



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

Distr.: General
27 April 2015
Russian
Original: English

**Седьмая Конференция Организации Объединенных Наций
для рассмотрения 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**

**Способы усиления правоприменения
и информационно-пропагандистской деятельности
в области законодательства о конкуренции**

Записка секретариата ЮНКТАД

Резюме

В главе I настоящего доклада рассмотрены способы усиления контроля за применением законодательства недавно созданными учреждениями по конкуренции и представлены выводы в отношении тех трудностей, с которыми сталкиваются органы по конкуренции в своей правоприменительной деятельности. Глава II посвящена активизации информационно-пропагандистской деятельности в области конкуренции. На основе опыта органов по конкуренции в ней рассмотрен вопрос о том, каким образом антимонопольные органы могут усилить свои средства информационно-пропагандистской деятельности в целях повышения осведомленности и укрепления доверия как в специальных кругах, так и среди широкой общественности.

GE.15-06501 (R) 100615 100615



* 1 5 0 6 5 0 1 *

Просьба отправить на вторичную переработку 



Содержание

	<i>Стр.</i>
Введение	3
I. Разработка надежного законодательства и политики в области конкуренции	4
А. Основные элементы законодательства	5
В. Организационная структура органа по конкуренции	10
С. Взаимосвязь между учреждениями по вопросам конкуренции и другими государственными и регулирующими органами	12
II. Способы укрепления информационно-пропагандистской деятельности в области конкуренции	18
А. Информационно-пропагандистские стратегии средств массовой информации в зависимости от целевой аудитории	19
В. Целесообразность исследования или изучения секторов для информационно-пропагандистской деятельности и будущего правоприменения	21
III. Уроки на будущее: как усилить правоприменение и информационно-пропагандистскую деятельность в области конкуренции	22

Введение

1. Политика конкуренции имеет две основных составляющих. Первая из них – законодательство о конкуренции, содержащее материальные нормы, применяемые для пресечения антиконкурентного поведения на рынке, а также правоприменительный механизм, например соответствующий орган. Вторая основная составляющая, имеющая особо важное значение во взаимосвязи с другими мерами экономической политики, – пропаганда конкуренции¹.

2. Как применение законодательства о конкуренции, так и информационно-пропагандистская деятельность играют в деле формирования и поддержания режима конкуренции ключевую и взаимоусиливающую роль, подкрепляемую высоким уровнем институционального доверия и – в идеале – предусмотренную в комплексе дополнительных мер политики.

3. Особое значение для всех режимов законодательства о конкуренции имеют два аспекта. Эффективное правоприменение на основе рассмотрения жалоб или обстоятельных отраслевых расследований ведет к осуществлению законодательства о конкуренции и созданию базы прецедентов, что помогает прояснить смысл этого законодательства как правоприменительным органам, так и деловым кругам, а также придает законодательству динамизм. В то же время правоприменительная деятельность испытывает и укрепляет потенциал недавно созданных органов, давая им возможность получить важный опыт и помогая корректировать правоприменительную практику и законодательство в области конкуренции с помощью последующего судебного контроля.

4. Информационно-пропагандистская деятельность в области конкуренции усиливает воздействие правоприменения на основе распространения сведений о мандате, усилиях и результатах работы органа по конкуренции. Тем не менее целью информационно-пропагандистской деятельности в области конкуренции, которая включает в себя гораздо больше, чем просто выполнение функций пресс-службы антимонопольного органа, является пропаганда политики повышения эффективности и способствующих конкуренции установок экономической политики, выходящих за узкие рамки антимонополизма. Поэтому информационно-пропагандистская деятельность в области конкуренции направлена на формирование общего институционального доверия к целям, содержанию и применению законодательства о конкуренции в качестве "хорошего закона" и признака эффективности государственного управления.

5. Настоящий доклад состоит из двух частей: в главе I рассмотрены способы, применявшиеся в течение последних пяти лет учреждениями по конкуренции для усиления контроля за применением законодательства. Особое внимание уделяется недавно созданным антимонопольным органам, и представлены выводы в отношении трудностей, с которыми они сталкиваются в своей правоприменительной деятельности.

¹ Это мнение разделяет ЮНКТАД, например в документе TD/B/C.I/CLP/28, а также все основные организации по вопросам развития, активно занимающиеся оказанием консультативных услуг и укреплением потенциала в сфере законодательства и политики в области конкуренции. См. также World Bank and the Organization for Economic Cooperation and Development (OECD), 1998, *A Framework for the Design and Implementation of Competition Law and Policy*, chap. 6, p. 93.

6. Глава II посвящена активизации информационно-пропагандистской деятельности в области конкуренции. На основе опыта учреждений по конкуренции за последние пять лет в ней рассмотрен вопрос о том, каким образом они могут усилить свои средства информационно-пропагандистской деятельности в целях повышения осведомленности и укрепления доверия как в специальных кругах, так и среди широкой общественности.

7. Настоящий доклад основан на работе, проводимой Межправительственной группой экспертов (МГЭ) по законодательству и политике в области конкуренции и посвященной эффективности деятельности учреждений по вопросам конкуренции, а также на работе других организаций и учреждений, включая ОЭСР, Международную сеть по конкуренции, национальные органы по конкуренции и региональные учреждения.

I. Разработка надежного законодательства и политики в области конкуренции

8. Законодательство о конкуренции может доказать свою состоятельность в правовой практике, только если новая законодательная и правоприменительная структура интегрирована в существующую юридическую и нормативную среду и учитывает реальную ситуацию. Более того, сложный характер законодательства в области конкуренции и его тесные взаимоотношения с другими законами, предусматривающими санкции за деформирующее рыночное поведение², требуют, чтобы законодательство о конкуренции было встроено в систему мер политики и дополнительных законов и понималось как лишь один из элементов более широкой политики в области конкуренции.

9. Поэтому для разработки системы защиты конкуренции требуется тщательная предреформенная оценка существующих экономических условий и юридических структур, а также тщательный анализ того, как будет проводиться политика конкуренции.

10. Надлежащее правоприменение зависит от трех элементов: хороших законов³, эффективного и справедливого разбирательства дел правоохранительным органом и справедливого и компетентного судебного разбирательства или су-

² Хотя окончательного свода взаимосвязанных мер политики не существует, взаимоотношения между законодательством о конкуренции и рядом отраслей уголовного и административного права хорошо задокументированы. Законодательство о конкуренции взаимодействует со следующими уголовными запретами: с законами о подкупе и борьбе с коррупцией в качестве *lex generalis* и с законом о ценных бумагах, в частности с положениями о манипулировании рынком и операциях инсайдеров, в качестве *lex specialis*. Что касается административного законодательства, то законодательство о конкуренции взаимодействует с нормами, касающимися закупок и субсидий и государственной помощи. Также обычно рассматриваются взаимоотношения между внутренним законодательством о конкуренции и двусторонними и многосторонними механизмами свободной торговли.

³ Термин "хороший закон" относится к качеству закона. Хотя юридически определенной концепции "хорошего закона" не существует, можно предположить, что такой закон хорошо сформулирован и структурирован, имеет четко обозначенные связи с пересекающимися областями права и доступен для всех.

дебного контроля⁴. В течение последних пяти лет в большинстве юрисдикций наблюдались важные новые моменты по всем трем аспектам.

11. В большинстве случаев одно из необходимых условий разработки надлежащей законодательной и эффективной правоприменительной систем – существование политического консенсуса в пользу рыночной экономики, характеризующейся развитой конкуренцией. В ином случае маловероятно, что государствами будут созданы реально действующие законы и системы, подобран квалифицированный персонал и предоставлена необходимая независимость органу по конкуренции. Зачастую такая ситуация создает трудности, особенно в развивающихся странах и странах с переходной экономикой, где давно работающим предприятиям с обширными связями есть что терять при внедрении подобной системы. В то же время достижению такого консенсуса может помочь существование законодательства и органа для данной цели. Во многих отношениях разработка эффективного законодательного механизма в области конкуренции является головоломкой, когда неясно, что должно быть сначала – законодательство или политический консенсус. В принципе можно надеяться, что они будут дополнять друг друга, однако на деле, если политическая поддержка антимонопольного законодательства и органа столь слаба, что они оказываются неэффективными, вся идея законодательства и политики в области конкуренции может стать неубедительной. В этом отношении лучше, чтобы сначала вызрел такой консенсус.

A. Основные элементы законодательства

12. В течение последних пяти лет сохранялась тенденция включения законодательства о конкуренции в число отраслей и институтов публичного хозяйственного права, проводилась дальнейшая адаптация и совершенствование законов и правоприменительных систем в юрисдикциях с законодательством о конкуренции и продолжалось сближение сферы действия, охвата и практики применения законодательства и политики в области конкуренции во всем мире.

13. Этой тенденции по-прежнему способствуют следующие факторы:

- a) продолжающаяся тенденция либерализации рынков и проведения политики защиты конкуренции;
- b) усиление акцента на вопросах благосостояния потребителей, на задачах обеспечения эффективности и конкурентоспособности в положениях или при применении законов о конкуренции;
- c) усиление акцента на методиках экономического анализа и правоприменительной практики и их сближение;
- d) повсеместное осуждение практики сговоров;
- e) ужесточение правоприменительных режимов;
- f) повышение роли органов по вопросам конкуренции в деле отстаивания принципов конкуренции при проведении государственной политики на других направлениях;
- g) активизация международных консультаций и сотрудничества по вопросам конкуренции.

⁴ Всеобъемлющее исследование эффективности деятельности органов по вопросам конкуренции см. в документах TD/B/COM.2/CLP/59 и TD/B/C.I/CLP/8.

14. Еще одним решающим новым фактором является появление новых углубленных мегарегиональных и торговых соглашений, которые включают положения о введении, унификации и укреплении законодательства в области конкуренции.

15. Вместе с тем между законами и политикой в области конкуренции сохраняется множество существенных различий:

- a) приоритетность политики конкуренции по сравнению с другими направлениями политики;
- b) значение, которое придается в рамках многих законов о конкуренции другим целям, помимо защиты интересов потребителей или обеспечения эффективности;
- c) правовые подходы к контролю за антиконкурентной практикой;
- d) используемая методика анализа;
- e) основные правила, применимые, в частности, к вертикальным ограничениям, злоупотреблениям доминирующим положением, слияниям, совместным предприятиям и личным униям;
- f) структура или сфера действия изъятий *de minimis*, изъятий в области интеллектуальной собственности и иных типов изъятий;
- g) возможности в области правоприменения и фактическая эффективность правоприменительного режима;
- h) правовые доктрины, лежащие в основе применения законов о конкуренции за пределами территории государства;
- i) возможность их применения или степень регулярности их применения;
- j) права ответчиков и возможности обжалования решений органов по конкуренции;
- k) масштабы участия различных стран в международном сотрудничестве в этой области;
- l) регулятивные ограничения в вопросах выхода на рынок;
- m) степень распространения законодательства о конкуренции на антиконкурентные действия правительства и/или местных органов власти.

16. Некоторые законы в развивающихся странах и странах с переходной экономикой соответствуют Типовому закону ЮНКТАД о конкуренции, который является хорошей основой для начала процесса разработки законодательства, в частности в разных экономических условиях.

Цели законодательства

17. Основной целью законодательства о конкуренции всегда было повышение эффективности распределения ресурсов путем изживания практики ограничения конкуренции, и в большинстве юрисдикций данная задача законодательства о конкуренции остается доминирующей⁵.

⁵ Все цифры, дела и события, ссылки на которые содержатся в настоящем документе, цитируются по состоянию на октябрь 2014 года.

18. Тем не менее нередко требуется, чтобы законодательство о конкуренции соответствовало определенным соображениям, не относящимся к сфере экономики, политики или социальной жизни. В число внеэкономических соображений входят вопросы защиты потребителей, выходящие за рамки повышения благосостояния потребителей и содействия экономической эффективности⁶. Общая задача включения политики конкуренции в региональные торговые соглашения заключается в том, чтобы помешать восстановлению препятствий для торговли с помощью частных соглашений и тем самым поддержать политические цели механизма свободной торговли⁷.

19. Другие относительно общие задачи включают в себя поощрение развития малых и средних предприятий, ограничение неоправданной концентрации экономического влияния и обеспечение добросовестной конкуренции. Связанные с обеспечением общественных интересов цели, которые могут иметь отношение к целям развития, довольно часто отражены в законах развивающихся стран, но присутствуют также в законах о конкуренции некоторых развитых стран.

Сфера применения

20. Что касается юрисдикционных рамок законодательства о конкуренции, то большинство юрисдикций продолжают применять его внутри своей территории и за ее пределами в тех случаях, когда антиконкурентные действия имеют достаточные внутренние последствия⁸, и в соответствии с внутренней прецедентной практикой экстерриториального применения законодательства о конкуренции⁹.

Запрещенная практика: горизонтальная и вертикальная

21. В главе III Типового закона о конкуренции приводится перечень ряда основных ограничений торговли, а в главе IV – запрещение злоупотребления доминирующим положением.

22. В число основных ограничений входят соглашения, устанавливающие цены, участие в торгах по тайному сговору, соглашения о распределении рынков или покупателей, коллективные ограничения производства или продажи (включая установление квот, сговор с целью отказа от закупок или поставок, а также коллективный отказ в допуске к соглашению или к ассоциации, которые имеют решающее значение для конкуренции (необходимые обеспечивающие средства).

⁶ Например, закон Шермана (1890 года) был принят в условиях политической необходимости решения проблемы растущей монополистической власти трестов в Соединенных Штатах Америки не только в экономической, но и в политической сфере. Включение статьи о конкуренции в договор о Европейском сообществе объяснялось желанием помешать повторному созданию с помощью частных соглашений препятствий для торговли, упраздненных нынешней статьей 34 Договора о функционировании Европейского союза. Кроме того, в законодательстве Южной Африки в области конкуренции прямо говорится о поощрении приобретения прав собственности чернокожими гражданами. См. сноску 8 ниже.

⁷ Европейский суд объединил дела 56 и 58/64 *Consten and Grundig v. Commission* [1966] ECR-299.

⁸ Дело *S.S. Lotus (France v. Turkey)*, 1927, Permanent Court of International Justice, 7 September.

⁹ По Соединенным Штатам см. *Hartwood Fire Insurance Co. v. California* 509 U.S. 764 (1993); по Европейскому союзу см. объединенные дела C-89/85, C-104/05, C-116/85 и C-125/85 *Woodpulp* (1989), ECR-I 1307.

23. Большинство юрисдикций приводят перечень видов практики, которые уже как таковые ограничивают конкуренцию или, по крайней мере, практически не способствуют повышению эффективности. К числу таких видов практики почти повсеместно относятся картели, сговор на торгах и поддержание перепродажных цен.

24. В течение последних пяти лет в сферу антимонопольного контроля были включены некоторые новые виды практики и сектора, в том числе на основе усиления правоприменения в секторах финансовых услуг, ограничений стоимости рабочей силы или изучения налоговых режимов государств – членов Европейского союза с точки зрения государственной помощи.

Злоупотребление доминирующим положением

25. Что касается злоупотребления доминирующим положением, то в течение последних пяти лет были предприняты важные шаги по разработке концепции рыночного доминирования в постоянно меняющихся экономических условиях, что помогло выявить некоторые расхождения между ведущими юрисдикциями в теории и практике рассмотрения дел о доминировании в новой экономике.

Изъятия и исключения

26. Потенциал определенных соглашений с точки зрения повышения эффективности уже давно получил заслуженное признание. В Типовом законе о конкуренции устанавливается, что необходимо предусмотреть возможность изъятий в отношении некоторых видов ограничений, не запрещаемых как таковых, при условии предварительного уведомления органа по вопросам конкуренции.

27. Все законы о конкуренции разрешают исключения и изъятия в соответствии с их влиянием на повышение эффективности или определенными приоритетами политики. Кроме того, органы по конкуренции обычно публикуют методические материалы по применению исключений.

28. Это касается, в частности, влияния сотрудничества в форме совместной деятельности (производство, исследования и разработки и сбыт) или других видов сотрудничества на повышение эффективности.

29. Кроме того, некоторые юрисдикции продолжают применять многочисленные изъятия к целым секторам в тех случаях, когда это связано с соображениями внутренней политики.

Контроль за слияниями

30. В течение последних пяти лет, когда мировая экономика погружалась в глобальный финансовый кризис и кризис европейского суверенного долга и выбиралась из этих кризисов, наблюдались большие изменения в глобальных слияниях и приобретениях¹⁰.

31. Что касается существенных изменений в законодательстве о слияниях, например, в нормативных актах Европейского союза, то была проведена его дальнейшая унификация, в результате которой Германия отошла от своего традиционного критерия "контроля за рынком" (*Marktbeherrschungstest*), введя

¹⁰ См., например, следующие слияния: AT и T/Direct TV (проводится рассмотрение); Glencore/Xstrata; Publicis/Omnicom (прекращено); Chiquita/Fyffes; Lafarge/Holcim; P3 Alliance (не утверждено); Microsoft/Nokia; Deutsche Börse /New York Stock Exchange Euronext (не утверждена).

критерий создания значительных препятствий для конкуренции, используемый на европейском уровне и аналогичный критерию существенного ослабления конкуренции, применяемому в Северной Америке. В то же время Китай стал одним из крупных игроков в сфере слияний, принимая резонансные меры вмешательства во внутренние и даже международные слияния¹¹.

32. На международной арене слияния компаний нескольких юрисдикций зачастую требуют нескольких уведомлений, иногда – из-за их разных пороговых уровней оборота – даже в тех случаях, когда не ожидается никаких или никаких значительных внутренних последствий (зарубежные слияния). В результате Международная сеть по конкуренции и ОЭСР приняли важные меры для поощрения сближения стандартов и процедур уведомления, особенно в отношении минимального влияния операции на страну до того, как она сможет запросить уведомление и проведение рассмотрения. С того момента, как в 2011 году началось применение контроля за слияниями, антимонопольный орган Индии взял на себя функцию, соответствующую растущему весу этой страны в мировой экономике. С 2011 года орган рассмотрел порядка 160 дел; он одобрил слияния во всех из них, и только в трех делах поставил определенные условия. Кроме того, орган лучше разобрался в ключевых аспектах режима слияний, включая понятие контроля. Бразилия, Российская Федерация и Южная Африка также стабилизировали свои режимы слияний и продолжают активную работу в вопросе уведомлений о слияниях.

Санкции

33. В большинстве государств-членов санкции носят административный или судебный характер, а некоторые юрисдикции применяют уголовные санкции в отношении виновной компании или индивидуальные санкции.

34. В течение последних пяти лет значительно увеличились суммы штрафов за нарушение антимонопольного законодательства, что частично объясняется укреплением правоприменения в развитых странах и странах с переходной экономикой и более строгим прочтением руководящих указаний в отношении штрафов. Рекордных уровней индивидуальные и коллективные штрафы достигли в Китае и Европейском союзе¹².

35. В Европейском союзе продолжается обсуждение того, сохраняют ли штрафы, призванные по меньшей мере сдерживать, если не наказывать, нарушения законодательства о конкуренции, свой административный характер. С присоединением Европейского союза к Европейской конвенции по правам человека (ЕКПЧ) эта дискуссия вновь приобрела важное значение с учетом совместимости правоприменительных процедур Европейского союза с требова-

¹¹ Chinese Ministry of Commerce announcement No. 46/2014 of 17 June 2014, P3 Alliance.

¹² В августе 2014 года Китай наложил свой самый большой в истории коллективный картельный штраф в размере 832 млн. юаней (135,3 млн. долл.) на группу, состоявшую из семи японских производителей автомобильных комплектующих. В Европейском союзе с 2010 года по сентябрь 2014 года сумма коллективных штрафов достигла 8,587 млн. евро по сравнению с 7,947 млн. евро в предыдущий четырёхлетний период. Аналогичным образом, самый крупный из налагавшихся коллективный штраф в размере 1,4 млн. евро был наложен в 2012 году на члена картеля производителей электронно-лучевых трубок. Третий крупнейший штраф был наложен на членов картеля ЕВРИБОР в 2013 году. Общий объем штрафов, приведенный в настоящем документе, отражает положение дел по состоянию на 3 сентября 2014 года.

ниями справедливого судебного разбирательства, содержащимися в пункте 1 статьи 6 ЕКПЧ¹³.

Антиконкурентные действия со стороны государственных ведомств

36. Действия государства могут нанести конкуренции столь же значительный урон, как и антиконкурентное поведение частного сектора. Во многих случаях это происходит тогда, когда частные фирмы – нередко имеющие давние связи с регулирующими органами – просят о принятии нормативных актов или законодательства, приводящих к подавлению конкуренции. В других случаях государственным фирмам, конкурирующим на коммерческих рынках, даются особые преимущества в результате предоставления субсидий, полномочий на выдачу лицензий или коррупционных связей. Иногда подобное поведение имеет более безобидное объяснение: регулирующий орган, пытаясь содействовать достижению законной цели, не может оценить последствий своих действий для рынка.

37. Поскольку самостоятельные государственные органы имеют право регулировать экономическое поведение, это создает трудноразрешимые проблемы для органов по конкуренции. В некоторых странах, например в Российской Федерации, закон прямо разрешает применять законодательство о конкуренции к государственным субъектам. В других местах, в частности в Европейском союзе, существуют специальные режимы, применяющиеся в отношении тех видов государственной помощи, которые деформируют конкуренцию. Ответ на вопрос о том, разрешается ли применение законодательства в области конкуренции, может зависеть от того, действует ли государство в коммерческом качестве или в суверенном качестве.

38. В тех случаях, когда государство действует в суверенном качестве, учреждению по конкуренции может быть предоставлено такое средство, как полномочия отстаивать здоровую политику конкуренции перед регулятивными органами, законодательными органами и органами местного самоуправления.

В. Организационная структура органа по конкуренции

Функции и полномочия органа по конкуренции

39. В большинстве законодательных актов о конкуренции содержится перечень функций и полномочий, которыми располагает орган по конкуренции при выполнении своих основных задач: подобный перечень определяет общие рамки его функционирования. Примерный перечень функций органа приводится в статье X Типового закона о конкуренции. Функции и полномочия административного органа могут включать в себя:

- a) проведение проверок и расследований, в том числе в результате получения жалоб;
- b) принятие необходимых решений, включая наложение санкций, или представление рекомендаций на этот счет ответственному министру;
- c) проведение исследований и опубликование докладов, а также информирование общественности;

¹³ См. D Slater, S Thomas and D Waelbroeck, 2008, Competition law proceedings before the European Commission and the right to a fair trial: No need for reform? Global Competition Law Centre Working Papers Series, Working Paper 04/08.

- d) подготовка бланков и ведение реестра или реестров уведомлений;
- e) составление и опубликование правил;
- f) оказание содействия при подготовке законодательства об ограничительной деловой практике или по смежным вопросам регулирования и политики в области конкуренции, при внесении изменений в такое законодательство или при его пересмотре;
- g) содействие обмену информацией с другими государствами.

40. Общей особенностью функций таких учреждений должна быть опора на принцип надлежащей законной процедуры и прозрачность, как те определяются внутренними и международными стандартами. В большинстве европейских юрисдикций требования к надлежащей законной процедуре определяются как минимум положениями пункта 1 статьи 6 ЕКПЧ, и кроме того, соответствующая юридическая практика Европейского суда по правам человека (ЕСПЧ) может давать детальные ориентиры по материальным вопросам для юрисдикций, не подписавших ЕКПЧ.

41. Орган может действовать по своей инициативе или на основании официальной жалобы или уведомления в любой другой форме от третьей стороны.

42. В данном контексте в Типовом законе о конкуренции государствам рекомендуется ввести или улучшить процедуры получения от предприятий сведений, необходимых для действенного контроля за ограничительной деловой практикой. Административный орган должен быть также наделен полномочиями, позволяющими ему предписывать лицам или предприятиям представлять информацию, а также испрашивать и получать свидетельские показания, в тех случаях, когда это оправдано, также путем проведения инспекций без предупреждения или внезапных проверок.

43. Процесс принятия решений органом по конкуренции должен основываться на проверках и расследованиях, проводимых для принятия официального решения, публикуемого в официальных ведомостях, например, в зависимости от обстоятельств, либо возбудить разбирательство, либо потребовать прекращения определенных видов практики, либо дать разрешение в связи с представленным уведомлением, либо отказать в таком разрешении, либо наложить санкции. Полномочия каждого отдельного органа в области принятия решений будут зависеть от его структуры. Например, в главе IX Типового закона о конкуренции приводится резюме ряда возможных вариантов определения состава, структуры и обязанностей органа, отвечающего за вопросы конкуренции: двухзвенная судебная модель, двухзвенная институциональная модель и интегрированная институциональная модель.

44. С учетом сферы охвата и ввиду высокого уровня специализации и уникального опыта органа по конкуренции в условиях все большего числа новых законодательных актов или поправок к ним на этот орган возлагаются дополнительные обязанности, такие как консультирование авторов законопроектов, способных оказывать отрицательное воздействие на конкуренцию, а также проведение исследований и представление правительству соответствующих предложений, касающихся поправок к законодательству о конкуренции. Так обстоит дело, например, в Болгарии, где создана Комиссия по защите конкуренции¹⁴, в Португалии, где существует Совет по конкуренции, который может давать за-

¹⁴ Положение об организации и деятельности Комиссии по защите конкуренции от 15 ноября 1991 года, статья 4 (3).

ключения, рекомендации и руководящие указания по вопросам политики в области конкуренции¹⁵, и в Испании, где действуют Суд по защите конкуренции¹⁶ и Служба защиты конкуренции.

45. Кроме того, некоторые органы по конкуренции наделены более широкими полномочиями и функциями, такими как применение законодательства в области конкуренции, защита потребителя, регулирование секторов, защита данных, защита прав интеллектуальной собственности и мониторинг государственных закупок. Такие учреждения называют головными.

С. Взаимосвязь между учреждениями по вопросам конкуренции и другими государственными и регулируемыми органами

46. Взаимосвязь между секторальным регулированием и политикой конкуренции очень сложна в теории и в значительной степени зависит от внутренней правовой, экономической и регулятивной среды на практике.

47. В главе VII Типового закона о конкуренции устанавливается, что нормы регулирования, особенно в тех случаях, когда они влияют на конкуренцию в данном секторе, должны изучаться в разрезе законодательства о конкуренции во избежание нежелательных антиконкурентных последствий. Законодательство о конкуренции также играет важную роль в регулировании и корректировке недавно приватизированных секторов и регулировании рыночного поведения недавно приватизированных предприятий.

48. В течение последних пяти лет большинство юрисдикций признали необходимость совместной работы антимонопольных органов и отраслевых органов регулирования в целях дальнейшего уточнения разделительной линии между отраслевым регулированием и политикой конкуренции и надлежащего распределения функций. Хотя некоторые юрисдикции, например Соединенное Королевство, следуют интегрированной модели, в соответствии с которой применение законодательства о конкуренции в определенных секторах делегируется секторальному регулируемому органу, большинство юрисдикций используют комплексный подход, отделяя секторальное регулирование от обеспечения применения законодательства в области конкуренции.

49. Законодательные органы должны стремиться к стратегической согласованности мандата органа по конкуренции и секторальных регулирующих органов. Различные страны избрали разные модели формирования и обеспечения согласованности деятельности таких органов¹⁷.

50. Особо важная роль в учете различий в применении законодательства о конкуренции принадлежит министру, отвечающему за обеспечение применения законодательства о конкуренции, или независимому учреждению. В большинстве юрисдикций общую или совместную ответственность за деятельность органа по конкуренции несет министерство экономики или министерство юстиции. В большинстве юрисдикций административная подчиненность отделяется от, собственно, ответственности по основным вопросам.

¹⁵ Декрет-закон № 371/93 о защите и поощрении конкуренции от 29 октября 1993 года, статья 13 (1) b), c) и d).

¹⁶ Закон № 16/1989 о защите конкуренции от 17 июля, статья 26. Дополнительную информацию по этому вопросу см. в Tribunal de Defensa de la Competencia. Memoria 1992: 66.

¹⁷ См. TD/B/COM.2/CLP/44.

51. Роль министра, отвечающего за законодательство о конкуренции, заключается главным образом в установлении политических целей стратегии конкуренции, включая регулярный пересмотр законодательства о конкуренции, а также определенную степень административного контроля за органом по вопросам конкуренции. Во многих юрисдикциях также предусматривается роль министра в определенном круге дел, затрагивающих вопросы экономической политики. В этих условиях роль министра включает в себя специальные полномочия разрешать слияние, создание совместного предприятия или сотрудничество любого другого типа, которое не соответствует обычным критериям из-за определенных соображений общественных интересов, или утверждать антикризисные или экспортные картели. Тем не менее важно обеспечивать прозрачность решения, имеющего преимущественную силу по отношению к решению антимонопольного органа. Полезным примером служит Германия.

52. Необходимо отметить, что усмотрение министра в вопросах законодательства о конкуренции прямо ограничивается рассмотрением дел, связанных с аспектами чрезвычайной государственной важности, такими как национальная безопасность или основные коммунальные услуги. Кроме того, пределы свободы решения министра должны ограничиваться общим административным или конституционным правом, что даст конкурентам возможность оспорить решение во внутренних судах высшей инстанции на административных или конституционных основаниях.

Независимость и влияние

53. По общему мнению, в основе решений органов по конкуренции должны лежать объективные данные; кроме того, они должны демонстрировать неизменное уважение к рыночным принципам и при принятии своих решений должны действовать на нейтральной и прозрачной основе. Это мнение строится на том, что существенных результатов с точки зрения политики можно добиться лишь в том случае, когда решения органов по конкуренции не являются политизированными и дискриминационными и не принимаются в угоду узким корыстным интересам отдельных групп. Исходя из этого правительству настоятельно рекомендуется передать контроль за текущей деятельностью и процессом принятия решений самому органу. Как прямое следствие этого, группы, представляющие частные интересы, лишаются возможности лоббировать министров и утрачивают средства для получения льготного режима.

54. Тем не менее нейтральные и прозрачные процессы принятия решений требуют достаточной независимости от вмешательства групп давления и эффективного судебного контроля, а также достаточных процессуальных прав ответчиков на проверку решений органа. Помимо установления структуры органа, соответствующее законодательство должно наполнять его оперативную самостоятельность правовым содержанием, устанавливая его функции, полномочия, порядок назначения руководителей и сотрудников, порядок пребывания в должности и смещения, а также механизмы финансирования этого органа. Аналогичным образом, в законодательстве должен также быть отражен характер взаимоотношений этого органа с исполнительной и законодательной властью.

55. Хотя условия независимости учреждений в разных государствах-членах варьируются из-за отличий в правовой, политической и экономической системах, независимость органа по конкуренции можно оценить в качественном отношении.

56. Решающими факторами являются области, степень и регулярность вмешательства на министерском уровне, а также иерархические взаимоотношения между должностными лицами и государственными служащими органа по конкуренции, порядок пребывания в должности и назначения сотрудников и руководящего состава, а также формирование и расходование бюджета. Кроме того, на взаимоотношения между должностными лицами и органом будут влиять и такие неформализуемые факторы, как административная культура, политические убеждения и межличностные отношения.

57. Как и в случае любой сложной отрасли хозяйственного права, организационной задачей для законодателя станет создание такой системы обеспечения применения законодательства о конкуренции, которая оставляет достаточную свободу действий для избранного правительства и в то же время сохраняет достаточную самостоятельность органа по конкуренции, чтобы тот мог выполнять свою работу без вмешательства в нее групп давления.

58. Время от времени между отвечающим за политику в области конкуренции министром и занимающимся защитой конкуренции органом могут возникать трения из-за недостаточно четкого распределения соответствующих функций и полномочий между министерством и руководством органа по конкуренции в отношении того, как этот орган должен реагировать на политические указания, а также в вопросах рационального использования государственных средств, за которые может отвечать министр или другое государственное ведомство.

59. При подобном конфликте важно наблюдать за разделением полномочий между исполнительной властью вместе с ее учреждениями и судебной властью. Если при обычном управлении исполнительная власть может взять на себя полную ответственность за действия подчиненных ей ведомств, то особый характер законодательства о конкуренции запрещает подобный подход. Поэтому на судебную власть необходимо возложить реальный контроль за решениями органа по конкуренции, и для этого судебная власть должна быть в состоянии проводить пересмотр подобных решений. Однако конкретную сферу охвата судебного контроля следует определять с учетом задач и возможностей каждой юрисдикции в области юридического и фактического рассмотрения сложных хозяйственных дел и анализа.

Соображения по конкретным странам

60. На обеспечение применения законодательства в области конкуренции в значительной степени влияет ряд внутренних факторов, в частности уровень экономического развития, правовая и институциональная система и качество правоприменения, политическая система и географические размеры страны.

Уровень развития

61. Уровень экономического и правового развития страны окажет значительное влияние на форму подходящего для соответствующей юрисдикции законодательства о конкуренции и определит ее задачи в сфере обеспечения его применения. Экономическое развитие влияет на качество правоприменения и наличие хорошо подготовленных сотрудников, а также непосредственно затрагивает проблемы любой страны в области конкуренции и политические силы, формирующие процесс принятия законодательства о конкуренции.

Юридические и политические факторы

62. Правовая система принимающей юрисдикции и общий уровень и качество правоприменения и судебного контроля являются ключевыми факторами успеха режима конкуренции в повседневной практике. Например, юрисдикции системы континентального права с традицией административного права могут легко принять подход централизованного правоприменения, основанный на административной процедуре, подлежащей судебному контролю. Однако юрисдикциям общего права, с их центральной ролью суда, следует принять подход, при котором органу по конкуренции необходимо представить дело в национальный суд и добиться вынесения вердикта. В этом случае судебный контроль ограничивается обычной процедурой обжалования.

63. Общая правовая среда конституционных и обычных положений об экономической свободе и справедливости также играет важную роль при определении сферы действия и юридических оснований законодательства о конкуренции.

64. Законы о борьбе с коррупцией являются наиболее фундаментальными примерами этого в *lex generalis*, тогда как современное законодательство о ценных бумагах включает в себя важные правила *lex specialis*, касающиеся поведения участников финансовых рынков. Аналогичным образом, правила о закупках, субсидиях или любые другие правила, касающиеся поведения на рынке, играют важную роль в определении более общей правовой среды законодательства о конкуренции и его восприятия.

65. Политические факторы часто недооцениваются как условия успеха законодательного режима конкуренции. Ключевое значение также имеют политическая поддержка и приверженность свободной и справедливой экономике в целом. Таким образом, законодательство о конкуренции лучше всего включать в большой комплекс политики конкуренции и общей приверженности свободной рыночной экономике. Политическая система определяет важные неформализуемые черты законодательного режима конкуренции, включая взаимоотношения с другими стратегиями и влияние официальной или даже партийной политики на орган по конкуренции.

Судебный контроль в делах о конкуренции

66. Надлежащее судебное разбирательство и справедливые административные решения являются краеугольным камнем эффективного государства и имеют жизненно важное значение для любого успешного законодательного режима конкуренции.

67. Ошибочные решения по делам о конкуренции могут приводить к нарушению прав тех, кому они адресованы, и третьих лиц. В более общем плане они могут также оказать негативное воздействие на экономическую активность в данной стране. Применение законодательства о конкуренции на современном уровне требует наличия механизмов обеспечения справедливости и законности решений, принимаемых учреждениями по конкуренции (судебного контроля). Адресатам решений, принимаемых по делам, связанным с конкуренцией, и, возможно, третьим сторонам должна быть предоставлена возможность обжаловать решение, если они полагают, что их права были нарушены.

68. Рассмотрение дел в порядке судебного контроля составляет требование надлежащей правовой процедуры и верховенства права, которое обеспечивает контроль над актами исполнительной и – в определенной степени – даже законодательной власти со стороны судебной власти. Это означает, что решения,

принимаемые государственными учреждениями и ведомствами, отраслевыми регулирующими органами или административными учреждениями, могут быть оспорены, если государственный орган действовал незаконно. Это отражает разделение полномочий между исполнительной и судебной властью. В этой связи следует, однако, отметить, что рассмотрение дел, касающихся конкуренции, в порядке судебного надзора имеет место также в системах общего права, где первоначальное решение принимается судом, а не административным органом по конкуренции и, следовательно, носит судебный характер.

69. Судебный контроль создает для органов по конкуренции мощный стимул для эффективной работы. Угроза того, что необоснованное решение будет оспорено и в конечном итоге отменено судом, должна служить стимулом для того, чтобы орган по конкуренции тщательно выполнял свою работу и принимал решения на основе всесторонней экономической и юридической оценки. В идеале с течением времени это приведет к повышению качества решений, принимаемых по вопросам конкуренции, что будет также способствовать созданию положительного общественного мнения о работе органа по конкуренции.

Штатное укомплектование и финансовые ресурсы органа по вопросам конкуренции

70. Таким образом, возможности найма и удержания в государственном секторе квалифицированных кадров, особенно специалистов в таких областях, как правоприменительная практика в сфере конкуренции, ограничены, поскольку компетентные государственные служащие могут уходить из госучреждений, когда благодаря своей подготовке и квалификации они будут представлять интерес для потенциальных работодателей в частном секторе.

71. Серьезное беспокойство в развивающихся странах вызывают проблемы коррупции и ангажированности. Эмпирические данные неоднозначны, и даже теория не претендует на то, что повышение оплаты во всех случаях будет вести к уменьшению коррупции. В связи с правоприменительной практикой в области конкуренции, особенно в странах, где в состав руководства органов по вопросам конкуренции включаются представители частного сектора, для которых эта работа не является основной, встают некоторые щекотливые вопросы относительно беспристрастности и независимости.

72. В этой же связи высказывается обеспокоенность относительно способности членов руководящего органа, занимающих одновременно руководящие посты в частных компаниях, достигать в своей работе необходимого уровня объективности и сохранять его, а также находить баланс между интересами государства и частного сектора. Эта же проблема стоит и перед развитыми странами, но в менее крупных и менее богатых странах она обретает особую значимость в свете относительной узости круга тех достаточно высоко уровня, из которых можно делать выбор.

73. Общая нехватка квалифицированных кадров ощущается не только в органах по конкуренции, но и в адвокатуре, предпринимательском секторе, в судебных и законодательных органах. Поскольку правоприменительная работа в сфере конкуренции ведется не в вакууме, пропаганда конкуренции антимонопольным органом становится важнейшим условием повышения его репутации и доверия к нему.

Определение приоритетов и распределение ресурсов как средство обеспечения эффективности антимонопольных органов

74. Органам по конкуренции необходимо выполнять свой мандат в условиях неординарной обеспеченности кадровыми и финансовыми ресурсами. Бюджеты некоторых органов по конкуренции превышают 100 млн. долл., в то время как другим органам приходится укладываться в гораздо меньшую сумму. Аналогичным образом, численность и квалификация сотрудников во многом варьируется от органа к органу. Специалисты – консультанты по экономическим вопросам и опытные адвокаты – имеются в распоряжении органов по конкуренции в разной степени¹⁸.

75. Недавно созданные органы по конкуренции сталкиваются с трудностями в обеспечении надзора за рынками, где антиконкурентная практика и олигополистические рыночные структуры распространены в нескольких секторах, а первоначальная степень соблюдения законодательства о конкуренции низка. Кроме того, из-за отсутствия специалистов-юристов в частном секторе и судебной власти может препятствовать готовности ответчиков придерживаться законодательства о конкуренции и соблюдать его положения.

76. Исследования ЮНКТАД показали, что недавно созданным органам по конкуренции необходимо добиваться повышения квалификации своих сотрудников, связанной с рассмотрением дел и проверкой действенности законодательства на практике. Поэтому определение приоритетов и эффективное распределение финансовых и кадровых ресурсов имеют огромное значение в работе всех органов по конкуренции и еще более важны для малых государств и стран – развивающихся рынков. Таким образом, орган должен самостоятельно уделять пристальное внимание реальным событиям на важнейших рынках и, возможно, отслеживать подобные события путем изучения рынка.

Управление знаниями и кадровыми ресурсами как средство эффективного обеспечения исполнения законов о конкуренции

77. Управление знаниями и кадровыми ресурсами является ключевым аспектом успешной деятельности органа по конкуренции в долгосрочной перспективе. Обеспечение исполнения законов о конкуренции требует высокой квалификации в специальных областях и постоянного профессионального развития.

78. Приобретение реальной компетентности в вопросах законодательства о конкуренции является результатом многих лет опыта и продолжительного серьезного образования. Кроме того, для эффективного выполнения обязанностей органа по конкуренции совершенно необходимы навыки рассмотрения дел и знание секторов.

79. Таким образом, органам по конкуренции особенно важно привлекать самых подготовленных и способных специалистов в области экономики и права, предлагая им интересные перспективы долгосрочного профессионального роста. В то же время необходимо создавать архив институциональной памяти и использовать специальные навыки и опыт, формировавшиеся на протяжении длительного времени.

80. Поэтому для того, чтобы соперничать с заманчивыми перспективами в частном секторе, органы по вопросам конкуренции должны предлагать привлекательные и многогранные возможности трудоустройства, позволяющие при-

¹⁸ Полный анализ см. в *Global Competition Review Issue*, 2014, 17(6):4.

влекать и удерживать сотрудников в течение длительного времени. Конкуренция только в оплате труда для большинства органов будет невозможна. Однако другие факторы, такие как баланс между работой и личной жизнью, доступ к интересным делам, коллегиальная атмосфера и более высокие гарантии занятости могут в данных условиях дополнить достаточно конкурентоспособный оклад.

81. Более того, сохранение институциональных знаний исключительно важно для того, чтобы дать сотрудникам, рассматривающим дела, возможность быстро воспользоваться уже накопленным организацией опытом, касающимся определенных типов злоупотреблений, определенных секторов или даже отдельных компаний.

II. Способы укрепления информационно-пропагандистской деятельности в области конкуренции

82. Как отмечалось ранее, информационно-пропагандистская деятельность в области конкуренции выходит за рамки простого выполнения функций пресс-службы антимонопольного органа и включает в себя пропаганду политики в области конкуренции в рамках набора ориентированных на рынок стратегий, разработанных для коррекции и устранения деформирующего рынок поведения и исправления ошибок рынка. В то же время информационно-пропагандистская деятельность в области конкуренции нацелена на формирование институционального доверия к органу по конкуренции и законодательству о конкуренции в целом.

83. Такая более общая перспектива ведет к расширению группы ключевых партнеров и целевых аудиторий, выходящей за рамки заинтересованных кругов¹⁹.

84. Многие страны также возлагают на свои органы по конкуренции или связанные с ними консультативные органы высокого уровня обязанность консультировать правительство по вопросам воздействия предлагаемых новых законов и внутренних законодательных процессуальных норм на конкуренцию. Например, в Индии правительство любого уровня при рассмотрении вопросов, связанных с политикой конкуренции, имеет возможность запросить заключение Комиссии по конкуренции, а в Испании автономное правительство Андалусии по закону обязано запрашивать такое заключение. Тем не менее заключения комиссии не имеют для министра обязательной силы. Аналогичным образом, в Тунисе министр может консультироваться с советом по вопросам конкуренции в связи со всеми новыми законопроектами и любыми другими вопросами, касающимися конкуренции, но мнения совета не имеют для министра обязательной силы.

85. Поскольку пропаганда принципов конкуренции представляет собой инструмент содействия добровольному соблюдению этих принципов и координации политики, ее основное направление , особенно для вновь созданных анти-

¹⁹ Способность органа по вопросам конкуренции свободно высказывать свои замечания и предлагать изменения, направленные на усовершенствование государственной политики, норм регулирования и законодательства, является еще одним атрибутом оперативной независимости органов по вопросам конкуренции.
См. TD/B/COM.2/CLP/67.

монопольных органов, которым необходимо информировать заинтересованные стороны о существовании и целях нового закона о конкуренции, заключается прежде всего в установлении контактов и информировании директивных органов о возможных синергизмах и/или противоречиях, которые могут возникнуть при принятии определенных мер политики, включая, хотя и не ограничиваясь этим, возвращение и/или защиту национальных компаний-лидеров.

86. Таким образом, хорошо продуманная комплексная коммуникационная стратегия является одним из самых мощных инструментов в арсенале органов по конкуренции, при помощи которых они могут формировать, поддерживать и поощрять культуру конкуренции. Опыт работы как зрелых, так и недавно созданных антимонопольных органов свидетельствует о том, что при их действительном использовании коммуникационные стратегии могут выполнять просветительскую функцию и мобилизовывать широкую общественность, способствовать соблюдению требований законодательства по вопросам конкуренции, формировать повестку дня при обсуждении вопросов политики и расширять возможности органов по конкуренции.

A. Информационно-пропагандистские стратегии средств массовой информации в зависимости от целевой аудитории

87. В рамках этого процесса коммуникативные стратегии, ориентированные на конкретную целевую аудиторию, имеют ключевое значение для распространения информации о работе учреждения по конкуренции среди различных групп. В зависимости от целевой аудитории антимонопольным органам следует подчеркивать разные аспекты своей деятельности и использовать соответствующие средства и стили общения. Например, информационно-пропагандистская работа с политиками и руководителями государственных органов, которым поручено обеспечить общую согласованность политики, должна уделять особое внимание общей экономической политике страны, тогда как в ходе информационно-пропагандистской работы с научным или правовым сообществом можно больше углубиться в технические детали. В отличие от этого информационно-пропагандистская деятельность в СМИ должна решать задачу популяризации сложных юридических и экономических концепций в форме простых тезисов, соответствующих типу подачи материала в ежедневной газете.

Центральные государственные органы

88. Органы по вопросам конкуренции, подчиняющиеся профильному министерству, к тому же входят в систему центральных государственных органов. Руководящие указания общей политики будут в значительной степени влиять на культуру конкуренции в целом. Информационное сопровождение центральных государственных органов должно разъяснять и показывать преимущества рыночных реформ и законодательства о конкуренции в качестве краеугольного камня общей экономической политики.

Секторальные регулирующие органы

89. Секторальные регулирующие органы играют важную роль в формировании условий конкуренции в нескольких ключевых секторах, имеющих особое значение для общества в целом, таких как водоснабжение, электроснабжение, газоснабжение или здравоохранение. Выполняя эти функции, они являются влиятельными субъектами, воздействующими как на тарифы, устанавливаемые

для потребителей, так и на рентабельность предприятий или число конкурентов, действующих в том или ином секторе.

90. Поэтому в соответствии с общей политической и нормативной структурой информационно-пропагандистская деятельность в области конкуренции должна убеждать секторальные регулирующие органы в преимуществах конкуренции, даже если в некоторых случаях та влечет за собой потерю первоначальных полномочий. Результативным подходом к секторальным регулятивным органам могли бы стать общие инициативы или проведение общих исследований условий конкуренции в целях повышения общей эффективности сектора.

Судьи

91. Суды заполняют пробелы в изначально общих нормах и толкуют закон вместе с другими положениями законодательства, интегрируя его в нормативно-правовую базу страны. Кроме того, утверждение со стороны высших судебных инстанций дает новому законодательству о конкуренции важный конституционный авторитет. Тем не менее законодательство в области конкуренции сложно по своей природе и требует глубокого понимания. Поэтому чрезвычайно важно обеспечить подготовку судей по основным положениям законодательства о конкуренции и его связи с конституционными и другими правовыми нормами.

92. ЮНКТАД разработала стратегию оказания содействия судьям с помощью программ обмена с другими судами, например своей Программы в области конкуренции и защиты прав потребителей для Латинской Америки, известной как КОМПАЛ. Аналогичным образом, обучение, проводимое международными экспертами и (в идеале) коллегами-судьями, подготовленными в вопросах применения законодательства о конкуренции, имеет ключевое значение для содействия судебному контролю как одному из важных элементов обеспечения применения законодательства о конкуренции.

Деловые круги

93. Политика конкуренции нацелена на расширение возможностей деловых кругов в целом в результате обеспечения равных условий для свободной и добросовестной конкуренции между предприятиями. В этой связи законодательство о конкуренции является важным правовым инструментом противодействия недобросовестному и угрожающему поведению со стороны конкурентов.

94. Любая стратегия коммуникации, ориентированная на деловые круги, должна совершенно четко показывать, что политика конкуренции в конечном счёте направлена на сокращение объема общего регулирования и количества правил для каждого конкретного сектора в пользу ориентированного на рынок и справедливого регулирования, ограниченного теми областями, которые затронуты реальными сбоями рынка. В то же время стратегия информационно-просветительской деятельности должна также подчеркивать ограничения, вводимые политикой конкуренции в отношении определенных типов деловой практики. Поэтому освещение успешного применения законодательства, особенно для борьбы с запрещаемыми как таковые ограничениями и наиболее пагубной практикой, является одним из важнейших компонентов любой стратегии коммуникации.

95. Наконец, информационно-пропагандистская работа с деловыми кругами должна быть направлена на более строгое соблюдение теми законодательства о конкуренции, а также на расширение их возможностей по применению законодательства о конкуренции, как и создание для них стимулов для его примене-

ния, в тех случаях, когда их затрагивает антиконкурентная деятельность, с помощью обращения с жалобами в правоохранительные органы или подачи на основе положений такого законодательства частных исков, то есть на пресечение приносящих ущерб соглашений о поставках или возбуждение исков о возмещении ущерба.

Потребители

96. Информационно пропагандистская работа с потребителями имеет ключевое значение для освещения положительных аспектов законодательства в области конкуренции. В то же время потребители должны быть осведомлены о соответствующих механизмах подачи жалоб и возмещения ущерба в рамках юрисдикции органа по конкуренции.

97. Для этих целей органы по конкуренции должны иметь эффективные и понятные веб-сайты, в доступной форме разъясняющие их мандат широкой общественности. Аналогичным образом, необходимо рассмотреть возможность избирательного сотрудничества с радио и телевидением в целях освещения особых успехов правоприменения.

В. Целесообразность исследования или изучения секторов для информационно-пропагандистской деятельности и будущего правоприменения

98. Секторальные исследования позволяют изучить условия конкуренции в определенном секторе, выявить источники возможных ограничений конкуренции и получить картину данного сектора для соответствующего органа по конкуренции.

99. С точки зрения информационно-пропагандистской деятельности секторальные исследования служат важной цели: они освещают работу органа по конкуренции и дают общественности возможность получить непосредственное и достоверное представление об их проведении. В частности, они могут создать связь между потребителями и органом по конкуренции.

100. Хорошим примером является работа Национальной экономической прокуратуры Чили, которая ежегодно проводит целый ряд секторальных исследований. Они варьируются от исследований сложных рынков телекоммуникаций до исследований нерегулируемых рынков. Эти исследования используются в качестве инструмента информационно-пропагандистской деятельности для связи с потребителями в целом, а также для информирования ключевых заинтересованных субъектов об условиях конкуренции на рынке.

101. Еще одним примером является Федеральное антикартельное управление Германии по ценам на топливо, где специальная "группа по вопросам прозрачности" (Markttransparenzstelle) ведет мониторинг сложного рынка топлива. Федеральное антикартельное управление прямо общается с широкой общественностью, в режиме реального времени предоставляя с помощью приложения для смартфона рыночные данные, сообщаемые поставщиками топлива в соответствии с разделом 47к, а также административным распоряжением Федерального министерства экономики и энергетики. Введение точки прозрачности получило широкое освещение в СМИ и помогло подчеркнуть связь между защитой прав потребителей и политикой конкуренции, а также сформировать уверенность потребителей в этом ключевом секторе и значительно повысить институциональное доверие к Управлению.

102. В некоторых юрисдикциях секторальные исследования имеют ключевое значение для дальнейшего выявления практики сговоров. Это относится к рынку сбора мусора в Колумбии, где Управление промышленности и торговли поручило ЮНКТАД провести секторальное исследование в рамках программы КОМПАЛ. На основе выводов исследования Управление официально начало расследование на рынке Боготы.

III. Уроки на будущее: как усилить правоприменение и информационно-пропагандистскую деятельность в области конкуренции

103. С момента проведения в 2010 году шестой Конференции по рассмотрению Комплекса многие молодые режимы конкуренции прошли первоначальные этапы своего институционального развития и создали рабочую среду. В свою очередь, зрелые учреждения по вопросам конкуренции оказываются все больше затянутыми в паутину растущего числа двусторонних и многосторонних соглашений, сталкиваясь при этом с необходимостью сотрудничать со все большим числом восходящих экономических держав, которые недавно приняли законодательство о конкуренции и сейчас занимаются усилением правоприменения.

104. Учреждениям по конкуренции необходимо корректировать и укреплять свою практику правоприменения и информационно-пропагандистской деятельности в целях непрерывного выполнения своего мандата и дальнейшего поощрения культуры конкуренции.

105. В процессе совершенствования и дальнейшего укрепления обеспечения выполнения законодательства о конкуренции недавно созданным учреждениям по вопросам нужно сосредоточиться на решении следующих задач:

a) определить реалистичный набор материальных и процессуальных элементов законодательства о конкуренции, который послужит основой для деятельности антимонопольного органа;

b) обеспечить, чтобы структура органов по конкуренции устанавливала их значительную степень независимости и подотчетности по сравнению с центральными государственными учреждениями и другими институтами;

c) выработать рабочие взаимоотношения с судебной властью, основанные на взаимном уважении;

d) развивать международное сотрудничество в области применения законодательства о конкуренции для борьбы с соглашениями между многонациональными компаниями, заключаемыми по тайному сговору²⁰.

²⁰ Международные организации, включая ЮНКТАД и ОЭСР, уже давно активно изучают случаи запрещенной как таковой картельной практики и сообщают о них. Кроме того, в последние семь лет представители органов по вопросам конкуренции ежегодно встречаются для обсуждения методов борьбы с картелями. Международная сеть по вопросам конкуренции приступила к осуществлению программы, направленной на преодоление проблем в сфере борьбы с международными и внутренними картелями. Развивающиеся страны не могут принимать активное участие в работе этих международных форумов хотя бы по причине ограниченности ресурсов. Однако большая часть результатов проводимой в рамках этих форумов работы является общедоступной, как правило в Интернете. Эти ресурсы являются богатым источником информации для менее опытных органов по конкуренции.

106. Что касается информационно-пропагандистской деятельности, то недавно созданные органы по конкуренции должны быть в состоянии:

- a) разрабатывать стратегии пропаганды конкуренции в СМИ;
- b) устанавливать критерии определения приоритетности тех или иных секторов при распределении ресурсов;
- c) знать об уроках, которые страны, позднее других принявшие законы о конкуренции, могут вынести из опыта стран со сложившейся культурой конкуренции. Следует учесть процесс адаптации;
- d) просить ЮНКТАД оказать заинтересованным сторонам помощь в укреплении потенциала в целях эффективного ведения пропаганды в СМИ;
- e) знать, каким образом подходить к вопросам пропаганды конкуренции там, где существуют проблемы со свободой СМИ и с политическими свободами;
- f) применять наилучшие механизмы международного сотрудничества в сфере пропаганды конкуренции в целом и ее пропаганды в СМИ в частности.

107. В то время как приведенные выше рекомендации могут только обозначить тенденции и потребности, которые необходимо преобразовать во внутренние решения на базе индивидуальных потребностей, всеобъемлющий независимый обзор законодательства в области конкуренции может помочь в дальнейшей оценке отдельных областей, требующих улучшений. В этой связи проводимый ЮНКТАД добровольный экспертный обзор политики конкуренции служит полезной отправной точкой, определенной на основе тщательной оценки конкретных потребностей отдельных стран. При его проведении анализируется политика в области конкуренции, воплощенная в законе о конкуренции, и оценивается эффективность институтов и институциональных механизмов.