



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

Distr.: Limited
17 May 2017
Russian
Original: English

Совет по торговле и развитию
Комиссия по торговле и развитию
Межправительственная группа экспертов
по законодательству и политике
в области конкуренции
Шестнадцатая сессия
Женева, 5–7 июля 2017 года
Пункт 3 предварительной повестки дня
Программа работы, включая укрепление потенциала
и техническую помощь в отношении законодательства
и политики в области конкуренции

**Типовой закон о конкуренции (2017 года) –
Пересмотренная статья VII***

* В настоящем документе содержится предлагаемый для обсуждения проект текста пересмотренной статьи VII Типового закона о конкуренции (2017 года), который представляет собой пересмотренный вариант документа TD/RBP/CONF.7/L.7. Настоящий документ официального редактирования не проходил.



Типовой закон о конкуренции (2017 года) – статья VII

Взаимосвязи между органом по вопросам конкуренции и регулирующими органами, включая секторальные регулирующие органы

I. Консультативная роль органов по вопросам конкуренции в области регулирования и реформы системы регулирования

Экономические и административные нормы регулирования органов исполнительной власти, органов местного самоуправления или органов, которым делегировало свои полномочия правительство, особенно в тех случаях, когда такое регулирование касается секторов, в которых действуют инфраструктурные отрасли, должны до их принятия подвергаться прозрачной процедуре рассмотрения со стороны органов по вопросам конкуренции. Особенно это касается тех случаев, когда такие нормы ограничивают самостоятельность и свободу действий хозяйствующих субъектов и/или создают дискриминирующие или, напротив, благоприятствующие условия деятельности отдельных фирм, будь то государственных или частных, и/или когда они имеют или могут иметь своим результатом ограничение конкуренции и/или ущемление интересов фирм или граждан.

В частности, органам по вопросам конкуренции следует анализировать с экономической точки зрения, в том числе с точки зрения общественных интересов, нормативные барьеры для конкуренции, закрепленные в экономических и административных нормах регулирования.

II. Определение регулирования

«Регулирование» означает различные инструменты, с помощью которых правительство устанавливает определенные требования для предприятий и граждан. Таким образом, оно охватывает законы, официальные и неофициальные распоряжения, административные инструкции и иные регулирующие нормы, принимаемые на всех уровнях исполнительной власти, а также правила, устанавливаемые неправительственными или профессиональными органами саморегулирования, которым правительства делегировали регулирующие полномочия.

III. Определение нормативных барьеров на пути конкуренции

В отличие от структурных и стратегических барьеров на пути проникновения на рынок нормативные барьеры являются следствием актов или действий государственных органов исполнительной власти, органов местного самоуправления и неправительственных органов или органов саморегулирования, которым правительства делегировали регулирующие полномочия. К их числу относятся административные барьеры на пути проникновения на рынок, исключительные права, сертификаты, лицензии и другие разрешения на занятие коммерческой деятельностью.

IV. Защита общественных интересов

Независимо от характера и связи с рынком некоторые услуги, оказываемые частными или государственными фирмами, могут, по заключению правительств, представлять общественный интерес. Соответственно, для поставщиков услуг, представляющих общественный интерес, могут устанавливаться специфические обязательства, например гарантировать всеобщий доступ к различным видам качественных услуг по приемлемым ценам. Эти обязательства, которые относятся к сфере социально-экономических норм регулирования, должны устанавливаться транспарентным образом.

Комментарии к статье VII и различные подходы в действующем законодательстве

Введение

1. Экономическая политика стран, зачастую отражающая противоположные интересы различных заинтересованных сторон, как правило, носит комплексный характер и постоянно меняется с учетом динамичной природы экономики. Законодательство и политика в области конкуренции, направленные на сведение к минимуму неблагоприятных последствий антиконкурентного поведения, являются важной частью общей экономической политики в странах с рыночной экономикой. Поэтому они, естественно, не свободны от взаимозависимости и взаимовлияния, проявляющихся между различными составляющими национальной политики, в том числе трансформированной в законы и другие формы регулирования. В демократическом государстве, где правит плюрализм интересов, неизбежно возникают трения и напряженность между различными направлениями экономической политики и связанными с ними нормами, что также влияет и на отношения между соответствующими правоприменительными органами.

2. В связи с этим статья VII Типового закона ЮНКТАД о конкуренции посвящена отношениям между национальным органом по вопросам конкуренции и регулирующими органами, включая секторальные регулирующие органы.

Определение регулирования

3. В Типовом законе о конкуренции дается широкое определение регулирования, охватывающее различные инструменты, с помощью которых правительство устанавливает требования в отношении предприятий и граждан. Оно охватывает законы, официальные и неофициальные распоряжения, административные инструкции и иные регулирующие нормы, принимаемые на всех уровнях исполнительной власти, а также правила, устанавливаемые неправительственными или профессиональными органами саморегулирования, которым правительства делегировали регулирующие полномочия.

4. Такое широкое определение регулирования не ограничивается чисто экономическими аспектами и распространяется на все виды норм, устанавливающих иерархию отношений между государством и его гражданами в различных областях жизни. Другими словами, под определение регулирования по смыслу Типового закона подпадают как нормы национального законодательства, касающиеся конкуренции, и нормы, применимые к конкретным секторам, так и нормы внутреннего уголовного и семейного права и даже уставы высших учебных заведений (как пример регулирования, осуществляемого органами саморегулирования).

5. Все эти виды регулирования могут иметь отношение к конкуренции, однако наиболее актуальным с точки зрения конкурентного права и политики в этой области является регулирование, касающееся конкретно хозяйствующих субъектов. Хотя некоторые инструменты регулирования в данной области могут распространяться на все секторы экономики (например, нормы налогового и корпоративного права), особого внимания заслуживают так называемые секторальные инструменты регулирования.

Секторальное регулирование

6. Секторальное регулирование касается только конкретных секторов. Традиционно объектами секторального регулирования являются секторы, занимающиеся оказанием инфраструктурных услуг, такие, например, как энергетика,

сектор водоснабжения, сектор телекоммуникационных услуг и транспортный сектор. Во многих странах секторальное регулирование фактически предшествовало принятию законодательства о конкуренции.

7. Есть две причины, по которым правительства придают особое значение секторам, занимающимся оказанием инфраструктурных услуг, как в развитых и развивающихся странах, так и в странах с переходной экономикой.

8. Во-первых, эти секторы имеют исключительно важное значение для функционирования национальной экономики, поскольку обеспечивают работу всех других секторов. Их даже иногда называют хребтом экономики. От их состояния и эффективности зависят не только общая производительность и конкурентоспособность страны, но и в некоторых случаях общественный порядок и даже политическая стабильность (если качество инфраструктурных услуг вызывает общее недовольство потребителей). В связи с ключевой ролью инфраструктурных секторов на эти секторы зачастую накладываются обязательства по обеспечению всеобщего обслуживания или оказанию услуг общего пользования, когда от них требуется оказание определенных услуг, даже если им это не выгодно. В этой связи в статье VII Типового закона о конкуренции (в части, касающейся защиты общественных интересов), говорится, что «для поставщиков услуг, представляющих общественный интерес, могут устанавливаться специфические обязательства, например гарантировать всеобщий доступ к различным видам качественных услуг по приемлемым ценам. Эти обязательства, которые относятся к сфере социально-экономических норм регулирования, должны устанавливаться транспарентным образом». По этой же причине, т.е. в связи с необходимостью защиты общественных интересов, почти во всех странах именно государство традиционно обеспечивало, непосредственно или через государственные предприятия, оказание инфраструктурных услуг. Однако в связи с приватизацией государственных предприятий и проведением либеральных экономических реформ ситуация в ряде стран за последние три десятилетия изменилась.

9. Во-вторых, секторы, занимающиеся оказанием инфраструктурных услуг, зачастую характеризуются наличием естественных монополий, поскольку с общеэкономической точки зрения наиболее предпочтительной является ситуация, когда тот или иной вид инфраструктурных услуг оказывает один оператор. Практически все эти секторы являются «сетевыми», и любой новый «сетевой» оператор, прежде чем выйти на рынок, должен произвести значительные инвестиции. Стоимость создания дублирующих сетей, например в области энерго- и водоснабжения и железнодорожного сообщения, как правило, настолько высока, что становится непреодолимым барьером для выхода на соответствующий розничный рынок¹. В результате в инфраструктурных секторах обычно действует небольшое число фирм-операторов, т.е. такие секторы, как правило, страдают от отсутствия конкуренции/рынка как такового.

10. Секторальное регулирование, учитывающее эти две основные характеристики инфраструктурных отраслей, может включать i) «техническое регулирование» (установление стандартов в целях обеспечения совместимости и контроль за их соблюдением, защиты права на личную жизнь, обеспечения безопасности и охраны окружающей среды); ii) «регулирование доступа» (обеспечение недискриминационного доступа к необходимым ресурсам, и особенно к сетевой инфраструктуре); iii) «экономическое регулирование» (меры по борьбе

¹ В этой связи следует отметить, что никакая «естественная монополия» не является вечной. Благодаря инновациям и техническому прогрессу дублирование некоторых сетей может со временем стать технически возможным и коммерчески целесообразным, что может открыть возможности для выхода на рынок новых участников и возникновения конкуренции.

с монопольным ценообразованием); и iv) меры по защите конкуренции (противодействие антиконкурентной практике и слияниям)².

Влияние регулирования на конкуренцию

11. Прежде чем перейти к рассмотрению вопроса об отношениях между национальным органом по вопросам конкуренции и другими регулирующими органами, включая секторальные органы, необходимо сказать несколько слов о взаимосвязи между законодательством, политикой и регулированием в области конкуренции. Хотя регулирование вполне может «сосуществовать» с законодательством и политикой в области конкуренции, не оказывая никакого влияния на конкуренцию, во многих случаях такое влияние (позитивное или негативное) все же ощущается.

Компенсация отсутствия рынка как такового

12. Как отмечалось выше, секторы, являющиеся объектом регулирования, зачастую характеризуются наличием естественных монополий и отсутствием рынка как такового. В этой связи одной из основных целей секторального регулирования является обеспечение некоего подобия конкуренции в соответствующих секторах, в том числе за счет ценового регулирования, призванного не допустить установления операторами чрезмерных тарифов/цен на свои услуги, или посредством регулирования доступа – с целью не допустить создания препятствий для конкуренции среди операторов, расположенных на последующих ступенях производственной цепочки, и обеспечить доступ населения к основным товарам и услугам на недискриминационной основе. Принято считать, что секторальное регулирование направлено на исправление недостатков рынка путем замены рыночных сил мерами регулирования. Кроме того, оно может служить и достижению ряда других легитимных целей, таких как сохранение окружающей среды или перераспределение доходов, что, на первый взгляд, выходит за рамки конкурентной политики. В отличие от законодательства в области конкуренции, положения которого применяются постфактум (за исключением положений о контроле за слияниями), секторальное регулирование призвано предвосхищать события. Так, например, повышение цен на продукцию отраслей, являющихся объектом регулирования, может подлежать предварительному утверждению секторальными регулирующими органами. Однако предварительная оценка регулирующих мер и положений с точки зрения их влияния на конкуренцию должна быть в первую очередь направлена на поощрение конкуренции и повышение благосостояния потребителей. Поэтому крайне важно, чтобы в тех случаях, когда регулирование отдельных секторов продиктовано общественными интересами, главное внимание при оценке регулирования уделялось процессу конкуренции. Соответственно, должны тщательно анализироваться неблагоприятные последствия такого регулирования, включая изучение возможности достижения целей регулирования с помощью других менее ограничительных средств³.

13. Во многих странах компании – поставщики инфраструктурных услуг, которые традиционно находились в государственной собственности, в последние десятилетия были приватизированы в целях повышения эффективности соответствующих секторов и снижения нагрузки на государственный бюджет. Учитывая ограниченный уровень конкуренции в инфраструктурных секторах, обязательным условием успешной приватизации инфраструктурных предприятий и либерализации таких секторов является их регулирование с целью компенсиро-

² Organization for Economic Cooperation and Development Policy Roundtable, Relationship between Regulators and Competition Authorities 1998.

³ См. Organization for Economic Cooperation and Development, Recommendation of the Council on Regulatory Policy and Governance, 2012.

вать этот недостаток⁴. Другими словами, замена государственной монополии монополией частной не даст никакого выигрыша в эффективности, если не будет сопровождаться мерами по облегчению доступа на рынок новых участников и недопущению злоупотребления рыночным влиянием со стороны частного монополиста.

14. В этом смысле регулирование может сыграть важную роль в создании и стимулировании конкуренции в конкретных секторах, а в случае с естественными монополиями может даже стать заменой конкуренции.

Нормативные барьеры на пути конкуренции

15. Согласно определению нормативных барьеров на пути конкуренции, содержащемуся в настоящей статье Типового закона о конкуренции, регулирование само может оказывать негативное влияние на конкуренцию. Меры, способные негативно повлиять на условия выхода на рынок и ухода с рынка и функционирование рыночных механизмов, включают:

- a) создание административных барьеров, например в виде сложных и длительных процедур получения необходимых разрешений, для выхода на рынок новых участников;
- b) установление необычных норм и стандартов, обязательных к соблюдению и по сути являющихся препятствиями на пути выхода на рынок;
- c) недопущение иностранных фирм на национальные рынки;
- d) предоставление привилегий и как следствие конкурентных преимуществ отдельным участникам рынка, например национальным компаниям; и
- e) осуществление государственных закупок и оказание государственной помощи в произвольном порядке, что «деформирует» конкуренцию.

16. Признавая, что регулирование может оказывать негативное влияние на конкуренцию, некоторые страны приняли конкретные положения на этот счет.

Различные подходы в действующем законодательстве — устранение нормативных барьеров на пути конкуренции

Страна

Китай	<p>Об административных барьерах говорится в главе V Антимонопольного закона Китайской Народной Республики.</p> <p>В статье 33 предусматривается, что никакие административные органы и другие организации, уполномоченные в соответствии с законодательством или нормативными положениями заниматься управлением государственными делами, не могут злоупотреблять своими административными полномочиями с целью ограничить свободный поток товаров между различными регионами путем принятия таких мер, как: а) установление дискриминационных сборов, дискриминационных ставок сборов или дискриминационных цен для товаров неместного производства; б) установление технических требований или стандартов для испытаний в отношении неместных товаров, отличных от требований</p>
--------------	---

⁴ В этой связи следует напомнить, что ряд реформ, связанных с приватизацией и либерализацией в развивающихся странах, не принесли желаемого результата, поскольку в ходе таких реформ не уделялось должного внимания вопросам конкуренции.

Страна

и стандартов, действующих в отношении аналогичной местной продукции, или принятие дискриминационных технических мер, таких как проведение повторных испытаний или повторной сертификации неместных товаров, с целью затруднить их доступ на местный рынок; с) введение особой процедуры административного лицензирования в отношении неместных товаров с целью ограничить их доступ на местный рынок; d) установление барьеров или принятие других мер с целью воспрепятствовать ввозу неместных товаров или вывозу местных товаров; или е) другие меры, которые могут ограничить свободный поток товаров между регионами.

Статья 35 запрещает административным органам и организациям, уполномоченным в соответствии с законом или нормативными положениями заниматься управлением государственными делами, злоупотреблять своими административными полномочиями с целью не допустить или ограничить инвестиции неместных предприятий на подведомственной им территории или воспрепятствовать созданию на ней отделений неместных предприятий путем установления для них режима, отличного от режима, действующего в отношении местных предприятий.

Статья 36 запрещает административным органам и организациям, уполномоченным в соответствии с законом или нормативными положениями заниматься управлением государственными делами, злоупотреблять своими административными полномочиями с целью вынудить предприятия заниматься монопольной деятельностью, запрещенной Антимонопольным законом Китайской Народной Республики.

Германия

Закон Германии о борьбе с ограничениями конкуренции касается в том числе случаев, когда положения, принятые профессиональными или отраслевыми организациями или объединениями, содержат ограничительные нормы.

В пункте 2 статьи 24 нормы в отношении конкуренции, устанавливаемые отраслевыми ассоциациями или профессиональными организациями, определяются как положения, регулирующие конкурентное поведение хозяйствующих субъектов и направленные на противодействие практике, нарушающей принципы справедливой и эффективной конкуренции, и поощрение практики, соответствующей таким принципам.

Соответствующие организации и ассоциации могут представлять разработанные ими нормы, касающиеся конкуренции, на одобрение Федерального антикартельного управления, которое проверяет, не нарушают ли такие нормы каких-либо положений германского или европейского законодательства о конкуренции. Если нарушений не выявлено, Федеральное антикартельное управление выносит положительное заключение, подразумевающее, что у него не будет претензий к соответствующей норме в будущем. Тем не менее Федеральное антикартельное управление может отозвать или отменить свое заключение, если впоследствии появятся для этого основания.

Словения

Статья 64 Закона Словении о недопущении ограничения конкуренции предусматривает, что правительство, государственные органы, местные органы власти и государственные должностные лица не могут ограничивать свободную деятельность хозяйству-

ющих субъектов на рынке. Согласно статье 72 закона орган по вопросам конкуренции может представить заключение относительно предлагаемого закона или постановления, если он сочтет это необходимым, или по просьбе компетентного государственного органа. В то же время премьер-министр или соответствующий министр может обратиться к органу по вопросам конкуренции с просьбой представить заключение относительно предлагаемых законов или постановлений, непосредственным результатом которых является: i) введение количественных ограничений для осуществления предпринимательской деятельности на рынке или для получения доступа к рынку; ii) введение исключительных прав в определенных экономических областях; и iii) установление общих условий для осуществления экономической деятельности.

Роль органа по вопросам конкуренции в области нормативного регулирования

17. С учетом возможного влияния нормативного регулирования на конкуренцию в статье VII Типового закона предлагается предоставить органам по вопросам конкуренции консультативные полномочия в области нормативного регулирования и реформирования систем такого регулирования.

Консультативные функции

18. При разработке инструментов секторального регулирования в контексте процессов приватизации и либерализации, 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.

19. Что касается других форм регулирования, то предлагается, чтобы орган по вопросам конкуренции активно участвовал в законодательном процессе. Такое участие можно обеспечить, например, позволив этому органу принимать активное участие в процессе разработки законодательства путем включения его представителей в состав членов редакционных рабочих групп, представлять замечания по нормативным положениям или высказывать мнения по предлагаемым реформам системы регулирования и соответствующим проектам.

20. В некоторых случаях уникальные экспертные знания и опыт органа по вопросам конкуренции могут использоваться даже до начала процесса разработки законодательства. Органы по вопросам конкуренции должны иметь полномочия и проявлять инициативу для проведения обследования рынков с целью определения тех аспектов (существующих) нормативных рамок, которые должны быть изменены, пересмотрены или обновлены с учетом потребностей, связанных с функционированием свободного рынка. Инициативная роль органов по вопросам конкуренции в области нормативного регулирования приобретает еще большее значение в случае новых отраслей и рынков, поскольку, как показывает опыт, появление на рынке новых участников с новаторскими подходами часто приводит к возникновению перекосов на рынке, и (только) органы по вопросам конкуренции обладают необходимыми экспертными знаниями и опытом для оценки того, являются ли такие предполагаемые перекосы реальными и могут ли они сказаться на конкуренции. Выводы по результатам таких рыночных обследований могут быть использованы при разработке будущих и последующих регулирующих положений (один пример того, какой должна и может быть роль органов по вопросам конкуренции, приводится в пункте 29 ниже в контексте

сте концепции экономики совместного потребления). Кроме того, органы по вопросам конкуренции и секторальные регулирующие органы должны сотрудничать в осуществлении своих программ реформ в области регулирования и даже предусматривать возможность взаимного представительства в их соответствующих руководящих структурах.

21. Отдавая дань специальным знаниям и опыту органов по вопросам конкуренции в законодательстве ряда стран в области конкуренции прямо говорится о том, что им отводится консультативная роль на законодательном уровне.

Различные подходы в действующем законодательстве – консультативная роль органа по вопросам конкуренции

Страна

Индонезия В соответствии со статьей 35 е. Закона № 5/1999 о запрещении монопольной практики и недобросовестной конкуренции индонезийский орган по вопросам конкуренции – Комиссия по надзору за конкуренцией в предпринимательском секторе – «представляет рекомендации и выносит заключения, касающиеся политики правительства в отношении монопольной практики и/или недобросовестной конкуренции».

Ирландия В соответствии с пунктами 1 е) и 3) а) раздела 10 Закона о конкуренции и защите прав потребителей 2014 года и пунктом 1 статьи 30 Закона о конкуренции 2002 года на ирландскую Комиссию по вопросам конкуренции возложены следующие консультативные функции:

[...]

- оказывать консультативную помощь и при необходимости выносить рекомендации для правительства, министров правительства, государственных министров или любого другого государственного органа в отношении любого вопроса, который касается защиты прав и благополучия потребителей или конкуренции или обоих этих аспектов одновременно или который, по мнению Комиссии, вероятно, может повлиять на эти аспекты;
- содействовать соблюдению соответствующих законодательных положений, что может включать публикацию уведомлений, содержащих практические рекомендации о том, как положения Закона о конкуренции и защите прав потребителей 2014 года могут быть выполнены;
- оказывать консультативную помощь государственным органам по вопросам конкуренции, возникающим при выполнении ими своих функций;
- выявлять ограничения, создаваемые для конкуренции в экономике теми или иными нормативными положениями или административной практикой, и представлять замечания в отношении них;
- осуществлять любую деятельность, которую она считает целесообразной, с целью привлечения внимания общественности к вопросам конкуренции.

Кроме того, министр может обратиться к Комиссии с просьбой провести исследование или анализ какой-либо практики или методов конкуренции, влияющих на производство и сбыт товаров или оказание услуг, или любого другого вопроса, касающе-

 Страна

гося конкуренции, и представить ему доклад по результатам такого исследования или анализа. Комиссия выполняет такую просьбу в установленные министром сроки.

Чили

Согласно пункту 4 статьи 18 закона-декрета № 211 1973 года с поправками, внесенными законом № 20.361 от 13 июля 2009 года, суд по делам о конкуренции может, через соответствующего государственного министра, ходатайствовать перед президентом Республики об изменении или частичной отмене любого законодательного или административного положения, которое, по мнению суда, противоречит принципу свободной конкуренции, а также о принятии законодательных или регламентирующих мер, необходимых для поощрения конкуренции или регулирования той или иной экономической деятельности, осуществляемой в условиях отсутствия конкуренции.

Бразилия

В соответствии с пунктом 1 статьи 9 закона № 12.529 от 30 ноября 2011 года пленарное заседание административного суда по защите экономики может потребовать от федеральных государственных административных органов и организаций, а также от властей штатов, муниципалитетов и федерального округа и местных властей принять необходимые меры в целях соблюдения законодательства о защите конкуренции.

В пункте 3 статьи 9 предусматривается, что все федеральные органы власти, директора независимых органов, фондов, федеральных государственных компаний и смешанных компаний и регулирующие органы обязаны по закону оказывать всяческую помощь и содействие Административному совету по защите экономики, включая подготовку технических заключений по вопросам, относящимся к их компетенции.

В пункте 1 статьи 19 также предусматривается, что секретарь по экономическому мониторингу министерства финансов (не входящий в состав Административного совета по защите экономики, но составляющий часть бразильской системы защиты конкуренции) может выносить предложения о пересмотре законодательных, регулирующих и других актов, устанавливающих нормы или стандарты на федеральном уровне и на уровне государственного управления штатов, муниципалитетов и федерального округа, которые затрагивают или могут затрагивать конкуренцию в различных секторах экономики страны. Секретарь по экономическому мониторингу может также представлять компетентному органу информацию, с тем чтобы он мог по своему усмотрению принять надлежащие правовые меры в тех случаях, когда какой-либо нормативный акт носит антиконкурентный характер.

Применение законодательства о конкуренции в регулируемых секторах

22. Хотя в настоящей статье Типового закона об этом и не говорится, стоит отметить, что орган по вопросам конкуренции может брать на себя дополнительные функции в отношении регулируемых секторов, а именно функции по применению положений общего законодательства о конкуренции в этих секторах. Степень применения такого законодательства в регулируемых секторах зависит главным образом от двух факторов – характера взаимосвязи между национальным законодательством о конкуренции и секторальными регулируемыми нормами и положениями и характера отношений между соответствующими правоприменительными органами.

Взаимосвязь между законодательством о конкуренции и секторальным регулированием

23. Если в дополнение к общему правовому режиму в области конкуренции страна принимает решение о введении секторального регулирования, возникает вопрос, в соответствии с какими нормами должны решаться вопросы конкуренции в регулируемых отраслях. На этот вопрос нет однозначного ответа. На характер взаимосвязи между двумя правовыми режимами и разграничение полномочий между соответствующими правоприменительными органами может влиять большое число факторов, в том числе социальные и экономические условия и в особенности правовой системы. Важное значение имеют также характеристики регулируемого сектора, от которых может зависеть выбор режима регулирования и которые могут предопределять применение разных подходов в одной и той же стране.

24. В различных странах приняты различные подходы к обеспечению скоординированности и согласованности действий секторальных регулирующих органов и органа по вопросам конкуренции. Эти подходы можно подразделить на пять видов⁵:

1. объединение функций технического и экономического регулирования в рамках секторального регулирования и закрепление традиционных функций, связанных с применением законодательства о конкуренции (запрещение антиконкурентной практики, контроль за слияниями и т.д.), за органом по вопросам конкуренции;

2. объединение функций технического и экономического регулирования в рамках секторального регулирования с возложением на секторальные регулирующие органы некоторых или всех традиционных функций, связанных с применением законодательства о конкуренции;

3. объединение функций технического и экономического регулирования в рамках секторального регулирования с возложением на секторальные регулирующие органы некоторых или всех традиционных функций по применению законодательства о конкуренции и принятие мер к тому, чтобы секторальные регулирующие органы выполняли свои функции в координации с органом по вопросам конкуренции;

4. выделение работы по техническому регулированию в отдельную функцию с возложением ее на секторальные регулирующие органы и закрепление функций экономического регулирования за органом по вопросам конкуренции;

5. закрепление функций по применению законодательства о конкуренции исключительно за органом по вопросам конкуренции.

Институциональные структуры

25. Хотя некоторые страны, такие как Испания, Нидерланды и Перу, сделали выбор в пользу единого органа, отвечающего за соблюдение режима секторального регулирования и применение законодательства о конкуренции, большинство стран пошли по пути создания органов по вопросам конкуренции и секторальных регулирующих органов в качестве самостоятельных правоприменительных структур. Во многих случаях создание секторальных регулирующих органов фактически предшествовало созданию органа по вопросам конкуренции. При разделении полномочий между национальным органом по вопросам конкуренции и секторальными регулирующими органами часто возникают юрисдикционные конфликты, связанные с тем, что законодательство четко не разграничивает их соответствующие сферы компетенции. Недопущению/пре-

⁵ См. ЮНКТАД (2004 год). Оптимальная практика для определения соответствующих сфер компетенции и разрешения случаев, предполагающих совместные действия органов по вопросам конкуренции и регламентирующих органов, TD/B/COM.2/CLP/44, Женева, 19 августа 2004 года.

одолению таких конфликтов может способствовать подписание меморандумов о договоренности между соответствующими органами.

Различные подходы в действующем законодательстве – характер отношений между органом по вопросам конкуренции и секторальными регулирующими органами

Страна

Модель единого органа

Нидерланды С соответствии с Законом об учреждении Агентства по делам потребителей и вопросам рынков 1 апреля 2013 года три отдельных органа, занимавшиеся вопросами рынков, а именно нидерландский Орган по вопросам конкуренции, Независимое управление почты и телекоммуникаций Нидерландов и нидерландское Агентство по защите прав потребителей, были объединены в рамках нового Агентства по делам потребителей и вопросам рынков (АПР). 1 Августа 2014 года вступил в силу Закон о совершенствовании деятельности. АПР следит за применением более 20 законодательных актов. Закон о совершенствовании деятельности призван содействовать унификации и упрощению различных процедурных правил и устранению недостатков в работе АПР. В соответствии с этим законом некоторые функции, которые ранее распространялись только на применение законодательства о конкуренции, стали теперь охватывать также вопросы защиты прав потребителей и секторальное регулирование⁶.

Нидерландское Агентство по делам потребителей и вопросам рынков (АПР) отвечает за обеспечение соблюдения общего законодательства о конкуренции, законодательства о защите прав потребителей и секторального регулирования в секторе телекоммуникаций, транспорта, почтовых услуг и энергетики.

АПР является самостоятельным административным органом и частью центрального правительства Нидерландов. В АПР существует ряд специализированных департаментов, включая, в частности, департамент по делам потребителей; департамент по регулированию энергетики; департамент по регулированию телекоммуникационных и почтовых услуг и транспорта; и департамент по вопросам конкуренции.

При создании АПР возник вопрос о том, должны ли дела, касающиеся доминирующего положения и слияний, рассматриваться соответствующим департаментом, занимающимся вопросами секторального регулирования, или департаментом по вопросам конкуренции. Этот вопрос был решен следующим образом: департаменты, занимающиеся вопросами секторального регулирования, будут рассматривать дела, касающиеся доминирующего положения, а департамент по вопросам конкуренции будет рассматривать все дела, касающиеся слияний, в том числе в регулируемых секторах⁷.

⁶ *Источник:* <http://globalcompetitionreview.com/chapter/1067851/netherlands-authority-for-consumers-and-markets>.

⁷ OECD (2014). Roundtable on Changes in Institutional Design of Competition Authorities. Note by the Netherlands. DAF/COMP/WD(2014)100. 17–18 December 2014, page 3.

Страна

АПР взаимодействует также на регулярной основе с другими регулирующими органами, такими как нидерландское Агентство по финансовым рынкам, нидерландское Агентство по защите данных, нидерландское Агентство по азартным играм, Центральный банк Нидерландов, нидерландское Агентство здравоохранения и нидерландское Агентство средств массовой информации.

Испания

Испанская Национальная комиссия по вопросам рынков и конкуренции (НКРК) является независимым органом, занимающимся как вопросами конкуренции, так и вопросами регулирования. Что касается регулирования, то НКРК осуществляет надзор за следующими секторами: энергетика; телекоммуникационный сектор; сектор аудиовизуальной продукции; транспорт; и сектор почтовых услуг.

Директивным органом НКРК является совет состоящий из двух палат: палаты по вопросам конкуренции, которая занимается вопросами правоприменительной деятельности в области конкуренции, и палаты по вопросам регулирования. Вместе с тем каждая из палат может выносить заключения в отношении вопросов, рассматриваемых другой палатой⁸.

В случаях, когда одновременно затрагиваются вопросы конкуренции и регулирования, специальные группы экспертов в обеих областях могут быть объединены. Например, если НКРК рассматривает вопрос о слиянии в телекоммуникационной отрасли, то может быть создана целевая междисциплинарная группа с участием как экспертов по вопросам конкуренции, так и экспертов по телекоммуникационной промышленности⁹.

Отдельные правоприменительные органы с четко разграниченными юрисдикционными полномочиями**Австралия**

Австралийская комиссия по вопросам конкуренции и защиты прав потребителей (АККЗП) является независимым органом, который был создан на основании Закона о конкуренции и защите прав потребителей 2010 года и роль которого заключается в том, чтобы обеспечить соблюдение этого закона и способствовать поощрению конкуренции. Кроме того, АККЗП также частично занимается регулированием некоторых национальных секторов инфраструктуры услуг (таких, как связь, энергетика и водоснабжение) и осуществляет наблюдение за другими рынками с ограниченной конкуренцией.

Австралийский орган по регулированию энергетического сектора (АОРЭ) является национальным регулирующим органом на энергетическом рынке, который также действует в соответствии с Законом о конкуренции и защите прав потребителей 2010 года. Он занимается регулированием оптовых и розничных энергетических рынков, а также энергетических сетей на основе национального законодательства и правил в области энергетики.

⁸ OECD (2014). Roundtable on Changes in Institutional Design of Competition Authorities. Note by Spain. DAF/COMP/WD(2014)103. 17–18 December 2014, page 5.

⁹ OECD (2016). Summary Record: Annex to the Summary Record of the 123rd Meeting of the Competition Committee Held on 15–19 June 2015. DAF/COMP/M(2015)1/ANN6/FINAL. Paris. 16–18 June 2015, page 8.

Страна

Хотя конкретные задачи АККЗП и АОРЭ различаются, их объединяют многие общие цели и оба эти органа призваны содействовать защите, укреплению и усилению конкуренции на рынках¹⁰.

В 2014 году АККЗП, АОРЭ и Австралийская комиссия по вопросам энергетического рынка заключили меморандум о взаимопонимании, в котором они договорились об обмене информацией, проведении консультаций и налаживании сотрудничества.

Германия

Федеральное антикартельное управление является независимым органом, на который возложена задача по защите конкуренции в Германии. Правовой базой для деятельности по защите конкуренции является Закон о борьбе с ограничением конкуренции, который часто называют «основным законом рыночной экономики»¹¹.

Закон о борьбе с ограничением конкуренции содержит нормы, касающиеся в том числе конкретных секторов (сельского хозяйства, энергетики, прессы и водного хозяйства). Эти нормы дополняют общие нормы, касающиеся конкуренции (см. раздел 5 закона, озаглавленный «Специальные положения, касающиеся некоторых секторов экономики»).

Федеральное агентство по вопросам инфраструктурных сетей является отдельным федеральным органом, в ведении которого находятся электроэнергетический сектор, газовый сектор, сектор телекоммуникационных услуг, сектор почтовых услуг и железнодорожный транспорт. Ее основная задача заключается в том, чтобы обеспечить соблюдение Закона о телекоммуникационном секторе, Закона о почте и Закона об энергетике, а также соответствующих постановлений.

Полномочия Федерального антикартельного управления и Федерального агентства по вопросам инфраструктурных сетей не совпадают, т.е. сферы компетенции этих двух органов четко разграничены. Федеральное агентство по вопросам инфраструктурных сетей не занимается вопросами применения общего законодательства в области конкуренции, хотя его положения непосредственно инкорпорированы в Закон о телекоммуникационном секторе и Закон об энергетике¹².

Закон также предусматривает тесное сотрудничество между Федеральным антикартельным управлением и Федеральным агентством по вопросам инфраструктурных сетей. В частности, в нем содержатся положения об обмене информацией в целях обеспечения правовой определенности и исключения неверного толкования и дублирования усилий¹³.

¹⁰ Источник: <https://www.accc.gov.au/about-us/australian-competition-consumer-commission/about-the-accc>.

¹¹ Источник: http://www.bundeskartellamt.de/EN/AboutUs/Bundeskartellamt/bundeskartellamt_node.html.

¹² Groebel, Annegret. BNetzA as an independent multi-sector NRA – the evolutionary approach (Presentation). Madrid, 11 March 2015, page 29. Имеется на веб-сайте http://www.ceer.eu/portal/page/portal/EER_HOME/EER_INTERNATIONAL/CEER-ARIAE1/5th%20ARIAE-CEER%20Roundtable/5th%20ARIAE-CEER_Session%20V_Groebel.pdf.

¹³ *Id.*, pages 29, 31.

Страна

**Соединенное
Королевство**

В 2011 году правительство Соединенного Королевства Великобритании и Северной Ирландии провело широкомасштабные реформы, касающиеся правовых режимов в области конкуренции, защиты прав потребителей и потребительского кредита. Функции Управления по добросовестной конкуренции (УДК) и Комиссии по вопросам конкуренции (КК) были переданы ряду организаций, ставших их преемниками. Функции КК и УДК, связанные с вопросами конкуренции, были переданы Управлению по вопросам конкуренции и рынков (УКР)¹⁴. Некоторые функции УДК, касающиеся защиты прав потребителей, были переданы другим организациям, а полномочия, связанные с потребительским кредитом, были переданы Управлению по финансовому регулированию и надзору. В соответствии с Законом о предпринимательской деятельности и реформе системы регулирования 2013 года было создано УКР, и осуществлен ряд существенных институциональных изменений в правоприменительной системе Соединенного Королевства. УКР официально приступило к исполнению своих полномочий в 2014 году. УКР является органом, который в настоящее время занимается вопросами конкуренции в Соединенном Королевстве. Помимо задачи по обеспечению применения законодательства о конкуренции, УКР отвечает также за защиту прав потребителей и играет определенную роль в отношении регулируемых секторов.

Хотя секторальные регулирующие органы, созданные в отдельных отраслях (таких как энергетика, водоснабжение, транспорт, телекоммуникационный сектор и т.д.), существуют отдельно от УКР, они наделены полномочиями применять некоторые аспекты законодательства о конкуренции в отношении своих отраслей. В частности, эти аспекты касаются запрета на антиконкурентные соглашения и злоупотребления доминирующим положением в соответствии с применимым законодательством. Такие полномочия в области конкуренции дополняют регулирующие полномочия, которыми обладают секторальные регулирующие органы, и совпадают с полномочиями УКР¹⁵. Использованию положений общего законодательства в области конкуренции в качестве правоприменительного инструмента в регулируемых секторах должно отдаваться предпочтение по сравнению с принятием специальных мер регулирования. Поэтому секторальным регуливающим органам следует сначала рассмотреть вопрос о том, будет ли целесообразнее использовать свои полномочия по обеспечению применения общего законодательства о конкуренции, прежде чем принимать правоприменительные меры в соответствии с их полномочиями, касающимися секторального регулирования¹⁶.

Порядок определения того, какому органу следует заниматься тем или иным конкретным делом, а также порядок урегулирования споров по этому поводу определен в инструкции 2014 года (о совпадающей юрисдикции) к Закону о конкуренции 1998 года¹⁷. Соответствующие положения этой инструкции гласят:

¹⁴ Более подробную информацию о УКР см. на веб-сайте <https://www.gov.uk/government/organisations/competition-and-markets-authority/about>.

¹⁵ OECD (2014). Roundtable on Changes in Institutional Design of Competition Authorities. Note by the United Kingdom. DAF/COMP/WD(2014)105. 17–18 December 2014, page 7.

¹⁶ *Id.*, page 8.

¹⁷ Имеется на веб-сайте http://www.legislation.gov.uk/uksi/2014/536/pdfs/uksi_20140536_en.pdf.

«Определение компетентного лица, которому надлежит осуществлять функции, предусмотренные частью 1:

4.-1) Если компетентное лицо, намеревающееся осуществить какие-либо предписанные функции в связи с тем или иным делом, считает, что совпадающие юрисдикционные полномочия на осуществление функций, предусмотренных частью 1, в отношении данного дела имеет или может иметь другое компетентное лицо, оно информирует это другое компетентное лицо о своем намерении осуществить предписанные функции в отношении данного дела.

2) После того как компетентное лицо проинформирует другое компетентное лицо о своем намерении осуществить предписанные функции в отношении какого-либо дела в соответствии с пунктом 1, все такие компетентные лица (именуемые «соответствующие компетентные лица») договариваются между собой о том, кто из них должен осуществлять функции, предусмотренные частью 1, в отношении данного дела.

3) После достижения договоренности в соответствии с пунктом 2 УКР как можно скорее информирует в письменной форме всех соответствующих компетентных лиц о том, какое компетентное лицо будет осуществлять функции, предусмотренные частью 1, в отношении данного дела.

Споры

5.-1) Если соответствующие компетентные лица не могут в разумные сроки достичь согласия в соответствии с положением 4 (2), УКР должно уведомить других соответствующих компетентных лиц о том, что оно намерено определить соответствующее компетентное лицо, которое будет осуществлять функции, предусмотренные частью 1, в отношении данного дела.

2) Любое соответствующее компетентное лицо может направлять УКР письменные представления не позднее чем через 5 рабочих дней после даты, на которую УКР уведомляет о своем намерении определить компетентное лицо в соответствии с пунктом 1.

3) УКР должно в течение 10 рабочих дней после направления уведомления о своем намерении в соответствии с пунктом 1):

- a) определить, какое компетентное лицо будет осуществлять функции, предусмотренные частью 1, в отношении данного дела; и
- b) в письменной форме проинформировать всех других соответствующих компетентных лиц:
 - i) о том, какое компетентное лицо будет осуществлять юрисдикцию в отношении данного дела,
 - ii) о дате определения компетентного лица, и
 - iii) об основаниях для определения компетентного лица.

Страна

- 4) при определении компетентного лица в соответствии с пунктом 3) а) УКР:
- а) принимает во внимание любые представления, направленные ему в соответствии с пунктом 2; и
 - б) с учетом положений пункта 5 может принять решение о том, что оно будет осуществлять функции, предусмотренные частью 1, в отношении данного дела, а не другое соответствующее компетентное лицо, в том случае если УКР убедится в том, что это будет способствовать дальнейшему поощрению конкуренции на любом рынке или рынках Соединенного Королевства на благо потребителей.

5) Если контролером является кто-то из соответствующих компетентных лиц, УКР не может при определении компетентного лица в соответствии с пунктами 1 и 3 а) принимать решение о том, что какое-либо другое компетентное лицо, помимо контролера, будет осуществлять функции, предусмотренные частью 1, в отношении данного дела, если только не убедится в том, что данное дело в принципе не касается вопросов, связанных с предоставлением медико-санитарных услуг в рамках Национальной службы здравоохранения Великобритании».

В целях укрепления взаимного сотрудничества и координации УКР заключила двусторонние соглашения/меморандумы о взаимопонимании с большинством секторальных регулирующих органов.

Уругвай

Задача защиты конкуренции в целом возложена на Комиссию по поощрению и защите конкуренции, которая является децентрализованным органом министерства экономики и финансов.

Вместе с тем самостоятельным регулирующим органам были предоставлены исключительные полномочия по обеспечению соблюдения законодательства в области конкуренции в отраслях, регулированием которых они занимаются. В соответствии со статьей 27 Закона о защите конкуренции в торговле функции по защите и поощрению конкуренции в регулируемых секторах относятся к компетенции специализированных регулирующих органов, которым поручено осуществлять надзор или контроль над этими секторами. Эти полномочия секторальных регулирующих органов распространяются также на рынки, которые могут быть связаны с регулируемым рынком, если существующие между ними связи могут влиять на условия конкуренции на регулируемом рынке. Кроме того, если какие-либо действия затрагивают более одного рынка, то для отстранения органа по вопросам конкуренции от рассмотрения данного дела достаточно, чтобы хотя бы один из этих рынков относился к регулируемому сектору¹⁸.

¹⁸ UNCTAD (2016). Voluntary Peer Review of Competition Law and Policy: Uruguay, page 40. UNCTAD/DITC/CLP/2016/1. Имеется на веб-сайте http://unctad.org/en/PublicationsLibrary/ditccpl2016d1_en.pdf.

Страна

Отдельные правоприменительные органы без четкого разграничения полномочий между ними

Намибия

В Намибии функции по обеспечению применения законодательства о конкуренции возложены главным образом на Намибийскую комиссию по вопросам конкуренции.

В Намибии существует ряд регулирующих органов в таких ключевых секторах, как сектор финансовых услуг (Банк Намибии и Орган по надзору за финансовыми учреждениями Намибии), сектор коммуникационных услуг (Орган по надзору за коммуникационным сектором Намибии), портовое хозяйство (Управление портов Намибии) и сектор электроэнергоснабжения (Совет по электроэнергии).

Полномочия Банка Намибии, Органа по надзору за коммуникационным сектором Намибии и Совета по электроэнергии в вопросах конкуренции в подведомственных им секторах дублируют полномочия Комиссии по вопросам конкуренции. С учетом того, что в законодательстве не определяются полномочия секторальных регулирующих органов в вопросах конкуренции, Комиссия по вопросам конкуренции считает, что могут возникать сложные ситуации, затрудняющие выполнение функций соответствующих органов¹⁹.

С целью предотвращения возможных конфликтов в статье 67 Закона о конкуренции 2003 года предусматривается заключение соглашений между органом по вопросам конкуренции и секторальными регулируемыми органами о совпадающей юрисдикции в вопросах конкуренции. К 2014 году Комиссия по вопросам конкуренции провела переговоры и заключила соглашения о сотрудничестве с четырьмя секторальными регулируемыми органами, а именно с: Органом по надзору за коммуникационным сектором Намибии, Банком Намибии, Советом по электроэнергии и Управлением портов Намибии²⁰.

Маврикий

Комиссия по вопросам конкуренции Маврикия является официальным органом, учрежденным для обеспечения соблюдения Закона о конкуренции 2007 года. Комиссия по вопросам конкуренции не нуждается в получении разрешения от какого-либо секторального регулирующего органа на проведение расследования в соответствующем секторе, а регулирующие органы не могут осуществлять полномочий в соответствии с Законом о конкуренции 2007 года.

Вместе с тем с целью укрепления сотрудничества с секторальными регулируемыми органами в маврикийском законодательстве о конкуренции предусматривается, чтобы Комиссия по конкуренции и секторальные регулирующие органы подписывали меморандумы о взаимопонимании, регламентирующие их соответствующие сферы компетенции. Соответствующее положение Закона о конкуренции 2007 года²¹ гласит:

¹⁹ UNCTAD (2014). Voluntary Peer Review of Competition Law and Policy: Namibia, page 34. UNCTAD/DITC/CLP/2014/3. Имеется на веб-сайте http://unctad.org/en/PublicationsLibrary/ditcclp2014d3_en.pdf.

²⁰ *Id.*, page 34.

²¹ Имеется на веб-сайте <http://www.ccm.mu/English/legislations/Pages/Legislation.aspx>.

Страна

«66. Меморандум о взаимопонимании между Комиссией и секторальным регулирующим органом

Комиссия и секторальный регулирующий орган подписывают меморандум о взаимопонимании, регламентирующий фактическое осуществление их соответствующих обязанностей и определяющий механизмы практического сотрудничества при осуществлении таких обязанностей, включая использование опыта и знаний секторального регулирующего органа в связи с расследованиями, проводимыми на основании настоящего Закона».

К 2017 году Комиссия по вопросам конкуренции заключила меморандумы о взаимопонимании, в частности, с Банком Маврикия, Управлением по информационно-коммуникационным технологиям, министерством по вопросам возобновляемых источников энергии и коммунального хозяйства и Комиссией по финансовым услугам.

Южная Африка

Комиссия по вопросам конкуренции Южной Африки является официальным органом, учрежденным в соответствии с Законом о конкуренции и уполномоченным расследовать, контролировать и оценивать ограничительную деловую практику, злоупотребления доминирующим положением и слияния в целях обеспечения справедливости и эффективности в экономике Южной Африки.

Секторы, регулирование которых осуществляется с помощью специального законодательства, первоначально были исключены из сферы компетенции органа по вопросам конкуренции, но впоследствии в Закон о конкуренции были внесены поправки, отменившие эти изъятия²².

Согласно Закону о конкуренции (см. ниже), Комиссия по вопросам конкуренции и секторальные регулирующие органы обладают в настоящее время совпадающей юрисдикцией. Однако в Законе о конкуренции не содержится прямой отсылки к другим регулирующим положениям и нет прямого указания на то, что его положения имеют преимущественную силу. Орган по вопросам конкуренции должен заключать соглашения с секторальными регулирующими органами о скоординированном осуществлении юрисдикции в вопросах конкуренции в регулируемых секторах (в тех секторах, где регулирующие органы имеют конкретный мандат в вопросах конкуренции, т.е. это не предполагает, что такие соглашения должны заключаться с каждым секторальным регулирующим органом). В 2004 году органом по вопросам конкуренции были заключены соглашения с регулирующими органами в электроэнергетическом секторе и секторе теле- и радиовещания; согласно этим соглашениям, ведущим органом по проведению расследований в случае совпадающей юрисдикции является орган по вопросам конкуренции.

²² Weeks, Keith. Defining the interface between sectoral regulation & competition enforcement in regulated sectors – the South African experience (presentation), 18 November 2009. Имеется на веб-сайте <http://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/44942587.pdf>.

К 2017 году Комиссия по вопросам конкуренции заключила ряд соглашений/меморандумов о взаимопонимании с секторальными регулирующими органами, такими как Совет по развитию строительной отрасли, Национальный орган по контролю за алкогольной продукцией, Национальный совет по азартным играм и Орган по регулированию портового сектора Южной Африки²³.

Соответствующие положения Закона о конкуренции Южной Африки²⁴ гласят:

«3. Применение Закона

Настоящий Закон применяется ко всем видам экономической деятельности, осуществляемым или дающим экономический эффект на территории Республики, за исключением:

[...]

1А) а) Постольку, поскольку настоящий Закон применяется к какому-либо сектору или сегменту сектора, подпадающему под юрисдикцию другого регулирующего органа, имеющего юрисдикцию в отношении практики, регулируемой в соответствии с главой 2 или 3 настоящего Закона, настоящий Закон следует толковать как устанавливающий совпадающую юрисдикцию в отношении такой практики.

б) Порядок осуществления совпадающей юрисдикции в соответствии с настоящим Законом или любым другим инструментом государственного регулирования должен определяться, насколько это возможно, в соответствии с любым применимым соглашением, заключенным в соответствии с пунктом 1 h) статьи 21 и пунктами 1 и 2 статьи 82.

21. Функции Комиссии по конкуренции

1) В обязанности Комиссии по конкуренции входит:

[...]

h) заключение соглашений с любыми регулирующими органами в целях скоординированного и согласованного осуществления юрисдикции в вопросах конкуренции в соответствующем секторе или сегменте сектора и обеспечение последовательного применения принципов, сформулированных в настоящем Законе;

i) участие в работе любого регулирующего органа;

j) предоставление консультаций любому регулирующему органу и получение консультаций от любого регулирующего органа;

[...]

82. Отношения с другими учреждениями

1) Регулирующий орган, который в соответствии с каким-либо инструментом государственного регулирования

²³ Источник: <http://www.compcom.co.za/mou-sa-regulators/>.

²⁴ Имеется на веб-сайте <http://www.compcom.co.za/the-competition-act/>.

Страна

имеет юрисдикцию в отношении практики, регулируемой в соответствии с главой 2 или 3, в том или ином конкретном секторе:

- a) должен заключить с Комиссией по конкуренции соглашения, предусмотренные пунктом 1 h) статьи 21; и
 - b) может, заключив такие соглашения, осуществлять юрисдикцию в отношении тех или иных вопросов, относящихся к его компетенции.
- 2) Положения пункта 1 a) и b) применяются с соответствующими изменениями и к Комиссии по конкуренции.
- 3) Помимо того, о чем говорится в пункте 1 h) статьи 21, соглашение, заключенное согласно пункту 1, должно:
- a) определять и устанавливать порядок решения вопросов, относящихся к совпадающей юрисдикции;
 - b) способствовать сотрудничеству между регулирующим органом и Комиссией по конкуренции;
 - c) предусматривать обмен информацией и защиту конфиденциальной информации; и
 - d) быть опубликованным в официальном бюллетене.
- 4) Президент может возложить на Комиссию по конкуренции любые обязанности по обмену информацией с аналогичным органом другого государства в соответствии с тем или иным международным соглашением, имеющим отношение к целям настоящего Закона».
-

Экономика совместного потребления: новые задачи, касающиеся конкуренции и регулирования

26. В последние годы во всем мире наблюдается беспрецедентное распространение новых инновационных бизнес-моделей, основанных на платформах взаимодействия, способных изменить облик целых отраслей. Эти бизнес-модели, часто именуемые моделью «экономики совместного потребления», основываются на использовании интернет-платформ (доступных через компьютеры, мобильные телефоны или другие устройства, подключенные к Интернету) с целью установления связей между владельцами не полностью используемых активов и пользователями, нуждающимися в таких активах, другими словами, с целью «создания открытого рынка для временного использования товаров или услуг, предлагаемых чаще всего частными лицами»²⁵. Такие платформы используются, например, для облегчения райдшеринга (совместного использования автомобилей с помощью поиска попутчиков), хоумшеринга (краткосрочной аренды жилья или части жилого помещения) или предоставления ссуд между отдельными лицами.

27. Хотя экономика совместного потребления может открывать новые возможности для потребителей и предприятий, в этой связи возникают также раз-

²⁵ European Commission. A European agenda for the collaborative economy. Brussels, 2 June 2016, page 3. Имеется на веб-сайте <http://ec.europa.eu/DocsRoom/documents/16881/attachments/2/translations/en/renditions/pdf>.

личные вопросы, касающиеся конкуренции²⁶. Среди обсуждаемых в настоящее время вопросов можно отметить, например, следующие: должны ли на платформы взаимодействия распространяться требования, касающиеся доступа к рынкам и применимые к традиционным поставщикам услуг; какие субъекты, участвующие в экономике совместного потребления, должны рассматриваться в качестве хозяйственных единиц, подпадающих под правила в области конкуренции; нужно ли особое регулирование для экономики совместного потребления; какие факторы должны учитывать органы по вопросам конкуренции при оценке предлагаемых слияний между уже существующими поставщиками услуг и конкурирующими платформами взаимодействия; или как должно оцениваться влияние на рынке в случае платформы взаимодействия, которая сама по себе не оказывает конечных услуг.

28. Появление платформы взаимодействия на рынке, вызывающее сбой в его функционировании, может во многих случаях приводить к возникновению трений между регулированием и политикой в области конкуренции²⁷. Несмотря на то, что надлежащее регулирование может служить законным целям, включая защиту прав потребителей и безопасность населения, чрезмерное регулирование (например, в форме барьеров на пути проникновения на рынок) может сдерживать инновации и конкуренцию в ущерб потребителям²⁸. Регулирующие органы во многих странах уже предприняли попытки регулировать новые платформы взаимодействия, обосновывая такое регулирование, как правило, необходимостью защиты общественных интересов²⁹. Тем не менее регулирующие органы должны проявлять осторожность при введении новых правил, касающихся экономики совместного потребления, поскольку, как показывает опыт, такое регулирование в некоторых случаях может быть результатом лоббирования со стороны существующих поставщиков услуг, ощущающих угрозу в связи с появлением новых субъектов на рынке³⁰.

29. Органы по вопросам конкуренции со своими уникальными знаниями и опытом в отношении рынков и конкуренции могут играть важнейшую роль в защите конкуренции от чрезмерного регулирования и антиконкурентных действий частных субъектов (существующих участников рынка, новых платформ взаимодействия или других субъектов). Как показывает опыт, органы по вопросам конкуренции могут довольно эффективно участвовать в диалоге с законодателями и регулирующими органами и добиваться принятия решений, которые не будут неоправданно препятствовать конкуренции. В представленной ниже таблице приводятся примеры мер, которые были приняты органами по вопросам конкуренции в ответ на регулирование, касающееся экономики совместного потребления.

²⁶ Считается, что экономика совместного потребления обеспечивает более эффективное использование ресурсов и тем самым может способствовать снижению цен и увеличению предложения.

²⁷ См. OECD. Hearing on Disruptive Innovation: Note by United States. DAF/COMP/WD(2015)54. 16-18 June 2015, page 7. Имеется на веб-сайте [http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=DAF/COMP/wd\(2015\)54&docLanguage=En](http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=DAF/COMP/wd(2015)54&docLanguage=En).

²⁸ См. Federal Trade Commission. The «Sharing» Economy: Issues Facing Platforms, Participants & Regulators. November 2016, page 6. Имеется на веб-сайте <https://www.ftc.gov/reports/sharing-economy-issues-facing-platforms-participants-regulators-federal-trade-commission>.

²⁹ Например, Орган по реконструкции городских районов Сингапура решил приступить к регулированию деятельности платформ хоумшеринга путем принятия правил, не разрешающих владельцам жилья подсаживать свои жилые помещения на срок менее шести месяцев. Более или менее аналогичные регулирующие положения были приняты также в таких городах, как Берлин в Германии, Барселона в Испании и Нью-Йорк в США.

³⁰ См. OECD. Hearing on Disruptive Innovation: Issues paper by the Secretariat. DAF/COMP(2015)3. 16-18 June 2015, page 7. Имеется на веб-сайте [http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=DAF/COMP\(2015\)3&docLanguage=En](http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=DAF/COMP(2015)3&docLanguage=En).

Примеры мер, которые были приняты органами по вопросам конкуренции в ответ на регулирование, касающееся экономики совместного потребления

- Европейский союз** В июне 2016 года Европейская комиссия опубликовала сообщение с довольно подробным изложением своей позиции в отношении экономики совместного потребления под заголовком «Европейская повестка дня в области экономики совместного потребления». Его цель заключалась в том, чтобы предложить «юридические установки и принципиальные ориентиры для государственных органов, операторов рынка и заинтересованных граждан для сбалансированного и устойчивого развития экономики совместного потребления»³¹.
- В сообщении описывается, каким образом существующее законодательство Европейского союза должно применяться к экономике совместного потребления. В частности, в сообщении рассматриваются следующие пять ключевых вопросов: требования в отношении доступа на рынки; режимы ответственности; защита пользователей; самозанятые лица и работники в экономике совместного потребления; и налогообложение.
- В своем сообщении Европейская комиссия предостерегает от необоснованных мер по регулированию экономики совместного потребления и сдерживанию конкуренции. Например, Европейская комиссия подчеркнула, что «на поставщиков услуг не должны распространяться требования в отношении доступа на рынки или другие требования, такие как системы разрешений и лицензионные требования, за исключением тех случаев, когда они не носят дискриминационного характера, необходимы для достижения четко определенных общественных интересов и соразмерны достижению этой цели (...)»³².
- Европейская комиссия дала также ясно понять, что полный запрет или количественные ограничения любой такой деятельности должны применяться только в качестве крайней меры. Так, в отношении платформ хоумшеринга Европейская комиссия отметила, что «запрещение сдавать жилье в поднаем на короткий срок, как представляется, в целом трудно обосновать в тех случаях, когда краткосрочная аренда недвижимости может, например, ограничиваться максимальным числом дней в год»³³.
- Соединенное Королевство** В 2015 году Управление Соединенного Королевства по вопросам конкуренции и рынков опубликовало ответ на новые правила для сектора частного извоза (включая платформы райдшеринга), предложенные Департаментом транспорта Лондона. В своем ответе Управление по вопросам конкуренции и рынков, в частности, указало, что некоторые предлагаемые изменения в правилах могут: i) затронуть условия выхода на рынок, возможности его расширения и внедрения инноваций на

³¹ European Commission. A European agenda for the collaborative economy. Brussels, 2 June 2016, page 2. Имеется на веб-сайте <http://ec.europa.eu/DocsRoom/documents/16881/attachments/2/translations/en/renditions/pdf>.

³² *Id.*, page 3.

³³ *Id.*, page 4.

	рынке частного извоза; ii) отрицательно отразиться на конкуренции между традиционными такси и сектором частного извоза; и iii) привести к повышению цен или снижению качества услуг ³⁴ .
Южная Африка	В 2016 году Комиссия Южной Африки по вопросам конкуренции получила жалобу на то, что одна из платформ райдшеринга использует различные виды антиконкурентной практики, включая несоблюдение государственных регламентов и правил, действующих в Южной Африке. После расследования этих утверждений орган по вопросам конкуренции пришел к заключению о том, что соответствующие действия не нарушают законодательство о конкуренции Южной Африки, и постановил не возбуждать судебное преследование по этому делу ³⁵ .
Соединенные Штаты Америки	В 2013 году Комиссия округа Колумбия по вопросам такси предложила новые правила, фактически ограничивающие функционирование платформы райдшеринга автомобилей в округе Колумбия. В ответ на предлагаемые правила Федеральная торговая комиссия округа Колумбия направила Комиссии по вопросам такси письмо, в котором она указала на возможные антиконкурентные последствия этих правил ³⁶ .

³⁴ Competition and Markets Authority. Competition and Markets Authority response to Transport for London's private hire regulations proposals. 2 December 2015. Имеется на веб-сайте <https://www.gov.uk/government/publications/emas-response-to-tfls-private-hire-regulations-proposals>.

³⁵ Competition Commission. Statement on the decisions of the Competition Commission. 20 October 2016. Имеется на веб-сайте <http://www.compcom.co.za/wp-content/uploads/2016/01/Commission-Statement-20-October-2016-Final.pdf>.

³⁶ Federal Trade Commission. Letter Re: Second Proposed Rulemakings Regarding Chapters 12, 14, and 16 of Title 31. 7 June 2013. Имеется на веб-сайте https://www.ftc.gov/sites/default/files/documents/advocacy_documents/ftc-staff-comments-district-columbia-taxicab-commission-concerning-proposed-rulemakings-passenger/130612dctaxicab.pdf.