



ИНСТРУМЕНТАРИЙ ДЛЯ ОЦЕНКИ ВОЗДЕЙСТВИЯ НА КОНКУРЕНЦИЮ

ПРИНЦИПЫ





Инструментарий для оценки воздействия на конкуренцию

Том I: Принципы

Версия 2.0

ОРГАНИЗАЦИЯ ЭКОНОМИЧЕСКОГО СОТРУДНИЧЕСТВА И РАЗВИЯ (ОЭСР)

ОЭСР является уникальным форумом, на котором правительства 34 стран могут взаимодействовать, чтобы решать экономические, социальные и экологические проблемы глобализации. ОЭСР также является центром деятельности, направленной на оказание помощи правительствам стран-членов ОЭСР в осознании и решении проблем, с которыми они сталкиваются в условиях новых изменений и возникновения критических ситуаций в современном мире, например, с такими факторами как корпоративное управление, информационная экономика и проблемы, связанные со старением населения. ОЭСР предоставляет возможности странам-членам организации для обмена опытом в сфере политики, для решения общих проблем, распространения передовой практики и координации внутренней и международной политики.

В состав членов ОЭСР входят Австралия, Австрия, Бельгия, Великобритания, Венгрия, Германия, Греция, Дания, Израиль, Исландия, Ирландия, Испания, Италия, Канада, Корея, Люксембург, Мексика, Нидерланды, Новая Зеландия, Норвегия, Польша, Португалия, Словакия, Словения, США, Турция, Чешская Республика, Чили, Финляндия, Франция, Швеция, Швейцария и Япония. Комиссия Европейский сообществ принимает участие в работе ОЭСР.

Издательский дом ОЭСР широко распространяет результаты статистических обследований и исследований в области экономики, социальных и экологических проблем, а также доводит до сведения своих членов содержание конвенций, инструкций и стандартов, согласованных странами-членами ОЭСР.

*Данный документ распространен Генеральным секретарем ОЭСР.
Мнение и доводы, представленные в данном документе, не отражают
официального мнения и взглядов стран-членов ОЭСР.*

© OECD 2011

Вы можете копировать, загружать или печатать содержание документа ОЭСР для личного пользования, а также можете включать выдержки из публикаций, баз данных и мультимедийных продуктов ОЭСР в ваши документы, презентации, блоги, веб-сайты и учебные материалы при условии, чтобы вы будете соответствующим образом указывать ОЭСР в качестве источника или владельца авторского права. Все заявки на публичное или коммерческое использование и предоставление прав на осуществления перевода документов следует направлять по адресу rights@oecd.org. Заявки на получение разрешения на фотокопирование разделов данного материала для публичного или коммерческого использования следует направлять непосредственно в Информационный центр по вопросам использования авторских прав [Copyright Clearance Center (CCC)] по адресу info@copyright.com или во Французский центр по вопросам использования авторских прав [Centre français d'exploitation du droit de copie (CFC)] по адресу contact@cfcopies.com.

ПРЕДИСЛОВИЕ

Усиление конкуренции может улучшить экономические показатели страны, открыть ее гражданам новые возможности в мире бизнеса и снизить стоимость товаров и услуг во всех отраслях экономики. Но многочисленные законодательные и нормативные акты ограничивают конкуренцию на рынке. Многие из них идут дальше, чем требуется для достижения задач, поставленных перед соответствующими мерами государственной политики. Государственные органы могут уменьшить число ненужных ограничений, применяя разработанный ОЭСР «Инструментарий для оценки воздействия на конкуренцию». В этом Инструментарии дается общая методика выявления ненужных ограничений и выработки альтернативных, менее ограничительных мер, которые, тем не менее, достигают поставленных государством целей. Одним из главных элементов Инструментария является Контрольный список вопросов для оценки воздействия на конкуренцию, позволяющий задать ряд простых вопросов, чтобы выявить законодательные и нормативные акты, которые в потенциале могут без нужды ограничить конкуренцию. Этот анализ позволяет сосредоточить ограниченные ресурсы государственных органов на тех областях, где оценка воздействия на конкуренцию необходима прежде всего.

Эти материалы могут быть использованы государственными органами в основном тремя образом:

- При оценке проектов новых законодательных и нормативных актов (например, в рамках программ оценки воздействия регулирования)
- При оценке действующих законодательных и нормативных актов (в экономике в целом или в конкретных отраслях)
- Государственными органами, занятыми разработкой и пересмотром политики, такими как министерства, разрабатывающие законы, или конкурентное ведомство, дающее свою оценку воздействия норм регулирования на конкуренцию

Инструментарий сконструирован таким образом, чтобы органы власти могли пользоваться им децентрализованно как на национальном, так и региональном и местном уровнях. Эти материалы разрабатывались с расчетом на такую гибкость потому, что ограничения конкуренции могут возникать на самых разных уровнях государственного и местного управления, и оценка воздействия на конкуренцию может быть полезной на всех этих уровнях. Собственно говоря, один из наиболее успешных примеров проведения реформ, содействующих конкуренции, относится к федеральной системе - в середине 1990-х годов Австралия осуществила широкомасштабные, реформы по развитию конкуренции как на федеральном уровне, так и на уровне отдельных штатов. С тех пор Австралия демонстрирует впечатляющие экономические показатели, включая высокие и стабильные темпы роста, благодаря которым австралийская экономика превратилась из середняка в одну из лучших в ОЭСР.

Материалы Инструментария предназначены для пользования должностными лицами, у которых нет специальной подготовки в области экономики или конкурентной политики. С институциональной точки зрения, в число потенциальных пользователей можно включить министерства, законодательные органы, аппараты и службы правительства, правительства субъектов и посторонние организации, оценивающие ту или иную политическую меру. Для содействия широкому использованию и освоению «Инструментария для оценки воздействия на конкуренцию» он переведен на многие языки.

В *Принципах оценки воздействия на конкуренцию* приводятся примеры выгод конкуренции, дается введение в Контрольный список вопросов по конкуренции и излагаются пути, при помощи которых органы государственной власти оценивают воздействие своих политических решений на конкуренцию. Дополнением к настоящему тому является второй том, *Руководство по оценке воздействия на конкуренцию*, в котором дается детальное техническое руководство по ключевым вопросам, которые следует рассматривать при проведении оценки воздействия на конкуренцию. Вместе эти два тома составляют «Инструментарий для оценки воздействия на конкуренцию». Дополнительные материалы по этой теме можно найти на веб-сайте ОЭСР, в настоящее время они находятся по адресу www.oecd.org/competition/toolkit.

ВЫРАЖЕНИЕ ПРИЗНАТЕЛЬНОСТИ

Инструментарий для оценки воздействия на конкуренцию был разработан Рабочей группой № 2 Комитета по конкуренции с участием членов многих делегаций при ОЭСР, представляющих как страны-члены, так и страны, не входящие в Организацию.

В секретариате ОЭСР эти материалы редактировались Рексом Дейтоном-Смитом, Шоном Ф. Эннисом, Вивеком Госалом и Марией Троя-Мартинес. Руководителем Проекта оценки воздействия на конкуренцию является Шон Ф. Эннис из Управления конкуренции.

Свой вклад в подготовку документации внесли Софи Блондо, Уэнди Уэ, Лоранс Ланганэ и Эдвард Смайли.

ОГЛАВЛЕНИЕ

Глава 1.	Оценка воздействия на конкуренцию и контрольный список вопросов по конкуренции	7
Глава 2.	Какую выгоду конкуренция приносит потребителям.....	23
Глава 3.	Включение оценки воздействия на конкуренцию в деятельность органов власти.....	31
Глава 4.	Интегрирование оценки воздействия на конкуренцию в анализ воздействия регулирующего.....	43
Приложение:	Рекомендация совета по оценке воздействия на конкуренцию.....	79

ГЛАВА 1.

ОЦЕНКА ВОЗДЕЙСТВИЯ НА КОНКУРЕНЦИЮ И КОНТРОЛЬНЫЙ СПИСОК ВОПРОСОВ ПО КОНКУРЕНЦИИ*

В настоящей главе описывается контрольный список вопросов по конкуренции и его роль в процессе оценки воздействия на конкуренцию.

Читатели, которым эта тема уже знакома, могут переходить непосредственно ко второму тому – «Руководству по оценке воздействия на конкуренцию» – где рассматриваются технические детали.

1. Введение

Действия государственных органов в повседневной жизни призваны содействовать продвижению и защите важных целей государственной политики. Обычно для достижения этих целей имеется несколько решений. Поскольку потребители, как правило, выигрывают, когда конкуренции больше, а не когда ее меньше, при рассмотрении этих вариантов важно оценить их воздействие на конкуренцию¹.

Настоящий Инструментарий показывает, как проводить такую оценку. Он дает органам регулирования и законодателям практическую методику, которую следует использовать, чтобы выявлять серьезные ограничения конкуренции и по возможности избегать их. Совет ОЭСР рекомендует проводить оценку воздействия на конкуренцию (см. Приложение А).

В этой методике в качестве первого шага применяется ряд пороговых вопросов - «Контрольный список вопросов по воздействию на

* Настоящая глава подготовлена Шоном Ф. Эннисом с учетом более детальных работ, подготовленных Рексом Дейтоном-Смитом и Вивеком Госалом.

¹ Примеры выгод конкуренции приводятся в Главе 2.

конкуренцию» - которые показывают, в каких ситуациях предлагаемые законодательные и нормативные акты могут в потенциале нанести ущерб конкуренции. Этот Контрольный список вопросов помогает разработчикам норм на раннем этапе сосредоточить внимание на потенциальных проблемах для конкуренции в процессе выработки соответствующих документов.

Хотя большинство законодательных и нормативных актов не грозит нанесением серьезного ущерба конкуренции, процесс оценки воздействия на конкуренцию, начальным этапом которого являются вопросы из Контрольного списка, обеспечивает аналитические рамки, которые нужны органам регулирования и законодателям, чтобы смягчить потенциальные проблемы для конкуренции или избежать их. Это достигается за счет оказания им помощи в выявлении возможных альтернатив, которые могут уменьшить или устранить потенциальный ущерб конкуренции, в то же время обеспечивая достижение желаемых целей политики в той или иной области.

В остальной части настоящей главы рассматриваются четыре категории вопросов, входящих в Контрольный список вопросов по конкуренции, и первые шаги, которые следует предпринимать разработчикам нормативных документов, если на какой-либо из этих вопросов дается положительный ответ.

Контрольный список вопросов по конкуренции

Дополнительная оценка воздействия на конкуренцию должна проводиться в том случае, если рассматриваемое предложение ведет к одному из четырех следующих последствий:

(А) Ограничивает количество или круг поставщиков

Это вероятно в том случае, если предложение:

1. Предоставляет поставщику эксклюзивные права на поставку товаров или услуг.
2. Вводит процесс лицензирования, получения разрешения или согласования в качестве условия для начала деятельности.
3. Ограничивает способность некоторых видов поставщиков предоставлять товары или услуги

4. Существенно повышает стоимость входа поставщика на рынок или выхода с него.
5. Создает географический барьер, ограничивающий возможность компаний поставлять товары, услуги или рабочую силу, а также инвестировать капитал.

(B) Ограничивает способность поставщиков вести конкуренцию

Это вероятно в том случае, если предложение:

1. Ограничивает способность продавцов устанавливать цены на товары или услуги.
2. Ограничивает свободу поставщиков осуществлять рекламу или маркетинг своих товаров или услуг.
3. Устанавливает стандарты качества товара, несправедливо дающие одним поставщикам перед другими или превышающие уровень, который выбрали бы некоторые хорошо информированные потребители.
4. Значительно повышает производственные затраты для одних поставщиков по сравнению с затратами других (особенно ставя действующих участников рынка в особые условия по сравнению с новичками).

(C) Снижает заинтересованность поставщиков в энергичной конкуренции

Это возможно в том случае, если предложение:

1. Создает режим саморегулирования или совместного регулирования.
2. Требуется или поощряет публикацию информации о выпуске, ценах, обороте или затратах поставщиков.
3. Выводит из-под положений общего закона о конкуренции деятельность какой-то отдельной отрасли или группы поставщиков.

(D) Ограничивает выбор потребителей и доступную для них информацию

Это возможно в том случае, если предложение:

1. Ограничивает способность потребителей решать, у кого они будут покупать товар
2. Снижает способность потребителей переходить от одних поставщиков товаров или услуг к другим, повышая явную или подразумеваемую

стоимость такого перехода.

3. Коренным образом меняет информацию, требуемую для того, чтобы покупатели могли эффективно совершать покупки

2. Существуют ли ограничения по количеству или кругу поставщиков? (Контрольный список вопросов А)

Ограничение числа поставщиков вызывает риск создания рыночной силы² и снижения остроты конкурентного соперничества. С уменьшением числа поставщиков расширяются возможности ограничения конкуренции (или сговора) между оставшимися поставщиками, и растет способность отдельных поставщиков повышать цены. Являющееся следствием этого снижение остроты соперничества может уменьшить заинтересованность в эффективном исполнении запросов потребителей и снизить инновацию и экономическую эффективность в долгосрочной перспективе. Хотя у разработчиков норм регулирования могут быть веские основания для того, чтобы иногда ограничивать число или круг поставщиков, как будет рассмотрено ниже, выгоды от ограничения доступа на рынок при данном политическом решении необходимо тщательно соотносить с тем, что легкость входа на рынок новых поставщиков может помешать нынешним поставщикам злоупотребить своей рыночной силой.

2.1. Предоставление эксклюзивных прав (Контрольный список А1)

Предоставление эксклюзивных прав на производство определенного товара или оказание определенной услуги представляет собой создание частной монополии. В прошлом предоставление эксклюзивных прав часто происходило в контексте «естественной монополии».³ Предоставление эксклюзивных прав, особенно на длительный срок, зачастую считалось средством привлечения существенных инвестиций в инфраструктуру,

² Рыночной силой поставщиков является их способность с выгодой для себя повышать цены, снижать качество или уменьшать инновацию по сравнению с уровнями, которые преобладали бы на конкурентном рынке.

³ Монополия существует, когда товар или услуга могут быть на разумных условиях приобретены только у одного поставщика. При «естественной монополии» один поставщик может производить желаемый товар или услугу более эффективно и с более низкими затратами чем два или более поставщиков.

которые вряд ли бы материализовались без этих стимулов в виде гарантированного рынка, который обеспечивает предоставление эксклюзивных прав. Но эксклюзивные права иногда используются в ситуациях, когда их предоставление не может быть оправдано ссылками на естественную монополию.

Эксклюзивные права во многих отношениях являются конечным барьером для входа на рынок. Эксклюзивные права с определенной долей вероятности могут порождать монопольные цены и другие проблемы, связанные с применением рыночной силы. Таких последствий, возможно, нельзя полностью исключить посредством регулирования, поскольку органы регулирования часто терпят неудачу или достигают лишь ограниченных успехов в деле предотвращения использования рыночной силы или в защите потребителей. Таким образом, такие права должны носить ограниченный характер и предоставляться лишь после тщательного изучения цен, которые предполагается взимать, срока действия таких прав и альтернативных путей достижения этих же целей.

2.2. Требования лицензирования или получения разрешений деятельности (Контрольный список А2)

Лицензии или разрешения, требующиеся для начала деятельности, часто ограничивают вход на рынок. Квалификационные требования могут принимать форму минимального образовательного ценза и/или минимального опыта работы, а также могут включать требования и в отношении подтверждения доброй репутации. Например, так называемые тесты на «пригодность и соответствие» широко используются в финансовом секторе для кандидатов на официальные должности в руководстве или советах директоров компаний. В некоторых ситуациях может применяться тест на «соответствие общественным интересам», обязывающий потенциальных новичков подтверждать «необходимость» предоставления дополнительной услуги, а в отдельных случаях даже доказывать, что их появление на рынке не скажется негативно на деятельности нынешних участников рынка. В крайних случаях может выдаваться фиксированное число лицензий.

Требования лицензирования или получения разрешений часто являются более жесткими, чем это требуется для защиты потребителей, и могут без нужды ограничивать выбор потребителей и создавать искусственный дефицит, ведущий к росту цен. Хотя схемы лицензирования часто обусловлены обоснованными задачами по защите

интересов потребителей, установление таких барьеров часто имеет своим последствием защиту укоренившихся на рынке производителей от конкуренции. Необходимо следить за тем, чтобы требования лицензирования и получения разрешений не становились более обременительными, чем необходимо для достижения искомых целей регулирования.

2.3. Ограничение способности некоторых категорий поставщиков предоставлять товары или услуги (Контрольный список А2)

Иногда государственные власти ограничивают способность иных категорий поставщиков участвовать в коммерческой деятельности. Например, некоторые органы власти требуют, чтобы все брокеры по операциям с недвижимостью предоставляли определенный государством набор услуг, таким образом, ограничивая или запрещая оказание брокерами минимума услуг по дешевым расценкам или определенных услуг за отдельную плату.⁴ Такие ограничения часто чрезмерны, поскольку они без нужды ограничивают количество поставщиков и снижают остроту конкуренции между ними, что ведет к повышению цен или заключению договоров на условиях, менее благоприятных для потребителей.

Если целями данной политической меры является решение региональных задач или поддержка малого бизнеса, менее пагубные для конкуренции альтернативы могут включать ряд прямых субсидий и/или налоговых льгот, более благоприятные условия регулирования для мелких или региональных поставщиков или проведение рекламных/образовательных кампаний.

2.4. Существенное повышение стоимости входа на рынок или ухода с него (Контрольный список А4)

Нормы регулирования, повышающие стоимость входа на рынок или ухода с него, как правило, отталкивают какое-то число потенциальных конкурентов и, таким образом, со временем снижают число участников рынка. К примерам подобного рода норм регулирования относятся жесткие требования по тестированию продукции, а также без нужды высокий образовательный ценз или завышенные технические условия для товаров.

⁴ См. http://www.usdoj.gov/atr/public/real_estate/feeforservice.htm.

2.5. Ограничение географического потока товаров, услуг, капитала и рабочей силы (Контрольный список А5)

Нормы регулирования иногда ограничивают поток товаров, услуг, капитала и/или рабочей силы в пределах одной страны, что часто является инструментом региональной политики. Тем не менее, такие ограничения искусственно сужают географические рамки конкуренции за предоставление товаров или услуг. Это может привести к уменьшению числа поставщиков и в потенциале позволить поставщикам пользоваться своей рыночной силой для повышения цен.

Потенциальные ограничения следует оценивать исходя из того, существует ли четкая связь между ними и достижением конкретных целей, поставленных перед данной нормой регулирования, являются ли эти ограничения минимально необходимыми для достижения этих целей, свидетельствует ли обоснованный анализ, что эта цель будет достигнута посредством данных ограничений, и предусмотрены ли данными нормами четкие конечные сроки действия данных ограничений.

Существует серьезная опасность того, что «временные» средства защиты превратятся в практически постоянные меры вследствие серьезного лоббирования со стороны поставщиков, интересам которых служат данные ограничения. Часто для достижения задач регулирования в наличии имеются более подходящие альтернативы, включая прямые субсидии и льготные условия регулирования.

3. Ограничивается ли способность поставщиков вести конкуренцию? (Контрольный список В)

Нормы регулирования могут влиять на способность поставщиков конкурировать между собой самыми разными способами, из которых не все рассматриваются здесь, включая ограничения на рекламную и маркетинговую деятельность, введение стандартов качества товаров или услуг, а также контроль над ценами, по которым продаются данные товары или услуги. Эти ограничения могут снизить остроту и масштабы соперничества, что повлечет за собой повышение цен и сужение ассортимента продукции для потребителей.

3.1. *Контроль над ценами, по которым продаются товары или услуги (Контрольный список В1)*

Государство часто регулирует цены в традиционных монопольных отраслях, таких как коммунальное обслуживание. Такого рода контроль над ценами, вероятно, помогает потребителям и компенсирует отсутствие у них альтернативных вариантов. Тем не менее, контроль над ценами также иногда применяется в ситуациях, когда у одного и того же потребителя есть множество потенциальных поставщиков. При установлении минимальных расценок поставщики с низким уровнем издержек лишаются возможности расширить свою долю рынка за счет более выгодной для потребителей цены. Аналогичным образом, установление максимальных расценок может существенно снизить заинтересованность поставщиков в инновации посредством предложения новых и/или более высококачественных товаров, и поставщики могут начать, по сути, координировать свои цены вокруг максимальной планки.

Регулирование минимальной цены иногда является реакцией на слишком агрессивную ценовую конкуренцию. В этих случаях регулирование минимальной цены обычно рассматривается как средство защиты мелких поставщиков от «несправедливой» конкуренции. Последствия такого ценового регулирования заслуживают тщательной оценки, поскольку их вероятным результатом является повышение цен для потребителей или неудовлетворенный спрос. Регулирование максимальной цены часто вводится как необходимое дополнение к ограничению входа на рынок. Альтернативой является разрешение более свободного доступа на рынок.

3.2. *Ограничение рекламной и маркетинговой деятельности (Контрольный список В2)*

Нормы регулирования, ограничивающие способность поставщиков осуществлять рекламу или маркетинг своих товаров и услуг часто вводится для ограничения недобросовестной или вводящей в заблуждение рекламы. Иногда рекламные ограничения направлены на снижение уровня рекламы товаров или услуг, которые считаются вредными для общественного блага или потребляются чрезмерно. В других случаях может ограничиваться реклама, нацеленная на определенные «уязвимые» группы, такие как дети. Ограничения подобного рода, снабженные пределами, не позволяющими применять их слишком широко, могут иметь существенную общественную пользу.

Тем не менее, во многих случаях ограничения рекламной и маркетинговой деятельности носят слишком широкий характер и без нужды ограничивают конкуренцию. По всей вероятности, рекламные и маркетинговые ограничения особенно обременительны для потенциальных новичков на рынке, поскольку они ограничивают их способность информировать потенциальных потребителей о своем присутствии на рынке, а также о характере и качестве товаров и услуг, которые они могут предложить. Часто жизнеспособной альтернативой таким мерам являются нормы регулирования, ограничивающие лишь недобросовестную и вводящую в заблуждение рекламу.

3.3. Установление стандартов качества продукции, несправедливо предоставляющих одним поставщикам преимущество по отношению к другим или превышающих уровень, который выбрали бы некоторые хорошо информированные потребители (Контрольный список В3)

Нормы регулирования, устанавливающие стандарты, часто выгодны потребителям и могут помочь в продвижении новых видов товаров, обеспечивая совместимость новых товаров от различных поставщиков. Но установление стандартов также может давать несправедливые преимущества одним поставщикам перед другими. Одним распространенным примером являются нормы природоохранного регулирования, ограничивающие предельно допустимые выбросы низкотоксичных веществ. Хотя ограничение выбросов часто отвечает целям защиты здоровья населения, нормы регулирования можно сформулировать таким образом, чтобы дать несправедливое преимущество небольшому числу поставщиков, например, требуя использования определенной технологии или вводя без нужды жесткие нормы, выполнить которые сложно или невозможно производителям, не обладающим достаточными ресурсами. Еще одним примером, когда введение стандартов может оказать существенное антиконкурентное воздействие, является установление стандартов качества для определенных видов продукции. Часто в основе такого установления стандартов лежат разумные цели, такие как защита потребителей от рисков, связанных с использованием такого товара. Однако необходимость такого стандарта становится менее ясной, если некоторые потребители предпочитают большей безопасности более низкую цену. Такие стандарты могут понизить уровень благосостояния потребителей, поскольку потребители лишаются возможности покупать более дешевые

товары более низкого качества, которые они предпочли бы, даже будучи полностью проинформированными обо всех связанных с ними рисках.

У норм регулирования, предусматривающих жесткие стандарты для товаров и услуг, зачастую есть альтернативы. Например, если минимальные стандарты вводятся в целях защиты интересов потребителей, вместо них можно потребовать информирования потребителей об определенных характеристиках товара или услуги. При рассмотрении вопроса о серьезных изменениях норм выбросов государство может попытаться минимизировать антиконкурентное воздействие разрешением торговли правами на выбросы или оказанием временного содействия мелким поставщикам, чтобы помочь им выполнить эти новые требования.

3.4. *Повышение затрат одних поставщиков по сравнению с другими (Контрольный список В4)*

Иногда нормы регулирования имеют своим непреднамеренным результатом повышение затрат одних поставщиков по сравнению с другими. Одним из источников этой асимметрии являются нормы регулирования, которые без нужды требуют использования какой-то одной технологии производства, а не другой. Другим источником являются «дедушкины оговорки», освобождающие нынешних поставщиков от требований какой-то нормы, но распространяющие ее положения на выходящих на этот рынок новых конкурентов. Такие положения обладают большим потенциалом для искажения конкурентных отношений внутри той или иной отрасли, повышая затраты одних поставщиков так, что они начинают значительно превосходить затраты других. Это может затруднить вход на рынок, затормозить инновацию и снизить уровень конкурентного нажима на рынке. В то же время, хотя создание различий в затратах может оказать пагубное влияние, это не означает, что нормы регулирования должны быть безусловно нацелены на достижение единообразия в затратах поставщиков.

В области требований профессиональной квалификации «дедушкины оговорки» часто вводятся исходя из убеждения в том, что обширный практический опыт, накопленный за длительное время практики, является адекватной заменой формальной квалификации более высокого уровня. В отношении производственной техники «дедушкины оговорки» часто используются для того, чтобы выиграть достаточное время для амортизации невозвратных издержек прежних капиталовложений.

Антиконкурентное воздействие «дедушкиных оговорок» можно минимизировать, ограничив их во времени, вместо того, чтобы делать их постоянными. В целом, аргументы в пользу «дедушкиных оговорок» следует воспринимать с изрядной долей скептицизма, так как такие положения часто призваны защитить нынешние привилегированные круги от потенциальной конкуренции.

4. Происходит ли снижение заинтересованности поставщиков в конкуренции (Контрольный список С)

Нормы регулирования могут влиять на поведение поставщиков, воздействуя не только на их способность конкурировать, но и на их заинтересованность в энергичном соперничестве. Две главных причины, по которым поставщики могут конкурировать между собой менее агрессивно – это, во-первых, то, что следствием применения некоторых норм регулирования может быть упрощение координации между поставщиками, а, во-вторых, то, что такие нормы регулирования уменьшают готовность, способность или мотивацию потребителей переходить от одного поставщика к другому. Существуют и другие причины, по которым поставщики могут конкурировать менее агрессивно, такие как пределы прибыли или рыночных долей, ограничивающие потенциальные выгоды от конкуренции. При режимах саморегулирования или совместного регулирования скорее может возникнуть поведение картельного типа⁵, когда поставщики более активно обмениваются информацией о выпуске и ценах или когда отрасль или сектор исключаются из сферы применения законодательства о конкуренции. Картели приносят вред, так как они ограничивают выпуск и повышают цены, ухудшая положение потребителей. Риски, связанные с картельной деятельностью, следует соотносить с потенциальными выгодами от саморегулирования, такими как ускорение сертификации новых технологий.

⁵ Картель возникает, когда конкуренты заключают соглашение об ограничении конкуренции, например, фиксируя цены, ограничивая предложение, делясь прибылями или подтасовывая результаты торгов, чтобы таким образом увеличить свои коллективные прибыли.

4.1. Саморегулирование и совместное регулирование (Контрольный список C1)

Когда отраслевая или профессиональная ассоциация берет на себя всю ответственность за регулирование поведения своих членов без законодательной поддержки со стороны государства (хотя зачастую по его настоянию), используется термин «саморегулирование». Однако когда государство оказывает законодательную поддержку правилам, разработанным хотя бы частично отраслевой/профессиональной ассоциацией, это называется «совместным регулированием». Структуры саморегулирования и совместного регулирования могут принести существенную пользу, обеспечивая надлежащее соблюдение технических норм и следя за тем, чтобы эти нормы обновлялись с развитием технологии.

Тем не менее, эти структуры могут оказывать существенное антиконкурентное воздействие. В частности, отраслевые/профессиональные ассоциации часто принимают правила, снижающие стимулы или возможности для энергичной конкуренции между поставщиками товаров или услуг, такие как ограничения на рекламу или правила, запрещающие скидки. Кроме того, без нужды жесткие квалификационные требования могут затруднить вход на этот рынок. Государство должно сохранить полномочия для предотвращения попыток отраслевых/профессиональных ассоциаций использовать свои права регулирования в антиконкурентных целях. Этого можно достичь либо путем сохранения положения, при котором саморегулирование или совместное регулирование будет четко регулироваться конкурентным законодательством, либо путем наделения соответствующих государственных органов правом утверждать или отказывать в утверждении правил ассоциаций и, в случае необходимости, заменять их своими, если ассоциация продолжает предлагать неприемлемые правила.

4.2. Требования публиковать информацию о ценах поставщиков, выпуске или продажах (Контрольный список C2)

Нормы регулирования, обязывающие участников рынка публиковать информацию о своих ценах или объемах производства, могут существенно благоприятствовать созданию картелей, так как ключевым условием для функционирования картеля является возможность участников осуществлять эффективный мониторинг рыночного поведения своих конкурентов (или соучастников сговора). У картелей больше шансов

появиться на рынках с меньшим количеством участников и с высокими барьерами для входа, где товары поставщиков относительно однородны и где информация об изменении цен или выпуска доступна до того, как такое изменение происходит, или сразу же после него.

Нормы регулирования, обязывающие публиковать такую информацию как уровни цен и объем выпуска, могут приниматься для того, чтобы повышать информированность потребителей, и порой они могут способствовать повышению эффективности рынков. Тем не менее, если есть вероятность образования картеля, такие требования в чистом итоге скорее окажут негативное воздействие. Помимо публикации всех собранных данных есть альтернативные варианты. Если информация собирается прежде всего для разработки государственной политики, в ее публикации, может быть, вообще нет никакой необходимости. Когда целью является оказание помощи потребителям или сбор общестатистических данных, сводные статистические данные поддерживают картели в меньшей степени, чем статистика по конкретным производителям.

4.3. Изъятия из общего конкурентного законодательства (Контрольный список С3)

Во многих странах положения общего конкурентного законодательства не распространяются на конкретных поставщиков или отрасли экономики. В одних случаях в этих отраслях действуют свои, отраслевые законы о конкуренции. В других – в этих отраслях не существует никаких ограничений антиконкурентного поведения. При наличии существенных изъятий из общего для всех применения законодательства о конкуренции возникает явная опасность появления в результате картелей, ценовых злоупотреблений и антиконкурентных слияний.⁶

Там, где определена конкретная причина сохранения таких изъятий, следует подумать о средствах, которыми можно минимизировать их рамки. Например, законодательно предусмотренная монополия, обязывающая всех производителей конкретного товара продавать свою продукцию лицензированному посреднику, может оказаться менее эффективной по сравнению с системой, которая разрешает

⁶ Слияние – это объединение двух (или нескольких) ранее независимых поставщиков для создания одного более крупного.

производителям кооперироваться для осуществления сбыта, но не обязывает их идти на это.

5. Ограничивается ли выбор потребителей и доступная для них информация? (Контрольный список D)

5.1. Ограничивает способность потребителей решать, у кого они будут покупать товары или услуги (Контрольный список D1)

Нормы регулирования иногда ограничивают возможности выбора, имеющиеся у потребителей. Например, нормативный акт может ограничить возможность приобретения потребителем медицинских услуг определенным районом. Такая норма регулирования может ограничить качественный уровень медицинского обслуживания и заставить отказаться от поездок тех потребителей, которые были бы готовы отправиться на поиски, например, поликлиники с более короткими очередями или более высокой репутацией.

Ограничения выбора потребителей могут приносить вред, так как остающиеся поставщики будут в меньшей степени заинтересованы в том, чтобы удовлетворять потребителей, предлагая им товары желаемого качества и желаемой цены.

5.2. Снижение мобильности потребителей за счет повышения стоимости смены поставщиков (Контрольный список D2)

Нормы регулирования могут повышать или понижать заинтересованность потребителей в смене поставщиков, воздействуя на стоимость такого перехода – явные и подразумеваемые затраты, которые несет потребитель, переходя от одного поставщика к другому. Затраты, связанные с переходом, могут возникать по разным причинам, включая длительные сроки, на которые заключаются договоры, или привязка активов к поставщику таким образом, что переход к другому поставщику создает неудобства, как, например, закрепление телефонного номера за конкретным провайдером телефонных услуг. Когда переход вызывает высокие затраты у потребителей, поставщики могут взимать более высокие цены за свои товары или услуги. Поэтому поставщики часто стремятся удерживать затраты по переходу на высоком уровне, порой за счет поддержки политики, которая такие высокие затраты гарантирует.

Уменьшение или устранение затрат, связанных со сменой поставщика, может оказать серьезное воздействие на конкуренцию, и разработчики норм регулирования должны стремиться избегать действий, повышающих такие затраты потребителей. При наличии очевидной опасности возникновения дополнительных затрат, связанных со сменой поставщика, может быть целесообразно включить в структуру нормы регулирования положений, ограничивающих или запрещающих их применение. Следует уделять должное внимание тому, чтобы учитывать законные затраты потребителей, связанные со сменой поставщика.

5.3. *Коренное изменение информации, требуемой для того, чтобы покупатели могли эффективно совершать покупки (Контрольный список вопросов D3)*

Когда органы государственной власти проводят политику дерегулирования и создают рынки, которые ранее не существовали, потребителям предлагается делать выбор из товаров, которые они раньше никогда не покупали. Одним из примеров такого выбора являются покупки потребителями электроэнергии. Когда потребителям дается право выбирать поставщика на новых рынках, им может быть сложнее оценить предложения и отличить хорошие компании от плохих. При отсутствии требований представления информации ввиду «новизны» товара в такой ситуации может возникнуть опасность отката реформ назад из-за жалоб потребителей на компании, которые пользуются их неопытностью.

В таких обстоятельствах создание нового рынка лучше сопровождать введением требований представления информации, которая помогла бы потребителям определить точку отсчета при сопоставлении поступающих им предложений.

6. Если получен положительный ответ

Выявление норм регулирования, которые могут без необходимости ограничить конкуренцию - это важный первый шаг в деле повышения качества регулирования. Вопросы, приведенные в Контрольном списке по воздействию на конкуренцию, дают надежную первоначальную основу для выявления норм регулирования, которые могут отрицательно сказаться на конкуренции. Подпункты по каждому из вопросов указывают на основные, но не исключительные возможности ограничения рыночного соперничества такими нормами регулирования.

При ответе на вопросы Контрольного списка выясняется, что лишь меньшая часть норм регулирования может в потенциале без необходимости оказывать сдерживающее воздействие на функционирование рынка. Тем не менее, если ответы на вопросы Контрольного списка указывают на потенциально чрезмерное ограничительное влияние на рыночную деятельность, серьезного внимания заслуживает проведение более всеохватывающей оценки воздействия на конкуренцию. В Главе 4 рассказывается о том, как провести такую оценку, а в Главе 3 - о том, как можно эффективно включить оценку воздействия на конкуренцию в деятельность органов власти.

ГЛАВА 2.

КАКУЮ ВЫГОДУ КОНКУРЕНЦИЯ ПРИНОСИТ ПОТРЕБИТЕЛЯМ*

В настоящей главе приводятся примеры того, как конкуренция приносит значительные выгоды потребителям.

Важная причина для проведения рыночных реформ состоит в том, что государство недвусмысленно признает выгоды конкуренции¹. Инструментарий для оценки воздействия на конкуренцию нацелен на то, чтобы снабдить государственные органы практическими средствами для того, чтобы поставить предел на пути чрезмерного ограничения конкуренции. Но до использования таких инструментов полезно рассмотреть вопрос о том, почему рост конкуренции между компаниями – это цель, к которой стоит стремиться.

Конкуренция между компаниями может способствовать повышению эффективности производства и за счет инновации приносить потребителям новые товары более высокого качества, что влечет за собой ускорение экономического роста и повышение потребительского благосостояния. В широком смысле конкуренция между поставщиками обычно ведет к снижению цен и расширению выбора. Лучше всего такие выгоды можно понять на конкретных примерах. Ряд избранных примеров приводится во Вставке 1. Эти примеры призваны проиллюстрировать общие выгоды

* Примеры в настоящей главе подготовлены Вивеком Госалом.

¹ Во многих дерегулированных отраслях, таких как связь, электроэнергетика и авиационные перевозки, одной из превозносившихся выгод конкуренции было снижение в конечном итоге избыточных производственных мощностей, которые были созданы при регулировании, которое должно было привести к повышению эффективности производства и снижению цен для потребителей. Мурис (2002) указывает на то, что поскольку многие отрасли во всем мире подвергаются приватизации или либерализации, это означает, что правительство недвусмысленно признает преимущества конкуренции.

конкуренции, не обязательно сосредоточиваясь на регуляторных ограничениях.

Вставка 1. Примеры выгод, которые конкуренция несет потребителям

1. Порты отгрузки.

Аргентина приступила к приватизации некоторых портовых услуг в 1970-х годах. Этот этап приватизации не принес большого успеха в плане повышения производительности. Государственные инвестиции в инфраструктуру оставались низкими, система была слишком зарегулирована, и организации, отвечавшие за морские порты, не справлялись со своими обязанностями. В 1990-е годы частным фирмам было разрешено брать в управление государственные порты и строить новые или инвестировать средства в их инфраструктуру. Например, шесть терминалов порта Буэнос-Айреса были переданы в концессию пяти различным частным фирмам, тогда как портовая инфраструктура осталась в собственности Портовой администрации (арендная портовая модель). В результате этих реформ объем погрузочно-разгрузочных работ в период с 1990 по 1995 год возрос на 50%, производительность труда подскочила на 275%, а аргентинские порты стали самыми дешевыми в Латинской Америке. В 1997, году по объему проходящих через него грузов Пуэрто-Нуэво опередил крупнейший на тот момент порт Южной Америки Сантос (Бразилия). В строительстве новых портов участвовали и иностранные фирмы, как, например, в случае строительства терминала в Сарате.

Источники:

Lourdes Trujillo and Tomás Serebrisky. "An Assessment of Port Reform in Argentina: Outcomes and Challenges Ahead," World Bank, 2004.

http://www.worldbank.org/wbi/regulation-f/pdfs/portreform_argentina.pdf

"Infrastructure in Trade and Economic Development," World Trade Report, World Trade Organization, 2004

http://www.wto.org/English/res_e/booksp_e/anrep_e/wtr04_2b_e.pdf

2. Розничные магазины.

В ряде исследований отмечалось воздействие обострения конкуренции на продуктовые и другие розничные магазины. Анализируя положение на рынках США, Хаусман и Либтаг отмечают, что, когда «Уол-Март» впервые выходит на рынок, цены на одни и те же продукты у него ниже на 10%-25% по сравнению с такими крупными розничными сетями как, «Крогер», «Пабликс», «Таргет» и другие. После того, как «Уол-Март» открыл магазин неподалеку от супермаркета «Крогер» в Хьюстоне, объем продаж в «Крогере» упал на 10%, хотя цены в нем снизились после появления нового конкурента. Этот результат показывает, что потребители выиграли от появления на рынке «Уол-Марта». К другим выгодам от конкуренции, связанной с появлением продовольственных супермаркетов, относятся: (а) появление новых товаров и расширение ассортимента в магазинах; (б) ремонт магазинов, в результате которого появятся более широкие проходы, улучшается освещение и размещение товаров; (с) увеличение числа касс на выходе. Попытки помешать открытию таких магазинов

посредством регулирования препятствуют получению ценовых выгод потребителями.

Источники:

Jerry Hausman and Ephraim Leibtag. "Consumer Benefits from Increased Competition in Shopping Outlets: Measuring the Effect of Wal-Mart."

<http://econ-www.mit.edu/files/1765>

"Wal-Mart Throws an Undercut at Target." The Washington Post, December 16, 2005.

<http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2005/12/15/AR2005121502096.html>

3. Железные дороги.

Лалайв и Шмутцлер (2007) изучают последствия открытия для конкуренции рынков местных пассажирских железнодорожных перевозок в германской земле Баден-Вюртемберг (одной из крупнейших земель Германии) в период с 1994 по 2004 год. Они установили, что хотя «ДБ Регио» все еще оставался доминирующим оператором на рынке десять лет спустя после начала реформ, его конкуренты, операторы NE, расширили свою рыночную долю с приблизительно 3% на момент начала реформ до 13.2% в 2004 году. Они выяснили, что в период с 1994 по 2004 год частота движения поездов в Баден-Вюртемберге существенно возросла и что динамика движения поездов на линиях, которые были приобретены на конкурсной основе, менялась более благоприятно по сравнению с теми линиями, где конкурсов не было. Они установили: (1) повышение общего объема перевозок на 29%; (2) значительно более высокий рост в конкурентной группе (45% по сравнению с 22% в контрольной группе); и (3) увеличение с 19 до 39 числа линий, находящихся в управлении конкурентов «ДБ Регио» хотя бы частично. В целом, можно заключить, что привнесение более острой конкуренции привело как к повышению количественных показателей (частоте движения поездов), так и к большему удобству для пассажиров в результате возросшей частоты движения.

Источник:

Rafael Lalive and Armin Schmutzler. "Exploring the Effects of Competition for Railway Markets," University of Zürich, February 2007.

<http://ideas.repec.org/p/soz/wpaper/0511.html>

4. Автодорожный транспорт.

Во Франции имеются свидетельства того, как изменения норм регулирования для грузового транспорта повлияли на занятость. Французское правительство премьер-министра Балладюра отменило действовавшее ранее положение, требовавшее наличия выданной государством лицензии для транспортировки грузов на расстояние более 150 км. После реформы цены на услуги дорожного транспорта упали, а с ними и уровень маржи, что указывает на высокий уровень ренты в этом секторе. Что касается занятости в этом секторе, до реформы темпы ее роста составляли 1-1.5% в год. В годы после реформы занятость росла на 5% , а сейчас темпы ее роста находятся на уровне около 4% в год. Реформа и методы ее реализации вызвали забастовки (в 1992 и 1995 годах). Но, согласно Кахуку и Крамарзу (2005), безусловным плюсом стало создание новых рабочих мест.

Источники:

OECD. "Draft Summary of the Discussion of the Round Table on Competition and Regulation in the Legal Profession." Working Party No. 2 on Competition and Regulation, October 2007. (See comments of Francis Kramarz, p.16)

Cahuc, Pierre, and Francis Kramarz. "De la Précarité à la Mobilité: vers une Sécurité Sociale Professionnelle," Report to the Minister of Economics and the Minister of Labor, June 2005, La Documentation Française, Paris.

<http://www.ladocumentationfrancaise.fr/rapports-publics/054000092/index.shtml>

5. Автозапчасти.

Уоррен-Боултон и Дэниел Хаар (2007) дают оценки экономических выгод, которые потребители получают от конкуренции на рынке автозапчастей для ремонта автомобилей после аварий. Они показывают, что потребители выгадывают дважды от выхода на рынок «Кистоуна» (или другого продавца конкурирующих запчастей) с конкурентной альтернативой запчастям от фирмы-изготовителя комплектного оборудования (ИКО). Они рассматривают два эффекта: (а) Как правило, «Кистоун» устанавливает цену ниже, чем цена ИКО; и (b) выход на рынок «Кистоуна» и возникающая в результате конкуренция обычно ведут к снижению цен ИКО. Их расчеты показывают, что в среднем: (а) Цены на автозапчасти «Кистоун» почти на 26% ниже цен на запчасти ИКО, с которыми они конкурируют; и (b) благодаря этой конкуренции цены на запчасти ИКО снижались почти на 8%. Нормы регулирования, требующие использования запасных частей ИКО, наносят ущерб потребителям.

Источник:

Frederick R. Warren-Boulton and Daniel E. Haar. "Estimation of Benefits to Consumers from Competition in the Market for Automotive Parts." Microeconomic Consulting & Research Associates, Inc., 2007.

<http://www.qualitypartscoalition.com/pdfs/8-2micraanalysisl.pdf>

6. Книгоиздание.

Действовавшее до 1997 года в Великобритании и Ирландии Соглашение о цене нетто при продажах книг (NBA), не давало книготорговцам в этих странах продавать книги ниже цены, установленной издателем. После отмены NBA корзина книг-бестселлеров была уценена в среднем на 28 процентов. После того, как соглашение было отменено, цены были снижены на 41 процент книг. Шесть лет спустя, в 2006 году, были уценены 52 процента книг. К другим выгодам относились, например: (а) рост числа новых наименований опубликованных книг в среднем с 3 процентов в год до более 4 процентов; (b) расширение ассортимента в магазинах и улучшение качества обслуживания покупателей.

Источник:

"The Benefits from Competition: Some Illustrative UK Cases."

<http://www.berr.gov.uk/files/file13299.pdf>

7. Жилищное хозяйство.

Аттерхег (2005) анализирует данные, чтобы выяснить воздействие на квартплату и качество жилищно-коммунальных услуг приватизации квартир муниципальными

жилищно-эксплуатационными компаниями, находящимися за пределами городских районов в Швеции. Он установил, что: (а) на ряде рынков развитие конкуренции привело к снижению квартплаты в диапазоне 2%-5%; и (b) существенных изменений в качестве жилищно-коммунальных услуг в результате приватизации не произошло. Воздействие на качество квартир варьировалось в зависимости от конкретных владельцев.

Источник:

Atterhög, Mikael. "Increased Competition in the Swedish Housing Market and Its Effect on Rents and Quality of Housing Services for Households," *Housing, Theory and Society*, Vol. 22, No. 1, 32–49, 2005.
<http://www.ingentaconnect.com/content/routledg/shou/2005/00000022/00000001/art00003>

8. Фондовая биржа.

Монопольный оператор фондового рынка – Австралийская фондовая биржа начала предлагать биржевым брокерам скидки под угрозой конкуренции со стороны двух зарубежных соперников – Liquidnet и АХЕ – планировавших начать свои операции в Австралии. Акции Liquidnet котируются на бирже в США, а АХЕ ЕСN опирается на поддержку Новозеландской биржи и таких ведущих брокерских фирм как Ситигруп, Коммсек, Голдман Сакс Джей-Би-Уэр, Макуэйри и Меррил Линч. АХЕ и Liquidnet продвигают альтернативные торговые системы для межрыночных или внебиржевых торговых сделок между менеджерами фондов, на долю которых приходится около 30 процентов всей торговли ценными бумагами.

Источник:

"Exchange cuts fees as competitors lurk." *The West Australian*, August 25, 2007.
<http://www.thewest.com.au/default.aspx?MenuID=33&ContentID=38376>

9. Авиакомпании.

До 1990-х годов авиационный рынок ЕС жестко регулировался в плане доступа авиакомпаний к маршрутам и цен. Соглашения между государствами-членами ограничивали доступ к рынкам и зачастую разрешали лишь одной авиакомпании осуществлять перевозки на ограниченном количестве определенных маршрутов. В течение 1990-х годов произошло открытие внутренних рынков и в конечном итоге там получили возможность любые все перевозчики, имеющие лицензию ЕС. Результатом расширения возможностей для конкуренции стало появление малобюджетных авиакомпаний. Вот некоторые результаты роста конкуренции: (а) традиционные перевозчики начали предоставлять такие услуги, как бронирование билетов в режиме он-лайн, и упростили ценообразование, чтобы конкурировать с малобюджетными перевозчиками. Упрощенная структура тарифов обеспечила более низкие тарифы, большую гибкость и более широкий выбор для потребителей. Например, были отменены ограничения, связанные с приобретением билетов заранее и необходимостью провести в месте назначения ночь с субботы на воскресенье; (b) снижение цен было существенным. Самые низкие непроданные тарифы перевозчиков ЕС упали в номинальном выражении в среднем на 75%; (c) частота воздушных перевозок в Европе возросла на 78%. За этот период частота внутренних воздушных перевозок более чем удвоилась; и (d) возросло многообразие предлагаемых услуг.

Среднее число авиакомпаний, эксплуатирующих рассматриваемые в исследовании маршруты, возросло с 3 до 4 с 1992 по 1997 год, и продолжало увеличиваться, составив 4 в 2003 году.

Источник:

www.berr.gov.uk/files/file13299.pdf

10. Кабельное телевидение.

Федеральная комиссия по связи США недавно запретила заключение эксклюзивных договоров между кабельными компаниями и жилыми комплексами, чтобы обеспечить возможность конкуренции в таких ситуациях. По оценке ФКС, возможное снижение абонентских цен может достигнуть 30%. Помимо снижения цен жильцы также получат более широкий выбор провайдеров, которые, как можно ожидать в условиях обострения конкуренции, будут соперничать между собой, предлагая большее разнообразие пакетов и повышая качество обслуживания.

Источники:

“Rules to Increase Choice and Competition Among Video Providers for Consumers Residing in Multiple Dwelling Units.” Federal Communications Commission, 2007.

<http://www.fcc.gov/>

По вопросу об эксклюзивных контрактах на предоставление видеослужб в многоквартирных домах и других объектах недвижимости, 2007 WL 3353544 (F.C.C.)(Nov. 13, 2007), подтверждено в решении по делу Национальной ассоциации кабельных и телекоммуникационных услуг против ФКС, 567 F.3d 659 (D.C. Cir. 2009).

“Apartment Complexes May Benefit From FCC Action Against Cable Contracts.” Mortgage News Headlines, October 21, 2007.

http://www.mortgagenewsdaily.com/10312007_Apartment_Cable.asp

11. Связь.

(А). Рост на рынке мобильных телефонов бросает серьезный конкурентный вызов операторам стационарной телефонной связи. А протокол VoIP трансформирует местные рынки связи практически с такой же скоростью. Согласно новому докладу, опубликованному «Балансинг акт» (британской консультационной компанией, специализирующейся на рынках связи), стоимость звонка из Африки в Европу и Северную Америку резко упала под нажимом низких цен, предлагаемых небольшими недавно созданными компаниями, предлагающими услуги VoIP в Африке. В ходе опроса большинства провайдеров услуг связи «Балансинг акт» обнаружил, что в 2005 году почти все африканские провайдеры услуг связи взимали один доллар США или больше за минуту связи с основными международными пунктами назначения. В 2006 году эту цену предлагали лишь 19 компаний. В 2007 году более половины компаний в таких разных странах как Алжир и Кения взимали за минуту таких звонков лишь 25 центов.

Источник:

“Africa: Tariffs Tumble, VoIP rises.” 08 Mar 2007, Economist Intelligence Unit.

http://globaltechforum.eiu.com/index.asp?layout=rich_story&doc_id=10265&title=Africa%3A+Tariffs+tumb

[le%2C+VoIP+rises&categoryid=31&channelid=4](#)

(В). В 1995 году правительство Сингапура выдало лицензию второму провайдеру мобильной связи, позволяющую ему начать свою деятельность в 1997 году. Это решение отражало намерение правительства усилить конкурентный нажим на Синглет в рамках подготовки к растущей международной конкуренции и расширению. «МобайлУан» вышел на рынок в апреле 1997 года, захватив около 30% рынка, а цены в течение одного года снизились на 50-70%. Ассортимент и качество услуг существенно повысились, а рынок стал бурно развиваться – коэффициент распространения мобильной телефонии возрос с 14% в начале 1997 года до 25% на конец года и приблизился к 30% к концу 1998.

Источник:

Singh, Kulwant. "Guided Competition in Singapore's Telecommunications Industry," *Industrial and Corporate Change* Vol. 7, Number 4, 1998, p. 585-599.

<http://icc.oxfordjournals.org/cgi/content/abstract/7/4/585>

ГЛАВА 3.

ВКЛЮЧЕНИЕ ОЦЕНКИ ВОЗДЕЙСТВИЯ НА КОНКУРЕНЦИЮ В ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ ОРГАНОВ ВЛАСТИ*

В настоящей главе рассматривается вопрос о том, как можно эффективно включить оценку воздействия на конкуренцию в деятельность органов государственной власти.

1. Введение

Как мы увидели, оценка воздействия на конкуренцию – это процесс оценки государственных норм регулирования, нормативных и/или законодательных актов для (1) выявления тех норм, которые без необходимости препятствуют конкуренции и (2) пересмотра таких выявленных норм, чтобы они без необходимости не создавали таких препятствий. Для эффективного включения этого процесса в деятельность органов и институтов государственной власти по сути требуется рассмотрение следующих пяти вопросов:

- Какие меры государственной политики заслуживают оценки их воздействия на конкуренцию?
- Когда в процессе разработки законодательного или нормативного акта следует провести оценку воздействия на конкуренцию?
- Кто должен нести ответственность за разработку и обзор оценки воздействия на конкуренцию?

* Настоящая глава была написана Шоном Ф. Эннисом

- Как заинтересовать разработчиков политики, не отвечающих за качество регулирования или конкуренцию, в подготовке надлежащей оценки?
- Какие ресурсы требуются для оценки воздействия на конкуренцию?

Из нижеследующего станет ясно, что для определения институциональных рамок оценки воздействия на конкуренцию не существует единственного или простого рецепта. Реальные варианты, скорее всего, будут серьезно варьироваться от страны к стране, учитывая различия между странами в отношении таких параметров, как наличие федеральной системы, кадровый потенциал и политические условия. Хотя для выявления потенциальных вариантов мы в настоящей Инструментарии будем опираться на уже накопленный опыт, эти варианты не следует рассматривать как исчерпывающий список.

2. Какие меры государственной политики заслуживают оценки на предмет воздействия на конкуренцию?

Глубина оценки воздействия на конкуренцию должна быть пропорциональна степени потенциальных негативных последствий той или иной правовой меры с точки зрения конкуренции. Контрольный список вопросов по воздействию на конкуренцию дает возможность оперативно просмотреть такие меры, чтобы быстро отобрать для дальнейшей оценки те из них, у которых есть потенциал ненужного воздействия на конкуренцию. У большинства отдельных законодательных или нормативных актов такого потенциала нет. Как следствие, большинство из них не требует детальной оценки на предмет из воздействия на конкуренцию.

Законы, нормативные и подзаконные акты. Правовые меры, которые могут подлежать оценке с точки зрения воздействия на конкуренцию, включают законодательные, нормативные и подзаконные акты, которые принимаются в развитие законодательных или нормативных. Не во всех странах законы подлежат оценке на предмет воздействия на конкуренцию, но наибольшего успеха в оценке воздействия на конкуренцию добились те страны, где такая практика существует. (См. Вставку 1.)

Новые и действующие нормы. Подход одних правительств к оценке воздействия на конкуренцию предусматривает анализ как новых, так и уже действующих норм. Это наиболее эффективный путь широкомасштабного улучшения конкурентной среды, но он требует существенной политической

воли. Другие правительства в своей оценке воздействия на конкуренцию сосредоточиваются исключительно на новых нормах.

Национальные, региональные, местные. В пользу оценки воздействия на конкуренцию на национальном, региональном и местном уровне имеются веские экономические доводы. Оценка воздействия на конкуренцию актуальна для любых мер государственной политики, которые могут без нужды ограничивать конкуренцию. Меры, порождающие такие ограничения, иногда вводятся на национальном уровне, но они также могут появляться на региональном или местном уровнях. Например, вредные для конкуренции меры, регулирующие оказание услуг такси, часто принимаются на местном уровне, тогда как наносящее ущерб потребителям регулирование оказания профессиональных услуг часто происходит на региональном уровне.

Вставка 2. Реформы национальной политики конкуренции в Австралии

После завершения в 1993 году доклада Комитета Хилмера, в котором содержался призыв к большей микроэкономической открытости с упором на реформы в поддержку конкуренции, австралийское правительство в 1995 году согласовало программу пересмотра и внесения поправок в законодательство, которое ограничивало конкуренцию и не отвечало общественным интересам. В результате осуществления этой программы реформ было выявлено 1700 законодательных актов, которые требовали пересмотра. Законодательство пересматривалось на национальном уровне, а также на уровне штатов и территорий, причем большая часть пересмотра была завершена к 2001 году. Национальное правительство выделило средства, чтобы помочь правительствам штатов и территорий покрывать затраты по внесению изменений и добавлений в законодательство в процессе его пересмотра. Программа была примечательна тем, что она обеспечила систематическое выявление законодательных и нормативных актов, заслуживавших пересмотра, а также тем, что после реализации этой программы Австралия по своим экономическим показателям находится среди лучших в ОЭСР.

3. Когда следует проводить оценку воздействия на конкуренцию в процессе выработки политических мер?

Новые нормы. Оценка воздействия на конкуренцию может внести положительный вклад в разработку новых мер и в идеале должна проводиться на раннем этапе в процессе их разработки до принятия окончательного решения о том, каким будет подход к той или иной политической проблеме. Если у предлагаемой правовой меры есть потенциал ограничения конкуренции, полезно на раннем этапе ее разработки проконсультироваться с государственными экспертами по конкуренции, чтобы установить, нельзя ли

найти альтернативные варианты, которые позволили бы данной правовой мере достичь своих целей с меньшим ущербом для конкуренции.

Действующие нормы. Большая часть действующих норм не подвергается оценке на предмет их воздействия на конкуренцию. Критически важный вопрос здесь состоит в том, какие действующие правовые меры следует считать приоритетными и рассматривать в первую очередь, поскольку какие-то из них неизбежно в большей степени способны оказать отрицательное воздействие на конкуренцию по сравнению с другими. Например, в Австралии во время Национальной экспертизы воздействия на конкуренцию были выявлены сотни действующих норм, которые ограничивали конкуренцию. Австралия определила приоритетность проведения экспертизы таких норм. В случае выявления проблем практически во всех случаях в эти нормы вносились соответствующие изменения.

4. Кто должен участвовать в разработке и анализе оценки воздействия на конкуренцию?

Чтобы надлежащим образом учесть последствия предлагаемых мер с точки зрения конкуренции, государственные органы, разрабатывающие ту или иную норму, должны провести оценку ее воздействия на конкуренцию. Таким образом, сами разработчики документа в нужное время задают правильные вопросы, необходимые для того, чтобы своевременно и эффективно разработать правовые меры, должным образом учитывающие последствия для конкуренции.

Тем не менее, если экспертиза их работы возлагается не на внешних экспертов, а на них самих, нормотворцы, ощущающие себя «на линии огня», могут несерьезно относиться к процессу оценки воздействия на конкуренцию. Эту экспертизу могут проводить представителями органов контроля за нормотворческой деятельностью, должностные лица, имеющие опыт работы с конкуренцией, такие как сотрудники антимонопольных ведомств, или и те, и другие вместе.

Например, в Великобритании антимонопольный орган - Управление справедливой торговли (УСТ) –отвечает как за разработку руководящих принципов оценки воздействия на конкуренцию, так и за проведение экспертизы новых норм с точки зрения их конкурентного воздействия.¹ УСТ

¹ Руководящие принципы УСТ 2006 года близко следуют принципам ОЭСР. См.: <http://www.offt.gov.uk/NR/rdonlyres/BFD72799-03BD-428D-AB43-30408F794ACB/0/oft876.pdf>

разделило эту обязанность с органом контроля за нормотворческой деятельностью, Администрацией по совершенствованию регулирования (АСР). В целях выработки общих рабочих методов и взаимопонимания небольшое число должностных лиц УСТ работали по совместительству и в АСР.

Проведение более тщательной оценки воздействия на конкуренцию по сравнению с той, что предусмотрена Контрольным списком, требует, как правило, навыков, связанных с определением рынков и анализом состояния конкуренции. По этой причине в некоторых странах любые новые законодательные или нормативные акты, которые, как ожидается, могут повлиять на экономику, требуется согласовывать с конкурентными ведомствами.

Например, в Мексике, конкурентное ведомство должно проводить экспертизу любых новых подзаконных актов, которые потенциально могут повлиять на конкуренцию. В Корее конкурентное ведомство несет ответственность за экспертизу избранных новых нормативных актов. В Венгрии конкурентное ведомство обязано давать свои заключения по новым нормативным актам.

Во многих других странах до принятия новых нормативных актов проводятся горизонтальные консультации. Такие консультации проходят эффективнее, если органы, занимающиеся конкурентной экспертизой, могут подключаться к этому процессу как можно раньше, и не обязаны представлять свои заключения по всем принимаемым нормам, а могут вмешиваться в тех случаях, когда, по их мнению, в потенциале может возникнуть существенная проблема.

В Австралии, например, в 1995 году для курирования экспертизы национальных законодательных и нормативных актов и актов штатов и территорий в рамках Национальной экспертизы воздействия на конкуренцию был создан новый орган. Этот орган, Национальный совет по конкуренции, действовал отдельно и независимо как от органа надзора, проводящего экспертизу новых норм, так и от конкурентного ведомства². Успех Австралии наглядно показывает, как полезно поручать экспертизу законодательных и нормативных актов независимым органам.

² Более подробно см. в <http://www.ncc.gov.au/articleZone.asp?articleZoneID=136> .

Участие конкурентного органа или других органов государственной власти в процессе оценки воздействия на конкуренцию не должно впоследствии стать препятствием для принятия правительством каких бы то ни было правовых актов на основе законодательства о конкуренции данной страны. Оценки воздействия на конкуренцию по определению основываются на прогнозах, а прогнозы в реальной жизни могут часто занижать наносимый конкуренции вред или завышать получаемый ею выигрыш.

5. Как заинтересовать разработчиков политики, не отвечающих за качество регулирования или конкуренцию, в подготовке надлежащей оценки?

Разработчики новых законодательных или нормативных актов могут быть заинтересованы в том, чтобы приуменьшить значение проблем с конкуренцией, связанных с предлагаемой нормой потенциальные. У них может создаваться впечатление, что выявление потенциальной конкурентной проблемы или консультации с посторонним агентством, таким как орган регулирования или конкурентное ведомство, просто добавляют им работы, не принося существенных выгод. Поэтому до разработчиков важно донести, что оценка воздействия на конкуренцию улучшает результат их труда, ту правовую норму, которую они готовят.

Существует ряд способов, позволяющих повысить заинтересованность разработчиков норм в поддержке и надлежащем проведении оценки воздействия на конкуренцию, а также улучшить их навыки в реализации этой задачи. К этим вариантам относятся:

- Включение оценки воздействия на конкуренцию в Анализ воздействия регулирования (АВР);
- Финансовые стимулы; и
- Обучение на основе передового опыта.

Включение оценки воздействия на конкуренцию в АВР. АВР – это формализованный процесс экспертизы нормативных актов, призванный удостовериться в том, что они достигают намеченных задач. В целом, цель АВР состоит в том, чтобы выгоды от данной нормы регулирования превосходили связанные с ней затраты. АВР более эффективен, когда он включает оценку воздействия на конкуренцию в числе одной из его составных частей. Это объясняется тем, что динамичные, ориентированные на рынок соображения, присущие оценке воздействия на конкуренцию, позволяют

заглянуть вглубь процессов разработку правовой нормы, стремящемуся определить, превосходят ли выгоды от данной нормы регулирования связанные с ней затраты. Предоставление конкурентному ведомству определенной роли в этой области также снижает потребность в переобучении сотрудников органов регулирования или контроля за нормотворчеством³.

Финансовые стимулы. Поскольку Австралия – это федеративное государство, осуществление Национальной политики поддержки конкуренции (НППК) на уровне штатов или территорий требовало их согласия. Австралийское правительство осуществляло значительные выплаты штатам и территориям, которые представляли собой платежи на душу населения, основывавшиеся на масштабах проведенных экспертиз и пересмотра законодательства. «Платежи в рамках НППК – это средства распределения выгод от реформ среди всего населения. Эти платежи являются признанием того факта, что хотя за существенные элементы НППК отвечают штаты и территории, значительную часть непосредственной финансовой отдачи в виде повышения налоговых поступлений, обусловленного ростом экономической активности, получает федеральное правительство Австралии».⁴

Платежи штатам и территориям были существенными. В Таблице 1 приводятся платежи в рамках НППК, произведенные с момента начала реализации этой политики⁵.

³ Более подробно о том, как включать оценку воздействия на конкуренцию в АВР см. Главу 3 ниже, а также DAF/COMP/(2007)8/REV1 “Integrating competition assessment into regulatory impact analysis” («Интеграция оценки воздействия на конкуренцию в Анализ воздействия регулирования»).

⁴ См. <http://www.ncc.gov.au/articleZone.asp?articleZoneID=40>.

⁵ См. <http://www.ncc.gov.au/articleZone.asp?articleZoneID=40>.

Таблица 1. Ежегодные платежи в рамках НППК, полученные штатами и территориями (в млн. австралийских долларов)

Штат/ территория	1997- 98	1998- 99	1999- 00	2000- 01	2001- 02	2002- 03	2003- 04	2004- 05	2005- 06
	(a)	(a)	(a)	(a)	(a)	(a)	(a) (б)	(a) (б)	(б) (в)
Новый Южный Уэльс	126.5	138.7	148.6	155.9	242.5	251.8	203.5	233.6	292.5
Виктория	92.8	102	109.2	114.7	179.6	182.4	178.7	201.6	197.9
Куинсленд	74.2	81.6	81.5	73	147.9	138.9	87.9	143.3	178.7
Западная Австралия	38.4	42.4	43.2	45.5	71.1	72	33.6	53.5	71
Южная Австралия	34.3	38.4	34.5	35.9	55.7	57.1	40.7	50.4	54.3
Тасмания	12.6	13.9	10.8	11.2	17.4	17.7	17.2	19.8	19
Территория столицы	6.2	7	7.2	7.5	11.6	12.4	11	13.6	12.7
Северная Территория	11.2	13	4.5	4.5	7.6	7.5	5.9	8.4	8
Итого	396.2	436.9	439.5	448	733.3	739.9	578.5	724.2	834.1

Источник: Национальный совет по конкуренции

(a) Из документов по Итоговым результатам исполнения бюджета.

(b) В платежах всем штатам и территориям учитываются постоянные вычеты и отсрочки.

(c) Дост. П. Костелло Р (казначей) 2005 г., «Платежи в рамках Национальной политики поддержки конкуренции штатам и территориям за 2005 год», пресс-релиз, 15 декабря 2005 г.

Примечание 1: Итоговые значения могут не сходиться из-за округления

Примечание 2: Цифры по 1999-2000 гг. включают Гранты в рамках финансовой поддержки

При всей солидности этих платежей, по оценкам австралийского правительства, ежегодные экономические выгоды составили 2,5% ВВП или 20 млрд. австралийских долларов. Это было достигнуто за счет повышения производительности и восстановления ценового баланса во многих секторах, где проводились меры НППК и связанные с ней реформы⁶.

Передовой опыт. Обучение передовому опыту сотрудников нормотворческих органов, занимающихся этой работой или проводящих ее

⁶ См. Обзор реформ национальной политики поддержки конкуренции Комиссии по производительности (2005), Доклад Комиссии по производительности по запросу № 33 от 28 февраля. См. <http://www.pc.gov.au/inquiry/ncp/finalreport/ncp.pdf>. В обзоре отмечаются, что прямые причинно-следственные связи сложно установить эмпирическим путем. Кроме того, особенно трудно в этой области оценить чистые результаты воздействия.

экспертизу, критически важно для успеха программы оценки воздействия на конкуренцию. Многие разработчики норм специализируются на областях, не оказывающих воздействие на конкуренцию или на экономику. От таких должностных лиц нельзя ожидать, что они без соответствующего обучения смогут надлежащим образом оценить вопросы, касающиеся конкуренции. В этих усилиях могут помочь антимонопольные органы, органы контроля за нормотворчеством или ОЭСР.

6. Какие ресурсы требуются для оценки воздействия на конкуренцию?

Ресурсы, необходимые для реализации эффективной программы оценки воздействия на конкуренцию, могут быть относительно небольшими. Например, когда Великобритания осуществляла свою программу оценки воздействия на конкуренцию, лишь два сотрудника УСТ играли в ней очень активную роль, и лишь незначительный процент из приблизительно 400 нормативных актов, рассмотренных в течение года, подвергся детальной экспертизе. Остальные пропускались через конкурентный фильтр, схожий с Контрольным списком вопросов по конкуренции, рассмотренным в Главе 1, который позволял должностным лицам быстро поставить диагноз, насколько высока вероятность возникновения проблем для конкуренции в результате принятия данной нормы.

Конечно же, программа оценки воздействия на конкуренцию также может выиграть от выделения ресурсов в более значительных объемах. Австралийский пример показывает, как далеко идущий и ресурсоемкий подход способствовал очень существенному улучшению экономических показателей⁷.

⁷ См. Экономический обзор Австралии ОЭСР (2006), Краткое резюме. «Макроэкономические показатели последнего времени продолжают впечатлять: рост валового внутреннего продукта (ВВП) с начала нового тысячелетия составляет 3% в год, а с учетом выигрыша от улучшения условий торговли рост реального валового внутреннего дохода в среднем превышает 4%; таким образом, Австралия относится к числу немногих стран ОЭСР, демонстрирующих столь высокие темпы роста; уровень безработицы упал до около 5%, самой низкой точки с 1970-х годов; инфляция остается в намеченном диапазоне; и после долгих лет сведения бюджетов с активным сальдо Австралия стала одной из немногих стран ОЭСР, погасивших общий чистый государственный долг. Уровень жизни с начала 1990-х годов неуклонно растет, и на сегодняшний день он выше, чем во всех странах «большой семерки» за исключением Соединенных

Независимо от уровня выделения ресурсов, потребности в них будут наиболее значительными на начальной стадии реализации. Например, для детальной программы обучения на основе передового опыта чаще всего требуется единовременное выделение значительных ресурсов на начальном этапе. В то же время, обучение в последующие годы не должно быть столь же обременительным, поскольку система будет функционировать лучше и личные связи между соответствующими должностными лицами, отвечающими за разные аспекты политики, уже будут налажены. Тем не менее, ввиду текучести кадров даже после завершения первоначального обучения практически наверняка возникнет необходимость в каких-то постоянных курсах подготовки.

7. Заключение

Включение оценки воздействия на конкуренцию в процесс принятия решений по вопросам государственного регулирования в потенциале принесет значительные экономические выгоды, указывая на те области, где функционирование рынка без необходимости ограничивается, и предлагая альтернативные нормы, которые позволят достичь поставленных целей, в то же время насколько это возможно содействуя развитию конкуренции. Учитывая, что институциональные, правовые и федеративные условия в странах ОЭСР существенно отличаются, наиболее эффективные институциональные структуры, по всей вероятности, будут варьироваться от страны к стране. Но на несколько моментов следует обратить внимание. Во-первых, органы контроля за нормотворчеством хорошо подходят для проведения оценки воздействия на конкуренцию, в частности, когда она осуществляется в качестве составной части АВР. Во-вторых, антимонопольные ведомства идеально подходят для консультирования по оценкам воздействия на конкуренцию, обучения навыкам, требующимся в этом процессе, проведения выборочных оценок воздействия на конкуренцию. В конце концов, выгоды от включения эффективной программы оценки

Штагов. Способствовали этому широкомасштабные реформы, особенно реформы, направленные на развитие конкуренции. Они содействовали росту производительности, особенно во второй половине 1990-х годов. Большая гибкость, вызванная этими реформами, наряду с созданием крепкой валютно-финансовой и бюджетно-налоговой базы также сделали экономику более устойчивой перед лицом серии серьезных потрясений, которые произошли за последнее десятилетие: азиатского кризиса конца 1990-х годов, глобального спада на рубеже тысячелетий, за которым последовала серьезная засуха, прекращение бурного роста цен на дома, а теперь и цен на сырьевые товары». (разрядка наша)

конкуренции в регулирующую деятельность государства безусловно стоят потраченных на это средств.

ГЛАВА 4.

ИНТЕГРИРОВАНИЕ ОЦЕНКИ ВОЗДЕЙСТВИЯ НА КОНКУРЕНЦИЮ В АНАЛИЗ ВОЗДЕЙСТВИЯ РЕГУЛИРОВАНИЯ*

В настоящей главе объясняется, как включить оценку воздействия на конкуренцию в анализ воздействия регулирования.

1. Введение

Иногда из оценки какого-то конкретного предложения с использованием Контрольного списка из Главы 1 вытекает необходимость проведения более обстоятельной оценки воздействия на конкуренцию. Обычно такую оценку лучше всего проводить в процессе анализа воздействия регулирования (ABP) в отношении данной нормы.

Обстоятельная оценка воздействия на конкуренцию включает (1) четкое определение задач данной правовой нормы, (2) формулирование альтернативных норм регулирования, позволяющих достичь этих задач, (3) оценка воздействия каждой альтернативы на конкуренцию и (4) сравнение альтернатив. Если оценка воздействия на конкуренцию выявляет существенный потенциал ослабления конкурентного соперничества в рассматриваемой отрасли или связанных между собою отраслях, разработчики правовой нормы должны стремиться найти наименее пагубную для конкуренции альтернативу, которая позволяет достичь поставленной цели. В случае, если предусмотренной данной нормой цели нельзя достичь при помощи менее антиконкурентного альтернативного подхода к регулированию, следует соотнести друг с другом выгоды и затраты такого подхода к регулированию. Анализ должен признавать норму регулирования оправданной лишь в том случае, если выгоды от принятия данной антиконкурентной нормы

* Настоящая глава была подготовлена Рексом Дейтоном-Смитом.

перевешивают связанные с ней затраты, включая издержки, вызванные ее антиконкурентными последствиями.

Применение АВР получило быстрое распространение во всех странах ОЭСР в течение последнего десятилетия и сейчас применяется по отношению к большинству или ко всем новым нормам регулирования¹ в странах-членах ОЭСР. Объясняя это быстрое распространение использования АВР в рамках процесса принятия решений по вопросам регулирования, ОЭСР отмечала:

Высококачественное регулирование все больше рассматривается как процесс, приводящий к желаемым результатам с максимальной эффективностью с точки зрения затрат. Складывается понимание того, что любые меры государственной политики включают компромисс между различными видами использования ресурсов, при том что лежащие в основе этих мер – включая нормы регулирования – цели максимизации общественного благосостояния формулируются и принимаются все более однозначно².

АВР базируется на дисциплинах анализа рентабельности, применяемого в сопоставительном контексте, при котором взвешиваются относительные показатели всех реальных мер, способных достичь поставленных целей намеченной политики.

По мере распространения АВР, значительная часть членов ОЭСР пошла по пути расширения масштабов политики конкуренции и применения общего закона о конкуренции, и правоприменение в этой области становилось все более эффективным. Эта тенденция вытекает из растущего признания того, что максимизация степени эффективной конкуренции во всех отраслях экономики имеет принципиальное значение для достижения широких целей обеспечения максимального экономического роста и, как следствие этого, социального благосостояния.

Безусловно, в таком случае между оценкой воздействия на конкуренцию и АВР существует очень тесная связь. Действительно, Руководящие принципы ОЭСР по оценке качества и показателей регулирования гласят, что

¹ В настоящей главе термин «норма регулирования» используется как родовое понятие, относящееся ко всем видам законодательных и нормативных актов, включая подзаконные.

² Regulatory Policies in OECD Countries: from Interventionism to Regulatory Governance. OECD (2002), с. 44.

рассмотрение воздействия на конкуренцию следует включить в процесс экспертизы новых и действующих норм регулирования.

Тем не менее, на практике ответственность за проведение АВР и анализа воздействия данной нормы на конкуренцию часто возлагается на разные звенья государственной администрации. Как следствие, часто имеет место недостаточная координация между этими двумя взаимосвязанными видами анализа.

Однако в ряде стран предпринимаются попытки интегрировать АВР и оценку воздействия на конкуренцию. Например, в Великобритании оценка воздействия на конкуренцию является обязательной составной частью АВР с 2002 года. В Европейской комиссии оценка воздействия на конкуренцию стала частью АВР в 2005 году. В Соединенных Штатах документы, в которых содержится руководство по проведению АВР, недвусмысленно требуют рассмотрения воздействия на рынок³. Аналогичным образом, Австралийская национальная политика поддержки конкуренции требует, чтобы все документы АВР указывали, соответствует ли предлагаемая норма регулирования условиям соглашений Национальной политики поддержки конкуренции, и включали анализ, подтверждающий этот вывод.

Настоящая Глава объясняет, как должностные лица, занимающиеся нормотворчеством, могут использовать оценку воздействия на конкуренцию в качестве одного из компонентов АВР. В большинстве случаев оценка воздействия на конкуренцию является лишь незначительной составной частью АВР. Однако в отдельных случаях она будет занимать более значительное место, и в настоящей Главе рассматриваются индикаторы, указывающие на то, что, данная норма, возможно, заслуживают тщательной оценки с точки зрения воздействия на конкуренцию.

В настоящей Главе авторы, во-первых, противопоставляют различия в подходах АВР и оценки конкуренции, а затем разъясняют потенциальные выгоды от безусловного включения в АВР оценки конкуренции как одного из его элементов. Затем в данной Главе рассматривается негативное воздействие, которое нормы регулирования часто оказывают на конкуренцию. Наконец, в этой Главе определены общие рамки оценки воздействия на конкуренцию. Тем, кто уже знаком с Контрольным списком вопросов по конкуренции, можно пропустить этот последний раздел.

³ См. Циркуляр А-4 Офиса управления и бюджета от 17 сентября 2003 года

2. АВР и анализ конкурентной политики

В проводимом в рамках АВР анализе затрат/выгод, как правило, вероятные результаты сравнивают на основе существующих экономических условий и норм регулирования, не делая поправки на изменения основных параметров, которые воздействуют на эти условия. Анализ конкурентной политики, напротив, часто в большей степени ориентирован на будущее. Анализ конкурентной политики касается воздействия конкретных изменений рыночных условий на остроту конкуренции и, как следствие, на вероятные последствия для экономической эффективности и благосостояния потребителей.

Хотя вышесказанное указывает на общие различия в подходах, руководящие принципы АВР все чаще – и это уже становится тенденцией – содержат требование проводить в рамках АВР и оценку воздействия на конкуренцию, что неизбежно сглаживает эти различия во многих странах.

Именно благодаря своей ориентированности на оценку динамической эффективности рынка⁴ оценка воздействия на конкуренцию особенно полезна как составной элемент общей оценки условий регулирования. Этот элемент может помочь избежать принятия норм регулирования, которые без нужды ограничивают рыночную активность. Дополнительная, побочная выгода оценки воздействия на конкуренцию заключается в том, что она помогает выявить все стороны, которых, по всей вероятности, затронет предлагаемая норма регулирования, особенно тех, на ком это воздействие будет сказываться косвенно. Это может помочь должностным лицам обеспечить достаточно представительный круг участников консультаций на основе АВР и, следовательно, их большую эффективность.

Как отмечалось в Главе 1, первым шагом в проведении оценки воздействия на конкуренцию, будь это составная часть АВР или нет, является заполнение Контрольного списка вопросов по конкуренции. Контрольный список обычно показывает, что большинство норм регулирования не нуждается в углубленной оценке на предмет их воздействия на конкуренцию. Тем не менее, в некоторых случаях ответы на вопросы Контрольного списка будут указывать на необходимость такой оценки. Например, если имеет место

⁴ Динамическая эффективность представляет собой эффективность во времени, когда изменения эффективности являются потенциальным результатом инновации, технологического развития, способности фирм гибко реагировать на новые рыночные условия и успешного роста поставщиков.

один или несколько из четырех основных видов ограничения конкуренции, указанных в Контрольном списке, это дает основания для проведения более тщательной оценки воздействия на конкуренцию. Масштаб и глубина такой оценки должны быть пропорциональны величине потенциального ущерба конкуренции, и как правило такую оценку соответствующей нормы регулирования лучше всего проводить в рамках АВР. Если, учитывая обстоятельства и предыдущий опыт, вероятность существенного ограничения конкуренции в результате принятия предлагаемой нормы регулирования, как часто бывает, окажется мала, полная оценка последствий для конкуренции может быть краткой и сжатой.

3. Проведение оценки воздействия на конкуренцию на раннем этапе как один из элементов АВР

Как будет показано в следующем разделе, та или иная структура нормы регулирования может иногда иметь серьезные пагубные для конкуренции последствия. Из этого следует, что должностные лица, занимающиеся нормотворчеством, должны попытаться провести оценку воздействия на конкуренцию на раннем этапе разработки норм регулирования. Аналогичным образом, давняя рекомендация ОЭСР состоит в том что «АВР должен быть интегрирован в процесс разработки норм, начиная с самого раннего этапа⁵». Таким образом, последовательно проводится мысль о том, что оба эти вида анализа должны проводиться на раннем этапе и рассматриваться разработчиками норм как составные части процесса нормотворчества, а не просто как какие-то «добавки» или задачи, которые можно решить в отрыве от более значительных вопросов нормотворчества.

4. Обзор основных видов ограничений конкуренции

В следующем разделе более детально рассматривается важность каждого из основных видов ограничения конкуренции, которые указаны в Контрольном списке. В нем разработчикам норм дается руководство по проведению «более обстоятельной оценки воздействия на конкуренцию», если «Контрольный список» указывает на ее необходимость. Здесь подчеркивается важность выявления поставленных перед нормой задач, которых правительство стремится достичь посредством данного вида антиконкурентного регулирования. Затем для наиболее часто встречающихся

⁵ См. *Анализ воздействия регулирования: Передовой опыт в странах ОЭСР (Regulatory Impact Analysis: Best Practices in OECD Countries)*. (OECD, Paris, 1997), с. 215.

антиконкурентных норм регулирования также определяется ряд альтернативных норм, которые позволяют с той же долей вероятности достичь поставленных перед нормой регулирования целей, при этом нанося меньший ущерб конкуренции. Также определяются ситуации, при которых могут быть оправданы нормы, имеющие определенные антиконкурентные последствия, и даются рекомендации по поводу того, как эти антиконкурентные последствия можно минимизировать.

В Контрольном списке ряд конкретных выявленных ограничений конкуренции разбивается на четыре основные категории ограничений конкуренции, перечисленные в Контрольном списке. Тем не менее, следует признать, что некоторые из этих ограничений могут относиться не к одной из этих широких категорий, а к нескольким. Например, создание режимов саморегулирования или совместного регулирования может привести к ограничению числа или круга поставщиков или ограничить способность вести конкуренцию. Таким образом, помещение определенного вида ограничения конкуренции в конкретную категорию Контрольного списка производилось в соответствии с наиболее распространенными результатами использования этого ограничения. Тем не менее, аналитикам необходимо рассматривать все возможные антиконкурентные последствия, связанные с ограничениями каждого вида.

Цель настоящей Главы состоит в том, чтобы познакомить нормотворцев, занимающимися общими вопросами политики, с рамками и концепциями, лежащими в основе АВР, включая более тщательную оценку воздействия на конкуренцию. В Руководстве по оценке воздействия на конкуренцию дается более конкретное руководство по конкретным видам положений правовых норм.

4.1. Ограничение количества или круга поставщиков

Как следует из Главы 1, регулирование, которое ограничивает число производителей, осуществляющих поставки на рынок, создает опасность появления рыночной силы и ослабления конкурентного соперничества. Хотя предоставление эксклюзивных прав, введение лицензирования и разрешительных схем, а также ограничение участия в государственных закупках представляют собой три наиболее распространенные формы регуляторного ограничения количества поставщиков, существуют и другие формы ограничения количества поставщиков. При проведении оценки воздействия на конкуренцию предлагаемой правовой нормы, содержащей такие положения, важно помнить, что если ограничение ослабляет

конкуренцию на одном рынке, его последствия также могут «просачиваться» и на другие рынки.

4.1.1. Предоставление эксклюзивных прав

Ожидаемые выгоды от этих норм

Предоставление эксклюзивных прав часто происходит в контексте предъявления претензий на статус «естественной монополии». То есть, ситуация, когда средняя стоимость производства дополнительной единицы товара продолжает снижаться до той точки, при которой масштабы производства позволяют отдельному поставщику полностью покрывать потребности соответствующего рынка при более низких затратах, чем несли бы два или большее число поставщиков, если бы они попытались удовлетворить весь спрос.

В таких случаях правительства иногда предоставляют эксклюзивные права, чтобы обеспечить снабжение потребителей с минимально возможными затратами, в то же время регулируя поведение поставщика, которому предоставлено такое эксклюзивное право, чтобы насколько возможно помешать ему злоупотребить своей рыночной силой.

Независимо от наличия естественной монополии нормотворцы ранее часто предоставляли эксклюзивные права на длительный срок как средство привлечения существенных и/или стратегически важных инвестиций, особенно в инфраструктурных отраслях. Правительства часто приходят к заключению, что такие инвестиции вряд ли появятся, если они не создадут стимулов в виде гарантированного доступа к рынку в виде предоставления эксклюзивных прав. И все же, иногда результатом таких мер становится переизбыток инвестиций.

Характер и степень антиконкурентных последствий

Предоставление эксклюзивного права на производство определенного товара или оказание определенной услуги очевидно представляет собой крайний случай создания «барьеров для входа» на рынок. Собственно говоря, предоставление эксклюзивного права представляет собой создание частной монополии. Такой вид регулирования обязательно ведет к серьезным антиконкурентным последствиям.

Указания относительно использования и потенциальных альтернативных мер

При этом могут возникать обстоятельства, когда предоставление эксклюзивных прав представляет собой единственное средство оказания определенной услуги на рынке. Тем не менее, органы регулирования должны до предоставления такого права удостовериться в том, что другие, менее ограничительные с точки зрения конкуренции альтернативы не могут быть применены в данных обстоятельствах.

Даже в тех случаях, когда предоставление эксклюзивного права оправдано наличием на рынке естественномонопольных условий, принципиальная проблема с предоставлением эксклюзивных прав на долгий срок заключается в том, что в результате технологического прогресса первоначальные основания для такого предоставления могут потерять свое значение задолго до истечения срока его действия. Более того, санкционированный государством монополист имеет больше шансов занять позицию силы по отношению к органу регулирования, стремящемуся помешать ему воспользоваться своей рыночной силой. В сочетании с чрезвычайно сложным регуляторным режимом, необходимым в таком контексте, это часто означает, что органы регулирования не могут похвастаться особыми успехами в предотвращении злоупотребления рыночной силой и в деле защите потребителей.

В случае отсутствия альтернатив органы регулирования могут рассмотреть вопрос о предоставлении эксклюзивных прав посредством аукциона. При предоставлении такого права особое внимание необходимо уделить разработке проекта такой нормы. Например, необходимо рассмотреть такие вопросы как относительная целесообразность ценового регулирования по принципу «затраты плюс» по сравнению с «регулированием на основе коэффициента окупаемости» или регулированием на основе «лимитирования цен». Более того, во многих случаях раздел эксклюзивного права между двумя или тремя сторонами может в какой-то мере сохранить конкурентную динамику, при этом обеспечивая получение желаемых выгод. Кроме того, следует проконсультироваться с правительственными или другими экономистами относительно того, какой вид торгов будет наиболее подходящим для предлагаемой продажи таких прав.

4.1.2. Введение лицензирования или разрешительной системы как условия для начала деятельности

Ожидаемые выгоды от этих норм

Лицензии обычно используются для того, чтобы с большой долей вероятности на отраслевой рынок могли выходить только поставщики,

соответствующие определенным стандартам. Условия лицензий, как правило, включают минимальные квалификационные требования, например, минимальный ценз официального образования и/или практического опыта для представителей определенных профессий, таких как специалисты, практикующие в различных областях медицины. Часто они применяются для достижения вполне обоснованных целей защиты потребителей. В частности, в случаях, когда потребителям не просто сделать заключение относительно компетентности практикующего специалиста, квалификационные требования могут помочь предотвратить вред, который может быть нанесен некомпетентной практикой. Другие распространенные требования включают минимальные требования по страхованию, которые могут нести в себе значительные выгоды для потребителей в тех случаях, когда у них есть опасность понести значительные потери в результате краха, некомпетентности или мошенничества тех или иных фирм (например, передача прав собственности, туристические агентства).

Характер и степень антиконкурентных последствий

В случаях, когда регулирование приводит к созданию барьеров для входа, носящих более ограничительный характер, чем необходимо для адекватного решения регуляторных задач, оно может в итоге способствовать «защите производителей», и его нередко добиваются действующие на рынке производители, ссылаясь на необходимость обеспечения «рыночной стабильности». С учетом того, что для занятия тем или иным видом деятельности требуется лицензия, это, по сути ограничивает вход на рынок, причем, по всей вероятности, весьма серьезно, тем более что квалификационные требования часто дополняются дополнительными элементами, такими как требования личного характера. Другие распространенные лицензионные требования в отношении акционерного общества включают необходимость выполнения определенных гарантий или обеспечения минимального оборотного капитала. Иногда встречаются даже «мягкие лимиты» на количество фирм или практикующих специалистов, которым разрешается осуществлять свою деятельность в данной отрасли. Они могут реализовываться посредством применения тестов на соответствие «общественным интересам», которые обязывают потенциальных участников рынка продемонстрировать «необходимость» предоставления дополнительной услуги, а в некоторых случаях даже доказать, что их выход на рынок не окажет отрицательного воздействия на уже действующих на нем участников.

Некоторые регуляторные требования могут в итоге подтолкнуть каких-то поставщиков к уходу с отраслевого рынка ввиду того, что им будет достаточно проблематично выполнить эти требования, что, таким образом, может

отрицательно сказаться на конкуренции, если на рынке уже существуют серьезные барьеры для доступа новых участников. Некоторые ограничения выхода, такие как слишком обременительные требования по выплате выходного пособия бывшим работникам или утрата определенных невозмещаемых средств, выделенных на гарантии успешного выполнения работ, могут охладить интерес фирмы к входу на отраслевой рынок и, таким образом, выступают фактически в роли барьеров для входа.

Указания относительно использования и потенциальных альтернативных мер

Стремление к «рыночной стабильности» обычно является слабым основанием для введения регуляторных ограничений входа на отраслевой рынок, поскольку эффективная конкуренция представляет собой динамичную концепцию, которая обязательно предусматривает возможность несостоятельности поставщиков и, аналогичным образом, требует постоянного притока новых участников на рынок (или, по крайней мере, возможность входа новых участников), если мы хотим сохранить высокие стандарты инновации и отзывчивости на потребительский спрос.

Как указывалось выше, квалификационные требования для профессионалов, скорее всего, будут законными в тех случаях, когда потребителям сложно выносить собственные суждения относительно компетентности практикующих специалистов, а также когда последствия неудачного выбора (то есть, потенциальный вред потребителям) серьезны и необратимы. Как и во многих областях регулирования, основополагающий принцип состоит в том, чтобы сделать применяемые ограничения не более ограничительными, чем это требуется для достижения регуляторных задач. Так, например, стандарты качества товара должны устанавливаться не выше, чем необходимо для обеспечения безопасности потребителей. Опять же, ограничение размеров поставщиков (например, не более одного выходящего на улицу фронтона магазина на профессионального участника рынка) не должно устанавливаться на уровне, который вызывает существенное антиконкурентное воздействие или порождает неэффективность.

Аналогичным образом, при рассмотрении необходимости обязательных требований в отношении страхования, гарантии успешного выполнения работ и тому подобных мер следует учитывать характер и степень ущерба, который в потенциале может быть нанесен потребителям в результате неадекватной практики или несостоятельности поставщика услуг. Как бы хорошо потребители не научились получать информацию о потенциальном вреде и защищаться от него путем осознанного выбора поставщика – это важное

соображение, как и жизнеспособность альтернативных подходов, способствующих углублению знаний потребителей в этой области.

4.1.3. Ограничение способности некоторых категорий поставщиков поставлять товар или услугу

Меры, ограничивающие способность определенных категорий поставщиков участвовать в процессе государственных закупок, часто требуют предоставления поставщикам, утвердившимся в каком-то регионе, штате или стране, определенной степени преференции (о чем может быть и не заявлено публично). Как вариант, преференциальный режим может предоставляться поставщикам, обладающим определенными отличительными чертами, которые считаются желательными, например, введение квот на участие в закупках для малых предприятий или предприятий, проводящих определенную кадровую политику.

Ожидаемые выгоды от этих норм

Ограничение категорий поставщиков, которые могут участвовать в процессе государственных закупок, может быть направлено на решение различных задач. Пожалуй, наиболее распространенными из них являются национальные и/или государственные схемы преференций, направленные на содействие экономической активности в благоприятствуемой области, часто в конкретных отраслях, которые считаются «стратегически» важными.

Характер и степень антиконкурентных последствий

Ограничение участия в закупках, как правило, ведет к повышению связанных с ними затрат государства в результате ослабления конкуренции на рынке. Учитывая общие масштабы государственных закупочных бюджетов, вероятно, что такие ограничения будут иметь относительно большое значение. Более того, между этими схемами преференций и другими областями политики возникает существенный потенциал конфликта. Например, преференции, предоставленные поставщикам конкретного региона могут вступать в конфликт с другими мерами, направленными на поддержку малого бизнеса.

Указания относительно применения и потенциальных альтернативных мер

Преференциальные схемы могут оказывать существенное неблагоприятное влияние на конкуренцию ввиду могущественного положения позиции государства как покупателя.

Это имеет особое значение ввиду того, что у поставленных перед нормой регулирования задач, которые предполагается достичь посредством преференциальных схем, во многих областях существуют альтернативные решения. Например, в случае, если поставлена задача содействовать региональному развитию, к альтернативам относится широкий круг прямых субсидий и/или налоговых льгот, создание более благоприятных условий регулирования в ключевых областях или проведение рекламных/просветительских кампаний. Если задачей является поддержка малого бизнеса, соответствующим альтернативным подходом могут стать временные налоговые льготы/субсидии и более гибкие регуляторные решения.

4.1.4. Существенное повышение затрат, связанных с входом на рынок или уходом с него

Ожидаемые выгоды этих норм

Как было разъяснено выше, нормы регулирования, значительно повышающие затраты, связанные со входом на рынок или уходом с него, служат достижению многообразных целей регулирования. Например, нормы регулирования, вводящие чрезвычайно жесткие требования по очистке бывших промышленных площадок содействуют достижению целей охраны окружающей среды, но в то же время они повышают затраты по уходу с рынка (и, по сути, затраты по входу на него). Во многих случаях у правовой нормы бывает мало реальных альтернативных вариантов для достижения целей, не относящихся к конкуренции. Поэтому государство иногда предпринимает шаги по минимизации воздействия таких положений на конкуренцию, предоставляя целевые изъятия или оказывая поддержку поставщикам в выполнении этих требований. Например, на производителей малолитражных автомобилей часто не распространяются определенные аспекты требований по тестированию транспортного средства, или тестирование проводится по менее обременительным для них протоколам.

Характер и степень антиконкурентных последствий

Нормы регулирования, повышающие затраты, связанные со входом на рынок или уходом с него, как правило, уменьшают число участников такого рынка. В таких обстоятельствах для достижения определенной нормы прибыли от затраченных на вход капиталовложений требуются более высокий валовой доход. Более того, более высокие затраты, требующиеся для ухода с рынка, повышают риски, связанные со входом на него. Как следствие, существует повышенная опасность снижения остроты конкуренции на этом рынке.

Указания относительно применения и потенциальных альтернативных мер

Нормы регулирования, устанавливающие жесткие стандарты тестирования продукции, с большей вероятностью будут оправданы там, где существует значительный риск нанесения серьезного ущерба потребителям в результате использования такого товара. Аналогичным образом, другие нормы регулирования, повышающие затраты по входу на рынок – требования каких-то гарантий или демонстрации финансовой состоятельности – скорее всего, будут оправданы в тех случаях, когда значительные финансовые риски для потребителей могут стать следствием коммерческой несостоятельности, некомпетентности или мошенничества.

В определенных обстоятельствах можно рассмотреть такие альтернативы как требования по предоставлению большего объема информации или по раскрытию каких-то характеристик товара. В некоторых случаях без регулирования будет не обойтись, даже если оно повышает затраты по входу на рынок, и в фокусе внимания должна быть минимизация антиконкурентного потенциала путем установления требований на минимально необходимом уровне для достижения надлежащей степени защиты потребителей.

4.1.5. Ограничения географических потоков товаров, услуг, капитала и рабочей силы

Ожидаемые выгоды от этих норм

Многие нормы регулирования исторически ограничивали потоки товаров, услуг, капитала и/или рабочей силы национальными или административными границами. Эти ограничения можно рассматривать как подраздел рассмотренной выше общей категории «ограничения входа». Регуляторные ограничения потоков товаров и услуг или капитала и рабочей силы часто применялись как средство региональной или национальной политики. Иными словами, правительства вводили эти ограничения, стремясь сохранить или повысить жизнеспособность региональной или национальной экономики. При помощи таких мер (особенно на национальном уровне) также можно попытаться достичь таких целей, пересекающихся с предыдущей, как самообеспечение или защита «отечественных производителей» по соображениям престижа или по другим причинам.

Такие протекционистские ограничения могут предлагаться, в частности, в контексте защиты «встающих на ноги отраслей»⁶. То есть, эти ограничения можно рекламировать как временную необходимость, требующуюся для развития местной отрасли в контексте ее относительной слаборазвитости. Тем не менее, есть опасность того, что такие «временные» меры защиты могут превратиться в полупостоянные под воздействием энергичных лоббистских усилий местных поставщиков, которые только выигрывают от сохранения протекционистских мер.

Характер и степень антиконкурентных последствий

Ограничение потоков товаров и услуг географическими рамками даже в тех случаях, когда торговля технически и экономически возможна, искусственно уменьшает эффективный объем рынка рассматриваемых товаров и услуг. В результате уменьшения объема рынка возникает целый ряд антиконкурентных последствий. Во-первых, обязательно возрастает вероятность повышения степени рыночной концентрации до такого уровня, при котором производители могут злоупотребить своей рыночной силой. Во-вторых, чем меньше и изолированнее рынок, тем больше он ассоциируется с низким уровнем инновации, товарной дифференциации и т.п. Таким образом, повышается вероятность неадекватного обслуживания потребителей. Вероятно и замедление темпов притока новых участников на рынок постольку, поскольку потенциальным новичкам гораздо сложнее утвердиться на рынках, которые под воздействием регуляторных факторов сжимаются как в географическом, так и в экономическом отношении.

Указания в отношении применения и потенциальных альтернативных мер

В последние годы все большее признание получает потенциальный ущерб, наносимый конкуренции ограничением потоков товаров, услуг, капитала и рабочей силы. Действительно, в европейском контексте свободное движение товаров, услуг, капитала и рабочей силы рассматривается как «четыре свободы», образующие опору Программы единого рынка, которая осуществляется с 1992 года.

В принципе, не так то уж много можно представить себе ситуаций, в которых такие ограничения имеют шансы пройти тест на выгоды-затраты. Таким образом, разработчики норм должны придерживаться в целом

⁶ «Встающие на ноги отрасли» - это отрасли, которые могут быть недостаточно сильными, чтобы выжить в условиях открытой конкуренции.

скептического отношения к предлагаемым нормам регулирования, которые включают такие ограничения. Если ограничения вводятся, они должны оцениваться с точки зрения ряда факторов, в том числе (1) есть ли четкая связь между рассматриваемыми ограничениями и достижением конкретной цели, поставленной перед нормой, (2) не являются ли эти ограничения более ограничительными чем необходимо для достижения этой цели, (3) подтверждает ли рациональный анализ вероятность достижения цели данной нормы посредством этого ограничения и (4) ограничиваются ли эти ограничения четко определенными временными рамками, предусмотренными положениями данной нормы регулирования.

4.2 Ограничение способности поставщиков вести конкуренцию

Наличие большого количества поставщиков не является достаточным условием для формирования высококонкурентного рынка. Для этого нужны еще и сильные стимулы для конкуренции между товарами и услугами. Регулирование посредством общего закона о конкуренции играет важную роль, объявляя вне закона ряд видов антиконкурентного поведения (например, фиксирование цен или раздел рынка). Тем не менее, регулирование также может существенно ограничивать способность поставщиков вести конкуренцию. Наиболее очевидно такие ограничения могут принимать вид контроля над ценами. Кроме того, регулирование может ограничивать варианты продажи или рекламы товаров, а также устанавливать такие стандарты качества товаров, которым некоторым поставщикам будет сложно соответствовать. Отмечается широкий круг других норм регулирования, ограничивающих способность вести конкуренцию, таких как ограничение нормы прибыли или рыночной доли, производственные квоты и т.п.

4.2.1. Контроль над ценами, по которым продаются товары или услуги

Ожидаемые выгоды от этих положений

Как отмечалось в Главе 1, регулирование максимального уровня цен часто вводится как необходимое следствие из ограничения входа на рынок. Например, в большинстве стран вход на рынок такси жестко ограничен, что ведет к появлению со временем значительного избыточного спроса на услуги такси. Результатом такого спроса, как правило, является существенный рост цен. Регулирование максимального уровня цен часто вводится в надежде защитить потребителей от такого роста цен. И напротив, регулирование минимального уровня цен иногда являлось реакцией на чрезмерно энергичную ценовую конкуренцию и беспокойство по поводу использования

«хищнического ценообразования»⁷. В этих случаях регулирование минимального уровня цен обычно рассматривается как средство защиты мелких производителей или местных производителей и/или менее эффективных производителей от «недобросовестной» конкуренции.

Характер и степень антиконкурентных последствий

Контроль над ценами, по которым продаются товары, непосредственно препятствует функционированию нормальных рыночных цен и дисциплин. При установлении минимального уровня цен поставщики с наименьшими затратами не смогут завоевать свою долю рынка, предлагая потребителям лучшее соотношение цена-качество. Аналогичным образом, ограничение максимального уровня цен существенно снижает заинтересованность в инновации, которая выражается в создании новых и/или более высококачественных товаров. В любом случае, способность рынка динамично реагировать на предпочтения потребителей серьезно ограничивается. Еще одним недостатком законов, ограничивающих минимальный уровень цен, также является то, что они снижают общеэкономическую эффективность, давая возможность неэффективным производителям оставаться на рынке, таким образом препятствуя перераспределению ресурсов в направлении альтернативных, более производительных видов использования.

Указания в отношении применения и потенциальные альтернативные меры

Ценовое регулирование представляет собой наиболее действенное или эффективное средство достижения поставленных целей. Например, в нашем примере с рынком такси более эффективным средством защиты потребителей является решение проблемы ограниченного предложения на этом рынке. Если есть беспокойство относительно «хищнического ценообразования», предпочтительной альтернативой, по всей видимости, является применение общего закона о конкуренции. Таким образом, нормы регулирования, предусматривающие контроль над ценами, должны быть предметом особенно внимательного изучения.

⁷ Хищническое ценообразование происходит, когда поставщик временно устанавливает цены значительно ниже себестоимости в ожидании того, что другим поставщикам в результате придется уйти с рынка или изменить свое поведение. Тогда поставщик окупит свою упущенную прибыль, повысив цены до прежнего или даже более высокого уровня.

4.2.2. *Ограничения рекламы и маркетинга Ожидаемые выгоды от этих норм*

Нормы регулирования, ограничивающие возможность осуществлять рекламу или маркетинг товаров и услуг, часто вводят для предотвращения недобросовестной или вводящей в заблуждение рекламы, в то же время признавая позитивную роль, которую реклама и маркетинг играют в деле информирования потребителей. Такие запреты сохраняют доверие потребителей к рынку, не позволяя обманным путем подорвать возможность выбора, которую предлагает конкурентный рынок. Определенные дополнительные ограничения, такие как требования, обязывающие продавцов давать компетентное и надежное обоснование своим утверждениям, обычно также полезны, поскольку они помогают эффективно предотвращать обман, особенно в тех случаях, когда свидетельства недобросовестности получить сложно.

В некоторых случаях, когда при определенных обстоятельствах товары или услуги могут оказаться вредными, общие требования раскрытия информации помогают просвещать потребителей относительно потенциального вреда. К распространенным примерам относятся раскрытие информации о связи между курением сигарет и раковыми заболеваниями в рекламе табачных изделий и раскрытие детальной информации о компонентах в рекламе фармацевтической продукции в большинстве стран, разрешающих такую рекламу.

Хотя некоторые выступают за ограничение рекламы как косвенного средства ограничения потребления определенных товаров или услуг, которые считаются социально вредными или потребляются в чрезмерных количествах, эти ограничения, как правило, оказываются неэффективным средством снижения потребления этих товаров. В таких случаях ограничение рекламы просто уменьшает объем информации, имеющейся у потребителей, при этом ослабляя конкуренцию и подстегивая рост цен.

Время от времени нормы регулирования ограничивают рекламу, нацеленную на определенные группы (например, детей), в силу того, что представители этих групп могут быть более восприимчивыми по отношению к рекламе по сравнению с основной частью населения. Распространенный подход к такой рекламе состоит в том, чтобы оценивать вероятность обмана, глядя на нее глазами представителей тех групп, на которые реклама нацелена.

В некоторых случаях, когда, например, реклама табачных изделий и алкоголя ориентирована на детей в странах, где продажа таких изделий

несовершеннолетним запрещена, вред здоровью общества будет безусловно перевешивать любые выгоды, получаемые потребителями от рекламы. В подобных ситуациях такая реклама может быть полностью запрещена. Ограничения подобного характера, если они не чрезмерно широки, могут принести существенную пользу обществу.

Характер и степень антиконкурентных последствий

Во многих случаях ограничения рекламы и маркетинга носят слишком широкий характер и без нужды ограничивают конкуренцию. Ограничения рекламы и маркетинга, по всей видимости, особенно тяжелым бременем ложатся на потенциальных участников рынка, поскольку они существенно ограничивают способность новичков информировать потенциальных покупателей о своем присутствии на рынке и о качестве товаров и услуг, которые они могут предложить.

Особое беспокойство вызывает ограничение сопоставительной рекламы, особенно в отношении ценовых сопоставлений. Поскольку цена является существенным элементом уравнения, определяющего потребительский выбор, ограничение способности потребителей с минимальными затратами находить сравнительную информацию о ценах, явно имеют потенциальную способность к снижению рыночной эффективности.

Многие отрасли с успехом отгораживались от конкуренции, ограничивая рекламу и маркетинг. Это особенно касается свободных профессий. Ввиду того, что традиционно задача регулирования этих профессий лежит на самих их представителях, они утверждают, что рекламу можно рассматривать как «неэтичную» и что представители этих профессий в значительной степени руководствуются альтруизмом, а финансовый выигрыш играет для них второстепенную роль. Такие утверждения не выдерживают критического анализа. Как более детально рассматривается во втором томе - «Руководстве по оценке воздействия на конкуренцию», исследования показали, что ограничение маркетинга и рекламы, осуществляемых профессионалами, лишь в малой степени защищает потребителей, или вообще не защищает, а ведет к значительному росту цен, затруднению доступа и сужению выбора для потребителей.

Указания в отношении применения и потенциальные альтернативные меры

Общие законы о защите потребителей практически без исключений содержат запреты на вводящую в заблуждение и недобросовестную рекламу. Они поддерживают эффективные рынки, носят, по сути, проконкурентный

характер и обычно устраняют необходимость в каких-либо дополнительных ограничениях рекламы отдельных товаров или услуг. Хотя в редких случаях могут возникать обстоятельства, оправдывающие дополнительные ограничения в отношении рекламы конкретных товаров или услуг, каждый из этих случаев должен тщательно оцениваться с точки зрения выгод и затрат. Такие ограничения почти всегда ведут к снижению экономической эффективности и наносят ущерб потребителям, усиливая информационную асимметрию, с которой сталкиваются потребители.

В случае необходимости снижения «чрезмерного потребления» используются альтернативные подходы к рекламным ограничениям, которые включают информационные кампании и налоги на потребление. Они представляют собой более прямой и эффективный способ решения выявленной в правовой норме проблемы.

4.2.3. Установление стандартов качества продукции, несправедливо предоставляющих одним поставщикам преимущество по отношению к другим или превышающих уровень, который выбрали бы некоторые хорошо информированные потребители

Ожидаемые выгоды от этих норм

Минимальные стандарты качества товаров обычно устанавливаются для достижения целей защиты потребителей в случае реальных или воспринимаемых провалов рынка, в частности, при наличии информационной асимметрии. Тем не менее, стандарты могут привести к снижению уровня благосостояния потребителей, если они будут установлены на слишком высоком уровне. В таком случае они помешают реализовать свои желания тем потребителям, которые предпочитают более дешевое рыночное предложение (пусть и более низкого качества). Таким образом, стандарты качества продукции не должны устанавливаться на уровне выше необходимого минимума, обеспечивающего безопасность потребителей.

Аналогичным образом, стандарты выбросов для производственных процессов, безусловно, направлены на достижение достойных похвалы широких социальных целей. Тем не менее, они обладают отмечавшимся выше потенциалом антиконкурентного воздействия. Как следствие, требуется тщательное сопоставление связанных с ними затрат и выгод.

Характер и степень антиконкурентных последствий

Нормы регулирования, устанавливающие стандарты, которые существенно отличаются от принятой практики, могут существенно ограничивать способность поставщиков вести конкуренцию на рынке. Распространенным примером могут служить нормы регулирования в области охраны окружающей среды, которые устанавливают предельно допустимые нормы выбросов различных видов токсичных веществ. Хотя такие нормы регулирования часто являются совершенно нормальными и необходимыми как средство обеспечения таких чрезвычайно ценных услуг как здравоохранение и ЖКХ, они могут устанавливаться на уровне, который ставит в предпочтительное положение небольшое число уже действующих на рынке поставщиков, владеющих доступом к определенным видам технологий.

Еще одна область, в которой введение стандартов может оказать существенное антиконкурентное воздействие – это минимальные стандарты качества для определенных видов товаров. Опять же, в основе таких стандартов могут лежать разумные регуляторные задачи, обычно связанные с защитой потребителей от рисков, вызываемых применением таких товаров. Однако если стандарт устанавливается значительно выше существующего рыночного уровня, некоторым участникам рынка может быть сложно или невозможно обеспечить соблюдение этого стандарта. Это может произойти, например, в тех случаях, когда новых минимальных стандартов качества можно достичь только при помощи определенных производственных технологий (которые могут быть защищены патентным правом).

В тех случаях, когда другие поставщики по техническим причинам не могут соответствовать новому стандарту, это может повлечь за собой массовый уход из отрасли, зачастую нанося серьезный ущерб процессу конкуренции. Если единственные реальные средства соблюдения стандартов защищены патентным законодательством, держатели патентов могут быть заинтересованы в том, чтобы отказать в выдаче лицензии потенциальным конкурентам, чтобы получить конкурентные преимущества на рынке. В альтернативном варианте, даже если патентная защита не представляет проблемы, более мелкие поставщики или поставщики, не обладающие достаточными ресурсами, могут оказаться не в состоянии позволить себе значительных капиталовложений, которые могут потребоваться для установки новых технологий, позволяющих им соблюсти новые стандарты качества продукции. В любом случае, сокращение числа поставщиков может привести к созданию ситуации, когда оставшиеся на рынке поставщики могут поднять цены или воспользоваться своей рыночной силой.

Указания в отношении применения и потенциальных альтернативных мер

Изменения регуляторных стандартов, связанных с товарами или производственными процессами, как правило, происходят пошагово с течением времени, отражая прогрессивные изменения социальных предпочтений и благосостояния общества. Очень значительные единоразовые изменения стандартов имеют гораздо большую вероятность оказать антиконкурентное воздействие по сравнению с более умеренными изменениями.

Часто бывает так, что выгоды, достижению которых служит введение минимальных стандартов, могут быть получены за счет альтернативных инструментов. Например, в случае если минимальные стандарты устанавливаются в целях защиты потребителей, вместо них можно дать информацию о товарных рисках потребителям напрямую или обязать производителей раскрывать определенные характеристики товара. В несколько схожей ситуации, когда речь идет о серьезных изменениях стандартов выбросов, правительства иногда стремятся минимизировать возможные антиконкурентные последствия путем предоставления финансовой, технической или другой помощи мелким поставщикам, чтобы те могли лучше справиться с выполнением предлагаемых новых требований.

4.2.4. Повышение затрат одних поставщиков по сравнению с другими

Ожидаемые выгоды от этих норм

Пожалуй, наиболее распространенной формой регулирования, повышающей затраты одних поставщиков по сравнению с другими, является регулирование, включающее «дедушкины оговорки». Это положения, обязывающие новые фирмы, только выходящие на рынок, соблюдать новые, более высокие стандарты, тогда как на фирмы-старожилы продолжают распространяться более низкие, ранее действовавшие стандарты.

В пользу применения в определенных обстоятельствах «дедушкиных оговорок» приводится ряд аргументов. Относительно профессиональных квалификационных требований часто утверждают, что большой практический опыт лиц, давно занимающихся определенной практикой, является адекватной заменой более высокого уровня формальных квалификационных требований. В отношении производственных технологий иногда утверждают, что действующим на рынке фирмам нужно дать определенное время на амортизацию невозвратных издержек – инвестиций, осуществленных ими в предприятие, чтобы оно соответствовало экологическим и другим стандартам, действовавшим на момент пуска предприятия.

Характер и степень антиконкурентных последствий

У «дедушкиных оговорок» большой потенциал для искажения конкурентных отношений в рамках отрасли – они могут заставить одних поставщиков (например, новичков, только что вышедших на рынок, или компаний, вводящих новые процессы) наращивать свои затраты в гораздо большей степени, чем приходится остальным. Это может затруднять доступ на рынок и, тем самым, ограничивать как инновацию, так и интенсивность конкуренции на рынке.

Указания в отношении применения и потенциальных альтернативных мер

Антиконкурентное воздействие «дедушкиных оговорок» можно минимизировать, если ограничить их во времени, а не вводить на постоянной основе, сделав срок их действия строго пропорциональным тем задачам, для решения которых они изначально были введены. Тем не менее, в принципе аргументы в поддержку «дедушкиных оговорок» следует воспринимать с долей скептицизма, поскольку часто они являются отражением попыток защитить интересы привилегированных групп от потенциальной конкуренции.

4.3. *Снижение заинтересованности поставщиков в конкуренции*

В предыдущем разделе была рассмотрена способность регулирования ограничивать возможности поставщиков конкурировать между собой. Регулирование также может снижать заинтересованность в конкуренции. В принципе, поставщики товара или услуги, которые могут координировать свои действия по разделу рынка, способны коллективно максимизировать потенциальные монопольные прибыли. Таким образом, регулирование, которое способствует или содействует развитию сотрудничества между производителями, снижает заинтересованность в энергичной конкуренции.

С наибольшей вероятностью это происходит, когда регулирование предусматривает обмен информацией по таким чувствительным для рынка переменным, как цены, затраты и выпуск продукции, или содействует ему. Более того, регулирование, которое, по сути, снижает способность потребителей переходить от одного конкурирующего поставщика к другому, также ведет к ослаблению конкурентного нажима. Риск столкнуться с такими последствиями особенно велик, когда большую роль в разработке и осуществлении норм регулирования играют организации самих производителей.

4.3.1. Саморегулирование и совместное регулирование

Ожидаемые выгоды от этих норм

Правительства могут брать на себя всю ответственность за разработку и реализацию регуляторной структуры или, как вариант, вовлекать отраслевую или профессиональную организацию в разработку или осуществление отдельных аспектов регуляторной структуры. Там, где отраслевая ассоциация берет на себя всю ответственность за регулирование поведения своих членов без законодательной поддержки со стороны правительства (часто по настоянию правительства), используется термин «саморегулирование». Однако, если правительство оказывает законодательную поддержку нормам, которые разрабатываются отраслевой / профессиональной ассоциацией либо самостоятельно, либо совместно с правительством, используется термин «совместное регулирование».

Структуры совместного регулирования могут приносить существенную выгоду правительству, особенно в контексте отрасли или профессии, на которую ранее нормы регулирования не распространялись. Участие отраслевой или профессиональной ассоциации часто поднимает авторитет регуляторной структуры в глазах тех, кто подлежит регулированию. Этот авторитет отчасти строится на том, что правительство - по крайней мере, такое складывается впечатление - использует высокий уровень компетентности и понимания соответствующей отрасли, которыми практики, безусловно, обладают.

Участие отраслевых или профессиональных ассоциаций также означает, что правительство может зачастую не тратить своих внутренних ресурсов на приобретение профессиональной компетентности высокого уровня в конкретных вопросах, касающихся рассматриваемого рынка, а также на определение уровня квалификации и обязанностей соответствующих практиков.

Как следствие, правительства могут часто создавать регуляторные структуры со значительно меньшими затратами, чем им потребовалось бы для разработки того или иного решения собственными силами. Особенно это касается тех случаев когда представителей той или иной профессии можно убедить войти в состав регуляторных и дисциплинарных органов, которые будут выполнять важные аспекты регуляторной функции, при этом получая от правительства минимальное финансирование, или не получая вообще никакой финансовой поддержки.

Характер и степень антиконкурентных последствий

Нормы регулирования, которые создаются теми, кто сам подлежит регулированию, могут дать существенную выгоду, обеспечивая адекватность технических стандартов и их обновление с развитием технологии. Однако есть серьезная опасность того, что нормы, разработанные отраслевыми или профессиональными ассоциациями, будут оказывать существенное антиконкурентное воздействие. Например, профессиональная ассоциация может принять жесткие квалификационные требования якобы в целях защиты потребителей, но установить их на таком высоком уровне (особенно если они не распространяются на уже действующие на рынке фирмы), что это приведет к ограничению предложения на рынке, достаточному для того, чтобы поднять цены. Аналогичным образом, некоторые нормы «этического характера», такие как ограничения расценок на рекламу, как представляется, скорее подрывают способность производителей конкурировать между собой, чем повышают вероятность защиты потребителей от обмана. Таким образом, при совместном регулировании у представителей профессии или отрасли часто может по крайней мере в потенциале возникнуть намерение попытаться получить выгоду для себя, используя общественные интересы для того, чтобы замаскировать скрытую цель данной нормы регулирования.

Принципиальным требованием при проведении оценки воздействия на конкуренцию в таких обстоятельствах является оценка нормы регулирования в соответствии с его ожидаемыми последствиями, не ограничиваясь исключительно его заявленной целью или суждениями относительно мотивов его сторонников. Таким образом, в оценке таких барьеров для конкуренции, которые часто встречаются в схемах совместного регулирования, могут помочь три вопроса: (1) Какой конкретный вред потребителям призван устранить данный барьер?; (2) Сконструировано ли предлагаемое ограничение так, что оно позволяет устранить этот вред?; и (3) Превышает ли вред, на устранение которого направлено ограничение, потери потребителей от ограничения конкуренции?

Беспокойство относительно разработки антиконкурентных норм, по всей вероятности, особенно возрастет, если данная отраслевая или профессиональная ассоциация играет доминирующую роль в разработке обязательных для участников рынка правил поведения. Например, правила, регламентирующие поведение адвокатского сословия, зачастую запрещают «занижение цен», «завывание клиентов» или создание адвокатами компаний в виде акционерных обществ, а также большинство видов рекламы. Во многих случаях такие ограничения устранялись в ходе проведения реформ, в

результате которых правительства брали на себя более активную роль в регулировании дел в данной профессии.

Указания в отношении применения и потенциальных альтернативных мер

Успешная структура совместного регулирования требует наличия отраслевой или профессиональной ассоциации с широким кругом членов в рамках регулируемой отрасли. Для того, чтобы ассоциация могла вводить эффективные санкции (вплоть до исключения из своих рядов) в отношении тех, кто не соблюдает регуляторных требований, она должна обладать среди своих членов относительно высоким престижем. Наличие эффективных санкций, в свою очередь, необходимо для того, чтобы потребители прониклись уважением к регуляторной структуре.

Правительство должно предпринять шаги с тем, чтобы не допустить попыток использования отраслевой/профессиональной ассоциацией полномочий совместного регулирования в антиконкурентных целях. Это может обеспечиваться, в частности, предоставлением соответствующему министру права утверждать или отказывать в утверждении кодексов поведения и при необходимости вводить нормы регулирования, разработанные правительством, если отраслевая организация продолжает предлагать неприемлемые варианты.

4.3.2. Требования публиковать информацию о ценах поставщиков, выпуске или продажах

Ожидаемые выгоды от этих норм

Нормы регулирования, требующие публикации информации, например, о ценах и об уровнях производства, обычно принимаются как средство снижения потребительских затрат, связанных с поиском, чтобы сделать эту информацию более доступной. В определенных обстоятельствах снижение транзакционных издержек таким образом может способствовать повышению эффективности рынков, помогая потребителям лучше понять характер предложения на рынке.

Характер и степень антиконкурентных последствий

Нормы регулирования, обязывающие участников рынка публиковать информацию о ценах и об уровнях производства, могут существенно помочь в формировании картелей, поскольку ключевым условием для деятельности картеля является возможность для участников картеля эффективно

отслеживать рыночное поведение своих конкурентов (или товарищей по сговору). Эти возможные антиконкурентные последствия, очевидно, с большей вероятностью могут проявиться при меньшем количестве участников на рынке, когда барьеры для входа на рынок высоки, а товары сравнительно мало дифференцированы.

Публикация информации о ценах также с большей вероятностью приведет к антиконкурентным последствиям в тех отраслях, где общей практикой является предложение или согласование частных скидок на базе рекламируемых или «рекомендуемых» цен. Это так, поскольку иначе конкурентам было бы очень сложно получить информацию о реальных ценах, уплачиваемых другим конкурирующим поставщикам. В ситуации, когда члены картеля обязаны публиковать реальную информацию о ценах, они смогут установить обстоятельства, при которых другие члены не выполняют договоренности о поддержании «согласованной» цены или объема производства.

Указания в отношении применения и потенциальных альтернативных мер

Как уже отмечалось выше, беспокойства в связи с возможным появлением картеля вряд ли будут обоснованными в ситуациях с большим числом конкурентов и/или относительно низкими барьерами для доступа. В этих обстоятельствах позитивные последствия таких требований о публикации данных в виде снижения затрат, связанных с поиском, вполне могут оправдывать их применение. Тем не менее, на более концентрированных рынках такие требования с большей вероятностью будут оказывать исключительно отрицательное воздействие. На рынках с небольшим числом поставщиков и унифицированным товаром усилия потребителей по поиску лучшего предложения среди различных поставщиков могут быть ниже, чем на рынке, где поставщиков много, тогда как риск заключения картельных соглашений - выше. Таким образом, потенциальные выгоды от таких требований, обязывающих публиковать соответствующую информацию, снизятся в той же пропорции.

Если публикация информации о ценах или уровнях производства считается способствующей образованию картелей, то есть и менее рискованные альтернативы. Если эта информация собирается главным образом для разработки политики правительства, в ее публикации, возможно, вообще нет никакой необходимости. Если цель состоит в том, чтобы помочь потребителям или собрать общие статистические данные, обобщенная статистика в меньшей степени способствует образованию картелей, чем статистика по отдельным компаниям, а историческая информация - меньше,

чем современная. Обобщенные данные без разбивки по отдельным компаниям не помогут членам картеля выявить поставщика, нарушающего картельное соглашение, тогда как статистика по конкретным компаниям может четко указать компанию, уклоняющуюся от выполнения картельного соглашения о поддержании цен или объема производства. Исторические данные являются менее полезной информацией для картелей, поскольку последним часто необходимо делиться текущей информацией, чтобы решить, как распределить объемы производства и наметить ориентировочные цели, а информация за прошлые периоды не особенно поможет им в этой задаче.

4.3.3. *Изъятия из общего закона о конкуренции*

Ожидаемые выгоды от этих норм

Во многих странах на отдельные отрасли экономики распространяются изъятия из общего закона о конкуренции. В одних случаях в этих отраслях действуют собственные, отраслевые законы о конкуренции. В других – антиконкурентное поведение в этих отраслях может быть ничем не ограничено.

Выдвигаются различные основания для таких изъятий. В одних случаях поставщикам разрешается сотрудничать, чтобы им было легче утвердиться и конкурировать на экспортных рынках. В других – на атомистическом рынке, где преобладают распыленные производители, последним может разрешаться сотрудничество ввиду того, что покупатели их товаров обладают монополистической силой, а правительство, как следствие, стремится создать какую-то степень компенсирующей силы (к примерам относится ряд видов сельскохозяйственной продукции). Общий закон о конкуренции также не распространяется на многие относительно высокорегулируемые компании. В этих случаях, как представляется, отраслевая регуляторная структура представляет собой надлежащую замену общему закону о конкуренции.

Характер и степень антиконкурентных последствий

Там где имеют место широкие освобождения от общего применения закона о конкуренции, как следствие существует явная опасность возникновения картелей, ценовых злоупотреблений и антиконкурентных слияний. Более того, очевидно, здесь имеется существенный потенциал для возникновения экономических искажений, поскольку на различные сектора воздействуют регуляторные условия, которые могут существенно отличаться друг от друга. Такие искажения могут оказывать серьезное негативное воздействие на экономическое благосостояние, подталкивая потребителей к

сомнительным решениям относительно того, какие товары и услуги им следует приобретать.

Указания в отношении применения и потенциальных альтернативных мер

ОЭСР отстаивает точку зрения, согласно которой в принципе изъятия из общего закона о конкуренции следует минимизировать или устранить:

В рамках общей стратегии реформ правительство должно расширять масштабы и повышать эффективность конкурентной политики. Масштабы и эффективность конкурентного законодательства и деятельности конкурентного ведомства следует подвергать критическому обзору и при необходимости усиливать. Изъятия из закона о конкуренции должны устраняться в отсутствие убедительных свидетельств того, что общественные интересы не могут быть удовлетворены лучшим образом. (OECD Report on Regulatory Reform, 1997, с. 271)

Если установлено конкретное основание для сохранения изъятий, следует подумать о том, какими средствами можно минимизировать их масштабы. Например, предусмотренная законом монополия, при которой все производители конкретного товара обязаны продавать его конкретному, лицензированному экспортеру, может оказаться слабой заменой для системы, разрешающей производителям кооперироваться для создания схем экспортных продаж, но не обязывающей их действовать именно таким образом.

4.4. Ограничение выбора и информации, доступных для потребителей

Предыдущие разделы были посвящены обеспечению беспрепятственного функционирования рынков с точки зрения предложения. Данный раздел, напротив, призван показать важность для исхода рыночной конкуренции и, таким образом, повышения уровня благосостояния потребителей, надлежащего функционирования рынков с точки зрения спроса.

4.4.1. Ограничение способности потребителей решать, у кого они будут приобретать товары или услуги

Ожидаемые выгоды от этих норм

Хотя рынки обычно работают лучше, когда выбор потребителей ничем не ограничивается, так бывает не всегда. Особенно в тех случаях, когда разработчики норм могут ограничивать имеющийся у потребителей выбор, считая, что те склонны принимать плохие решения, которые могут нанести

ущерб в долгосрочной перспективе. Например, правительства могут ограничивать доступность определенных болеутоляющих фармацевтических препаратов, в результате чего более сильные и потенциально более опасные обезболивающие лекарства можно получить лишь по рецепту врача, а менее сильные – без рецепта. В целом, правительства могут ограничивать выбор потребителей, чтобы добиться лучшего результата в тех случаях, когда потребители сталкиваются с неполными, сбивающими с толку, вводящими в заблуждение или сложными для понимания вариантами выбора.

Широко распространены частные ограничения выбора. Например, меню в ресторанах существуют для того, чтобы ограничивать и направлять в определенное русло выбор посетителя. Конструкции автомобилей позволяют потребителям выбирать лишь из ограниченного числа вариантов. В частных транзакциях эти ограничения часто играют благотворную роль, поскольку они дают возможность специализации и снижения затрат, в то же время сохраняя непосредственную связь с предпочтениями потребителей. Кроме того, потребителям часто бывает сложно принять решение, когда им приходится выбирать из множества вариантов.

Характер и степень антиконкурентных последствий

Вводимые государством ограничения выбора потребителей грозят ненужным сужением выбора, имеющегося у потребителей. Государственными требованиями в отношении выписывания рецептов на контактные линзы могут злоупотребить врачи-офтальмологи, которые будут выписывать контактные линзы только под своим торговым знаком, таким образом ограничивая возможность потребителей купить линзы у более дешевых поставщиков.

Ограничивая выбор, который могут сделать потребители, такие ограничения также могут привести к снижению остроты конкуренции по ценам и качеству ниже желаемого уровня.

Указания в отношении применения и потенциальных альтернативных мер

В случае ограничения выбора государством следует рассмотреть ряд альтернатив. Пожалуй, наиболее естественной альтернативой является улучшение получаемой информации. Но часто введение ограничения означает, что такой информации просто недостаточно. В случае с рецептами на контактные линзы правила выписки рецептов были изменены таким образом, чтобы врач, выписывающий рецепт на линзы определенной частной торговой марки, был обязан дать пациенту достаточную информацию, чтобы тот мог ознакомиться с ближайшими альтернативами на рынке и на законных

основаниях воспользоваться услугами других поставщиков линз. (Дополнительные подробности см. в Разделе 4.4.1 “Руководства по оценке воздействия на конкуренцию”, тома II “Инструментария для оценки воздействия на конкуренцию”.)

4.4.2. *Снижение мобильности потребителей за счет повышения стоимости смены поставщиков*

Ожидаемые выгоды от этих норм

«Плату за переход» можно определить как затраты, которые несет потребитель при смене одних поставщиков товара или услуги на других.

Примеры платы за переход включают:

- Использование долгосрочных контрактов, «привязывающих» потребителей на длительный срок, и введение значительных финансовых санкций в случае, если они решат сменить поставщика до истечения этого срока; и
- Отсутствие возможности «унести с собой» телефонный номер, ввиду чего переход от одного провайдера услуг к другому становится относительно непривлекательным, так как «удобство» или административные расходы приходится оплачивать потребителю.

Законодательные положения, разрешающие взимать плату за переход, могут помогать снижать транзакционные издержки, признавая значительные реальные затраты, которые зачастую приходится нести поставщику, если потребитель уходит к другому. В этом отношении положения, разрешающие взимать какую-то плату за переход, могут улучшать благосостояние потребителя и согласовываться с принципом справедливых условий контракта. Например, санкции, связанные с досрочным разрывом срочного контракта могут отражать всего лишь желание продать товар «в нагрузку» и потребность поставщика в покрытии своих затрат на капитальные товары (например, трубки мобильных телефонов), за которые они получили лишь частичный платеж.

Характер и степень антиконкурентных последствий

Повышение стоимости смены поставщиков может существенно ограничить способность поставщиков конкурировать друг с другом. Затраты, связанные с переходом, скорее всего, будут иметь существенное значение в

контексте отраслей, недавно ставших конкурентными, где они часто могут служить серьезным барьером на пути ослабления со временем прочных позиций нынешних участников рынка.

Хорошим примером может служить скандинавский электроэнергетический рынок. Там степень активности потребителей по смене поставщиков существенно варьируется от страны к стране. Обзор действующих регуляторных схем показал, что уровень активности потребителей по смене поставщиков в значительной степени коррелирует с характером и уровнем затрат по смене поставщиков в каждой из этих стран.

В тех случаях, когда переход сопряжен со значительными реальными затратами для поставщиков, последних вряд ли можно удержать от перекладывания этих затрат на плечи потребителей. Тем не менее, если плата за переход вводится с целью снижения транзакционных издержек, следует подумать о том, оправдывает ли снижение транзакционных издержек, ставшее результатом введения платы за переход, вероятное антиконкурентное воздействие такого шага, выражающееся в снижении реальной частоты переходов.

Если рассмотренные выше примеры относятся к ситуации, когда плата за переход прямо предусмотрена нормами регулирования, то в других нормах о такой плате вообще может ничего не говориться. Задача развития конкуренции может быть существенно осложнена, если нормы регулирования будут обходить эту тему стороной, а поставщикам будет разрешена полная свобода действий, чтобы вводить новую – или повышать существующую – плату за переход.

Указания в отношении применения и потенциальных альтернативных мер

В частности, в отраслях, недавно переживших реструктуризацию, для которых характерно противостояние между давно существующей доминирующей фирмой, впервые столкнувшейся с конкуренцией со стороны новичков на этом рынке, сохранение платы за переход на низком уровне является необходимым условием для развития эффективной конкуренции. Хотя остальные условия (например, доступ на реалистичных условиях к монопольной инфраструктуре) также должны быть созданы, вопрос со стоимостью перехода от одного поставщика к другому остается принципиально важным для успешного с точки зрения конкуренции результата.

Отсюда следует, что при анализе предложенных норм регулирования, направленных на реформирование отрасли, чтобы сделать ее конкурентной,

любые положения, явно разрешающие введение платы за переход, должны подвергаться тщательной экспертизе и должны признаваться приемлемыми только при наличии веских аргументов в поддержку их применения. Они имеют право на существование, если будут установлены существенные затраты, связанные с конкретными видами деятельности, которые поставщики обязаны нести в случае перехода потребителей.

Не следует исходить из того, что такие ситуации являются нормой. Более того, даже если поставщику приходится нести существенные затраты вследствие процесса перехода потребителей, благоприятное для конкуренции воздействие в виде снижения или отмены платы за переход может оказаться настолько значительным, что орган регулирования может решить не допустить перекалывания поставщиками затрат, вызванных переходом, на плечи потребителей. Конкуренция между компаниями до того, как потребитель примет решение о покупке может помочь уменьшить негативные последствия для затрат, связанных с переходом.

В этом отношении особое беспокойство вызывает возможность того, что действующий в данный момент на рынке поставщик в ответ на возникший нажим со стороны конкурентов попытается ввести или повысить плату за переход. Если есть явная опасность введения платы за переход, возможно, потребуется включить в регуляторную структуру положения, которые ограничивают или запрещают использование таких приемов.

4.4.3. Коренное изменение информации, требуемой для того, чтобы покупатели могли эффективно совершать покупки

Когда органы государственной власти отказываются от регулирования, такое дерегулирование порой сопровождается появлением у потребителей возможностей выбора, которых ранее не существовало. Потребителям может быть предложен выбор из товаров, которые они раньше никогда не приобретали. Это регулярно происходит, например, в частном секторе, где появляются новые инновационные товары, основанные на высоких технологиях. Потребительский выбор при отсутствии предварительного опыта не является чем-то необычным.

Впрочем, время от времени всем потребителям приходится делать выбор, как, например, бывает с товарами, которые считаются товарами первой необходимости. Во многих странах широко потребляется электроэнергия. Дерегулирование рынка электроэнергии может иногда предоставлять право выбора поставщика не только промышленным потребителям, но и обычным покупателям. Хотя промышленные потребители обычно быстро овладевают

всеми необходимыми знаниями для того, чтобы принять правильное решение о покупке, это бывает под силу не всем розничным потребителям. Когда домашние хозяйства получают право выбора поставщика на новых рынках, компании могут попытаться усложнить им оценку предложений, например, используя тактику торговли вразнос сложными товарами с ознакомительными предложениями, не оставляющими возможности для сравнения.

При отсутствии требований представления информации ввиду «новизны» товара такая торговая практика создает опасность отката реформ назад из-за жалоб потребителей. Этот риск усиливается, когда от дерегулирования в широких кругах ожидают снижения цен, а многим потребителям приходится платить дороже при переходе от традиционного поставщика к новому.

Чтобы политика дерегулирования выжила и была признана успешной, создание новых возможностей выбора, возможно, лучше сопровождать введением требований представления информации, которая помогла бы потребителям определить точку отсчета при сравнении поступающих им предложений.

К альтернативам таких требований представления информации относятся государственные информационно-образовательные программы. В их рамках можно распространять листовки или показывать по государственным телеканалам рекламные ролики, помогающие разъяснить потребителям, с какими возможностями выбора им придется столкнуться после дерегулирования.

5. Пропорциональность при проведении оценки воздействия на конкуренцию

Контрольный список вопросов, приведенный в Главе 1, дает надежную основу для выявления норм регулирования, ведущих к антиконкурентным последствиям. Тем не менее, относительная важность различных антиконкурентных последствий варьируется в широких пределах. Глубина оценки воздействия на конкуренцию, который должен быть проведен, должна соотноситься с первоначальной оценкой вероятной степени антиконкурентного воздействия. Детальную, всеохватывающую оценку воздействия на конкуренцию следует проводить только в том случае, если первоначальная оценка указывает на то, что потенциальная стоимость антиконкурентных аспектов предлагаемой нормы регулирования достаточно высока, чтобы оправдать необходимые расходы, требующиеся на проведение углубленной оценки воздействия на конкуренцию.

Ключевым контекстуальным фактором при вынесении решения является характер конкурентной среды на данный момент в отрасли, подлежащей регулированию. Меньше беспокойств по поводу конкуренции, как правило, бывает в тех случаях, когда в отрасли существует острая конкуренция, характеризующаяся большим числом конкурирующих поставщиков, существенным притоком новых конкурентов, а также высоким уровнем инновации товаров и услуг. И наоборот, на относительно статичном рынке, характеризующемся высоким уровнем концентрации и ограниченным доступом, потенциальная вероятность антиконкурентного воздействия регулирования будет гораздо выше.

При проведении более углубленной оценки воздействия на конкуренцию упор, по всей вероятности, будет сделан на степени воздействия предлагаемой нормы регулирования на основные факторы, определяющие силу конкурентного нажима на рассматриваемом рынке. В частности:

- Есть ли вероятность того, что воздействие предлагаемой нормы на количество поставщиков на рынке будет настолько серьезным, что число участников рынка сократится до уровня, на котором реальной станет возможность координации действий или более широкомасштабной картельной деятельности?
- Есть ли вероятность того, что предлагаемая норма регулирования окажет существенное воздействие на динамические аспекты конкурентного поведения на рынке, например, значительно ограничивая доступ на рынок или стимулы для инновации?
- Есть ли вероятность того, что предлагаемая норма регулирования ограничит способность или заинтересованность поставщиков в энергичной конкуренции между собой?

Чтобы осуществить точную оценку воздействия на конкуренцию, оценщик должен сформировать четкое понимание характера и размера рассматриваемого рынка. Это называется «определением рынка». Один из главных вопросов состоит в том, какие товары образуют рынок? В какой степени имеет место взаимозаменяемость товара или услуги, подлежащих регулированию, и других товаров и услуг? Является ли рынок относительно статичным или он характеризуется высокими темпами технологического прогресса и частым внедрением новых видов товаров? Каковы географические границы рынка? Какой это рынок – местный, региональный, национальный или международный?

6. Упрощенная процедура дополнения АВР полной оценкой воздействия на конкуренцию

Первый шаг в проведении полномасштабной оценки воздействия на конкуренцию в рамках РИА состоит в выявлении в более широком процессе АВР основной задачи, стоящей перед новой нормой регулирования. Во-вторых, следует найти и проанализировать уже имеющиеся на рынке ограничения. Затем следует проанализировать, в чем заключаются негативные последствия данной нормы для конкуренции и насколько они серьезны. В некоторых случаях бывает полезно рассмотреть нынешнюю степень конкурентного нажима, например, путем «определения соответствующего рынка», хотя этот процесс не обязательно должен быть формальным или усложненным. «Определение рынка» - это средство, которое следует использовать в тех случаях, когда оно может быть полезно, а не обязательное условие. Главное заключается в том, чтобы оценщик мог сделать реалистичное заключение относительно того, какая конкуренция существует на данный момент и какая конкуренция возможна. Наконец, последствия альтернативных решений сопоставляются и оцениваются по отношению к рассматриваемой норме.

Более подробные руководящие принципы проведения полной оценки воздействия на конкуренцию можно найти в разделах 5 и 6 «Руководства по оценке воздействия на конкуренцию».

7. Интеграция результатов в АВР

Большинство предложений не наносит существенного вреда конкуренции. Тем не менее, если оценка воздействия на конкуренцию указывает на существенный потенциал ослабления конкуренции в рассматриваемой отрасли или смежных с ней отраслях, следует пересмотреть ключевые элементы структуры предлагаемой нормы в сопоставительном контексте, при котором выявляются и оцениваются альтернативные средства достижения регуляторных целей, которые были бы не столь ограничительными для конкуренции.

Если такие альтернативы найти невозможно, следует провести скрупулезное, тщательное сопоставление выгод и затрат предлагаемой нормы. Предложение должно приниматься лишь в том случае, если сопоставление показывает, что с учетом выявленных оценкой затрат,

связанных с его антиконкурентным воздействием, его принятие принесет чистые выгоды⁸.

⁸ Этот подход уже активно используется в Австралии. «Руководящий законодательный принцип», принятый в соответствии с соглашениями в рамках Национальной политики поддержки конкуренции, гласит, что законодательство, ограничивающее конкуренцию должно приниматься только в том случае, если будет показано, что выгоды от ограничения для общества в целом перевешивают затраты и что целей, поставленных перед этой нормой, нельзя достичь никакими другими средствами, которые были бы менее ограничительными для конкуренции. См. Соглашение о принципах развития конкуренции, пункт 5 (1).

ПРИЛОЖЕНИЕ

22 октября 2009 года Совет ОЭСР утвердил рекомендацию по оценке воздействия на конкуренцию. Ниже следует текст этой рекомендации.

РЕКОМЕНДАЦИЯ СОВЕТА ПО ОЦЕНКЕ ВОЗДЕЙСТВИЯ НА КОНКУРЕНЦИЮ

СОВЕТ,

Принимая во внимание Статью 5 b) Конвенции об Организации экономического сотрудничества и развития от 14 декабря 1960 года;

Принимая во внимание достигнутое на совещании Совета на уровне министров в 1997 году согласие относительно того, что ограничения конкуренции зачастую бывают дорогостоящими и неэффективными при продвижении общественных интересов и что их следует избегать [C/MIN(97)10];

Принимая во внимание Руководящие принципы ОЭСР по качеству и показателям эффективности регулирования [C(2005)52], в которых содержится призыв к правительствам анализировать как действующие нормы регулирования, так и предложения по принятию новых норм с точки зрения их воздействия на конкуренцию;

Признавая, что конкуренция содействует повышению эффективности, помогая добиться того, чтобы товары и услуги, предлагаемые потребителям, более точно соответствовали их предпочтениям, давая такие выгоды как снижение цен, повышение качества, ускорение инновации и повышение производительности;

Признавая, что повышение производительности необходимо для обеспечения экономического роста и роста занятости;

Признавая, что государственная политика служит решению различных коммерческих и социальных задач, задач здравоохранения, безопасности, охраны природы и других задач;

Признавая, что порой государственная политика без нужды ограничивает конкуренцию;

Признавая, что такие не обусловленные необходимостью ограничения могут возникать непреднамеренно, даже если данная государственная политика не направлена на регулирование экономики и не имеет целью какое бы то ни было воздействие на конкуренцию;

Признавая, что государственную политику, без нужды ограничивающую конкуренцию, часто можно реформировать таким образом, чтобы она содействовала рыночной конкуренции, в то же время достигая поставленных перед ней целей;

Признавая, что регулирование и реформа регулируемых отраслей обычно требуют детальной оценки вероятных последствий для конкуренции;

Признавая, что при прочих равных государственной политике, наносящей меньший вред конкуренции, следует отдавать предпочтение перед политикой, наносящей больший вред, при условии, что она обеспечивает достижение поставленных перед государственной политикой целей;

Отмечая, что ряд стран уже осуществляют оценку воздействия на конкуренцию; и

Отмечая, что ОЭСР и ряд стран-членов ОЭСР разработали инструментарию для оценки воздействия на конкуренцию;

I. Дают следующие **РЕКОМЕНДАЦИИ** правительствам государств-членов:

A. Выявление действующих или предлагаемых мер государственной политики, которые без нужды ограничивают конкуренцию

1. Правительства должны ввести в действие соответствующий процесс для выявления действующих или предлагаемых мер государственной политики, которые без нужды ограничивают конкуренцию, и разработать конкретные и прозрачные критерии

для проведения оценки воздействия на конкуренцию, включая подготовку инструментов для выполнения скрининга.

2. При проведении оценки воздействия на конкуренцию правительства должны уделять особое внимание политическим мерам, которые ограничивают:
 - i) Число или круг участников рынка;
 - ii) Действия, которые могут предпринимать участники рынка;
 - iii) Стимулы, побуждающие участников рынка действовать в духе конкуренции;
 - iv) Выбор потребителей и имеющуюся у них информацию.

3. Меры государственной политики подлежат оценке на предмет их воздействия на конкуренцию даже в том случае, если они преследуют цель содействовать достижению конкурентных результатов и особенно, если они предусматривают:
 - i) создание органа или режима регулирования (например, оценка может позволить убедиться в том, что орган регулирования помимо всего прочего надлежащим образом изолирован от регулируемой отрасли);
 - ii) введение схемы регулирования цен или доступа на рынок (например, оценка может позволить убедиться в том, что других разумных, менее антиконкурентных путей вмешательства не существует);
 - iii) реструктуризацию существующих монополий (например, оценка может позволить убедиться в том, что меры реструктуризации в действительности обеспечивают достижение своих целей по развитию конкуренции);
 - iv) введение процессов, заставляющих конкурировать за рынок (например, оценка может позволить убедиться в том, что процесс торгов обеспечивает стимулы, побуждающие участников рынка действовать эффективно в интересах потребителей).

В. Пересмотр мер государственной политики, без нужды ограничивающих конкуренцию

1. Правительствам следует ввести в действие надлежащий процесс пересмотра предлагаемых мер государственной политики, которые без нужды ограничивают конкуренцию, и разработать конкретные и прозрачные критерии для оценки подходящих альтернатив.
2. Правительствам следует делать выбор в пользу более благоприятной для конкуренции альтернативы, соответствующей преследуемым целям, представляющим общественный интерес, и принимая во внимание выгоды и затраты ее реализации.

С. Институциональные рамки

1. Оценку воздействия на конкуренцию следует включить в обзор мер государственной политики максимально эффективным и действенным образом с учетом институциональных ограничений и наличия ресурсов.
2. В процесс оценки воздействия на конкуренцию следует вовлекать органы защиты конкуренции или должностных лиц, имеющих опыт и навыки в области конкуренции.
3. Оценку воздействия предлагаемых мер государственной политики на конкуренцию следует интегрировать в процесс разработки политики на раннем этапе.

D. Определения

В целях настоящей Рекомендации:

«меры государственной политики» означают нормы регулирования, нормативные или законодательные акты.

«без нужды ограничивает конкуренцию» означает, что ограничения конкуренции, требуемые для достижения целей, представляющих общественный интерес, выходят за рамки того, что является необходимым, принимая во внимание реальные альтернативы и связанные с ними затраты.

«участники рынка» означают компании, физических лиц или государственные предприятия, занимающиеся поставкой или приобретением товаров или услуг.

«органы защиты конкуренции» означают государственные институты, включая национальное антимонопольное ведомство, которым поручена задача адвокатиования, продвижения и развития рыночной конкуренции, чья деятельность в этой роли не ограничивается каким-либо отдельным сектором.

под «процессами конкуренции за рынок» имеются в виду процессы торгов, организованных правительством для распределения прав поставки на определенный рынок или использования ограниченного государственного ресурса в течение определенного периода времени.

«оценка воздействия на конкуренцию» означает обзор последствий мер государственной политики для конкуренции, включая рассмотрение альтернативных мер, носящих менее антиконкурентный характер. Принципы оценки воздействия на конкуренцию сохраняют силу для любого уровня государственной власти.

II. ПРИГЛАШАЕТ страны, не являющиеся членами, поддержать настоящую Рекомендацию и приступить к ее осуществлению.

III. ИНСТРУКТИРУЕТ Комитет по конкуренции:

Выступать в роли форума для обмена опытом в рамках настоящей Рекомендации для стран-членов и стран, не являющихся членами, которые поддержали настоящую Рекомендацию;

Продвигать настоящую Рекомендацию в других соответствующих Комитетах и Органах ОЭСР;

Отчитаться перед Советом через три года об опыте реализации настоящей Рекомендации.

Копии Инструментарий оценки конкурса доступны для загрузки на следующих языках :

www.oecd.org/competition/toolkit

Китайский / 中文

Корейский / 한국어

Английский /English

Румынский / Român

Французский / Français

Португальский / Português

Венгерский / Magyar

Русско

Индонезийский / Bahasa

Испанский / Español

Итальянский / Italiano

Турецкий / Türk

Японский / にほんご

За дополнительной информацией о Инструментарий оценки конкуренции, пожалуйста, свяжитесь с :

Frank Maier-Rigaud
Organisation for Economic Co-operation and Development
2, rue André Pascal
75016 Paris France
Tel : +33 1 45 24 89 78
Fax : +33 1 45 24 96 95
frank.maier-rigaud@oecd.org

или

comp.toolkit@oecd.org // www.oecd.org/competition/toolkit

