



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

Distr.: General
29 April 2014
Russian
Original: English

**Совет по торговле и развитию
Комиссия по торговле и развитию
Межправительственная группа экспертов
по законодательству и политике в области
конкуренции**

Четырнадцатая сессия

Женева, 8–10 июля 2014 года

**Пункт 3 а) предварительной повестки дня
Консультации и обсуждения, посвященные
экспертным обзорам законодательства
и политики в области конкуренции,
рассмотрению Типового закона о конкуренции
и исследованиям, касающимся положений
Комплекса принципов и правил**

**Выгоды для потребителей от политики в области
конкуренции**

Записка секретариата ЮНКТАД

Резюме

Конечная цель политики в области как конкуренции, так и защиты прав потребителей состоит в повышении благосостояния потребителей. Политика в обеих областях направлена на обеспечение эффективного функционирования рынков и корректировку сбоев в работе рыночных механизмов, однако для достижения этой цели используются неодинаковые подходы. Политика в области конкуренции затрагивает различные аспекты предложения и призвана способствовать обеспечению того, чтобы потребители имели достаточные возможности выбора товаров и услуг по доступной цене, в то время как политика в области защиты прав потребителей касается вопросов, связанных со спросом, и направлена на обеспечение того, чтобы потребители могли эффективно реализовывать эти возможности.

GE.14-50507 (R) 300514 020614



* 1 4 5 0 5 0 7 *

Просьба отправить на вторичную переработку



В настоящей записке подробно рассказывается о выгодах, которые могут получить потребители от политики в области конкуренции благодаря принятию мер по обеспечению соблюдения соответствующего законодательства и проведению пропагандистской работы, и приводятся примеры из различных юрисдикций. В ней обсуждается важность координации политики между органами, ведающими вопросами конкуренции, защиты прав потребителей и регулирования, а также значение согласованности политики для получения потребителями соответствующих выгод, в том числе в секторе коммунальных услуг в период после либерализации. В записке также рассматриваются такие аспекты, как издержки переключения, асимметричная информация и вводящая в заблуждение реклама, и вопрос о том, как эти факторы влияют на благосостояние потребителей и конкуренцию. В заключение в ней сообщается о способах расширения прав и возможностей потребителей.

Введение

1. Конечная цель политики как в области конкуренции, так и защиты прав потребителей состоит в повышении благосостояния потребителей. Политика в обеих областях направлена на обеспечение эффективного функционирования рынков и корректировку сбоев в работе рыночных механизмов, однако для достижения этой цели используются неодинаковые подходы. Политика в области конкуренции затрагивает различные аспекты предложения и призвана способствовать обеспечению того, чтобы потребители имели достаточные возможности выбора товаров и услуг по доступной цене, в то время как политика в области защиты прав потребителей касается вопросов, связанных со спросом, и направлена на обеспечение того, чтобы потребители могли эффективно реализовывать эти возможности.

2. В настоящей записке подробно рассказывается о выгодах для потребителей от политики в области конкуренции и рассматривается вопрос о том, как политика по вопросам конкуренции и политика в области защиты прав потребителей взаимно влияют друг на друга, при этом особо отмечается их взаимодополняющий характер, в том что касается поощрения конкуренции и повышения благосостояния потребителей, для чего приводятся соответствующие примеры. Также обсуждаются способы наращивания выгод, которые получают потребители от политики в области конкуренции. Для иллюстрации выгод, которые могут получать потребители от политики в области конкуренции, приводятся тематические исследования по различным государствам¹.

3. Как указывается в записке секретариата, посвященной защите прав потребителей и конкуренции, *Руководящие принципы Организации Объединенных Наций для защиты интересов потребителей* не содержат определения термина "потребители"². Хотя законы, направленные на защиту прав потребителей, обычно касаются физических лиц в контексте их домашних хозяйств, некоторые из них, например законы Китая, Индии и Филиппин, распространяются на физических лиц, действующих в качестве единоличных собственников, или фермеров, производящих продукцию для собственного потребления. В настоящей записке используется более узкое определение термина "потребители". Политика в области защиты прав потребителей направлена на расширение их возможностей принимать обдуманные решения и защиту их интересов путем разрешения ситуаций, в которых интересам потребителей наносится ущерб, и принятия мер с целью уменьшения этого ущерба. Ущерб интересам потребителей определяется как ущерб, причиняемый экономическому благополучию потребителей "в тех случаях, когда их обманом путем вынуждают приобретать товары и услуги, которые они в противном случае не приобрели бы, или когда они платят за покупки больше, чем заплатили бы будучи лучше информированными"³.

¹ Тематические исследования, использованные в настоящей справочной записке, взяты либо из материалов, представленных государствами-членами, либо из открытых источников, о чем сообщается в соответствующих сносках.

² TD/B/C.I/EM/2.

³ Organization for Economic Cooperation and Development (OECD), 2010, *Consumer Policy Toolkit*, 52, Paris.

I. Выгоды для потребителей от политики в области конкуренции

4. Политика в области конкуренции направлена на то, чтобы рынки функционировали в интересах потребителей, и достижению этой цели служат ее два основных элемента: правоприменение и пропаганда. Меры по обеспечению соблюдения законодательства в области конкуренции призваны способствовать недопущению антиконкурентной практики, обусловленной приобретением или использованием компаниями чрезмерного рыночного влияния, что наносит ущерб интересам потребителей в форме более высоких цен, более низкого качества, ограниченных возможностей выбора и отсутствия инноваций. Правоприменение обеспечивает средства для избежания ситуаций, которые могут привести к ослаблению конкуренции на рынках, например в случае возможных антиконкурентных слияний. Эффективное правоприменение важно не только для наказания за антиконкурентное поведение, но и для предотвращения антиконкурентной практики в будущем. В настоящей главе иллюстрацией выгод для потребителей от политики в области конкуренции служат тематические исследования по вопросам обеспечения соблюдения законодательства в области конкуренции и ее пропаганды в различных юрисдикциях.

A. Обеспечение соблюдения законодательства по вопросам конкуренции

5. Осуществление мер по обеспечению соблюдения законодательства в области конкуренции выгодно потребителям, поскольку они позволяют выявлять и санкционировать антиконкурентную практику, включая создание картелей, злоупотребления рыночным влиянием, неконтролируемые слияния и сговор при осуществлении государственных закупок.

1. Картели

6. Создание картелей наносит ущерб интересам потребителей, поскольку приводит к фиксации цен, ограничению объема выпуска продукции или распределению рынков. Создание картеля может также приводить к значительному повышению цен. Конон (2014 год) отмечает, что среднее долговременное завышение цен всеми видами картелей за все периоды времени составляет 23%⁴. Эффективное правоприменение по отношению к картелям может иногда приводить к заметному снижению цен на рынке, что было описано в записке секретариата по вопросу о воздействии картельной практики на бедные слои населения в связи с делом о действовавшем в Бразилии бензиновом картеле, внезапные проверки в ходе расследования которого привели к снижению цен⁵. Расследование случаев картельной практики и наложение штрафов также оказывают сдерживающее воздействие на нераскрытые и потенциальные картели. Однако эффективное правоприменение необязательно всегда приводит к незамедлительному падению цен. Тем не менее ликвидация картелей способствует повышению эффективности экономики и уровня благосостояния потребителей. Ниже

⁴ JM Connor, 2014, Price-fixing overcharges: Revised third edition, available at http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2400780 (дата посещения сайта 22 апреля 2014 года).

⁵ TD/B/C.I/CLP/24/Rev.1.

подробно излагаются три тематических исследования, демонстрирующие выгоды, которые получают потребители от преследования картельной практики.

7. Административный совет по защите экономики (КАДЕ), орган, ведающий вопросами конкуренции в Бразилии, провел расследование в связи с жалобой владельца одного хлебобулочного предприятия, в адрес которого поступали угрозы от владельцев других хлебобулочных предприятий за то, что он продает хлеб по более низкой цене, чем его конкуренты. Совет наложил штраф на 18 хлебобулочных предприятий и 19 физических лиц в городе Собрадинью, которые образовали картель, за фиксацию цен на хлеб на общую сумму в 650 000 реалов. В результате этого расследования потребители оказались в выигрыше, в том что касается цен и ассортимента продукции, поскольку конкуренция между хлебобулочными предприятиями была восстановлена⁶.

8. В декабре 2008 года Национальная прокуратура по экономическим делам, орган, ведающий вопросами конкуренции в Чили, подала жалобу на три аптеки, обвинив их в сговоре, в результате которого в период с декабря 2007 года по апрель 2008 года были завышены цены на 222 наименования лекарственных препаратов, отпускаемых по рецепту. В среднем продажные цены повысились на 48%, в результате чего валовая прибыль аптек возросла на 50 млн. долл. США. В апреле 2009 года с одной из аптек, которая признала свое участие в картеле, было достигнуто соглашение о внесудебном урегулировании. В январе 2012 года Трибунал по защите свободной конкуренции наложил штраф в размере 19 млн. долл. США на каждую из двух других аптечных сетей, что было мотивировано тяжестью совершенных нарушений и масштабами ущерба, нанесенного значительной части потребителей в государстве. В сентябре 2012 года Верховный суд подтвердил правомерность решения Трибунала и заявил, что экономические интересы превалировали над соображениями человеческого достоинства, защиты человеческой жизни и здоровья. После этого решения Национальная служба защиты прав потребителей (Сернак) и другие организации защиты прав потребителей подали гражданские иски на три аптеки, участвовавшие в картельном сговоре, которые пока еще находятся на рассмотрении суда⁷. Этот пример позволяет судить о масштабах финансового ущерба, который может быть нанесен картелями потребителям, а также свидетельствует о том, что вмешательство органов, ведающих вопросами конкуренции, может стать стимулом для принятия организациями по защите прав потребителей дополнительных мер с целью исправления ситуации.

9. Озабоченность по поводу несоблюдения правил конкуренции возникала в прошлом и на рынке телекоммуникационных услуг Индонезии, в частности в сегменте услуг передачи коротких сообщений. В период 1999–2004 годов короткие сообщения могли передаваться только через одного оператора по стандартной фиксированной цене в 350 индонезийских рупий за сообщение. Возможности для подключения к сетям других операторов отсутствовали. В 2004–2007 годах на рынке появились новые операторы, которые ввели разную плату за сообщения, посылаемые внутри одной и той же сети (внутрисети-

⁶ Материалы, представленные Бразилией для круглого стола ЮНКТАД по вопросу о выгодах для потребителей от политики в области конкуренции, четырнадцатая сессия Межправительственной группы экспертов по законодательству и политике в области конкуренции. Женева, 8–10 июля 2014 года.

⁷ Материалы, представленные Чили для круглого стола ЮНКТАД по вопросу о выгодах для потребителей от политики в области конкуренции, четырнадцатая сессия Межправительственной группы экспертов по законодательству и политике в области конкуренции. Женева, 8–10 июля 2014 года.

вые сообщения), и сообщения, посылаемые в другие сети (внесетевые сообщения). В 2007 году еще три новых оператора отменили плату за внутрисетевые сообщения и ввели очень низкую плату в размере 100 индонезийских рупий для внесетевых сообщений. Получив жалобу, Комиссия по надзору за конкуренцией в предпринимательском секторе, орган, ведающий вопросами конкуренции в Индонезии, обнаружила, что некоторые операторы в своих соглашениях о соединении систем договорились о розничных тарифах на внесетевые сообщения, заключив фактически соглашение о фиксации цен на период 2004–2008 годов, в соответствии с которым тарифы на внесетевые сообщения не могли быть ниже 250 индонезийских рупий за сообщение и тарифов поставщиков сетевых услуг для индивидуальных потребителей. Комиссия признала шесть операторов виновными в создании картеля и пришла к выводу, что ущерб, нанесенный потребителям в результате этой картельной практики, составил порядка 2,8 трлн. индонезийских рупий. В результате вмешательства Комиссии тарифы на внесетевые сообщения резко снизились до 100–150 индонезийских рупий за сообщение, а конкуренция на рынке была восстановлена. Операторы начали внедрять новые продукты и осуществлять стратегии, выгодные потребителям. Исследование, проведенное Комиссией в 2010 году, показало, что благодаря принятому решению благосостояние потребителей в период 2007–2009 годов возросло, согласно оценкам, на 1,96 трлн. индонезийских рупий (что соответствует 0,0009% реального валового внутреннего продукта Индонезии в 2009 году)⁸.

2. Злоупотребление рыночным влиянием

10. На рынках, характеризующихся высокой концентрацией, доминирующие компании могут злоупотреблять своим рыночным влиянием путем недопущения конкурентов или обращения с потребителями с позиции силы посредством отказа в поставках, увязки и/или пакетирования определенных условий, манипулирования с производственными мощностями и установления искусственно заниженных или завышенных цен. Приводимое ниже тематическое исследование позволяет получить представление о последствиях, которые могут иметь в плане защиты прав потребителей меры правоприменительного характера против злоупотреблений доминирующим положением.

11. В 2010 году Комиссия по вопросам конкуренции Маврикия провела расследование в связи с злоупотреблением одной компанией-производителем своим господствующим положением на рынке брикетированного сыра чеддер, при этом было вынесено заключение, что компания нарушила Закон о конкуренции 2007 года, поскольку предоставляла ретроспективные скидки на конкретный сорт брикетированного сыра чеддер в обмен на особо выгодное место для выкладки товаров для своей продукции. Комиссия проанализировала результативность своего вмешательства и пришла к выводу, что ее решение способствовало появлению в продаже двух новых сортов продукции, повышению конкуренции на этом рынке и снижению цен на сыр чеддер в почти всех супермаркетах Маврикия почти на 14%. Комиссия также подготовила оценки выгод для потреби-

⁸ University of Indonesia, Faculty of Economics, Institute for Economic and Social Research, 2011, Estimating the impact of competition in text message service to consumer welfare, имеется по адресу http://www.aseancompetition.org/files/documents/content/articles_publications/94-competition-and-welfare_1379406757.pdf (дата посещения сайта 28 февраля 2014 года).

ля и пришла к выводу, что потребители сэкономили в период после вмешательства с мая по август 2011 года от 8 до 39 млн. маврикийских рупий⁹.

12. Еще одним примером является оценка выгод для потребителей от конкуренции в сфере розничной торговли в Японии, которая свидетельствует о том, что отмена ограничений в отношении допуска на рынок для крупных магазинов розничной торговли была выгодна потребителям, поскольку позволила повысить качество услуг и снизить цены¹⁰. Пример еще одного вида злоупотреблений представлен во вставке 1.

Вставка 1. Пакистан: Увязка продаж портативных компьютеров с предоставлением образовательных услуг

После того как университет города Бахрия обязал всех принятых на учебу абитуриентов приобретать импортируемые им портативные компьютеры, Комиссия по вопросам конкуренции Пакистана провела соответствующее расследование и заключила, что это практика увязывает продажу портативных компьютеров с предоставлением образовательных услуг университетом, который уже занимает доминирующие позиции на рынке образовательных услуг в округе Исламабада. Кроме того, студенты не только имели ограничительный выбор портативных компьютеров, но и не были проинформированы в момент поступления о том, что их покупка является обязательной, что еще больше подорвало конкуренцию на рынке этой продукции. И наконец, студенты, купившие компьютеры в рассрочку, были вынуждены согласиться с процентной ставкой в размере 12,65% и оказались в более невыгодном положении по сравнению со студентами на региональных рынках, где процентные ставки кредитов на образование составляют от 0% до 8%. После расследования, проведенного Комиссией, университет согласился возратить студентами, купившим портативные компьютеры в рассрочку, 10 млн. пакистанских рупий. Поскольку это решение предусматривало возврат процентов и недопущение использования такой практики продажи товаров или услуг в нагрузку, оно позволило защитить интересы как нынешних, так и будущих студентов.

Источник: Материалы, представленные Пакистаном для круглого стола ЮНКТАД по вопросу о выгодах для потребителей от политики в области конкуренции, четырнадцатая сессия Межправительственной группы экспертов по законодательству и политике в области конкуренции. Женева, 8–10 июля 2014 года.

13. Еще одним возможным видом злоупотребления является установление завышенных цен. Органы, ведающие вопросами конкуренции, редко применяют законы в области конкуренции в случаях завышения цен доминирующими компаниями, что обусловлено практическими трудностями, существующими в деле определения того, что представляет собой завышенную цену, а также выявления последствий такой практики. Однако органы, ведающие вопросами конкуренции в Китае и Южной Африке, недавно провели рассмотрение дела об установлении завышенных цен. Органы, ведающие вопросами конкуренции в Ки-

⁹ Competition Commission of Mauritius, 2011, Evaluation of CCM case: IBL consumer goods sales contracts with retail stores, имеется по адресу <http://www.ccm.mu/English/Documents/Investigations/INV001-EvaluationReport-Non-Confidential.pdf> (дата посещения сайта 13 февраля 2014 года).

¹⁰ T Matsuura and M Sunada, 2009, Measurement of the consumer benefit of competition in retail outlets, Research Institute of Economy Trade and Industry, имеется по адресу http://www.rieti.go.jp/en/publications/act_dp2009.html (дата посещения сайта 22 апреля 2014 года).

тае, наложили штрафы на доминирующие компании за установление завышенных цен на речной песок из провинции Гуандун, используемый в рамках крупных инфраструктурных проектов, и постановили, что в течение шести месяцев после решения эти компании должны продавать речной песок по цене ниже установленного предельного уровня. Комиссия по вопросам конкуренции Южной Африки обратилась в Трибунал по вопросам конкуренции с ходатайством наложить на одну компанию, производящую химические вещества, штраф в размере 10% ее оборота за установление завышенных цен на пропилен и полипропилен, используемые в производстве пластмассы. В обоих случаях речь шла об установлении завышенных цен на товары, продаваемые промышленным предприятиям, которые являются их потребителями. Тем не менее, когда товар, продаваемый по завышенным ценам, служит сырьем для производства товаров, поставляемых конечным потребителем, такое поведение может иметь последствия для широкого спектра продукции и в конечном счете нанести ущерб интересам потребителей¹¹.

3. Слияния

14. Еще одним направлением деятельности по обеспечению соблюдения законодательства в области конкуренции является контроль за слиянием компаний. Слияние конкурирующих компаний может сказаться на конкуренции на рынке соответствующей продукции. Поэтому органы, ведающие вопросами конкуренции, анализируют потенциальные последствия, которые могут иметь для конкуренции предложения о слияниях, исходя, в частности, из таких критериев, как доля на рынке после слияния, рыночная концентрация, барьеры на пути получения доступа на рынок, вертикальная интеграция и дифференциация продукции на затрагиваемых рынках. Органы, ведающие вопросами конкуренции, могут корректировать последствия слияний, приводящие к снижению конкуренции, путем принятия структурных защитных мер и защитных мер в отношении деловой практики. Например, в 2012 году орган, ведающий вопросами конкуренции в Мексике, был уведомлен об одном предложении в отношении слияния, в рамках которого компания "Нестле С.А." намеревалась купить в Мексике подразделение компании "Пфайзер Инк.", производящее детские смеси и питание. Соответствующий орган пришел к заключению, что в результате предлагаемого слияния уровень концентрации на рынке двух наименований детских смесей возрастет до 71% и что компания "Нестле" получит контроль над тремя из четырех предприятий, производящих эту продукцию в Мексике. Кроме того, согласно оценкам, цены должны были возрасти на 2,9–11,5%. Кроме того, предложение о слиянии в случае его реализации могло привести к снижению конкуренции в других странах Латинской Америки, поскольку завод компании "Пфайзер" в Мексике экспортировал большой объем этой продукции в Чили, Колумбию, Эквадор, Перу и Боливарианскую Республику Венесуэлу. Орган принял решение заблокировать сделку. Впоследствии стороны представили предложение о защитных мерах с целью недопущения снижения конкуренции. Была достигнута договоренность, предусматривавшая продажу третьей стороне всех активов, необходимых для сохранения присутствия детских смесей и питания, производимых подразделением компании "Пфайзер", на мексиканском рынке. Этот пример показывает, как вопрос о слиянии, которое могло

¹¹ M Coleman et al., 2014, Australia: Excessive pricing – will antitrust authorities intervene?, имеется по адресу <http://www.mondaq.com/australia/x/289482/Cartels+Monopolies/Excessive+pricing> (дата посещения сайта 12 февраля 2014 года).

привести к снижению конкуренции, был успешно решен органом, ведающим вопросами конкуренции¹².

4. Сговор на торгах в сфере государственных закупок

15. Государственные закупки являются еще одной важной областью, где обеспечение соблюдения законодательства по вопросам конкуренции служит интересам потребителей. На долю государственных закупок приходится в мире в среднем от 13% до 20% валового внутреннего продукта, в связи с чем они имеют большое значение с точки зрения выделения и использования государственных средств, т.е. денег налогоплательщиков¹³. Политика в области конкуренции может способствовать обеспечению того, чтобы государственные закупки проводились на транспарентной и конкурсной основе. Сговоры на торгах приводят к повышению цен, которые правительство платит поставщикам товаров и услуг, в связи с чем меры по обеспечению соблюдения законодательства в области конкуренции имеют жизненно важное значение для выявления и предотвращения картельных сговоров на торгах в сфере государственных закупок. Во вставке 2 представлен пример того, как организация торгов в сфере государственных закупок на конкурсной основе позволила добиться большой экономии.

Вставка 2. Мексика: Рекомендации органа, ведающего вопросами конкуренции, обеспечили экономию средств Мексиканскому институту социального обеспечения

В 2006 году орган, ведающий вопросами конкуренции, выявил тайный сговор в ходе публичных торгов на человеческий инсулин и электролитические растворы, которые были организованы в ходе осуществления государственных закупок Мексиканским институтом социального обеспечения в период 2003–2006 годов. Институт является третьей крупнейшей государственной закупочной организацией в Мексике и самым крупным покупателем фармацевтических препаратов и товаров медицинского назначения в Латинской Америке. В январе 2010 года орган наложил штраф в размере 151,7 млн. мексиканских песо на шесть фармацевтических компаний, вступивших в картельный сговор в ходе проведения торгов. Благодаря осуществлению рекомендаций этого органа, касавшихся, в частности, осуществления объединенных закупок, проведения реверсивных торгов, снижения базовых цен и предоставления возможности участвовать в торгах международным поставщикам, Институт за период 2006–2011 годов сэкономил приблизительно 46 млрд. мексиканских песо.

Источник: Материалы, представленные Мексикой для круглого стола ЮНКТАД по вопросу о выгодах для потребителей от политики в области конкуренции, четырнадцатая сессия Межправительственной группы экспертов по законодательству и политике в области конкуренции. Женева, 8–10 июля 2014 года.

16. Еще одним примером служат действия Комиссии по вопросам конкуренции Южной Африки, которая раскрыла тайный сговор в ходе торгов в строительной отрасли в период 2011–2013 годов и применила соответствующие

¹² Материалы, представленные Мексикой для круглого стола ЮНКТАД по вопросу о выгодах для потребителей от политики в области конкуренции, четырнадцатая сессия Межправительственной группы экспертов законодательству и политике в области конкуренции. Женева, 8–10 июля 2014 года.

¹³ OECD, 2013, имеется по адресу <http://www.oecd.org/gov/ethics/meetingofleadingpractitioneronpublicprocurement.htm> (дата посещения сайта 22 апреля 2014 года).

санкции. Тайный сговор был раскрыт в случае более 300 контрактов по крупномасштабным проектам в государственном секторе, включая проекты по строительству стадионов и дорог, при этом речь шла о сумме в 4,6 млрд. долл. США. Со строительными компаниями были достигнуты соглашения о внесудебном урегулировании, при этом сумма наложенных штрафов составила 146 млн. долл. США¹⁴. Таким образом эффективное обеспечение соблюдения законодательства в области конкуренции и борьбы с коррупцией имеет жизненно важное значение для предотвращения использования антиконкурентной и коррупционной практики в сфере государственных закупок, которая наносит ущерб интересам потребителей.

В. Пропаганда конкуренции

17. Пропаганда конкуренции определяется Международной сетью по вопросам конкуренции (МСК) как "деятельность, проводимая органом, ведающим вопросами конкуренции, в целях содействия формированию условий для конкуренции посредством задействования не связанных с правоприменением механизмов, в основном путем поддержания связей с другими правительственными учреждениями и повышения информированности общественности о преимуществах конкуренции"¹⁵. Пропаганда конкуренции особенно важна в рамках перехода от монополистического к либерализованному рынку посредством приватизации и дерегулирования в таких секторах, как телекоммуникации и энергетика. Заинтересованные группы, например закрепившиеся на рынке поставщики, хорошо организованы и располагают возможностями лоббировать правительство в целях принятия мер, ограничивающих доступ на рынки и конкуренцию, что может иметь негативные последствия для потребителей. Потребители, напротив, довольно трудно организуются, для того чтобы их голос был услышан. Органы, ведающие вопросами конкуренции, могли бы сделать так, чтобы голос потребителей звучал более мощно, а также содействовать проведению политики поощрения конкуренции, учитывающей интересы потребителей. Как отмечается в записке секретариата о коммуникационных стратегиях органов по вопросам конкуренции как инструменте повышения эффективности их работы, пропаганда конкуренции является мощным средством для предотвращения антиконкурентного поведения и поощрения конкуренции, а также для защиты интересов потребителей¹⁶. Пример этому представлен во вставке 3.

Вставка 3. Испания: Транспортные альтернативы, полученные благодаря пропаганде конкуренции

В провинции Бискайя одна компания получила исключительную концессию на обеспечение транспортного сообщения между городами Витория и Бильбао, которым главным образом пользуются студенты, для того чтобы добраться из Витории в Бильбао на учебу. Считалось, что тарифы концессионера являлись слишком высокими, и студенты решили организовать по маршруту, обслуживаемому концессионером, в соответствии с законом о транспорте, пе-

¹⁴ D Lewis, OECD, 2014, Fighting corruption and promoting competition, background note prepared for the Global Forum on Competition.

¹⁵ ICN Advocacy Working Group, 2011, ICN Advocacy Toolkit Part I: Advocacy Process and Tools, presented at the Tenth ICN Annual Conference, имеется по адресу <http://www.internationalcompetitionnetwork.org/uploads/library/doc745.pdf> (дата посещения сайта 15 апреля 2014 года).

¹⁶ TD/B/C.I/CLP/28.

ревозку только студентов. Плата за этот альтернативный вид перевозок должна была быть значительно ниже, чем у концессионера. Последний подал жалобу в администрацию города, которая отказалась выдать студенческой организации разрешение на организацию этого проекта. В это дело вмешался орган, ведающий вопросами конкуренции, который провел несколько встреч с заинтересованными сторонами и в конечном счете представил доклад об обоснованности инициативы студенческой организации и с просьбой к властям выдать ей необходимое разрешение, с тем чтобы она могла начать предоставлять соответствующие услуги.

Источник: Basque Competition Authority. Report of the Basque Competition Defence Tribunal. 2011. Имеется по адресу http://www.competencia.euskadi.net/contenidos/informacion/informes/es_informes/adjuntos/INFORME%20TRASPORTE%20REGULAR%20DE%20USO%20ESPECIAL.pdf (дата посещения сайта 29 апреля 2014 года).

18. Таким образом, пропаганда конкуренции приносит в конечном счете пользу потребителям. В качестве еще одного примера можно привести случай, когда комиссия по вопросам конкуренции Пакистана выступала за усиление конкуренции в небольшом, но чрезвычайно важном сегменте рынка воздушных перевозок Пакистана, каковым является маршрут между Пакистаном и Меккой (Саудовская Аравия). Управление гражданской авиации выполнило рекомендации этого органа, в результате чего доступ на этот рынок получили четыре новых авиакомпании, а цены авиабилетов снизились¹⁷.

II. Взаимосвязь между политикой в области конкуренции и политикой защиты прав потребителей

19. Конечная цель политики в области конкуренции и политики защиты прав потребителей состоит в повышении благосостояния потребителей. В *Руководящих принципах Организации Объединенных Наций для защиты интересов потребителей* устанавливается связь между конкуренцией и защитой прав потребителей и заявляется: "Правительствам следует поощрять добросовестную и эффективную конкуренцию, с тем чтобы обеспечить потребителям самый широкий выбор товаров и услуг по самым низким ценам"¹⁸. В записке секретариата, посвященной комплексу принципов и правил Организации Объединенных Наций в отношении конкуренции, подчеркивается важность политики и законодательства в области конкуренции для защиты и поощрения социального благосостояния в целом, и в частности для защиты интересов потребителей как в развитых, так и в развивающихся странах¹⁹. В ряде юрисдикций обеспечение благосостояния потребителей или защита их интересов являются эксплицитной целью законодательства в области конкуренции, например в Австралии, Индии, Индонезии, Японии, Сербии, Объединенной Республике Танзания и Замбии. Некоторые юрисдикции, например Канада и Южная Африка, пошли еще даль-

¹⁷ World Bank Group, 2013, Announcing the winners of the 2013 competition advocacy contest, имеется по адресу <https://www.wbginvestmentclimate.org/advisory-services/cross-cutting-issues/competition-policy/winners-2013-competition-advocacy-contest.cfm> (дата посещения сайта 22 апреля 2014 года).

¹⁸ ЮНКТАД, 2003 год, *Руководящие принципы Организации Объединенных Наций для защиты интересов потребителей* (Нью-Йорк, издание Организации Объединенных Наций).

¹⁹ TD/RBP/CONF/10/Rev.2.

ше, поскольку прописанной целью их законодательства в области конкуренции является поощрение и сохранение конкуренции в целях, в частности, "обеспечения потребителям приемлемых цен и широкого ассортимента продукции"^{20, 21}. Другие юрисдикции установили приоритеты исходя из потенциального ущерба, который может быть нанесен потребителям. Например, Европейская комиссия заявляет, что при применении статьи 82 Договора о создании Европейского сообщества к поведению доминирующих компаний, направленному на вытеснение конкурентов с рынка, Комиссия будет уделять основное внимание поведению, причиняющему наибольший ущерб потребителям²². Федеральная торговая комиссия Соединенных Штатов Америки "поощряет конкуренцию в отраслях, ситуация в которых может иметь особо существенные последствия для потребителей, в частности в таких секторах, как здравоохранение, недвижимость, нефть и газ, технологии и потребительские товары"²³.

20. Конкурентные рынки обеспечивают компаниям стимулы, для того чтобы предлагать качественные товары и услуги по самым лучшим ценам. Благодаря этому можно в итоге решить некоторые вопросы, которые вызывают озабоченность в плане защиты прав потребителей, в частности вопросы, связанные с соблюдением стандартов на товары и услуги. Тем не менее в условиях увеличивающейся сложности товаров и услуг, роста доли услуг в общем объеме потребления домохозяйств, развития и быстрого распространения информационных и коммуникационных технологий и расширения возможностей, которые они предлагают потребителям, рынки становятся все менее защищенными от мошеннической и вводящей в заблуждение практики²⁴. Поэтому растет необходимость в политике, которая бы обеспечила механизмы для компенсации сбоев в функционировании рынков и защиты интересов потребителей. Меры по защите прав потребителей обеспечивают, что последние получают точную и достаточную информацию из рекламы и маркировки, что условия контрактов и вытекающие из них обязательства являются справедливыми и что потребителям гарантируется защита прав. Благодаря соответствующим инструментам политики выбор потребителей становится эффективным элементом усиления конкуренции и посылает компаниям сигнал в отношении того, чтобы вводящая в заблуждение практика не останется безнаказанной. Информированные потребители, зная о своих правах, могут способствовать поощрению конкуренции на рынках путем реализации имеющихся у них возможностей выбора. Например, некоторые меры по защите прав потребителей, принятые Европейским союзом, в частности Директива 2005 году о недобросовестной коммерческой практике, направлены на "качественное повышение уровня конкуренции и расширение реальных возможностей выбора путем запрета недобросовестной практики, как-то вводящей в заблуждение рекламы" и агрессивной коммерческой практи-

²⁰ Canada, Minister of Justice, *Competition Act*, 2010, имеется по адресу <http://www.laws.justice.gc.ca/eng/acts/C-34/index.html> (дата посещения сайта 22 апреля 2014 года).

²¹ South Africa, *Competition Act*, 2000, имеется по адресу <http://www.compcom.co.za/the-competition-act/> (дата посещения сайта 22 апреля 2014 года).

²² European Commission, 2009, Communication from the Commission: Guidance on the Commission's enforcement priorities in applying article 82 of the European Community Treaty to abusive exclusionary conduct by dominant undertakings, имеется по адресу <http://ec.europa.eu/competition/antitrust/art82/> (дата посещения сайта 22 апреля 2014 года).

²³ UNCTAD, 2008, *The Effects of Anti-competitive Business Practices on Developing Countries and Their Development Prospects* (New York and Geneva, United Nations publication).

²⁴ OECD, 2010, *Consumer Policy Toolkit*, Paris.

ки²⁵. Эта Директива также направлена на облегчение трансграничной рекламной деятельности в Европейском союзе и, соответственно, на повышение уровня конкуренции в секторе розничной торговли.

21. Политика в области конкуренции и политика защиты прав потребителей подкрепляют друг друга в достижении поставленных целей. Традиционно считается, что политика в области конкуренции затрагивает различные аспекты предложения, в то время как политика защиты прав потребителей в большей мере касается спроса. Однако все большее признание получает тот факт, что политика по этим двум направлениям должна координироваться для обеспечения применения целостного рыночного подхода и что органы, ведающие вопросами конкуренции и защиты прав потребителя, должны обмениваться информацией и координировать меры по обеспечению правоприменения и пропаганде. Решение Органа по защите прав потребителей и рынков Нидерландов наложить штраф на авиакомпанию за недобросовестную коммерческую практику²⁶ является примером применения законодательства о защите прав потребителя после получения не только жалоб от потребителей, но и от конкурентов этой авиакомпании²⁷. Таким образом, обеспечение соблюдения законодательства в области защиты прав потребителей, способствуя решению проблемы недобросовестной коммерческой практики, может приводить к усилению конкуренции. Во вставке 4 представлен пример взаимосвязи между политикой в области конкуренции и политикой защиты прав потребителей в секторе здравоохранения.

Вставка 4. Чили: Сравнительный анализ цен на медицинские услуги

Соглашение, подписанное между Национальной службой защиты потребителей (Сернак), органом, ведающим вопросами здравоохранения, и ассоциацией частных клиник в Чили, служит примером меры, принятой в целях поощрения конкуренции по линии политики в области защиты прав потребителей. Цель этого соглашения, которое вступило в силу в июне 2013 года, состояла в обеспечении того, чтобы клиники информировали пациентов о стоимости медицинских услуг до прохождения последними курса лечения, благодаря чему потребители могли бы сопоставлять цены лечебных учреждений в 20 районах. До заключения этого соглашения пациентам представлялась лишь приблизительная смета расходов, в связи с чем сравнивать цены на различные услуги и препараты, предусмотренные курсом лечения, было невозможно. Сегодня благодаря этому соглашению можно избежать злоупотреблений с выставлением окончательных счетов клиниками.

Недостатки в механизме функционирования рынка были обнаружены органом, ведающим вопросами конкуренции, после обследования рынка услуг частных клиник. Были получены доказательства того, что одна клиника взимает чрезмерную плату за лекарственные препараты и товары медицинского назначения, в связи с чем в ходе обследования рынка был сделан вывод о существо-

²⁵ Материалы, представленные Европейской комиссией для заседания IV по вопросу о взаимосвязи политики в области конкуренции и политики защиты прав потребителей, 8 февраля, Глобальный форум по вопросам конкуренции, 21 и 22 февраля 2008 года.

²⁶ Lexology, 2013, Netherlands Consumer Authority imposes fine of EUR 370,000 on Ryanair, имеется по адресу <http://www.lexology.com/library/detail.aspx?g=6b0efb3f-71ae-4aee-8497-0f990b5b6dc6>.

²⁷ Материалы, представленные Нидерландами для круглого стола ЮНКТАД по вопросу о выгодах для потребителей от политики в области конкуренции, четырнадцатая сессия Межправительственной группы экспертов по законодательству и политике в области конкуренции. Женева, 8–10 июля 2014 года.

вании возможности для злоупотреблений по причине отсутствия выбора у принятых в клинику пациентов. Этот недостаток в механизме функционирования рынка можно было исправить путем принятия общих норм регулирования, которые бы охватывали всех поставщиков медицинских услуг и способствовали решению проблемы ограниченного выбора у пациентов, принятых на лечение в клинику. Орган, ведающий вопросами конкуренции, представил это исследование и его выводы органу системы здравоохранения, который затем принял соответствующие меры. Этот пример свидетельствует о взаимодополняющем характере политики в области конкуренции и политики защиты прав потребителей и о роли сотрудничества между соответствующими органами в деле выявления необходимых мер для устранения недостатков в механизме функционирования рынка в интересах потребителей.

Источник: Материалы, представленные Чили для круглого стола ЮНКТАД по вопросу о выгодах для потребителей от политики в области конкуренции, четырнадцатая сессия Межправительственной группы экспертов по законодательству и политике в области конкуренции. Женева, 8–10 июля 2014 года.

22. Тот факт, что политика в области конкуренции и политика защиты прав потребителей имеют взаимодополняющий характер, приобретает все большее значение в нынешних сложных условиях на рынках товаров. Например, Федеральная торговая комиссия и Министерство юстиции Соединенных Штатов за действовали как меры по обеспечению соблюдения законодательства в области конкуренции, так и инструменты политики защиты прав потребителей, с тем чтобы конкуренция на рынке недвижимости осуществлялась в интересах потребителей. Решению проблем в области предложения и спроса способствовало устранение барьеров на пути конкуренции, чего удалось добиться благодаря различным правоприменительным и пропагандистским мероприятиям, а также информированию потребителей, в том числе о вводящей в заблуждение рекламе ипотечных кредитов, и, соответственно, принятию ими более обдуманных решений²⁸. В некоторых государствах были созданы специальные механизмы надзора для решения проблем в области конкуренции и защиты прав потребителей на определенных рынках. Например, в Нидерландах Орган по защите потребителей и рынков создал специальное подразделение по контролю за финансовым сектором с целью наблюдения за ситуацией в области конкуренции на этом рынке путем проведения исследований и выработки политических рекомендаций для защиты и поощрения конкуренции. Проведенные исследования, которые были посвящены сайтам со сравнительным анализом цен на сберегательные продукты, риска для конкуренции на рынках финансирования недвижимости, покупке финансовых продуктов, барьера на рынках розничных банковских услуг и ипотечному рынку Нидерландов, позволили получить представление о существующих на этом рынке проблемах в области конкуренции, которые могут нанести ущерб интересам потребителей²⁹. Во вставке 5 представлен еще один пример того, как меры по защите прав потребителей способствуют обеспечению конкуренции на рынке.

²⁸ Материалы, представленные Соединенными Штатами для заседания IV по вопросу о взаимосвязи между политикой в области конкуренции и политикой защиты прав потребителей, 16 января, Глобальный форум по вопросам конкуренции. 21 и 22 февраля 2008 года.

²⁹ Материалы, представленные Нидерландами, 17 февраля 2014 года. Круглый стол ОЭСР о роли конкуренции в деле защиты потребителей финансовых продуктов. Февраль 2014 года.

Вставка 5. Австралия: Меры по защите прав потребителей и вводящая в заблуждение реклама

Австралийская комиссия по вопросам конкуренции и делам потребителей заявила, что компания "Эппл" в рамках кампании по стимулированию сбыта своего нового устройства iPad в Австралии рекламировала, что в Австралии его можно будет подключить к сетям четвертого поколения. Однако из-за аппаратной несовместимости это устройство не могло быть подключено к этим сетям. В июне 2012 года Федеральный суд вынес решение по этому вопросу, в котором он потребовал от компании "Эппл" проинформировать потребителей о невозможности подключения этого устройства к сетям четвертого поколения в Австралии и наложил на нее штраф за вводящую в заблуждение рекламу. Это дело о защите прав потребителей имело соответствующие последствия, поскольку конкурент "Эппл" компания "Самсунг" продает планшеты, совместимые с сетями четвертого поколения в Австралии.

Источник: R Sims (2012). Exploring the possibility of coordinating competition and consumer policy. Выступление на седьмом Сеульском международном форуме по вопросам конкуренции. 4 сентября.

23. Политика в области защиты прав потребителей обеспечивает, чтобы потребители были информированы надлежащим образом для принятия обоснованных решений и тем самым могли реализовывать имеющиеся у них возможности выбора и стимулировать конкуренцию. Однако поведенческая экономика позволяет предположить, что потребители субъективны в силу, в частности, таких факторов, как индивидуальная способность обрабатывать информацию (например, в случае избытка выбора), репрезентационное опосредование (видимая ценность как индикатор скрытой ценности), эффект установки (например, относительная полезность), стандартные и навязанные предпочтения, изменчивость предпочтений во времени (проецирование своего восприятия на других), чрезмерный оптимизм и боязнь потери. Эти субъективные факторы поведения сказываются как на политике в области конкуренции, так и на политике в области защиты прав потребителей. Субъективные факторы поведения потребителей указывают на важность управления спросом для обеспечения того, чтобы на рынках существовала конкуренция и чтобы рынки функционировали в интересах повышения благосостояния потребителей³⁰. Поэтому применительно к спросу политика должна быть направлена на то, чтобы потребители располагали необходимой информацией и могли анализировать ее для принятия обоснованных решений. Лучшими средствами для обеспечения того, чтобы потребители не были предрасположены к оценкам, в результате которых их решения и действия становятся ошибочными, являются меры по обеспечению соблюдения законодательства в области защиты прав потребителей, тщательный анализ рынка и эффективная информационно-просветительская деятельность³¹. Однако одной политики в области защиты прав потребителей недостаточно. Что касается различных аспектов предложения, то компании могут попытаться использовать субъективные факторы поведения потребителей в своих интересах и на-

³⁰ United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland, Office of Fair Trading, 2010, What does behavioural economics mean for competition policy?, имеется по адресу http://www.offt.gov.uk/shared_offt/economic_research/oft1224.pdf (дата посещения сайта 22 апреля 2014 года).

³¹ The Netherlands Authority for Consumers and Markets, 2013, Behavioural economics and competition policy, имеется по адресу <https://www.acm.nl/nl/download/publicatie/?id=11586> (дата посещения сайта 22 апреля 2014 года).

чать применять недобросовестную и антиконкурентную практику. Таким образом, для решения проблем, обусловленных субъективными факторами поведения потребителей, следует использовать законодательство и политику в области как конкуренции, так и защиты прав потребителей.

24. Вопросы обеспечения конкуренции и благосостояния потребителей могут вступать и в конфликт. Острая конкуренция может стать причиной недобросовестного или преступного поведения компаний с целью получения относительных конкурентных преимуществ по сравнению с конкурентами. Стремление к получению таких преимуществ явилось движущей силой сопряженного с риском поведения залезших в долги финансовых учреждений перед финансовым кризисом 2008 года³². Могут возникать ситуации, когда конкурентные рынки не функционируют в интересах потребителей, например в случае действия факторов внешнего порядка, особенно когда речь идет об экологически чистых товарах, а также об общественных ресурсах, например о рыбных ресурсах, и общественных товарах и услугах. В таких случаях для достижения целей в области защиты интересов потребителей необходимо регулирование со стороны правительства³³.

25. Могут возникать ситуации, когда политика в области конкуренции становится причиной возникновения новых проблем для потребителей и когда политика в области защиты прав потребителей имеет последствия для конкуренции, и это несмотря на то, что политика в этих двух областях имеет взаимодополняющий характер. Некоторые примеры таких ситуаций представлены ОЭСР³⁴. Например, новые вызовы для потребителей могут возникать в результате либерализации финансового сектора, дерегулирования предприятий коммунального хозяйства и либерализации сектора профессиональных услуг. Стимулы для участников рынка могут измениться, если они столкнутся с большей конкуренцией, и в этой связи возникнут проблемы в области защиты прав потребителей. На недавно либерализованных рынках компании-старожилы могут принять меры в целях удержания потребителей, сделав их переход к конкурентам более сложным или дорогостоящим, в то время как компании-новички могут задействовать агрессивный маркетинг для увеличения своей доли на рынке. Например, Орган по защите потребителей и рынков Нидерландов наложил штраф на одного нового, но агрессивного поставщика энергии за вводящую в заблуждение рекламу бесплатной доставки на дом³⁵. В таких обстоятельствах для защиты интересов потребителей необходимо сочетать краткосрочные цели с долгосрочными стратегиями. Обеспечение соблюдения законодательства по вопросам конкуренции может послужить интересам потребителей в краткосрочном плане, поскольку положит конец недобросовестной коммерческой практике, однако если меры будут слишком жесткими, новые участники рынка могут уйти с него, что сведет на нет достижение долгосрочной цели, которая состоит в формиро-

³² ME Stucke, 2013, Is competition always good?, *Journal of Antitrust Enforcement*, vol. 1, No. 1 (February 2013).

³³ UNCTAD, 2008, *The Effects of Anti-competitive Business Practices on Developing Countries and Their Development Prospects* (New York and Geneva, United Nations publication).

³⁴ OECD, 2008, The interface between competition and consumer policies, Global Forum on Competition.

³⁵ The Netherlands Authority for Consumers and Markets, 2011, Consumer authority penalizes Greenchoice for misleading doorstep selling, имеется по адресу <https://www.acm.nl/en/publications/publication/7460/Consumer-Authority-penalises-Greenchoice-for-misleading--doorstep-selling/> (дата посещения сайта 22 апреля 2014 года).

вании более конкурентных рынков, в большей мере отвечающих интересам потребителей³⁶. Например, обязательные для соблюдения стандарты на продукцию или запреты на сравнительную рекламу могут привести к уходу с рынка новых компаний с низкими издержками и дешевой продукцией³⁷. Требования в отношении транспарентности служат интересам потребителей, но могут стать причиной тайного сговора между компаниями. Достижение надлежащего баланса между краткосрочными и долгосрочными целями имеет чрезвычайно большое значение.

26. Одним из способов избежания конфликта между политикой в области конкуренции и политикой защиты прав потребителей является их координация для обеспечения согласованности в деле решения существующих на рынке проблем и выбора наиболее подходящих инструментов политики. В нижеследующей главе обсуждаются способы обеспечения потребителям больших выгод путем координации политики и правоприменения в области конкуренции и защиты интересов потребителей.

III. Способы увеличения выгод для потребителей от политики в области конкуренции

A. Координация политики в области конкуренции и политики защиты потребителей

27. Для устранения причин существующих на рынке проблем необходимо координировать политику и надлежащим образом комбинировать соответствующие меры политики. Независимо от институциональных рамок осуществления политики в области конкуренции и защиты прав потребителей одним из способов координации политики является усиление акцента на интересы потребителей как в законодательстве по вопросам конкуренции, так и в деятельности по пропаганде и обеспечению правоприменения в области защиты прав потребителей. Меры по обеспечению соблюдения законодательства в области конкуренции можно сочетать с мерами по расширению прав и возможностей потребителей. Добровольные меры и информационно-просветительская деятельность среди предприятий и потребителей могли бы дополнять правоприменительные действия. Кроме того, для инструктирования потребителей по вопросам смены поставщиков, в частности на регулируемых рынках, могли бы использоваться социальные сети и средства массовой коммуникации³⁸.

28. Усиление конкуренции может и не приводить к улучшению положения потребителей на рынках, где они не принимают обоснованных решений или не меняют поставщиков. У компаний может и не быть достаточных стимулов для конкуренции и, соответственно, предложения более качественных товаров и услуг, и поэтому они используют сложные схемы ценообразования, затрудняют процесс сравнения или занимаются вводящей в заблуждение рекламой. Рынок

³⁶ Материалы, представленные Нидерландами для круглого стола ЮНКТАД по вопросу о выгодах для потребителей от политики в области конкуренции, четырнадцатая сессия Межправительственной группы экспертов по законодательству и политике в области конкуренции. Женева, 8–10 июля 2014 года.

³⁷ OECD, 2008, The interface between competition and consumer policies, Global Forum on Competition.

³⁸ C Fonteijn, 2013, presentation at the European Competition and Consumer Day in Dublin, 24 May.

кредитных карт является примером той области, где такая практика может получить распространение одновременно с увеличением числа конкурентов³⁹. Выходом из такой ситуации является повышения эффективности координации политики. Исследования рынков могут позволить получить представление о проблемах, существующих в области конкуренции и защиты интересов потребителей, и способствовать решению выявленных проблем. Обеспечение соблюдения законодательства по вопросам конкуренции вместе с расширением прав и возможностей потребителей могут привести к тому, что потребители будут делать правильный выбор, а компании станут воздерживаться от недобросовестной практики и не будут злоупотреблять своим положением на рынке. Пример координации деятельности между органами, ведающими вопросами конкуренции и защиты прав потребителей, приведен в предыдущей главе во вставке 4.

29. Рынок денежных переводов представляет собой область, где координация политики имеет чрезвычайно большое значение, а уровень конкуренции является ключевым фактором, определяющим цены. Взимание более низкой платы способствует увеличению объема переводов и, таким образом, охвату тех, кто исключен из формальных финансовых систем, особенно в развивающихся и наименее развитых странах. Например, как отмечалось в записке секретариата, посвященной политике в области защиты прав потребителей и конкуренции, усиление конкуренции привело к снижению стоимости денежных переводов, осуществляемых из стран Группы 8⁴⁰. Однако для улучшения благосостояния потребителей в этой области необходима как политика в области конкуренции, так и политика защиты прав потребителей. Меры, предусматриваемые политикой в области конкуренции, включают упрощение доступа на рынок для финансовых учреждений и ограничение практики заключения соглашений о предоставлении исключительного права между компаниями, занимающимися денежными переводами, и агентами. В рамках политики защиты прав потребителей основное внимание следует уделять просвещению потребителей в целях повышения информированности отправителей переводов и, соответственно, усиления конкуренции. В некоторых случаях наряду с политикой в области конкуренции и защиты прав потребителей должны существовать и надлежащие рамки регулирования. В *Докладе о наименее развитых странах за 2012 год* заявляется: "В связи с поощрением конкуренции возникают вопросы регулирования, в частности необходимость обеспечения надежности и целостности систем переводов и недопущения злоупотребления этими системами (например, в целях отмывания денег), именно поэтому лишь регулируемым финансовым структурам обычно разрешается предоставлять услуги в области денежных переводов"⁴¹.

30. Недавно стала развиваться тенденция к передаче вопросов обеспечения соблюдения законодательства в области конкуренции и защиты прав потребителей в ведение одного учреждения с целью создания синергизма между этими двумя функциями. Например, в апреле 2013 года в Нидерландах на базе Органа по защите прав потребителей, Независимого органа по вопросам почты и теле связи и Органа по вопросам конкуренции был создан Орган по защите потребителей и рынков. Его основная цель состоит в повышении благосостояния потребителей и расширении возможностей для предприятий и потребителей. Другими примерами органов, которые одновременно отвечают за обеспечение со-

³⁹ ME Stucke, 2013, Is competition always good?, *Journal of Antitrust Enforcement*, 1(1).

⁴⁰ TD/B/C.I/EM/2.

⁴¹ UNCTAD, 2012, *The Least Developed Countries Report 2012: Harnessing Remittances and Diaspora Knowledge to Build Productive Capacities* (Geneva, United Nations publication).

блюдения законодательства в области конкуренции и защиты прав потребителей, являются Австралийская комиссия по вопросам конкуренции и защиты прав потребителей, недавно созданное в Соединенном Королевстве Управление по вопросам конкуренции и рынков и Федеральная торговая комиссия Соединенных Штатов.

31. В государствах, где вопросами конкуренции и защиты прав потребителей занимаются разные органы, существуют другие механизмы для налаживания сотрудничества. В 2012 году Административный совет по защите экономики (КАДЕ), орган, ведающий вопросами конкуренции в Бразилии, и Национальное агентство по защите прав потребителей (Сенакон) подписали соглашение о техническом сотрудничестве в целях обмена информацией и осуществления совместных мероприятий для усиления защиты прав потребителей и эффективной борьбы с нарушениями законодательства о конкуренции, затрагивающими интересы потребителей. В рамках этого соглашения орган, ведающий вопросами конкуренции, представляет информацию, полученную в ходе анализа проблем в области конкуренции в отдельных секторах, которые имеют последствия, для потребителей, информируют орган, ведающий вопросами защиты прав потребителей о своих решениях по делам о конкуренции, имеющим отношение к работе последнего, и сообщает о слияниях, которые могут затронуть интересы потребителей. В свою очередь орган, ведающий вопросами защиты прав потребителей, представляет по запросу органу по вопросам конкуренции информацию, взаимодействует с ним в целях определения и обеспечения принятия мер по привлечению к ответственности компаний, в отношении которых уже было проведено расследование и которые были признаны виновными в антиконкурентной практике, имеющей общенациональные последствия, и представляет органу по вопросам конкуренции любые свидетельства антиконкурентной практики⁴².

В. Согласованность политики в области конкуренции, защиты прав потребителей и регулирования

32. Для повышения благосостояния потребителей и обеспечения эффективности экономики необходима согласованная политика в области конкуренции, защиты прав потребителей и регулирования. Викерс и Ярроу подчеркивают важность политики в области конкуренции и регулирования для повышения эффективности экономики в период после приватизации и отмечают, что для эффективного функционирования конкурентных рынков продуктивных основополагающее значение имеет не собственность, а конкуренция. В случае отраслей, где преобладают естественные монополии, важнейшим фактором, влияющим на эффективность, является, по мнению авторов, политика в области регулирования. Например, опыт приватизации в Соединенном Королевстве показывает, что само по себе получение доступа на рынок не всегда ведет к эффективной конкуренции, для обеспечения которой, помимо приватизации, возможно, желательно и регулирование⁴³. Аналогичным образом председатель Австралийской комиссии по вопросам конкуренции и защиты потребителей заявил, что "дере-

⁴² Материалы, представленные Бразилией для круглого стола ЮНКТАД по вопросу о выгодах для потребителей от политики в области конкуренции, четырнадцатая сессия Межправительственной группы экспертов по законодательству и политике в области конкуренции. Женева, 8–10 июля 2014 года.

⁴³ J Vickers and G Yarrow, 1991, *Economic Perspectives on Privatization*, *Journal of Economic Perspectives*, 5(2).

гулирование никогда не означает отсутствие регулирования... В случае дерегулирования отраслей необходимость в мощном и эффективном регулировании конкуренции в масштабах всей экономики еще больше возрастает"⁴⁴.

33. В 1997 году в Бразилии приватизация поставщика телекоммуникационных услуг "Телебрас" посредством выдачи государственной концессии и создания Национального агентства по регулированию телекоммуникационных услуг (Анател) способствовала улучшению доступа потребителей к услугам. Эта структурная реформа была призвана содействовать обеспечению всеобщей доступности услуг, стимулированию конкуренции и технологическому развитию. После приватизации число мобильных телефонов на 100 жителей возросло с 2,7 в 1996 году до 99,9 в 2006 году и 268,3 в 2013 году⁴⁵. Во вставке 6 представлен еще один пример сочетания политики в области конкуренции с надлежащими мерами экономического регулирования в либерализованных секторах, которые будут выгодны для потребителей в долгосрочном плане.

Вставка 6: Австралия: Выгоды для потребителей от национальной политики в области конкуренции на дерегулированных рынках

В рамках своей национальной политики в области конкуренции, разработанной в 1995 году, Австралия провела общенациональные экономические реформы. Эта политика включала три основных элемента: анализ и изменение всех правил, ограничивавших конкуренцию, структурную реформу государственных монополий в целях облегчения конкуренции и предоставление третьим сторонам доступа к некоторым структурам, имеющим большое значение с точки зрения обеспечения конкуренции. Все эти элементы затронули прежние государственные предприятия общественного пользования и предусматривали приватизацию и дерегулирование. Выгоды для потребителей от этой политики в соответствующих секторах были, в частности, следующими:

- а) за период с начала 1990-х годов по 2004 год средние реальные цены на электроэнергию в Австралии снизились на 19%;
- б) в период 1996–2003 годов средняя плата за телекоммуникационные услуги снизилась на 29% для предприятий и на 17% для домашних хозяйств;
- в) во второй половине 1990-х годов тарифы на железнодорожные перевозки значительно сократились: на 8% в случае пшеницы и 42% в случае некоторых перевозок угля.

Кроме того, после дерегулирования в 2000 году средние розничные цены на молоко снизились в реальном выражении на 5%, несмотря на введение налога в размере 11 центов за литр с целью оказания помощи молочным фермам, находящимся в процессе перехода.

Источник: R Sims (2013). Driving prosperity through effective competition. Presented at the Mexico Forum, Mexico City. 8 January.

⁴⁴ R Sims, 2013, Driving prosperity through effective competition, presented at the Mexico Forum, Mexico City, 8 January.

⁴⁵ Материалы, представленные Бразилией для круглого стола ЮНКТАД по вопросу о выгодах для потребителей от политики в области конкуренции, четырнадцатая сессия Межправительственной группы экспертов по законодательству и политике в области конкуренции. Женева, 8–10 июля 2014 года.

34. Серес (2008 год) утверждает, что усиление конкуренции на прежних монополистических рынках, например электроэнергетики, газа и телекоммуникационных услуг, еще не дало потребителям тех выгод, на которые они могли бы надеяться. В одних случаях это обусловлено отсутствием надлежащего регулирования или достаточных полномочий в области регулирования, а в других – проблемами в области спроса, например информационной асимметрией, сложностью выбора, высокими издержками, связанными с проведением исследований и сменой поставщиков, и несовершенством процессов принятия решений. Поэтому Серес подчеркивает важность согласованности и координации политики в области конкуренции, защиты прав потребителей и регулирования⁴⁶. Например, опыт Венгрии в области либерализации рынка телекоммуникационных услуг свидетельствует о значении взаимодополняемости политики в этих областях для обеспечения потребителям тех выгод, которые они ожидали получить от либерализованных рынков. Из-за того, что меры по регулированию этого сектора в Венгрии были приняты с опозданием, а орган, ведавший вопросами регулирования, не располагал достаточными полномочиями в области обеспечения соблюдения соответствующих норм, процесс введения конкуренции на этом рынке был весьма медленным, а уже существовавшая на нем компания сохранила за собой доминирующие позиции. Как следствие, она злоупотребляла своим положением на рынке и применяла вводящую в заблуждение практику. Орган по вопросам конкуренции стал взаимодействовать с другими учреждениями в целях поощрения конкуренции и защиты прав потребителей. Однако механизм для оказания помощи в целях перехода на новых поставщиков отсутствовал, и потребители не смогли сделать этого. Это воспрепятствовало формированию конкуренции на рынке и не стимулировало уже существовавшую на рынке компанию предлагать более выгодные условия. Кроме того, могут возникать ситуации, когда либерализация не обеспечивает потребителям ожидаемые выгоды, и правительства возвращаются к регулированию. Пример такой ситуации представлен во вставке 7.

Вставка 7. Нидерланды: Либерализация не всегда создает выгоды для потребителей

После того как в Нидерландах в 2000 году был дерегулирован сектор такси, количество такси в стране увеличилось с 16 000 в 2000 году до 23 000 в 2002 году и 45 000 в 2009 году. Однако увеличение предложения не сопровождалось снижением цен на такси, которые за этот период возросли на 25%, притом что качество из-за острой конкуренции снизилось. Отношение к потребителям было агрессивным, а стоянки такси стали опасными местами ввиду конфликтов между водителями такси. Поэтому в 2011 году был принят новый закон, в соответствии с которым каждый водитель такси должен был регистрироваться в соответствующем органе.

Источник: Материалы, представленные Нидерландами для круглого стола ЮНКТАД по вопросу о выгодах для потребителей от политики в области конкуренции, четырнадцатая сессия Межправительственной группы экспертов по законодательству и политике в области конкуренции. Женева, 8–10 июля 2014 года.

35. Даже в случае конкуренции, существования надлежащих рамок регулирования и наличия у потребителей информации о товарах и услугах, они не всегда выбирают наилучший вариант. Это может быть обусловлено издержками

⁴⁶ KJ Cseres, 2008, What has competition done for consumers in liberalized markets?, *The Competition Law Review*, 4(2).

переключения, сложностью продукции и механизмами ценообразования. Издержки переключения включают затраты времени и финансовых ресурсов, затраты на обеспечение совместимости, особенно в технологически емких отраслях, затраты на обучение, затраты на смену контракта, например в случае программ для постоянных клиентов, затраты на исследования, включая время и усилия, издержки, обусловленные неопределенностью и психологические издержки, например в секторе медицинских услуг⁴⁷. Из-за издержек переключения потребители могут не достигнуть оптимальных результатов, при этом они возникают, когда пользователи, сменяющие поставщиков, несут затраты по сделкам или на обучение или денежные затраты⁴⁸. ОЭСР отмечает, что в банковском секторе переключение происходит довольно редко, что обусловлено высоким уровнем издержек переключения и связанной с этим неопределенностью⁴⁹. Информационная асимметрия приводит к увеличению издержек переключения, особенно на рынках ссудного капитала и кредитных карт.

36. Издержки переключения сказываются как на конкуренции, так и на потребителях. Поэтому правительствам и регулирующим органам необходимо понимать издержки переключения, с тем чтобы иметь возможности для эффективного поощрения конкуренции. В тех случаях, когда издержки переключения негативно сказываются на конкуренции и приводят к увеличению среднего уровня цен и, соответственно, нанесению ущерба интересам потребителей, органы по вопросам конкуренции и органы регулирования могут принимать необходимые меры в целях сокращения и ликвидации ущерба, который издержки переключения наносят потребителям. Важность понимания издержек переключения подчеркивается специалистами в области анализа в связи с развитием информационных технологий. Шапиро и Варьян (1999 год) заявляют, что никто не может эффективно конкурировать в условиях развития информационной экономики, если он не знает как выявлять, измерять и понимать издержки переключения и соответствующим образом строить свою стратегию⁵⁰. Знание и понимание издержек переключения необходимы не только предприятиям.

37. Опыт Нидерландов в области либерализации рынка электроэнергии показывает, что представления потребителям информации о существующих на рынке вариантах недостаточно для обеспечения удовлетворительных масштабов переключения на новых поставщиков услуг. В период с июля 2004 года, т.е. с момента либерализации рынка электроэнергии, по ноябрь 2007 года на новых поставщиков переключились лишь 14% потребителей. Это было обусловлено такими факторами, как административные трудности, а также время и затраты, связанные с получением доступа к сопоставимой информации, необходимой для принятия решений⁵¹. Сопоставимая информация предоставлялась потребителям как правительством, так и отрасли на веб-сайтах. Такой избыток информации может быть контрпродуктивным и даже вводить потребителей в заблуждение и, соответственно, препятствовать переключению. Информация не только должна

⁴⁷ United Kingdom, Office of Fair Trading, 2003, Switching Costs, Economic Discussion Paper 5, имеется по адресу http://www.offt.gov.uk/shared_offt/reports/comp_policy/oft655.pdf (дата посещения сайта 22 апреля 2014 года).

⁴⁸ P Klemperer, 2005, Switching costs, *The New Palgrave Dictionary of Economics*, имеется по адресу <http://www.paulklemperer.org/> (дата посещения сайта 22 апреля 2014 года).

⁴⁹ OECD, 2014, Role of Competition in Financial Consumer Protection, Competition Committee, 26 February.

⁵⁰ S Shapiro and H R Varian, 1999, *Information Rules: A Strategic Guide to the Network Economy*, Harvard Business School Press, Boston.

⁵¹ KJ Cseres, 2008, What has competition done for consumers in liberalized markets?, *The Competition Law Review*, 4(2).

предоставляться потребителям, но и быть доступной и управляемой. Такие примеры подтверждают мнение о важности координации и согласованности политики в области конкуренции, защиты прав потребителей и регулирования.

С. Расширение прав и возможностей потребителей

38. Правительства признают роль, которую играют информированные потребители, будучи движущими силами инноваций, повышения производительности и конкуренции. С тем чтобы стимулировать конкуренцию, потребителям необходима объективная, транспарентная, легко доступная и управляемая информация для принятия обоснованных решений, которые лучше всего отвечают их потребностям и интересам. В этом контексте меры по расширению прав и возможностей потребителей приобретают все большее значение в нынешних условиях, когда на рынок поступают новые и сложные изделия и услуги⁵². Расширить права и возможности потребителей можно путем их просвещения, а также обеспечения им доступа к информации и привития им умения правильно оценивать информацию для принятия оптимальных решений. На рынках с относительно более сложной продукцией расширение прав и возможностей потребителей может стать более эффективным средством решения проблем, чем регулирование. Опыт Органа Нидерландов показывает, что проблемы, выявленные на финансовых рынках, часто решаются путем расширения прав и возможностей потребителей, а не введения норм в отношении продукции или каких-либо других правил⁵³. На некоторых рынках, например на рынках энергоносителей и финансовых услуг, где смена поставщиков может потенциально сэкономить деньги потребителей и усилить конкуренцию между поставщиками, возможно, полезно использовать инструкторов⁵⁴.

39. Органы по вопросам конкуренции могут способствовать расширению прав и возможностей потребителей путем осуществления информационно-просветительской деятельности в координации с другими правительственными учреждениями. Например, Совет по вопросам конкуренции Республики Молдова способствовал расширению прав и возможностей потребителей в секторе телекоммуникационных услуг путем налаживания контактов с органом, ведающим вопросами регулирования в этом секторе, с целью предоставления потребителям информации о потоках информационного обмена и ценах на рынке Интернета⁵⁵. Другие правительственные учреждения также проводят работу в целях расширения прав и возможностей потребителей и решения проблемы нехватки информации путем ее предоставления. Начиная с июля 2008 года, Австралийская комиссия по ценным бумагам и инвестициям выполняет функции правительственного учреждения, отвечающего за вопросы финансовой грамотности. Будучи органом регулирования эта Комиссия занимается вопросами защиты потребителей от недобросовестного и незаконного поведения на рынках финансовых услуг и потребительских кредитов и создала веб-сайт, с помощью

⁵² OECD, 2010, *Consumer Policy Toolkit*, Paris.

⁵³ Материалы, представленные Нидерландами 17 февраля 2014 года для круглого стола ОЭСР о роли конкуренции в деле защиты потребителей финансовых продуктов. Февраль 2014 года.

⁵⁴ C Fonteijn, 2013, presentation at the European Competition and Consumer Day in Dublin, 24 May.

⁵⁵ World Bank Group, 2013, Announcing the winners of the 2013 competition advocacy contest, имеется по адресу <https://www.wbginvestmentclimate.org/advisory-services/cross-cutting-issues/competition-policy/winners-2013-competition-advocacy-contest.cfm> (дата посещения сайта 22 апреля 2014 года).

которого она информирует людей и помогает им принимать наиболее обоснованные решения для улучшения своего финансового положения.

IV. Вопросы для обсуждения

40. Предлагается, в частности, обсудить следующие вопросы:

а) Насколько важна независимость органов по вопросам конкуренции и защиты прав потребителей в деле обеспечения эффективного правоприменения и информационно-просветительской деятельности в интересах потребителей и в целях недопущения риска злоупотреблений?

б) Достаточно ли либерализации и дерегулирования ранее монополистических рынков для целей стимулирования конкуренции и обеспечения того, чтобы потребители реализовывали имеющиеся у них возможности выбора и извлекали выгоду от такой политики? Какая политика и меры необходимы для того, чтобы либерализация оправдала надежды потребителей?

в) Каким образом можно обеспечить согласованность политики в области конкуренции, защиты прав потребителей и регулирования, с тем чтобы представлять и защищать интересы потребителей? Какую роль могли бы играть органы по вопросам конкуренции в деле обеспечения такой согласованности?

г) Как лучше всего координировать политику в области конкуренции и политику защиты прав потребителей в целях повышения уровня их благосостояния? Каковы преимущества и недостатки наличия одного органа, одновременно отвечающего за обеспечение соблюдения законов в области конкуренции и защиты прав потребителей? Как обеспечивается координация политики между органами, разделяющими ведение вопросов конкуренции и защиты прав потребителей? Имеют ли институциональные рамки какое-либо значение для целей координации политики?
