



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

Distr.: General
29 June 2011
Russian
Original: English

**Совет по торговле и развитию
Комиссия по торговле и развитию
Межправительственная группа экспертов
по законодательству и политике
в области конкуренции
Одиннадцатая сессия
Женева, 19–21 июля 2011 года
Пункт 3 b) предварительной повестки дня
Программа работы, включая эффективность
укрепления потенциала и технической помощи
молодым органам по вопросам конкуренции**

**Эффективность укрепления потенциала
и технической помощи молодым органам
по вопросам конкуренции**

Записка секретариата ЮНКТАД

Резюме

Эффективность работы органов по вопросам конкуренции определяется такими важнейшими условиями, как а) независимость; б) обеспеченность достаточными финансовыми ресурсами; в) наличие квалифицированного персонала для проведения сложных расследований по связанным с конкуренцией делам; г) лидерские качества; е) способность пропагандировать необходимость соблюдения законодательства по вопросам конкуренции среди деловых кругов и государственных органов с учетом целей развития конкуренции; и ф) эффективное сотрудничество с отраслевыми органами регулирования. Большинство органов по вопросам конкуренции в развивающихся странах и странах с переходной экономикой существуют 5–10 лет, и перед ними по-прежнему стоят задачи создания прочного фундамента для своей деятельности. Проведенные ЮНКТАД экспертные обзоры политики в области конкуренции, осуществляемой представительной группой отвечающих за нее молодых органов, показывают, что помимо решения этих задач им приходится сталкиваться с противоречиями в целях законодательства в области конкуренции и других направлений экономической политики, недостаточной эффективностью управления, отсутствием политической воли у директивных органов и отсутствием культуры конкуренции. С начала 1990-х годов международные организации и более развитые органы по вопросам конкуренции оказывают молодым антимонопольным

органам помощь в укреплении потенциала, а также техническую помощь в целях преодоления этих проблем. В настоящей записке оценивается помощь, оказываемая молодым органам по вопросам конкуренции, и рассказывается о достигнутом на сегодняшний день прогрессе и сохраняющихся препятствиях в деле оказания заинтересованным органам эффективного содействия в укреплении потенциала.

Содержание

	<i>Стр.</i>
Введение	4
I. Общие сведения.....	5
II. Деятельность международных организаций и других субъектов по укреплению потенциала и оказанию технической помощи	6
A. Деятельность ОЭСР по укреплению потенциала	6
B. Деятельность МСК по укреплению потенциала.....	7
C. Деятельность Всемирного банка и других региональных банков развития по укреплению потенциала.....	7
D. Деятельность АТЭС по укреплению потенциала	8
E. Деятельность ОЕДП по укреплению потенциала.....	8
F. Деятельность государств-членов в области укрепления потенциала и технического сотрудничества	8
G. Подход ЮНКТАД к оказанию технической помощи и укреплению потенциала	12
III. Оценка эффективности деятельности по укреплению потенциала.....	17
A. Опыт, накопленный Федеральной торговой комиссией и Министерством юстиции Соединенных Штатов в укреплении потенциала и оказании технической помощи по вопросам законодательства и политики в области конкуренции	17
B. Исследования международных организаций	18
C. Академические исследования	20
IV. Вызовы	22
V. Вопросы для обсуждения.....	24
Справочная литература	26

Введение

1. В соответствии с рекомендацией шестой Конференции Организации Объединенных Наций по рассмотрению всех аспектов согласованных на многосторонней основе справедливых принципов и правил для контроля за ограничительной деловой практикой, проходившей в Женеве 8–12 ноября 2010 года, в ходе одиннадцатой сессии Межправительственной группы экспертов по законодательству и политике в области конкуренции (МГЭ) должна быть организована дискуссия за круглым столом по теме "Укрепление потенциала и техническая помощь". Настоящая справочная записка поможет государствам-членам структурировать обсуждение этой темы.

2. Основными источниками информации для настоящей записки стали исследования ЮНКТАД, ответы членов на вопросник¹, материалы шестой Конференции Организации Объединенных Наций по рассмотрению всех аспектов согласованных на многосторонней основе справедливых принципов и правил для контроля за ограничительной деловой практикой², публикации Рабочих групп Международной сети по вопросам конкуренции (МСК)³, материалы совещания за круглым столом по данной теме, проведенного Организацией экономического сотрудничества и развития (ОЭСР)⁴, и доклад конференции по теме "Оказание помощи в укреплении потенциала молодым органам по вопросам конкуренции", которая была проведена Федеральной торговой комиссией в феврале 2008 года⁵. В основу записки легли также информация с сайтов органов по вопросам конкуренции и научные труды по данной теме.

3. Настоящая записка разделена на пять глав. В первой, вводной главе речь идет о необходимости создания мощного фундамента молодыми органами по вопросам конкуренции. Во главе II описываются основные субъекты, занимающиеся оказанием технической помощи и укреплением потенциала. Глава III посвящена оценке действенности этой помощи в построении эффективных органов по вопросам конкуренции в странах-бенефициарах. Трудности, с которыми приходится сталкиваться в процессе оказания такой помощи, рассматриваются в главе IV. В главе V сформулированы некоторые вопросы для обсуждения.

¹ На вопросник ответили следующие государства-члены и организации: Австралия, Австрия, Бенин, Болгария, Буркина-Фасо, Бутан, Венгрия, Греция, Европейская комиссия, Замбия, Зимбабве, Индонезия, Ирак, Испания, Камерун, Кипр, Колумбия, Малайзия, Марокко, Мексика, Португалия, Республика Корея, Российская Федерация, Сенегал, Сербия, Словацкая Республика, Соединенные Штаты Америки, Судан, Таиланд, Тунис, Турция, Украина, Уругвай, Филиппины, Франция, Чад, Чили, Швейцария и Япония.

² В частности, см. ЮНКТАД (2010 год). Обзор деятельности по укреплению потенциала и оказанию технической помощи по вопросам законодательства и политики в области конкуренции. TD/RBP/CONF.7/7. Женева. 30 августа 2010 года.

³ ICN (2010). Report on Technical Assistance and Capacity-Building Activities conducted by International Organizations, Vice Chair for International Coordination, (First working draft), December 2010.

⁴ OECD (2009). Challenges faced by young competition authorities. Note by the Secretariat.

⁵ United States Federal Trade Commission, A Conference on Charting the Future Course of International Technical Assistance, February 6, 2008, имеется по адресу: <http://www.justice.gov/atr/public/reports/250908.pdf>.

I. Общие сведения

4. Важное значение антимонопольного законодательства в деле борьбы с потенциальной антиконкурентной практикой, которая может начать развиваться после либерализации, получило широкое признание. В то же время для большинства молодых органов по вопросам конкуренции законодательство в этой области является новым делом, а результаты правоприменительной практики – довольно неоднозначными. Для эффективного применения законодательства в области конкуренции требуется ряд необходимых условий, таких как независимость органов по вопросам конкуренции, обеспеченность достаточными финансовыми ресурсами, наличие квалифицированного персонала для проведения сложных расследований по связанным с конкуренцией делам, лидерские качества, способность пропагандировать необходимость соблюдения законодательства по вопросам конкуренции среди деловых кругов и государственных органов с учетом целей развития конкуренции и эффективное сотрудничество с отраслевыми органами регулирования. Большинство молодых органов по вопросам конкуренции сталкиваются с проблемами в этих областях.

5. Одной из самых трудных задач, встающих перед развивающимися странами в процессе создания национальной законодательной базы по вопросам конкуренции, является разработка соответствующих законопроектов. Многим развивающимся странам, в первую очередь наименее развитым, не хватает опыта или подготовленных кадров, обладающих необходимыми навыками разработки национального законодательства в области конкуренции, которое а) утверждало бы принципы конкуренции с учетом национальной специфики и б) отвечало бы потребностям стран в развитии. Устранению этого пробела помогает, например, опыт ЮНКТАД, разработавшей не имеющий обязательной силы Комплекс принципов и правил Организации Объединенных Наций по вопросам политики в области конкуренции, который служит хорошим ориентиром в этой области.

6. С точки зрения конкретных потребностей в укреплении потенциала для этого требуются:

а) руководящие принципы и описание ролей, функций, полномочий и обязанностей национальных органов по вопросам конкуренции тех стран, где соответствующее законодательство и органы уже существуют;

б) оказание при содействии национальных экспертов, хорошо знакомых с правовой системой и политико-административной структурой своих стран, юридической и консультативной помощи в вопросах:

i) определения нормативной структуры и основных элементов законодательства;

ii) проработки правовых концепций конкуренции, т.е. антиконкурентной практики, слияний, злостной картельной практики, злоупотребления доминирующим положением, защиты прав потребителей, государственных монополий, целей регулирования и т.д.;

iii) разработки административной структуры автономного органа по вопросам конкуренции, в том числе уточнения концепции административной независимости от исполнительной власти, определения бюджетных источников финансирования, распространения положений о гражданской службе на сотрудников органа по вопросам конкуренции и т.д.;

iv) выработки административных, уголовно-правовых и гражданско-правовых процедур и штрафных санкций, в том числе в отношении распределения и установления мер уголовной и гражданской ответственности за нарушения национального законодательства в области конкуренции, применимых процессуальных норм и процедуры обжалования и т.д.; и

v) выработки процедур обмена информацией и сотрудничества с органами по вопросам конкуренции других стран.

7. В этой связи техническая помощь и укрепление потенциала играют важную роль в преодолении таких трудностей, помогая странам-бенефициарам создавать эффективные и действенные органы по вопросам конкуренции. Более двух десятилетий ЮНКТАД и другие международные организации, такие как ОЭСР и МСК, а также более развитые органы по вопросам конкуренции стремились вести работу по всему миру, укрепляя потенциал молодых органов по вопросам конкуренции. Их деятельность, направленная на укрепление потенциала, рассматривается в главе II.

II. Деятельность международных организаций и других субъектов по укреплению потенциала и оказанию технической помощи

A. Деятельность ОЭСР по укреплению потенциала

8. В составе Директората ОЭСР по финансовым вопросам и предпринимательству имеется специализированный Отдел по вопросам конкуренции⁶. Органы по вопросам конкуренции из стран-членов участвуют в деятельности этой организации, связанной с оказанием технической помощи и укреплением потенциала. Что касается стран, не являющихся членами организации, то они могут принимать участие в таких мероприятиях, как Глобальный форум по вопросам конкуренции, Латиноамериканский форум по вопросам конкуренции, и в других мероприятиях, проводимых региональными центрами ОЭСР по вопросам конкуренции в Венгрии и Республике Корея.

9. Деятельность ОЭСР по укреплению потенциала в основном осуществляется в форме семинаров и рабочих совещаний⁷. Одновременно с этим ОЭСР оказывает полный набор услуг, проводя практические исследования, семинары, посвященные борьбе с картелями, сговорами на торгах и организации государственных закупок, анализу слияний и злоупотребления доминирующим положением, готовя проекты законодательных актов, проводя исследования, посвященные отраслевому регулированию, организуя подготовку работников судебной системы, а также брифинги высокого уровня по таким вопросам, как устранение неоправданных препятствий для законодательства и политики в облас-

⁶ ICN (2010). Report on Technical Assistance and Capacity-Building Activities conducted by International Organization, Vice Chair for International Coordination, (First working draft), December 2010.

⁷ OECD (2003). Capacity-Building for Effective Competition Policy in Developing and Transitioning Economies. *OECD Journal of Competition Law and Policy*. Vol. 4. ISSN 1560-7771, 2003.

ти конкуренции⁸. Помимо этого, с 2003 года секретариат ОЭСР выполнил ряд экспертных обзоров политики в области конкуренции, проводимой как членами, так и нечленами этой организации⁹.

В. Деятельность МСК по укреплению потенциала

10. Созданная в 2001 году должностными лицами из 14 стран Международная сеть по вопросам конкуренции (МСК) представляет собой неформальную сеть в составе 107 занимающихся вопросами конкуренции органов из разных стран мира, преследующих общую цель – решать практические правоприменительные и политические проблемы в области конкуренции¹⁰. МСК решает эту задачу, проводя интерактивные рабочие совещания, на которых вниманию участников предлагаются рекомендуемые МСК инструменты, методики и практические приемы. Кроме того, МСК разрабатывает проекты по оказанию технической помощи и содействия в устранении проблем, с которыми сталкиваются более молодые органы.

11. МСК служит для руководителей и старших должностных лиц органов по вопросам конкуренции форумом для обсуждения механизмов функционирования этих органов, поскольку результаты их работы во многом зависят от операционных и организационных деталей. В 2007–2008 годах МСК занималась реализацией проекта по оценке эффективности органов, цель которого заключалась в том, чтобы проанализировать связь между приоритетами, распределением ресурсов и эффективностью принимаемых органом решений и общей результативностью его работы. На проходившем 22–23 января 2009 года семинаре высокого уровня, посвященном вопросу об эффективности применения законодательства по вопросам конкуренции, члены МСК обсудили различные способы и методы организационного планирования и их сравнительные преимущества.

С. Деятельность Всемирного банка и других региональных банков развития по укреплению потенциала

12. Группа Всемирного банка поощряет экономический рост и борется с нищетой, стимулируя устойчивое развитие на широкой основе¹¹. Это требует наращивания инвестиций и повышения производительности. Решающее значение здесь имеет развитие конкурентных рынков и повышение мобильности ресурсов для их перетока в производства, где создается более высокая добавленная стоимость. Вот почему Всемирный банк активно занимается стратегическими исследованиями и деятельностью по укреплению потенциала в области конкуренции. Исследовательский департамент, занимающийся изучением проблем развития, выпустил ряд публикаций, посвященных законодательству и политике в области конкуренции. Эти публикации помогают развивать диалог по вопросам политики с клиентами. Также Всемирный банк проводит в развивающихся

⁸ Более подробные сведения о деятельности ОЭСР по укреплению потенциала см. на сайте: http://www.oecd.org/pages/0,3417,en_40382599_40382958_1_1_1_1_1,00.html.

⁹ Об экспертных обзорах ОЭСР см. ICN, Report on Technical Assistance and Capacity Building Activities conducted by International Organizations, *op cit*.

¹⁰ ICN, A Statement of Achievements through April 2010, имеется по адресу: <http://www.internationalcompetitionnetwork.org/uploads/library/doc630.pdf>.

¹¹ Shyam Khemani (2004). "Peer Review" and Other Assessment Mechanism Relating to Competition Policy, Ad Hoc Meeting of Inter-Governmental Experts on Competition Policy, UNCTAD, Geneva, Switzerland July 15–16.

странах по всему миру консультативные рабочие совещания и учебные семинары. Кроме того, вопросы политики в области конкуренции затрагиваются в большинстве проектов и программ, призванных помочь клиентам в стимулировании экономического развития.

13. Азиатский банк развития оказывает поддержку государствам-членам по вопросам законодательства и политики в области конкуренции. Такая поддержка оказывается в рамках программ подготовки кадров и рабочих совещаний по вопросам политики в области конкуренции, а также проектов, помогающих бенефициарам в укреплении потенциала, необходимого для обеспечения эффективного применения законодательства в области конкуренции¹². Межамериканский банк развития оказывает помощь по вопросам законодательства и политики в области конкуренции отдельным государствам-членам. В 2003 году он организовал форум, объединяющий представителей директивных органов по вопросам конкуренции и отраслевых регуляторов более чем из 25 стран, главным образом из латиноамериканского региона. Этот форум был организован в сотрудничестве с ОЭСР¹³.

D. Деятельность АТЭС по укреплению потенциала

14. В составе Экономического комитета форума Азиатско-Тихоокеанского экономического сотрудничества (АТЭС) существует Группа по политике и законодательству в области конкуренции. Ее члены участвуют в деятельности по укреплению потенциала, готовят доклады и исследования и имеют в своем распоряжении всю необходимую информацию.

E. Деятельность ОЕДП по укреплению потенциала

15. Международное общество "За единство и доверие потребителей" (ОЕДП) представляет собой неправительственную организацию, у которой одно из направлений деятельности посвящено вопросам конкуренции, инвестиций и экономического регулирования. В рамках своих проектов "7-Up" ОЕДП занимается исследовательской и информационно-просветительской работой по вопросам политики в области конкуренции в развивающихся странах Африки, расположенных к югу от Сахары, и Южной Азии, в которых уже существует законодательство в области конкуренции¹⁴.

F. Деятельность государств-членов в области укрепления потенциала и технического сотрудничества

16. В настоящем разделе обобщаются ответы, полученные от государств-членов секретариатом ЮНКТАД, запросившим информацию о деятельности в области технического сотрудничества, имеющей отношение к законодательству и политике в области конкуренции, за период с 2009 по 2011 год. С содержанием этого вопросника можно ознакомиться на сайте ЮНКТАД, посвященном одиннадцатой сессии Межправительственной группы экспертов по законодательству и политике в области конкуренции.

¹² <http://www.adb.org/documents/reports/law-policy-reform/report-proceedings.pdf>.

¹³ http://www.oecd.org/pages/0,3417,en_40382599_40393122_1_1_1_1_1,00.html.

¹⁴ CUTS (2003), Pulling Up our Socks, Jaipur, India.

1. Помощь со стороны доноров

17. В настоящем разделе содержится обзор полученной информации о деятельности доноров и учреждений за период 2010–2011 годов.

18. **Австралия** оказывала помощь Гонконгу (Китай), Папуа-Новой Гвинее, Филиппинам и Вьетнаму. Эта помощь заключалась в организации ознакомительных поездок для должностных лиц из стран-бенефициаров и в проведении учебного семинара, посвященного методике проведения исследований.

19. Планируется установление партнерских связей между органами по вопросам конкуренции **Австрии** и Республики Молдова.

20. С 2009 года **Европейская комиссия** расширяет помощь странам-бенефициарам в целях укрепления их потенциала, необходимого для обеспечения эффективного применения законодательства в области конкуренции. Помощь от Европейской комиссии получили следующие страны: Албания, Босния и Герцеговина, Грузия, Египет, Индия, Косово, Китай, Ливийская Арабская Джамахирия, Республика Молдова, Сербия, Сингапур, Тунис, Турция, Украина, Хорватия и Черногория. Эта помощь включала в себя организацию рабочих совещаний и учебных семинаров по вопросам законодательства и политики в области конкуренции (картели, доминирование, государственная помощь, программы смягчения наказания в обмен на сотрудничество и руководящие принципы взимания штрафов, контроль за слияниями и т.д.).

21. **Франция, Германия и Италия** выступили инициаторами проекта установления партнерских связей с алжирским Директоратом в целях укрепления его потенциала в вопросах законодательства и политики в области конкуренции. **Франция** планирует начать оказывать помощь странам с формирующейся рыночной экономикой в укреплении связей между их органами по вопросам конкуренции, отраслевыми регуляторами и судебными инстанциями.

22. **Германия** сообщила, что ее антимонопольное ведомство (Bundeskartellamt) часто принимает участие в проектах технической помощи или укрепления потенциала. Особенно активно оно участвует в так называемых партнерских проектах, осуществляемых по инициативе и при финансовом содействии Европейского союза (ЕС). Смысл этих проектов заключается в содействии установлению партнерских связей между административными органами государств, входящих и не входящих в ЕС, в целях создания эффективных государственных структур, обмена ноу-хау и развития долгосрочного сотрудничества. В рамках этих проектов антимонопольное ведомство Германии оказывало в последнее время помощь Китаю, Малайзии, Марокко, Монголии, Румынии, Сербии и Таиланду.

23. В рамках партнерских проектов **Венгрия** способствовала совершенствованию применения законодательства по вопросам конкуренции и проводимой в этой области политики в Албании и Украине.

24. **Япония** сообщила, что она оказывает помощь странам-бенефициарам, проводя учебные курсы и семинары, обучение в группах и телеконференции, а также командировав в эти страны консультантов-резидентов. Бенефициарами такой помощи являются Вьетнам, Индонезия, Китай и Филиппины. В нынешнем году Япония планирует организовать следующие мероприятия: а) учебный курс по вопросам политики в области конкуренции для АТЭС (октябрь 2011 года); б) групповой учебный курс по вопросам законодательства и политики в области конкуренции для ряда стран (август–сентябрь 2011 года); с) учебный курс по вопросам законодательства и политики в области конкуренции для Индонезии

(февраль–март 2011 года) и Вьетнама (май–июнь 2011 года); d) лекцию консультанта-резидента на семинаре в Индонезии (январь 2011 года); и e) презентацию присланного из Японии консультанта-резидента на семинаре во Вьетнаме.

25. **Португалия** оказывала помощь Мозамбику в разработке законодательства в области конкуренции. Кроме того, Португалия активно участвует в международной программе подготовки кадров, осуществляемой португальским органом по вопросам конкуренции (ППК–ПОК). Эта программа, запущенная в ноябре 2010 года, включает в себя курсы, посвященные португальской, европейской и международной системам защиты конкуренции, структуре и деятельности ПОК, а также политическим и регулятивным системам Португалии. На пилотном этапе участниками этой программы стали два представителя бразильского органа по вопросам конкуренции (КАДЕ), которые прошли двухнедельную подготовку и дали ей очень высокую оценку. Совместно с российской ФАС ПОК планирует провести в Лиссабоне семинар, посвященный португальским и российским правилам конкуренции, для работающих в Португалии компаний из Российской Федерации и для португальских компаний, экспортирующих свою продукцию в Российскую Федерацию. В 2011 году в ходе Пиренейского форума по вопросам конкуренции ПОК совместно с занимающимся проблемами конкуренции испанским органом (НКК) проведет семинары, посвященные системам защиты конкуренции в Португалии и Испании, с особым акцентом на программах смягчения наказания в обмен на сотрудничество, действующих в этих странах. Также в 2011 году ПОК планирует провести встречу с делегацией Китайской государственной администрации по делам промышленности и торговли.

26. **Испания** оказывает помощь странам Латинской Америки, Китаю, Египту и Марокко. В рамках этой помощи проводятся учебные курсы и рабочие совещания, посвященные законодательству и политике в области конкуренции (основы защиты конкуренции, программы смягчения наказания в обмен на сотрудничество и определение размера штрафных санкций), а также была организована учебно-ознакомительная поездка для сотрудников Марокканского органа по вопросам конкуренции.

27. **Швейцария** продолжает оказывать помощь латиноамериканским странам и Вьетнаму по вопросам законодательства и политики в области конкуренции. Помощь Латинской Америке оказывается по линии программы ЮНКТАД–КОМПАЛ. В 2011 году Швейцария планирует предоставить в распоряжение вьетнамского органа по вопросам конкуренции инструментарий для борьбы со злоупотреблениями и оказать этой стране содействие в исследовании вьетнамского рынка фармацевтической продукции.

28. **Соединенные Штаты** накопили огромный опыт работы в вопросах законодательства и политики в области конкуренции, которым они продолжают делиться с отвечающими за конкуренцию молодыми органами самых разных стран в целях совершенствования их работы. Эта помощь заключается в предоставлении информации об антиконкурентной практике, в том числе в проведении посвященных такой практике исследований, оказании содействия в разработке и пересмотре/реформировании антимонопольного законодательства, оказании консультативных услуг в создании органов по вопросам конкуренции, проведении ознакомительных семинаров, посвященных роли конкуренции в стимулировании развития, семинаров и рабочих совещаний по вопросам применения законодательства в области конкуренции и добровольных экспертных обзоров законодательства и политики в области конкуренции. Бенефициарами

помощи, оказываемой Соединенными Штатами, стали следующие страны: Барбадос, Бразилия, Болгария, Камбоджа, Китай, Коста-Рика, Кения, Вьетнам, Венгрия, Турция, Сенегал, Индия, Российская Федерация, Замбия, Филиппины, Объединенная Республика Танзания, Индонезия, Пакистан, Парагвай, Сент-Люсия, Перу, Республика Корея, Сингапур, Мексика, Египет, Гана, Панама и Гонконг (Китай). В 2011 году помощь планируется оказать Индии, Доминиканской Республике, Индонезии, Вьетнаму, Чешской Республике и Российской Федерации.

2. Информация о помощи, представленная странами-бенефициарами

29. Буркина-Фасо высоко оценила помощь со стороны ЮНКТАД и заявила, что для расширения ее возможностей в области применения законодательства по вопросам конкуренции ей требуется дополнительная помощь со стороны и других партнеров.

30. Комиссия по вопросам конкуренции Камеруна возлагает большие надежды на проводимое в нынешнем году при финансовом содействии ЮНКТАД исследование, посвященное изучению состояния конкуренции в экономике страны. Результаты этого исследования будут способствовать более эффективному применению национального законодательства в области конкуренции.

31. Малайзия недавно организовала ряд рабочих совещаний и учебных семинаров по законодательству и политике в области конкуренции, в том числе а) учебное рабочее совещание, посвященное плюсам и минусам политики в области конкуренции (май 2009 года); б) рабочее совещание, посвященное подходам, методикам и приемам, используемым в законодательстве по вопросам конкуренции (август 2009 года); в) рабочее совещание по проблемам имплементации законодательства в области конкуренции (ноябрь 2009 года); г) курс по изучению методики оценки вклада органов по вопросам конкуренции в экономическое развитие (декабрь 2009 года); д) рабочее совещание по изучению связи между политикой в области конкуренции и промышленной политикой, а также роли органов по вопросам конкуренции в сфере государственных закупок (2010 год); е) учебный семинар, посвященный подходам, методам и приемам, используемым органами по вопросам конкуренции при проведении расследований, а также в правоприменительных целях (2010 год).

32. Марокканский совет по конкуренции получал техническую помощь от антимонопольного ведомства Германии (Bundeskartellamt) в рамках проекта налаживания партнерских связей между Марокко и этим учреждением. Этот рассчитанный на три года проект был подписан в 2007 году. Помощь заключалась в организации ряда рабочих совещаний и учебных семинаров по законодательству и политике в области конкуренции, а также учебно-ознакомительных поездок (во Францию, Испанию и Польшу) для сотрудников марокканского органа по вопросам конкуренции.

33. Официальные представители всех стран – членов Ассоциации государств Юго-Восточной Азии (АСЕАН) приняли участие в организованном Группой экспертов АСЕАН по вопросам конкуренции (АГЭК) при финансовом содействии Германии рабочем совещании по изучению подходов, методов и приемов, а также соответствующей передовой или применимой практики, которые можно использовать для целей проведения расследований и правоприменительной работы. Помимо этого, они приняли также участие в рабочем совещании по вопросам политики в области конкуренции, проходившем в Сингапуре (2010 год) в рамках Трансрегиональной инициативы ЕС–АСЕАН в области торговли (ТРЕАТ).

34. Сенегал сообщил о том, что орган по вопросам конкуренции этой страны получал помощь от Комиссии Западноафриканского экономического и валютного союза (ЗАЭВС), действовавшей в сотрудничестве с ЮНКТАД.

35. Для содействия Комиссии по защите конкуренции (КЗК) Сербии был разработан 36-месячный проект, финансируемый Европейским союзом. Цель этого проекта заключалась в том, чтобы помочь сербскому правительству, Министерству торговли и услуг и КЗК в их усилиях по выполнению требований процесса стабилизации и ассоциации в сфере конкуренции, а сербскому обществу – вобретении новой философии и культуры конкуренции со всеми вытекающими отсюда преимуществами. ОЭСР также оказывает Сербии помощь в укреплении потенциала и решении вопросов политики, организуя с этой целью в региональном центре в Венгрии курсы для сотрудников органов, отвечающих за применение законодательства в области конкуренции, других государственных органов, отраслевых регуляторов, судебных и других инстанций.

Г. Подход ЮНКТАД к оказанию технической помощи и укреплению потенциала

36. Со времени принятия в 1980 году Комплекса ООН ЮНКТАД с учетом поступающих запросов, потребностей заинтересованных стран и имеющихся ресурсов осуществляет деятельность по укреплению потенциала и оказанию технической помощи по вопросам законодательства и политики в области конкуренции развивающимся и наименее развитым странам, а также странам с переходной экономикой. ЮНКТАД оказывает техническую помощь и в процессе мониторинга выполнения рекомендаций добровольных экспертных обзоров политики в области конкуренции (ДЭО), проведение которых началось в 2005 году.

37. В 2007 году государства-члены предложили ЮНКТАД оценить "необходимость объединения проектов технического сотрудничества и просили секретариат инициировать... на основе консультаций с государствами-членами" процесс в целях определения годовых планов по "тематическим целевым фондам в пределах отделов и между отделами"¹⁵. В ответ на это решение и с тем, чтобы рационализировать деятельность ЮНКТАД по оказанию технической помощи и усилить воздействие, секретариатом были выдвинуты две инициативы: а) расширить программу КОПАЛ при увеличении странового охвата с 5 до 10; и б) развернуть региональную программу по вопросам конкуренции для Африки (АФРИКОМП). Помимо этого, ЮНКТАД выработала многоплановый подход к деятельности по укреплению потенциала и оказанию технической помощи.

1. Межправительственная группа экспертов по законодательству и политике в области конкуренции

38. На протяжении последних 30 лет Межправительственная группа экспертов по законодательству и политике в области конкуренции (МГЭ) просит секретариат представлять обновленную информацию о результатах обзора деятельности по укреплению потенциала и оказанию технической помощи с уче-

¹⁵ ЮНКТАД (2010 год). Оценка опыта применения и осуществления Комплекса. Записка секретариата ЮНКТАД. Шестая Конференция Организации Объединенных Наций по рассмотрению всех аспектов согласованного на многосторонней основе Комплекса справедливых принципов и правил для контроля за ограничительной деловой практикой, Женева, 8–12 ноября 2010 года.

том сведений, представляемых государствами-членами. Поэтому для того чтобы секретариат мог готовить актуальную обзорную информацию, государствам-членам предлагается представлять секретариату сведения о деятельности в области технического сотрудничества, консультативной помощи и подготовки кадров по вопросам политики в области конкуренции. В частности, у них запрашивается следующая информация:

- а) сведения о техническом сотрудничестве, которое государства и международные организации осуществляют или планируют осуществлять на двустороннем или многостороннем уровне, с указанием приоритетов и возможностей для оказания подобной помощи;
- б) сведения о двусторонней или многосторонней помощи, получаемой государствами; и
- в) сведения о технической помощи, запрошенной развивающимися странами и странами с переходной экономикой, с указанием тех конкретных областей или проблем из области законодательства и политики по вопросам конкуренции, которые, по их мнению, заслуживают первоочередного внимания.

2. Отдельные просьбы

39. Помимо двух региональных программ, КОМПЛА и АФРИКОМП, ЮНКТАД оказывает помощь и на индивидуальной основе. В рамках такой помощи и консультативных услуг ЮНКТАД ежегодно проводит опросы, собирая, в частности, сведения о деятельности по оказанию технической помощи, способах ее оказания и финансирования, а также о потребностях в подобной помощи и наиболее эффективных механизмах ее оказания.

40. В вопроснике странам-бенефициарам предлагается представить следующую информацию:

- а) данные о видах и частоте получения технической помощи и о текущих потребностях в ней;
- б) мнения о наиболее полезных видах помощи, требованиях к поставщикам технической помощи и о сравнительных атрибутах государственных и частных поставщиков; и
- в) мнения о необходимости улучшения координации между поставщиками.

41. В целом учреждения-бенефициары подтверждают, что им требуется больше, а не меньше технической помощи. В связи с этим они приветствуют практически все виды помощи, хотя их потребности зависят от того, на какой стадии находится страна с точки зрения опыта проведения политики в области конкуренции. Так, страны, занимающиеся сегодня разработкой законодательства в области конкуренции, указывают на необходимость такой помощи, которая помогла бы им в решении этой задачи. Интересно отметить, что о своих потребностях в такой помощи заявили и некоторые более опытные в этой области страны; им она требуется для внесения изменений в действующее законодательство или для разработки подзаконных актов. Некоторые страны, в основном те, для которых правоприменительная практика по вопросам конкуренции является новым делом, указали на то, что им требуется помощь в создании правоприменительных структур. Многие органы выделяют следующие важные для них области:

- a) проведение расследований, особенно в отношении транснациональных корпораций;
- b) создание базы данных по вопросам конкуренции;
- c) пропаганда конкуренции;
- d) связь законодательства в области конкуренции с другими законодательными актами, имеющими к ней отношение и регулируемыми, например, защиту прав потребителей, порядок учреждения компаний, защиту прав интеллектуальной собственности, работу коммунальных предприятий, торговлю и тарифы и т.д.

42. Порой забывают о важном элементе технической помощи по вопросам политики в области конкуренции – подготовке письменных материалов, предназначенных для развивающихся стран. Среди материалов, подготовленных в этой области ЮНКТАД, можно назвать Типовой закон о конкуренции, Справочник по законодательству в области конкуренции с комментариями, Руководство по разработке и осуществлению политики в области конкуренции, Справочник инструментов для проведения расследований в связанных с конкуренцией делах и доклады по проблемам политики в области конкуренции, подготовленные для МГЭ (более подробную информацию см. в разделе IV ниже).

43. На национальном уровне ЮНКТАД оказывает техническую помощь по вопросам подготовки, принятия, пересмотра или осуществления национальной политики и законодательства в области конкуренции путем укрепления национального институционального потенциала по применению эффективного законодательства в области конкуренции. Таким образом, ЮНКТАД организует:

- a) помощь в подготовке законов о конкуренции и защите прав потребителей и смежного законодательства;
- b) консультативные совещания для проведения обзора проектов законов о конкуренции с представителями правительств. Эта деятельность представляет собой существенный шаг на пути принятия законодательства о конкуренции;
- c) интенсивные курсы по вопросам законов и политики в области конкуренции, включая учебные курсы, посвященные сбору доказательств по связанным с конкуренцией делам;
- d) учебные курсы для судей по вопросам, связанным с законами и политикой в области конкуренции;
- e) учебные курсы по вопросам осуществления законодательства в области конкуренции для вновь назначенных уполномоченных; и
- f) подготовку исследований и докладов, посвященных возможной рамочной основе сотрудничества по вопросам политики в области конкуренции, торговли и смежным вопросам для региональных интеграционных группировок.

3. Сотрудничество с региональными группировками

44. У Сектора по вопросам политики в области конкуренции и защиты прав потребителей имеется обширная сеть партнеров, с которыми он сотрудничает в осуществлении многих аналитических работ и деятельности по укреплению потенциала. Используя МГЭ, Сектор давно наладил сотрудничество с национальными органами по вопросам конкуренции и экспертами в этой области по

всему миру. Это сотрудничество еще более расширяется с некоторыми странами путем осуществления работы по укреплению потенциала на национальном уровне и в последнее время благодаря проведению добровольных экспертных обзоров. Сектор поддерживает также сотрудничество с неправительственными организациями, гражданским обществом и частным сектором. Поскольку ЮНКТАД осуществляет свою деятельность по оказанию технической помощи и укреплению потенциала как на национальном уровне, так и в рамках региональных и субрегиональных форумов, ее отношения с региональными интеграционными группировками развивающихся стран укрепляются, способствуя разработке и осуществлению региональной политики в области конкуренции.

45. В этой связи ЮНКТАД тесно сотрудничает со многими региональными организациями по проблемам политики в области конкуренции и защиты прав потребителей. К их числу относятся КАРИКОМ, ЦАЭВС, КОМЕСА, ЭКОВАС, ТСЮА, САДЕК и ЗАЭВС. ЮНКТАД оказывает этим структурам поддержку в следующих областях:

- a) подготовка правил конкуренции;
- b) организация учебных курсов по вопросам законодательства и политики в области конкуренции;
- c) подготовка судей;
- d) рабочие совещания, помогающие овладеть методами проведения расследований по связанным с конкуренцией делам; и
- e) рабочие совещания, помогающие овладеть методами проведения расследований при рассмотрении жалоб потребителей и т.д.

a) Помощь в рамках региональных проектов

46. Как говорилось в вводной части, чтобы рационализировать деятельность ЮНКТАД по оказанию технической помощи и усилить ее воздействие, секретариатом были выдвинуты две инициативы: расширить программу КОМПАЛ и развернуть региональную программу для Африки – АФРИКОМП.

i) КОМПАЛ

47. КОМПАЛ – это программа по вопросам политики в области конкуренции и защиты прав потребителей в Латинской Америке, поддерживаемая швейцарским Государственным секретариатом по экономическим вопросам (СЕКО). КОМПАЛ преследует цель обеспечить устойчивость систем конкуренции и защиты прав потребителей в странах-бенефициарах. Главная задача заключается в том, чтобы способствовать повышению конкурентоспособности местных предприятий, в том числе в неформальном секторе, а также повышать благосостояние потребителей. Программа предусматривает оказание технической помощи в области конкуренции и защиты прав потребителей в интересах устойчивого развития. На его первом этапе (2005–2008 годы) этот проект осуществлялся в пяти латиноамериканских странах-бенефициарах (Коста-Рике, Многонациональном Государстве Боливия, Никарагуа, Перу и Сальвадоре). На втором этапе (КОМПАЛ II: 2009–2013 годы) программа стала охватывать десять латиноамериканских стран, включая Колумбию, Эквадор, Парагвай, Уругвай и До-

миниканскую Республику¹⁶. По итогам внешней оценки программы она была сочтена "образцовой моделью для оказания технической помощи".

ii) *АФРИКОМП*

48. Новая программа в сфере конкуренции для Африки (АФРИКОМП) была официально запущена в Женеве 22 июня 2009 года. АФРИКОМП предлагает эффективный подход к удовлетворению растущих потребностей в помощи в деле разработки и осуществления законодательства и политики в области конкуренции и защиты прав потребителей, равно как и растущих потребностей во вспомогательных институтах, укреплении потенциала и информационно-пропагандистской работе по вопросам конкуренции и защиты прав потребителей. В этой программе, включающей в себя как национальные, так и региональные мероприятия, особый акцент делается на углублении и использовании национального и регионального опыта.

49. На национальном уровне она предусматривает:

- a) оказание поддержки в создании правовых и институциональных основ конкуренции и защиты прав потребителей;
- b) оказание поддержки в создании или укреплении национальных институтов для защиты конкуренции и прав потребителей;
- c) оказание помощи в формировании навыков и опыта, необходимых для обеспечения эффективного осуществления законодательства и политики защиты конкуренции и прав потребителей; и
- d) оказание помощи в формировании культуры конкуренции и защиты прав потребителей в деловой жизни и при оказании услуг.

50. На региональном уровне программа предусматривает:

- a) оказание поддержки в интеграции региональных основ защиты конкуренции и прав потребителей в национальные правовые системы; и
- b) оказание поддержки в обеспечении эффективной работы региональных институтов для защиты конкуренции и прав потребителей.

51. Программа АФРИКОМП открыта для африканских стран, расположенных к югу от Сахары (при условии наличия достаточных средств). Пока в программе АФРИКОМП участвует группа из первых пяти стран (Гана, Лесото, Малави, Свазиленд и Замбия). Еще одна группа в составе пяти стран активно сотрудничает с программой при финансовой поддержке из других источников.

4. Экспертные обзоры и последующие действия

52. В целях обеспечения согласованности между общими подходами правительств к приватизации и либерализации торговых и инвестиционных режимов ЮНКТАД приступила к организации специальных добровольных экспертных обзоров законодательства и политики в области конкуренции. Такие обзоры предоставляют идеальную возможность для оценки того, каким образом эконо-

¹⁶ Дополнительную информацию о Программе КОМПАЛ см. "Обзор деятельности по укреплению потенциала и технической помощи в области законодательства и политики по вопросам конкуренции". Исследование секретариата ЮНКТАД TD/B/C.I/CLP/5, 27 апреля 2009 года. Имеется по адресу: http://www.unctad.org/en/docs/ciclpd5_en.pdf. Кроме того, см. вебсайт КОМПАЛ по адресу: <http://compal.unctad.org>.

мические реформы могут способствовать развитию и обеспечивать работу рынков в интересах малоимущих слоев населения. Со времени пятой Конференции Организации Объединенных Наций по рассмотрению всех аспектов Комплекса согласованных на многосторонней основе справедливых принципов и правил для контроля за ограничительной деловой практикой обзоры были проведены по следующим странам: Кения и Ямайка (2005 год), Тунис (2006 год), Коста-Рика (2008 год), Индонезия (2009 год) и Армения (2010 год). Обзор сербской политики в области конкуренции планируется провести в ходе одиннадцатой сессии Межправительственной группы экспертов по законодательству и политике в области конкуренции. Восьмая сессия Межправительственной группы экспертов по законодательству и политике в области конкуренции обеспечила основу для проведения ЮНКТАД добровольного экспертного обзора законодательства и политики в области конкуренции ЗАЭС и его восьми государств-членов. Это был первый в истории обзор политики в области конкуренции региональной группы, и он высветил возможности и проблемы, возникающие у развивающихся государств в ходе укрепления регионального сотрудничества и интеграции. Экспертные обзоры стали по достоинству оцененной частью работы ЮНКТАД по оказанию технической помощи. В результате их проведения был разработан ряд рекомендаций относительно того, как можно повысить эффективность применения законодательства на региональном и национальном уровнях и как при содействии ЮНКТАД можно укрепить потенциал для осуществления и пропаганды политики в области конкуренции.

III. Оценка эффективности деятельности по укреплению потенциала

53. Определение того, как наилучшим образом увязать разрабатываемые программы технической помощи с потребностями формирующихся и располагающих ограниченными финансовыми возможностями органов по вопросам конкуренции, является очень непростой и многогранной задачей. Для этого требуются такие информация и данные, собрать которые порой крайне сложно. Между тем, участники этой деятельности и научные круги пытаются задним числом оценить эффективность программ, осуществлявшихся в начале 1990-х годов. В частности, Федеральная торговая комиссия (ФТК) и Министерство юстиции Соединенных Штатов стараются проанализировать опыт осуществления более чем 100 программ оказания технической помощи партнерам во всем мире. Этим вопросом стали заниматься и другие международные организации и академические круги.

A. Опыт, накопленный Федеральной торговой комиссией и Министерством юстиции Соединенных Штатов в укреплении потенциала и оказании технической помощи по вопросам законодательства и политики в области конкуренции¹⁷

54. В феврале 2008 года ФТК и Антитрестовский отдел Министерства юстиции провели открытое рабочее совещание по программам технической помощи

¹⁷ См. United States Federal Trade Commission, A Conference on Charting the Future Course of International Technical Assistance, February 6, 2008; имеется по адресу: <http://www.justice.gov/atr/public/reports/250908.pdf>.

с тем, чтобы помочь зарубежным партнерам в разработке законодательства и политики в области конкуренции и защиты прав потребителей. На этом рабочем совещании впервые открыто прозвучала всесторонняя самооценка программ технического сотрудничества этих органов. По итогам этого совещания был сделан ряд важных выводов, касающихся, в частности, значения планирования, важной роли взаимоотношений сотрудничества при оказании технической помощи, необходимости долгосрочных усилий (в том числе по оказанию помощи занимающимся вопросами конкуренции органам даже после того, как они встанут на ноги) и ценности комплексных программ, включающих в себя подготовку кадров для вспомогательных учреждений (например, судебных инстанций, органов регулирования и частных структур), без которых режим конкуренции не может быть успешным. На рабочем совещании было предложено пять общих принципов, на которых должна строиться будущая деятельность по оказанию технической помощи:

а) хорошая программа технической помощи не только удовлетворяет потребности бенефициаров, но и изучает их опыт. Важно подчеркнуть, что оказание технической помощи может стать важным первым шагом в выстраивании эффективных, долгосрочных взаимоотношений, позволяющих оказывающим помощь учреждениям и бенефициарам сотрудничать по представляющим общий интерес вопросам и проблемам даже после формального завершения программы технической помощи;

б) техническая помощь является наиболее эффективной при наличии долгосрочного сотрудничества между оказывающими ее учреждениями и бенефициарами. Для того, чтобы изучить местные условия, завоевать авторитет и наладить прочные личные связи, требуется не менее десяти лет;

в) не следует игнорировать необходимость оказания технической помощи более зрелым органам по вопросам конкуренции и вспомогательным структурам. Такие органы, существующие по крайней мере несколько лет, но еще не достигшие сопоставимого с оказывающими помощь учреждениями уровня, могут получить большую пользу от адресной технической помощи;

г) сотрудничество между донорами, оказывающими помощь учреждениям и бенефициарами очень полезно, и оно имеет хороший потенциал. Предоставляющим помощь учреждениям и бенефициарам следует работать во взаимодействии с неправительственными консультантами;

д) планирование и регулярная оценка эффективности программ технической помощи имеют важнейшее значение. Доноры, оказывающие помощь учреждениям и бенефициарам должны активно участвовать в этом процессе.

В. Исследования международных организаций

1. ОЭСР¹⁸

55. В 2004 году ОЭСР выпустила записку "Challenges/obstacles faced by competition authorities in achieving greater economic development through the promotion of competition" ("Проблемы/препятствия, с которыми сталкиваются органы по вопросам конкуренции в ускорении экономического развития посредством стимулирования конкуренции"). В этой записке подробно рассматриваются ус-

¹⁸ В основе этого раздела лежит документ OECD (2009). Challenges faced by young competition authorities. Note by the secretariat.

ловия, в которых приходится работать всем новым органам по вопросам конкуренции, а именно отсутствие культуры конкуренции в стране.

56. С 2001 года ОЭСР провела ряд экспертных обзоров "молодых" органов по вопросам конкуренции. Из этих обзоров вытекает, что практически во всех странах первоначальное законодательство о конкуренции было в той или иной степени признано неадекватным.

57. Другие проблемы, хотя они и являются довольно распространенными, не носят универсального характера. Некоторые страны, хотя и не все, сталкиваются с недостатком финансовых ресурсов, что становится причиной высокой текучести кадров. Другие страны, чье законодательство предписывало проводить обзоры слияний, не имели для этого эффективных процедур по причине либо низких пороговых уровней уведомлений, либо отсутствия требования о подаче уведомлений до проведения слияний, либо неэффективности институциональной структуры.

58. Ряд стран столкнулись с проблемами задержек и неэффективности при проведении судебных обзоров. Некоторые органы, занимавшиеся помимо обеспечения применения законодательства в области конкуренции и другими вопросами, такими как недобросовестная конкуренция, антидемпинг, государственная помощь, государственные закупки и защита прав потребителей, уделяли слишком много времени и ресурсов этой деятельности и недостаточно внимания конкуренции, по крайней мере в первые годы.

59. В ряде стран занимающиеся конкуренцией органы недостаточно оперативно налаживали рабочие контакты с отраслевыми регуляторами, и лишь немногие преуспели в этой области. Недостаточная независимость была проблемой для некоторых из этих органов на начальном этапе, однако со временем ситуация выправилась либо благодаря принятию нового законодательства, предусматривающего их структурную независимость, либо в результате ее приобретения де факто.

2. Международная сеть по вопросам конкуренции

60. Рабочая группа МСК по укреплению потенциала и обеспечению конкуренции провела углубленный анализ технической помощи, которая оказывалась молодым органам по вопросам конкуренции, с тем чтобы понять, как можно оценивать их потребности в такой помощи и какие модели технической помощи работают лучше всего на разных этапах существования занимающихся проблемами конкуренции органов¹⁹. По итогам этого анализа были сделаны следующие выводы:

а) разработка успешной программы технической помощи требует гибкого и активного сотрудничества между получателями помощи, донорами и оказывающими помощь органами;

б) оценка потребностей новых органов по вопросам конкуренции и тех условий, в которых им предстоит функционировать, представляет собой важный этап, который должен предшествовать разработке действенной программы технической помощи;

в) деятельность в рамках проекта технической помощи должна четко увязываться с целями и задачами программы;

¹⁹ ICN (2007). Finding related to technical assistance for newer competition agency, May.

d) те, кто занимается оказанием технической помощи, должны обладать знаниями и опытом применения законодательства в области конкуренции. Текущая или предыдущая работа в органе по вопросам конкуренции ценится очень высоко;

e) структура технической помощи должна учитывать имеющийся у учреждения потенциал для ее освоения и эволюционировать одновременно с изменением этого потенциала;

f) долгосрочные программы наставничества и стажировок, а также ознакомительные поездки за рубеж могут являться очень эффективными компонентами программ оказания технической помощи более зрелым органам по вопросам конкуренции;

g) более краткосрочная техническая помощь в форме услуг консультантов и приглашений для участия в национальных, региональных или международных рабочих совещаниях может быть очень полезной для органов с ограниченными возможностями для ее освоения и для стран со скромным уровнем социально-экономического развития. В то же время по мере улучшения существующих условий полезность такой помощи снижается, и следует задуматься над целесообразностью ее постепенного свертывания;

h) содействие в разработке законодательства может быть особенно полезной формой технической помощи для стран, где органы по вопросам конкуренции созданы недавно, где они используют недостаточно опытные кадры или пережили смену руководства, а также для стран со скромным уровнем социально-экономического развития;

i) техническая помощь имеет больше шансов на успех в странах с более высоким уровнем рыночной свободы и меньше – в странах с более регулируемой экономикой;

j) техническая помощь может способствовать повышению авторитета органа по вопросам конкуренции в глазах правительства, судебной власти, гражданского общества, специалистов по вопросам конкуренции и деловых кругов.

3. Всемирный банк

61. В 2004 году Всемирный банк выпустил доклад, в основу которого легли ответы на вопросник, направленный 48 органам по вопросам конкуренции в странах с переходной экономикой и в развивающихся странах с тем, чтобы оценить существующие у них потребности²⁰.

62. Анализ ответов на вопросник позволяет говорить о серьезных различиях в мандатах органов по вопросам конкуренции, в структуре пользующихся изъятиями секторов, в обеспеченности профессиональными кадрами и в потребностях в укреплении потенциала.

С. Академические исследования

63. Опираясь на данные обследования проектов технической помощи, проведенного Рабочей группой по осуществлению политики в области конкуренции

²⁰ Tomas Serebrisky (2004). What we know about competition agencies in emerging and transition countries? World Bank Policy Research Working paper 3221.

Международной сети по вопросам конкуренции в 2004–2005 годах, Ивнетт (Evenett, 2006)²¹ проанализировал, в какой степени эффективность того или иного вида технической помощи зависит от возможностей органа-бенефициара осваивать такую помощь, а также от уровня социально-экономического развития получающей помощи страны. Он пришел к выводу, что не все виды технической помощи имеют одинаковую эффективность и что влияние такой помощи на результаты работы органов-бенефициаров, как представляется, принципиально зависит от существующих возможностей для ее освоения и от уровня социально-экономического развития.

64. В исследовании, посвященном путям совершенствования органов по вопросам конкуренции, Сокол (Sokol, 2009)²² пришел к выводу о том, что а) международные антитрестовские институты играют важную роль в укреплении потенциала органов по вопросам конкуренции; б) антитрестовские органы развитых стран должны выделять больше ресурсов на оказание долгосрочной помощи; в) техническая помощь является более эффективной, когда как доноры, так и бенефициары лучше осознают потребности в такой помощи; и д) улучшение межучрежденческой координации является чрезвычайно эффективным каналом распространения антитрестовских норм и инструментом укрепления потенциала. Повседневная работа по укреплению координации и сотрудничества по различным антитрестовским проблемам может способствовать повышению эффективности более молодых органов по вопросам конкуренции.

65. Опираясь на ответы 38 органов по вопросам конкуренции, получавших техническую помощь в период 1996–2003 годов, Николсон, Сокол и Стигерт (Nicholson, Sokol and Stiegert)²³ продемонстрировали, что своевременность конкретных видов помощи и наличие возможностей для ее освоения у занимающихся вопросами конкуренции органов с учетом более общих политико-экономических факторов помогают добиться максимальной отдачи от технической помощи и повысить ее эффективность.

66. Цель еще одного недавно проведенного исследования заключалась в том, чтобы попытаться оценить эффективность таких форм деятельности по оказанию технической помощи и укреплению потенциала, как долговременная консультативная помощь (ДКП) и краткосрочные меры (КСМ)²⁴. По результатам проведенного МСК в 2005 году обследования органов по вопросам конкуренции, получавших ДКП и КСМ, был сделан вывод о том, что учреждения-бенефициары лучше осваивают ДКП и КСМ, когда их возглавляет руководитель в ранге министра или еще более высокопоставленное лицо и/или когда они наделены функциями предъявления обвинений. Исследование показало также, что двусторонние донорские отношения гораздо эффективнее помогают в выполнении органами своих стратегических задач.

²¹ Simon J. Evenett (2006). "The effectiveness of technical assistance, socio-economic development, and the absorptive capacity of competition authorities". University of St. Gallen and CEPR, 31 August.

²² D.D. Sokol (2009). "The future of international antitrust and improving antitrust agency capacity". *Northwestern University Law Review*. Vol. 103, N°2.

²³ Nicholson MW, Sokol DD and Stiegert KW (2006). "Technical Assistance for Law and Economics: An Empirical Analysis in Antitrust/Competition Policy". Legal studies research Paper Series, Paper N° 1024, University of Wisconsin Law School, November 2006.

²⁴ Sokol DD and Stiegert KW (2008). "An Empirical Evaluation of Long term Advisors and Short term Interventions in Technical Assistance and Capacity Building". The Global Competition Law Centre Working Papers Series, College of Europe. GCLC/02/08.

67. Через все эти исследования красной нитью проходит мысль о том, что чем выше статус органа по вопросам конкуренции в отечественной политической системе, тем выше ценность технической помощи. В одном из исследований делается вывод о том, что техническая помощь сама по себе помогает повысить этот статус. Долгосрочные взаимоотношения между донорами и бенефициарами также играют важную роль, причем долговременная консультативная помощь может быть более эффективной, чем краткосрочные меры. В то же время для достижения разных целей и при разных уровнях развития новых органов по вопросам конкуренции могут быть применимы различные методы.

IV. Вызовы

68. Помимо проблем, затрагиваемых в упоминавшихся выше докладах, следует отметить, что, поскольку большинство органов по вопросам конкуренции находятся на начальных этапах правоприменительной работы, им приходится преодолевать и многие другие проблемы с тем, чтобы заложить прочный фундамент, который позволит им эффективно выполнять свои юридические обязательства²⁵. Некоторые из этих вызовов имеют отношение к работе самих органов по вопросам конкуренции. Другие вызваны теми условиями, в которых этим органам приходится работать.

69. Что касается функционирования органов по вопросам конкуренции, то в фундаментальном исследовании, посвященном тому, как новым органам по вопросам конкуренции удается обеспечивать применение соответствующего законодательства, Уильям Кавачич (William Kavacic, 1997)²⁶ заявил о том, что простое копирование развивающимися странами законодательства по вопросам конкуренции западного образца является довольно рискованным делом. Действительно, в странах с богатым опытом проведения политики защиты конкуренции попросту не существует проблем, с которыми сталкиваются развивающиеся страны, где новые органы по вопросам конкуренции имеют в своем распоряжении очень скудные ресурсы, где национальный законодательный и политический опыт в сфере конкуренции является весьма ограниченным и где отсутствует культура конкуренции, судебная система несовершенна, а доступность коммерческой информации является недостаточной.

70. Если говорить о тех условиях, в которых работают органы по вопросам конкуренции, ЮНКТАД обращает внимание на следующее²⁷:

а) конфликт с другими целями политики. В некоторых развивающихся странах правительства не стремятся обеспечивать применение законодательства в области конкуренции, считая, обоснованно или необоснованно, что это неизбежно приведет к ограничению имеющихся у них возможностей осуществлять свое суверенное право преследовать другие цели политики. Например, по-

²⁵ Этот вопрос более подробно анализируется в докладе секретариата ЮНКТАД "Foundations of an effective competition agency". Note by the secretariat, 2011.

²⁶ См. Kovacic WE (1997), Getting Started: Creating New Competition Policy Institution In Transition Economies, 23 Brooklyn Journal Of International Law 403 (1997). Цит. в OECD, Challenges Faced by Young Competition Authorities, Note by the Secretariat (2009), Global Forum on Competition, 19-20 February 2009.

²⁷ Adhikari R (2004). "Prerequisite for development-oriented competition policy implementation: A case study of Nepal" в: Brusick, P. at al. (eds.) (2004). "Competition, Competitiveness and Development: Lessons from Developing Countries". UNCTAD, Geneva.

скольку одна из главных целей развития, которые ставят перед собой развивающиеся страны, заключается в увеличении занятости, они не желают оставлять свои малые и средние предприятия один на один с зарубежными конкурентами именно из-за способности МСП создавать новые рабочие места;

б) противодействие со стороны определенных кругов. Деловые круги по вполне понятным причинам не желают того, чтобы обострение конкуренции вело к уменьшению их прибылей. Поэтому они нередко требуют от правительств сохранять барьеры для доступа на рынки и условия, облегчающие створ. Например, деловая ассоциация может опротестовывать любые жалобы, подаваемые в органы регулирования конкурентами своих членов, в интересах защиты прибылей последних. Следует как можно раньше укреплять возможности новых органов по вопросам конкуренции эффективно противодействовать такому лоббированию;

в) неэффективность управления. Одна из причин неспособности большинства развивающихся стран принимать меры политики для стимулирования экономического роста заключается в неэффективности управления. В этих странах проблема усугубляется переплетением деловых и политических интересов, в связи с чем наделенные полномочиями лица принимают решения, руководствуясь не объективными соображениями, а личными предпочтениями и связями. В небольших развивающихся странах, где люди хорошо знают друг друга и где существуют мощные культурные традиции содействия родственникам, друзьям и сослуживцам, практику коррупции и злоупотреблений победить практически невозможно;

г) трения с отраслевыми органами регулирования. Несмотря на широкомасштабный технический прогресс, отдельные инфраструктурные отрасли в развивающихся странах остаются естественными монополиями в силу ограниченности рынков и нежелания предпринимателей брать на себя риски инвестирования в секторах, где период окупаемости вложений является довольно длительным. Кроме того, органы по вопросам конкуренции не являются достаточно компетентными для того, чтобы заниматься такими сложными вопросами, как политика перераспределения (через перекрестное субсидирование) и обязательства по универсальному обслуживанию. Вот почему отраслевые регулирующие органы будут и впредь играть важную роль, следя за тем, чтобы естественные монополии не злоупотребляли своим положением на рынке, и оптимизируя предложение товаров и услуг для общественного потребления, т.е. занимаясь тем, для чего они и были созданы. Хотя параллельная юрисдикция для развитых стран не является редкостью, в наименее развитых странах она порождает трения из-за отсутствия четкого разделения ответственности и полномочий;

д) ограниченность ресурсов и потенциала является, по всей видимости, одной из самых серьезных проблем, стоящих перед органами по вопросам конкуренции в развивающихся странах. Слабость ресурсной базы объясняется не только бюджетными трудностями, с которыми сталкиваются наименее развитые страны, и необходимостью находить баланс между различными приоритетными потребностями в бюджетных средствах, но и отсутствием поддержки законодательства и политики в области конкуренции на политическом уровне. Полная зависимость от государственного финансирования пагубно сказывается на потенциале занимающихся конкуренцией органов с точки зрения качества и количества кадров, возможностей для профессиональной подготовки и развития людских ресурсов, вспомогательных служб и инфраструктуры, а также на их независимости. В то же время превращение сборов, взимаемых при рассмотре-

нии заявок о слиянии, в важный источник финансирования таит в себе опасность занижения проходных барьеров;

f) отсутствие политической воли и независимости. Для большинства развивающихся стран характерны отсутствие политической заинтересованности и поддержки политики в области конкуренции. Как отмечалось выше, это является следствием как мощного давления со стороны заинтересованных сторон, так и низкого качества управления в целом. Отсутствие политической заинтересованности выливается в политическое вмешательство в работу органов по вопросам конкуренции, что подрывает их независимость как профессиональных органов, осуществляющих надзор в сфере конкуренции. Выявлен ряд условий, в которых приходится работать органам по вопросам конкуренции в развивающихся странах. Многие из них связаны с политическим климатом и с противодействием тому эффекту перераспределения, который нередко порождает эффективная политика защиты конкуренции. В таких условиях органы по вопросам конкуренции нередко не располагают достаточными ресурсами и полномочиями. В то же время, как отмечалось в предыдущем разделе, хотя техническая помощь является более эффективной в тех случаях, когда органы по вопросам конкуренции имеют в стране более высокий политический статус, техническая помощь сама по себе может способствовать повышению этого статуса.

V. Вопросы для обсуждения

71. Делегаты могли бы рассмотреть возможность вынести на обсуждение в ходе консультаций за круглым столом следующие вопросы.

a) Существуют ли такие формы или графики оказания технической помощи, которые лучше помогают поднять внутренний политический статус органа по вопросам конкуренции?

b) На основе опыта оказания технической помощи Соединенными Штатами был сделан вывод о том, что оптимальная продолжительность проекта оказания такой помощи в сфере законодательства и политики по вопросам конкуренции составляет 10 лет. Подтверждается ли этот вывод опытом государств-членов?

c) Сотрудничество между донорами, учреждениями, занимающимися оказанием помощи, и ее бенефициарами приносит пользу. Как можно сделать такое сотрудничество обоюдовыгодным для каждой из заинтересованных сторон? Как можно обеспечивать координацию в условиях существования конкуренции между структурами, оказывающими техническую помощь развивающимся странам и странам с переходной экономикой?

d) Поскольку влияние технической помощи на эффективность работы учреждений-бенефициаров, как представляется, принципиально зависит от возможностей ее освоения и уровня социально-экономического развития, что можно сделать для укрепления потенциала учреждений бенефициаров, необходимого для освоения получаемой ими помощи?

e) Планирование и оценка эффективности программ технической помощи назывались в числе важнейших предпосылок укрепления правоприменительного потенциала молодых органов по вопросам конкуренции. Какие параметры следует оценивать, т.е. каковы показатели успеха или провала? Когда проведение такой оценки является наиболее полезным как для бенефициаров,

так и для доноров? Вносили ли государства-члены какие-либо изменения по итогам проведенных ранее оценок?

Справочная литература

INC (2010). *Report on Technical Assistance and Capacity-Building Activities conducted by International Organization*. Vice Chair for International Coordination. December.

International Competition Network (2003). *Capacity-Building and Competition Policy Implementation Report* (June 2003).

International Competition Network (2005). *Assessing Technical Assistance for Competition Policy: Preliminary results*, June.

Evenett S (2006). *The Effectiveness of Technical Assistance, Socio-Economic Development, and absorptive Capacity of Competition Authorities* (ICN Annual Meeting, April).

Nicholson, Sokol and Steigert (2006). *An Empirical Analysis of Technical Assistance in Competition Policy* (ICN Annual Meeting, April).

Sokol DD and Stiegert KW (2008). *An Empirical Evaluation of Long term Advisors and Short term Interventions in Technical Assistance and Capacity Building*. The Global Competition Law Centre Working Papers Series, College of Europe. GCLC/02/08.

Sokol DD (2009). *The future of international antitrust and improving antitrust agency capacity*. Northwestern University Law Review, Vol. 103, N 2, pp. 1081–1096.

OECD (2009) *Challenges faced by young competition authorities*, Note by the secretariat.

UNCTAD (2008). *Capacity building on competition law and policy for development. A consolidated report*. United Nations publication. UNCTAD/DITC/CLP/2007/7. New York and Geneva.

ЮНКТАД (2008 год). *Независимость и подотчетность органов по вопросам конкуренции*. Записка секретариата ЮНКТАД.

ЮНКТАД (2011 год). *Основы эффективной работы агентства по вопросам конкуренции*. TD/B/C.I/CLP/8. Женева.

ЮНКТАД (2011 год). *Важность согласованности политики в области конкуренции и государственной политики*. Записка секретариата ЮНКТАД. TD/B/C.I/CLP/9. Женева.
