



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

Distr.: General  
27 April 2015  
Russian  
Original: English

**Седьмая Конференция Организации  
Объединенных Наций по рассмотрению  
всех аспектов Комплекса согласованных  
на многосторонней основе справедливых  
принципов и правил для контроля  
за ограничительной деловой практикой**

Женева, 6–10 июля 2015 года

Пункт 6 b) предварительной повестки дня

**Рассмотрение предложений по улучшению и дальнейшему  
развитию Комплекса, включая международное сотрудничество  
в области контроля за ограничительной деловой практикой**

**Предложения по повышению эффективности  
использования результатов добровольных экспертных  
обзоров ЮНКТАД**

**Записка секретариата ЮНКТАД**

*Резюме*

В последние 10 лет (2005–2015 годы) ЮНКТАД разработала уникальную стратегию проведения экспертных обзоров политики в области конкуренции. Эти добровольные обзоры позволяют занимающимся вопросами конкуренции органам развивающихся стран проводить как самооценку, так и независимую оценку, которые помогают ЮНКТАД понять сильные и слабые стороны их систем конкуренции. ЮНКТАД содействует подготовке доклада, представляемого на рассмотрение компетентных органов других государств-членов, которые анализируют работу органа, проводящего добровольную оценку, и предлагают меры для совершенствования и укрепления институциональной и нормативной основы его функционирования. Более того, в качестве важнейшего практического дополнения ЮНКТАД предлагает стратегию по распространению результатов анализа/обзора в соответствующей стране среди всех участников экономической системы (органы законодательной и исполнительной власти, частный сектор и научные круги) и в целях завершения процесса активно сотрудничает с компетентным органом, пытаясь исправить выявленные слабые места в нормативных положениях, регулирующих вопросы конкуренции, и повысить эффективность их применения.

GE.15-08369 (R) 080615 080615



\* 1 5 0 8 3 6 9 \*

Просьба отправить на вторичную переработку 



Эта стратегия ЮНКТАД, предполагающая проведение коллегиальных обзоров, получила положительную оценку большинства государств-членов, принимавших участие в данном процессе. В то же время, опираясь на два внешних доклада о результатах работы за последние 10 лет, необходимо провести дискуссию, с тем чтобы проанализировать и предложить пути усовершенствования методологии проведения обзоров. Содержащийся в этих докладах анализ и мнение о них различных специалистов в данной области станут позитивным вкладом в работу по улучшению использования этого ценного инструмента ЮНКТАД в целях оказания более эффективной технической помощи, в большей степени ориентированной на потребности государств, заинтересованных в совершенствовании своих систем защиты и поощрения конкуренции.

## Содержание

	<i>Стр.</i>
I. Введение: роль ЮНКТАД в совершенствовании политики в области конкуренции в развивающихся странах .....	4
II. Добровольные экспертные обзоры политики в области конкуренции, проводимые ЮНКТАД.....	6
A. Смысл и цель проведения .....	6
B. Эксперты, проводящие коллегиальные обзоры .....	6
C. Процесс проведения добровольного экспертного обзора.....	7
D. Завершенные экспертные обзоры (2005–2014 годы) .....	8
III. Эволюция методологии добровольных экспертных обзоров, проводимых ЮНКТАД.....	11
IV. Рекомендации добровольных экспертных обзоров законодательства и политики в области конкуренции: сравнительный анализ и выводы.....	12
A. Различные виды рекомендаций .....	13
B. Последующая деятельность.....	15
V. Результаты и новые предложения .....	17
A. Результаты .....	17
B. Новые предложения.....	19
VI. Заключение .....	20

## **I. Введение: роль ЮНКТАД в совершенствовании политики в области конкуренции в развивающихся странах**

1. В рамках программы работы по вопросам политики в области конкуренции и защиты прав потребителей ежегодно оказывается содействие работе Межправительственной группы экспертов (МГЭ) по законодательству и политике в области конкуренции и, при наличии соответствующих решений, Специального совещания экспертов по защите прав потребителей; проводятся экспертные обзоры политики в области конкуренции; публикуется типовой закон ЮНКТАД о конкуренции и справочник по законодательству в области конкуренции; и осуществляются отраслевые и общеэкономические реформы политики в области конкуренции и защиты прав потребителей, которые ставят в равное положение компании и потребителей и повышают эффективность антимонопольной политики и политики, призванной защищать интересы потребителей. Высшим межправительственным органом, непосредственно связанным с этой работой, является Конференция Организации Объединенных Наций по рассмотрению всех аспектов Комплекса согласованных на многосторонней основе справедливых принципов и правил для контроля за ограничительной деловой практикой, которая проводится раз в пять лет.

2. Цель работы ЮНКТАД по вопросам политики в области конкуренции и защиты прав потребителей заключается в том, чтобы страны-партнеры пользовались плодами более активной конкуренции, открытых и состязательных рынков и частных инвестиций в ключевые секторы, и, в конечном счете, в повышении благосостояния потребителей.

3. Конкуренция и защита прав потребителей могут непосредственно играть важную роль в поощрении экономического роста и уменьшении бедности. Конкуренция стимулирует инновации, производительность и конкурентоспособность, содействуя формированию динамичной деловой среды. Это генерирует экономический рост и занятость, создавая возможности для малых и средних предприятий, устраняя барьеры, защищающие цепляющиеся за свое положение элиты, и уменьшая возможности для коррупции. Поэтому конкуренция повышает привлекательность страны для размещения в ней предприятий, давая импульс отечественным и иностранным инвестициям. Конкуренция является благом и для потребителей, поскольку она ведет к снижению цен, улучшению обслуживания и расширению потребительского выбора. В этом смысле конкуренция – это залог общего благосостояния потребителей.

4. Охрана прав потребителей отвечает интересам каждого из них, гарантируя им доступ к безвредным товарам, необходимой информации, позволяющей им делать осознанный выбор в соответствии с индивидуальными предпочтениями и потребностями, а также к действенным средствам правовой защиты. С потребителями, которые знают свои права и отстаивают их, приходится считаться, и они реже становятся жертвами злоупотреблений. Это непосредственно способствует повышению их благосостояния. Кроме того, это ставит в равные условия все предприятия, которым приходится соблюдать единый комплекс стандартов, что также способствует конкуренции.

5. Несмотря на выгоды от конкуренции, не является редкостью и антиконкурентная практика, имеющая двойное происхождение:

- Ограничивающие конкуренцию действия хозяйствующих субъектов. Речь идет о соглашениях между предприятиями, которые договариваются не конкурировать между собой (что, как правило, противоречит требованиям закона) и вступают с этой целью в картельные сговоры, фиксируют цены, делят рынки по территориальному признаку и т.д. Кроме того, предприятия могут создавать формальные, вполне законные объединения, например, советы по сбыту и кооперативы, которые на практике могут выполнять функции картелей.
  - Государственная политика, осложняющая конкуренцию. Государства нередко устанавливают ограничительные режимы лицензирования предприятий, работающих в определенных секторах или производящих определенную продукцию, например ресурсы для сельскохозяйственного производства (также как удобрения и сельскохозяйственные химикаты).
6. Особенно уязвимы перед антиконкурентной практикой развивающиеся страны: слабая инфраструктура для коммерческой деятельности и сложные механизмы регулирования и лицензирования затрудняют для компаний выход на эти рынки. Их политике, законодательству и системе регулирования зачастую не хватает прочной базы, а их правоприменительным органам – возможностей эффективно выявлять и искоренять многочисленные случаи антиконкурентной практики; при этом граждане и предприятия недостаточно хорошо осознают значение конкуренции, не пользуются своими правами и не выполняют свои обязанности.
7. Многие проблемы конкуренции все чаще приобретают трансграничный характер. Компании и производственно-сбытовые цепочки являются международными, а законодательство по вопросам конкуренции и правоприменительные органы – в основном национальными. Отдельным странам трудно бороться с антиконкурентной практикой на международном уровне, поскольку установление и обеспечение соблюдения правил конкуренции невозможны без сотрудничества на региональном и глобальном уровнях.
8. Цель политики в области конкуренции заключается в устранении препятствий на ее пути за счет применения комплекса рыночных норм, гарантирующих равные условия всем предприятиям. Успешное проведение политики в области конкуренции ведет к устранению антиконкурентных мер регулирования и неоправданных барьеров для конкуренции, создаваемых в результате проводимой государством политики. Антиконкурентной деловой практике препятствует и эффективная работа по обеспечению соблюдения правил ведения конкуренции.
9. Данной теме посвящены три группы документов. Первая содержит публикации, посвященные результатам конкретных исследований ЮНКТАД, и записки секретариата ЮНКТАД для МГЭ. Вторая группа включает отраслевые исследования, проведенные в рамках программы КОМПАЛ для Латинской Америки (можно получить по запросу), а третья – ряд других важных публикаций.

## **II. Добровольные экспертные обзоры политики в области конкуренции, проводимые ЮНКТАД**

### **A. Смысл и цель проведения**

10. ЮНКТАД придает особое значение добровольным экспертным обзорам законодательства и политики в области конкуренции (ЭОК). Такие обзоры, проводимые ЮНКТАД, вписываются в более широкие рамки Комплекса согласованных на многосторонней основе справедливых принципов и правил для контроля за ограничительной деловой практикой (Комплекс принципов и правил в области конкуренции Организации Объединенных Наций), принятого Генеральной Ассамблеей в 1980 году.

11. Коллегиальные экспертные обзоры представляют собой прошедшую проверку временем практику вынесения результатов исследовательской работы на рассмотрение других экспертов по данным вопросам, при этом обеспечивается, чтобы результаты проделанной интеллектуальной работы соответствовали стандартам, применяемым в данной конкретной области и в науке в целом. Практика экспертных обзоров постепенно вышла за рамки исследовательской работы и стала применяться также в сфере государственной политики.

12. ЮНКТАД приступила к проведению добровольных экспертных обзоров законодательства и политики в области конкуренции (ДЭО) в 2005 году, и в 2015 году будет отмечать десятилетний юбилей начала этой работы. ДЭО призваны повысить качество и эффективность механизмов осуществления политики в области конкуренции в государствах-членах. Обзоры предполагают тщательный анализ политики в области конкуренции, принципы которой закреплены в законодательстве о конкуренции, и оценку эффективности существующих учреждений и институциональных механизмов в деле обеспечения соблюдения законодательства о конкуренции.

13. Экспертные обзоры законодательства и политики в области конкуренции проводятся специализирующимися на этих вопросах экспертами из развитых и развивающихся стран с целью оказания технической помощи в разработке и осуществлении законодательства и политики в сфере конкуренции. В проводимых ЮНКТАД ЭОК первостепенное внимание уделяется развивающимся странам и анализируется влияние регулирующего конкуренцию законодательства на процесс экономического развития этих стран. Доклады о результатах экспертных обзоров представляются на ежегодной сессии Межправительственной группы экспертов (МГЭ) или на Конференции Организации Объединенных Наций по обзору, которые проходят в Женеве.

### **B. Эксперты, проводящие коллегиальные обзоры**

14. Страны-члены добровольно предлагают свои кандидатуры для участия в проведении экспертных обзоров, и ЮНКТАД, занимающийся вопросами конкуренции орган и соответствующее министерство заключают на этот счет неформальные договоренности.

15. ЮНКТАД определяет экспертов, которые могут принять участие в обзоре, и предлагает им создать группу для проведения такого обзора. В состав группы, как правило, входят три эксперта, но не больше пяти. Коллегиальные обзоры обычно проводят высокопоставленные должностные лица или уважае-

мые представители научных кругов из государств – членов ЮНКТАД. Термин "коллеги", как правило, означает людей, имеющих равные способности, статус, должность или вес. Развивающиеся страны, добровольно предлагающие свои кандидатуры для проведения обзоров, не испытывают недостатка в коллегих-экспертах среди государств – членов ЮНКТАД. Участие государств-членов, относящихся к различным категориям, позволяет собрать группу современных специалистов, объединенных общим интересом к проблемам конкуренции и вносящих дополнительный ценный вклад в этот процесс.

16. ЮНКТАД предоставляет секретариатскую, техническую и последующую помощь в связи с рекомендациями ДЭО. На первом этапе ЮНКТАД назначает группу по ДЭО, в которую входят независимый консультант и сотрудники ЮНКТАД, для проведения консультаций и подготовки проекта доклада о результатах обзора. На втором этапе ЮНКТАД занимается вопросами укрепления потенциала для проведения последующей работы, в том числе для выполнения принятых к исполнению странами рекомендаций (см. главу 3).

### **С. Процесс проведения добровольного экспертного обзора**

17. Процесс экспертных обзоров проводится в несколько этапов. ДЭО начинается с этапа консультаций, завершающегося подготовкой подробного проекта доклада о результатах экспертного обзора, который сторона, являющаяся объектом обзора, может проанализировать на предмет наличия фактических ошибок до завершения работы над ним. Второй этап – это этап оценки, представляющий собой интерактивный обмен мнениями между группой специалистов, проводящих обзор, и стороной, являющейся объектом обзора, на основе выводов, содержащихся в докладе о результатах обзора. Роль специалистов, проводящих обзор, носит консультативный характер и предполагает в первую очередь оказание помощи стороне, являющейся объектом обзора, в выявлении недостатков и поиске путей устранения имеющихся проблем. В ходе интерактивного обсуждения должностные лица из учреждения, которое является объектом обзора, могут прояснить выводы и рекомендации, изложенные в докладе о результатах обзора. Кроме того, другие страны-члены могут задать вопросы и сообщить дополнительную информацию по проблемам, поднимаемым в докладе о результатах обзора, опираясь на свой собственный опыт практической работы по защите конкуренции.

18. Следующим за оценкой этапом ДЭО является выявление областей и направлений, где можно добиться прогресса. На основе результатов этой работы ЮНКТАД подготавливает предложение по проекту в области укрепления потенциала для рассмотрения соответствующей страной и потенциальными финансирующими партнерами. Сильные стороны режима конкуренции той или иной страны служат подспорьем в выявлении передовой практики и обмене ею между государствами-членами. Этап, следующий за оценкой, во многом является результатом двух первых этапов, поскольку преимущества и недостатки режима конкуренции выявляются в ходе консультаций, а также на этапе оценки. Кроме того, этап оценки завершается обсуждением предстоящей работы, и именно в это время представляется предложение по проекту в области укрепления потенциала.

19. Еще один важный этап работы ЮНКТАД связан с распространением результатов экспертного обзора в стране-бенефициаре. В заключительном докладе о результатах оценки обычно предлагаются меры, касающиеся структуры органа и содержания законодательства по вопросам конкуренции (нормативно-

правовая основа), или же органу рекомендуются меры по применению действующего законодательства. В отдельных случаях могут существовать такие нормы регулирования и административные процедуры, которые применяются государственными и частными субъектами (министерствами, государственными компаниями, отраслевыми органами регулирования, профессиональными ассоциациями и т.д.) и которые создают реальные проблемы для функционирования определенных рынков (барьеры для входа на рынок или ограничения на ведение коммерческой деятельности).

20. После проведения экспертного обзора на сессии МГЭ в Женеве информация о его результатах распространяется в стране-бенефициаре. Высокопоставленная делегация ЮНКТАД посещает страну – объект обзора, где она проводит совещания высокого уровня со всеми заинтересованными сторонами (министерства и ведомства, деловые круги, торговые палаты, университеты и т.д.), подробно разъясняя результаты и рекомендации обзора и определяя, как работа по укреплению потенциала может помочь их выполнению. После окончания работы по распространению информации о результатах обзора секретариат ЮНКТАД и занимающийся вопросами конкуренции орган составляют план работы по устранению выявленных проблем. ЮНКТАД контролирует ход работы и оказывает поддержку и консультативную помощь в целях принятия необходимых мер.

21. Короче говоря, ДЭО ЮНКТАД завершают цикл деятельности по укреплению потенциала в развивающихся странах, который включает в себя такие этапы, как разработка основ политики в области конкуренции, подготовка законодательства по вопросам конкуренции, содействие разработке институциональной базы, подготовка кадров, рассмотрение конкретных дел и проведение экспертного обзора спустя 7–10 лет. ДЭО позволяют обратить внимание на проблемы, которые вскрылись в процессе применения законодательства и проведения политики в области конкуренции, помогая соответствующим учреждениям претворять в жизнь (опираясь на конкретный план технической помощи) рекомендованные и согласованные меры. (ЮНКТАД организует презентацию, освещающую процесс предстоящего экспертного обзора на примере Намибии и Сейшельских Островов.)

#### **D. Завершенные экспертные обзоры (2005–2014 годы)**

22. Начиная с 2005 года добровольные экспертные обзоры в рамках соответствующего механизма ЮНКТАД были проведены в 18 странах. Первыми органами, по которым был проведен обзор в 2005 году, стали Комиссия по добросовестной торговле Ямайки и Комиссия по монополиям и ценам Кении. Формальная оценка работы этих двух учреждений была проведена под эгидой пятой Конференции Организации Объединенных Наций по политике в области конкуренции, состоявшейся в Турции в ноябре 2005 года. Обзор по Ямайке проводила группа экспертов из Германии (Федеральное бюро по вопросам картелей), Индии (Комиссия по конкуренции) и Соединенного Королевства Великобритании и Северной Ирландии (Управление по добросовестной торговле), а по Кении – эксперты из Южной Африки (Суд по делам, связанным с конкуренцией), Швейцарии (Государственный секретариат по экономическим вопросам) и Турции (Управление по вопросам конкуренции).

23. Экспертный обзор работы туниских органов по вопросам конкуренции прошел в 2006 году. Формальная оценка была проведена в Женеве 2 ноября 2006 года в ходе седьмой сессии Межправительственной группы экспертов по

законодательству и политике в области конкуренции. В состав проводящей обзор группы экспертов вошли представители Бельгии (Кассационный суд), Бразилии (Административный совет по защите экономики – КАДЕ), Кении (Комиссия по монополиям и ценам), Марокко (бывший директор органа по вопросам конкуренции) и Португалии (Управление по конкуренции).

24. Обзор по Западноафриканскому экономическому и валютному союзу (ЗАЭВС), Бенину и Сенегалу прошел в 2007 году. В соответствии со статьями 88–90 Дакарского договора 1994 года государства – члены ЗАЭВС должны обеспечить соблюдение правил конкуренции ЗАЭВС. В ходе экспертного обзора ЗАЭВС была изучена эффективность институциональных механизмов обеспечения соблюдения правил конкуренции ЗАЭВС в двух государствах-членах (Бенин и Сенегал), которые добровольно согласились на этот экспертный обзор и которые находятся на разных уровнях развития. До принятия правил конкуренции на уровне ЗАЭВС в Бенине не было своего национального законодательства в данной области, и в стране не существует независимой структуры, которая занималась бы этими вопросами; связанными с конкуренцией делами в Бенине занимается один из директоров министерства промышленности и торговли. В Сенегале до принятия правил конкуренции ЗАЭВС существовали как национальное законодательство по вопросам конкуренции, так и соответствующий независимый орган (Национальная комиссия по конкуренции).

25. Добровольный экспертный обзор законодательства и политики в области конкуренции Коста-Рики был проведен во время девятой сессии МГЭ в 2008 году. Закон о конкуренции и защите прав потребителей Коста-Рики был принят в 1994 году, и за 12 лет существования органа по вопросам конкуренции ему приходилось сталкиваться с деловой практикой, которая, несмотря на то, что оказывает ограничительное влияние на конкуренцию, не предусмотрена в законодательстве. Рассматривались и институциональные вопросы, поскольку по закону Комиссия по поощрению конкуренции Коста-Рики (КОПРОКОМ) подчиняется министерству экономики. В этой связи в ходе экспертного обзора были изучены вопросы, касающиеся независимости комиссии, инструментов расследования и пути реформирования законодательства. Обзор деятельности КОПРОКОМ проводили эксперты из занимающихся вопросами конкуренции органов Бразилии (КАДЕ), Канады (Бюро вопросам по конкуренции), Чили (Суд по защите свободной торговли), Мексики (Федеральная комиссия по экономической конкуренции) и Соединенных Штатов Америки (министерство юстиции и Федеральная торговая комиссия Соединенных Штатов). ЮНКТАД также изучила возможности для продвижения вперед в решении вопросов, возникших в связи с экспертной оценкой и обсуждением, и представила конкретное предложение о дальнейшей технической помощи в рамках программы КОМПЛА.

26. Экспертный обзор индонезийского органа по вопросам конкуренции КППУ был проведен на десятой сессии Межправительственной группы экспертов в 2009 году. Закон о конкуренции Индонезии был принят в 1999 году, и в ходе обзора эксперты уделили особое внимание правоприменительной практике и стратегиям активизации пропаганды конкуренции.

27. В 2010 году был проведен экспертный обзор законодательства и политики в области конкуренции Армении, в ходе которого особое внимание было уделено экономическим реформам и экономическому развитию в целом. Проведенные в рамках экспертного обзора семинары и рабочие совещания вызвали живой интерес у организаций гражданского общества, групп потребителей и ассоциаций СМИ, которые оказывают все более сильное давление на занимающийся

вопросами конкуренции орган, требуя от него лучше выполнять свои функции и тем самым содействуя привлечению внимания к политике в области конкуренции и к необходимости ее эффективного претворения в жизнь.

28. В ходе экспертного обзора Сербии в 2011 году поднимались такие вопросы, как переговоры о вступлении в Европейский союз и присоединение к ВТО. В недавно выпущенном в Сербии докладе отмечается, что, несмотря на бесспорный прогресс в правовом регулировании работы комиссии, необходимо и далее укреплять ее административный и институциональный потенциал, непрерывно повышать квалификацию ее сотрудников в интересах повышения эффективности их работы и уделять особое внимание наращиванию институционального и кадрового потенциала учреждения, с тем чтобы оно могло проводить заслуживающий доверия экономический анализ, своевременно выявляя препятствия для конкуренции на рынке.

29. В 2012 году был проведен первый трехсторонний обзор (Замбия, Зимбабве и Объединенная Республика Танзания), а также ДЭО Монголии.

30. Мнения экспертов относительно целесообразности проведения трехстороннего обзора по Замбии, Зимбабве и Объединенной Республике Танзания разделились. Некоторые эксперты отмечали, что Замбия и Объединенная Республика Танзания имеют более передовые органы, занимающиеся вопросами конкуренции, и режимы в этой области и что эти три страны относятся к разным торговым блокам, имеющим свои собственные органы по надзору за конкуренцией. В то же время, по мнению других экспертов, вышеупомянутые факторы не должны препятствовать проведению региональных обзоров, поскольку три упомянутые соседние страны должны сотрудничать в вопросах конкуренции и поскольку все они являются членами Сообщества по вопросам развития стран юга Африки (САДК). Члены САДК подписали меморандум о региональном сотрудничестве в вопросах конкуренции и защиты прав потребителей, и последние события в САДК свидетельствуют об обоснованности трехстороннего подхода.

31. В Монголии назначение новых членов совета органа по вопросам конкуренции во время проведения экспертного обзора и создание автономного государственного закупочного органа служат демонстрацией того, что в результате экспертного обзора правительство стало уделять больше внимания улучшению основ политики в области конкуренции.

32. На тринадцатой сессии МГЭ в июле 2013 года экспертные обзоры были посвящены Никарагуа, Пакистану и Украине.

33. В Никарагуа в октябре 2013 года было проведено рабочее совещание, посвященное распространению информации о рекомендациях экспертного обзора. По мнению занимающегося вопросами конкуренции органа, экспертный обзор позволил ему обсудить с членами парламента различные варианты реформирования закона 601, а с членами Верховного суда – его правовую практику в области конкуренции.

34. Украинская политика в области конкуренции в последние годы развивалась стремительно. В последнее время ведущие эксперты по вопросам конкуренции высоко оценивали решительные действия Антимонопольного комитета Украины, которые отчасти, безусловно, были связаны с перспективами заключения соглашения об ассоциации с Европейским союзом.

35. В Пакистане налицо признаки ширящегося осознания выгод и роли политики в области конкуренции. Этому, по всей видимости, способствовала более активная информационно-просветительская работа органа, занимающегося вопросами конкуренции.

36. В 2014 году в ходе четырнадцатой сессии Межправительственной группы экспертов по законодательству и политике в области конкуренции были проведены экспертные обзоры Намибии, Сейшельских Островов и Филиппин.

37. По мнению всех тех, кто участвовал в проведении экспертных обзоров ЮНКТАД, этот процесс играет важнейшую роль в совершенствовании законодательства и политики в области конкуренции в соответствующих странах. Благодаря богатому опыту взаимодействия с занимающимися вопросами конкуренции органами развивающихся стран и упору на аспекты развития проводимые ЮНКТАД ЭОК позволяют теснее увязать политику в области конкуренции с задачами развития. Особая организация процесса проведения экспертных обзоров ЮНКТАД является одной из причин, по которым страны стремятся добровольно проводить такие обзоры.

### **III. Эволюция методологии добровольных экспертных обзоров, проводимых ЮНКТАД**

38. С 2005 года ЮНКТАД ежегодно проводит один или несколько экспертных обзоров деятельности занимающихся вопросами конкуренции органов развивающихся стран. Для проведения экспертного обзора к странам предъявляются следующие требования:

- наличие нормативно-правовой основы по вопросам конкуренции;
- не менее чем трех-четырёхлетний опыт ее применения; и
- добровольное согласие на проведение оценки независимыми экспертами и органами из других стран, регионов и международных организаций.

39. Первоначально использовавшаяся для оценки деятельности соответствующего органа методология заключалась в проведении самостоятельной оценки и одновременно с этим в выборе 1–2 независимых экспертов для подготовки независимого доклада на основе ответов на направленный официальным органам вопросник, результатов анализа правовой и институциональной основы и бесед с политическими, экономическими и общественными лидерами страны.

40. Этот подход к проведению оценки претерпел изменения: в нем появилось больше аналитических элементов, помогающих сосредоточиться на более традиционных проблемах государственной политики. Так, в 2012 году ЮНКТАД впервые провела трехсторонний экспертный обзор по трем соседним странам: Замбии, Зимбабве и Объединенной Республике Танзания, – используя иную, более сложную методологию. В ходе этого экспертного обзора страны вместо самооценки оценивали деятельность друга (каждый орган анализировал состояние дел в двух соседних странах), и эти оценки дополнялись докладами независимых экспертов. Цели новой методологии заключались в том, чтобы глубже изучить состояние жизненно важных систем и, кроме того, найти возможности для синергизма и решения одновременно для нескольких систем конкуренции, связанных географической близостью и торгово-экономическими отношениями.

41. В 2014 году в процессе проведения оценки ситуации в Фиджи и Папуа-Новой Гвинее (результаты которой будут представлены в ходе седьмой Конференции по обзору) ЮНКТАД использовала новую методику. В процессе совместного экспертного обзора для двух соседних стран, имеющих тесные торговые и экономические связи, было проведено три различных анализа. Во-первых, каждый орган самостоятельно оценил состояние своей системы. Во-вторых, были проведены взаимные оценки. В-третьих, два независимых эксперта представили окончательную оценку для двух стран. Такая методология дала очень интересные результаты, позволив оценить состояние (подготовить соответствующие доклады) национальных систем с трех точек зрения и четче выделить те компоненты систем конкуренции обеих стран, которые нуждаются в корректировке или совершенствовании.

42. Стремясь к постоянному совершенствованию процедур экспертных обзоров, ЮНКТАД намерена создать такие механизмы, которые можно будет адаптировать к условиям каждой конкретной страны, добровольно предложившей провести оценку национальной или региональной системы. Цель заключается в том, чтобы досконально разобраться во всех деталях и недостатках, с тем чтобы реально и существенно усовершенствовать нормативно-правовую основу и практические возможности ее применения в этих странах.

#### **IV. Рекомендации добровольных экспертных обзоров законодательства и политики в области конкуренции: сравнительный анализ и выводы**

43. В 2014 году ЮНКТАД провела две внешние оценки, цель которых заключалась в том, чтобы системно и объективно проанализировать механизм ЭОК ЮНКТАД и определить пути его совершенствования в точки зрения структуры, управления проектами, практической работы и эффективности. Наглядным примером значимости механизма может служить успешный опыт выполнения рекомендаций ЭОК.

44. Что касается структуры самого процесса ЭОК, то анализ докладов показал, что многоэтапный процесс организации экспертного обзора подходит и отвечает целям этого механизма. По мнению большинства стран, ЭОК носят всесторонний характер и охватывают значительную часть актуальных вопросов, касающихся, в частности, законодательства, административных аспектов законодательства и политики в области конкуренции, оперативных вопросов, полномочий занимающихся вопросами конкуренции органов по проведению исследований и их процедур принятия решений в целом. Большинство этих органов считают, что ЭОК в целом способствуют совершенствованию законодательства и политики в сфере конкуренции, а также повышению роли занимающихся вопросами конкуренции органов, в частности благодаря аналитическому и критичному подходу к формулированию рекомендаций. Кроме того, они признают такое преимущество ЭОК, заключающееся в их способности учитывать влияние законодательства и политики в сфере конкуренции на процесс развития, а также специфику развивающихся стран.

45. В то же время некоторые респонденты обратили внимание на отдельные недостатки ЭОК, которые ЮНКТАД следует устранить для повышения эффективности механизма в целом. По мнению ряда стран, одно из слабых мест экспертных обзоров заключается в том, что в процессе их проведения законодательство и политика страны в области конкуренции рассматриваются чисто с

технической точки зрения. Хотя роль технической помощи странам в выполнении рекомендаций невозможно переоценить, страны, в которых был проведен обзор, отмечают, что в силу технической направленности ЭОК не всегда присутствует понимание того, что не все проблемы можно решить за счет технической помощи. Это особенно актуально тогда, когда трудности в процессе выполнения рекомендаций и правоприменительной деятельности, а также препятствия, стоящие перед занимающимися вопросами конкуренции органами, связаны с институциональными рамками законодательства и политики в области конкуренции и их устранение во многом зависит от политической воли властей страны. В этой связи ряд стран отметили, что ЮНКТАД следует уделять внимание не только технической стороне экспертных обзоров и процесса выполнения их рекомендаций, но и активнее вести пропагандистскую работу среди правительств соответствующих стран, с тем чтобы работа по выполнению рекомендаций реально подкреплялась политической волей.

46. В целом эксперты обратили внимание на то, что в докладах о результатах экспертных обзоров не учитывается время, необходимое органам по вопросам конкуренции и странам – объектам обзора для выполнения рекомендаций. При составлении докладов по итогам экспертных обзоров следует помнить, что внесение поправок и изменений в законодательство и политику в области конкуренции является длительным процессом, на практике требующим много времени. Действительно, изменение законодательства и/или институциональных и судебных систем стран иногда является многоступенчатым процессом, занимающим много времени. В ходе подготовки докладов по итогам экспертных обзоров этот факт следует учитывать при разработке рекомендаций, с тем чтобы они в полной мере соответствовали конкретным реалиям. Таким образом, в процессе формулирования рекомендаций экспертных обзоров необходимо руководствоваться долгосрочными перспективами.

## **А. Различные виды рекомендаций**

47. В подготовленных для стран докладах были сформулированы рекомендации, направленные на изменение положений законодательства, методов работы и даже политических санкций и средств правовой защиты, применяемых органами, занимающимися вопросами конкуренции. Самые актуальные из них касаются вопросов, упоминаемых в настоящем подразделе.

### **1. Рекомендации, касающиеся анализа слияний**

48. Бытует ошибочное мнение о том, каких целей можно добиться и какие выгоды можно получить, контролируя слияния. Общественность нередко считает, что цель регулирования слияний заключается в предотвращении роста и повышении конкурентоспособности предприятий. Неверно считать, что законодательство в области конкуренции направлено на борьбу со слияниями, поскольку его цель заключается не в предотвращении слияний как таковых, а в том, чтобы гарантировать сохранение на рынках достаточной конкуренции после слияний. Набор предлагаемых реформ зависит от страны. Например, в ходе проведения экспертных обзоров по Индонезии и Кении подчеркивалась необходимость повысить пороговые уровни для направления уведомлений. Это позволит избежать нерационального расходования ресурсов и даст органам, занимающимся защитой конкуренции, возможность сосредоточиться на делах, сопряженных с большей угрозой для конкуренции. Во время проведения экспертного обзора в Коста-Рике действовала система факультативной подачи уведомлений, которая дополнялась оценкой операций по слиянию и анализом их последствий

с помощью других норм регулирования конкуренции уже после завершения слияний. Коста-риканский орган по вопросам конкуренции (КОПРОКОМ) заявлял, что такая система снижает его роль в анализе слияний. Сделанные в рамках экспертного обзора рекомендации и выводы помогли этому органу заручиться поддержкой правительства и других заинтересованных кругов для принятия новых положений о контроле за слиянием. В других случаях страны отказываются выполнять рекомендации. Так, Ямайка не согласилась с рекомендациями экспертного обзора и до сих пор не контролирует слияния.

## **2. Рекомендации, касающиеся пропаганды конкуренции**

49. В адрес всех стран, по которым были проведены обзоры, были сформулированы рекомендации активизировать пропаганду конкуренции и укоренить истинную культуру конкуренции. Пропаганда конкуренции относится к главным задачам учреждений по вопросам конкуренции. Органам, занимающимся вопросами конкуренции в развивающихся странах, особенно важно доводить информацию о преимуществах конкуренции до сведения общественности и гражданского общества, поскольку цели законодательства и политики в сфере конкуренции не всегда правильно понимаются и отражаются в политических дискуссиях. В то же время этим органам сложно добиться достаточного влияния и известности для того, чтобы заниматься пропагандой конкуренции. Страны, в которых был проведен экспертный обзор, в целом согласились с тем, что обзор оказал позитивное и стимулирующее влияние на осуществление мер и инициатив, связанных с пропагандой конкуренции. Экспертный обзор помог занимающимся вопросами конкуренции органам заявить о себе и добиться признания общества в целом и конкретных заинтересованных кругов – университетов, СМИ, судебных органов и торговых палат – в частности.

## **3. Рекомендации, касающиеся полномочий органов, занимающихся вопросами конкуренции, по проведению расследований**

50. Качество правоприменительной работы занимающихся вопросами конкуренции органов зависит от наличия у них возможностей проводить эффективные и результативные расследования. В законе должно быть четко прописано, какие инструменты для проведения расследований имеются в распоряжении таких органов в целях выполнения ими своего мандата. Четкое законодательное оформление таких полномочий гарантирует правовую определенность, соблюдение принципа защиты законных ожиданий и их эффективное использование в отношении хозяйствующих субъектов. Некоторым странам, по которым проводилась оценка, было рекомендовано существенно расширить арсенал инструментов для проведения расследований, имеющихся в распоряжении органов, занимающихся вопросами конкуренции. Страны различаются как по набору рекомендованных мер, так и по конкретным результатам выполнения рекомендаций.

## **4. Рекомендации, касающиеся определения приоритетности дел в целях эффективного распределения ресурсов**

51. Определение приоритетов в работе и эффективное распределение ресурсов имеют важнейшее значение для качественного выполнения органами, занимающимися вопросами конкуренции, своих функций. Определение приоритетов имеет особое значение в развивающихся странах с учетом дефицита ресурсов в распоряжении их органов. Органы, осуществляющие надзор за конкуренцией, по-разному определяют приоритеты и распределяют ресурсы в зависимости от предоставленных им полномочий и требований закона о конкуренции.

52. В некоторых странах процедура определения приоритетности рассматриваемых органом по вопросам конкуренции дел закреплена в законе (Индонезия), однако это можно делать и менее формально, не прибегая к законодательным инструментам, как, например, в Коста-Рике. Рекомендации другим странам носили более целенаправленный характер и были связаны с чрезмерным акцентом в законе о конкуренции на защиту прав потребителей (Ямайка).

#### **5. Рекомендации, касающиеся превентивного воздействия санкций за нарушение закона о конкуренции**

53. Для того чтобы эффективно применять закон о конкуренции и следить за соблюдением его требований, занимающиеся вопросами конкуренции органы должны иметь в своем арсенале набор санкций за нарушение положений законодательства и средств правовой защиты в целях содействия уважению закона. Санкции, налагаемые на нарушающих правила конкуренции хозяйствующих субъектов, должны быть достаточно строгими для оказания действенного превентивного воздействия как на нарушителей, так и на других участников рынка, удерживая их от антиконкурентной практики. В то же время тот факт, что санкция должна играть профилактическую роль, не означает, что она не должна быть соразмерна правонарушению. Кроме того, санкции, особенно в форме денежных штрафов, не должны быть чрезмерными. Наконец, неплохо иметь в распоряжении и инструменты, содействующие соблюдению требований закона (программы смягчения санкций в обмен на сотрудничество).

54. В рекомендациях некоторым странам подчеркивалась необходимость увеличения размера штрафов и использования санкций, альтернативных денежным штрафам. Во всех странах, которым были адресованы такие рекомендации, в настоящее время ведется пересмотр нормативных положений о конкуренции, с тем чтобы сделать больший упор на штрафные санкции (Индонезия, Коста-Рика и Тунис).

55. Хотя в докладах о результатах экспертных обзоров в целом подчеркивается профилактическое значение штрафных санкций, на сегодняшний день ни одна из стран, по которым были проведены обзоры, не выполнила рекомендации должным образом. При этом следует обратить внимание на предпринимаемые ими серьезные усилия, поскольку все три страны в настоящее время пересматривают и корректируют свои законы и политику в области конкуренции, с тем чтобы отразить в них пожелания рекомендаций.

### **В. Последующая деятельность**

56. Последующая деятельность включает распространение материалов докладов об экспертных обзорах, а также оказание ЮНКТАД помощи странам, по которым были проведены обзоры, в укреплении потенциала и технической помощи. Эти последующие мероприятия являются важной составной частью проводимых ЮНКТАД экспертных обзоров.

#### **1. Распространение материалов**

57. Все страны обращали также внимание на важность распространения материалов докладов об экспертных обзорах, в частности отдельных вытекающих из доклада рекомендаций. Действительно, процесс экспертных обзоров и доклады о них помогают привлечь внимание к деятельности органов, занимающихся вопросами конкуренции, а также органов регулирования, позволяя им тем самым вести более эффективную пропаганду конкуренции.

## 2. Укрепление потенциала и техническая помощь

58. ЭОК представляют собой одно из основных направлений деятельности ЮНКТАД по оказанию технической помощи. Для того чтобы помочь странам, по которым были проведены экспертные обзоры, в выполнении различных рекомендаций, содержащихся в докладах об обзорах и предлагающих возможные пути совершенствования разработки и применения законодательства по вопросам конкуренции, ЮНКТАД организует для стран – объектов обзоров и их органов, занимающихся вопросами конкуренции, различные мероприятия по укреплению потенциала, оказанию технической помощи и подготовке кадров. Тем самым ЮНКТАД вносит вклад в укрепление потенциала органов по вопросам конкуренции, необходимого для осуществления ими своих мандатов и выполнения ими своих функций.

59. Опрошенные органы по вопросам конкуренции в целом признали, что процесс экспертных обзоров сам по себе способствовал и продолжает способствовать укреплению потенциала органов для выполнения их мандатов, углубляя понимание сильных и слабых сторон национального законодательства и политики в области конкуренции и механизма их осуществления. По мнению большинства стран, последующую деятельность по итогам экспертных обзоров – укрепление потенциала и техническую помощь – следует расширять. С точки зрения некоторых органов, деятельность которых стала предметом обзора, укрепление потенциала и техническая помощь тесно связаны между собой, и укрепление потенциала напрямую связано с технической помощью, оказываемой ЮНКТАД. По мнению других, укрепление потенциала существенно отличается от технической помощи и не является ее производной, а напрямую связано с процессом экспертных обзоров в целом.

60. Что касается качества помощи, то занимающиеся вопросами конкуренции органы отмечали, что одна из главных причин обращений стран к ЮНКТАД с просьбами о проведении экспертных обзоров их законодательства и политики в области конкуренции заключается в том, что они прекрасно осознают всю глубину и качество таких обзоров в целом, которые имеют для них большое значение. Составляемые по итогам экспертных обзоров доклады используются для внесения изменений в законодательство (во всех странах, хотя на сегодняшний день главным образом для подготовки новых законопроектов), просветительской работы (например, в Индонезии и Никарагуа), разработки новых программ подготовки кадров (в Зимбабве) и т.д.

61. Экспертные обзоры ЮНКТАД помогли лучше осознать необходимость организации учебных мероприятий и деятельности по укреплению потенциала для других заинтересованных сторон, имеющих отношение к законодательству и политике в области конкуренции, такие как судебные органы, занимающиеся нарушениями законодательства в области конкуренции, частные юридические компании, министерства, научные и высшие учебные заведения, журналисты и сотрудники СМИ в целом. Дающие толчок подобной деятельности доклады по итогам экспертных обзоров уже помогли организовать такие мероприятия для некоторых из этих заинтересованных сторон. Они были организованы ЮНКТАД в сотрудничестве с национальными органами по вопросам конкуренции как для их собственных сотрудников, так и для других заинтересованных сторон, например для представителей судебных инстанций.

62. ЮНКТАД организовывала многочисленные учебные мероприятия для местных чиновников и совместные региональные и субрегиональные мероприятия, а также рабочие совещания по вопросам законодательства и политики в области конкуренции для сотрудников органов, занимающихся данными вопро-

сами, в том числе в формате обсуждений "за круглым столом". Организуя такие рабочие совещания, ЮНКТАД тесно сотрудничает с другими национальными органами и имеющими отношение к конкуренции заинтересованными сторонами, которые накопили более богатый опыт в вопросах законодательства и политики в области конкуренции, чем учреждения, ставшие объектом обзора.

63. Важным компонентом деятельности по укреплению потенциала являются также ознакомительные поездки. Они дают возможность занимающимся вопросами конкуренции органам наладить взаимообогащающий обмен мнениями о передовой практике, а органам из развивающихся стран – глубже ознакомиться с законодательством по вопросам конкуренции в целом и с конкретной антиконкурентной практикой в частности.

64. Наглядным примером продолжающейся практической работы по итогам ЭОК может служить опыт ЗАЭВС. Для оказания ЗАЭВС содействия в выполнении рекомендаций доклада, подготовленного по итогам экспертного обзора, в 2008 году было подписано различное соглашение между ЗАЭВС и ЮНКТАД. В соответствии с этим соглашением в ряде государств-членов ЗАЭВС на высоком уровне были организованы рабочие совещания, посвященные институциональным, законодательным и процедурным вопросам и проблемам. По итогам проведенных консультаций был подготовлен доклад "Пересмотр институционального механизма для применения общих правил конкуренции ЗАЭВС" ("Study on the revision of the institutional framework of the implementation of the WAEMU's community competition rules"), который был представлен государствам – членам ЗАЭВС в апреле 2012 года. За презентацией доклада последовали консультации с государствами-членами, и в 2013 году к сессии МГЭ ЮНКТАД были приурочены совещания высокого уровня между национальными экспертами государств-членов. Результаты официальной работы ЗАЭВС по выполнению рекомендаций ЭОК необходимо будет вновь проанализировать после того, как заключительная процедура консультаций по новым мерам будет завершена и члены ЗАЭВС и национальные заинтересованные стороны должным образом обеспечат их практическую реализацию.

65. Впоследствии странам, прошедшим процедуру ЭОК, может быть оказана техническая помощь в выполнении рекомендаций доклада о результатах экспертного обзора, которая особенно ценна для развивающихся стран, не имеющих, как правило, возможности выделять достаточные ресурсы на законодательство и политику в области конкуренции. Все без исключения респонденты указали на то, что одна из главных причин их согласия на проведение добровольного экспертного обзора ЮНКТАД заключается в том, что участники таких обзоров могут рассчитывать на значительную техническую помощь в рамках этого механизма.

## **V. Результаты и новые предложения**

### **A. Результаты**

66. Доклады о результатах экспертных обзоров использовались для внесения изменений в законодательство (во всех странах, хотя на сегодняшний день главным образом для подготовки новых законопроектов), просветительской работы и разработки новых программ подготовки кадров.

67. Цель экспертных обзоров заключается в том, чтобы подробно проанализировать нормативно-правовые и институциональные рамки работы органов, занимающихся вопросами конкуренции, и эффективность их практического применения. В этом смысле в деятельности органов по вопросам конкуренции можно выделить два главных направления:

- смежные функции по надзору за функционированием рынка, ориентированные главным образом на коммерческих субъектов (антитрестовская политика и контроль за слияниями). В этой области важно анализировать критерии определения приоритетности дел, а также процедуры проведения исследований, расследований и принятия решений по делам. Это должно помогать органам в оперативном получении доступа к информации и обмене ею, а также в обеспечении уважения и соблюдения прав ответчиков;
- участие в решении задач, возложенных на правительство и законодательные органы и связанных с законотворческой деятельностью. Действительно, нормативно-правовая деятельность очень важна для функционирования рынков. Цели некоторых норм регулирования могут идти вразрез с принципом свободного рынка, если они устанавливают барьеры для доступа на рынок и ограничения для хозяйственной деятельности. Важно, чтобы при разработке новых правил (регулирование и охрана городской среды, требования к безопасности, охране здоровья, качеству и т.д.) органы регулирования руководствовались принципом свободной конкуренции и устанавливали ограничения на деятельность компаний лишь тогда, когда они абсолютно необходимы для достижения поставленных целей и соразмерны им.

68. Процесс проведения экспертных обзоров законодательства и политики в области конкуренции в развивающихся странах высоко оценивают за его профессионализм и практические рекомендации, дополняемые четкой "дорожной картой" их выполнения. Укрепление потенциала органов, занимающихся вопросами конкуренции, заключается в предоставлении им результатов качественного анализа тех условий, в которых они осуществляют свою деятельность по защите конкуренции, а также в оказании им, по возможности, последующей помощи.

69. Что касается повышения эффективности работы занимающихся вопросами конкуренции органов по обеспечению применения усовершенствованного и действующего законодательства, то здесь ситуация выглядит не столь однозначно. В этом процессе существуют явные лидеры, которым проводимые ЮНКТАД обзоры действительно помогли. В то же время некоторые страны, которые в целом смогли добиться улучшения условий конкуренции, главным образом за счет совершенствования нормативно-правовой основы, не оправдывают ожиданий в плане правоприменительной деятельности. Это объясняется, в частности: а) гораздо более значительными потребностями в реформировании законодательства в смежных областях, равно как и второстепенных нормативных актов; б) неблагоприятной политикой, проводимой правительствами в смежных областях (например, в отношении закупок, государственных предприятий и регулируемых секторов); в) высоким уровнем коррупции; и d) нехваткой финансовых и кадровых ресурсов у органов, занимающихся вопросами конкуренции, и т.д.

70. Ответы на вопросник, разосланный в процессе оценки, позволяют говорить о том, что доля уже принятых рекомендаций составляет от 10% (Украина, в случае которой результаты экспертного обзора рассматривались на сессии в

июле 2013 года) до 85% (Индонезия, где проект нового закона внесен в парламент); при этом в среднем эта доля составляет 40–50%. В то же время понятие "принятый" является довольно расплывчатым и вводящим в заблуждение, поскольку многие респонденты уточнили, что проект поправок еще предстоит утвердить законодателям. Большинство органов считают для себя важной задачей добиться окончательного принятия поправок законодателями и их практической реализации наряду с активизацией пропагандистской работы и выполнением связанных с ней рекомендаций.

## **В. Новые предложения**

71. Цель "круглого стола" заключается в том, чтобы проанализировать и усовершенствовать систему экспертных обзоров, которую ЮНКТАД использовала в первые десять лет, в целях достижения более качественных результатов в процессе их подготовки и проведения.

72. Результаты этой работы представляют большой интерес для тех органов, которые реально нацелены на улучшение своей деятельности. Имея за плечами десятилетний опыт проведения экспертных обзоров, ЮНКТАД есть что предложить для совершенствования методологии и ее применения.

73. В этой связи от широкого круга экспертов по вопросам законодательства в области конкуренции, внесших вклад в подготовку настоящего доклада, были получены следующие предложения:

- необходимо изменить структуру экспертных обзоров для более молодых органов;
- звучали вопросы о том, почему некоторые рекомендации экспертных обзоров не были выполнены и что можно сделать в этой связи в будущем. Хотя эта проблема уже поднималась в докладе, подготовленном по итогам 10 лет работы, она заслуживает более глубокого анализа;
- необходимо найти способы, позволяющие предложить результаты экспертных обзоров вниманию других заинтересованных сетей. Например, материалы докладов об обзорах могли бы использоваться для целей процесса присоединения к ОЭСР;
- встречает поддержку идея сочетания формальных протоколов и неформальных руководящих принципов подготовки будущих докладов и проведения миссий по сбору фактов. Эти документы должны быть доступны тем, кто будет проводить исследования в будущем;
- важнейшее значение имеет долгосрочная последующая работа. Рассчитанные на перспективу рекомендации также играют немаловажную роль, и их выполнение необходимо тщательно контролировать;
- в связи с процедурой отбора стран для проведения ДЭО возникают вопросы, и в этой связи ЮНКТАД предлагается до отбора той или иной страны проводить более прозрачную и тщательную оценку;
- в ОЭСР ощущается нехватка формальной процедуры, и последние экспертные обзоры ОЭСР не проводились в рамках процесса присоединения к этой организации. В то же время до проведения сессии МГЭ ЮНКТАД ОЭСР рассмотрит рекомендации ЮНКТАД и возможность увязать их с экспертными обзорами ОЭСР;

- экспертные обзоры ОЭСР очень важны для организации в период, когда она отмечает свою 22 годовщину, и эти обзоры необходимо продолжать в течение более длительного периода;
- подчеркивалось, что институциональная независимость позволяет противодействовать изменениям в механизмах государственного управления, которые в условиях развивающихся стран происходят особенно часто;
- ЮНКТАД следует продолжать подготовку стран к вступлению в ОЭСР. Хотя структурированные замечания подговорить проще, чем типовые шаблоны, крайне важно предлагать и то, и другое;
- хотя вопрос выбора актуален не для всех, возможно, это не относится к странам Латинской Америки;
- тем не менее сохраняется определенный скептицизм в вопросе о том, каким странам ЮНКТАД следует оказывать помощь, особенно если учесть, что большинство стран, проводящие обзоры рынка, должны быть в состоянии организовать и экспертные обзоры;
- следует подчеркнуть, что, согласно докладу, уровень выполнения рекомендаций в странах, по которым были проведены обзоры, – около 50% – можно считать удовлетворительным. В интересах улучшения результатов процесса ДЭО было бы желательно проанализировать остающиеся невыполненными предложения и факторы, мешающие их выполнению. Процедура отбора стран для проведения обзора также имеет большое значение, поскольку главными предпосылками эффективного выполнения рекомендаций ДЭО является не только и не столько желание, сколько способность и готовность выбранной страны проводить в жизнь реальные реформы. Поэтому необходимо определить четкие критерии отбора стран для проведения оценки ЮНКТАД, например, с учетом политических и правовых традиций, возможных финансовых препятствий, готовности/подготовленности органа, занимающегося вопросами конкуренции и т.д. Это означает, что все факторы, способствующие или мешающие успеху реформ/преобразований, должны приниматься во внимание уже на этапе отбора. Процесс экспертного обзора предоставляет как новым, так и давно существующим органам по вопросам конкуренции оценить и улучшить свою работу. Кроме того, ДЭО дают таким органам уникальную возможность работать с правительствами, объясняя им необходимость проведения дальнейших реформ в интересах развития конкуренции. Таким образом, в процессе выполнения рекомендации ДЭО отобранные органы должны осознавать свою роль в процессе реформ;
- следует объединять усилия для выполнения рекомендаций и изыскивать дополнительные возможности для получения синергического эффекта от экспертных обзоров ОЭСР и ЮНКТАД.

## VI. Заключение

74. Тот факт, что ДЭО проводятся на добровольной основе, уже сам по себе является показателем востребованности механизма экспертных обзоров.

75. Проводимые ЮНКТАД экспертные обзоры законодательства и политики в области конкуренции являются успешными во многих отношениях. Благодаря высокому качеству оценок и четкости рекомендаций данный механизм позволяет лучше понять сильные и слабые стороны законодательства и политики в об-

ласти конкуренции стран, являющихся объектом обзора, а также их правоприменительной практики.

76. Структура ЭОК с ее тремя главными этапами: этапом консультаций, этапом оценки и последующим этапом – была признана отвечающей поставленным задачам. В то же время было предложено проанализировать целесообразность видоизменения структуры экспертных обзоров в зависимости от уровня органа, занимающегося вопросами конкуренции. До начала оценки следует определить, является ли ее объект молодым органом или органом, имеющим опыт работы. Важно также проанализировать, как рекомендации экспертных обзоров влияли на деятельность соответствующих органов и почему некоторые из них не выполнили рекомендации в полном объеме. В этой связи, возможно, следует усилить акцент на практическую сторону рекомендаций, которые могли бы эффективно претворяться в жизнь данными органами.

77. Следует также подчеркнуть, что для проводящих обзор экспертов, возможно, следует разработать не только типовые шаблоны, но и руководящие принципы оценки информации, полученной от опрошенных ими лиц/учреждений, и подготовки вопросов, которые могли бы быть, в частности, заданы для получения важных сведений.

78. Помимо этого, улучшению работы могли бы способствовать следующие меры:

- координация работы с другими международными организациями в целях увеличения их вклада в процесс реформ в области политики. Целесообразно использовать такие процедуры ДЭО, которые доказали полезность в прошлом, и избегать дублирования усилий разных международных организаций;
- усиление внимания таким важным задачам, как подготовка кадров и укрепление технического потенциала. Углублять техническую помощь следует лишь в том случае, когда налицо неуклонная решимость правительств выполнять рекомендации, в том числе в отношении увеличения финансирования органов, занимающихся вопросами конкуренции;
- поддержка партнерских программ наставничества с участием органов по вопросам конкуренции из развитых и развивающихся стран с привлечением к процессу экспертных обзоров других органов в качестве ключевых союзников и партнеров. Это может содействовать формированию отношений взаимопомощи и наставничества между учреждениями, что в среднесрочной и долгосрочной перспективе может стать источником дополнительной поддержки;
- включение в процесс экспертных оценок еще одного этапа, в рамках которого спустя два-три года после завершения программы технической помощи страны представляли бы отчет МГЭ. Этот отчет должен дополняться независимой оценкой достигнутых результатов, а также докладом, подготовленным самим органом, занимающимся вопросами конкуренции;
- более широкое распространение на национальном уровне докладов о результатах экспертных обзоров, которые должны доводиться до сведения более широкого круга журналистов, групп гражданского общества и союзов потребителей;
- взаимодействие с партнерами по процессу развития (международными организациями), с тем чтобы не откладывать в долгий ящик оказание технической помощи, которая часто финансируется не по линии основно-

го финансирования для подготовки докладов экспертных обзоров, поскольку такие задержки могут сказываться на ожиданиях и представлениях органов по вопросам конкуренции, получающих такую помощь, и в конечном счете на эффективность процесса экспертных обзоров в целом;

- возможно, было бы полезно, чтобы принимающие участие в процессе ДЭО лица были знакомы не только с законодательством по вопросам конкуренции, но и с рассматриваемой страной.

79. Короче говоря, экспертные обзоры представляют собой важнейший инструмент, помогающий выявить сильные и слабые стороны и оценивать эффективность и результативность национальных и региональных систем конкуренции развивающихся стран. Для ЮНКТАД этот инструмент позволяет разрабатывать стратегии, подходящие для целей оказания технической помощи странам, являющимся объектом обзора, и тем самым эффективнее использовать имеющиеся ресурсы.

80. Цель дискуссии заключается в том, чтобы на основе полученных к настоящему времени результатов предложить, как можно улучшить процедуры, применяемые сегодня на этапах отбора стран (критерии) и подготовки доклада и обзора и, наконец, в процессе распространения информации о вынесенных рекомендациях и мониторинга хода их выполнения.

81. Цель заключается в том, чтобы продолжать повышать эффективность и возможности этого инструмента, что должно помочь ЮНКТАД в ее технической работе и в дальнейших усилиях, направленных на улучшение качества услуг, оказываемых государствам-членам по их просьбе.

---