Рекомендации Совета по оценке конкуренции

Неофициальный перевод

Правовые инструменты ОЭСР

OECD
BETTER POLICIES FOR BETTER LIVES

Данная работа публикуется под ответственность генерального секретаря ОЭСР. Изложенные в ней мнения и приводимая аргументация могут не отражать официальных взглядов правительств стран – членов ОЭСР.

Настоящий документ и любаяые содержащаяиеся в нем данные и картаы не затрагивают статуса любых территорий и суверенитета над ними, делимитацию государственных границ и пограничных линий, а также названия территорий, городов и областей.

Данный документ предоставляется бесплатно. Он может воспроизводиться и распространяться бесплатно, не требуя дополнительных разрешений, при условии, что в него не внесены какие-либо изменения. Документ не может продаваться.

Настоящий документ является неофициальным переводом. Были приложены максимальные усилия к тому, чтобы настоящий документ соответствовал с оригинальным, но официальными являются только версии на английском и французском языках, опубликованные на сайте ОЭСР, https:// legalinstruments.oecd.org.

ИСХОДНАЯ ИНФОРМАЦИЯ

«Рекомендации по оценке конкуренции» (здесь и далее «Рекомендации») были приняты Советом ОЭСР 11 декабря 2019 г. по предложению Комитета по вопросам конкуренции. Этот документ пересматривает, объединяет и заменяет «Рекомендации Совета 1979 г. относительно политики в области конкуренции и тех сфер, которые являются исключением и относятся к регулируемым секторам экономики» [OECD/LEGAL/0181] и «Рекомендации 2009 г. по оценке конкуренции» OECD/LEGAL/0376]. Новый документ призывает страны, принявшие к исполнению настоящие «Рекомендации», определить те направления действующей или предлагаемой государственной политики, которые необоснованно ограничивают конкуренцию, и пересмотреть их, приняв более благоприятные для развития конкуренции альтернативные варианты. Он также рекомендует странам, принявшим к исполнению «Рекомендации», создать институциональные механизмы для проведения подобного анализа в будущем.

Стандарты ОЭСР по оценке конкуренции: рекомендации 1979 г. и 2009 г.

Усиление конкуренции способствует повышению производительности и росту экономики, а также сокращению неравенства в обществе. Однако во многих странах законы, нормативные акты или другие установленные правительством барьеры неоправданно ограничивают действие рыночного механизма. Одним из важных шагов по устранению этих ограничений является проведение «оценки конкуренции», то есть оценки тех направлений экономической политики государства, которые чрезмерно ограничивают конкуренцию, с целью разработки альтернативной политики, которая достигает тех же целей с меньшим ущербом для конкуренции. В 1979 г. Совет ОЭСР принял «Рекомендации относительно политики в области конкуренции и тех сфер, которые являются исключением и относятся к регулируемым секторам экономики». В этом документе содержался настоятельный призыв к странам, принявшим «Рекомендации» к исполнению, периодически анализировать особую необходимость в определенных нормах и соответствующих исключениях из законодательства о конкуренции и, если это возможно, уделять больше внимания конкуренции и обеспечению соблюдения законов об ограничительной деловой практике.

Тридцать лет спустя авторы «Рекомендаций 2009 г. по оценке конкуренции» пошли еще дальше и призвали страны, принявшие этот документ к исполнению, создать институциональные механизмы для проведения такого анализа. В целях поддержки реализации этого предложения Комитет по вопросам конкуренции разработал «Инструментарий ОЭСР по оценке конкуренции» (OECD Competition Assessment Toolkit), который помогает странам, принявшим «Рекомендации» к исполнению, устранять барьеры для конкуренции с помощью метода, который выявляет ненужные ограничения рыночной деятельности и разрабатывает альтернативные, менее ограничительные меры, также соответствующие целям экономической политики государства. В 2014 г. ОЭСР провела анализ выполнения странами «Рекомендаций» 2009 г., который показал, что и «Рекомендации», и «Инструментарий» пользовались большим успехом в продвижении процессов оценки конкуренции.

Обоснование разработки «Рекомендаций» 2019 г.

В процессе работы по установлению единых для стран ОЭСР стандартов, начатой Генеральным секретарем ОЭСР в 2016 г. с целью укрепления и анализа всех используемых инструментов, Комитет по вопросам конкуренции пришел к выводу о необходимости объединить «Рекомендации» 1979 г. и 2009 г. в единый документ. В частности, Комитет по вопросам конкуренции посчитал, что «Рекомендации»

2009 г. являются более полным документом, в большей степени отвечающим современным требованиям по сравнению с «Рекомендациями» 1979 г. Комитет также отметил, что, хотя в «Рекомендациях» 2009 г. не делается акцент на исключениях из законодательства о конкуренции для отдельных секторов экономики, предложенные в документе методы оценки конкуренции по-прежнему актуальны для изучения последствий подобных исключений из законодательства.

Поддержка внедрения «Рекомендаций» с помощью «Инструментария оценки конкуренции»

Выполнению «Рекомендаций» будет оказывать поддержку «Инструментарий оценки конкуренции» (Competition Assessment Toolkit), в котором предлагаются варианты и современные методы устранения барьеров для конкуренции на основе опыта стран, принявших к исполнению указанные «Рекомендации». Кроме того, ОЭСР продолжит аналитическую работу по этому направлению в рамках круглых столов, слушаний, семинаров и конференций.

Насколько учтены особенности работы в условиях пандемии COVID-19 и последующего оживления экономики

В условиях нынешнего кризиса, вызванного пандемией COVID-19, странам, возможно, потребуется обеспечить достаточную ликвидность для предприятий и предотвратить удвоенный шок для экономики, вызванный потрясениями и спроса, и предложения, который мог бы привести к банкротству эффективно работающих компаний. Это позволит сохранить непрерывность экономической деятельности во время и после кризиса COVID-19. Достаточную ликвидность можно обеспечить в форме грантов, субсидий, банковских гарантий и других инструментов государственной поддержки. Тем не менее, существует опасность того, что, если государственная поддержка не будет тщательно продумана, она может привести к искажению конкуренции и нарушению правил игры между компаниями, которые получают помощь, и конкурентами, которые ее не получают. В этом контексте «Рекомендации» могут помочь правительствам определить те направления текущей или предлагаемой экономической политики государства, которые необоснованно ограничивают конкуренцию, и пересмотреть их, приняв более благоприятные для конкуренции альтернативные варианты.

Более подробно см.:

- OECD competition policy responses to COVID-19

Для получения более полной информации обратитесь, пожалуйста, на вебсайт: https://www.oecd.org/daf/competition/oecdrecommendationoncompetitionassessment.htm

Контактная информация: DAFCOMPAssistants@oecd.org.

СОВЕТ,

РУКОВОДСТВУЯСЬ Статьей 5 b) Договора об образовании Организации экономического сотрудничества и развития от 14 декабря 1960 г.;

ПРИНИМАЯ ВО ВНИМАНИЕ единое мнение, выраженное в 1997 г. на заседании Совета на уровне министров относительно того, что ограничения конкуренции часто бывают дорогостоящими и неэффективными при защите общественных интересов, и их необходимо избегать [C/MIN(97)10];

УЧИТЫВАЯ «Рекомендации Совета относительно политики в области конкуренции и тех сфер, которые являются исключением и относятся к регулируемым секторам экономики» [OECD/LEGAL/0181], а также «Рекомендации Совета по оценке конкуренции» [OECD/LEGAL/0376], которые настоящий документ заменяет;

ПРИНИМАЯ ВО ВНИМАНИЕ «Рекомендации Совета относительно политики регулирования и управления» [C(2012)37], в которых содержится просьба к правительствам провести анализ предложений по новым мерам по регулированию экономики, а также действующим нормативным актам, касающимся конкуренции;

ПРИЗНАВАЯ, что конкуренция содействует повышению эффективности и способствует тому, чтобы предлагаемые потребителям товары и услуги в большей степени соответствовали их предпочтениям, влечет за собой снижение цен, повышение качества товаров и услуг, стимулирует инновационные процессы и повышает производительность;

ПРИЗНАВАЯ, что повышение производительности – это главное для обеспечения роста экономики и занятости;

ПРОНИМАЯ, что политика государства преследует различные цели в коммерческой и социальной сферах, в области здравоохранения, безопасности, охраны окружающей среды и т. д.;

ПРИЗНАВАЯ, что временами политика государства чрезмерно ограничивает конкуренцию;

ИМЕЯ В ВИДУ, что подобные чрезмерные ограничения могут быть ненамеренными даже в тех случаях, когда политика государства, о которой идет речь, не направлена на регулирование экономики и не имеет в виду каким-либо образом влиять на конкуренцию;

ПОНИМАЯ, что политику государства в сфере экономики, которая неоправданно ограничивает конкуренцию, часто можно перестроить таким образом, что она будет способствовать развитию конкуренции и при этом обеспечивать достижения целей государственной политики;

ПРИЗНАВАЯ, что регулирование экономики и реформы в тех сферах, на которые направлено это регулирование, обычно требуют детальной оценки возможного воздействия государственного регулирования на конкуренции в соответствующих секторах экономики;

ПРИЗНАВАЯ, что при прочих равных условиях государственная политика, которая наносит меньший ущерб конкуренции, должна быть предпочтительнее политики, наносящей больший ущерб конкуренции, при условии, что обеспечено достижение намеченных целей государственной политики;

ОТМЕЧАЯ, что в некоторых странах уже проводят оценку конкуренции; и

ОТМЕЧАЯ, что в ОЭСР и в некоторых странах ОЭСР уже разработали инструментарий для оценки конкуренции;

I. СОГЛАШАЕТСЯ с тем, что для целей настоящих «Рекомендаций» используются следующие определения:

● **«Государственная политика»** означает положения, правила или нормативно – правовые акты.

● **«Неоправданно ограничивает конкуренцию»** означает, что ограничения конкуренции, необходимые для достижения целей, представляющих общественный интерес, чрезмерны с учетом возможных альтернативных вариантов и затрат на их реализацию.

● **«Участники рынка» –** предприятия, физические лица или государственные предприятия, занимающиеся поставкой или покупкой товаров или услуг.

● **«Органы, занимающиеся вопросами конкуренции»** – государственные учреждения, включая национальное агентство по защите конкуренции, на которые возложена задача адвокации, стимулирования и усиления рыночной конкуренции.

● **«Процессы конкуренции за рынок»** относятся к торгам, которые организуют правительственные структуры для распределения права на поставку товаров, работ и услуг на данный рынок или для использования ограниченного государственного ресурса в течение определенного периода времени.

● **«Оценка конкуренции»** означает анализ последствий для конкуренции государственной политики, включая рассмотрение альтернативных вариантов и мер государственной политики, которые оказывают не столь негативное влияние на конкуренцию. Принципы оценки конкуренции применяются на всех уровнях государственного управления.

II. РЕКОМЕНДУЕТ следующее для стран ОЭСР и для третьих стран, которые руководствуются положениями «Рекомендаций» (далее – «страны, принявшие к исполнению «Рекомендации»):

A. Определение текущих или предлагаемых мер государственной политики, которые неоправданно ограничивают конкуренцию

1. Правительствам следует внедрить соответствующую процедуру, которая позволяет определить текущие или предлагаемые меры государственной политики, которые необоснованно ограничивают конкуренцию, а также разработать конкретные и прозрачные критерии для оценки конкуренции, включая подготовку соответствующих инструментов контроля.
2. При проведении оценки конкуренции, правительствам следует уделять особое внимание тем мерам государственной политики, которые ограничивают:

   (i) Количество или круг участников рынка;

   (ii) Действия, которые могут предпринять участники рынка;

   (iii) Стимулы для участников рынка, побуждающие их соблюдать правила конкуренции;

(iv) Выбор потребителей и доступную им информацию;

3. Правительствам следует обеспечить, чтобы исключения из законодательства о конкуренции были не больше, чем это необходимо для достижения целей, продиктованных интересами общества, и чтобы эти исключения имели узкое толкование. Исключения должны применяться только к тем видам предпринимательской деятельности, которые необходимы для достижения заявленной цели государственной политики. Этот принцип также подразумевает, что любое новое исключение должно быть определено на ограниченный период времени, как правило, путем указания даты истечения срока его действия, чтобы ни одно исключение не продолжало действовать, когда больше нет необходимости в достижении установленной цели экономической политики.

4. Государственную политику следует вырабатывать с учетом оценки конкуренции, даже когда она преследует цель содействовать результатам деятельности предприятий в условиях конкуренции, и, в особенности, когда она направлена на то, чтобы:

I) Создать или реформировать органы, занимающиеся регулированием рынка, или режим регулирования (например, по итогам проведения оценки конкуренции можно прийти к выводу, что, помимо прочего, регулирующий орган надлежащим образом отделен от регулируемой отрасли);

II) Ввести схему регулирования цен или схему выхода новых конкурентов на рынок (например, по итогам проведения оценки конкуренции можно прийти к выводу об отсутствии иных разумных инструментов регулирования рынка, которые могли бы нанести меньший ущерб для конкуренции);

III) Провести реструктуризацию действующих на рынке монополий (например, по итогам проведения оценки конкуренции можно прийти к выводу, что меры по реструктуризации действительно достигают своих целей по развитию конкуренции);

IV) Внедрить процессы конкуренции за рынок (например, по итогам проведения оценки конкуренции можно прийти к выводу что организация торгов создает стимулы для эффективной работы в интересах потребителей);

V) Предусмотреть исключения из законодательства о конкуренции для любой конкретной цели (например, по итогам проведения оценки конкуренции можно прийти к выводу, что любое исключение абсолютно необходимо для достижения заявленных целей экономической политики).

B. Пересмотр государственной политики, которая необоснованно ограничивает конкуренцию

1. Правительствам следует внедрить надлежащий процесс пересмотра действующей или предлагаемой государственной политики, которая необоснованно ограничивает конкуренцию, и разработать конкретные и прозрачные критерии для оценки подходящих альтернативных вариантов.

2. Правительствам необходимо принять более благоприятный для развития конкуренции альтернативный вариант, который соответствует общественным интересам и учитывает выгоды и издержки реализации того или иного варианта.

C. Институциональный аспект

1. Оценка условий конкуренции должна стать составной частью процесса анализа государственной политики, причем оценку необходимо проводить наиболее эффективным и действенным образом в соответствии с институциональными и ресурсными ограничениями.

2. Оценку конкуренции должны проводить органы, занимающиеся вопросами конкуренции, или должностные лица, обладающие опытом в области конкуренции.

3. Оценка конкуренции при рассмотрении предлагаемой государственной политики должна быть интегрирована в процесс разработки политики на ранней стадии.

III. ПРЕДЛАГАЕТ Генеральному секретарю и странам, принявшим к исполнению «Рекомендации», распространить этот документ, в частности среди лиц, занимающихся проблемами конкуренции, и в других заинтересованных кругах общественности.

IV. ПРЕДЛАГАЕТ лицам, не принявшим к исполнению «Рекомендации», должным образом учитывать и соблюдать изложенные в документе положения.

V. ПОРУЧАЕТ Комитету по вопросам конкуренции:

a) послужить площадкой для обмена опытом в соответствии с этой Рекомендацией;

b) докладывать Совету о состоянии дел в этой сфере не позднее, чем через пять лет после принятия Рекомендаций, и не реже одного раза в десять лет после этого.