



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

Distr.: General
11 May 2022
Russian
Original: English

Совет по торговле и развитию
Комиссия по торговле и развитию
Межправительственная группа экспертов
по законодательству и политике в области конкуренции
Двадцатая сессия
Женева, 20–22 июля 2022 года
Пункт 7 предварительной повестки дня

**Переосмысление правоприменения в области
конкуренции: уроки, извлеченные из пандемии,
в частности на социально значимых рынках, —
проблемы и возможности для эффективных ответных
мер в период пандемии и экономического
восстановления после нее**

Резюме

Пандемия коронавирусной инфекции (COVID-19) серьезно сказалась на обеспечении применения антимонопольного законодательства во всем мире. Вызванные пандемией проблемы и извлеченные в этот период уроки показали, что необходимо переосмыслить правоприменение в данной сфере. С этой целью крайне важно более внимательно исследовать осуществление в последнее время политики в области конкуренции во всем мире и изучить складывающиеся в этой области тенденции.

В настоящей записке обобщены уроки, извлеченные из применения в условиях пандемии антимонопольного законодательства в государствах-членах, в частности в развивающихся странах; определены проблемы и возможности для эффективных ответных мер в период пандемии и восстановления экономики после нее; а также предложены варианты действий и применения законодательства со стороны антимонопольных органов в постпандемический период.



I. Введение

1. Межправительственная группа экспертов по законодательству и политике в области конкуренции на своей девятнадцатой сессии просила секретариат ЮНКТАД подготовить доклады и исследования в качестве справочной документации для ее двадцатой сессии по теме «Правоприменение в области конкуренции: уроки, извлеченные из пандемии, в частности на социально значимых рынках, — проблемы и возможности для эффективных ответных мер в период пандемии и экономического восстановления после нее»¹.

2. В ответ на пандемию антимонопольными органами внесены изменения, касающиеся применения и обеспечения соблюдения законов, предоставляемых изъятий и разрешаемых видов деятельности². Во всем мире антимонопольные органы, наряду с органами по защите прав потребителей, играли ведущую роль в первоначальных мерах, которые принимали государственные органы в ответ на ограничительную деловую практику, возникшую в периоды действия режима самоизоляции и связанных с ним мер по охране здоровья и безопасности³. Органы власти во многих странах быстро отреагировали в рамках правоприменительной деятельности на взвинчивание цен, ценовой сговор и принудительный ассортимент в отношении основных гигиенических товаров, таких как маски, антисептики для рук и основные хозяйственно-бытовые товары⁴.

3. В начале пандемии ЮНКТАД идентифицировала различные меры, предпринятые странами в условиях чрезвычайного положения, и подчеркнула важную роль конкуренции в период пандемии⁵. В нормальных обстоятельствах конкуренция на рынках необходима для удержания цен на низком уровне; во время кризиса, который, как пандемия COVID-19, затронул рынки во всем мире, приоритетом является и должно считаться сотрудничество. Далеко идущие экономические последствия пандемии заставили правительства искать оптимального соотношения между мерами по защите конкуренции, чтобы не допустить непомерного роста цен, и предоставлением изъятий из правил конкуренции, чтобы обеспечить жизнеспособность определенных секторов экономики.

4. Проведенное ЮНКТАД в 2021 году исследование показало, что в условиях пандемии правоприменение в области конкуренции оставалось обоснованным и эффективным. Однако необходима была гибкость с учетом сложившейся рыночной конъюнктуры. В связи с этим антимонопольные органы вносили изменения в законодательство или отдавали предпочтение подходам, основанным на гибких нормах. В Армении, например, в мае 2021 года была представлена новая редакция

¹ TD/B/C.I/CLP/61, пункт 16.

² T Moreira, 2021, Competition policy's role in the economic recovery process from the COVID-19 pandemic crisis: Insight from UNCTAD, *Journal of Antitrust Enforcement*, 9(3):407–412.

³ В связи с разнообразием имеющихся правовых инструментов власти применяли разные подходы к «борьбе с эксплуататорской и спекулятивной практикой»: одни «применяли существующие законы о защите прав потребителей от эксплуататорского ценообразования или вводящей в заблуждение рекламы», другие «руководствовались антимонопольными законами, запрещающими злоупотребления в сфере ценообразования со стороны предприятий, господствующих в данной отрасли», а третьи «использовали законы о завышении цен, применимые в период кризиса»; широкое распространение получили также поправки к правовым нормам с целью обеспечить более действенное выявление манипуляций с ценами и привлечения к ответственности виновных, но органы власти некоторых стран предпочли скорректировать методы экономического анализа в целях «учета текущего рыночного климата путем введения таких понятий, как временное доминирование». См. URL: <https://www.concurrences.com/en/bulletin/special-issues/competition-law-covid-19-en/covid-19-global-impact-a-world-tour-of-competition-law-enforcement-4-tracker-en>.

Примечание. Ссылки на все упомянутые в сносках веб-сайты были проверены в апреле 2022 года.

⁴ Moreira, 2021.

⁵ См. URL: <https://unctad.org/news/defending-competition-markets-during-covid-19>.

закона «О защите экономической конкуренции», содержащая положения, направленные на усиление применения этого закона⁶.

5. В связи с серьезными проблемами антимонопольным органам по всему миру, в том числе в Австралии, Исландии, Канаде, Китае, Соединенных Штатах Америки и Европейском союзе, пришлось скорректировать свои обычные методы работы и внедрить новые стратегии правоприменительной деятельности⁷. Для этого они приняли различные меры, направленные на облегчение ситуации, обеспечив при этом временный характер этих мер в целях сохранения культуры конкуренции и конкурентных рынков. Были рассмотрены вопросы, касающиеся как процесса, так и существа правоприменения, с прицелом на период восстановления. Информационно-пропагандистская работа антимонопольных органов также обрела огромное значение в контексте управления благодаря предоставлению правительствам консультаций о том, как лучше регулировать рынки с целью снижения административной нагрузки на компании в кризисных ситуациях и облегчать выход на рынок новых компаний. Согласно опросу, проведенному ЮНКТАД в 2020 году, использовались различные инструменты и средства для выявления проблем с конкуренцией в секторах, пострадавших от кризиса, и смягчения его последствий для делового климата путем обеспечения добросовестной конкуренции⁸.

6. В настоящей записке представлен обзор уроков, извлеченных за время пандемии, а также проблем и возможностей для принятия эффективных ответных мер в период пандемии и экономического восстановления после нее. При этом в записке использованы информация, собранная в ходе предыдущей работы ЮНКТАД по изучению мер реагирования государств-членов на пандемию, данные исследований и информация, предоставленная антимонопольными органами в ответах на вопросник ЮНКТАД⁹, о проблемах, возникающих при применении антимонопольного законодательства в условиях пандемии. Эти проблемы, а также проблемы, связанные с мониторингом антиконкурентной практики в период пандемии, рассматриваются в главе II; в главе III освещаются аспекты конкуренции, которые, возможно, потребуются рассмотреть в постпандемический период; а в главе IV представлены заключение и предлагаемые направления будущей деятельности в период после пандемии.

II. Проблемы, с которыми столкнулись антимонопольные органы в правоприменительной деятельности в области конкуренции в период пандемии

7. В период пандемии антимонопольные органы сталкивались с серьезными проблемами и, как правило, незамедлительно реагировали путем принятия конкретных мер в зависимости от юрисдикции. Помимо законодательных действий, ответные меры включали вынесение предупреждений и рекомендаций для промышленного и предпринимательского секторов, мониторинг рынка, меры вмешательства и адресные расследования. Большое значение приобрела и информационно-пропагандистская работа антимонопольных органов.

⁶ См. URL: <http://competition.am/index.php?menu=147&lng=3>.

⁷ См. URL: <https://www.accc.gov.au/media/media-releases>, <https://www.canada.ca/en/competition-bureau/news/2020/03/statement-from-the-commissioner-of-competition-regarding-enforcement-during-the-covid-19-coronavirus-situation.html>, <https://www.barrons.com/articles/big-pharma-progress-coronavirus-vaccine-drugs-51582554473>, <https://en.samkeppni.is/published-content/news/covid-19> и [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52020XC0408\(04\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52020XC0408(04)).

⁸ TD/B/C.I/CLP/58.

⁹ В число респондентов входили: Армения; Барбадос; Бахрейн; Ботсвана; Буркина-Фасо; Вьетнам; Замбия; Индонезия; Казахстан; Кения; Колумбия; Марокко; Перу; Российская Федерация; Сальвадор; Соединенные Штаты Америки; Таиланд; Южная Африка; Гонконг, Китай; Международный центр конкурентного права и политики Бразилии, Индии, Китая, Российской Федерации и Южной Африки (БРИКС); Западноафриканский экономический и валютный союз.

A. Проблемы, касающиеся оперативного и материального аспектов правоприменения

8. Во время пандемии антимонопольные органы столкнулись с рядом проблем, связанных с правоприменением. Сбои в функционировании рынка, а также ответные меры государственной политики привели к возникновению некоторых вызывающих беспокойство с точки зрения антимонопольного законодательства вопросов, которые пытаются решить полномочные и директивные органы во всем мире. Некоторые проблемы, такие как доминирование на цифровых рынках, существовали и до пандемии, но усугубились в результате последних событий; другие же были выдвинуты на передний план с принятием государствами ответных мер (например, пакетов финансовой помощи)¹⁰. Такие проблемы характерны не только для развитых, но и для ряда развивающихся стран. В следующих разделах освещаются наиболее важные проблемы, наблюдаемые государствами-членами, а также меры, принятые антимонопольными органами в целях решения этих проблем.

1. Проблемы, касающиеся оперативного аспекта правоприменения

9. В начале пандемии в 2020 году многие антимонопольные органы столкнулись с перебоями и задержками в работе, особенно в периоды действия ограничительных или карантинных мер или чрезвычайного положения, что в некоторых случаях привело к приостановлению выполнения предписанных законом функций и/или отсрочкам в рассмотрении судебных дел. В этом разделе подробно описаны примеры таких перебоев в работе, имевших место в разных странах.

10. Некоторым органам пришлось внести коррективы в свою работу, поскольку в условиях пандемии необходимо было действовать быстрее, в то время как раньше процессы могли занимать больше времени. В Израиле после введения чрезвычайных процедур проведение всех обычных, несрочных судебных слушаний, запланированных на март — май 2020 года, было приостановлено, а дела, не включенные в число срочных согласно определению директора суда, были отложены¹¹. В Кении антимонопольное ведомство, заметив, что рассмотрение и принятие решения по заявкам о предоставлении изъятия в соответствии с законом о конкуренции занимает время, а особые обстоятельства в период пандемий и стихийных бедствий затрудняют быстрое рассмотрение заявок, пошло по пути отхода от строгих запретов и предложило компаниям изменить определенные запретительные положения в соглашениях, вместо того чтобы подавать заявки на предоставление изъятий, рассмотрение которых может занять больше времени. В Перу антимонопольный орган столкнулся с возросшей рабочей нагрузкой и необходимостью проводить одновременно несколько конъюнктурных исследований для выявления проблем с конкуренцией, препятствующих поступлению на рынок дефицитных товаров¹². В Гонконге (Китай) судебные органы отложили рассмотрение большинства дел в судах всех уровней, включая Антимонопольный суд, до конца января 2020 года.

11. Кроме того, в Доминиканской Республике антимонопольное ведомство приостановило действие всех установленных и предельных сроков вплоть до отмены чрезвычайного положения; в Индии комиссия по конкуренции работала не в полную силу в течение периода действия режима изоляции, который был введен в марте 2020 года, и отложила слушания и приостановила прием документов в связи с

¹⁰ См., например, URL: <https://www.cliffordchance.com/briefings/2020/04/coronavirus--government-financial-aid-to-business---an-african-g.html>; <https://www.dof.gov.ph/dof-says-covid-19-emergency-subsidy-largest-social-protection-program-in-phl-history/>; <https://www.statista.com/statistics/1117254/covid-19-economic-relief-package-latin-america-country/>.

¹¹ <https://www.lexmundi.com/LM/Corporate-Counsel-Toolkit/Global-COVID-19-Resources/COVID-19-Global-Competition-Measures-Report/LM/Corporate-Counsel-Toolkit/Global-COVID-19-Resources/COVID-19-Global-Competition-Measures-Report.aspx?hkey=6a1f6d0a-898b-4189-b724-fb2365dad279>.

¹² Ответы Перу на вопросник ЮНКТАД.

антиконкурентными соглашениями и злоупотреблением доминирующим положением, а также консультации до подачи документов; в Марокко Совет по вопросам конкуренции продолжал рассматривать заявки в порядке убывания приоритетности, однако прием несрочных заявок был приостановлен, а действие всех официальных инструкций было приостановлено на срок действия чрезвычайного положения; в Португалии антимонопольное ведомство приостановило действие официальных инструкций начиная с марта 2020 года¹³.

12. В начале пандемии Управление по вопросам конкуренции и рынка Соединенного Королевства Великобритании и Северной Ирландии отметило, что предприятия могут столкнуться с трудностями в отношении предоставления ответов на установленные законом информационные запросы из-за наличия других приоритетов или нехватки персонала и что в связи с этим процессы предварительного уведомления в отдельных случаях могут занять больше времени¹⁴. Аналогичную озабоченность выразила Европейская комиссия в связи с ожидаемыми трудностями при сборе информации от третьих сторон и ограничениями в плане доступа к информации и базам данных и обмена информацией в результате внедрения практики удаленной работы¹⁵. Судопроизводство также было затронуто: ожидалось, что суды будут устанавливать приоритетность срочных дел, сроки рассмотрения текущих дел в Европейском суде будут продлены на один месяц, проведение слушаний будет приостановлено и, в некоторых случаях, будет разрешено подавать в Суд общей юрисдикции ходатайства о продлении процессуальных сроков¹⁶.

2. Проблемы, связанные со слиянием компаний

13. ЮНКТАД отметила, что концентрация рынка, скорее всего, возрастет в постпандемический период «новой нормальности»¹⁷. Это можно было бы предотвратить при условии осуществления жесткого контроля за слияниями компаний со стороны антимонопольных органов, в том числе путем проведения обзора неудавшихся слияний. Антимонопольные органы уже учли данные опасения и приняли соответствующие меры.

14. Согласно одному из исследований, в 2020 году число уведомлений о слиянии незначительно снизилось по сравнению с 2019 годом, а в 2021 году, по оценкам, было на 41,7 % выше среднего показателя за 2016–2020 годы¹⁸. В тенденции 2020 года, вероятно, проявились перебои и корректировки в работе антимонопольных органов, а также неопределенность, господствовавшая на рынках в начале пандемии. Резкий скачок в 2021 году, по-видимому, соответствует ожидаемому росту числа слияний компаний, если учесть, что в период кризиса больше предприятий испытывали финансовые трудности; впрочем, ситуация в разных юрисдикциях отличалась.

15. Некоторые государства, например Барбадос, Ботсвана, Вьетнам, Индонезия и Марокко, сообщили об увеличении количества поданных в антимонопольные органы уведомлений о слиянии компаний в период пандемии. Антимонопольным органам, возможно, пришлось принимать трудные решения относительно изменения обычных критериев, используемых для оценки эффекта слияний и приобретений, и применения более мягких вариантов к компаниям, не соответствующих этим критериям¹⁹. Напротив, в Замбии, например, Комиссия по вопросам конкуренции и защиты прав потребителей сообщила о снижении числа слияний: количество уведомлений о слиянии компаний до пандемии увеличилось на 3,4 %, а во время пандемии упало на

¹³ <https://www.clearygottlieb.com/-/media/files/covid19/covid19-antitrust-agency-status--final-pdf.pdf>.

¹⁴ См. URL: <https://www.gov.uk/government/publications/merger-assessments-during-the-coronavirus-covid-19-pandemic>.

¹⁵ См. URL: <https://www.concurrences.com/en/bulletin/news-issues/march-2020/the-eu-commission-encourages-delay-of-merger-notifications-and-electronic>.

¹⁶ См. URL: https://curia.europa.eu/jcms/jcms/P_97552/en/.

¹⁷ UNCTAD, 2020, *Impact of the COVID-19 Pandemic on Trade and Development: Transitioning to a New Normal* (United Nations publication, Sales No. E.20.II.D.35, Geneva).

¹⁸ <https://www.whitecase.com/publications/insight/shining-light-massive-global-surge-merger-control-filings>.

¹⁹ Ответы Замбии на вопросник ЮНКТАД.

20,5 %. Такие различия показывают, что последствия пандемии различались в зависимости от конкретных рынков и имеющихся в их распоряжении инструментов.

16. В целях решения таких проблем антимонопольные органы во многих юрисдикциях ослабляют в порядке исключения контроль за соблюдением некоторых запретов; некоторые из этих решений могут иметь последствия для отдельных секторов. Например, в Казахстане Агентство по защите и развитию конкуренции заключило соглашения о соблюдении антимонопольных требований с 36 субъектами рынка и в октябре 2020 года снизило цену на диагностические тесты на основе полимеразной цепной реакции с 12 000 до 9000 тенге, а в феврале 2021 года — до 7000 тенге²⁰. В Нигерии к рассмотрению принимались срочные уведомления о слиянии компаний²¹. В Соединенных Штатах в июле 2021 года президент издал указ, предписывающий антимонопольным органам пересмотреть руководящие принципы, касающиеся слияния компаний²². Во Вьетнаме для преодоления проблем, связанных с пандемией, компаниям была оказана помощь в сфере слияний и приобретений путем упрощения порядка уведомления и, в некоторых случаях, ускорения рассмотрения уведомлений, а также сокращения связанных с этой процедурой расходов²³.

17. В марте 2020 года Европейская комиссия предложила компаниям по возможности отложить представление уведомлений о слиянии компаний на неопределенный срок, а в апреле заявила, что будет рассматривать те сделки, по которым компании смогут продемонстрировать наличие достаточных оснований для незамедлительного уведомления о слиянии²⁴. К аналогичным мерам прибегла в Южной Африке комиссия по конкуренции, которая не рекомендовала заключение любых сделок по слиянию в течение периода действия режима изоляции, введенного в марте 2020 года, за исключением сделок, которые касались обанкротившихся компаний или компаний, находящихся в бедственном положении²⁵.

18. Другие государства подошли к решению проблем, связанных со слияниями, при помощи законодательных инициатив. В Бразилии в результате принятия Закона № 14010/20 был установлен временный правовой режим, согласно которому договоры о партнерстве, консорциумы или совместные предприятия не подлежат обязательному уведомлению, направляемому в Административный совет по экономической безопасности, в период действия чрезвычайного положения²⁶. Китай инициировал применение антимонопольного законодательства в целях поддержки предотвращения пандемии и борьбы с ней и возобновления работы, что позволило ускорить проведение обзоров корпоративной концентрации в фармацевтической, пищевой и транспортной отраслях²⁷.

3. Проблемы, связанные с антиконкурентной практикой

19. В начале пандемии неопределенность в отношении ее масштабов и последствий, возможно, вызвала непропорциональные реакции со стороны хозяйствующих субъектов на некоторых рынках. В частности, значительно вырос спрос на товары и услуги, необходимые для защиты от распространения коронавируса, а в связи с введением режима самоизоляции изменились модели потребления с использованием цифровых платформ. Ответы на вопросник ЮНКТАД показывают, что государства сходным образом испытали негативные последствия следующих двух типов реакций: чрезмерного повышения цен на некоторые основные средства гигиены (взвинчивание цен), что было одним из самых значительных сдвигов в начале

²⁰ Ответы Казахстана на вопросник ЮНКТАД.

²¹ Ответы Нигерии на вопросник ЮНКТАД.

²² Ответы Соединенных Штатов Америки на вопросник ЮНКТАД.

²³ Ответы Вьетнама на вопросник ЮНКТАД.

²⁴ <https://www.concurrences.com/en/bulletin/special-issues/competition-law-covid-19-en/covid-19-global-impact-a-world-tour-of-competition-law-enforcement-4-tracker-en>.

²⁵ <https://www.compcom.co.za/wp-content/uploads/2020/03/CCSA-COVID-19-statement-24-March-202024497.pdf>.

²⁶ <https://www.globallegalinsights.com/practice-areas/merger-control-laws-and-regulations/brazil#chaptercontent4>.

²⁷ См. URL: <https://stip.oecd.org/covid/policy-initiatives/covid%2Fdata%2FpolicyInitiatives%2F1230>.

пандемии, и стремительного расширения использования Интернета и укрепления рыночной силы цифровых платформ на протяжении всей пандемии, что привело к различным ответным мерам со стороны властей в связи с возможными злоупотреблениями и проблемами, касающимися доступа на цифровой рынок.

а) Завышение цен

20. Во время пандемии в государствах наблюдался повышенный спрос на определенные товары, особенно в фармацевтическом секторе и секторе товаров широкого потребления, сопровождавшийся ростом цен, дефицитом товаров и взвинчиванием цен (т. е. повышением цен на товары или услуги до уровня, который считается несправедливым или неоправданным). Во многих ответах на вопросник ЮНКТАД отмечались проблемы, связанные с нехваткой защитных масок и антисептиков для рук. Такое резкое увеличение спроса привело к проблемам в сфере конкуренции. Например, в Перу в целях защиты свободной конкуренции Технический секретариат Комиссии провел исследование рынка государственных закупок медицинского кислорода и обнаружил, что рынок является высококонцентрированным: на одну компанию приходится 80 % от общего объема закупок, осуществляемых государственными больницами²⁸. Согласно полученным сообщениям, практика взвинчивания цен была широко распространена в начале пандемии. Некоторые антимонопольные законы обеспечивают предотвращение взвинчивания цен, как правило, путем запрета эксплуататорского злоупотребления доминирующим положением, но власти многих стран традиционно воздерживаются от применения таких положений из-за трудностей в определении того, что является справедливым и оправданным²⁹. В ходе проведенного ЮНКТАД в начале пандемии исследования изучался вопрос взвинчивания цен с учетом высокого уровня спроса на товары в таких ключевых секторах, как сектор продовольствия, здравоохранения и безопасности, а также в сфере услуг³⁰. ЮНКТАД подчеркнула необходимость более решительных мер со стороны антимонопольных органов и других государственных учреждений по защите потребителей³¹.

21. Государства по-разному решали эти проблемы. В ответах на вопросник ЮНКТАД некоторые органы власти сообщили, что эксплуататорское ценообразование или злоупотребление доминирующим положением трудно определить и/или расследовать, в то время как другие отметили, что выносили предупреждения по результатам мониторинга цен и проводили расследования с целью пресечения взвинчивания цен. Такой опыт показывает, что важно рассмотреть возможность различных коллективных действий и вариантов совместно с другими государственными органами, учитывая, что антимонопольное законодательство, возможно, не является единственным или наиболее подходящим инструментом регулирования рынка во время пандемии.

22. В Индонезии, например, в начале пандемии приоритеты правоприменения сместились в сторону сектора здравоохранения и медицинского обслуживания и комиссия по конкуренции отслеживала и расследовала случаи нехватки защитных масок, предоставление услуг по тестированию в больницах и изменение цен на продукты питания³². Во Вьетнаме Управление по вопросам конкуренции и защиты прав потребителей сотрудничало с Министерством промышленности и торговли и другими структурами в целях проведения инспекций в отношении предприятий, организаций и лиц, подозреваемых в согласованных действиях, способных создать проблемы для конкуренции на рынке³³.

²⁸ Ответы Перу на вопросник ЮНКТАД.

²⁹ См. URL: <https://www.oecd.org/competition/Exploitative-pricing-in-the-time-of-COVID-19.pdf>.

³⁰ См., например, URL: <https://www.competitionpolicyinternational.com/ny-accuses-top-hillandale-farms-of-price-gouging-during-COVID/>.

³¹ <https://unctad.org/news/covid-19-firmer-action-needed-better-protect-consumers>.

³² Ответы Индонезии на вопросник ЮНКТАД.

³³ Ответы Вьетнама на вопросник ЮНКТАД.

23. Несмотря на трудности, многие антимонопольные органы расследовали случаи завышения цен, руководствуясь антимонопольным законодательством³⁴. Антимонопольные органы некоторых стран издали новые правила или руководящие принципы, разъясняющие, какие меры они могут принимать в связи с этим, а в других юрисдикциях для борьбы против взвинчивания цен использовались законы о регулировании цен или о защите прав потребителей; последнее предполагает сотрудничество с другими государственными органами, в случае если антимонопольный орган не обладает соответствующими полномочиями³⁵. В ответе на вопросник ЮНКТАД Управление по вопросам конкуренции и защиты прав потребителей Ботсваны отметило, что, поскольку антимонопольное законодательство не содержит положений о завышении цен, пришлось издать инструкции на период чрезвычайного положения, чтобы, в частности, ввести предельную норму прибыли на некоторые основные товары. В Замбии, если говорить о нормативных ограничениях, Комиссия по вопросам конкуренции и защиты прав потребителей не смогла решить проблему общего изменения цен, особенно в фармацевтическом секторе или секторе товаров широкого потребления, в соответствии с Законом № 24 о конкуренции и защите прав потребителей от 2010 года и поэтому вынесла рекомендацию правительству внести поправки в этот закон для борьбы с недобросовестным поведением и спекуляцией³⁶.

24. В Южной Африке приняты положения, направленные на борьбу с завышением цен на некоторые потребительские и медицинские товары и услуги. Эти положения и их применение предполагают использование временного показателя, в соотношении с которым можно судить о завышении цен, что представляет собой отклонение от прежней практики. При сравнении за разные периоды времени принимаются во внимание произошедшие во время пандемии структурные сдвиги, которые изменили условия конкуренции и были вызваны изменениями в поведении потребителей. Такие сравнения необходимо также проводить с учетом изменения спроса и затрат. Например, в одном случае рассматривался небольшой оптовый поставщик масок, а в другом — крупное аптечное объединение в связи с установлением цен на маски.

b) Проблемы на цифровых рынках

25. В период пандемии обеспокоенность антимонопольных органов вызывал доступ на цифровые рынки. Растущая зависимость от цифровизации привела к возникновению различных вопросов, вызывающих беспокойство с точки зрения конкуренции³⁷. Применение существующих законов может оказаться недостаточным, поскольку традиционные способы измерения рыночной силы, основанные на размере компании, могут не учитывать реальный характер конкуренции в Интернете. Некоторые поставщики цифровых услуг, занимая доминирующее положение, также внедряли стратегии, которые ограничивали свободу участвующих предприятий в отношениях с конкурентами или устанавливали неоправданные тарифы и условия³⁸. В ответах на вопросник ЮНКТАД отмечались вызывающие озабоченность вопросы и проблемы в отношении доминирующего положения крупных цифровых платформ, обострившиеся во время пандемии. К укреплению таких доминирующих позиций привели, например, закрытие магазинов и необходимость работать и учиться удаленно³⁹.

26. В Кении, по данным антимонопольного органа, в начале пандемии возросло использование цифровых платформ, в частности, для покупки товаров, заказа доставки еды, приобретения финансовых услуг и фармацевтических препаратов; в банковском

³⁴ Ответы Малайзии на вопросник ЮНКТАД.

³⁵ Например, в Малайзии для регулирования цен на товары в периоды высокого спроса используются Закон о регулировании цен и борьбе со спекуляцией от 2011 года и Закон о регулировании поставок от 1961 года.

³⁶ Ответы Замбии на вопросник ЮНКТАД.

³⁷ См. TD/B/C.I/CLP/57.

³⁸ <https://www.oecd.org/daf/competition/abuse-of-dominance-in-digital-markets.htm>.

³⁹ Ответы Международного центра конкурентного права и политики БРИКС на вопросник ЮНКТАД.

секторе было запущено 44 новых финансово-технологических решений, что привело к тому, что в 2021 году доля малого бизнеса, имеющего доступ к финансовым услугам, выросла с 82,9 % до 83,7 %⁴⁰. Такой значительный рост вызвал озабоченность в связи с ценообразованием и качеством товаров и услуг, а также с возможным злоупотреблением со стороны компаний своим доминирующим положением. Антимонопольное ведомство, учитывая 50-процентное увеличение количества жалоб в сфере электронной торговли, в данный момент разрабатывает предложения для Национальной ассамблеи, рекомендуя внесение в законодательство изменений, затрагивающих поведение цифровых платформ на рынке, а также пересматривает определение рынка банковского сектора с целью включить в него, в частности, аспекты мобильных и онлайн-банковских операций и накопления данных. В Малайзии комиссия по конкуренции рассмотрела жалобу ассоциации газетных издателей, потребовавших, чтобы некоторые известные платформы делились доходами от рекламы. В Таиланде Комиссия по вопросам конкуренции в торговле, учитывая обеспокоенность по поводу платформ доставки еды, выпустила разъяснение, касающееся недобросовестной торговой практики, применяемой операторами платформ в отношении предприятий общественного питания, с целью регулирования доставки еды с заказом по Интернету и предотвращения извлечения платформами выгод за счет предприятий общественного питания⁴¹.

В. Проблемы, связанные с вмешательством на рынке

1. Информационно-пропагандистская работа в области конкуренции

27. В период пандемии правительства активно вводили крайне ограничительные социальные меры с целью предотвратить распространение инфекции. Такие меры оказали значительное влияние на экономику, особенно в таких сферах, как туризм, гостиничный бизнес и розничная торговля. Кроме того, пандемия привела к сбоям в функционировании цепочек поставок и снижению объемов операций в ряде отраслей экономики. Особенно пострадали сектор услуг (например, розничная торговля, гостиничный бизнес, туризм, сфера культуры и спорта) и международные перевозки. В период кризиса, как, например, мирового финансового кризиса 2008–2009 годов, конкуренция может отойти на второй план и уступить место активному государственному вмешательству. Пандемия, возможно, заставила правительства действовать быстро, не рассматривая поддержание конкуренции на рынке в качестве приоритета. Последствия пандемии вынудили правительства принимать решительные и активные меры для защиты здоровья населения, снижения краткосрочного экономического ущерба и стимулирования мощного, устойчивого и включающего долгосрочного восстановления.

28. Пропаганда конкуренции — это продвижение принципов конкуренции в ходе обсуждения политики и процессов регулирования, а также при взаимодействии с участниками рынка и другими заинтересованными сторонами. С точки зрения антимонопольных органов пропаганда подразумевает содействие развитию конкурентной среды; консультирование правительств и государственных органов по вопросам законодательной и нормативной базы; информирование частного сектора и гражданского общества о положительном воздействии конкуренции на благосостояние потребителей, экономический рост и устойчивое развитие. Антимонопольные органы должны были работать совместно с правительствами, консультируя их по вопросам разработки мер по восстановлению экономики, в рамках своей информационно-пропагандистской деятельности, которая представляет собой важный инструмент, особенно в период кризиса. Кроме того, органам власти необходимо рассматривать постпандемические сценарии, памятуя о том, что более мягкие подходы могут затормозить восстановление экономики в среднесрочной и долгосрочной перспективе. Кроме того, властям следует обеспечить, чтобы антимонопольная политика занимала центральное место в любой стратегии

⁴⁰ Ответы Кении на вопросник ЮНКТАД.

⁴¹ Ответы Таиланда на вопросник ЮНКТАД.

экономического восстановления с целью повышения уровня конкуренции, отдавая при этом приоритет созданию условий для выхода на рынок малых и средних предприятий, а также лиц, которые традиционно находились в неблагоприятном положении.

29. В Армении Государственная комиссия по защите экономической конкуренции в начале пандемии провела отраслевые исследования некоторых товарных бирж в целях выявления барьеров для конкуренции и принятия мер по их устранению⁴². В ответах на вопросник ЮНКТАД Комиссия по конкуренции Индонезии отметила, что органы власти должны также направлять усилия по правоприменению на секторы, считающиеся стратегическими с точки зрения восстановления экономики, и обеспечивать разумное смягчение правил в отношении определенных видов деятельности, чтобы поддержать процессы развития бизнеса. В Казахстане для повышения эффективности реализации антимонопольной политики был повышен институциональный статус антимонопольного органа: в сентябре 2020 года образовано новое Агентство по защите и развитию конкуренции Республики Казахстан, подчиненное непосредственно президенту; Агентству переданы некоторые функции и полномочия Министерства национальной экономики, затрагивающие, в частности, защиту конкуренции и ограничение монополистической деятельности на соответствующих товарных рынках, контроль и регулирование деятельности в сферах, отнесенных к государственной монополии⁴³. В Марокко признается необходимость активизации информационно-пропагандистской деятельности, касающейся положений антимонопольного законодательства⁴⁴. В Южной Африке комиссия по конкуренции в тесном сотрудничестве с правительством и деловым сектором предоставляет консультации или осуществляет пропагандистскую деятельность в связи с предлагаемыми стратегическими мерами по восстановлению экономики, чтобы обеспечить центральное место антимонопольной политики в стратегиях восстановления в целях повышения уровня конкуренции⁴⁵. В Замбии исследования рынка используются как одна из форм информационно-пропагандистской деятельности, и Комиссия по вопросам конкуренции и защиты прав потребителей провела два исследования рынка по оценке влияния пандемии на конкуренцию и защиту прав потребителей⁴⁶.

30. Во многих государствах информационно-пропагандистская работа в области конкуренции способствовала разработке мер, направленных не только на уменьшение последствий пандемии, но и на создание основ для мощного, устойчивого и включающего восстановления экономики⁴⁷.

2. Меры государственной помощи и другие виды государственной поддержки

31. В этой области важно обеспечить, чтобы механизмы государственной поддержки, такие как государственная помощь и государственные закупки, не приводили к деформации рынков, ограничению для некоторых фирм доступа на рынок или снижению конкуренции, если эти механизмы не доступны на равных основаниях. Когда льготы предоставляются определенным компаниям или отраслям, но не предоставляются другим, может возникнуть недовольство.

32. Европейский союз является единственным органом, регулирующим государственную помощь, которая искажает конкуренцию, в соответствии со статьями 107–109 Договора о функционировании Европейского союза. Во время пандемии Европейская комиссия приняла Временные принципы предоставления государственной помощи, в которых определяется порядок применения правил, регулирующих оказание государственной помощи, в период пандемии. В соответствии с этим документом уже утверждены механизмы поддержки,

⁴² Ответы Армении на вопросник ЮНКТАД.

⁴³ Ответы Казахстана на вопросник ЮНКТАД.

⁴⁴ Ответы Марокко на вопросник ЮНКТАД.

⁴⁵ Ответы Южной Африки на вопросник ЮНКТАД.

⁴⁶ Ответы Замбии на вопросник ЮНКТАД.

⁴⁷ См. TD/B/C.I/CLP/58.

предназначенные для поддержания микропредприятий, малых и средних предприятий, а также других пострадавших секторов⁴⁸.

33. Аналогичная помощь в виде грантов и субсидий предоставлялась и в развивающихся странах. В Гонконге (Китай) комиссия по конкуренции продолжает осуществлять программу по предоставлению субсидий на возмещение убытков, связанных с противоэпидемическими мероприятиями; в 2020 году она выпустила заявления с напоминанием предприятиям, участвующим в этой программе, о необходимости соблюдения декрета о конкуренции, а также настоятельно призвала все заинтересованные стороны, включая государственные органы, проявлять бдительность в отношении потенциально антиконкурентных практик, способных подорвать процессы закупок⁴⁹.

34. Правительства многих стран приняли бюджетно-налоговые меры, направленные на смягчение последствий пандемии для наиболее пострадавших секторов. В Мьянме, например, правительством создан фонд COVID-19 и утвержден план экономической помощи, включающий меры по облегчению положения предприятий. Будет ли поддержка такого рода искажать конкуренцию — зависит от таких факторов, как объем и цели предоставляемой помощи, типы мер и получателей помощи (например, размеры предприятия-получателя и сектор, в котором оно работает); в случае отсутствия официального режима государственной помощи необходимо продумать, каким образом правительство может обеспечить предоставление финансирования без какой-либо дискриминации⁵⁰. В ответах на вопросник ЮНКТАД комиссия по конкуренции Филиппин отметила, что некоторые введенные правительством меры стимулирования могут создать преимущества для некоторых фирм и секторов, получающих больше помощи, чем другие, в частности для туризма, гостиничного бизнеса и розничной торговли, что поставит участников рынка в неравные условия и подорвет добросовестную и здоровую конкуренцию⁵¹. Кроме того, в ответах на вопросник ЮНКТАД Комиссия по вопросам конкуренции и защиты прав потребителей Замбии отметила, что конкурентная нейтральность может быть поставлена под угрозу, а это в случае неравномерного применения правительственных мер приведет к непоследовательности политики и, соответственно, к проблемам с конкуренцией.

35. В этой деликатной сфере антимонопольные органы пытаются оказать правительствам содействие в облегчении доступа к мерам государственной помощи компаниям, наиболее пострадавшим от пандемии (в частности, в гостиничной, туристической и транспортной отраслях), и избежать искажения конкуренции.

III. Аспекты конкуренции, которые следует рассмотреть в постпандемический период

36. В целях оптимального реагирования на пандемию вмешательство антимонопольного органа было необходимым и законным при принятии краткосрочных мер, направленных на поддержку экономики и последующего восстановления экономики с прицелом на обеспечение ее большей устойчивости, включенности и экологической безопасности. Сейчас для органов власти крайне важно извлечь уроки из проблем, возникших во время пандемии, и уделить внимание аспектам, освещенным в данной главе, чтобы создать более устойчивый к кризису режим антимонопольного законодательства и обеспечить всестороннее восстановление экономики. Антимонопольное законодательство в его нынешнем виде нуждается в переосмыслении.

⁴⁸ См., например, утверждение трех программ в Италии:
https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_20_1440.

⁴⁹ Ответы Гонконга, Китай, на вопросник ЮНКТАД.

⁵⁰ См. URL: <https://blogs.worldbank.org/sped/state-aid-and-covid-19-support-now-bear-mind-long-term-effects>.

⁵¹ См. URL: <https://www.pang.gov.ph/articles/1108377>.

А. Соображения, касающиеся политики в области конкуренции

37. Разумная политика в области конкуренции обретает еще большую значимость в период кризиса, для того чтобы гарантировать решение текущих проблем и максимально быстрое и устойчивое последующее восстановление экономики. Антимонопольное законодательство помогает обеспечивать равные конкурентные условия для предприятий и поощрять инвестиции, инновации и производительность, что способствует созданию рабочих мест и восстановлению экономики. Последнее не может быть достигнуто в полной мере без учета антимонопольного законодательства и политики. Значение антимонопольного законодательства, в особенности в период кризиса, отмечалось во многих ответах на вопросник ЮНКТАД. Так, антимонопольное ведомство Вьетнама указало, что антимонопольное законодательство и политика имеют большое значение в эпоху экономических трудностей и еще большее — в период экономического оживления.

38. Кроме того, в ответах на вопросник ЮНКТАД Индонезия отметила важность применения стимулирующих конкуренцию государственных стратегий в период восстановления экономики, что может быть достигнуто при условии, если антимонопольные органы будут заниматься целенаправленным продвижением и вынесением рекомендаций относительно нормативных положений, касающихся экономического восстановления. Развитие жизнеспособной и устойчивой экономики возможно только при наличии жизнеспособных и устойчивых компаний, поэтому важно использовать правоприменительные полномочия и контроль за слияниями компаний, чтобы пресекать антиконкурентные действия, которые могут нанести вред рынкам, и оберегать компании, внедряющие инновации и способствующие повышению благосостояния потребителей⁵². Марокко отметило необходимость более активного распространения информации о положениях антимонопольного законодательства⁵³.

39. В Бахрейне особое внимание уделяется важности поддержки малых и средних предприятий, которые стали весомой частью экономики, в период постпандемического восстановления⁵⁴. Этому вопросу придается большое значение и в других странах, например в Южной Африке, где в Плане восстановления и оздоровления экономики предусмотрена задача поддержки малых и средних предприятий. В июле 2020 года руководители антимонопольных органов стран БРИКС выступили с совместным заявлением, в котором признали ключевую роль антимонопольной политики и правоприменения в защите интересов потребителей и поддержке бизнеса в период пандемии, а также в преодолении постпандемических экономических кризисов⁵⁵.

В. Тесное сотрудничество между различными государственными органами

40. Ввиду исключительных обстоятельств, сложившихся в связи с пандемией, у конкурирующих компаний был ряд причин для сотрудничества. В постпандемический период для разработки более устойчивого к кризису антимонопольного законодательства и для восстановления экономики крайне важно продолжать активное сотрудничество между правительствами, органами государственной власти, бизнесом и потребителями. В связи с усилением экономической интеграции, стремительной цифровизацией рынков и экономическими последствиями пандемии в различных секторах требуется все более тесное и действенное сотрудничество между антимонопольными органами на национальном и

⁵² См. URL: https://eng.kppu.go.id/wp-content/uploads/Study_on_Impact_of_Covid19_Pandemic_and_Economic_Recovery_to_Competition.pdf.

⁵³ Ответы Марокко на вопросник ЮНКТАД.

⁵⁴ Ответы Бахрейна на вопросник ЮНКТАД.

⁵⁵ Ответы Международного центра конкурентного права и политики БРИКС на вопросник ЮНКТАД.

международном уровне. Для комплексного решения проблем антимонопольного законодательства необходимо поощрять тесное сотрудничество между органами по защите конкуренции и по защите прав потребителей, а также с органами по защите данных и другими отраслевыми регуляторами, чтобы снять растущую озабоченность по поводу доминирования на рынке крупных цифровых платформ. Антимонопольные органы должны продолжать работать совместно с правительствами в сфере консультаций по вопросам разработки мер по восстановлению экономики в рамках своей деятельности по пропаганде конкуренции. Как уже отмечалось, несколько государств уже в период пандемии активно занялись укреплением механизмов сотрудничества. Например, на Барбадосе Комиссия по добросовестной конкуренции стремилась наладить более тесные отношения с органами, выполняющими аналогичные функции, например, путем подписания меморандума о взаимопонимании с комиссией по конкуренции Южной Африки⁵⁶. В Соединенных Штатах Америки ведется работа по укреплению сотрудничества между органами власти. Так, в 2021 году издан указ, предписывающий федеральному правительству применять общегосударственный подход к поощрению конкуренции, а государственным учреждениям — более тесно сотрудничать по вопросам конкуренции, в том числе путем обмена опытом и знаниями, касающимися различных отраслей и конкурентной динамики⁵⁷.

41. Учитывая международный масштаб некоторых кризисов, крайне важно, чтобы антимонопольные органы разных стран обменивались информацией, создавали эффективные механизмы противодействия международным компаниям, прибегающим к антиконкурентной практике, учитывая особенности правовых основ и правоприменительной практики различных органов. Например, Международный центр конкурентного права и политики БРИКС в настоящее время проводит углубленное исследование, направленное на разработку новых подходов к регулированию цифровых экосистем в странах БРИКС⁵⁸.

С. Доступ на цифровые рынки

42. Цифровые платформы относятся к числу тех немногих предприятий, которые извлекли выгоду из кризиса. Рыночная сила некоторых цифровых платформ, которая уже вызывала обеспокоенность с точки зрения конкуренции на некоторых рынках, может еще больше возрасти и потребовать проверки со стороны антимонопольных органов. В целях снятия озабоченностей в отношении конкуренции, связанных с цифровыми платформами, антимонопольным органам следует усилить мониторинг цифровых рынков, чтобы не допустить злоупотреблений. Для этого требуется более строгий контроль за деятельностью цифровых платформ с целью предотвратить злоупотребления, направленные на устранение новых конкурентов с рынков. Кроме того, необходимость облегчения доступа на цифровые рыночные площадки стоит особенно остро, когда речь идет о микропредприятиях и малых и средних предприятиях, поскольку они затронуты наиболее существенно. Для этого, как подчеркивается в исследовании ЮНКТАД, проведенном в 2020–2021 годах, необходимо облегчить доступ на такие рынки на условиях, гарантирующих прозрачность и справедливость в отношениях с цифровыми платформами⁵⁹. В свете этих проблем и в связи с тем, что применение традиционных инструментов обеспечения конкуренции, основанных на ценах и благосостоянии потребителей, для решения новых проблем с конкуренцией в цифровой экономике сопряжено с трудностями, обусловленными особенностями цифровых рынков, — в связи с этим, возможно, потребуется пересмотреть антимонопольное законодательство, а для этого

⁵⁶ Ответы Барбадоса на вопросник ЮНКТАД.

⁵⁷ <https://www.govinfo.gov/content/pkg/FR-2021-07-14/pdf/2021-15069.pdf>.

⁵⁸ Ответы Международного центра конкурентного права и политики БРИКС на вопросник ЮНКТАД.

⁵⁹ UNCTAD, 2022, *The COVID-19 Pandemic Impact on Micro, Small and Medium-Sized Enterprises: Market Access Challenges and Competition Policy* (United Nations publication, Geneva).

могут потребоваться новые законодательные инициативы, подобные тем, которые уже внесены в некоторых странах.

IV. Заключение и вопросы для обсуждения

43. Экономические проблемы, возникшие в период пандемии COVID-19, потребовали от государства срочных и решительных действий для обеспечения непрерывного функционирования рынков и экономики. Вмешательство государства в работу рынков, пострадавших от кризиса, было и остается необходимым и является законным средством, позволяющим быстро реагировать на социальные и экономические последствия пандемии, поддерживать рынки, поощрять и обеспечивать восстановление экономики. Антимонопольные органы играли важную роль в нахождении баланса между государственным вмешательством и действенной конкуренцией. В долгосрочной перспективе на рынках должна быть восстановлена полноценная действенная конкуренция. Рынки необходимо сделать более жизнестойкими, включающими и экологически безопасными, чтобы обеспечить устойчивое экономическое восстановление и лучше подготовить экономику к различным видам кризисов.

44. В ответах на вопросник ЮНКТАД указаны средства и меры, к которым в период пандемии прибегали антимонопольные органы во всем мире и которые были признаны наиболее действенными. К ним относятся законодательные меры, наблюдение за рынком, меры вмешательства и целевые расследования, а также рекомендации для промышленного и предпринимательского секторов и предупреждения для потребителей. Было уделено внимание важности пропаганды конкуренции в период кризиса, так как многие проведенные государствами информационно-пропагандистские мероприятия способствовали созданию основы для мощного, устойчивого и включающего восстановления экономики. Чтобы обеспечить восстановление экономики с прицелом на повышение ее устойчивости, включенности и экологической безопасности, директивным органам следует также тесно сотрудничать между собой на международном уровне, анализировать имеющиеся альтернативные варианты политики, проводить анализ затрат и результатов и выбирать тот вариант, который минимизирует ограничения и искажения конкуренции. Для этого может потребоваться внесение новых законодательных инициатив, подобных тем, которые уже внесены в некоторых странах. Учитывая особый характер этих проблем, необходимо обеспечить обмен информацией между органами власти и рассмотреть возможности дальнейшего сотрудничества в рамках уже налаженных контактов.

45. Комиссия по добросовестной конкуренции Барбадоса, например, подчеркнула, что для антимонопольных органов в развивающихся странах проблема состоит в том, чтобы провести различие между практикой, которую следует запретить, и практикой, которую следует разрешить на том основании, что ее благоприятные для конкуренции эффекты перевешивают ограничения, которые она налагает на конкуренцию⁶⁰. В этой связи такая практика ведения бизнеса может способствовать достижению целей, отвечающих общественным интересам, повышению экономической эффективности, технологическому прогрессу и, в конечном счете, усилению конкуренции⁶¹. Новообразованным антимонопольным органам трудно проводить такие оценки, поскольку для этого требуется детальный экономический анализ каждого конкретного случая.

46. Делегаты двадцатой сессии Межправительственной группы экспертов по законодательству и политике в области конкуренции, обсуждая уроки пандемии и представляя подходы к переосмыслению правоприменения в области конкуренции, возможно, пожелают рассмотреть следующие вопросы:

⁶⁰ Ответы Барбадоса на вопросник ЮНКТАД.

⁶¹ https://www.ftc.gov.bb/index.php?option=com_content&task=view&id=132&Itemid=28.

- a) Какова роль сотрудничества в правоприменении в области конкуренции в эпоху кризиса?
- b) Какие правоприменительные и информационно-пропагандистские мероприятия наиболее важны для поддержания конкурентных рынков и защиты благосостояния потребителей в период кризиса?
- c) Какие меры следует принять антимонопольным органам, чтобы подготовиться к будущим кризисам?
- d) Какие варианты политики позволяют наилучшим образом обеспечить доступ на цифровые рынки для микропредприятий и малых и средних предприятий в период после пандемии?
-