создания, поощрения и защиты конкуренции;
- b) контроля за концентрацией капитала и/или экономической мощи;
- c) содействия нововведениям",

то ей уделялось значительное внимание в течение рассматриваемого периода. В то время как на всех соответствующих форумах, таких, как ВТО, ЮНКТАД, ОЭСР и Всемирный банк, проводились активные дискуссии по вопросу о необходимости создания, поощрения и защиты конкуренции на национальном, региональном и международном уровнях, постепенно формировался консенсус относительно необходимости принятия и обеспечения эффективного осуществления всеми странами - как развитыми, так и развивающимися - законодательства и политики в области конкуренции. В настоящее время сложилось также общее мнение о том, что не может быть "подходящей для всех универсальной" модели законодательства и политики в области конкуренции и что национальное законодательство о конкуренции должно отражать реальные потребности развивающихся стран с учетом их уровня развития, социальных и экономических условий, политических приоритетов и т.д.

28. Кроме того, как представляется, многие страны приходят к консенсусу относительно необходимости изучения возможности, где это оправданно, принятия общих норм в области конкуренции в рамках региональных группировок, основывающихся на соглашениях о свободной торговле или существовании общих рынков. Безусловно, это имело место в Европейском сообществе, когда в Римский договор были включены нормы, регулирующие вопросы конкуренции.

29. И наконец, для большинства стран постепенно становилось все более очевидным, что антиконкурентная практика приводит к серьезным отрицательным последствиям для их экономического роста и развития и что, несмотря на необходимость осуществления усилий на национальном уровне в плане принятия политики и законодательства в области конкуренции, требуется также тесное сотрудничество на международном уровне, для того чтобы можно было эффективно бороться с такой практикой в тех случаях, когда она исходит со стороны мировых рынков или затрагивает их. Даже для развивающихся стран, имеющих внутреннее законодательство о конкуренции, его осуществление затрудняется в том случае, если подобная практика исходит из-за границы или если совокупность доказательств находится за границей. Кроме того, в отношении международных слияний, которые осуществляются за рамками действия внутреннего законодательства и которые приводят к постепенной концентрации влияния на мировых рынках, эффективные меры пока удавалось принимать лишь крупным торговым партнерам, таким, как Соединенные Штаты или Европейский союз. Как свидетельствуют многочисленные дела, касающиеся международных картелей и мегаслияний за рассматриваемый период (более подробно см. документ "Пути возможного применения потенциальных международных соглашений по вопросам конкуренции в отношении развивающихся стран, в том числе в рамках преференциального или дифференцированного режима", TD/B/COM.2/CLP/46), некоторым развивающимся странам, за исключением, возможно, Бразилии и Республики Кореи, в ряде конкретных случаев удавалось принять эффективные меры в данном отношении. В Комплексе, в частности в его разделе E, содержится положение о международном сотрудничестве в правоприменительной деятельности, о чем говорится ниже в пункте 41.

30. Что касается цели 3 - "защищать социальное благосостояние в целом и содействовать ему и, в частности, защищать интересы потребителей как в развитых, так и в развивающихся странах", - то следует отметить увеличение числа стран, принявших законодательство о защите интересов потребителей одновременно с принятием норм, регулирующих вопросы конкуренции, или даже еще раньше. В настоящее время большинство стран сходятся во мнении о том, что надлежащее применение законодательства о конкуренции отвечает интересам потребителей, поскольку приводит к снижению цен, улучшению качества и расширению выбора, и что потребители нуждаются также в конкретном законодательстве о защите интересов потребителей, соответствующем Руководящим принципам ООН, которые были приняты в 1985 году и пересмотрены в 1999 году⁵.

⁵ См. Руководящие принципы ООН для защиты интересов потребителей (UNCTAD/DITC/CLP/Misc.21).

31. Кроме того, во исполнение просьбы, содержащейся в резолюции, которая была принята на четвертой Конференции ООН по рассмотрению всех аспектов Комплекса⁶, ЮНКТАД провела 17-19 октября 2001 года Совещание экспертов по вопросу "Интересы потребителей, конкурентоспособность, конкуренция и развитие". Участники Совещания экспертов признали, что глобализация и дерегулирование рынков товаров и услуг могут способствовать улучшению положения потребителей во многих странах, но вместе с тем они также отметили, что "эти процессы приводят к возникновению серьезных проблем, если рынки не обеспечивают защиты интересов потребителей и не дают им доступа к механизмам для защиты их прав".

32. Было отмечено, например, что в некоторых случаях приватизация и дерегулирование имели место без должного учета интересов потребителей и зачастую при отсутствии институционального и правового механизма для защиты интересов потребителей. Было также признано, что национальные режимы в области защиты интересов потребителей должны быть направлены на защиту их прав и распространение устойчивых структур потребления без создания необоснованных ограничений для предприятий в целях обеспечения развития и расширения эффективных рынков. Кроме того, эксперты отметили, что "надлежащее осуществление политики в области конкуренции и защиты интересов потребителей может внести решающий вклад в повышение конкурентоспособности и развитие"⁷. В свете этих выводов участники Совещания экспертов сформулировали ряд рекомендаций для рассмотрения Комиссией по торговле товарами и услугами и по сырьевым товарам, которая одобрила их на своей сессии 4-8 февраля 2002 года. Эти рекомендации охватывают два уровня:

- а) на национальном и региональном уровнях правительствам было предложено принять необходимые меры по осуществлению Руководящих принципов ООН для защиты интересов потребителей (1999 года) и включить вопросы защиты прав потребителей в свою макроэкономическую политику и правовые механизмы. При применении законодательных и других регулирующих положений в области защиты интересов потребителей правительством было рекомендовано уделять должное внимание обеспечению того, чтобы соответствующие меры отвечали интересам всех слоев населения, в частности это касается неформального сектора и бедных слоев. Учитывая необходимость просвещения потребителей в сельских районах и

⁶ См. резолюцию, принятую Обзорной конференцией, глава I документа TD/RBP/CONF.5/16, пункт 4.

⁷ Доклад о работе Совещания экспертов по вопросу "Интересы потребителей, конкурентоспособность, конкуренция и развитие", TD/B/COM.1/43, TD/B/COM.1/EM.17/4, глава I.

неграмотных потребителей в развивающихся странах и НРС, правительствам следует разработать программы по информированию потребителей или содействовать разработке таких программ. Подобные программы могли бы включаться в учебные планы формального и неформального образования. Ассоциациям потребителей также было предложено разработать в сотрудничестве с правительством, предпринимательским сектором, международными организациями, научными кругами и другими организациями гражданского общества совместные региональные учебные и информационные программы в целях обеспечения синергизма в усилиях по повышению благосостояния потребителей.

b) На международном уровне ЮНКТАД было предложено оказывать надлежащую техническую помощь и содействовать укреплению потенциала в целях разработки и осуществления политики по защите интересов потребителей. ЮНКТАД было также рекомендовано разработать типовой закон о защите интересов потребителей и созвать новые совещания экспертов по проблематике защиты интересов потребителей, в том числе в связи с такими вопросами, как трансграничные операции, трансграничная мошенническая практика, электронная торговля и т.д.

A. Аспекты развития в Комплексе

33. В разделе C Комплекса согласованных на многосторонней основе справедливых принципов и правил для контроля за ограничительной деловой практикой содержатся два важных в данном отношении пункта. Пункт 6 "ii) Факторы, подлежащие учету при применении Комплекса" гласит:

"С целью обеспечения применения настоящего Комплекса принципов и правил на справедливой и равной основе государствам следует наряду с учетом необходимости обеспечения широкого применения данного Комплекса принципов и правил уделять должное внимание той степени, в которой поведение предприятий, независимо от того, созданы ли они или контролируются ли они государствами, допустимо в соответствии с применяемым законодательством и постановлениями, учитывая, что такие законы и постановления должны быть четко определены и являются легкодоступными для общественности, или же требуется государствами".

34. В пункте 7 "iii) Преференциальный или дифференцированный режим для развивающихся стран" говорится:

"С целью обеспечения справедливого применения настоящего Комплекса принципов и правил государствам, особенно развитым странам, при установлении ими контроля над ограничительной деловой практикой следует учитывать потребности развития, а также финансовые и торговые потребности развивающихся стран, в частности наименее развитых стран, в целях, особенно в отношении развивающихся стран:

- a) содействия созданию или развитию отечественной промышленности, а также экономическому развитию других секторов экономики и
- b) поощрения их экономического развития путем принятия развивающимися странами региональных и глобальных мер".

35. Взаимосвязи между промышленной политикой и политикой в области конкуренции являются одним из основных объяснений трудностей и обеспокоенности в связи с принятием международных рамочных соглашений по конкуренции. Данная проблема, а также обеспокоенность многих развивающихся стран по поводу проведения переговоров о многостороннем рамочном соглашении по конкуренции в ВТО в то время, когда многие из них чувствуют себя недостаточно готовыми к проведению таких переговоров с высококвалифицированными партнерами, и желание сохранить достаточное "пространство для маневра в политике", с тем чтобы защитить некоторые отрасли от сильных и крупных внешних конкурентов, безусловно, были основными причинами нежелания начать переговоры по этому и другим сингапурским вопросам на Конференции в Канкуне⁸.

36. Возникшие трудности, в частности в связи с принципами "недискриминации" и "национального режима" в контексте возможного многостороннего рамочного соглашения по конкуренции в ВТО, изложены в документе, представленном Аджитом Сингхом на сессии Межправительственной группы экспертов в июле 2003 года. Кроме того, подробный анализ причин обеспокоенности, выраженной развивающимися странами в связи с таким возможным многосторонним рамочным соглашением перед Конференцией ВТО в Канкуне, содержится в Заключительном сводном докладе ЮНКТАД о региональных совещаниях по укреплению потенциала, организованных ЮНКТАД по проблематике конкуренции в контексте мандата, определенного в Дохе⁹.

⁸ См. документ ЮНКТАД "Multilateral Competition Policy and Economic Development", подготовленный Аджитом Сингхом, UNCTAD/DITC/CLP/2003/10.

⁹ UNCTAD/DITC/CLP/2003/1.

37. Вместе с тем на сессии Межправительственной группы экспертов по законодательству и политике в области конкуренции, которая состоится 8-10 ноября 2004 года, будет представлен для обсуждения доклад, подготовленный секретариатом ЮНКТАД по просьбе Межправительственной группы экспертов "Пути возможного применения потенциальных международных соглашений по вопросам конкуренции в отношении развивающихся стран, в том числе в рамках преференциального или дифференцированного режима, в целях оказания им содействия в принятии и обеспечении осуществления законодательства и политики в области конкуренции с учетом их уровня экономического развития".

38. В ВТО пока не проводится никаких переговоров в отношении нового многостороннего рамочного соглашения по конкуренции, и поэтому Комплекс ЮНКТАД остается на сегодняшний день единственным полноценным согласованным на многостороннем уровне инструментом по вопросам политики в области конкуренции. Следует напомнить, что четвертая Обзорная конференция ООН подтвердила в своей резолюции сохраняющееся значение Комплекса и вновь призвала все государства-члены соблюдать его положения¹⁰.

В. Основные виды антиконкурентной практики

39. В разделе D Комплекса "Принципы и правила в отношении предприятий, включая транснациональные корпорации" приводится список основных видов антиконкурентной практики, которые должны быть запрещены и от которых должны воздерживаться предприятия (в особенности в пунктах 3 и 4 раздела, которые посвящены соответственно горизонтальным и вертикальным ограничениям, связанным с доминирующим положением на рынке), причем этот список является открытым и неисчерпывающим, т.е. при необходимости в него могут быть добавлены другие виды антиконкурентной практики. В частности, в Комплексе перечислены следующие виды горизонтальных ограничений:

- a) соглашения, устанавливающие цены, включая экспортные и импортные цены;
- b) участие в торгах по тайному сговору;
- c) оглашения о распределении рынков или покупателей;
- d) выделение квот на продажу и производству;

¹⁰ См. доклад четвертой Конференции ООН по рассмотрению всех аспектов Комплекса, TD/RBP/CONF.5/16, глава I, пункт 1 постановляющей части.

- e) коллективные действия и поддержку договоренности, например сговор об отказе вести дела;
- f) сговор об отказе от поставок потенциальным импортерам;
- g) коллективный отказ в допуске к заключению соглашения или к вступлению в ассоциацию, имеющем решающее значение для конкуренции.

К вертикальным ограничениям относится такая практика, как хищническое поведение при установлении цен или установление дискриминационных цен, установление во внешнеторговых сделках цен, по которым товары могут перепродаваться, ограничения импорта товаров, которые на законных основаниях были отмечены за границей товарным знаком, необоснованный отказ вести дела, обусловленные продажи и т.д.

40. Участники четырех предыдущих обзорных конференций пока считали охват антиконкурентной практики положениями Комплекса адекватным.

41. В течение рассматриваемого периода (2000-2005 годы) значительное внимание уделялось отрицательным последствиям международных картелей. Гораздо меньше внимания привлекали случаи злоупотребления доминирующим положением, за исключением дела компании "Майкрософт" в Соединенных Штатах и Европейском союзе. Имеющаяся документация также во многих случаях основывается на делах о картелях, создание которых оспаривалось, в частности развитыми странами с 1993 года, когда в правовой практике все большего числа стран начали приниматься программы снисходительного подхода. Страны все чаще применяют снисходительный подход к первому члену картеля, информировавшему соответствующие органы по конкуренции ("информатору"), что значительно облегчило работу этих органов таких стран по выявлению и сбору необходимых доказательств при расследовании дел. В последние годы были предприняты усилия по улучшению количественной оценки влияния частных международных картелей. Например, согласно оценкам, приведенным в недавнем исследовании, подготовленном для ЮНКАТД¹¹, в случае 12 товаров, в отношении которых было выявлено существование картельных соглашений, объем импорта развивающихся стран превышает примерно 8 млрд. долл. США в год, т.е. за период с 1990 года совокупный объем их импорта составил более 80 млрд. долл. США. Если предположить, что степень завышения цен картелями составляет 20-40%, то эти развивающиеся страны переплатили только по данным 12 товарам от 12,5 до 25 млрд.

¹¹ Can Developing Economies Benefit from WTO Negotiations on Binding Disciplines for Hard Core Cartels? Prepared at the request of UNCTAD by Simon J. Evenett, World Trade Institute, Bern, UNCTAD/DITC/CLP/2003/3.

долл. США. В исследовании также отмечается, что указанный диапазон завышения цен, по всей видимости, существенно ниже реального размера завышения цен для развивающихся стран с 1990 года, поскольку не учитывается переплата по товарам, продававшимся 28 другими частными международными картелями, создание которых было оспорено в 1990-х годах, а также продажи тех картелей, которые пока не были выявлены. В случае "витаминного картеля", существовавшего в 1989-1999 годах, страны, имевшие слабые правоприменительные механизмы в области конкуренции или вообще не имевшие таковых, осуществляли импорт витаминов по ценам, завышенным более чем на 53%. Помимо того, что покупатели продукции картелей платят больше, есть также свидетельства, подтверждающие, что некоторые члены картелей предпринимали шаги для преграждения доступа к рынкам для предприятий, не являющихся членами картелей, с использованием антидемпинговых расследований, вовлечения в свои договоренности новых участников рынка в своих секторах и ограничения доступа к последним технологическим новшествам только кругом участников картеля.

42. Хотя определенное внимание уделялось возможным последствиям или ущербу для развивающихся стран от существующих или существовавших картелей, поскольку против этих картелей были предприняты меры в развитых странах, когда их отрицательные последствия ощущались в этих странах, в самих развивающихся странах фактически предпринималось очень мало усилий, причем даже в тех случаях, когда существовали органы по вопросам конкуренции, из-за отсутствия соглашений о сотрудничестве с аналогичными органами в развитых странах. Такое положение, возможно, теперь начнет улучшаться в развивающихся странах, которые недавно подписали двусторонние или региональные соглашения о сотрудничестве в области конкуренции с другими странами. Одна из целей сторонников принятия многостороннего рамочного соглашения под эгидой ВТО заключалась в облегчении сотрудничества в правоприменительной деятельности по конкретным делам. Однако не ясно, в какой степени добровольное многостороннее соглашение о сотрудничестве в рамках такого многостороннего рамочного соглашения по вопросам конкуренции могло бы способствовать решению проблемы отсутствия обмена ключевой информацией в связи с применением антикартельного законодательства.

43. Следует напомнить, что существующие положения Комплекса о многостороннем сотрудничестве (например, положения пунктов 7 и 9 раздела Е, касающегося принципов и правил в отношении государств на национальном и субрегиональном уровнях) уже предусматривают такую взаимную помощь, и необходимо улучшить их применение. В частности, в разделе Е Комплекса предусматривается:

"7. Государствам следует создать соответствующие механизмы на региональном и субрегиональном уровнях с целью поощрения обмена информацией об ограничительной деловой практике и об осуществлении национальных законов и политики в этой области и для оказания друг другу помощи в отношении взаимовыгодного для них контроля над ограничительной деловой практикой на региональном и субрегиональном уровнях...

9. Государствам следует по запросу или по собственной инициативе, когда им становится известно о такой необходимости, предоставлять в распоряжение других государств, особенно развивающихся стран, общедоступную информацию и, в соответствии с их законами и установленной политикой органов власти, иную информацию, необходимую получающему заинтересованному государству для эффективного контроля над ограничительной деловой практикой".

44. Вместе с тем в рамках МСК была создана новая рабочая группа по вопросу о применении антикартельного законодательства, и данный вопрос является одной из тем, которые намечается обсудить в ходе консультаций во время сессии Межправительственной группы экспертов по законодательству и политике в области конкуренции в ноябре 2004 года.

45. Необходимо активизировать усилия по выявлению и количественной оценке отрицательных последствий монополизации и злоупотребления доминирующим положением и другими вертикальными ограничениями, в особенности с точки зрения того, каким образом они сказываются на развивающихся странах и сдерживают процесс развития.

III. ПРЕДВАРИТЕЛЬНАЯ ОЦЕНКА ПЕРСПЕКТИВ В ОТНОШЕНИИ ПЯТОЙ ОБЗОРНОЙ КОНФЕРЕНЦИИ

46. Пятая Обзорная конференция, которая состоится через год после ЮНКТАД XI, будет иметь все возможности для того, чтобы провести обзор общей ситуации в области законодательства и политики по вопросам конкуренции и внести надлежащий вклад в процесс дальнейшего применения и осуществления комплекса.

47. Ко времени пятой Обзорной конференции исполнится 25 лет существования Комплекса, который был принят в 1980 году. Может быть обсужден вопрос о необходимости пересмотра и обновления некоторых частей Комплекса. Четвертая Обзорная конференция уже рекомендовала Генеральной Ассамблее принять в качестве рабочего варианта следующее название Комплекса: "Комплекс принципов и правил ООН

по конкуренции" (пункт 1 ее резолюции)¹². Некоторые эксперты также считают, что в сам Комплекс необходимо внести поправки, отражающие важные изменения, происшедшие в данной области за последние 25 лет. Например, хотя цели, указанные в Комплексе, по-прежнему представляются совершенно актуальными, были высказаны мнения о необходимости пересмотреть пункт 4 раздела D, с тем чтобы выделить в качестве отдельного пункта вопросы контроля за слияниями, которые в настоящее время включены в положения подпункта с) пункта 4, касающиеся приобретения и злоупотребления доминирующим положением. Были высказаны также мнения о необходимости пересмотра формулировок, например, предлагается изменить содержащиеся в Комплексе ссылки на ограничительную деловую практику на современный термин "антиконкурентная практика". Это способствовало бы также внесению большей ясности при переводе термина.

48. В разделе E "Принципы и правила в отношении государств на национальном, региональном и субрегиональном уровнях" в положения, касающиеся сотрудничества, могли бы быть внесены более современные понятия процедур "позитивной" и "негативной" вежливости. В раздел F "Международные меры" могли бы быть добавлены положения о коллегиальных обзорах, с тем чтобы укрепить положения пункта 4 о консультациях. В связи с этим соответствующим образом могли бы быть пересмотрены функции Межправительственной группы, указанные в разделе G "Международный институциональный механизм".

49. Вместе с тем другие эксперты высказали мнение о том, что с учетом трудностей проведения переговоров на многостороннем уровне по такому сложному вопросу, как политика в области конкуренции, более безопасным представляется дальнейшее развитие типового закона и необходимо избежать пересмотра Комплекса ООН в ходе Обзорной конференции.

50. На ноябрьской сессии Межправительственной группы экспертов по законодательству и политике в области конкуренции, которая будет также выполнять функции подготовительного совещания к пятой Обзорной конференции, могли бы быть рассмотрены эти и другие предложения.

¹² Доклад четвертой Обзорной конференции, цит. соч., глава I, пункт 1, стр. 6.