



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

Distr.
GENERAL

TD/B/COM.2/CLP/59
26 April 2007

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
Восьмая сессия
Женева, 17-19 июля 2007 года
Пункт 3 i) предварительной повестки дня

Критерии оценки эффективности органов по вопросам конкуренции

Пересмотренный доклад секретариата ЮНКТАД

Резюме

В настоящем докладе рассматриваются некоторые из последних официальных инициатив, направленных на выработку критериев оценки эффективности применения законодательства и информационно-пропагандистской работы по вопросам конкуренции. В его основу легли ответы на вопросник, представленные ЮНКТАД государствами-членами. Авторы настоящего доклада согласны с выводами предыдущих исследований по данной теме, согласно которым эффективность следует рассматривать под углом зрения качества результатов и процессов, ведущих к их достижению. Например, оценка политики в области конкуренции постфактум важна для повышения эффективности политических мер, насаждения культуры конкуренции и стимулирования работы по обновлению и изменению законодательства, руководящих положений и процедур. Оценочная деятельность может носить чисто внутренний характер, проводиться под эгидой правительства, но без участия соответствующего органа или министерства, или же внешними исследовательскими, консалтинговыми, международными организациями или родственными учреждениями, занимающимися проблемами конкуренции. Главная цель этой деятельности может заключаться в изучении различных показателей эффективности внутренних процедур органа по вопросам конкуренции или результативности его работы. Изменения в оценках заинтересованных сторон также могут служить показателями того, насколько успешно орган внедряет культуру конкуренции. Итоги оценок можно анализировать под углом зрения результатов отраслевых исследований и опросов, информационно-пропагандистских кампаний и методов отбора дел для расследования, а также соблюдения законодательства, регулирующего слияния (в том числе эффективности средств правовой защиты), и последствий вмешательства в конкретных делах. Основной областью для проведения оценок постфактум является правоприменительная деятельность в связи со слияниями. При оценке достигнутого эффекта важно помнить о конкретных приоритетах развивающихся стран.

СОДЕРЖАНИЕ

	<u>Стр.</u>
Резюме	2
I. ВВЕДЕНИЕ И ОБЗОР	5
II. ИЗМЕРЕНИЕ ЭФФЕКТИВНОСТИ	6
III. ОЦЕНКА РОЛИ ПРАВОПРИМЕНИТЕЛЬНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ В СОБЛЮДЕНИИ ЗАКОНОДАТЕЛЬНЫХ ТРЕБОВАНИЙ	6
IV. ПОТРЕБНОСТЬ В ПРОВЕДЕНИИ ОЦЕНКИ ОРГАНАМИ ПО ВОПРОСАМ КОНКУРЕНЦИИ	7
1. Повышение эффективности принимаемых мер	9
2. Укрепление культуры конкуренции	9
3. Обновление и изменение законов, руководящих положений и процедур	9
V. КАТЕГОРИИ ИНИЦИАТИВ: КТО ОЦЕНИВАЕТ РЕЗУЛЬТАТЫ РАБОТЫ ОРГАНА ПО ВОПРОСАМ КОНКУРЕНЦИИ?	10
4. Обзор процедур принятия мер внешними научными экспертами, включая коллегиальные обзоры ЮНКТАД/ОЭСР	10
5. Обзор законодательства по вопросам конкуренции неправительственными органами	11
6. Внутренний обзор	13
VI. КРИТЕРИИ ОЦЕНКИ ЭФФЕКТИВНОСТИ РАБОТЫ ОРГАНОВ ПО ВОПРОСАМ КОНКУРЕНЦИИ	14
7. Удовлетворение потребностей заинтересованных сторон	18
8. Оценка изменений на уровне "исходных параметров"	19
9. Оценка изменений в результативности	20

СОДЕРЖАНИЕ (продолжение)

	<u>Стр.</u>
VII. ОЦЕНКА ПОСТФАКТУМ	20
10. Эффект отраслевых оценок или расследований	21
11. Обзор информационно-просветительских инициатив и совершенствование методов отбора дел для рассмотрения	21
12. Обзор правоприменительной практики в связи со слияниями	22
13. Рассмотрение конкретных примеров вмешательства	27
VIII. ПОТРЕБНОСТИ РАЗВИВАЮЩИХСЯ СТРАН В ОЦЕНКЕ РОЛИ ПРАВОПРИМЕНИТЕЛЬНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ	28
IX. ВЫВОДЫ	30

I. ВВЕДЕНИЕ И ОБЗОР

1. На седьмой сессии Межправительственной группы экспертов по законодательству и политике в области конкуренции (МГЭ), проходившей с 31 октября по 2 ноября 2006 года в Женеве, прозвучала рекомендация в ходе восьмой сессии МГЭ провести обсуждение за круглым столом темы *"Критерии оценки эффективности органов по вопросам конкуренции"* в целях совершенствования процесса осуществления Комплекса согласованных на многосторонней основе справедливых принципов и правил для контроля за ограничительной деловой практикой¹. Настоящая справочная записка призвана помочь государствам-членам правильно построить обсуждение данной темы.
2. Практика показывает, что политика в области конкуренции способствует повышению производительности и является одним из важнейших инструментов ускорения экономического роста. Упразднение барьеров для доступа на рынки может стимулировать рост эффективности и создание новых предприятий. Такая политика может также способствовать эффективному распределению ресурсов в масштабах экономики, снижению цен на важные товары и факторы производства, повышению их качества, а следовательно и расширению выбора.
3. Кроме того, политика в области конкуренции может являться одним из компонентов общей стратегии развития страны, внося, например, вклад в достижение целей развития, сформулированных в Декларации тысячелетия².
4. Основными источниками информации для настоящей записки стали исследования ЮНКТАД, ответы членов на вопросник, доклад ОЭСР "Evaluation of the Actions and Resources of Competition Authorities"³ ("Оценка деятельности и ресурсов органов по вопросам конкуренции") и материалы, представленные странами для организованного ОЭСР совещания за круглым столом по данной теме. В записке используются также сведения с вебсайтов органов по вопросам конкуренции, а также научная литература,

¹ TD/B/COM.2/CLP/L.10.

² Этот вопрос обсуждался на конференциях в Бухаресте, Баку и Брно, информацию о которых см. по адресу <http://r0.unctad.org/en/subsites/cpolicy/docs/MDGs.pdf>. Кроме того, данная тема поднималась в ходе дискуссий в Кейптауне и Сан-Паулу, итоги которых обобщаются в приложении к UNCTAD(2006) на сайте http://www.unctad.org/en/docs/ditcclp20064_en.pdf.

³ OECD (2005).

содержащая количественную информацию об органах по вопросам конкуренции и их деятельности.

II. ИЗМЕРЕНИЕ ЭФФЕКТИВНОСТИ

5. Этот вопрос следует рассматривать под двумя углами, а именно принесло ли вмешательство органа положительные результаты и обеспечивают ли механизмы управления работой органа выбор тех инициатив, от которых можно ждать положительных результатов⁴? Такой подход предполагает отделение вопросов управления режимом применения законодательства в области конкуренции от последствий такого режима. Таким образом, для определения, насколько эффективно работает орган и с какими конкретными трудностями он сталкивается (и как их можно устранить), требуется непрерывный анализ как самого процесса, так и его основных результатов, т.е. не только той работы, которую реально проделявает орган по вопросам конкуренции, но и плодов этой работы.

III. ОЦЕНКА РОЛИ ПРАВОПРИМЕНИТЕЛЬНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ В СОБЛЮДЕНИИ ЗАКОНОДАТЕЛЬНЫХ ТРЕБОВАНИЙ

6. Очень непросто оценить влияние правоприменительных мер на такое масштабное социальное явление, как соблюдение или несоблюдение законодательства в области конкуренции. Эмпирические исследования четко указывают на то, что степень соблюдения действующих требований зависит от целого ряда факторов, выходящих за рамки правоприменения. Поэтому довольно сложно отделить роль правоприменительной практики в соблюдении закона от влияния других факторов. Это осложняется еще и тем, что сама концепция "соблюдения" является довольно непростой. То, в какой мере соблюдаются требования закона, зависит от толкования, договоренностей, а зачастую и аргументации бизнеса, органов регулирования, их юристов, а когда дела рассматриваются в суде, и судебных инстанций⁵. В отсутствие единства в вопросе о том, как следует истолковывать и применять нормативно-правовые требования, значение термина "соблюдение" становится довольно спорным.

7. Одним из критериев, позволяющих судить об эффективности правоприменительной деятельности, является то, в какой степени она помогает регулируемому и регулирующему прийти к единому пониманию того, что означает понятие "соблюдения" и

⁴ OECD (2005, p. 19).

⁵ Black (1997), McBarnet (1994), Reichman (1992).

как следует применять его на практике (Parker et al.⁶, 2004). Иными словами, роль правоприменительных мер в соблюдении действующих требований нельзя оценивать лишь на основании того, выиграла ли регулирующая инстанция дело в суде или нет. Утверждается, что действенность правоприменительных мер следует оценивать по тому, насколько они помогают привести деловые нормы и практику в соответствие с ожиданиями органов регулирования. Действительно, правоприменительная деятельность с точки зрения "соблюдения" является наиболее успешной тогда, когда она ведет не только к общему пониманию бизнесом и органами регулирования того, чего требует та или иная регулятивная *норма* в той или иной ситуации, но и к общему пониманию, а, возможно, и к признанию *целей и смысла* соответствующих регулятивных норм⁷. Одинаковое понимание целей и смысла нормативно-правового режима повышает вероятность одинакового толкования одних и тех же норм при разных обстоятельствах, а их признание служит залогом их повседневного соблюдения⁸. Существуют разные способы обеспечения "соблюдения" при помощи разных "стилей" и методов правоприменительной деятельности⁹.

IV. ПОТРЕБНОСТЬ В ПРОВЕДЕНИИ ОЦЕНКИ ОРГАНАМИ ПО ВОПРОСАМ КОНКУРЕНЦИИ

8. Ряд важных вопросов встают в связи с тем, как соотносится с международным опытом проведения оценок практика того или иного соответствующего органа. Во-первых, проводит ли он постфактум оценку своих решений, касающихся контроля за слияниями, антиконкурентного сговора и злоупотребления господствующим положением? Во-вторых, на основе каких критериев оцениваются последствия решений в связанных с конкуренцией делах? Это можно лучше понять на примере конкретных случаев проведения оценки в тех или иных странах. Наконец, важно определить, вынесла ли страна уроки из опыта, накопленного ею при оценке последствий решений по вопросам конкуренции.

9. Хотя контроль за слияниями, противодействие антиконкурентной практике и злоупотребление господствующим положением рассматриваются в качестве основных направлений деятельности органов по вопросам конкуренции, оценке постфактум могут

⁶ Parker, Ainsworth and Stepanenko (2004).

⁷ Op.cit., p. 3.

⁸ Black (1997, p 30-32), Meidinger (1987), Braithwaite and Braithwaite (1995), и Parker (2002, pp. 22-29).

⁹ May and Wood (2003); см. также Grabosky and Braithwaite (1986).

подвергаться не только принятым решениям, но и информационно-пропагандистским инициативам и методам отбора дел для расследования. Например, если политика в области конкуренции ставит целью повышение производительности труда, важно понять, в какой мере достижению этой цели способствует каждый политический инструмент – контроль за слияниями, расследование антиконкурентной практики, информационно-пропагандистская работа и анализ состояния рынка.

10. Проводимые оценки можно разбить на несколько групп: сопоставление результатов правоприменительной деятельности в стране с положением в других странах в конкретный момент времени или их анализ в динамике; изучение качества отдельных решений или решений в целом; и наконец, оценка влияния принимаемых мер на положение на рынках¹⁰.

11. Вышеуказанные замечания дают ответы на вопросы "как?" и "что?". В то же время важно задать и вопрос "почему?". В материалах, полученных в ответ на просьбу ЮНКТАД, отмечается, что проведение оценки постфактум позволяет понять *последствия* правоприменительной деятельности, что в свою очередь помогает в анализе процесса правоприменения с точки зрения как выбора дел для расследования, так и реально используемых процедур.

12. Из полученных сообщений видно, что внешней формальной оценке страны предпочитают проведение оценок по инициативе органов по вопросам конкуренции.

13. Прежде чем перейти к рассмотрению некоторых важнейших преимуществ оценки деятельности органов по вопросам конкуренции постфактум, уместно напомнить о том, что такие оценки сопряжены с затратами как рабочей силы, так и финансовых ресурсов. Сотрудники, которым поручено проведение оценки, могли бы заниматься конкретными делами или общим обзором положения в секторах. В странах, обладающих развитой культурой конкуренции и обширным и глубоким экономическим опытом, официальные органы вполне могут поручить проведение оценки научно-исследовательским или консалтинговым структурам. В то же время в развивающихся странах проблема нехватки квалифицированных кадров может быть актуальной как для государственного, так и для частного сектора.

14. Помимо этого, важным моментом в материалах, представленных разными странами в преддверии как седьмой сессии МГЭ, так совещания ОЭСР за круглым столом, является то, что планируя принятие мер, необходимо тщательно проанализировать и контраргументы. В делах, связанных с антиконкурентной практикой, свои плюсы и

¹⁰ OECD (2005, p. 173), представлено Швецией.

минусы имеют как действие, так и бездействие. То же самое характерно и для случаев разрешенных, разрешенных с определенными оговорками и выплатой компенсации, или запрещенных слияний. Хорошо известно, что оценить последствия неоправданного вмешательства довольно непросто. В то же время ряд стран указали, что оценка некоторых решений была бы более эффективной, если бы она проводилась по их инициативе.

1. Повышение эффективности принимаемых мер

15. Самая очевидная цель проведения оценок заключается в поиске путей повышения эффективности принимаемых мер. С учетом ограниченности ресурсов в распоряжении большинства органов важно проанализировать процедуры и методы работы, с тем чтобы максимально повысить эффективность их использования. Это в первую очередь касается политики по вопросам конкуренции, в случае которого нет возможности попросту скопировать "оптимальные" законы и процедуры. Хотя в области конкуренции сравнительный анализ и ориентир на передовой опыт могут принести большую пользу, универсальных политических рецептов не существует, и каждому отвечающему за эту область органу необходимо найти те методы, которые наиболее полно удовлетворяют его потребности.

2. Укрепление культуры конкуренции

16. ЮНКТАД пришла к выводу (UNCTAD, 2006), что отсутствие культуры конкуренции может стать серьезным препятствием для эффективного осуществления нового законодательства по вопросам конкуренции. В этой связи важно, чтобы у формирующегося органа имелся мощный коммуникационный потенциал, с тем чтобы *характер и последствия* принимаемых им мер находили понимание и поддержку. Это может служить одним из аргументов в пользу проведения оценок постфактум, позволяющих дать примерную количественную оценку таких последствий и сообщить о сделанных выводах.

3. Обновление и изменение законов, руководящих положений и процедур

17. Процесс оценки помогает также поставить диагноз и определить, какие процедурные и административные изменения необходимы для оптимального функционирования органа по вопросам конкуренции и законодательной базы. Одним из наглядных примеров стало эффективное проведение в последние годы политики снисхождения к корпорациям, добровольно сообщившим о совершенных правонарушениях. Для ряда органов политическим стимулом к проведению необходимых преобразований стали результаты внешних коллегиальных оценок.

18. В своем сообщении ЕС отмечает, что Генеральный директорат по вопросам конкуренции регулярно проводит обзоры законодательных актов, например, положений о блоковых изъятиях в периоды, когда подходит время для внесения в них поправок. В ходе таких обзоров обычно проводятся практические исследования и опросы, с тем чтобы оценить роль и эффективность действующих норм на предмет целесообразности внесения в них изменений¹¹. Для сбора общей информации могут проводиться слушания, распространяться вопросники и организовываться консультации. Эти мероприятия вписываются в политический процесс, содействуя подготовке "зеленых" и "белых" книг, на основании которых в конечном счете и принимаются необходимые поправки.

V. КАТЕГОРИИ ИНИЦИАТИВ: КТО ОЦЕНИВАЕТ РЕЗУЛЬТАТЫ РАБОТЫ ОРГАНА ПО ВОПРОСАМ КОНКУРЕНЦИИ?

19. Различные виды оценок можно разбить на две группы. К первой группе относятся внешние обзоры используемых процедур, информационно-пропагандистской работы, выбора расследуемых дел и результатов вмешательства, а ко второй - внутренние обзоры процессов, информационно-пропагандистской работы, приоритетов и результатов деятельности, проводимые самим заинтересованным органом. Эти виды оценок не должны быть взаимоисключающими. Обзоры могут проводиться заинтересованным органом при той или иной степени содействия частного сектора, научно-исследовательских кругов или международных организаций.

20. В связи с проведением оценки работы органов по вопросам конкуренции встает и другой вопрос – кому предназначены ее результаты? Отчет об итогах проверки может составляться для должностных лиц самого органа, правительства в целом или для широкой общественности. Выбор оптимального варианта должен осуществляться с учетом всех обстоятельств.

4. Обзор процедур принятия мер внешними научными экспертами, включая коллегиальные обзоры ЮНКТАД/ОЭСР

21. Коллегиальные обзоры, проводимые ЮНКТАД и ОЭСР, позволяют странам сравнить свои управленческие процедуры с эталоном, а также узнать мнения об адекватности используемых ими критериев вмешательства и возможных препятствиях для эффективного функционирования их режимов регулирования конкуренции.

¹¹ Подробности см. OECD (2005, pp. 210-213). Следует отметить, что итоговым документом обзора не обязательно должен быть доклад.

22. Проведение коллегиальных обзоров может сыграть важную роль в совершенствовании национального режима конкуренции. Такие обзоры превратились в один из инструментов деятельности ЮНКТАД и ОЭСР по вопросам законодательства и политики в области конкуренции. На одной из недавних конференций представитель Бразилии отметил, что, по мнению *доноров*, участие в различных коллегиальных обзорах также стимулирует к поиску решений и является в высшей степени полезным¹². В своих материалах, представленных для совещания за круглым столом¹³, Турция отметила, что ценность коллегиальных обзоров заключается в том, что они проводятся "экспертами, консультирующимися не только с должностными лицами оцениваемого органа, но и с третьими сторонами, такими, как специалисты-практики, представители научных кругов, члены деловых ассоциаций и сотрудники различных государственных ведомств". Проведение такого обзора в Турции способствовало разработке программы амнистии для компаний, добровольно сообщающих о совершенных правонарушениях, внесению изменений в механизм контроля за слияниями, повышению максимального размера штрафов, внесению процедурных поправок в соглашения о взаимном согласии, а также повышению юридической и экономической компетентности органа по вопросам конкуренции Турции.

23. Другим форумом для внешнего обсуждения применяемых процедур и стандартов является Международная сеть по вопросам конкуренции (МСК). Она способствует развитию неформального сотрудничества и обмену опытом между учреждениями, стимулируя добровольное взаимодействие и согласование усилий и помогая узнать мнение коллег об эффективности национального режима конкуренции.

5. Обзор законодательства по вопросам конкуренции неправительственными органами

24. В Соединенных штатах Центральное финансово-контрольное управление (ЦФКУ) завершило в 2004 году исследование на тему "Energy Markets: Effects of Mergers and Market Concentration in the U.S. Petroleum Industry" (Энергетические рынки: последствия слияний и концентрации рыночного влияния в нефтяной промышленности США). В этом докладе слияния в нефтяной промышленности США рассматриваются, в частности, для того, чтобы установить, как изменения в структуре отрасли отразились на оптовых ценах на бензин. В основу доклада легли подробные данные и эконометрический анализ. Через анализ последствий слияний в данной отрасли в докладе косвенно рассматривается эффективность национального антитрестовского режима.

¹² UNCTAD (2006, p. 209).

¹³ OECD (2005, p. 180).

25. В ноябре 2005 года Национальное управление аудита Соединенного Королевства выпустило доклад, посвященный анализу эффективности работы Управления по вопросам добросовестной конкуренции (УДК)¹⁴. В докладе содержится целый ряд рекомендаций УДК в отношении использования ресурсов, рассмотрения отдельных дел, количественных оценок и обнародования результатов.

Взгляд УДК на производительность труда

В представленном в январе 2007 года докладе Управление Соединенного Королевства по вопросам добросовестной конкуренции (УДК) проанализировало связь между конкуренцией и производительностью труда. По мнению министерства финансов, конкуренция является в рамках национальной экономики одной из тех движущих сил, которые обеспечивают рост производительности труда. Это означает, что об эффективности работы органа по вопросам конкуренции также можно судить по динамике производительности на рынке. По аналогии с этим, низкая производительность может свидетельствовать об отсутствии конкуренции, из чего следует, что между эффективной конкуренцией и высокой производительностью можно поставить знак равенства. Этому посвящены многочисленные труды, в которых приводятся доказательства, подтверждающие правомерность анализируемой в докладе теории (OFT, 2007, p.16). Предполагалось, что анализ производительности поможет УДК установить, каким секторам требуются дополнительные ресурсы, и определить приоритетные направления работы УДК. Таким образом, УДК должно было превратиться в важный катализатор роста производительности труда.

Влияние конкуренции на производительность труда ощущается в трех плоскостях: внутрифирменной, межфирменной и инновационной. В первом случае речь идет о теории, согласно которой эффективности можно добиться благодаря такому фактору X, как стимулирование конкуренции, заставляющей управляющих работать над повышением внутрифирменной эффективности. Во втором случае уход с рынка менее эффективных компаний объясняется на примере сопоставления уровня их производительности. В третьем случае, несмотря на всю его сложность, речь идет о связи конкуренции с новаторством. Острая конкуренция на соответствующих рынках часто стимулирует новаторство и технический прогресс.

¹⁴ NAO (2005).

26. В Республике Корея Управление координации государственной политики определяет адекватность оценки положения дел с применением законодательства по вопросам конкуренции, проводимой в рамках контроля за эффективностью государственного управления.

27. Проанализировав деятельность органа по вопросам конкуренции Турции, Государственный наблюдательный совет опубликовал в 2002 году доклад¹⁵, рекомендовав среди прочего изменить различные управленческие процедуры, укреплять сотрудничество с отраслевыми органами регулирования и внести поправки в некоторые законодательные акты.

6. Внутренний обзор

28. В материалах, представленных для нынешнего совещания Швейцарией, отмечается, что данные, собираемые КОМКО (Швейцарская комиссия по вопросам конкуренции), "представляют собой результат исключительно внутреннего контроля некоторых решений постфактум и не предназначены для внешнего использования". Кроме того, для оценки каждого решения разрабатываются отдельные критерии, "которые могут касаться цены, качества или доступа к товарам и услугам". В то же время, как выбираются для рассмотрения конкретные дела, не сообщается.

29. В материалах ЕС, представленных для совещания ОЭСР за круглым столом, описывается, как при рассмотрении некоторых блоковых изъятий в зависимости от потребностей и по соображениям удобства использовались разные сочетания сотрудников Комиссии и внешних консультантов и представителей научных кругов¹⁶. По сообщению Канады, в стране проводится исследование на тему "Средства правовой защиты в случае слияний". Его цель заключается в том, чтобы оценить эффективность использовавшихся ранее средств правовой защиты путем изучения, например, неравенства в конкурентоспособности субъектов и того, улучшилось ли реально положение благодаря принятым мерам. Заслуживает внимания и вопрос о том, удавалось ли Канадскому бюро по вопросам конкуренции, принимая решения о мерах правовой защиты, верно предвидеть их последствия для конкуренции и результаты и не оставались ли без внимания отдельные существенные факторы. В конечном счете цель заключается в том, чтобы оценить используемые методы и установить, можно ли их улучшить благодаря проведению внутренней самооценки.

¹⁵ OECD (2005, p.180).

¹⁶ OECD (2005, p. 210).

VI. КРИТЕРИИ ОЦЕНКИ ЭФФЕКТИВНОСТИ РАБОТЫ ОРГАНОВ ПО ВОПРОСАМ КОНКУРЕНЦИИ

30. Первым типом критериев, на которых можно было бы остановить внимание, являются "исходные" критерии, касающиеся управленческих процессов и систем, посредством которых страна обеспечивает функционирование своего режима конкуренции. Эффективность работы органа можно оценивать по таким признакам, как выбор дел для расследования, текучесть кадров или другим общим показателям.

31. Для того чтобы определить сравнительную значимость различных "исходных" критериев, необходимо понимать, какое влияние лежащие в основе этих критериев процессы оказывают на экономические показатели. Существует лишь несколько трудов, авторы которых пытаются найти способы измерения институционального потенциала органов по вопросам конкуренции. Как отмечала ЮНКТАД (UNCTAD, 2006), "в своей модели, соотносящей характеристики законодательства и органов по вопросам конкуренции с общей факторной производительностью, Войт (Voigt, 2006, р. 6) предлагает показатели, характеризующие юридическую и фактическую независимость таких органов. Юридическая независимость представляет собой сложный индекс, объединяющий информацию о государственном контроле, стоящих перед органами задачах, назначениях и сроках пребывания в должности их сотрудников, распределении рассматриваемых дел, характере даваемых органам руководящих указаний и прозрачности. Фактическая независимость также рассчитывается как сложный индекс на основе информации о средней продолжительности нахождения в должности и доходах руководителей органов по вопросам конкуренции, решениях в связанных с конкуренцией делах, которые были отменены на основании постановлений исполнительных органов власти, а также других переменных"¹⁷.

32. Если фактическая независимость действительно стимулирует производительность (следует отметить, что выводы Войта не являются абсолютно убедительными), а следовательно, и рост, то анализ составляющих фактической независимости позволяет оценить, насколько эффективно орган по вопросам конкуренции решает задачу ускорения экономического роста.

33. В противном случае некоторое представление об эффективности дают различные критерии "результативности". В первую группу можно включить те критерии, которые не предполагают количественной оценки успеха принимаемых мер, например, на основе более общих задач повышения эффективности, а ориентируются на бюрократические

¹⁷ UNCTAD (2006) http://www.unctad.org/en/docs/ditccclp20064_en.pdf.

показатели успеха. Такие показатели, как число успешно завершенных дел, продолжительность обработки заявок на слияние и т.д., тесно связаны с "исходными" критериями, о которых говорилось выше.

34. В эту категорию можно включить и различные показатели удовлетворенности заинтересованных сторон. Меняющиеся представления об эффективности работы органа по вопросам конкуренции и возросшая информированность относительно нормативно-правовой основы конкуренции могут свидетельствовать об улучшении правоприменительной и информационно-просветительской деятельности соответствующего органа.

35. Такие критерии результативности иногда являются достаточно сырыми¹⁸. Сложность рассматриваемых дел зависит от юрисдикции. Например, существование различных "*пороговых уровней*" слияний означает, что делами разной степени сложности занимаются различные органы. Большое значение имеют также различия в характере режима подачи *уведомлений* о слияниях. В подобных случаях такие показатели, как количество рассматриваемых дел в расчете на одного сотрудника или время на обработку заявки на слияния, могут не давать верного представления об уровне производительности. Число успешно рассмотренных случаев – еще один показатель, используемый для оценки эффективности, – также не является идеальным, поскольку юрисдикции различаются в зависимости от акцента на административные и судебные меры.

36. Поэтому органы по защите конкуренции могут переориентироваться на критерии "результативности", которые так или иначе связаны с количественной оценкой успеха принимаемых мер. Например, речь может идти об измерении размера экономии от успешного проведения расследований и предотвращения нарушения законодательства по вопросам конкуренции.

37. В этой связи органы по вопросам конкуренции могут проводить разные виды исследований, начиная от весьма примерных оценок и кончая подробным эконометрическим анализом. Хотя глубина количественного анализа зависит от важности дела и возможностей органа по вопросам конкуренции, это не снижает значения хотя бы простейших количественных данных, поскольку они позволяют органу понять масштабы стоящей перед ним проблемы. Даже самые примерные расчеты помогут органу в выборе правоприменительных приоритетов и стратегическом планировании.

¹⁸ В данном вопросе авторы опираются на OECD (2005, р. 174).

38. Например, в своем исследовании "Merger Remedies Study"¹⁹ (Средства правовой защиты при слияниях) Европейская комиссия отмечает, что об общей эффективности можно судить по принятым защитным мерам, поскольку они отражают, насколько эффективно достигаются ожидаемые результаты. В данном случае количественным показателем эффективности может служить процентная доля защитных мер, достигших желаемой цели. Исследование показало, что 57% анализируемых мер оказались полностью эффективными, т.е. позволили добиться желаемых результатов, 24% мер были эффективными лишь отчасти, а 7% – вовсе неэффективными, так как поставленная задача не была выполнена.

39. При таком подходе режим конкуренции можно оценивать, суммируя позитивный исход отдельных дел. Однако при этом не учитывается такой сдерживающий фактор, как наличие законодательства по вопросам конкуренции, значение которого может быть достаточно велико²⁰. С другой стороны, данный подход исключает также целый ряд связанных с защитой конкуренции дел, которые не были начаты из-за опасения подвергнуть стороны необоснованному преследованию на основе законодательства о защите конкуренции. Таким образом, в тех странах, где закон применяется избирательно, а решения по вопросам конкуренции не являются достаточно прозрачными, иногда довольно сложно количественно оценить влияние конкуренции, действуя по принципу "от частного к общему".

40. Аналогичные трудности возникают и при попытке оценить эффективность применения законодательства по вопросам конкуренции на уровне страны. В этом случае опять же трудно отделить фактор наличия защищающего конкуренцию законодательства от последствий его применения. Национальному органу по вопросам конкуренции сделать это чрезвычайно сложно, поскольку уровень производительности в обрабатывающей промышленности и его рост помимо режима конкуренции, зависят и от многих других факторов. В то же время изучение частичного равновесия может дать интересную информацию, а анализ конкретных мер – если и не количественно оценить, то хотя бы подтвердить их позитивное влияние на экономический рост.

41. В то же время, с одной точки зрения, орган по вопросам конкуренции *обязан* изучать эффективность своей работы, а именно с точки зрения обеспечения соблюдения

¹⁹ http://ec.europa.eu/comm/competition/mergers/studies_reports/remedies_study.pdf.

²⁰ По оценкам Кларка и Эвенетта (Clarke and Evenett, 2003), общий размер наценок, полученных членами "витаминного картеля", составил не менее 789,39 млн. долл. США, причем, что особенно важно, "стоимость импорта особенно заметно выросла в тех латиноамериканских странах, которые не проводят активной антикартельной политики".

требований. Следует осуществлять контроль за тем, чтобы предприятия действительно соблюдали определенные условия и принятые решения. Большинство стран, откликнувшихся на просьбу представить дополнительную информацию, сообщили, что они также контролируют предприятия, в прошлом уличенные в нарушении законодательства по защите конкуренции, и рынки, на которых ранее имела место антиконкурентная практика (например, Пакистан, Словакия).

42. В то же время, как свидетельствуют полученные из Турции материалы, правоприменительная деятельность в сфере конкуренции сопряжена с определенным самоконтролем: в случае сохранения проблемы в соответствующем секторе можно ожидать подачи еще одной жалобы (р. 1). В то же время необходимо стремиться к скорейшему искоренению антиконкурентной практики и ликвидации ее отрицательного влияния на рыночную конкуренцию.

43. Федеральная торговая комиссия Соединенных Штатов (ФТК) и министерство юстиции (МЮ) сообщают, что их ведомства анализируют завершенные разбирательства для того, чтобы оценить работу сотрудников участвовавших в них органов, привлеченных на временной основе консультантов и экспертов; изучить адекватность использовавшихся в ходе разбирательств инструментов и стратегий; и рассмотреть "юридическую и экономическую подоплеку дел"²¹.

44. Эффективность работы некоторых органов по вопросам конкуренции оценить порой непросто ввиду их недавнего создания и ограниченности числа дел, по которым приняты обязательные для исполнения решения. Это касается, например, Туниса, где работа соответствующего органа, как подчеркивалось, требует объективной оценки. Такая объективная оценка должна проводиться на основе ряда объективных критериев, таких, как продолжительность рассмотрения дел и число предприятий, деятельность которых была приведена в соответствие с требованиями после вмешательства органа по вопросам конкуренции.

45. Если орган по вопросам конкуренции представил правительству рекомендации или предложения, касающиеся политики в этой области, осуществление которых позитивно отразилось на экономике страны, это также является показателем эффективности его работы. Например, соответствующий орган Туниса играет активную роль, прокладывая дорогу для различных реформ в области законодательства по вопросам конкуренции.

²¹ OECD (2005, p. 185).

46. Важным критерием оценки эффективности работы органа по вопросам конкуренции является сравнение его достижений с провозглашенными задачами политики в этой области. Эти задачи обычно изложены в преамбуле закона, устанавливающего национальный режим защиты конкуренции. Соответственно, мерилom эффективности работы органа по вопросам конкуренции является, например, постоянный контроль за тем, как указанный орган выполняет поставленные в законе задачи. Эта идея получила поддержку Туниса, считающего, что об эффективности работы соответствующего органа можно судить по тому, насколько хорошо ему удастся справиться со своими функциями. Следует учитывать и то, как сам факт существования органа влияет на положение с конкуренцией в стране. Если цель заключается в повышении конкурентоспособности, а на рынке продолжают господствовать несколько компаний, вполне закономерно усомниться в эффективности работы органа по вопросам конкуренции.

47. О том, насколько эффективным является или, по крайней мере, выглядит орган, можно судить и по отношению основных заинтересованных сторон. Важно в этой связи отметить, что круг "заинтересованных сторон" (или их градация по степени важности их интересов) в определенной степени зависит от законодательно закрепленных целей: если законодательство о защите конкуренции отдает приоритет интересам потребителей, то именно эта группа и является главной заинтересованной стороной. Если же цель законодательства заключается в поощрении и защите малого бизнеса, то приоритет отдается этой группе, и т.д.

7. Удовлетворение потребностей заинтересованных сторон

48. В заключительном докладе по итогам обследования заинтересованных сторон Комиссии по вопросам конкуренции Соединенного Королевства (2006 год) содержится более подробная информация о результатах ее работы по сравнению с материалами международных коллегиальных оценок. Было принято решение опросить заинтересованные стороны, т.е. участников процесса расследований – фирмы-респонденты и их советников, группы потребителей и торговые ассоциации – на предмет выполнения Комиссией ряда контрольных показателей. Несмотря на малочисленность выборки, проведенный обзор позволил авторам доклада определить те области, которые, по мнению респондентов, имеют большое значение, но в которых работу Комиссии нельзя назвать полностью удовлетворительной. Деловой сектор и торговые ассоциации отдают небольшое предпочтение показателям, характеризующим "процессы", в то время как советники предпочитают иметь дело с показателями "результативности"²². В докладе рекомендуется "улучшить информационную работу, связанную с проведением

²² Competition Commission (2005, pp. 17-18).

расследований", с тем чтобы изменить в лучшую сторону мнение заинтересованных сторон о результатах работы Комиссии²³.

49. С 1994 года Шведский орган по вопросам конкуренции проводит ежегодный опрос сторон на основе случайной выборки из числа "малых и средних предприятий, крупных компаний, муниципалитетов и местных советов, юристов, специализирующихся на коммерческих делах, журналистов [и] торговых ассоциаций"²⁴. Исследование, проводимое по заказу компанией, специализирующейся на изучении рынка, ставит целью пропаганду Закона о конкуренции (и опосредованно культуры конкуренции), а также изучение мнений некоторых заинтересованных сторон об эффективности работы органа по вопросам конкуренции.

8. Оценка изменений на уровне "исходных параметров"

50. Речь может идти об оценке происходящих в органе процессов под углом зрения управленческой практики, организационной структуры и оперативных процедур.

51. Для этого могут использоваться различные показатели, например стоимость рассмотрения дела о слиянии. В качестве одного из примеров можно назвать инициативу МЮ, касающуюся процесса рассмотрения дел о слияниях²⁵, цель которой заключается в том, чтобы ускорить установление важнейших юридических и экономических характеристик дел и сбор соответствующих данных, а также процедуру оценки доказательств. В интересах упрощения процедур уведомления и рассмотрения дел выдвигались и другие инициативы.

52. Одним из важнейших событий, которые произошли в последние годы сразу в нескольких странах, стало внедрение программ амнистий для корпораций, добровольно сообщающих о совершенных правонарушениях. Компетентные органы США считают пересмотр процедур амнистирования залогом расширения использования подобной практики в стране²⁶. Мониторинг наказаний в виде лишения свободы и штрафов

²³ Competition Commission (2005).

²⁴ OECD (2005, p. 175).

²⁵ OECD (2005, p. 188).

²⁶ OECD (2005, p. 189).

позволяет МЮ оценивать эффективность уголовных механизмов обеспечения применения антитрестовского законодательства²⁷.

53. Комиссия по вопросам конкуренции Соединенного Королевства сообщила²⁸, что она назначила экономических консультантов для изучения аналитических процедур, используемых сотрудниками в ходе первых двух недель рассмотрения дел о слияниях, с тем чтобы сравнить их с передовой практикой и предложить возможные усовершенствования. Изменения во внутренних процессах по итогам анализа затем должны быть отражены в "бюджетах распределяемых ресурсов".

54. К числу других важных путей повышения эффективности применения законодательства по вопросам конкуренции относится расширение сотрудничества с правоприменительными органами других стран. Эта тема подробно рассматривается в других публикациях ЮНКТАД²⁹.

9. Оценка изменений в результативности

55. Некоторые страны указали, что они конкретно не рассматривают применение законодательства по защите конкуренции в каждом отдельном случае, уделяя больше внимания общему контролю за функционированием рынков на базе отраслевых исследований, как, например, в Финляндии³⁰. В то же время в ряде случаев эти страны проводят оценку постфактум, стремясь лучше понять последствия принятия (и непринятия) мер в соответствии с их законодательством по вопросам конкуренции. Такие примеры будут рассматриваться в следующем разделе. Наибольшее число исследований посвящены обзору законодательства и политики в области конкуренции в связи со слияниями.

VII. ОЦЕНКА ПОСТФАКТУМ

56. Оценки постфактум можно разбить на отраслевые оценки или расследования, касающиеся информационно-пропагандистских инициатив и выбора дел для рассмотрения; обзоры правоприменительных мер в связи со слияниями; и анализ мер, принимаемых в связи с конкретными делами.

²⁷ OECD (2005, p. 189).

²⁸ OECD (2005, p. 201).

²⁹ UNCTAD (2005, 2006).

³⁰ Материалы, представленные Финляндией.

10. Эффект отраслевых оценок или исследований

57. Сотрудники органа или внешние консультанты могут привлекаться к изучению положения в конкретных отраслях, где существуют потенциальные проблемы конкуренции, которые имеют особое значение для потребителей или важны в каком-либо ином плане. Такие исследования иногда проводятся на этапе разработки законодательства, с тем чтобы оценить потребность в нормах регулирования конкуренции. В других странах, имеющих законодательство и органы по вопросам конкуренции, в ходе отраслевых исследований могут изучаться конкретные дела, рассматривавшиеся компетентным органом. Это помогает лучше понять последствия принятия конкретных мер в более общих, отраслевых масштабах. Отраслевые расследования, проводимые, например, под эгидой ЕС, являются не только предвестником принятия мер на основании статей 81 и 82, межнациональной гармонизации или отраслевых инициатив, но и могут использоваться для сбора информации. Кроме того, расследование предполагает возвращение к прежним делам, рассматривавшимся в данном секторе, а также анализ их влияния на последующее развитие рынка. В других странах, например в Соединенном Королевстве, по итогам отраслевых расследований могут приниматься меры правовой защиты, чреватые серьезными последствиями для рынков.

11. Обзор информационно-просветительских инициатив и совершенствование методов отбора дел для рассмотрения

58. По данным ЮНКТАД (2006 год), Секретариат по вопросам экономического законодательства (СЭЗ) Бразилии подходит к применению законодательства в области конкуренции как к проблеме "портфельного управления". Выбираемые дела, которые, как правило, получают поддержку Совета по защите экономических свобод (КАДЕ), сулят наибольшую отдачу (т.е. они дают наибольший экономический эффект или влияют на максимальное число заинтересованных сторон). УДК Соединенного Королевства недавно опубликовало доклад по вопросам производительности и конкуренции с конкретной целью углубить понимание того, "как орган по делам конкуренции может сделать анализ производительности одним из приоритетных направлений своей работы"³¹. Одна из возможностей видится в "сканировании горизонта", которое сопряжено с выявлением основных узких мест в экономике.

59. В представленных ФТК/МЮ материалах говорится, что в своей речи, произнесенной в начале 2005 года, Председатель ФТК Дебора Плат Маджорас, оценивая влияние

³¹ OFT (2007, p. 4).

информационно-просветительской работы, заявила, что эта работа действительно дает положительный эффект³².

12. Обзор правоприменительной практики в связи со слияниями

60. Комиссия по вопросам конкуренции (КК) Соединенного Королевства непрерывно следит за применением средств правовой защиты с целью выработки политических и практических ориентиров в этой области. В 2007 году на основе работы с документами и опросов тех, кто отвечает за выполнение принятых решений, она провела соответствующее исследование, методология которого сводилась к изучению четырех дел, охватывающих все основные виды обычно применяемых средств правовой защиты – "разукрупнение, ограничение вертикальной практики и контроль за последствиями" (р. 2). В докладе упоминаются два предыдущих исследования в этой области, а именно проведенное ФТК в 1999 году исследование своей практики, связанной с разукрупнением компаний, и исследование, проведенное Генеральным департаментом по вопросам конкуренции Европейской комиссии в 2005 году. Методология этих двух исследований в основном сводилась к проведению опросов сливающихся и разукрупняющихся компаний. В докладе КК, в котором сопоставляются выводы трех исследований, указываются возможные причины различий в режимах слияний и в опыте трех органов.

61. В своих материалах, направленных ЮНКТАД в рамках подготовки восьмой сессии МГЭ, Канадское бюро по вопросам конкуренции указало, что оно завершает исследование, в котором анализируется эффективность применявшихся в прошлом средств правовой защиты, с тем чтобы понять, какие "процессы, принципы и условия" можно улучшить.

62. УДК, министерство торговли и промышленности и Комиссия по вопросам конкуренции Соединенного Королевства также провели в 2005 году исследование, посвященное оценке последствий слияний постфактум³³. В исследовании анализируются 10 из 29 дел, переданных УДК Комиссии по вопросам конкуренции, в которых слияния были одобрены без каких-либо защитных оговорок, с тем чтобы установить, были ли выдвинутые КК основания для одобрения слияний (предполагавшиеся КК результаты) достаточно обоснованными, т.е. подкрепляются ли они последующим опытом. Это исследование, которое в основном сводилось к опросу покупателей товаров на

³² OECD (2005, р. 187).

³³ Этот доклад (OFT, 2005) был подготовлен компанией "Прайсвотерхаус Куперс ллп." для УДК, министерства торговли и промышленности и КК.

соответствующих рынках, позволило понять, от каких факторов зависит покупательная способность.

63. Таким образом, налицо попытка установить, существовали ли в действительности те конкурентные факторы, ссылаясь на которые КК разрешила слияния без каких-либо защитных мер. С этой целью авторы исследования изучали в том числе "динамику цен и прибыли, появление на рынке/уход с него компаний, новые товары и технологии и изменения во вкусах потребителей и стратегиях покупок".

64. Из доклада следует, что КК хорошо предвидит грядущие изменения на рынках³⁴. В нем путем сопоставления со сделанными постфактум выводами анализируются основные предвосхищенные краткосрочные и долгосрочные факторы, препятствующие развитию конкуренции. В нем говорится также, что в случае стоящих на грани банкротства фирм ключи к их способности выжить следует искать в "последних данных о доле на рынке или в изменении в подходах (примерно) за шесть месяцев до объявленного слияния"³⁵. Кроме того, в докладе ставится под сомнение негласная посылка, из которой исходит КК, считающая, что было бы лучше, если бы стоящая на грани банкротства фирма выжила³⁶. Таким образом, в докладе подчеркивается важность оценки соответствующих контраргументов (р. 79). Наряду с этим в нем утверждается, что концепция "сильного покупателя" является гораздо содержательней и сложнее той, которая часто используется при оценке конкуренции (р. 84). В докладе делаются некоторые весьма полезные предварительные выводы по данной теме, например в отношении важности использования нескольких источников³⁷.

65. В одном из более ранних докладов (OFT, 1999) применение теории олигопольного рынка к 11 практическим делам показало, что в большинстве из них разрешающие слияния решения были приняты абсолютно верно. В этом исследовании также подчеркивается важность "сильного покупателя" и значение вызванных слиянием структурных изменений для дальнейшего развития рынка. Затем по итогам анализа практических дел и обзора теории в докладе формулируются рекомендации в отношении того, как следует рассматривать горизонтальные слияния в будущем.

³⁴ OFT (2005, р. 71).

³⁵ Ibid., р. 77.

³⁶ Ibid.

³⁷ Ibid., р. 27.

66. Комиссия по вопросам конкуренции Соединенного Королевства оценивает свою эффективность, в частности, пытаясь количественно оценить результаты своего вмешательства. В числе примеров можно назвать исследование, проведенное Комиссией по вопросам конкуренции (КК) в 2006 году, в котором она постаралась дать количественную оценку последствий тех слияний, против которых ею были приняты меры (слияния, разрешенные без каких-либо защитных мер, рассматривались в предыдущем исследовании. В исследовании, среди прочего, оценивается, что могло бы произойти с ценами в случае "заметного ослабления конкуренции". Расходы, которые понесли бы при этом потребители, оцениваются в 31,4 млн. фунтов стерлингов.

67. В одном из более ранних докладов (2003 год) КК Соединенного Королевства поручила представителям научно-исследовательских кругов изучить различные подготовленные ею доклады о результатах слияний, с тем чтобы улучшить содержащийся в них анализ.

68. После выхода руководящих принципов горизонтальных слияний в 1992 году органы, отвечающие в США за проведение в жизнь политики в области конкуренции, стремились постоянно осуществлять мониторинг применения законодательства, регулирующего слияния. В частности, в 2003 году были опубликованы данные об оспаривании слияний за 1999-2003 годы, данные о расследовании случаев горизонтальных слияний за 1996-2003 финансовые годы и процедуры проведения обзора слияний, а в 2006 году - комментарий к руководящим принципам горизонтальных слияний (p. v). Цель этого комментария заключается в повышении прозрачности применения руководящих принципов слияний³⁸.

69. В 2004 году антитрестовский отдел МЮ США выпустил руководство по средствам правовой защиты в делах о слияниях (*Antitrust Division Policy Guide to Merger remedies*) с целью изучения юридических и экономических принципов использования и формулирования защитных мер в подобных делах³⁹. В 2005 году ФТК провела конференцию на тему "Оценка ценовых последствий слияний и концентрации в нефтяной промышленности", в ходе которой видным представителям научных кругов было предложено сопоставить методологии изучения слияний в нефтяной промышленности, описанные в различных докладах Центрального финансово-контрольного управления (ЦФКУ) и Экономического бюро ФТК.

³⁸ Commentary on the Horizontal Merger Guidelines March 2006 – FTC and DOJ.

³⁹ OECD (2005, p. 184).

70. Проводились также исследования, посвященные слияниям в больничной отрасли, а также различным слияниям, которые не оспаривались МЮ, например в сфере аудита и авиаперевозок⁴⁰. Кроме того, МЮ провело ряд исследований по различным регулируемым отраслям.

71. Замбийская комиссия по вопросам конкуренции (ЗКК) провела оценку процедур регулирования слияний постфактум в ноябре 2006 года. После этого обзора состоялась конференция заинтересованных сторон, на которой обсуждались сделанные выводы на предмет формулирования рекомендаций. При изучении слияний, санкционированных ЗКК, они были разбиты на две группы: слияния, одобренные без каких-либо условий и с определенными условиями. Поскольку на момент подготовки настоящего документа этот процесс еще не был завершен, окончательные выводы делать еще рано. За ним последует обзор правоприменительных мер, направленных против антиконкурентной практики.

72. МЮ и ФТК США организовали также совместные слушания и семинары для изучения, например, отраслевых и правовых процессов, связанных с вопросами интеллектуальной собственности, здравоохранения и слияний. Это позволило организовавшим эти мероприятия органам ознакомиться с мнениями по данным вопросам широкого круга представителей промышленности, научных экспертов и других заинтересованных сторон⁴¹. Подобные слушания могут лечь в основу дальнейшей информационно-просветительской и аналитической работы.

73. По мнению ЕС, опубликованное в октябре 2005 года исследование на тему средств правовой защиты при слияниях (Merger Remedies Study) стало "самой важной оценкой мер вмешательства постфактум за последние годы". Следующим шагом стало методологическое исследование также на тему слияний, которое было проведено частным консультантом и опубликовано в январе 2007 года. Его цели заключались в том, чтобы, во-первых, вскрыть проблемы, возникающие при разработке и использовании мер правовой защиты при слияниях; во-вторых, проанализировать эффективность средств правовой защиты, применявшихся Комиссией в период 1996-2000 годов; и наконец, потенциальные возможности для совершенствования подобных мер в будущем. Предметом изучения стали 96 средств правовой защиты, применявшихся в 40 делах, а также многие основные участники слияний. Во многих случаях в рамках пакета защитных мер предписывалось проведение разукрупнений.

⁴⁰ OECD (2005, p. 185).

⁴¹ OECD (2005, p. 186).

74. В ходе исследования был сделан вывод о том, что некоторые из основных проблем, продолжающих возникать в связи с предписываемыми разукрупнениями, связаны с "неадекватным определением подлежащего разукрупнению бизнеса, [...] выбором не самого подходящего покупателя, неправильным разделением активов и неполной передачей разукрупняемых предприятий новым владельцам"⁴².

75. В докладе освещаются некоторые важнейшие предпосылки нормальной работы разукрупненных предприятий, потенциальная зависимость пакета средств правовой защиты от третьих сторон, проблемы разделения активов, вопросы защиты прав интеллектуальной собственности и необходимость повышения роли доверенных лиц, следящих за исполнением решений о применении мер правовой защиты. В нем рассматриваются и другие важные компоненты процесса разработки и осуществления защитных мер, например трудности с выбором покупателей для разукрупняемых предприятий.

76. К числу других рассматривавшихся средств правовой защиты относятся обязательства о предоставлении доступа, разработка (определение условий доступа) и мониторинг которых сопряжены с трудностями.

77. В исследовании, посвященном средствам правовой защиты при слияниях, анализировалась также их эффективность с точки зрения выполнения поставленной задачи, а именно "обеспечивать эффективную конкуренцию, не допуская достижения или укрепления господствующего положения на рынке". Такой анализ проводился на базе качественных и количественных данных.

78. Авторы недавнего исследования, посвященного результатам работы Австралийской комиссии по вопросам конкуренции и защиты потребителей (АККЗП)⁴³, пришли к выводу, что АККЗП оказывает заметное влияние на деловые круги Австралии, играя важную роль в обеспечении соблюдения ими требований закона. По их мнению, совершенствование правоприменительной деятельности и ужесточение штрафных санкций способствовали, например, признанию необходимости уважения закона.

79. Они указывают также на то, что понимание необходимости соблюдения требований закона еще не является залогом автоматического изменения деловыми кругами своих методов работы. Практические примеры говорят о том, что в ряде случаев

⁴² Материалы ЕС, р. 3.

⁴³ Parker, Ainsworth and Stepanenko (2004).

приверженность закону и ее практическое воплощение по-прежнему носят символический характер, причем в необходимости реально выполнять существующие требования трудно убедить сотрудников не только старшего, но и среднего управленческого звена. Авторы исследования видят решение в "многовекторном подходе к нормативно-правовой деятельности", в рамках которого нормативные меры, направленные на обеспечение соблюдения требований, принимались бы с учетом контекстуальных факторов, поскольку "... правоприменительная деятельность, разнопланово меняющая условия работы на рынке, имеет больше шансов на успех в деле обеспечения соблюдения установленных требований..."⁴⁴.

13. Рассмотрение конкретных примеров вмешательства

80. Орган по вопросам конкуренции может попросить экспертов по правовым или экономическим вопросам изучить и оценить судебные дела, в которых он принимал участие, а также высказать в связи с ними свои рекомендации. В проведенном в 2004 году исследовании, заказанном министерством торговли и промышленности Соединенного Королевства (МТП), рассматривались последствия осуществления политики в области конкуренции в шести "показательных делах, касавшихся розничных оптических услуг, международной телефонной связи, розничных цен на книгопечатную продукцию, пассажирских авиаперевозок в Европе, продаж новых легковых автомобилей и копий фирменных комплектов футбольной формы". Хотя не все эти дела связаны с применением законодательства по вопросам конкуренции, все они имеют отношение к более общей теме *политики в области конкуренции*. Известно, что стимулирование конкуренции ведет к снижению цен, увеличению объемного содержания предлагаемых на продажу товаров и расширению их ассортимента.

81. По словам Корейской комиссии по добросовестной конкуренции (ККДК), при проведении оценок в центре ее внимания находится благополучие потребителей. В идеале расследования должны носить комплексный характер и в ходе них должно анализироваться то, "насколько изменились цены на товары и услуги, выросло их качество и расширился предлагаемый потребителям ассортимент"⁴⁵. На практике основное внимание обращается на "цены на товары и услуги до и после введения защитных мер против картелей защитных мер".

⁴⁴ Ibid, p. 105.

⁴⁵ Материалы, представленные ККДК.

82. В качестве иллюстрации ККДК предлагает рассмотреть четыре дела. В первом из них, касающемся фиксации цен на рынках зимней и летней школьной одежды, сопоставление цен и физических объемов реализованной продукции до и после принятия мер, говорит о том, что размер экономии составил 15 млрд. вон. Во втором деле, связанном с отменой официального размера ставок вознаграждения за оказание сертифицированных услуг, ККДК осуществляет регулярный мониторинг цен в интересах потребителей. Комиссия считает, что это поможет потребителям сделать правильный выбор при приобретении профессиональных услуг. Что касается сговора на торгах за государственные строительные подряды, по оценкам ККДК, "ежегодная экономия средств государственного бюджета благодаря снижению средней доли присуждаемых подрядов с 87% в 1997 году до 75% в 2000 году составила около четырех трлн. вон". Наконец, в связи с картельным сговором на рынке графитовых электродов ККДК представляет информацию о том, в какую сумму он обходится стране (и какую экономию она получает от его раскрытия). По мнению ККДК, полезность этой деятельности заключается попросту в иллюстрации того, насколько экономия от правоприменительных мер превышает связанные с их принятием расходы.

83. МЮ и ФТК США ежегодно готовят сводки о емкости рынков, на которые распространяются принимаемые ими меры, а также о размерах той экономии, которую получают благодаря ним потребители. По их утверждению, такие оценки могут быть получены на основе моделирования эмпирических данных о слияниях, а также другими способами⁴⁶.

84. Следует отметить, что по их собственным словам, многие страны не проводят никаких оценок эффективности антитрестовских решений.

VII. ПОТРЕБНОСТИ РАЗВИВАЮЩИХСЯ СТРАН В ОЦЕНКЕ РОЛИ ПРАВОПРИМЕНИТЕЛЬНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

85. Развивающиеся страны сталкиваются с целым рядом барьеров для конкуренции. Им настоятельно необходимы эффективное законодательство и политика в области конкуренции. Однако в силу различных рыночных особенностей и юридических и правоприменительных трудностей развивающимся странам осуществлять законодательство и политику в области конкуренции гораздо сложнее, чем развитым. В трудах Оливейры (Oliveira, 2006), Оливейры и Пауло (Oliveira and Paulo, 2006) и Оливейры и Фудживары (Oliveira and Fujiwara, 2006) рассматриваются некоторые из этих особенностей, в том числе наличие крупного неформального сектора, проблемы,

⁴⁶ OECD (2005, p. 186).

связанные с небольшим размером и высокими барьерами для доступа на рынок, трудности с внедрением культуры конкуренции, а также недостаточный потенциал и политико-экономические препятствия⁴⁷. Важно, чтобы стремясь к поощрению конкуренции, все страны проводили необходимую оценку, не забывая о существовании этих препятствий.

86. Существование этих особенностей свидетельствует о том, что для развивающихся стран проблема недостаточной конкуренции на рынках стоит особенно остро. Несмотря на острую потребность в эффективном обеспечении применения законодательства в области конкуренции, для претворения в жизнь действенной политики существуют серьезные препятствия.

87. Проведение оценки может помочь в решении наиболее серьезных политико-экономических проблем и тем самым придать легитимность политической системе. С другой стороны, нормальному проведению таких оценок мешает недостаточный потенциал развивающихся стран. Тем не менее, даже в этом контексте при правильном проведении оценки помогают лучше понять те препятствия для конкуренции в этих странах, которые вызваны их вышеуказанными особенностями, а также предложить возможные пути их устранения.

88. Анализ различных вышеупомянутых критериев может стать важной составляющей работы по постановке национальных задач. С точки зрения приоритетов развивающиеся страны могут сильно отличаться от развитых. В то же время, не следует предъявлять слишком высокие требования, когда для достижения определенных целей больше подходят другие политические инструменты. Это является еще одним аргументом в пользу проведения оценок. Для того чтобы оценить потенциал и недостатки политики в области конкуренции, необходимо понять последствия деятельности по обеспечению применения законодательства по защите конкуренции в той или иной стране.

⁴⁷ В справочной записке секретариата (OECD, 2004) выделяются четыре вида трудностей: общие трудности – "отсутствие культуры конкуренции" – под которыми следует понимать такую ситуацию, когда "для нормального, повседневного ведения хозяйственной деятельности необходимы поддержка политики в области конкуренции или ее осуществление". К другим трем видам трудностей относятся: а) особые проблемы, стоящие перед небольшими развивающимися странами, б) проблемы, связанные с неформальным сектором, и с) проблемы "институциональной адаптации законодательству и политике по стимулированию конкуренции". В материалах, представленных Китаем для глобального форума по вопросам конкуренции, к этому перечню добавляется проблема антиконкурентной практики со стороны местных и региональных органов власти, которую можно связать с пунктом с), касающимся институциональной адаптации.

IX. ВЫВОДЫ

89. В настоящей справочной записке рассматривается тема оценки эффективности работы органов по вопросам конкуренции. В ней говорится об основаниях для проведения таких оценок, а также о видах проводившихся до сих пор оценок и тех, кто их проводил. Наконец, в записке анализировались инициативы по проведению оценок под углом зрения отраслевых исследований, информационно-просветительской работы, рассмотрения дел о слияниях и картельных сговорах, а также принятия мер в конкретных случаях антиконкурентной практики.
