



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

Distr.: General
28 April 2021
Russian
Original: English

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

Девятнадцатая сессия

Женева, 7–9 июля 2021 года

Пункт 6 предварительной повестки дня

**Пропаганда конкуренции во время и после кризиса,
вызванного COVID-19**

Записка секретариата ЮНКТАД

Резюме

Под пропагандой конкуренции понимается продвижение принципов конкуренции в ходе обсуждения вопросов политики и процессов регулирования с участием правительств и государственных органов, частного сектора и гражданского общества. Пропаганда конкуренции является мощным инструментом в продвижении культуры конкуренции.

Спровоцированный коронавирусной инфекцией в 2019 году (COVID-19) кризис не только дал толчок новым инициативам со стороны антимонопольных органов, стремящихся реагировать на быстро меняющиеся рыночные условия, но и стал проверкой на прочность уже существовавших инструментов пропаганды конкуренции. В рамках своей информационно-пропагандистской работы антимонопольные органы консультировали правительства, как лучше регулировать рынки с целью снижения административной нагрузки на компании в кризисных ситуациях и облегчения выхода на рынок новых компаний.



I. Введение*

1. Правительства активно участвовали в борьбе с пандемией коронавирусной инфекции 2019 года (COVID-19), принимая крайне жесткие меры и вводя повсеместный карантин для предотвращения распространения инфекции среди населения. Эти меры серьезно ударили по экономике, особенно в таких секторах, как туризм, гостиничный бизнес, авиаперевозки и розничная торговля, вызвав банкротства, закрытие предприятий и рост безработицы.
2. Рынки пережили сильный спад из-за неопределенности и изменения структуры потребления, вызванных кризисом¹; при этом значительно возросло использование цифровых платформ и электронной торговли, что привело к усилению рыночного влияния некоторых цифровых игроков.
3. Во времена кризиса конкуренция, как правило, уступает место сильному государственному вмешательству. Вызванный пандемией COVID-19 кризис заставил правительства действовать быстро, не всегда отдавая приоритет рыночной конкуренции².
4. Антимонопольное законодательство продолжало применяться эффективно и в неизменном виде, поскольку правила конкуренции оказались гибкими. Антимонопольные органы осуществляли мониторинг рынков, а также законодательных и нормативных мер, принимаемых правительствами, правил государственных закупок и государственной помощи, направленных на оздоровление экономики, и предоставляли консультативную и экспертную помощь, используя инструменты пропаганды конкуренции для защиты и продвижения конкурентной и функциональной структуры рынков.
5. Цель настоящей справочной записки - описать, а) как пропаганда конкуренции может служить инструментом распространения культуры конкуренции и улучшения функционирования рынков и б) как антимонопольные органы реагируют на вызовы, связанные с пандемией COVID-19.

II. Пропаганда конкуренции как инструмент распространения культуры конкуренции

6. Пропаганда конкуренции — это продвижение принципов конкуренции в ходе обсуждения политики и процессов регулирования, а также при взаимодействии с участниками рынка и другими заинтересованными сторонами³.
7. Для антимонопольного органа пропаганда конкуренции подразумевает: а) поощрение конкурентной среды, б) консультирование правительств и государственных органов по вопросам законодательной и нормативной базы и с) повышение осведомленности частного сектора и гражданского общества о преимуществах конкуренции для благосостояния потребителей, экономического роста и устойчивого развития.

* В основу настоящего справочного документа легли ответы, представленные государствами-членами из разных регионов мира в ходе опроса, проведенного ЮНКТАД в 2020 году. Ответы были проанализированы в период с января по март 2021 года.

¹ Из-за введенных правительствами ограничений и изменения характера потребления товаров и услуг. Действительно, запрет на открытие магазинов во избежание физических контактов и уменьшения количества случаев передачи вируса заставил потребителей совершать покупки в Интернете в ущерб покупкам в традиционных магазинах.

² Некоторые государства-члены, например Парагвай, предложили фиксировать цены на основные потребительские товары и услуги, чтобы избежать спекуляции и неоправданного завышения цен.

³ UNCTAD, 2014, Communication strategies of competition authorities as a tool for authority effectiveness, presentation by the UNCTAD secretariat at the fourteenth session of the Intergovernmental Group of Experts on Competition Law and Policy, Geneva, 10 July; см. также TD/B/C.I/CLP/28.

8. Пропаганда стимулирующей конкуренцию политики особенно важна при переходе от государственной и монопольной экономики к либерализованным рынкам посредством приватизации и дерегулирования, а именно в стратегических секторах экономики, таких как телекоммуникации и энергетика⁴.

9. Деятельность по пропаганде конкуренции — это направление деятельности, направленной на предотвращение и решение проблем в функционировании рынков, возникающих в основном по вине государственного сектора (правительств, парламентов и регулирующих органов).

10. Пропаганда конкуренции особенно важна для антимонопольных органов в развивающихся странах и странах с переходной экономикой в плане продвижения и пропаганды целей и преимуществ политики стимулирования конкуренции, а также рекомендуемых изменений в законодательной базе. Пропаганда конкуренции направлена на создание потенциала для эффективного применения правил конкуренции в условиях, когда экономика этих стран претерпевает фундаментальные рыночные изменения. Более того, в развивающихся странах и странах с переходной экономикой пропаганда сопряжена с меньшими противоречиями, чем правоприменение, поскольку она выливается в усилия, направленные на повышение осведомленности, информирование и формулирование практических рекомендаций, которые все без исключения носят позитивный, воспитательный и неконфликтный характер.

11. Одной из важнейших областей для пропаганды конкуренции являются реформы в сфере регулирования и/или приватизация и дерегулирование экономических секторов или стратегических компаний, поскольку в развивающихся странах и странах с переходной экономикой в инфраструктурных отраслях (например, телекоммуникации, электроэнергия, железные дороги, воздушный транспорт, порты и морской транспорт, нефть и природный газ), как правило, представлены государственные компании. Оценка конкуренции и предоставляемые рекомендации могут быть чрезвычайно ценными, способствуя повышению эффективности и созданию благоприятного делового климата, где приветствуются прямые иностранные инвестиции и инновации, предоставляется достаточно возможностей малым и средним компаниям и поддерживается плавный переход к рыночной экономике. В этом контексте антимонопольные органы должны осуществлять свою консультативную роль по отношению к новому законодательству и регулированию независимым и беспристрастным образом, исходя из экономической и правовой точек зрения.

12. Пропаганда конкуренции, направленная на частный сектор и гражданское общество, преследует разные цели, подчеркивая важность открытости рынка, устранения барьеров, снижения бюрократической волокиты и издержек, и при этом указывая на необходимость расширения возможностей для бизнеса, в том числе для малых и средних компаний, а также расширения выбора, снижения цен, повышения качества и благосостояния потребителей в целом.

13. Ограниченная независимость от правительства и важных участников рынка и недостаточно широкое признание со стороны государственного и частного секторов, бизнеса и потребителей могут порождать определенные проблемы, препятствующие развитию пропаганды конкуренции. Преодолеть этот недостаток может помочь поддержка со стороны более опытных органов по вопросам конкуренции, а также международных организаций и сетей, которая позволит молодым органам по вопросам конкуренции в развивающихся странах улучшить свою пропагандистскую работу.

⁴ UNCTAD, 2014, Benefits of competition policy for consumers, presentation by the UNCTAD secretariat at the fourteenth session of the Intergovernmental Group of Experts on Competition Law and Policy, Geneva, 8 July; см. также TD/B/C.I/CLP/27.

Рамочный документ ЮНКТАД

14. В Типовом законе ЮНКТАД о конкуренции⁵ пропаганде конкуренции и ее значению посвящена статья VII, где говорится о ее важности во взаимоотношениях между антимонопольным органом и органами регулирования, включая отраслевых регуляторов, а также применительно к регулированию и регуляторным реформам. Действительно, в комментариях к статье VII в последней редакции говорится следующее:

«... рекомендации органа по вопросам конкуренции являются особенно ценными для обеспечения того, чтобы вновь создаваемый нормативно-правовой режим привел к получению желаемых результатов в плане повышения эффективности. Опыт и знания такого органа могут оказаться полезными, например для определения мер по облегчению доступа на рынки для новых участников. Что касается других форм регулирования, то предлагается, чтобы орган по вопросам конкуренции активно участвовал в законодательном процессе».

В последней редакции статьи VII также добавлено, что мнения антимонопольных органов приобретают еще большее значение в случае новых отраслей и рынков, и делается вывод о том, что в антимонопольном законодательстве ряда стран антимонопольным органам консультативная роль отводится на законодательном уровне.

15. В рамках технической помощи, оказываемой ЮНКТАД государствам-членам как на национальном, так и на региональном уровнях, центральное место занимает пропаганда конкуренции с целью формирования культуры конкуренции на основе подхода с участием широкого круга заинтересованных сторон. В рамках деятельности по распространению Добровольных экспертных обзоров ЮНКТАД по законодательству и политике в области конкуренции ЮНКТАД также регулярно организует информационно-просветительские семинары для государственных чиновников, парламентариев, представителей отраслевых органов регулирования, деловых кругов, организаций потребителей, а также специалистов-практиков и работников судебной системы.

16. Практические инструменты для содействия пропаганде конкуренции разработали и другие многосторонние органы, такие как Международная сеть по вопросам конкуренции (МСК)⁶ и Организация экономического сотрудничества и развития (Инструментарий для оценки конкуренции)⁷. МСК также опубликовала соответствующие доклады, один из которых посвящен оценке дальнейшей работы МСК по пропаганде конкуренции, а другой — опыту пропаганды конкуренции на цифровых рынках⁸.

⁵ Типовой закон ЮНКТАД о конкуренции был принят в начале 1990-х годов. Он состоит из части 1, посвященной возможным материальным элементам закона о конкуренции, которая включает 13 положений, и части 2, посвященной комментариям к статьям Типового закона о конкуренции, которые регулярно обновляются (см. TD/B/C.I/CLP/L.7, Типовой закон ЮНКТАД о конкуренции (2017 год), часть 2, пересмотренная статья VII).

⁶ ICN, 2011, Competition advocacy toolkit, part I, available at <https://www.internationalcompetitionnetwork.org/>.

⁷ Organisation for Economic Co-operation and Development, 2010, *Competition Assessment Toolkit*, available at www.oecd.org/competition/toolkit.

⁸ ICN, 2009, Report on assessment of ICN members' requirements and recommendations on further ICN work on competition advocacy, available at <https://www.internationalcompetitionnetwork.org/portfolio/assessment-of-icn-work-on-competition-advocacy-2009/>; и ICN, 2019, Report on ICN members' recent experiences (2015–2018) in conducting competition advocacy in digital markets, available at https://www.internationalcompetitionnetwork.org/wp-content/uploads/2019/06/AWG_AdvDigitalMktsReport2019.pdf.

III. Проблемы, возникающие в связи с пандемией COVID-19

17. Антимонопольные органы реагируют на сбои в работе рынков при помощи разных мер, борясь с дефицитом основных потребительских товаров и контролируя цены на них, более гибко применяя положения закона к некоторым видам соглашений между компаниями и оказывая консультативную помощь правительствам в принятии решений для противодействия санитарно-эпидемиологическому и экономическому кризисам.

18. Информационно-пропагандистская работа антимонопольных органов стала важнейшим инструментом кризисного управления: она помогает правительствам узнать, как лучше регулировать рынки с целью снижения административной нагрузки на компании в кризисных ситуациях и облегчать выход на рынок новых компаний⁹.

A. Выявление проблем для конкуренции в результате принятия мер в связи с кризисом COVID-19

19. Экономические последствия пандемии заставили правительства принимать решительные и активные меры для защиты здоровья населения, снижения краткосрочного экономического ущерба от пандемии и стимулированию мощного, устойчивого и инклюзивного долгосрочного восстановления. Вспышка пандемии привела к разрыву цепочек поставок, остановке ряда экономических секторов, особенно сектора услуг (розничная торговля, гостиничный бизнес, туризм, культурные и спортивные мероприятия и т. д.), а также к приостановке международных перевозок.

20. Для экономики многих развивающихся и развитых стран прогнозируются низкие темпы роста и обострение социально-экономических проблем¹⁰, включая ухудшение ситуации с безработицей, неравенством и бедностью¹¹. Еще одной проблемой, порожденной пандемией, является рост масштабов неформальной хозяйственной деятельности, поэтому оживление экономики является одной из наиболее актуальных задач, стоящих перед экономикой, особенно в развивающихся странах.

21. Антимонопольные органы должны работать вместе с правительствами, консультируя их по вопросам разработки мер, необходимых для восстановления экономики, в рамках своей деятельности по пропаганде конкуренции — важнейшего инструмента, особенно в период кризиса. Антимонопольным органам необходимо рассматривать сценарии развития событий после COVID-19 и объяснять, что слишком пассивный подход может помешать восстановлению экономики в среднесрочной и долгосрочной перспективе. Действительно, антимонопольные органы вновь должны сыграть важную роль в пропаганде конкурентных рынков и эффективного регулирования и поэтому должны использовать инструменты, которыми наделяет их закон, для отстаивания своего мнения.

22. Учитывая текущую ситуацию, антимонопольные органы решили сосредоточиться на трех направлениях борьбы с кризисом: стимулирующие

⁹ Как будет показано ниже (в разделе 1.3), некоторые антимонопольные органы создали специальные инструменты для отслеживания и приема жалоб на ненормальное функционирование рынков, пострадавших от пандемии.

¹⁰ ЮНКТАД подчеркивает, что тот удар, который был нанесен по мировой экономике, с особой силой испытали на себе развивающиеся страны, столкнувшиеся с сужением бюджетно-финансовых возможностей, ухудшением состояния платежного баланса и недостаточной международной поддержкой. См. UNCTAD, 2021, Trade and Development Report Update: Out of the frying pan... into the fire?, Geneva.

¹¹ UNCTAD, 2020, statement of the Secretary-General of UNCTAD on the occasion of the International Day of Microenterprises, Small and Medium-sized Enterprises, virtual event, 24 June, available at <https://unctad.org/en/pages/SGStatementDetails.aspx?OriginalVersionID=262>.

конкуренцию реформы и эффективное регулирование, государственные закупки и государственная помощь.

В. Конкуренция как ориентир при принятии мер по восстановлению экономики

23. В предыдущих кризисных ситуациях, таких как финансовый кризис 2008/09 годов¹², существовал риск того, что правительства будут вмешиваться в работу рынков в ущерб конкуренции, например, ослабляя законы о слияниях, принимая протекционистские нормы регулирования или разрабатывая стимулы, ориентируясь на потребности «национальных лидеров»¹³.

24. Стимулирующие конкуренцию реформы имеют особое значение для преодоления текущего кризиса, так как недостаток ликвидности требует принятия мер, способствующих быстрому восстановлению потребления до уровня, существовавшего до вспышки COVID-19. Поэтому антимонопольные органы должны проводить активную разъяснительную работу, чтобы краткосрочные цели — например, спасение фирм от банкротства — не нанесли ущерба конкуренции на рынках и тем самым не замедлили экономическое восстановление в долгосрочной перспективе. Даже в разгар кризиса необходимо думать о том, как будет развиваться ситуация после кризиса, и именно антимонопольные органы должны во весь голос говорить о том, что проблемы кроются не в конкуренции, поскольку рынки должны продолжать эффективно функционировать на благо потребителей, и что конкуренция должна помогать в решении этих проблем.

25. Что касается более долгосрочных мер, то усилия антимонопольных органов по защите конкуренции должны предотвращать ситуации, когда эти реформы будут создавать новые регуляторные барьеры для выхода на рынок и эффективной конкуренции. Для уверенного и устойчивого восстановления экономики необходимы благоприятствующие конкуренции структурные реформы и недопущение того, чтобы неоправданные регуляторные барьеры препятствовали свободному доступу компаний и инвесторов под предлогом защиты отечественных производителей¹⁴. Поэтому разъяснительная работа будет иметь ключевое значение, помогая директивным органам проводить благоприятствующие конкуренции реформы для стимулирования экономического восстановления после пандемии.

26. В нынешней беспрецедентной глобальной ситуации, от которой страдают как развитые, так и развивающиеся страны, антимонопольные органы должны сохранять бдительность, внимательно следя за теми мерами, которые планируют правительства, и использовать те полномочия, которыми их наделяет закон.

27. В следующих пунктах приводятся некоторые примеры конкретных мер, принимаемых правительствами и органами власти.

¹² См. Organisation for Economic Co-operation and Development, 2009, Competition and the financial crisis, available at <https://www.oecd.org/competition/sectors/42538399.pdf>.

¹³ Во время последнего финансового кризиса имели место государственная помощь, национализация и мегаслияния, а в отношении роли антимонопольного законодательства сформировались две школы. По мнению одних, действие правил конкуренции должно быть приостановлено на время кризиса, что позволит регулирующим органам сосредоточиться исключительно на задаче обеспечения стабильности финансовой системы. Другие, напротив, подчеркивали важность применения строгих правил конкуренции во время кризиса, с тем чтобы создать равные условия и добиться скоординированной реакции на кризис, а также избежать расточительного состязания между странами за привлечение вкладчиков и инвесторов. Более того, долгосрочные последствия смягчения политики защиты конкуренции могут оказаться очень серьезными. В частности, практически невозможно исправить ситуацию, когда слияния приводят к высокой концентрации рынков. См. UNCTAD, 2010, *Creating Business Linkages* (United Nations publication, New York and Geneva).

¹⁴ См. UNCTAD, 2015, Addressing regulations and non-tariff measures to strengthen regional integration and sustainable growth, available at https://unctad.org/system/files/official-document/ditc2015misc2_en.pdf.

28. Можно привести следующие примеры, касающиеся как развивающихся стран, так и стран с формирующимися рынками:

а) В **Бразилии** в контексте пропаганды конкуренции полномочия антимонопольного органа страны — Административного совета по защите экономических свобод — участвовать в принятии мер для восстановления экономической активности, заключаются в предоставлении технической поддержки принимающим решения государственным органам, в первую очередь путем анализа антимонопольных аспектов предложений. Департамент экономических исследований оценивает принимаемые по экономическим вопросам решения для Главного надзорного управления и Трибунала Административного совета по защите экономических свобод, а также для других бразильских органов власти, оказывая техническую помощь в проведении общественных консультаций и участвуя в работе технических комитетов, оказывая техническую поддержку, делаясь свежими научными знаниями и воспитывая культуру конкуренции в обществе¹⁵.

б) В **Египте** антимонопольный орган страны — Египетское управление по вопросам конкуренции — всегда готово участвовать в выработке государственных мер реагирования на кризис и оказывать консультативную помощь правительству. В частности, сотрудничая с правительством Египта в устранении последствий пандемии COVID-19, Египетское управление по вопросам конкуренции ведет активную разъяснительную работу в медицинском секторе страны. Египетское управление по вопросам конкуренции подготовило руководство по такой теме, как сговор на торгах и различные методы выявления нарушений, для Египетского управления по стандартизированным закупкам, поставкам и обеспечению медицинскими товарами, которое отвечает за закупку определенных медицинских товаров у различных предприятий и перепродажу этих товаров различным больницам Египта¹⁶.

в) В **Российской Федерации** основным направлением деятельности Федеральной антимонопольной службы является реализация полномочий, связанных с предупреждением и пресечением ограничивающих конкуренцию действий со стороны хозяйствующих субъектов, естественных монополий и органов власти. 23 сентября 2020 года Правительство Российской Федерации утвердило Общенациональный план действий, обеспечивающих восстановление занятости и доходов населения, рост экономики и долгосрочные структурные изменения в экономике. Согласно этому плану, Федеральная антимонопольная служба отвечает за реализацию одной из ключевых инициатив по ускорению технологического развития экономики и повышению производительности труда.

д) В 2020 году правительство **Южной Африки** приняло Южноафриканский план преобразования и восстановления экономики, ставший частью национального ответа на COVID-19, в основе которого лежит Закон о ликвидации последствий стихийных бедствий. Это законодательство направлено на: i) создание рабочих мест, в первую очередь за счет агрессивных инвестиций в инфраструктуру и программ массовой занятости; ii) реиндустриализацию экономики с упором на развитие малого бизнеса; iii) ускорение экономических реформ для активизации инвестиций и роста; iv) борьбу с преступностью и коррупцией; и v) повышение потенциала государства. Основная роль Комиссии по конкуренции Южной Африки в обеспечении того, чтобы план способствовал реконструкции и восстановлению экономики Южной Африки, заключается в регулировании конкуренции таким образом, чтобы устранять ограничения и барьеры для конкуренции, а также в допущении некоторых потенциально антиконкурентных практик, которые могут быть необходимы для координации действий компаний в интересах роста. Комиссия по конкуренции тесно сотрудничает с правительством и деловыми кругами, предоставляя консультативную помощь или выступая в поддержку

¹⁵ Материалы, представленные Бразилией в ответ на опрос, проводившийся ЮНКТАД в 2020 году (см. сноску *).

¹⁶ Материалы, представленные Египтом в ответ на опрос, проводившийся ЮНКТАД в 2020 году (см. сноску *).

конкретных предлагаемых политических мер, направленных на восстановление экономики. Это необходимо для того, чтобы антимонопольная политика занимала центральное место в любых стратегиях экономического восстановления в интересах повышения уровня конкуренции — с приоритетом на создание условий для работы малых и средних предприятий и исторически обездоленных людей на рынках¹⁷.

29. Следующие примеры касаются развитых стран:

а) **Австралия** находится в хорошем положении благодаря предыдущим реформам национальной политики в сфере конкуренции, позволившим закрепить принципы, которыми следует руководствоваться в регуляторной деятельности. На всех уровнях государственного управления в Австралии действует общий принцип — учитывать факторы конкуренции при разработке политики. В то же время Австралийская комиссия по конкуренции и защите прав потребителей в качестве антимонопольного органа должна и впредь активно взаимодействовать с правительством и широко пропагандировать принципы и преимущества конкуренции¹⁸.

б) В **Испании** с Национальной комиссией по рынкам и конкуренции могут быть проведены официальные консультации относительно законодательных предложений или административных решений (например, анализ документации для торгов на размещение госзаказа), которые правительство Испании может разрабатывать в целях противостояния экономическому кризису и ускорения восстановления экономики. В таких случаях публикуется отчет с рекомендациями, отражающими официальную позицию Национальной комиссии по рынкам и конкуренции по рассматриваемому вопросу. Эти отчеты не являются обязательными к исполнению, но они всегда придаются широкой огласке¹⁹.

С. Государственные закупки и государственная помощь

30. Это еще две области, за которыми должны внимательно следить антимонопольные органы.

31. Государственные закупки будут сложной областью в ближайшие несколько лет. В большинстве стран в ответ на пандемию государственный сектор увеличился, вследствие чего его потребности в закупках возрастут, и фирмы в условиях пандемии будут больше полагаться на государственный спрос. Поэтому антимонопольные органы должны тесно сотрудничать с государственными органами, особенно с органами, осуществляющими государственные закупки, с тем чтобы система государственных закупок была эффективной и конкурентной. Действительно, антимонопольные органы могут быть особенно полезными в такой области государственной политики, как политика закупок. Антимонопольный орган должен активно выступать за такое реформирование процедур закупок, которое обеспечивало бы контроль над ними со стороны рынка. Эти реформы дадут прямую экономию гражданам страны. Успешная разъяснительная работа в этой сфере также не останется без внимания и будет способствовать укреплению репутации антимонопольного органа²⁰.

¹⁷ Материалы, представленные Южной Африкой в ответ на опрос, проводившийся ЮНКТАД в 2020 году (см. сноску *). См. также UNCTAD, 2021, *How COVID-19 Affects Microenterprise and Small and Medium-sized Enterprise Access to Markets and Competition: A Review of Key Issues and Recommendations for Future Action* (готовится к публикации).

¹⁸ Материалы, представленные Австралией в ответ на опрос, проводившийся ЮНКТАД в 2020 году (см. сноску *); Australian Competition and Consumer Commission, 2020, [Australian Competition and Consumer Commission] receives international competition advocacy award, 23 September, available at <https://www.accc.gov.au/media-release/accc-receives-international-competition-advocacy-award>.

¹⁹ Материалы, представленные Испанией в ответ на опрос, проводившийся ЮНКТАД в 2020 году (см. сноску *).

²⁰ Для обеспечения эффективного функционирования рынков государственных закупок требуется решить две разные, но взаимосвязанные задачи: а) обеспечить добросовестность

32. В рамках пакетов мер по восстановлению экономики правительства предоставляют беспрецедентные объемы государственных средств (субсидии, налоговые скидки или освобождения, субсидированные кредиты, государственные инвестиции в компании и т. д.) фирмам, чтобы не допустить массового банкротства эффективных фирм из-за кризиса ликвидности. Этот фундаментальный комплекс мер, направленных на ослабление последствий кризиса, при неправильном планировании может привести к другим проблемам, например к искажению конкуренции²¹. В настоящее время лишь немногие юрисдикции предусматривают наделение антимонопольных органов правоприменительными полномочиями в отношении государственной помощи. Действительно, только Европейский союз имеет возможность строго контролировать государственную помощь. В то же время, большинство антимонопольных органов имеют полномочия консультировать правительства, информируя их о том, каких последствий для конкуренции можно ожидать от той или иной меры поддержки и как свести к минимуму выявленные антиконкурентные последствия.

D. Инструменты, имеющиеся в распоряжении антимонопольных органов

33. В своих ответах на проведенный ЮНКТАД в 2020 году опрос, посвященный пропаганде конкуренции, большинство антимонопольных органов²² указали, что они используют схожие меры при выполнении своей пропагандистской функции. Так, в рамках пропаганды конкуренции используются в том числе несколько инструментов, позволяющих выявить существующие и еще только появляющиеся препятствия для эффективной конкуренции, в том числе вызванные пандемией.

34. К ним относятся следующие инструменты:

- **Исследования рынка**, которые включают в себя комплексный анализ динамики конкуренции на рынке с экономической и нормативно-правовой точек зрения, позволяющий выявить существующие ограничения, которые могут препятствовать или мешать конкуренции и эффективному распределению ресурсов. Такие исследования позволяют глубже изучить различные аспекты рынка. Получаемые от основных участников рынка статистические данные помогают антимонопольным органам понять их конкурентные стратегии (например, уровень интеграции производственной цепочки, права интеллектуальной собственности, влияние цифровой экономики на ту или иную сферу и т. д.). Исследования рынка содержат ряд рекомендаций для органов государственного управления и заинтересованных сторон, работающих на рынке, которые направлены на поощрение конкуренции и достижение эффективных экономических результатов²³.
- **Консультативные отчеты/заключения по проектам нормативных актов**, в которых по просьбе разрабатывающего их органа или ex officio (по собственной инициативе) антимонопольные органы выявляют потенциальные недостатки законодательных или регуляторных актов, которые

участников процесса закупок (т. е. предотвращать коррупцию со стороны государственных должностных лиц); и b) содействовать эффективной конкуренции между поставщиками, в том числе путем предотвращения сговора между потенциальными участниками торгов. Иногда эти две проблемы сливаются в одну, например, когда государственным служащим платят за то, чтобы они закрывали глаза на сговоры при проведении тендеров или разглашали информацию, способствующую сговору.

²¹ См. JA García and D Neven, 2005, State aid and distortion of competition, a benchmark model, HEI Working Paper No: 06/2005, Graduate Institute of International Studies, Geneva.

²² Антимонопольные органы Бразилии, Германии, Доминиканской Республики, Египта, Испании, Колумбии, Российской Федерации и Таиланда. См. также сноску *.

²³ Решения антимонопольных органов о проведении исследований рынка принимаются при наличии признаков того, что в исследуемом секторе существуют проблемы с конкуренцией или сбой в работе рынка.

еще находятся на стадии разработки²⁴. Эти заключения выпускаются антимонопольными органами, иногда по просьбе правительств или министерств, которые готовят нормативные акты, или по собственной инициативе до их принятия²⁵. Следует отметить, что эти отчеты или заключения необязательны для исполнения, хотя на практике предлагающий нормативный акт орган должен обосновать, почему содержащиеся в них рекомендации не выполняются. В случае Испании следует отметить, что Национальная комиссия по рынкам и конкуренции имеет эффективный инструмент для обеспечения выполнения своих рекомендаций, позволяющий не допустить создания препятствий для конкуренции правительством и территориальными органами власти²⁶.

- **Отчеты о другой не связанной с законотворчеством деятельности**, осуществляемой в государственном секторе, которые служат для занимающихся ей организаций руководством в деле построения более эффективной и конкурентоспособной экономики.
- **Документы рекомендательного характера**, адресуемые органам государственного управления, операторам рынка и организациям гражданского общества, которые охватывают широкий спектр вопросов, таких как государственные закупки, объединения хозяйствующих субъектов и эффективное рыночное регулирование. Например, Управление по надзору за конкуренцией Сальвадора подготовило руководство для облегчения доступа микропредприятий и малых и средних предприятий к государственным закупкам, учитывая, что их участие в таких процедурах в целом является ограниченным.

35. Эти инструменты могут помочь определить проблемы и сектора, которые необходимо тщательно отслеживать в связи с пандемией, что, в свою очередь, позволит властям понять, как функционируют рынки, и выявить неэффективные нормативные акты или другие препятствия для эффективной конкуренции.

36. Эффективное применение этих инструментов требует тесного сотрудничества с государственными органами (законодательными органами, правительствами, отраслевыми регуляторами и т. п.), что может иметь как положительные, так и отрицательные стороны, о чем говорилось выше. Такое сотрудничество помогает антимонопольным органам консультировать власти и продвигать

²⁴ В этом контексте Административный совет по защите экономических свобод Бразилии стремится анализировать и выявлять потенциальные конкурентные и экономические последствия мер, которые искусственно меняют условия конкуренции на рынках, пострадавших от пандемии, и формулировать соответствующие рекомендации. Административный совет по защите экономических свобод, как правило, высказывается по следующим мерам: а) проектам законов, предлагающим заморозить цены или сделать общие скидки на медикаменты, образовательные услуги, основные продукты питания и т. д.; б) проектам законов, предлагающим утвердить общие скидки на индивидуальные транспортные услуги, приобретаемые через мобильные приложения; в) тематическим обзорам, связанным с контролем цен на образовательные услуги; и д) работе государственных учреждений, которые устанавливают максимальные цены на определенные товары, такие как сжиженный нефтяной газ.

²⁵ Разъяснительная работа Комиссии по конкуренции Южной Африки направлена на то, чтобы все политические соображения, связанные с программой восстановления экономики и отраслевыми мерами по оказанию помощи фирмам, были направлены на поощрение конкуренции, в частности на создании условий для выхода на рынок малого бизнеса как катализатора экономического роста и концентрации рынка.

²⁶ Статьи 12 и 13 испанского Закона о конкуренции 15/2007 от 3 июля 2007 года создают квазиправоприменительный механизм, согласно которому Национальная комиссия по рынкам и конкуренции или региональные антимонопольные органы имеют *locus standi* для оспаривания в национальных судах неконкурентных административных актов и положений, создающих препятствия для эффективной конкуренции на рынке. Эти полномочиями, которыми могут похвастаться немногие юрисдикции, доказали, тем не менее, свою высокую эффективность в борьбе за более проконкурентное и эффективное экономическое регулирование.

благоприятствующие конкуренции реформы, а также позволяет получать актуальную информацию, которая помогает выявлять препятствия для эффективной конкуренции и недостатки регулирования, которые могут влиять на благосостояние потребителей.

37. Кроме того, некоторые антимонопольные органы как в развитых (Испания), так и в развивающихся странах и странах с формирующейся экономикой (Доминиканская Республика, Колумбия и Российская Федерация) предпринимают конкретные шаги для усиления надзора за определенными рынками:

a) Антимонопольный орган **Испании** (Национальная комиссия по рынкам и конкуренции) разработал специальный инструмент для выявления проблем с конкуренцией во время пандемии. Этот инструмент, представляющий собой специальный «почтовый ящик», в который с марта 2020 года стекаются все жалобы и запросы, касающиеся соблюдения правил конкуренции в условиях COVID-19, помогает защитить потребителей и фирмы, которые пострадали от антиконкурентного поведения в этот период. Эта инициатива оказалась успешной: было получено более 700 жалоб. В результате Национальная комиссия по рынкам и конкуренции выявила различные проблемы и начала несколько расследований, в основном связанных с особо чувствительными к пандемии секторами, такими как финансовые и похоронные услуги.

b) Антимонопольный орган **Доминиканской Республики**, Национальная комиссия по защите конкуренции, создал Наблюдательный совет по конкуренции, который следит за условиями конкуренции на рынках. Наблюдательный совет помогает выявлять риски, открывающие путь для антиконкурентной практики, путем анализа шести параметров: i) цен на товары, входящие в семейную потребительскую корзину; ii) темпов экономического роста; iii) характеристик и динамики рынка; iv) основных полуфабрикатов; v) соответствующих норм регулирования; и vi) озабоченностей общества.

c) Управление по делам промышленности и торговли **Колумбии** разработало программу анализа данных под названием «Инспектор», которая выполняет функции автоматизированной проверки веб-сайтов различных организаций, часто предлагающих проекты регуляторных документов, с целью выявления тех из них, чье применение может идти вразрез с принципами свободной экономической конкуренции. При обнаружении изменений в опубликованных регуляторных документах система автоматически отправляет в соответствующий сектор уведомление об изменении.

d) Широко распространенной проблемой на начальном этапе пандемии стал дефицит и чрезмерный рост цен некоторых товаров первой необходимости. Федеральная антимонопольная служба **Российской Федерации** вмешалась в ситуацию, проводя разъяснительную работу и создав оперативный центр, который в ежедневном режиме контролирует цены и наличие или отсутствие дефицита товаров. Эксперты центрального аппарата и 84 региональных отделений проводят мониторинг цен на рынках социально значимых товаров из утвержденного правительством Российской Федерации перечня, а также на рынках других товаров и услуг, на которых предположительно наблюдается спекулятивный рост цен. Федеральная антимонопольная служба также открыла специальную горячую линию, которой может воспользоваться любой житель страны или предприятие. При получении информации о возможном нарушении или дефиците какого-либо товара Федеральная антимонопольная служба немедленно берет ситуацию под контроль и начинает расследование для решения выявленной проблемы.

Вопрос государственной помощи

38. Некоторые антимонопольные органы не имеют возможности высказывать свое мнение о мерах государственной помощи или участвовать в их разработке. После вспышки пандемии целые сектора экономики оказались парализованы, что создало беспрецедентную ситуацию, отразившуюся на занятости. В результате на первом этапе правительствам пришлось вмешаться, чтобы смягчить этот удар, оказывая помощь для сохранения занятости и предоставляя государственные гарантии для

получения доступа к льготным кредитам, а также помогая в рекапитализации компаний в базовых секторах, в том числе некоторых авиакомпаний²⁷.

39. Вопрос государственной помощи является особенно насущным в Европейском союзе, поскольку она может внести перекосы в конкуренцию на внутреннем рынке Европейского союза. Контроль государственной помощи направлен на предотвращение ситуации, когда использование государственных ресурсов будет вносить диспропорции в конкуренцию между фирмами внутри Союза. Европейская комиссия может разрешить государственную помощь только в том случае, если положительные последствия оказания помощи перевешивают отрицательные²⁸.

40. Важно, чтобы помощь удовлетворяла нескольким условиям, с тем чтобы любое негативное влияние на конкуренцию компенсировалось позитивным влиянием этой помощи на достижение поставленных задач, отвечающих общим интересам. В этом смысле важно, чтобы помощь предоставлялась на основе объективных критериев, имела стимулирующий эффект (т. е. помощь должна быть необходима компании для осуществления инвестиций), была пропорциональна объему инвестиций и могла быть оправдана ростом инноваций, повышением качества занятости или выпускаемой продукции.

41. С точки зрения контроля государственной помощи Европейская комиссия оперативно отреагировала на вызванный COVID-19 кризис. В марте 2020 года Комиссия установила временные рамочные принципы предоставления государственной помощи компаниям с целью предотвращения того, чтобы помощь, предоставляемая государствами-членами, вносила перекосы в конкуренцию на внутреннем рынке в масштабах, противоречащих общим интересам Европейского союза²⁹. Также был принят масштабный план восстановления экономики, который будет реализовываться в течение следующих нескольких лет³⁰.

42. На национальном уровне, и не только в Европейском союзе, учитывая, что правительства могут менять условия конкуренции на рынках, антимонопольным органам следует в рамках своей разъяснительной функции вмешиваться в эту работу, поскольку они знают структуру рынков и имеют все возможности для оценки влияния государственной помощи на конкуренцию. В нынешней ситуации такое вмешательство еще более необходимо, поскольку потребности в финансировании велики, а имеющиеся средства ограничены. Поэтому, особенно на этапе восстановления экономики, особенно важно правильно выбирать, компании каких секторов, видов и размеров (особенно это касается микропредприятий и малых и средних предприятий) и какие инвестиции следует финансировать за счет государственных средств, чтобы обеспечить устойчивый и инклюзивный процесс восстановления³¹.

²⁷ Большинство государств — членов Европейского союза предоставили существенную помощь своим авиакомпаниям, чтобы избежать закрытия и увольнения работников.

См. <https://www.lw.com/thoughtLeadership/covid-19-EU-state-aid-aviation-sector> (дата обращения: 26 апреля 2021 года).

²⁸ Например, Европейская комиссия может одобрить выделение помощи на исследования и разработки, поддержку занятости или охрану окружающей среды с учетом того, что все это отвечает общим интересам членов Европейского союза.

²⁹ См. https://ec.europa.eu/competition/state_aid/what_is_new/covid_19.html (дата обращения: 28 апреля 2021 года).

³⁰ Европейская комиссия одобрила пакет помощи в размере 750 млрд евро, которая будет предоставляться в виде грантов (40 процентов) и кредитов (60 процентов) на цели восстановления экономики и стимулирования инвестиций, главным образом в области цифровой экономики и экологического перехода. Совсем недавно Европейский парламент и Совет Европейского союза приняли постановление о создании Фонда восстановления и устойчивости. См. European Union, Regulation (EU) 2021/241 of the European Parliament and of the Council of 12 February 2021 establishing the Recovery and Resilience Facility, *Official Journal of the European Union*, L57/17 (February 2021), URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:32021R0241&from=ES>.

³¹ Например, согласно новым руководящим принципам Европейской комиссии, в условиях пандемии COVID-19 помощь в первую очередь должна предоставляться компаниям,

43. Большинство антимонопольных органов во всем мире говорят об опасности государственной помощи для конкуренции из-за ее потенциально деструктивных последствий, которые могут проявиться на практике, если помощь не будет предоставляться в соответствии с четкими, эффективными и недискриминационными критериями. Некоторые антимонопольные органы ссылаются на свою разъяснительную функцию, которая позволяет им вмешиваться в эту сферу, даже если закон прямо не уполномочивает их на это.

44. Однако в развивающихся (Доминиканская Республика) и развитых (Япония и Испания) странах существуют органы, обладающие более конкретными полномочиями в отношении мер государственной помощи:

а) В **Доминиканской Республике** антимонопольный орган, Национальная комиссия по защите конкуренции, может анализировать «влияние на условия конкуренции субсидий, государственной помощи или стимулов, предоставляемых государственным или частным предприятиям из государственных средств, и в случае необходимости может посредством мотивированного рекомендательного доклада обратиться к государственным органам власти с просьбой отменить или изменить такие субсидии, а также принять любые другие меры, способствующие восстановлению конкуренции»³².

б) Национальная комиссия по рынкам и конкуренции **Испании** может составлять отчеты о программах государственной помощи, содержащие рекомендации государственным органам по сохранению эффективной конкуренции на рынках. Кроме того, Национальная комиссия по рынкам и конкуренции выпускает ежегодный отчет о государственной помощи, предоставленной в Испании, который находится в открытом доступе. Годовой отчет за 2020 год включает в себя статистические данные о государственной помощи, предоставленной в Испании. Отчет также содержит приложение с предварительной информацией о временных рамочных принципах оказания государственной помощи, утвержденных Европейской комиссией, с данными по Испании и другим государствам — членам Европейского союза³³.

в) Что касается государственной поддержки со стороны правительства **Японии**, 31 марта 2016 года Японская комиссия по добросовестной торговле выпустила руководящие принципы государственной поддержки восстановления экономики с учетом требований антимонопольной политики³⁴. Это межотраслевые рекомендации включающие некоторые положения антимонопольной политики, о которых должны помнить оказывающие поддержку организации при предоставлении государственной помощи, с тем чтобы свести к минимуму влияние государственных мер поддержки экономического восстановления на конкуренцию.

45. Короче говоря, приоритетной задачей пропаганды конкуренции должно быть предотвращение необоснованных опасений по поводу влияния антимонопольной политики, например представлений о том, что она идет вразрез с интересами экономического восстановления и стабильности. Этого можно достичь, участвуя в текущих дебатах и, по возможности, публикуя материалы по конкретным вопросам.

инвестирующим средства в цифровизацию и экологический переход — два столпа, на которых будет строиться промышленная политика Европейского союза. Подробнее о промышленной стратегии Европейского союза см. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020DC0102&from=EN>.

³² Dominican Republic, General Law No. 42-08 on the Defence of Competition (16 January 2008), article 15, *Official Gazette No. 10458* (January 2008).

³³ В этой связи следует отметить, что Национальная комиссия по рынкам и конкуренции публично выразила обеспокоенность по поводу возможного раскола единого рынка из-за огромного объема государственной помощи, утвержденной некоторыми государствами — членами Европейского союза. К началу июня 2020 года Национальная комиссия по рынкам и конкуренции обратилась к национальным антимонопольным органам каждого государства-члена и предложила им разработать совместную декларацию в поддержку строгого контроля государственной помощи во избежание диспропорций на едином рынке. Многие антимонопольные органы высказались в поддержку декларации, хотя и отказались от участия в работе над ней из-за отсутствия полномочий в вопросах государственной помощи.

³⁴ URL: <https://www.jftc.go.jp/en/pressreleases/yearly-2016/March/160331.html>, см. приложение.

Дополнительные рекомендации и разъяснения в отношении конкретных вопросов помогут продемонстрировать, как антимонопольная политика может способствовать разрешению кризиса. Такие рекомендации должны быть посвящены конкретным проблемам, которые могут возникнуть, и предлагаемым подходам к их решению.

IV. Выводы

46. Можно ожидать, что вследствие пандемии COVID-19 деятельность антимонопольных органов по пропаганде конкуренции приобретет более значимую роль. Играя консультативную роль в процессе принятия решений, антимонопольные органы должны указывать на перекосы в конкуренции в результате вмешательства государства и разрабатывать меры по их предотвращению, поддерживая хорошо обоснованный политический выбор.

47. Правительства развивающихся стран сегодня имеют возможность перезапустить более эффективную промышленную, налоговую и социальную политику, устранить ненужное административное бремя и стимулировать инвестиции в секторы с более высокой добавленной стоимостью. Для достижения этих целей государственные меры должны разрабатываться с учетом необходимости поддержания эффективной конкуренции на рынках.

48. Антимонопольные органы должны играть центральную и определяющую роль в принятии государственными органами мер, которые призваны способствовать активному, инклюзивному и устойчивому восстановлению экономики. В своей разъяснительной работе они должны делать упор на таких областях, как нормы регулирования, государственные закупки и предоставление государственной помощи.

49. По данным опроса, проведенного ЮНКТАД в 2020 году, во время пандемии COVID-19 использовались различные инструменты и средства для выявления проблем с конкуренцией в секторах, пострадавших от кризиса, и смягчения последствий пандемии для делового климата путем обеспечения добросовестной конкуренции на рынке.

50. На совещании, которое состоится в ходе девятнадцатой сессии Межправительственной группы экспертов по законодательству и политике в области конкуренции, у государств-членов будет возможность поделиться передовым опытом пропаганды конкуренции в плане как сотрудничества с директивными органами, так и разъяснительной работы, направленной на предотвращение принятия мер или формирования практики, препятствующих свободной конкуренции на рынках.
