



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

Distr.: General
26 April 2013
Russian
Original: English

**Совет по торговле и развитию
Комиссия по торговле и развитию
Межправительственная группа экспертов
по законодательству и политике
в области конкуренции
Тринадцатая сессия
Женева, 8–12 июля 2013 года
Пункт 3 а) предварительной повестки дня
Консультации и обсуждения, посвященные
экспертным обзорам законодательства
и политики в области конкуренции,
рассмотрению Типового закона о конкуренции
и исследованиям, касающимся положений
Комплекса принципов и правил**

**Расстановка приоритетов и распределение
ресурсов в качестве средства обеспечения
эффективности учреждений**

Записка секретариата ЮНКТАД

Резюме

Для обеспечения результативности и эффективности органов по вопросам конкуренции требуются расстановка приоритетов и эффективное распределение дефицитных ресурсов таких органов в качестве условия, определяющего их способность к выполнению мандата и достижению максимальной отдачи от их деятельности. Основная задача настоящего доклада заключается в рассмотрении вопроса о том, как расстановка приоритетов и распределение ресурсов могут использоваться в качестве инструментов повышения результативности и эффективности таких органов.

Содержание

	<i>Стр.</i>
Введение	3
I. Расстановка приоритетов и распределение ресурсов имеют важнейшее значение для работы соответствующих органов	3
A. Концепции и определение понятия "расстановка приоритетов"	4
B. Цели расстановки приоритетов	5
C. Полномочия органов по вопросам конкуренции и процесс расстановки приоритетов	6
D. Критерии расстановки приоритетов	7
II. Методы расстановки приоритетов соответствующими органами определяются организационным устройством	10
A. Критерии результативности работы органов по вопросам конкуренции, расстановка приоритетов и распределение ресурсов	11
1. Независимость и расстановка приоритетов	11
2. Правоприменительные полномочия и расстановка приоритетов	12
3. Подотчетность и расстановка приоритетов	13
4. Прозрачность и расстановка приоритетов	13
5. Портфель проектов органа по вопросам конкуренции	13
B. Внешние факторы, оказывающие влияние на расстановку приоритетов и распределение ресурсов	14
III. Эффективное использование ресурсов для выполнения приоритетных задач	14
A. Наем и удержание персонала	15
B. Упрощение процедур в целях оптимизации использования ресурсов	16
C. Извлечение уроков из правоприменительной практики других юрисдикций	17
D. Влияние ресурсов на расстановку приоритетов	17
IV. Расстановка приоритетов и распределение ресурсов тесно связаны с жизненным циклом органа по вопросам конкуренции	20
V. Рекомендованные виды практики для расстановки приоритетов и распределения ресурсов	21
VI. Вопросы для обсуждения	22
Справочная литература	24

Введение

1. Тема расстановки приоритетов и распределения ресурсов является частью работы ЮНКТАД по обеспечению эффективности органов по вопросам конкуренции. Настоящий документ подготовлен в соответствии с пунктом 6 b) согласованных выводов двенадцатой сессии Межправительственной группы экспертов по законодательству и политике в области конкуренции (9–11 июля 2012 года), в котором содержалась просьба к ЮНКТАД подготовить документ на тему "Приоритизация и распределение ресурсов в качестве средства для повышения эффективности учреждений". Ниже нами будет рассмотрен вопрос о расстановке приоритетов.

2. Настоящий документ основан на предыдущей работе ЮНКТАД, наиболее опытных органов по вопросам конкуренции и других международных и неправительственных организаций. Он основывается также на ответах на вопросник ЮНКТАД, полученных от отдельных органов по вопросам конкуренции¹. В документе определены вызовы, с которыми сталкиваются новые органы по вопросам конкуренции при расстановке приоритетов и распределении ресурсов в качестве полезных инструментов обеспечения эффективности их работы.

3. Документ построен следующим образом: в разделе I разъясняются причины, по которым расстановка приоритетов и распределение ресурсов являются важнейшими средствами обеспечения эффективности соответствующих органов. В разделе II дается определение понятия "расстановка приоритетов", приводятся критерии, используемые органами по вопросам конкуренции, и примеры, которые были почерпнуты из опыта зрелых органов по вопросам конкуренции благодаря обследованию, проведенному секретариатом. В разделе III рассматривается вопрос о том, как приоритеты и распределение ресурсов определяются институциональным устройством. В разделе IV анализируется вопрос о способах эффективного распределения ресурсов для выполнения поставленных приоритетных задач, а также рассматриваются виды передовой практики, включая наем и удержание кадров, упрощение процедур и накопление опыта путем изучения прецедентов. Раздел V посвящен аспектам жизненного цикла определения приоритетов и результативности работы органов по вопросам конкуренции. В разделе VI определены темы для дальнейшего обсуждения посредством увязки процессов расстановки приоритетов и распределения ресурсов и вынесения рекомендаций относительно того, как укрепить эту важнейшую часть повседневной работы органов по вопросам конкуренции, в частности новых и небольших антимонопольных органов.

I. Расстановка приоритетов и распределение ресурсов имеют важнейшее значение для работы соответствующих органов

4. Расстановка приоритетов и распределение ресурсов представляют собой жизненно важные элементы внутренней эффективности органов по вопросам

¹ Ответы на вопросник были получены от Бразилии, Германии, Индии, Индонезии, Коста-Рики, Маврикия, Республики Корея, Российской Федерации, Сербии, Турции, Украины и Франции.

конкуренции². Хотя в целях достижения максимальной отдачи от работы по решению конкретных задач учреждения или организации могут использовать меры вмешательства, такие меры неизбежно ограничены практическими и бюджетными факторами. Именно этот вид задач молодые органы по вопросам конкуренции, как правило, не в состоянии решить самостоятельно рациональным образом. Новые органы, как правило, идут по пути применения эвристического или интуитивного подхода для упрощения сложных задач и в процессе этого игнорируют важную информацию. Кроме того, молодые органы по вопросам конкуренции могут находиться под давлением, которое побуждает их выбирать меры вмешательства по политическим мотивам. Это подчеркивает необходимость рационального и прозрачного подхода к расстановке приоритетов.

5. Приоритеты определяются различными органами по вопросам конкуренции разными методами в зависимости от функций и полномочий, установленных законом, а также от среды, в которой эти органы действуют (см. раздел III). В связи с этим молодые и небольшие органы по вопросам конкуренции могут сталкиваться с дополнительными трудностями при определении стратегий и приоритетов, поскольку они часто испытывают дефицит ресурсов, их полномочия по проведению расследований недостаточны, а предприятия, регулирующие органы и другие государственные ведомства не оказывают им достаточной поддержки.

6. За последние десятилетия был разработан ряд подходов к расстановке приоритетов, включая анализ затратоэффективности и баланса интересов. В данных подходах используется по одному критерию, тогда как в повседневной работе органам по вопросам конкуренции необходимо принимать решения, учитывая одновременно множество критериев.

A. Концепции и определение понятия "расстановки приоритетов"

7. Под "расстановкой приоритетов" понимается процесс, в рамках которого орган по вопросам конкуренции устанавливает, какой из задач должно уделяться наиболее приоритетное внимание, а какой – лишь наименьшее внимание, исходя из имеющихся ресурсов. Распределение ресурсов зависит от установленных приоритетов, наличия достаточных кадровых ресурсов, договорного статуса сотрудников и управления знаниями, а также от прочих факторов.

8. Концепция расстановки приоритетов подразумевает процесс принятия решений о том, какие виды деятельности, правоприменительных мер, информационно-пропагандистских инициатив или общих мер политики в области конкуренции могут осуществляться органом по вопросам конкуренции в тот или иной период времени. Как правило, в случае принятия стратегического плана органы по вопросам конкуренции воплощают этот план в оперативных приоритетах. Такой подход позволяет органам по вопросам конкуренции подго-

² В 2008 году Международной сетью по вопросам конкуренции (МСК) было проведено обследование 20 органов по вопросам конкуренции и 2 неправительственных консультативных организаций из 17 юрисдикций. В 2012 году секретариатом Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР) было проведено обследование в целях оценки правоприменения и информационно-пропагандистской деятельности органов по вопросам конкуренции стран ОЭСР (см. OECD 2012). Часть вопросника была посвящена оценке того, как органы по вопросам конкуренции устанавливают свои приоритеты.

товить оптимальный портфель видов деятельности и выполнить задачи, поставленные в стратегическом плане.

9. С точки зрения показателей работы процесс расстановки приоритетов направлен на достижение максимальной результативности и рационального использования имеющегося времени, возможностей и ресурсов. В данном смысле подключение процесса аналитической иерархии в целях определения приоритетности различных форм ресурсов в состоянии помочь соответствующим органам в максимальной степени использовать дефицитные ресурсы, выделяемые на те или иные проекты или виды деятельности. Решающее влияние на проекты могут оказывать различные формы информации и ресурсов, а также связанной с ними деятельности, а потому для достижения максимальной отдачи от проектов к ним следует подходить со всей тщательностью. По сути, когда некоторые из этих форм информации/ресурсов готовятся и управляются при помощи более сложных видов информационных технологий, чем больше известно о степени их важности, тем более эффективно можно выделять инвестиции для соответствующих проектов.

10. Ограниченные ресурсы органов по вопросам конкуренции должны использоваться для проектов и в секторах, оказывающих максимальное воздействие и имеющих наиболее важное значение. Хотя как воздействие, так и значение могут истолковываться с разных точек зрения (например, по непосредственному экономическому воздействию на потребителей, по косвенному сдерживающему эффекту, по значению с точки зрения создания прецедентов), осмотрительный подход к расстановке приоритетов и использованию ресурсов позволяет повысить показатели работы и эффективность соответствующих органов. В то же время расстановка приоритетов не означает, что органам по вопросам конкуренции следует пренебрегать отраслями или областями, которые не получили высокой приоритетности в их плане работы.

В. Цели расстановки приоритетов

11. Основная цель расстановки приоритетов заключается в предотвращении излишнего рассредоточения ресурсов, которое привело бы к работе над многочисленными задачами, имеющими лишь второстепенное значение либо вообще не имеющими никакого значения. В своих ответах на вопросник секретариата органы по вопросам конкуренции определили следующие цели.

12. В Украине расстановка приоритетов позволяет обеспечивать надлежащую координацию структурных отделов Антимонопольного комитета и работу территориальных отделений. Это, в свою очередь, ведет к достижению общих целей политики в области конкуренции, повышая эффективность работы Комитета и обеспечивая оптимальное распределение ресурсов. Во Франции расстановка приоритетов позволяет Управлению по вопросам конкуренции определять свое место в экономике и обществе в целом. Например, отраслевые расследования позволяют Управлению составлять общее представление о действии конкуренции на тех или иных рынках и выявлять потенциальные источники роста и инноваций.

13. В Южной Африке расстановка приоритетов ориентирована на виды деятельности, которые оказывают серьезное воздействие на благосостояние населения. Кроме того, отмечалось, что определение приоритетов позволяет значи-

тельно ослаблять внутреннюю нагрузку и повышать производительность³. Вследствие этого установление приоритетов считается эффективным средством, позволяющим действенным образом использовать ограниченные ресурсы и защищать систему рыночной экономики. В Индонезии установка приоритетов рассматривается как средство максимально эффективного оказания государственных услуг. На Маврикии расстановка приоритетов имеет решающее значение, поскольку она помогает предотвратить излишнее распыление ресурсов Комиссии по вопросам конкуренции, которое привело бы к увеличению количества докладов при одновременном ухудшении их качества. Установление приоритетов Комиссии по вопросам конкуренции Сербии имеет важное значение, поскольку число ее сотрудников ограничено и она стремится обеспечить выполнение задач защиты конкуренции при минимальных издержках.

С. Полномочия органов по вопросам конкуренции и процесс расстановки приоритетов

14. Полномочия органов по вопросам конкуренции по расстановке приоритетов и распределению ресурсов варьируются в зависимости от мандата, определяемого законом о конкуренции, степени последовательности и предсказуемости, а также влияния задач, установленных законом, и четкости их определения.

15. Установление приоритетов может быть определено законом и может представлять собой правовую обязанность, как это имеет место, в частности, в случае Индии, Индонезии, Малайзии, Монголии, Сербии, Турции и Украины⁴. Приоритеты могут также официально устанавливаться в рамках стратегического планирования соответствующего органа, как в случае Федеральной торговой комиссии Соединенных Штатов Америки (ФТК) и Управления по вопросам добросовестной конкуренции Соединенного Королевства Великобритании и Северной Ирландии (УДК).

16. ФТК сообщает, что в Соединенных Штатах Америки помимо внутренних процессов планирования на одном из уровней требуется стратегическое планирование, поскольку в стране существует требование ко всем государственным органам сообщать о своих задачах и показателях работы в соответствии с Законом о работе государственных органов и ее результатах. ФТК устраняет проблемы, выявленные ею на рынке, при помощи сочетания правоприменительных мер, пропаганды конкуренции, а также исследований отраслей и политики в зависимости от ситуации. Упомянутые исследования входят в более широкий круг вопросов изучения политики в области конкуренции и ее разработки в целях информирования самой Комиссии и соответствующих заинтересованных сторон о том, насколько удовлетворительно функционируют рынки и какие препятствия существуют на пути конкуренции.

17. Среди прочих Бразилия, Испания, Колумбия и Коста-Рика сообщили, что приоритеты согласовываются и устанавливаются на неофициальной основе, и ежегодно доводятся до сведения сотрудников органа по вопросам конкуренции. Эти страны сообщили также, что в них существует та или иная форма установления приоритетов, как и следует ожидать в обстановке ограниченности ресур-

³ OECD (2013). Competition and poverty reduction. Competition and poverty reduction. Contribution from South Africa to the Global Forum on Competition. DAF/COMP/GF/WD(2013)23. Paris. 22 January.

⁴ Ответы органов по вопросам конкуренции на вопросники в рамках обследования ЮНКТАД, проводившегося с декабря 2012 года по февраль 2013 года.

сов и (в теории) неограниченного спроса на необходимые меры⁵. В случае Колумбии приоритеты определяются в рамках стратегического плана, поскольку орган, ведающий вопросами конкуренции, обладает более широким портфелем мандатов. В то же время в случае Коста-Рики, где соответствующий орган находится в одном из министерств, но подотчетен одновременно этому министерству и Комиссии по вопросам конкуренции, установление приоритетов представляет собой более сложный процесс и может страдать от конфликтов между задачами, устанавливаемыми упомянутыми двумя структурами.

18. Некоторые органы по вопросам конкуренции сообщили, что в их ведомствах приоритеты устанавливает руководство (глава соответствующего органа и/или его правление). В некоторых других органах, например в УДК, окончательные решения принимает руководство, но лишь после обстоятельных обсуждений с персоналом. В Бразилии (*Secretaria de Direito Econômico*), Испании, Мексике, Перу и Соединенных Штатах Америки (Министерство юстиции) приоритеты устанавливаются при непосредственном участии сотрудников. В целом обследование ЮНКТАД свидетельствует о том, что расстановка приоритетов никогда не осуществляется одним лицом; все ведомства, ответившие на вопросник, сообщили, что в данном процессе существует та или иная форма коллективных консультаций или коллективного принятия решений.

19. Процессы принятия решений о том, уделять ли первоочередное внимание какому-либо конкретному проекту или виду деятельности, в различных органах варьируются. Кроме того, следует отметить ряд факторов, учитываемых органами по вопросам конкуренции при принятии решений в вопросах расстановки приоритетов⁶:

- a) чем определяется процесс расстановки приоритетов?
- b) каков надлежащий масштаб процесса расстановки приоритетов данного органа? Следует ли связывать данный процесс с планированием по отделам или же он должен носить общеведомственный характер?
- c) должен ли процесс расстановки приоритетов быть централизован в рамках органа по вопросам конкуренции? Например, следует ли создавать в структуре данного органа исследовательскую группу или коллегия для надзора за этим процессом?
- d) следует ли определить конкретные процедуры для разработки критериев расстановки приоритетов? Или же установление приоритетов может носить менее формальный характер? Например, следует ли экономическому отделу играть ведущую роль в определении проблем, а в других отделах проводить лишь собрания специальных групп для рассмотрения данных проблем, но не для вынесения предложений главе учреждения?

D. Критерии расстановки приоритетов

20. На практике приоритеты в различных юрисдикциях устанавливаются по-разному. Некоторые органы по вопросам конкуренции выбирают области, на которых они сосредоточивают свое внимание в течение какого-то определенно-

⁵ Ответы на вопросник в рамках обследования ЮНКТАД, полученные от Бразилии, Колумбии и Коста-Рики.

⁶ ICN (2010). *Strategic planning and prioritization*. В *Agency Effectiveness Handbook*. ICN. Имеется по адресу <http://www.internationalcompetitionnetwork.org/uploads/library/doc744.pdf> (последнее посещение 22 апреля 2013 года).

го срока (который может варьироваться от одного года до пяти лет), другие же воплощают установленные приоритеты в конкретные и более измеримые задачи, которые следует выполнить, либо в конкретные меры, которые следует принять. 29 из 40 органов по вопросам конкуренции, устанавливающих приоритеты, обнародуют их в своем ежегодном докладе либо в других изданиях, речах и выступлениях представителей.

21. Определение приоритетности вопросов и жалоб на основе их значения для экономики или важности создаваемого ими прецедента представляет собой один из критериев, используемых рядом органов по вопросам конкуренции. Здесь требуется определенная степень дискреционных полномочий соответствующих ведомств. Например, Комиссия по вопросам конкуренции Маврикия сообщила, что она регулярно рассматривает все жалобы на предмет выявления потенциальных нарушений закона. Если все обвинения подтверждаются, то данное ведомство запрашивает дополнительную информацию перед тем, как принять решение о действиях в каждом конкретном случае.

22. В то же время степень дискреционных полномочий таких ведомств может быть ограничена законом. Например, в соответствии с положениями Закона о конкуренции в Индии Комиссия по вопросам конкуренции обязана рассматривать все жалобы и не имеет полномочий по определению приоритетности рассмотрения таких жалоб⁷. Аналогичным образом в Индонезии антимонопольное ведомство Komisi Pengawas Persaingan Usaha (КППУ) концентрирует свои усилия на четырех секторах, которые оказывают наибольшее влияние, а именно: а) секторах, тесно связанных с образом жизни общества; б) сильно сконцентрированных предприятиях; в) рынках, на которых цены могут быть весьма болезненным вопросом; г) государственной инфраструктуре и услугах. Определяющие факторы зависят от значения данного рынка для экономики в целом и от наличия кадровых ресурсов в КППУ для расследования соответствующих дел.

23. В Республике Корея первоочередное внимание уделяется искоренению картелей. В том же духе в число основных функций Комиссии по добросовестной торговле (ККДТ) страны входят санкции за злоупотребление господствующим положением на рынке и за недобросовестную торговую практику, наносящую ущерб повседневной жизни населения. Кроме того, ККДТ занимается содействием формированию рыночной среды, благоприятствующей предприятиям и потребителям.

24. В Германии подход антимонопольного ведомства (Bundeskartellamt) заключается в установлении приоритетов и управлении ресурсами на основе "специализации". Стратегические приоритеты определяются руководством данного ведомства, а задача определения оперативных приоритетов возлагается на его подразделения.

25. Комиссия по вопросам конкуренции Южной Африки действует на основе многолетнего плана и сосредоточивает свои ресурсы на отраслях, производящих товары и услуги, на которые приходится значительная часть расходов бед-

⁷ В случае Индии статутные обязанности, изложенные в Законе о конкуренции 2002 года, в достаточной мере определяют задачи и цели Комиссии Индии по вопросам конкуренции. Данные статутные мандаты учитываются при определении приоритетов. В то же время Комиссия имеет дискреционные полномочия по определению приоритетности расследований *ex officio (suo moto)*. Комиссия в основном занимается вопросами конкуренции, связанными с картелями в основных отраслях экономики, а также ситуациями, оказывающими наибольшее влияние на рядовых граждан.

нейших домашних хозяйств, а также на тех отраслях, которые определены правительством как важные для создания рабочих мест и обеспечения услуг инфраструктуры. Основопологающая задача сокращения масштабов бедности также отражается в режиме оценки слияний, который включает в себя положения об общественных интересах, направляющие внимание Комиссии на факторы, оказывающие влияние на проблемы бедности и развития, включая занятость и развитие малых предприятий.

26. В Турции установлена статутная обязанность реагировать на все жалобы и уведомления. Поэтому турецкий орган по вопросам конкуренции (ТОК) не обладает дискреционными полномочиями в случаях, когда подаются жалобы. Большинство разбирательств ТОК инициируется по жалобам. Вследствие такого положения с точки зрения правоприменения соответствующее ведомство Турции не обладает большими возможностями для расстановки приоритетов. В то же время в сфере пропаганды ТОК может устанавливать цели и приоритеты более свободно. В целом ТОК устанавливает свои приоритеты в соответствии со стратегическим планом и ежегодными планами работы, которые готовятся недавно учрежденным Департаментом по стратегии, регулированию и бюджету, и дорабатываются высшим руководством и Советом по вопросам конкуренции.

27. При установлении своих приоритетов антимонопольные ведомства, как правило, используют три критерия: во-первых, связан ли тот или иной проект/вид деятельности с потенциальным воздействием на благосостояние потребителей или на экономику; во-вторых, относится ли данный проект/вид деятельности к одному из ключевых секторов экономики; и, в-третьих, учитываются ли факторы, связанные с институциональными и процедурными соображениями.

28. В Перу Национальный институт защиты конкуренции и охраны интеллектуальной собственности *ex officio* определяет приоритетность расследований на основе вероятности получения финансирования и степени воздействия на экономику. Антимонопольный комитет Украины при установлении приоритетов принимает во внимание три основных критерия: во-первых, необходимость укрепления некоторых областей правоприменительной практики Комитета; во-вторых, выявление определенных функциональных проблем на рынке тех или иных товаров в Украине; и, в-третьих, указания руководства страны.

29. В Соединенных Штатах Америки Министерство юстиции применяет свои дискреционные полномочия для рассмотрения вероятности обнаружения нарушений и значения тех или иных вопросов. Процесс определения того, какие именно вопросы имеют большое значение, отличается гибким индивидуальным анализом, который связан с учетом ряда факторов, включая объем соответствующей коммерческой деятельности, географический район, на который оказывается воздействие, воздействие самого расследования, воздействие данного поведения на федеральное правительство и, в случае уголовных расследований, степень виновности участников сговора и потенциальное сдерживающее воздействие.

30. При расстановке приоритетов УДК Соединенного Королевства⁸ учитываются следующие факторы: прямое и косвенное воздействие на благосостояние потребителей на рынке или в отрасли, где планируются меры вмешательства; стратегическое значение соответствующей работы; риски (вероятность успеш-

⁸ См. веб-сайт УДК: www.oft.gov.uk.

ного исхода); последствия правоприменительной или информационно-пропагандистской работы с точки зрения ресурсов.

31. Во Франции для установления приоритетов используются следующие основные критерии: во-первых, вероятный исход дела для органа по вопросам конкуренции, потребителей, предприятий, а также для органов Европейского союза и международного сообщества, ведающих вопросами конкуренции; во-вторых, соотношение издержек и выгод, включая воздействие на рынок (стимулирование соблюдения установленного режима на основе правоприменительных сдерживающих мер либо за счет пропаганды) и нерыночное воздействие (например, руководство, связь); в-третьих, стратегическое значение соответствующей отрасли для французской или европейской экономики; в-четвертых, соответствие более широкому портфелю инициатив и прошлой деятельности органа по вопросам конкуренции; в-пятых, сбор информации на основе официальных или неофициальных жалоб; в-шестых, ожидания общественности (включая парламент, правительство, потребителей и другие заинтересованные стороны, в том числе отраслевые регулирующие органы).

32. На Маврикии приоритеты устанавливаются на основе неформального и несистематического процесса, связанного с обсуждениями на уровне высшего руководства в ходе ежемесячных совещаний, на которых принимаются решения о том, какие вопросы следует рассматривать.

33. В целом преимущества применения критериев расстановки приоритетов заключаются в следующем:

- a) преимущества политики в области конкуренции создают объективные основания для определения приоритетности различных проектов;
- b) расстановки приоритетов способствует обоснованию различных видов деятельности соответствующего органа, обеспечивая четкие и внятные рамки – в отличие от подразумеваемых эмпирических правил – для принятия решений по приоритетам;
- c) использование критериев, как представляется, особенно полезно для малых органов по вопросам конкуренции при распределении их ресурсов.

II. Методы расстановки приоритетов соответствующими органами определяются организационным устройством

34. Жизненный цикл "стандартного" органа по вопросам конкуренции (см. ниже) носит сложный характер. Методы, используемые соответствующими ведомствами для расстановки приоритетов и распределения ресурсов в течение их жизненного цикла, определяются как внешними факторами, так и их организационным устройством.

35. Одним из важных внешних факторов является организационное устройство соответствующих органов. В этом смысле существует три вида моделей таких органов⁹:

⁹ См. Fox EM and Trebilcock MJ (2013). *The Design of Competition Law Institutions: Global Norms, Local Choices*. См. также ЮНКТАД (различные годы). *Типовой закон о конкуренции*, издание Организации Объединенных Наций (TD/RBP/CONF.7/8 и более поздние варианты отдельных разделов). Нью-Йорк и Женева.

а) интегрированная институциональная модель, т.е. режим, при котором орган по вопросам конкуренции наделен полномочиями как на проведение расследований, так и на принятие решений, имеющих силу решений судов, с правом обжалования в общих или специализированных апелляционных органах;

б) двухъярусная судебная модель, в рамках которой орган по вопросам конкуренции уполномочен проводить расследования, но правоприменительные решения принимаются судами общей юрисдикции;

с) двухъярусная институциональная модель, которая может предусматривать режим, когда ведомство по вопросам конкуренции имеет полномочия лишь на расследование дел, а затем передает их в специализированные суды по вопросам конкуренции.

36. Организационное устройство, полномочия и функционирование органов по вопросам конкуренции и то, как эти вопросы проработаны, определяют степень свободы и ту степень, в какой орган по вопросам конкуренции может устанавливать свои приоритеты и использовать ресурсы для выполнения своих задач. На формирование стратегий, включая расстановку приоритетов и связанные с нею процессы, оказывают влияние пять важнейших характеристик организационного устройства, которые заключаются в следующем: независимость, правоприменительные полномочия, подотчетность, прозрачность и портфель соответствующего органа (сотрудничество с другими ведомствами при формировании портфеля видов деятельности).

A. Критерии результативности работы органов по вопросам конкуренции, расстановка приоритетов и распределение ресурсов

1. Независимость и расстановка приоритетов

37. Независимость органа по вопросам конкуренции представляет собой важнейший вопрос, поскольку именно она обеспечивает свободу расстановки приоритетов и любых решений, принимаемых органом по вопросам конкуренции, от влияния политических и деловых кругов. Независимость можно подразделить на три категории: а) независимость при принятии решений; б) бюджетная независимость; с) расстановка приоритетов и распределение ресурсов. По данным обследования ЮНКТАД, хотя все больше и больше органов по вопросам конкуренции обретают независимость от влияния политических и деловых кругов во всех аспектах своей работы, концепция независимости все же относительна. Например, орган по вопросам конкуренции Маврикия сообщил, что при установлении своих приоритетов он не учитывает политику правительства в других областях, а индонезийское КППУ сообщило, что при установлении приоритетов оно должно учитывать другие направления политики правительства таким образом, чтобы политика в области конкуренции проводилась в жизнь в гармонии с другими направлениями политики правительства. Аналогична и ситуация в Украине: Антимонопольный комитет представляет собой государственный орган исполнительной власти, имеющий особый статус. В силу этого политика правительства в области предпринимательства, антitrustовского регулирования, развития конкуренции и структуры рынка в значительной степени влияет на установление приоритетов Антимонопольным комитетом.

38. Таким образом, независимость и самостоятельность – понятия относительные. Органы по вопросам конкуренции подлежат надзору со стороны правительства, а их решения подлежат рассмотрению судебными органами. В этом смысле независимость в данном контексте означает, что соответствующий орган может быть самостоятельным при составлении планов, т.е. расстановка приоритетов, и принятии решений по вопросам конкуренции, но в то же время он остается подотчетным в вопросах, связанных с его действиями, результатами работы и использованием дефицитных ресурсов (см. ниже).

39. В таблице ниже показаны взаимосвязи между пятью критериями результативности и эффективности соответствующих органов и степенью свободы при расстановке приоритетов и распределении ресурсов.

Критерии результативности работы органов по вопросам конкуренции и расстановка приоритетов

<i>Критерии эффективности</i>	<i>Расстановка приоритетов и распределение ресурсов</i>
Независимость	Обеспечивает высокую степень свободы
Правоприменительные полномочия	Определяют сферу применения закона и, косвенным образом, установление приоритетов
Прозрачность	Требует распространения информации о приоритетах и распределении ресурсов
Подотчетность	Ограничивает степень свободы
Портфель ведомства	Обеспечивает высокую степень свободы и требует координации с другими учреждениями

Источник: собственная разработка секретариата ЮНКТАД.

2. Правоприменительные полномочия и расстановка приоритетов

40. Лучше всего суть данного раздела можно передать выражением "орган по вопросам конкуренции не должен быть беззубым". Орган по вопросам конкуренции, имеющий ограниченные правоприменительные полномочия, вряд ли будет устанавливать и реализовывать такие важные приоритеты, как борьба с картелями. В то же время, хотя большинство органов по вопросам конкуренции обладают правоприменительными полномочиями, такие полномочия весьма различны по своему объему и применению. Например, орган по вопросам конкуренции Колумбии уполномочен проводить расследования и налагать санкции на соответствующие стороны, а Совет по вопросам конкуренции Марокко не обладает полномочиями возбуждать расследования¹⁰. В Коста-Рике полномочия на проведение расследований переданы Группе по техническим услугам, а полномочия на принятие решений, имеющих силу судебных, остаются в руках соответствующей Комиссии. В случае Чили полномочия проводить расследования и применять санкции возложены на два различных ведомства: Национальную прокуратуру по хозяйственным вопросам (Fiscalía Nacional Económica) и Трибунал по вопросам конкуренции.

¹⁰ В новом проекте закона о конкуренции предусмотрен полный объем полномочий для органа по вопросам конкуренции.

3. Подотчетность и расстановка приоритетов

41. Подотчетность является частью системы сдержек и противовесов, связанной с независимостью органа по вопросам конкуренции, и вынуждает такой орган сосредоточивать внимание в своей работе на осуществлении мандата и деятельности, которая направлена на благо потребителя и предприятий, а также отчитываться о такой деятельности. Соответствующие органы подотчетны в вопросах использования своих кадровых и финансовых ресурсов, а также в вопросах, связанных с последствиями их действий. В той мере, в какой органы по вопросам конкуренции учитывают эти элементы, аспекты подотчетности и расстановки приоритетов создают эффект синергизма.

4. Прозрачность и расстановка приоритетов

42. Еще одной темой, тесно связанной с вышеуказанными факторами, является прозрачность, когда решения, их мотивы и политика органов по конкуренции подлежат обнародованию. Это помогает общественности лучше понять порядок установления приоритетности задач органа по конкуренции и намерения таких органов относительно методов правоприменения.

43. Как отмечалось выше, органы по вопросам конкуренции обычно сообщают о своих приоритетах и действиях в начале каждого периода осуществления. Такие сообщения являются жизненно важным элементом пропаганды режима конкуренции и повышают прозрачность. Сообщая предприятиям, потребителям, регулирующим органам и правительственным ведомствам о том, как орган по вопросам конкуренции намерен применять закон и на какой отрасли или отраслях он намерен сосредоточить свое внимание, он укрепляет свою легитимность и содействует достижению общего понимания закона и тех благ, которые такой орган может принести.

44. Кроме того, эффективная связь является неотъемлемой чертой процесса расстановки приоритетов, поскольку она позволяет руководству и персоналу понять приоритеты ведомства, используемые критерии при выборе приоритетов и причины, по которым осуществляемые проекты имеют приоритетный статус. Преимущества эффективной связи, как правило, включают укрепление лояльности персонала, усиление целенаправленности и улучшение организации проектов, а также повышение качества результатов работы.

5. Портфель проектов органа по вопросам конкуренции

45. Как отмечалось выше в разделе, посвященном целям расстановки приоритетов, органы по вопросам конкуренции часто сами формируют портфель проектов, включая, в частности, укрепление организации, пропаганду, рыночные расследования, акцент на картелях, мошенничестве при торгах, антиконкурентных слияниях и т.п. Проблема решения столь многих задач требует правильного установления приоритетов с учетом ряда критериев, о которых говорилось выше, в частности результативности работы органа по вопросам конкуренции и тех благ, которые она приносит потребителям и предприятиям.

46. Один из основных вызовов заключается в сотрудничестве с другими государственными ведомствами и отраслевыми регулирующими органами в тех областях, где наблюдается пересечение полномочий и где соображениям конкуренции может не уделяться первоочередного внимания. Опыт наиболее зрелых органов по вопросам конкуренции свидетельствует о том, что первоочередное внимание уделяется диалогу, координации и распределению мер вмешательства.

В. Внешние факторы, оказывающие влияние на расстановку приоритетов и распределение ресурсов

47. На расстановку приоритетов и распределение ресурсов органами по вопросам конкуренции могут оказывать влияние внешние факторы, включая:

а) положение, когда законодательство и политика в области конкуренции не относятся к историческим или традиционным ценностям того или иного общества, и первоочередное внимание в связи с этим следует уделять разъяснению преимуществ конкуренции и задач органа по вопросам конкуренции, чтобы обеспечить поддержку со стороны общества в целом;

б) в условиях отсутствия навыков эффективного проведения политики в области конкуренции органам по вопросам конкуренции приходится применять специальные стратегии для привлечения специалистов, имеющих необходимую квалификацию (см. ниже);

с) если для данного общества характерны доминирующие фирмы и олигопольные структуры, эффективная работа органа по поощрению конкуренции вполне может столкнуться с политической оппозицией; возможно, придется разработать специальные стратегии, препятствующие урезанию бюджета, во избежание лоббирования в парламенте и органах исполнительной власти.

III. Эффективное использование ресурсов для выполнения приоритетных задач

48. Выбор приоритетов органами по вопросам конкуренции может быть основан на различных критериях и источниках информации, однако существует один ключевой фактор, который ограничивает возможности органов по вопросам конкуренции в деле выбора того или иного подхода, – кадровые и финансовые ресурсы.

49. Данная проблема еще более серьезна для молодых ведомств по вопросам конкуренции в развивающихся странах, где кадровые и финансовые ресурсы чрезвычайно ограничены. Это свидетельствует о важном значении правильного использования дефицитных ресурсов и повышения эффективности и действенности соответствующих ведомств.

50. В силу этого органам по вопросам конкуренции необходимо сосредоточивать свое внимание на наиболее необходимых мерах и/или на мерах, которые с наибольшей вероятностью обеспечат наибольшую отдачу. Как логичное следствие правильной работы по расстановке приоритетов эффективный орган по вопросам конкуренции выполняет свои задачи, разрабатывая стратегии и процедуры, позволяющие упрощать такие процессы, как проверка слияний, наем и удержание кадров, обладающих оптимальным набором навыков, а также при помощи выделения ресурсов на осуществление таких приоритетных задач. Кроме того, распределение ресурсов связано не только с расстановкой приоритетов (т.е. с тем, какие именно действия в области пропаганды и правоприменения осуществляются, а какие – нет), но и с распределением персонала, выполняющего различные роли, с учетом мотивации и продвижения сотрудников по службе.

А. Наем и удержание персонала

51. Наиболее ценным активом органа по вопросам конкуренции является его персонал. Для многих новых органов по вопросам конкуренции существуют проблемы с наймом и удержанием высококвалифицированного персонала в силу бюджетных ограничений и отсутствия экспертов по антитрестовским вопросам. Многие молодые органы по вопросам конкуренции нуждаются в высококвалифицированных сотрудниках, но при этом не способны конкурировать с частным сектором по уровню заработной платы. Кроме того, несколько новых органов в данной области входят в состав министерств, сотрудники которых набираются на основе процедур найма гражданских служащих, что ограничивает свободу таких органов в подборе надлежащих кадров и их удержании. Новые органы по вопросам конкуренции выходят из такого положения, обеспечивая мотивацию и удержание сотрудников при помощи таких альтернативных стимулов, как высококачественное обучение, возможность заниматься научной работой и более привлекательный баланс между работой и личной жизнью. Подготовка по таким дисциплинам, как управление проектами, процессуальные нормы, коммуникационная деятельность и методы информационно-пропагандистской работы, может успешно дополнять теоретическую подготовку юристов и экономистов, которые преобладают среди сотрудников многих таких органов.

52. Кроме того, опыт показывает, что существует необходимость в том, чтобы управления людских ресурсов в органах по вопросам конкуренции разрабатывали программы удержания знаний, которыми обладают сотрудники. Такие стратегии управления знаниями позволяют сохранить наиболее ценный актив органов по вопросам конкуренции – их сотрудников. Подобные стратегии должны, в частности, учитывать следующие аспекты:

- a) Какие области знаний имеют решающее значение для будущей успешной деятельности организации?
- b) Какие из них представляют наибольшую ценность?
- c) Какие знания, вероятнее всего, можно утратить в результате сокращения и текучести кадров?
- d) Что легко можно заменить в случае утраты, а что является незаменимым?

53. Усилия по удержанию знаний следует сосредоточить на самых незаменимых областях знаний, уязвимых для высокой текучести кадров. Важно точно определить те знания, которыми обладает отдельное лицо, и соответствующим образом классифицировать их при содействии этого лица и вкладе со стороны коллег. Знания могут быть кодифицированы с помощью информационно-коммуникационной технологии (ИКТ) или ручных систем, обеспечивающих хранение и рассмотрение знаний и позволяющих их многократно использовать. Указанные системы должны обеспечивать управление институциональной памятью организации. Для органов по вопросам конкуренции со значительными финансовыми ресурсами инвестирование в систему ИКТ, которая позволяет хранить и многократно использовать знания, имеет решающее значение. Органы по вопросам конкуренции, не имеющие широких финансовых возможностей, могут использовать простые базы данных для управления знаниями и обмена ими, включая, например, подготовку пособий и ведение реестров, создание центров документации и использование Интернета. Во вставке ниже при-

водятся некоторые примеры удержания знаний при помощи систем управления и обмена знаниями.

Отдельные примеры удержания знаний при помощи систем управления и обмена знаниями

ККСТ и Комиссия по вопросам конкуренции Южной Африки располагают основанными на ИКТ системами управления знаниями, которые обеспечивают регистрацию, оценку, накопление знаний и обмен ими. В случае ККСТ оценка знаний производится младшим консультативным советом, который анализирует качество регистрируемых знаний, их актуальность, полезность и креативность. Затем зарегистрированные знания классифицируются и размещаются по категориям на "карте знаний", включенной в систему управления знаниями, и регулярно обновляются. Данный процесс называется накоплением знаний. Таким образом, сотрудники могут получить доступ к приобретенным организацией знаниям, которые им необходимы.

Источник: ЮНКТАД (2012 год). Управление знаниями и людскими ресурсами как средство эффективного обеспечения исполнения законов о конкуренции.
TD/B/C.I/CLP/15/Rev.1. Женева, 22 июня.

54. Как отмечалось выше, одно из преимуществ административной независимости заключается в том, что управление людскими ресурсами может также предусматривать установление привлекательных ставок оплаты труда и вознаграждения. Системы поощрения служат свидетельством того, что организация ценит и определяет деятельность своих сотрудников. Например, важно поощрять и признавать деятельность по обмену знаниями. Посредством вознаграждения дается ответ на всеобщий вопрос: "А мне-то что от этого?". Такие системы помогают также донести мысль о том, что реально важно для организации. Сотрудников следует вознаграждать за обмен знаниями, а подразделения следует вознаграждать за стимулирование сотрудничества. Организации, использующие передовые виды практики, рассматривают вознаграждение или поощрение в качестве метода признания ценности обмена знаниями, должной оценки вклада, который вносят сотрудники, и повышения чувства осознанности коллективной работы.

55. Например, ККСТ применяет систему поощрения для поддержания эффективности своей системы управления знаниями посредством регистрации, оценки, накопления знаний и обмена ими. Система поощрения разработана в форме "программы начисления миль за знания", в рамках которой "мили" начисляются с учетом количества регистрационных операций, ссылок, оценок и комментариев. В конце каждого года в зависимости от накопленных сотрудниками "милей" они получают денежное или неденежное вознаграждение. ККСТ проводит также "конкурс знаний", когда в течение ограниченного периода времени каждый сотрудник предоставляет какую-либо одну единицу знаний. Вся информация оценивается, и сотрудникам, выбранным в качестве генераторов выдающихся знаний, присуждается награда.

В. Упрощение процедур в целях оптимизации использования ресурсов

56. Оценка текущего процесса работы позволяет органам по вопросам конкуренции выявлять в своих системах недостатки или несоответствия. Выявляя

элементы избыточности в своем процессе, такие органы могут устранять их, не поступаясь при этом качеством самого процесса. Эксперименты с упрощенной процедурой позволяют отрабатывать изменения в реальных ситуациях и определять эффективность новой процедуры. Выполнение конкретной задачи по-старому и по-новому для сравнения времени, затрачиваемого на решение задачи, и полученных результатов, а также в целях устранения недостатков или дальнейшего упрощения процедуры, позволяет более эффективно использовать как время, так и ресурсы.

C. Извлечение уроков из правоприменительной практики других юрисдикций

57. Один из методов приобретения полезных знаний в области законодательства по вопросам конкуренции и его применения заключается в изучении существующей практики правоприменения как более зрелых, так и более молодых органов по вопросам конкуренции и судов высших инстанций. Некоторые элементы знаний, которые можно получить благодаря изучению различных толкований принципов конкуренции, выработке соответствующих мер правовой защиты и санкций, могут быть полезными для молодых органов по вопросам конкуренции, когда они впервые рассматривают подобные дела. Однако такое изучение опыта не должно подразумевать прямого применения этих толкований и подходов новыми органами по вопросам конкуренции, поскольку разные законы отражают разные задачи и разные правовые и административные традиции различных стран. В то же время приобретенные знания могут иметь большую ценность, поскольку они позволяют избежать ошибок и рачительно расходовать ресурсы на рассмотрение дел.

D. Влияние ресурсов на расстановку приоритетов

58. Трудно представить себе, что орган по вопросам конкуренции может определять приоритеты, не располагая достаточными ресурсами. И действительно, судя по ответам на вопросник ЮНКТАД, несколько органов по вопросам конкуренции сталкиваются с проблемами при реализации своих планов работы в силу ограниченности ресурсов и неопределенности в вопросе о бюджетных ассигнованиях, особенно в периоды экономических трудностей. Одно из ведомств сообщило, что в 2013 году договорный статус его сотрудников был понижен, а функции его технического секретариата придется взять на себя одному из министерств.

59. Хотя с бюджетными проблемами сталкиваются все ведомства, перед новыми органами по вопросам конкуренции возникают наибольшие трудности при применении законов о конкуренции именно там, где это более всего необходимо и где страны отстают в деле налаживания эффективного функционирования рынков.

60. Помимо правового статута, эффективность органа по вопросам конкуренции зависит от имеющихся в его распоряжении кадровых и финансовых ресурсов. Действительно, для эффективного выполнения своих задач орган по вопросам конкуренции нуждается в достаточных финансовых ресурсах для найма и удержания высококвалифицированных кадров. Отсутствие необходимых бюджетных ресурсов и квалифицированных кадров может подрывать результативность и эффективность таких органов.

61. В Индонезии выделение людских ресурсов и установление приоритетов являются первоочередными задачами КППУ в силу большого числа жалоб. Решение проблемы включало в себя принятие нового постановления (№ 2/2008), касающегося полномочий секретариата этого органа в области рассмотрения дел. Данным постановлением был определен мандат на уделение первоочередного внимания делам о мошенничестве на торгах (на сумму до 10 млрд. рупий) без надзора со стороны членов комиссии, а также на выделение сотрудников секретариата для выполнения подобных задач, пока члены комиссии занимаются вынесением судебных решений. Второе постановление по КППУ (№ 1/2012) содержит дальнейшие указания по расстановке приоритетов и распределению ресурсов. В процессе микроуправления в целях обеспечения более эффективного распределения ресурсов КППУ учитывает и такие внутренние факторы, как характеристики персонала, а также сотрудничество с регулируемыми органами и полицией.

62. Некоторые ведомства сообщили, что расстановка приоритетов и распределение ресурсов должны занимать одно из главных мест в их работе. В то же время жесткое установление приоритетов может иметь и отрицательные последствия, особенно когда оно не отличается гибкостью и может приводить к ослаблению правоприменения. Например, установление приоритетов может привести к тому, что соответствующий орган объявляет о своем намерении сосредоточить внимание на крупных делах с низким риском в отраслях, связанных с розничной продукцией, в результате чего орган перейдет в режим ожидания по делам, попадающим в желаемую категорию приоритизации и отличающимся низким риском, вместо того чтобы просто рассматривать жалобы по делам, связанным с нарушениями закона о конкуренции, и вести расследования на такой основе. Ослабление правоприменения в результате установления приоритетов – риск реальный. В свете этого один из подходов к расстановке приоритетов может заключаться в выделении ресурсов на другие сферы деятельности. Например, до установления приоритетов какой-либо орган по вопросам конкуренции может заметить, что его расследования ведутся, грубо говоря, по трем направлениям: на треть – по делам о слияниях, на треть – по делам о злоупотреблениях и на треть – по делам о картелях. Орган может прийти к выводу о том, что такое распределение ресурсов разумно, но и в этом случае сохраняются немалые возможности для полезной расстановки приоритетов в рамках распределения ресурсов. Данный пример можно проиллюстрировать следующей цитатой¹¹:

"Один из сценариев может заключаться примерно в следующем: дела о картелях требуют больше ресурсов, и поэтому на них будет выделено, скажем, 45% ресурсов. Дела о слияниях требуют скорейшего, даже немедленного разрешения, скажем, по закону, а дела о злоупотреблениях разбираются с различной скоростью, поэтому мы объединим персонал, занимающийся обоими этими видами дел (как при реорганизации Генерального директората по вопросам конкуренции ЕС, ГД КОНК, в 2003 году). Одновременно следует помнить, что информационно-пропагандистская деятельность имеет важное значение, и выгоды от нее могут существенным образом превышать издержки. Поэтому мы будем сохранять ресурсы, выделяемые на информационно-пропагандистскую деятельность в пределах, допустимых парламентом. В результате мы можем выделять 10% ресурсов на информационно-пропагандистскую деятель-

¹¹ Беседа с г-ном Шоном Эннисом, бывшим исполнительным директором Комиссии по вопросам конкуренции Маврикия.

ность, и посредством вычитания получаем 45% на совместную область слияний/злоупотреблений".

63. Во Франции парламент утверждает бюджет Управления по вопросам конкуренции в рамках общей бюджетной программы (включая применение анти-монопольного законодательства, регулирование рынков в целях защиты конкуренции, экономическую защиту потребителей и их безопасность) и дает общую оценку работе Управления. В рамках управления людскими ресурсами Генеральный докладчик выделяет приоритетные дела и устанавливает цели по проведению расследований *ex-officio*. В этой связи ведется стратегическое планирование, имеющее последствия для коллективного и индивидуального вознаграждения сотрудников в зависимости от оценки их деятельности.

64. В Республике Корея ККСТ распределяет ресурсы на меры вмешательства в рыночную деятельность в соответствии со своими приоритетами, которые определяются ежегодно с учетом экономических условий в стране и за рубежом, изменений в структуре рынка, потребностей населения в целом и т.п. Эти ежегодные планы обнародуются. ККСТ имеет пять региональных отделений, и региональные проблемы могут носить иной характер, чем проблемы общенациональные. В отличие от применения законодательства о конкуренции, затрагивающего промышленность всей страны, региональные проблемы часто связаны со спорами между частными сторонами, например в отношении практики многоуровневого маркетинга и похоронного страхования. По этой причине региональные отделения выделяют больше ресурсов на борьбу с недобросовестной торговой практикой, а не на дела о злоупотреблении господствующим положением или о контроле за слияниями, хотя они и поддерживают правоприменительную деятельность головного учреждения. На основе системы, изложенной в разделе А, и внутренних/внешних систем оценки ККСТ в первую очередь выделяет свои ресурсы в области правоприменения на области, чреватые высоким риском подрыва конкурентоспособности предприятий и благосостояния потребителей. В случае возникновения каких-либо неожиданных требований стратегического характера ККСТ действует гибко в зависимости от ситуации. Что касается ее бюджета, то ККСТ консультируется с Министерством планирования и финансов и готовит пятилетний план финансового управления к апрелю каждого года. В рамках пятилетнего среднесрочного плана на правительственном уровне определяются ежегодные бюджеты, что сопровождается внесением дальнейших коррективов в зависимости от приоритетов деятельности. Национальное собрание Республики Корея затем утверждает эти планы на следующий год в ходе своих очередных сентябрьских сессий. В случае изменения приоритетов политики ККСТ проводит анализ организационной эффективности и эффективности работы сотрудников и вносит поправки в соответствующие правила, например в отношении организации работы, на основе консультаций с Министерством государственной администрации и безопасности, с тем чтобы сохранять оптимальность своей системы управления кадрами.

65. В Германии оптимальное определение приоритетов с точки зрения эффективного использования ресурсов, снижения рисков и защиты благосостояния общества нередко различается в зависимости от отрасли. В силу этого ответственность за расстановку приоритетов возложена на соответствующие подразделения, которые обладают конкретными знаниями о соответствующих рынках. В то же время все подразделения уровня принятия решений регулярно проводят еженедельные совещания совместно с руководством учреждения и отделом, ответственным за общую политику, для обсуждения текущей работы и расстановки приоритетов.

IV. Расстановка приоритетов и распределение ресурсов тесно связаны с жизненным циклом органа по вопросам конкуренции

66. Развитие и работа органов по вопросам конкуренции, судя по всему, вписываются в следующий жизненный цикл: i) разработка институциональных основ для применения закона; b) наем ключевых сотрудников, приобретение помещений и материально-техническое обеспечение; c) подготовка плана работы и установление приоритетов на первые годы; d) расширение работы, налаженной на третьем этапе, с охватом расследования сложных дел, а также международное сотрудничество в области правоприменения.

67. Определяемые приоритеты и ресурсы, выделяемые на первых трех этапах, часто сконцентрированы на информационно-пропагандистской деятельности, включая выработку общего понимания целей закона и упор на добровольном соблюдении закона.

68. Первый этап связан с учреждением ведомства по вопросам конкуренции. Как правило, он предполагает также разработку руководящих принципов, формирование организационной структуры, наем и обучение высококвалифицированного персонала, создание необходимых информационно-технологических платформ и систем управления знаниями в целях обеспечения бесперебойного функционирования органа по вопросам конкуренции.

69. Второй этап посвящен информационно-пропагандистским мероприятиям и делам, не отличающимся особой сложностью. Этот этап может также включать в себя налаживание рабочих отношений с регулируемыми органами и другими государственными учреждениями, ведающими организацией рынка. На этом этапе обычно происходит укрепление информационно-пропагандистской деятельности, которая служит делу обеспечения легитимности действий нового органа. Деятельность, осуществляемая в рамках данного этапа, является неотъемлемой частью всего жизненного цикла органа по вопросам конкуренции.

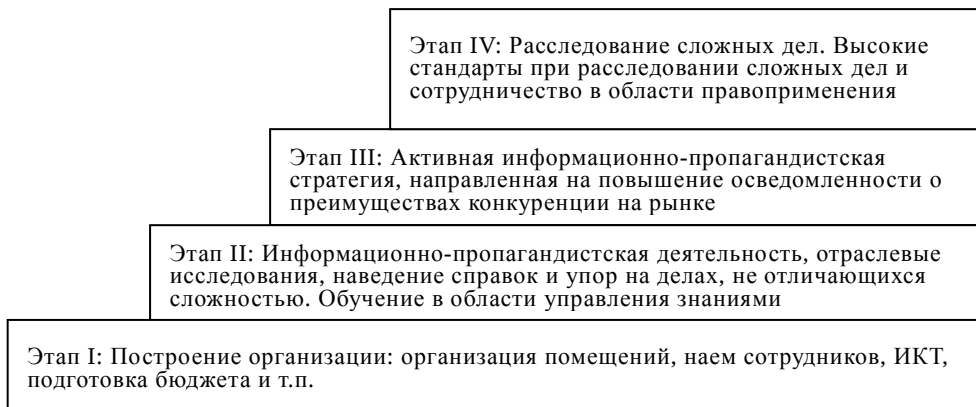
70. Третий этап предполагает разработку активной информационно-пропагандистской стратегии, направленной на повышение осведомленности о преимуществах конкуренции на рынках. Решающую роль в оценке условий конкуренции в ключевых отраслях экономики играют отраслевые рыночные исследования и использование выводов и рекомендаций, содержащихся в таких исследованиях, в программах информационно-пропагандистской деятельности органа по вопросам конкуренции. Данный этап может длиться до пяти лет, а в некоторых случаях еще дольше.

71. Четвертый этап начинается, когда орган по вопросам конкуренции возбуждает расследования по сложным делам, связанным с картелями или с односторонними действиями. Такая работа дополняет мероприятия, проводившиеся на первом и втором этапах, о которых говорилось выше. В ходе третьего этапа данного цикла орган по вопросам конкуренции оттачивает свои процедуры расстановки приоритетов на основе своего опыта, знания рынка и возможностей изучения и применения передовой международной практики.

72. Продолжительность каждого из вышеупомянутых этапов зависит от организационного устройства органа по вопросам конкуренции, наличия кадровых и финансовых ресурсов и критериев эффективности, которые данный орган

может установить для себя в начале своей работы. Ниже приводится резюме этапов жизненного цикла органа по вопросам конкуренции.

Расстановка приоритетов и жизненный цикл органа по вопросам конкуренции



V. Рекомендованные виды практики для расстановки приоритетов и распределения ресурсов

73. В свете вышеизложенного расстановка приоритетов и использование ресурсов могут играть важную роль в обеспечении результативности и эффективности мер вмешательства, принимаемых органами по вопросам конкуренции. В силу различных институциональных условий и структур органов по вопросам конкуренции стратегическое планирование и установление приоритетов в его рамках могут представлять собой трудную задачу для новых органов по вопросам конкуренции.

74. Органы по вопросам конкуренции должны избирать гибкий подход к расстановке приоритетов, сосредоточивая свое внимание на тех целях, которые могут быть достигнуты в пределах имеющихся кадровых и финансовых ресурсов. Они могут включать в себя отстаивание принципов конкуренции, вынесение консультативных заключений для правительства и регулирующих органов относительно преимуществ политики в области конкуренции и ее последовательности; а также совместную работу с государственными закупочными ведомствами для предотвращения мошенничества на торгах и принятия мер наказания в случае такого мошенничества. На более поздних этапах орган по вопросам конкуренции может сосредоточить внимание на сложных делах, включая картели, монополизацию и антиконкурентные слияния.

75. Различные факторы, рассмотренные выше, имеют важное значение при разработке целей и расстановке приоритетов в развивающихся странах. Приоритеты новых органов по вопросам конкуренции могут существенно отличаться от приоритетов зрелых органов. Вместе с тем существует риск того, что на новые органы по вопросам конкуренции может быть возложено слишком много задач, тогда как на данном этапе для достижения некоторых целей более уместно использовать другие инструменты политики. Данные доводы свидетельствуют о пользе более узкого подхода к расстановке приоритетов и оценке. Кроме того, выбор приоритетов в немалой степени зависит от целей законов о конку-

ренции и от истории страны, ее правовой, политической и хозяйственной культуры.

76. С учетом жизненного цикла органа по вопросам конкуренции, о котором говорилось выше, при определении приоритетов и распределении ресурсов в целях повышения показателей работы таких органов полезно обратить внимание на следующие моменты:

- a) разработка четких целей политики и стратегии правоприменения, включая приоритеты и распределение ресурсов;
- b) определение того, является ли орган по вопросам конкуренции оптимальным учреждением для расследования конкретных дел, связанных с конкуренцией;
- c) оценка преимуществ для потребителей и предприятий, обеспечиваемых мерами вмешательства в каждом конкретном случае;
- d) оценка сдерживающего эффекта и экономической значимости конкретных дел;
- e) оценка ресурсов, необходимых для достижения поставленных целей, включая виды требуемых доказательств и вероятность успешного исхода;
- f) правильная политика смягчения мер наказания в отношении корпораций может способствовать успеху расследований и преследования по делам о картелях. Важно также учитывать, замешаны ли в том или ином деле национальные, международные или крупные региональные действующие лица и необходимо ли в силу этого предусмотреть в программах смягчения мер наказания положения о сотрудничестве¹²;
- g) учет отягчающих обстоятельств, которые могут подкреплять или ослаблять необходимость принятия мер в каждом конкретном случае;
- h) учет прецедентов или политического значения конкретных дел;
- i) рассмотрение вероятности успешного исхода – позволит ли разбирательство дела добиться желаемых результатов;
- j) упрощение, отработка и оценка процедур в целях оптимального использования ресурсов;
- k) разработка эффективной системы управления знаниями;
- l) разработка устойчивых программ подготовки и удержания кадров;
- m) использование знаний и опыта более зрелых и молодых органов по вопросам конкуренции и международных организаций, включая их практику правоприменения и прецеденты;
- n) создание системы регулярной оценки в целях рассмотрения вопросов расстановки приоритетов и распределения ресурсов.

VI. Вопросы для обсуждения

77. В ходе консультаций за круглым столом делегаты, возможно, пожелают рассмотреть следующие вопросы:

¹² См. доклад ЮНКТАД "Условия и процедуры сотрудничества" (готовится к выпуску).

а) Независимо от правового статуса органа по вопросам конкуренции, существует ли всеобщая норма, позволяющая разработать надлежащие методы установления органом по вопросам конкуренции его приоритетов и распределения его дефицитных ресурсов?

б) Какой вид технической помощи необходим новым органам по вопросам конкуренции в развивающихся странах и в странах с переходной экономикой, для того чтобы они определяли свои приоритеты и распределяли свои ресурсы в целях повышения своей результативности и эффективности? Что может дать международное сотрудничество в этой области?

в) Чему новые органы по вопросам конкуренции могут научиться друг у друга и у более зрелых аналогичных органов в плане расстановки своих приоритетов и распределения своих ресурсов?

Справочная литература

Consumer Unity and Trust Society (2005–2007). Strategic priorities of competition and regulatory agencies in developing countries. Paper submitted under the First Research Cycle of CUTS Competition, Regulation and Development Research Forum. Имеется по адресу: <http://www.circ.in/CDRF-DraftPapers.htm> (accessed 23 April 2013).

Hollman HM and Kovacic WE (2011). The international competition network: its past, current and future role. *Minesota Journal of International Law*. 20:2.

ICN (2008). Agency effectiveness project. Kyoto. April. Имеется по адресу: http://www.cade.gov.br/Internacional/Agencies_Effectiveness_Report.pdf.

ICN (2009). Seminar on competition agency effectiveness. Summary report. Brussels. June. Имеется по адресу: http://ec.europa.eu/competition/information/icn_seminar_2009/report_final_version.pdf.

Inotai AG and Ryan S (2009). Improving the effectiveness of competition agencies around the world – a summary of recent developments in the context of the International Competition Network. *Competition Policy Newsletter 2009-2*. Имеется по адресу: http://ec.europa.eu/competition/speeches/text/cpn2009_2_6_en.pdf.

Kovacic WE (2009). The Federal Trade Commission at 100: into our 2nd century – the continuing pursuit of better practices. Federal Trade Commission. January. Имеется по адресу: <http://www.ftc.gov/os/2009/01/ftc100rpt.pdf> (accessed 25 April 2013).

OECD (2005). Evaluation of the actions and resources of the competition authorities. Policy Roundtables. DAF/COMP(2005)30. Paris. January.

OECD (2012). Summary of the response to the questionnaire on the evaluation of the competition enforcement and advocacy activities. Working party No. 2 on competition and regulation. DAF/COMP/WP2(2012)7. Paris.

Office of Fair Trading (2008). OFT Prioritization Principles. OFT953. London. October. Имеется по адресу: <http://www.oft.gov.uk/713560/publications/corporate/general/> (accessed 23 April 2013).

Sebastiao M (2013). Five years term report in the service of competition. Autoridade da Concorrencia. Lisbon.

Serebrisky T (2004). What do we know about competition agencies in emerging and transition countries? Evidence on workload, personnel, priority sectors, and training needs. World Bank policy research working paper 3221. February.

ЮНКТАД (2007 год). Критерии оценки эффективности органов по вопросам конкуренции. TD/B/COM.2/CLP/59. Женева, 27 апреля. Имеется (на английском языке) по адресу: http://unctad.org/en/Docs/c2clpd59_en.pdf (последнее посещение – 25 апреля 2013 года).

ЮНКТАД (2011 год). Основы эффективной работы агентства по вопросам конкуренции. TD/B/C.I/CLP/8. Женева, 9 мая, http://unctad.org/en/Docs/ciclpd8_en.pdf (последнее посещение – 25 апреля 2013 года).

ЮНКТАД (2011 год). Эффективность укрепления потенциала и технической помощи молодым органам по вопросам конкуренции. TD/B/C.I/CLP/11/Rev.1. Женева, 29 июня. Имеется (на английском языке) по адресу: http://unctad.org/en/Docs/ciclpd11rev1_en.pdf (последнее посещение – 25 апреля 2013 года).

van Wyk M (2012). Recent development in South African competition policy with special emphasis on prioritizing sector for investigation. Paper prepared for Cresse Summer School and Annual Conference in Competition and Regulation. Имеется по адресу: http://www.cresse.info/uploadfiles/2012_PAR2_3_PAP.pdf (последнее посещение – 25 апреля 2013 года).
