



Конференция Организации Объединенных Наций по торговле и развитию

Distr.: General
28 April 2025
Russian
Original: English

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

Женева, 7–11 июля 2025 года

Пункт 9 предварительной повестки дня

Достижение максимального синергетического эффекта между политикой в области конкуренции и политикой в области защиты прав потребителей

Записка секретариата ЮНКТАД

Резюме

По мере глобализации и цифровизации экономики рынки становятся все более взаимосвязанными и сталкиваются с новыми вызовами, такими как проблемы, связанные с рыночной концентрацией и защитой конфиденциальности данных, и применение коммерческих стратегий, основанных на эксплуатации уязвимостей потребителей. Эти сквозные проблемы делают очевидной необходимость улучшения синергии между политикой в области конкуренции и политикой в области защиты прав потребителей. Скоординированный подход в этом отношении способен не только укрепить доверие к системам регулирования, но и обеспечить их способность адаптироваться к меняющейся динамике рынка, поддерживая устойчивый и инклюзивный экономический рост в интересах бизнеса и потребителей.

Эффективная координация между антимонопольными органами и органами по защите прав потребителей позволяет политикам и правоприменительным органам разрабатывать согласованную нормативно-правовую базу, реализовывать комплексные стратегии и укреплять правоприменение. Согласование политики повышает эффективность рынка и обеспечивает учет прав и интересов потребителей в обеих областях политики, предотвращая при этом пробелы и дублирование в регулировании, которые могут повлиять на внедрение и правоприменение. Система, основанная на сотрудничестве, позволит регулирующим органам достичь баланса между поощрением эффективности и инноваций и защитой потребителей, обеспечивая тем самым справедливый доступ к товарам и услугам при сохранении конкуренции на рынках. Кроме того, углубление сотрудничества позволяет регулирующим органам более эффективно бороться с рыночными диспропорциями, в том числе связанными с чрезмерной концентрацией, сговором и недобросовестной коммерческой практикой.



В настоящей записке рассматриваются синергетические отношения между политикой в области конкуренции и политикой в области защиты прав потребителей, характеризуется роль ЮНКТАД в развитии международного сотрудничества и предлагаются рекомендации по продвижению соответствующих усилий, особенно в странах с менее зрелой экономикой, которые сталкиваются с дополнительными проблемами при попытках обеспечить взаимодействие между этими областями политики.

I. Введение

1. Политика в области конкуренции и политика в области защиты прав потребителей издавна шли рука об руку, и их взаимосвязь играла важнейшую роль в содействии инклюзивному и устойчивому развитию. В своей резолюции 35/63 от 5 декабря 1980 года Генеральная Ассамблея Организации Объединенных Наций приняла Комплекс согласованных на многосторонней основе справедливых принципов и правил для контроля за ограничительной деловой практикой. Это свидетельствовало о признании того факта, что принятие глобальных рамок регулирования конкуренции может улучшить условия на рынках, повысить эффективность и расширить участие в международной торговле и развитии, особенно среди развивающихся стран; а также защитить и укрепить социальное благосостояние, обеспечив выгоду для потребителей как в развитых, так и в развивающихся странах. В 2015 году Генеральная Ассамблея отметила, что наличие прочной нормативно-правовой базы для деятельности по защите интересов потребителей «отвечает важным общественным интересам, способствуя динамичному развитию экономики и повышению благосостояния потребителей»¹.

2. На специальном совещании экспертов по защите прав потребителей, организованном ЮНКТАД в 2012 году, рассматривалась взаимосвязь между конкуренцией и защитой прав потребителей, и ЮНКТАД в своей записке, подготовленной к этому совещанию, подчеркнула, что при эффективном соблюдении общих норм договорного права и правил, запрещающих недобросовестные методы ведения коммерческой деятельности, конкуренция идет на пользу потребителям. На конкурентных рынках продавцы стремятся привлечь покупателей, а хорошо информированные и образованные потребители могут грамотно оценивать предложения и принимать взвешенные решения о покупке, поощряя более эффективные и инновационные предприятия; в то же время, если потребители не имеют доступа к важной информации или находятся под влиянием предвзятого отношения при принятии решений, поставщики могут использовать эту уязвимость в целях максимизации прибыли, и в таких случаях хорошо продуманная потребительская политика могла бы сыграть важную роль в обеспечении более справедливых и эффективных результатов рыночной деятельности. Повышение согласованности между политикой в области конкуренции и политикой в области защиты прав потребителей должно стать приоритетной задачей, так как это позволит повысить эффективность рынка в интересах как бизнеса, так и потребителей. Расширенное сотрудничество между антимонопольными органами и органами по защите прав потребителей может включать в себя оповещение о полученных жалобах, обмен результатами исследований, анализ более широкого воздействия мер по исправлению положения на сферу политики и, в соответствующих случаях, координацию исследований и мер нормативно-правового регулирования. Такие усилия должны выходить за рамки сферы розничной торговли, которая непосредственно влияет на потребителей, и охватывать также структуры рынка, находящиеся «выше по течению», при одновременном признании необходимости международного сотрудничества в решении глобальных проблем².

3. Все более сложные процессы глобализации и цифровизации делают еще более очевидной потребность в более широком внедрении коллаборативного подхода, подчеркивая насущную необходимость решения всего комплекса порожаемых этими процессами проблем. По мере эволюции рынков необходимость решения таких назревших проблем, как злоупотребление рыночной властью, проблемы конфиденциальности данных и коммерческие практики, основанные на эксплуатации уязвимости потребителей, привлекает все больше внимания к области пересечения политики в области конкуренции и политики в области защиты прав потребителей.

¹ A/RES/70/186.

² TD/B/C.I/EM/2. URL: <https://unctad.org/meeting/ad-hoc-expert-meeting-consumer-protection-interface-between-competition-and-consumer>.

4. Межправительственная группа экспертов по законодательству и политике в области конкуренции на своей двадцать второй сессии и Межправительственная группа экспертов по законодательству и политике в области защиты прав потребителей на своей восьмой сессии просили секретариат ЮНКТАД подготовить в качестве справочного документа для девятой Конференции Организации Объединенных Наций по рассмотрению всех аспектов Комплекса доклад, посвященный достижению максимального синергетического эффекта между политикой в области конкуренции и политикой в области защиты прав потребителей³. В настоящей записке рассматриваются синергетические отношения между этими двумя областями политики с точки зрения нормативно-правового регулирования и правоприменительной деятельности, а также освещаются возникающие в этой связи трудности, в том числе на основе ответов на вопросник, распространенный ЮНКТАД⁴. В заключение в записке представлен анализ наилучших вариантов усиления синергии, дается оценка роли ЮНКТАД и предлагаются рекомендации в области политики.

II. Преимущество интеграции конкуренции и защиты прав потребителей

5. Нормативно-правовые рамки, регулирующие вопросы конкуренции и вопросы защиты прав потребителей, хотя и относятся к самостоятельным сферам регулирования, тем не менее, взаимосвязаны; кроме того, обе эти системы направлены на формирование справедливых, эффективных и инклюзивных рынков, которые приносят пользу как бизнесу, так и потребителям. Взаимодополняющий характер этих систем проявляется в их общей цели — росте благосостояния потребителей и повышении эффективности рынка. Политика в области конкуренции побуждает предприятия предлагать более качественную продукцию по справедливым ценам, а политика в области защиты прав потребителей препятствует введению потребителей в заблуждение с целью повлиять на их выбор. Антимонопольное законодательство направлено на предотвращение рыночных диспропорций и реализуется путем запрета картелей, монопольного доминирования и ограничительной практики, сдерживающей доступ на рынок; что касается законодательства о защите прав потребителей, то оно помогает людям не стать жертвами обманных действий, наказывая за такие действия и иное недобросовестное поведение, обеспечивая безопасность продукции и предоставляя возможности для возмещения ущерба.

6. Вместе эти системы норм и правил создают среду, в которой предприятия могут конкурировать на справедливых условиях, а потребители — делать информированный выбор, что в конечном счете способствует инновациям, снижению цен и повышению качества услуг. Например, изъятие из оборота товаров, таких как опасные игрушки, демонстрирует, как регулятивный надзор может способствовать одновременно целостности рынка и безопасности потребителей. Кроме того, скоординированные правоприменительные меры на цифровых рынках, где широко распространены вводящая в заблуждение реклама и эксплуатационные тактики ценообразования, имеют решающее значение как для решения структурных проблем в области конкуренции, так и для устранения непосредственного вреда для потребителей. Однако конкуренция сама по себе не всегда гарантирует благосостояние

³ TD/B/C.I/CPLP/42, TD/B/C.I/CLP/77.

⁴ Вопросник по этой основной теме был распространен в ноябре 2024 года — январе 2025 года и содержал вопросы о мандатах органов, примерах случаев, попадающих под сферу действия обеих этих областей политики, взаимодействии законов и политики в области конкуренции и в области защиты прав потребителей в условиях цифровой экономики, делах о конкуренции, в которых одновременно рассматривались вопросы защиты прав потребителей, трудностях, возникающих при попытках развития синергии, и предлагаемых оптимальных способах усиления интеграции этих двух областей. В число респондентов вошли Армения, Болгария, Бразилия, Бутан, Гватемала, Зимбабве, Ирак, Испания, Италия, Канада, Литва, Маврикий, Парагвай, Перу, Польша, Российская Федерация, Сейшельские Острова, Соединенное Королевство Великобритании и Северной Ирландии, Соединенные Штаты Америки, Турция, Шри-Ланка и Япония.

потребителей, особенно на рынках, где сохраняются дисбаланс сил и информационная асимметрия. Меры по защите потребителей, такие как четкие требования к маркировке, правила, направленные на предотвращение мошенничества, и стандарты безопасности, могут не только защитить людей, но и повысить прозрачность и подотчетность рынка⁵. Обеспечивая соблюдение поставщиками стандартов безопасности и качества, такие нормы помогают предотвратить антиконкурентное поведение, которое может извлекать выгоду из ложной информации. Для устранения пробелов в правоприменении и предотвращения эксплуатации уязвимости потребителей под видом конкуренции необходим более решительный, более скоординированный подход к регулированию конкуренции и защите прав потребителей.

7. Некоторые уязвимые или находящиеся в неблагоприятном положении группы потребителей, такие как дети, пожилые люди или домохозяйства с низким уровнем дохода, нуждаются в дополнительных гарантиях помимо тех, которые могут быть обеспечены за счет одной только антимонопольной политики⁶. Это особенно актуально для таких важных секторов коммунального хозяйства, как телекоммуникации и энергетика⁷, и других сложных секторов, таких как финансовые услуги и цифровые рынки, где компаниям легче использовать ограниченный доступ потребителей к информации или ее ограниченное понимание, несмотря на действующие отраслевые нормы.

8. Через внедрение платформ и алгоритмов, которые играют все более важную роль в определении динамики рынка, цифровая экономика сформировала новые вызовы и создала новые возможности для бизнеса и потребителей. Антимонопольное законодательство играет важнейшую роль в борьбе с антиконкурентной практикой, такой как злоупотребление доминирующим положением на рынке, хищническое ценообразование, слияния, которые могут сократить выбор и привести к неправомерному поведению, а также сговор между технологическими гигантами. Законодательство же о защите прав потребителей направлено на предотвращение таких эксплуататорских тактик, как вводящая в заблуждение реклама, темные коммерческие схемы и скрытые сборы, защиту конфиденциальности данных, обеспечение прозрачности алгоритмов и урегулирование споров в режиме онлайн. Поэтому совместный подход к нормативно-правовому регулированию и правоприменительной деятельности имеет решающее значение для поддержания конкуренции и защиты потребителей от обманных коммерческих стратегий.

9. В связи с этим одной из целей Комплекса является защита и поощрение социального благосостояния в целом и интересов потребителей в частности⁸. Кроме того, в Руководящих принципах Организации Объединенных Наций для защиты интересов потребителей говорится, что государствам-членам следует «поощрять добросовестную и эффективную конкуренцию, с тем чтобы обеспечить потребителям самый широкий выбор товаров и услуг по самым низким ценам» и что им следует разрабатывать, укреплять или сохранять «меры, относящиеся к контролю за ограничительной и другой недобросовестной деловой практикой, которая может нанести ущерб потребителям, включая средства обеспечения выполнения подобных мер»⁹.

10. Скоординированный подход помогает обеспечить открытость, конкурентоспособность и справедливость рынков в интересах как бизнеса, так и потребителей. Согласованным образом регулируя сферы конкуренции и защиты прав

⁵ URL: <https://unctad.org/publication/manual-consumer-protection>.

⁶ В руководящих принципах Организации Объединенных Наций для защиты интересов потребителей указано, что защита потребителей, находящихся в уязвимом и неблагоприятном положении, является законной потребностью, которую эти принципы призваны удовлетворить.

⁷ URL: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/es/ip_23_1891 и https://commission.europa.eu/document/download/131d2167-ade8-4838-ad44-bcaa143f1f38_en?filename=ccs_2022_executive_summary.pdf.

⁸ A/RES/35/63.

⁹ A/RES/70/186.

потребителей, регулирующие органы могут препятствовать антиконкурентной и недобросовестной практике, способствовать честному ведению бизнеса и укреплять доверие потребителей к рынкам. Такая целостная стратегия может не только повысить экономическую эффективность, но и способствовать формированию рынка, на котором бизнес процветает благодаря подлинной конкуренции, а потребители получают выгоду от прозрачности, наличия выбора и защиты от обмана и мошенничества.

III. Синергетические отношения между политикой в области конкуренции и политикой в области защиты прав потребителей

11. В этой главе рассматриваются синергетические отношения между политикой в области конкуренции и политикой в области защиты прав потребителей с точки зрения законодательства и выработки политики, институционального устройства и правоприменения. Уделяется внимание оптимизации синергии на цифровых рынках в свете их влияния на бизнес и потребителей во всем мире. Помимо собственных исследований, ЮНКТАД опиралась на материалы, полученные от государств-членов, в которых излагались различные точки зрения и рассказывалось, как в разных юрисдикциях сочетаются политика и правоприменение в области конкуренции и в области защиты прав потребителей, что стало ценным источником информации о том, как инициативы в области конкуренции учитывают соображения защиты прав потребителей и наоборот. Реализованные меры включали в себя проведение совместных расследований, обмен информацией и выработку скоординированной политики, демонстрируя, как комплексные подходы могут повысить эффективность регулирования и улучшить положение потребителей, особенно на рынках со сложной и меняющейся динамикой. Несколько государств¹⁰ сообщили о препятствиях в развитии синергии между политикой и правоприменением в области конкуренции и в области защиты прав потребителей и уделили внимание надлежащим способам более эффективной интеграции этих областей.

A. Нормативно-правовые рамки и разработка политики

12. Политика в области конкуренции и политика в области защиты прав потребителей играют разные, но взаимосвязанные роли в регулировании рынка. В антимонопольной политике акцент делается на рыночных структурах и деловой практике с целью гарантировать, что компании не будут участвовать в антиконкурентном поведении, которое подрывает эффективность рынка; политика же в области защиты прав потребителей напрямую связана с защитой индивидуальных прав, расширением прав и возможностей потребителей и предотвращением причинения им вреда.

13. Более 140 стран, включая большинство развивающихся и некоторые наименее развитые страны, а также многие региональные экономические организации приняли законодательство и политику в области конкуренции на национальном или региональном уровне и создали компетентные учреждения для внедрения и обеспечения соблюдения национальных или региональных режимов¹¹. Такая пролиферация, по крайней мере отчасти, объясняется влиянием Комплекса. Поскольку антимонопольное законодательство распространяется на все виды экономической деятельности и на все предприятия, занимающиеся коммерческой деятельностью, оно взаимодействует с другими законодательными актами, имеющими отношение к

¹⁰ Армения, Бутан, Зимбабве, Ирак, Испания, Италия, Маврикий, Парагвай, Перу, Польша, Российская Федерация, Соединенные Штаты, Турция, Шри-Ланка.

¹¹ UNCTAD, 2024a, *The UNCTAD Model Law on Competition After 30 Years: Some Reflections* (United Nations publication, sales No. E.24.II.D.4, Geneva).

функционированию рынка, такими как законы о субсидиях и государственных закупках.

14. Защита прав потребителей тоже широко практикуется на международном уровне, о чем свидетельствует карта защиты прав потребителей ЮНКТАД¹², и имеет аналогичную сквозную сферу применения, взаимодействуя с другими отраслями права. Поэтому в некоторых развитых странах законодательство и политика в области защиты прав потребителей нередко бывают фрагментированными, поскольку права потребителей на защиту закреплены сразу в нескольких отраслевых или тематических законодательных и нормативно-правовых системах, как, например, в Европейском союзе в отношении финансовых услуг, государственных услуг, прав пассажиров, электронных коммуникаций и услуг газо- и электроснабжения¹³. После мирового финансового кризиса 2008/09 годов на финансовые регуляторы были возложены обязанности по защите прав потребителей в сфере финансовых услуг, как это рекомендовано в 12 принципах высокого уровня по защите прав потребителей финансовых услуг, принятых Группой двадцати и Организацией экономического сотрудничества и развития¹⁴. Фрагментированность применимых правил и регулирующих органов, ответственных за правоприменение, затрудняют ориентацию бизнеса и потребителей, вследствие чего для обеспечения согласованности и последовательности политики требуется тесная координация между государственными учреждениями.

15. Хотя законы о конкуренции и законы о защите прав потребителей направлены на достижение общих целей, между ними могут возникать противоречия, особенно в краткосрочной перспективе, из-за различий в основных задачах, характере и инструментарии¹⁵. Например, хищническое ценообразование может изначально казаться выгодным для потребителей, поскольку способствует снижению цен, однако в конечном счете оно может привести к ослаблению конкуренции, что приведет к монополистическому контролю и последующему удорожанию. Аналогичным образом объединение крупных технологических компаний обеспечивает потребителям удобство, эффективно интегрированную среду обслуживания и свободный доступ, однако результирующее доминирование на рынке может подавлять конкуренцию, ограничивать инновации и вызывать опасения по поводу конфиденциальности данных и контроля над рынком. Кроме того, средства защиты прав потребителей, такие как стандартизация договорных условий, обеспечивая справедливость и прозрачность, могут непреднамеренно сдерживать конкуренцию, ограничивая диверсификацию услуг на основе фактора качества.

16. Помимо этих внутренних противоречий, в разных юрисдикциях нормативно-правовые рамки могут не распределять четким образом обязанности между антимонопольными органами и органами по защите прав потребителей, результатом чего может быть возникновение пробелов или непоследовательность в реализации политики и правоприменении. Это может привести к снижению эффективности регулирования, особенно в секторах, где пересекаются обе области политики, например в секторах регулируемых услуг, на цифровых рынках и в секторе основных потребительских товаров.

17. Несмотря на эти сложности, многие страны предприняли активные шаги для достижения максимального синергетического эффекта между политикой в области конкуренции и политикой в области защиты прав потребителей. Например, в Канаде в 2022 году в ходе консультаций о будущем политики в области конкуренции была

¹² Из 195 государств — членов ЮНКТАД 144 государства создали координационный центр по защите прав потребителей, а 105 государств имеют специальные законы о защите прав потребителей. URL: <https://unctad.org/topic/competition-and-consumer-protection/consumer-protection-map>.

¹³ URL: https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/policies/consumers/consumer-protection-policy/consumer-issues-other-policies_en.

¹⁴ URL: https://www.oecd.org/en/publications/g20-oecd-high-level-principles-on-financial-consumer-protection-2022_48cc3df0-en.html.

¹⁵ Определения соответствующих терминов см. на сайте <https://www.concurrences.com/en/dictionary/>.

заслушана позиция провинциального агентства по защите прав потребителей, давшая толчок внесению поправок в национальное антимонопольное законодательство¹⁶. В Японии в состав Совета по потребительской политике, ответственного за разработку национального плана потребительской политики, входит председатель Комиссии по справедливой торговле, а Агентство по делам потребителей участвует в качестве наблюдателя в обсуждениях, касающихся Закона о развитии конкуренции в области специального программного обеспечения для смартфонов, обеспечивая учет мнений потребителей при разработке антимонопольной политики¹⁷. В Испании Министерство социальных прав, защиты интересов потребителей и по вопросам реализации Повестки дня на период до 2030 года учитывает соображения конкуренции в системе санкций за нарушения в области защиты прав потребителей, признавая более широкие рыночные последствия таких нарушений¹⁸.

18. Учитывая потенциальные конфликты между двумя областями политики и различия в их приоритетах, особенно когда управление их реализацией осуществляется разными органами, при разработке законодательства и выработке политики крайне важно учитывать обе перспективы. Такой подход поможет обеспечить эффективность обоих комплексов мер с точки зрения решения наиболее насущных проблем рынка. Для обеспечения более последовательного и эффективного распределения ресурсов необходима специальная система, направленная на определение общих стратегических целей и оценку рыночных рисков с точки зрения конкуренции и с точки зрения благосостояния потребителей. Следующим шагом может стать разработка структурированного плана расстановки приоритетов в области реализации политики. Секторы экономики, в которых особенности функционирования и структуры рынка легко могут привести к эксплуатации потребителей, такие как государственные услуги, финансовые услуги и основные потребительские товары, могут быть объектом совместного мониторинга и изучения.

19. Кроме того, решающее значение для обеспечения того, чтобы политика в области конкуренции продолжала отвечать поставленным целям, имеют оценки воздействия такой политики на рынки и общество, которые также могут служить для выявления возможного синергизма между этими двумя областями. Например, в Перу Национальный институт защиты конкуренции и охраны интеллектуальной собственности подсчитал, что в период картелирования в секторе туалетной бумаги потребители переплатили за продукцию 305 млн долл. США, после же распада картеля домохозяйства ощутили значительную экономию средств на приобретение основных гигиенических товаров¹⁹. Анализ воздействия мероприятий по развитию конкуренции с точки зрения снижения цен, повышения качества продукции и расширения доступа к рынку может помочь собрать материальные доказательства обеспечиваемых такими мероприятиями преимуществ. Такие оценки могут укрепить взаимодополняющий характер политики в области конкуренции и политики в области защиты прав потребителей и помочь странам усовершенствовать свои нормативно-правовые рамки и стратегии, с тем чтобы лучше обеспечить благосостояние потребителей.

В. Институциональный дизайн

20. Институциональная архитектура антимонопольных органов и органов по защите прав потребителей влияет на эффективность синергии между этими двумя областями политики, и эта архитектура различается в разных юрисдикциях²⁰. В некоторых странах действуют органы с двойными мандатами, которые регулируют одновременно конкуренцию и вопросы защиты потребителей, например Комиссия по конкуренции и защите прав потребителей в Австралии; Национальный институт защиты конкуренции и охраны интеллектуальной собственности в Перу, который

¹⁶ Ответ Канады на вопросник.

¹⁷ Ответ Японии на вопросник.

¹⁸ Ответ Испании на вопросник.

¹⁹ Ответ Перу на вопросник.

²⁰ URL: https://www.oecd.org/en/publications/the-interface-between-competition-and-consumer-policies_94cefc3f-en.html.

также выполняет функции национального органа по защите прав потребителей; и Комиссия по конкуренции и защите прав потребителей Сингапура. В некоторых странах вопросами конкуренции и защиты прав потребителей занимаются разные органы, например Административный совет по экономической защите и Национальный секретариат по защите прав потребителей в Бразилии; Комиссия по конкуренции и Министерство по делам потребителей, продовольствия и общественного распределения в Индии; а также Комиссия по справедливой торговле и Агентство по делам потребителей в Японии. Выбор модели зависит от сочетания факторов, связанных с национальной законодательной базой, экономическими условиями и приоритетами политики, в результате чего мы можем наблюдать разнообразие подходов к регулированию.

21. Кроме того, в некоторых юрисдикциях к защите потребителей все активнее привлекаются отраслевые регуляторы, особенно в сфере коммунальных услуг, телекоммуникаций и финансовых рынков²¹. Эта тенденция отражает сложность рынков, специализированность надзора и необходимость сотрудничества. Например, органы, регулирующие водо- и энергоснабжение, обеспечивают выполнение обязательств по предоставлению государственных услуг, касающихся справедливого ценообразования и доступности государственных и частных поставщиков, а телекоммуникационные органы следят за выполнением аналогичных обязательств применительно к качеству услуг и структуре ценообразования. Финансовые регуляторы обеспечивают баланс между надзором и защитой потребителей финансовых услуг на банковском и страховом рынках и рынке ценных бумаг, обеспечивая прозрачность и справедливость финансовых продуктов²².

22. Разнообразие национальных институциональных структур, отвечающих за политику в области конкуренции и политику в области защиты прав потребителей, и необходимость расширения сотрудничества между этими органами и между ними и отраслевыми регуляторами, а также другими государственными органами, действующими в смежных областях на национальном, региональном и международном уровнях, обуславливают важность разработки официальных соглашений о сотрудничестве и изучения потенциальных неформальных механизмов. Они необходимы для того, чтобы обеспечить обмен мнениями и дискуссии, а также подготовить почву для консультаций и совместных мероприятий.

С. Правоприменение и другие инициативы

23. Обеспечение исполнения законов о конкуренции и защите прав потребителей служит благосостоянию потребителей; несмотря на это, при попытках развить синергию между этими двумя областями политики возникают проблемы, обусловленные такими факторами, как фрагментированность механизмов правоприменения и различия в приоритетах органов, ответственных за каждую из этих областей, а также присущие им различия в задачах.

24. В частности, если в области конкуренции правоприменительная деятельность сосредоточена, как правило, в руках одного или двух учреждений, то в случае с защитой прав потребителей она распределена как по отдельным сферам (например, по секторам регулируемых услуг), так и географически, что не позволяет обеспечить должное внимание ко всем потребителям и их защиту. Конкретные направления правоприменения в сфере защиты прав потребителей могут быть поручены местным, региональным или национальным органам. Согласно карте защиты прав потребителей ЮНКТАД, в 99 из 111 стран есть профильное ведомство по защите прав потребителей, а 66 стран проводят исследования и анализ по вопросам защиты прав потребителей.

²¹ URL: https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/policies/consumers/consumer-protection-policy/consumer-issues-other-policies_en.

²² URL: https://www.oecd.org/en/publications/g20-oecd-high-level-principles-on-financial-consumer-protection-2022_48cc3df0-en.html.

Поэтому постоянное сотрудничество и координация имеют решающее значение для обеспечения исполнения законодательства в области защиты прав потребителей.

25. Достижению полноценного синергетического эффекта, по-видимому, препятствуют недостаточно хорошо налаженные информационное взаимодействие и сотрудничество между органами, занимающимися вопросами конкуренции, и органами, занимающимися вопросами защиты прав потребителей. Правоприменительная деятельность, осуществляемая без учета более широких последствий для рыночной конкуренции и благосостояния потребителей, может привести к противоречивым или неполным мерам регулирования. Различные приоритеты в области правоприменения и фрагментация институциональных структур могут усугубить эту проблему и негативно сказаться на успехе проводимых мероприятий. Для решения этой проблемы крайне важны обмен информацией и данными анализа, совместные расследования и, в соответствующих случаях, скоординированные правоприменительные стратегии.

26. Органы власти с двойными мандатами, охватывающими как конкуренцию, так и защиту потребителей, часто имеют больше возможностей для реализации целостных правоприменительных стратегий. Используя опыт, почерпнутый в обеих областях, такие органы могут более эффективно координировать усилия. Однако при этом органы власти с двойными мандатами сталкиваются с проблемами распределения ресурсов²³. Поскольку их обязанности распространяются на две широкие области политики, сбалансировать приоритеты правоприменения становится сложной задачей, и существует риск того, что одной области будет уделяться больше внимания в ущерб другой. Обеспечение сбалансированного распределения ресурсов и четкая стратегия определения приоритетов имеют решающее значение для эффективной работы таких органов. Создание официальных механизмов сотрудничества между отдельными органами может помочь скоординировать правоприменительную деятельность, обеспечив комплексное решение проблем, связанных с рыночными диспропорциями и причинением вреда потребителям, посредством мер регулирования.

27. Ограниченность ресурсов и потенциала остается серьезной проблемой, особенно в развивающихся странах. Многие органы испытывают нехватку технических знаний и/или инструментов для проведения расследований и мониторинга рынка, а также для оценки взаимосвязи между конкуренцией и защитой прав потребителей. Некоторые государства²⁴ отметили ограниченность финансовых ресурсов. Для решения этих проблем требуется постоянная помощь в виде наращивания потенциала, программ обучения и межведомственного сотрудничества внутри и между юрисдикциями.

28. Несмотря на указанные трудности, некоторые государства-члены предприняли активные шаги для достижения максимального синергетического эффекта между политикой в области конкуренции и политикой в области защиты прав потребителей в сфере правоприменения. В частности, органы с двойными мандатами продемонстрировали преимущества интегрированного подхода. Например, в Италии антимонопольное ведомство, уполномоченное следить за соблюдением законов о конкуренции и защите прав потребителей, установило, что энергетические компании злоупотребляли доминирующим положением на розничном рынке, используя данные о потребителях, собранные в рамках соглашений о конфиденциальности, для составления ограничительных по своему характеру коммерческих предложений, тем самым снижая конкуренцию. Кроме того, во время пандемии Италия задействовала полномочия на защиту прав потребителей для борьбы с ростом цен на медицинские товары, признав, что положений антимонопольного законодательства о завышенном ценообразовании недостаточно, поскольку многие поставщики не занимали доминирующего положения, а результаты традиционных расследований невозможно было бы получить достаточно своевременно. Вместо этого ведомство, стремясь защитить права потребителей, начало расследование агрессивных коммерческих

²³ Ответы Италии и Польши на вопросник.

²⁴ Бутан, Зимбабве, Перу, Шри-Ланка.

практик участников рынка, которые извлекали выгоду из сложившихся чрезвычайных обстоятельств.

29. Антимонопольные органы с единым профильным мандатом также могут внести вклад в развитие синергии, если возьмут на вооружение стратегический подход к правоприменению. Одна из эффективных стратегий заключается в определении приоритетных секторов, оказывающих значительное влияние на потребителей, таких как, например, пищевая промышленность, энергетика и цифровые рынки, где проблемы конкуренции и защиты прав потребителей часто накладываются друг на друга. Например, Бразилия активно взялась за решение проблем в сфере конкуренции, непосредственно затрагивающих потребителей, расследовав практику самопредпочтения, применявшуюся в рекомендательных алгоритмах приложения по доставке еды, и случай включения положений об эксклюзивности в пользовательское соглашение приложения, предлагающего доступ к различным тренажерным залам и спортивным клубам, и тем самым продемонстрировала, как правоприменение в области конкуренции может сохранить потребительский выбор и предотвратить рыночные перекосы²⁵.

30. Еще одним актуальным шагом для антимонопольных органов является четкое включение соображений защиты прав потребителей в оценки, проводимые на индивидуальной основе. Это предполагает анализ воздействия антиконкурентного поведения не только на структуру рынка, но и на такие аспекты, как несправедливое ценообразование, эксплуататорские условия соглашений и вводящие в заблуждение коммерческие практики. Включив в анализ конкуренции соображения вреда для потребителей, органы власти смогут принять более целостные стратегии правоприменения, соответствующие более широким целям обеспечения благосостояния потребителей. Кроме того, инструменты защиты конкуренции должны быть разработаны таким образом, чтобы прямо учитывать интересы потребителей, а не фокусироваться исключительно на восстановлении конкуренции. Например, на Маврикии власти вмешались в рынок платного телевидения, приняв меры по борьбе с антиконкурентной политикой автоматического продления, которая ограничивала способность потребителей менять поставщика услуг; после проведения расследования компания внесла изменения в свою коммерческую политику, предоставив потребителям большую гибкость в заключении договоров и большую возможность выбора²⁶.

31. Консультации с общественностью и вовлечение потребителей в процессы правоприменения могут способствовать еще большему усилению синергии. Например, в Зимбабве расследование ограничительной практики страховых медицинских организаций показало, что поставщиков медицинских услуг снимали с регистрации, вынуждая потребителей платить за себя самостоятельно, вместо того чтобы пользоваться бесплатными схемами медицинской помощи, и что потребителей, игнорируя их предпочтения, направляли к поставщикам, предпочитаемым страховыми медицинскими организациями. Признав факт непосредственного воздействия на потребителей, власти пригласили общественность к диалогу, чтобы пострадавшие от такой практики лица могли поделиться своим опытом, и в результате правоприменительных шагов исключенные из реестра поставщики были восстановлены, что позволило потребителям выбирать предпочитаемых ими поставщиков медицинских услуг, получив при этом компенсацию за ранее понесенные расходы²⁷.

32. Эти случаи иллюстрируют пользу вовлечения общественности в правоприменительный процесс, особенно путем прямых консультаций с представителями потребителей, с целью разработки средств исправления положения, которые бы эффективно устраняли причиненный потребителям вред.

²⁵ Ответ Бразилии на вопросник.

²⁶ Ответ Маврикия на вопросник. URL: <https://competitioncommission.mu/wp-content/uploads/2024/11/ENQ318-MR-281124.pdf>.

²⁷ Ответ Зимбабве на вопросник.

33. Создание механизмов межучрежденческого сотрудничества имеет решающее значение для укрепления взаимодействия в юрисдикциях, где антимонопольные функции и функции защиты прав потребителей выполняются отдельно. Заключение меморандумов о взаимопонимании может способствовать информационному обмену, позволяя органам власти обмениваться конъюнктурной информацией, данными о жалобах потребителей и результатах расследований. Регулярные консультации могут дополнительно способствовать проведению совместных расследований, принятию скоординированных решений и, по возможности, согласованию подходов к правоприменению, обеспечивая согласованность результатов. Более тесное сотрудничество также позволяет органам по защите прав потребителей помогать антимонопольным органам в определении секторов, в которых особенности функционирования рынка могут вызывать обеспокоенность потребителей в связи с антиконкурентной практикой, что позволяет принимать адресные правоприменительные меры.

34. Например, в Бразилии Административный совет по экономической защите и Национальный секретариат по защите прав потребителей имеют рамочную основу институционального сотрудничества, оформленную меморандумом о взаимопонимании, подписанным в 2012 году и продленным в 2023 году²⁸. Результатом такого сотрудничества стало принятие скоординированных правоприменительных мер и выработка совместной повестки дня в области регулирования: так, в 2021 году совместный институциональный ответ на обновление политики конфиденциальности одним из приложений для обмена сообщениями дал толчок историческим межсекторальным усилиям с участием Административного совета по экономической защите, Национального секретариата по защите прав потребителей, Национального управления по защите данных и Прокуратуры, итогом чего стало вынесение этими органами совместной рекомендации, в которой подчеркивалась необходимость комплексных подходов к защите данных, прав потребителей и конкуренции в сфере цифровой экономики²⁹. Еще одним заслуживающим внимания случаем стал совместный иск за антиконкурентную практику в секторе здравоохранения, такую как ограничения на использование медицинских дисконтных карт³⁰. Такие усилия отражают растущую приверженность «сквозному» регулированию, при котором мандаты осуществляются совместно в целях обеспечения справедливости рыночной системы, защиты потребителей и повышения правовой определенности в сложных, развивающихся секторах.

35. В Чили Национальная экономическая прокуратура и Национальная служба по защите прав потребителей с 2006 года осуществляют сотрудничество в сфере защиты свободной конкуренции и прав потребителей на основе меморандума о взаимопонимании³¹. Это партнерство привело к совместным действиям в ряде резонансных дел, как, например, в 2009 году в деле о ценовом сговоре в фармацевтической отрасли, в ходе которого Национальная служба по защите прав потребителей публично поддержала расследование Национальной экономической прокуратуры и оценила дополнительные меры по защите потребителей³². В 2010 году Национальная служба по защите прав потребителей представила Национальной экономической прокуратуре доказательства резкого повышения тарифов на проезд в междугородних автобусах в пиковые сезоны, что способствовало расследованию

²⁸ URL: https://www.gov.br/mj/pt-br/assuntos/seus-direitos/consumidor/defesadoconsumidor/Biblioteca/acordos-de-cooperacao-upload/acordocooperacaocade08012007403_2012_02.pdf и <https://cdn.cade.gov.br/Portal/acesso-a-informacao/Transpar%C3%Aancia%20e%20Presta%C3%A7%C3%A3o%20de%20Contas/2024/Sen-acon-MJ.pdf>.

²⁹ URL: <https://www.mpf.mp.br/go/sala-de-imprensa/noticias-go/mpf-cade-anpd-e-senacon-recomendam-que-whatsapp-adie-entrada-em-vigor-da-nova-politica-de-privacidade>.

³⁰ URL: <https://www.gov.br/cade/pt-br/assuntos/noticias/cade-multa-entidades-medicas-por-tentarem-impedir-uso-de-cartoes-de-descontos-em-consultas>.

³¹ URL: https://www.fne.gob.cl/wp-content/uploads/2011/03/2006_coop_sernac.pdf.

³² URL: <https://www.sernac.cl/portal/604/w3-article-1090.html>.

возможной антиконкурентной практики³³. Кроме того, эти учреждения сотрудничали в борьбе с монополистической практикой в сфере телекоммуникационных услуг в жилых домах, причем Национальная служба по защите прав потребителей поддержала предложения Национальной экономической прокуратуры, представленные в Трибунал по вопросам конкуренции и направленные на обеспечение справедливого доступа на рынок³⁴. Эти примеры иллюстрируют синергетическое взаимодействие между Национальной экономической прокуратурой и Национальной службой по защите прав потребителей в деле содействия формированию конкурентной, прозрачной и благоприятной для потребителей рыночной среды в Чили.

36. Помимо правоприменения, дополнительные возможности для конструктивного взаимодействия предоставляют такие действия антимонопольных органов и органов по защите прав потребителей, как совместные исследования рынка и рекомендации по инструментам «мягкого» права³⁵. Проводимые такими органами совместные исследования рынка обеспечивают всестороннее представление о рыночной динамике, позволяя выявлять потенциальные антиконкурентные и недобросовестные практики на ранних стадиях, прежде чем они перерастут в полномасштабное нарушение закона. Инструменты же «мягкого» права, такие как руководства, рекомендации, предупреждения и заключения, служат проактивными инструментами преодоления разобщенности между органами.

37. Еще одна перспективная область сотрудничества — совместная информационно-разъяснительная работа и инициативы по просвещению бизнеса и потребителей. Потребители часто могут не понимать или недооценивать долгосрочные преимущества конкуренции и то, как она влияет на повседневную жизнь. Без информирования общественности интеграция политики в области конкуренции и политики в области защиты прав потребителей усложняется, так как поддержка со стороны потребителей, микропредприятий и малых и средних предприятий играет решающую роль в эффективности правоприменения. Чтобы устранить пробел в знаниях, антимонопольные органы и органы по защите прав потребителей могли бы проводить совместные информационно-разъяснительные мероприятия, используя доступный язык и примеры из реальной жизни для иллюстрации воздействия конкуренции на благосостояние потребителей. Например, в Польше Управление по вопросам конкуренции и защиты потребителей, действующее на основании двойного мандата, проводит образовательные кампании в социальных сетях и издает рекомендации для потребителей³⁶. Такие инициативы помогают потребителям распознать потенциально недобросовестную деловую практику, повышают прозрачность рынка и укрепляют правоприменение.

38. Наконец, укреплению сотрудничества могут способствовать инициативы по обмену персоналом, повышающие способность выявлять вопросы и секторы, которым уделяется одинаковое внимание и в которых возникают схожие проблемы, что способствует повышению эффективности регуляторных мероприятий. Такие обмены могут также помочь преодолеть институциональную разобщенность, способствуя долгосрочному сотрудничеству и обеспечивая согласованность подходов к правоприменению.

D. Цифровые рынки

39. Стремительная цифровизация рынков во всем мире обострила потребность в более тесной интеграции политики в области конкуренции и политики в области защиты прав потребителей. Цифровые платформы функционируют в быстро развивающихся многосторонних экосистемах, а свойственные им алгоритмическое

³³ URL: <https://www.eldinamo.cl/pais/2010/12/29/sernac-acude-fne-tras-detectar-alzas-de-casi-200-en-pasajes-de-buses/>.

³⁴ URL: <https://www.sernac.cl/portal/604/w3-article-3314.html?quickaccess=1>.

³⁵ TD/B/C.I/CLP/L.11. URL: <https://unctad.org/meeting/intergovernmental-group-experts-competition-law-and-policy-eighteenth-session> и <https://unctad.org/publication/model-law-competition>.

³⁶ Ответ Польши на вопросник.

ценообразование, бизнес-модели, основанные на данных, и сетевые эффекты создают уникальные вызовы в области регулирования. Цифровые платформы одновременно влияют как на динамику конкуренции, так и на благосостояние потребителей, что делает все более неэффективными подходы к решению проблем только с позиции политики в области конкуренции или только с позиции политики в области защиты прав потребителей³⁷.

40. Многие респонденты, ответившие на вопросник ЮНКТАД, поделились опытом борьбы с нарушениями антимонопольного законодательства и прав потребителей на цифровых рынках. Например, Канада в качестве меры «мягкого» права предприняла упреждающие шаги с целью прояснить влияние искусственного интеллекта и рынков, основанных на данных, на конкуренцию; в дискуссионном документе, подготовленном правительством, рассматриваются проблемы, связанные с алгоритмическим ценообразованием и потенциальным сговором, и подчеркивается роль доверия потребителей в развитии конкурентных и справедливых цифровых рынков. Подход Канады подчеркивает важность прозрачности и подотчетности в приложениях искусственного интеллекта, благодаря чему цифровые платформы смогут функционировать таким образом, чтобы это было выгодно как для конкуренции, так и для потребителей³⁸. В Турции расследования, проведенные антимонопольным ведомством в отношении цифровых платформ, выявили ряд оснований для опасения; например, о растущей важности защиты потребительского выбора на цифровых рынках свидетельствуют следующие случаи: злоупотребление доминирующим положением одной из крупнейших цифровых платформ на общем рынке поисковых сервисов, агрессивно проталкивавшей собственные услуги локального поиска и сравнения цен на жилье, что вызвало серьезные проблемы с конкуренцией и благосостоянием потребителей; и действия электронной торговой площадки, которая, как выяснилось, манипулировала алгоритмом, чтобы обеспечить несправедливое преимущество розничным продажам товаров под своим брендом и помешать конкурентам, что вынудило антимонопольный орган вмешаться³⁹.

41. Однако в разных юрисдикциях сохраняются значительные расхождения в вопросах правоприменения в сфере конкуренции и в сфере защиты прав потребителей в отношении цифровых платформ. Некоторые респонденты, ответившие на вопросник ЮНКТАД, отметили отсутствие опыта правоприменения в отношении цифровых платформ из-за пробелов в нормативно-правовой базе, а также институциональных и ресурсных ограничений, которые препятствуют эффективному вмешательству. Менее опытные и менее крупные органы власти, в частности, могут не иметь достаточных возможностей для борьбы с антиконкурентной и недобросовестной коммерческой практикой на этих рынках или предпочесть сконцентрировать усилия на борьбе со сговором, обманом и недобросовестной практикой в других важнейших секторах.

42. Учитывая вышеуказанные проблемы, цифровые рынки представляют собой важнейшую область, в которой антимонопольным органам и органам по защите прав потребителей необходимо укреплять синергию как на уровне нормативно-правового регулирования, так и на уровне правоприменения, посредством двустороннего, регионального и международного сотрудничества⁴⁰. Алгоритмический, основанный на данных характер цифровых платформ и такие практики, как самопредпочтение и хищническое ценообразование, часто совпадают с проблемами защиты прав потребителей, включая вводящую в заблуждение рекламу, несправедливые условия соглашений и нарушения конфиденциальности данных. Кроме того, правоприменение на этих рынках является сложной задачей, требующей более тесного международного

³⁷ TD/B/C.I/CLP/57; UNCTAD, 2021, *Competition and Consumer Protection Policies for Inclusive Development in the Digital Era* (United Nations publication, Geneva); UNCTAD, 2024b, *Global Competition Law and Policy Approaches to Digital Markets* (United Nations publication, sales No. E.24.II.D.5, Geneva).

³⁸ Ответ Канады на вопросник.

³⁹ Ответ Турции на вопросник. URL: <https://www.rekabet.gov.tr/en/Guncel/investigation-on-google-reklamcilik-ve-p-adb5fd5447b9ef1193d90050568585c9> и <https://www.rekabet.gov.tr/tr/Guncel/dsm-grup-danismanlik-iletisim-ve-satis-t-b3da5d0675adef1193d70050568585c9>.

⁴⁰ UNCTAD, 2021.

сотрудничества между регуляторами. Необходимо продолжать поощрять сотрудничество в сфере регулирования и обмен знаниями, а также проведение совместных исследований, с тем чтобы цифровые платформы оставались открытыми, справедливыми и безопасными как для бизнеса, так и для потребителей.

43. С точки зрения повышения эффективности правоприменения значительным шагом вперед стало бы создание межведомственных целевых групп для рассмотрения дел, связанных с цифровыми платформами и затрагивающих как вопросы конкуренции, так и вопросы защиты прав потребителей⁴¹. В состав таких целевых групп могут входить представители антимонопольных органов, органов по защите прав потребителей и других смежных регулирующих органов, которые будут заниматься решением таких сквозных вопросов, как переносимость данных, прозрачность алгоритмов и подотчетность платформ. Благодаря централизации экспертных знаний и ресурсов такие структуры будут способствовать согласованному и проактивному регулированию, обеспечивая всестороннее обсуждение назревающих проблем.

44. Для сохранения и развития честной конкуренции и предотвращения неправомерных, обманных и мошеннических практик на цифровых рынках требуется более комплексный подход к регулированию, сочетающий законы и политику в области конкуренции и в области защиты прав потребителей. По мере того как цифровые платформы продолжают менять облик глобальных рынков, регулирующим органам необходимо адаптировать стратегии правоприменения, сотрудничать на национальном и региональном уровнях и развивать международные партнерства, чтобы создать справедливую, прозрачную и конкурентоспособную цифровую экономику, которая будет работать в интересах как бизнеса, так и потребителей.

IV. Роль ЮНКТАД в развитии синергии

45. Международным организациям предстоит сыграть важнейшую роль в укреплении глобального сотрудничества в области конкуренции и в области защиты прав потребителей путем разработки рамочных основ, сбора и анализа передовой практики и создания механизмов для улучшения международной координации, особенно если они обладают глобальными мандатами, относящимися к обеим областям политики, и имеют значительный членский состав.

46. ЮНКТАД, выполняющая функции координационного центра по вопросам конкуренции и защиты прав потребителей в системе Организации Объединенных Наций, поддерживает взаимодействие между антимонопольными органами и органами по защите прав потребителей через Конференцию Организации Объединенных Наций по рассмотрению всех аспектов Комплекса, которая обеспечивает уникальную платформу для диалога, согласования политики и обмена передовым опытом в целях укрепления регионального и международного сотрудничества и повышения эффективности правоприменения в разных юрисдикциях.

47. Техническая помощь и помощь в укреплении потенциала, оказываемая ЮНКТАД развивающимся странам, затрагивает обе области политики и помогает упорядочивать их, улучшать межучрежденческую координацию и решать назревающие проблемы, например проблемы, порождаемые расширением цифровых рынков. В 2015–2018 годах ЮНКТАД организовала в рамках программы «Политика в области конкуренции и защиты прав потребителей для Латинской Америки» несколько региональных рабочих семинаров, посвященных укреплению потенциала органов по вопросам конкуренции и защиты прав потребителей и направленных на выявление общих проблем, укрепление синергетического эффекта и поощрение

⁴¹ В ответах на вопросник, поступивших из Бразилии и Российской Федерации, говорилось об актуальности межведомственных целевых групп.

регионального сотрудничества. Соответствующие органы всего региона продолжают организовывать рабочие семинары и конференции в партнерстве с ЮНКТАД⁴².

48. Кроме того, в рамках деятельности ЮНКТАД по оказанию технической помощи и помощи в укреплении потенциала португалоязычным странам Африки и Тимору-Лешти, была проведена серия вебинаров, призванных содействовать принятию и эффективной реализации рамочных программ в области конкуренции и защиты прав потребителей и налаживанию сотрудничества в этих областях, а также рассмотрению вопросов синергии между ними⁴³.

49. Совсем недавно в Албании ЮНКТАД в сотрудничестве с Управлением по вопросам конкуренции и Комиссией по защите прав потребителей организовала международный форум, посвященный отношениям между конкуренцией и защитой прав потребителей с акцентом на цифровые рынки, по итогам которого между двумя органами был подписан меморандум о взаимопонимании, в котором они подчеркнули свою приверженность совместным исследованиям рынка и сотрудничеству в области рассмотрения жалоб потребителей⁴⁴.

50. Оказывая поддержку регулирующим органам в выявлении потенциального синергетического эффекта и развитии сотрудничества и координации, ЮНКТАД способствует более слаженному и эффективному управлению рынками.

V. Темы для рассмотрения

51. Участники девятой Конференции Организации Объединенных Наций по рассмотрению всех аспектов Комплекса, возможно, пожелают рассмотреть следующие рекомендации по укреплению сотрудничества между антимонопольными органами и органами по защите прав потребителей:

а) укрепить координацию в сфере нормативно-правового регулирования и межучрежденческую координацию в целях устранения дублирования и пробелов в регулировании. Антимонопольным органам и органам по защите прав потребителей необходимо провести анализ законодательной базы и институциональных рамок, чтобы выявить области, представляющие взаимный интерес, случаи дублирования, пробелы и возможности для оптимизации сотрудничества. Регулярные оценки влияния антимонопольного законодательства на благосостояние потребителей и влияния законодательства по защите прав потребителей на конкуренцию могут способствовать устранению противоречий между этими двумя областями политики и обеспечить их взаимодополняемость. Привлечение антимонопольных органов к обсуждению политики в области защиты прав потребителей и наоборот позволило бы выработать более последовательный подход к регулированию рынка, обеспечивающий более надежную защиту потребителей;

б) предложить официальные или неофициальные механизмы сотрудничества, включая меморандумы о взаимопонимании. Для облегчения координации между антимонопольными органами и органами по защите прав потребителей ЮНКТАД рекомендует принимать меморандумы о взаимопонимании, чтобы заложить основу для сотрудничества в области мониторинга рынка, обмена информацией, совместных действий, когда это возможно, и любых соответствующих информационно-разъяснительных и просветительских инициатив. Регулярные встречи между представителями этих двух типов учреждений могут способствовать

⁴² На момент завершения программы странами-бенефициарами являлись Аргентина, Многонациональное Государство Боливия, Бразилия, Гватемала, Гондурас, Доминиканская Республика, Колумбия, Коста-Рика, Мексика, Никарагуа, Панама, Парагвай, Перу, Сальвадор, Уругвай, Чили и Эквадор.

⁴³ URL: <https://unctad.org/project/technical-assistance-and-capacity-building-competition-and-consumer-protection-african> и <https://unctad.org/meeting/webinar-competition-and-consumer-protection-policies-portuguese-speaking-countries>.

⁴⁴ URL: <https://unctad.org/meeting/international-forum-interface-between-competition-and-consumer-protection-policies>.

созданию атмосферы сотрудничества, которая позволит им надлежащим образом реагировать на возникающие проблемы;

с) проводить совместные исследования рынка с целью отражения в анализе как аспектов конкуренции, так и аспектов защиты прав потребителей. Исследования рынка и анализ поведенческих факторов — мощные средства выявления проблем в области конкуренции и защиты прав потребителей и определения приоритетных мер. ЮНКТАД призывает антимонопольные органы и органы по защите прав потребителей сотрудничать в исследовании рынка и изучении поведенческих факторов⁴⁵, чтобы объединить свой опыт и знания в целях более комплексной оценки рыночных условий и поведения потребителей. Такой подход поможет обеспечить ориентированность правоприменительных действий и реализации политики как на повышение эффективности рынка, так и на повышение благосостояния потребителей;

d) активизировать информационно-разъяснительную и просветительскую деятельность, ориентированную на бизнес и потребителей, в частности на микропредприятия и малые и средние предприятия. Предприятия, особенно малые, часто плохо ознакомлены с правами потребителей, а потребители не всегда понимают, какую пользу приносит им конкуренция и какие соображения лежат в основе антимонопольного законодательства и политики. ЮНКТАД предлагает проводить совместные мероприятия, работать с деловыми объединениями и потребительскими ассоциациями и разрабатывать адресные коммуникационные стратегии, чтобы сделать сложные экономические концепции более доступными для потребителей, а также для микро- и малых и средних предприятий. Кроме того, ЮНКТАД призывает власти взаимодействовать с организациями потребителей и другими представителями гражданского общества, в частности в рамках консультаций с общественностью, чтобы обеспечить активный учет мнений потребителей и малых предприятий и их конструктивный вклад в текущие инициативы в области конкуренции и защиты прав потребителей, в том числе в инициативы, связанные с устранением возможных антиконкурентных последствий сделок экономической концентрации и разработкой инструментов «мягкого» права;

e) укреплять межсекторальное сотрудничество в преодолении вызовов, возникающих на цифровых рынках. Цифровые рынки ставят перед регуляторной сферой уникальные задачи, решение которых требует сотрудничества в различных областях регулирования. ЮНКТАД рекомендует обеспечить более тесную координацию между антимонопольными органами, органами по защите прав потребителей и другими соответствующими регулирующими органами, например учреждениями, ответственными за защиту данных, финансовые услуги, информационно-коммуникационные технологии и телекоммуникации. Многие виды практики, такие как алгоритмическое ценообразование, самопредпочтение и основанное на данных доминирование на рынке, тесно связаны с проблемами защиты прав потребителей и защиты данных. Углубляя межсекторальное сотрудничество, проводя совместные расследования и координируя ответные меры в области нормативно-правового регулирования, власти могут способствовать тому, чтобы цифровые рынки оставались конкурентоспособными, справедливыми и прозрачными в интересах как бизнеса, так и потребителей.

52. Участники девятой Конференции Организации Объединенных Наций по рассмотрению всех аспектов Комплекса, возможно, пожелают рассмотреть вопрос о том, на каких темах, относящихся к законодательству и политике в области конкуренции и защиты прав потребителей, ЮНКТАД следует сосредоточить внимание в течение следующих пяти лет; при определении тем для рассмотрения они, возможно, пожелают принять во внимание следующие вопросы:

a) Какие меры регулирования способствовали бы развитию синергии между политикой в области конкуренции и политикой в области защиты прав потребителей?

⁴⁵ URL: <https://www.oecd.org/en/topics/sub-issues/consumer-behavioural-insights.html> и https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/policies/consumers/consumer-protection-policy/evidence-based-consumer-policy/behavioural-research_en.

b) Как можно было бы улучшить интеграцию политики в области конкуренции и политики в области защиты прав потребителей в национальные, региональные и международные рамки для достижения цели формирования динамичных, инновационных и более справедливых рынков?

c) Как ЮНКТАД может помочь государствам-членам, особенно развивающимся странам, улучшить сотрудничество между антимонопольными органами и органами по защите прав потребителей?
