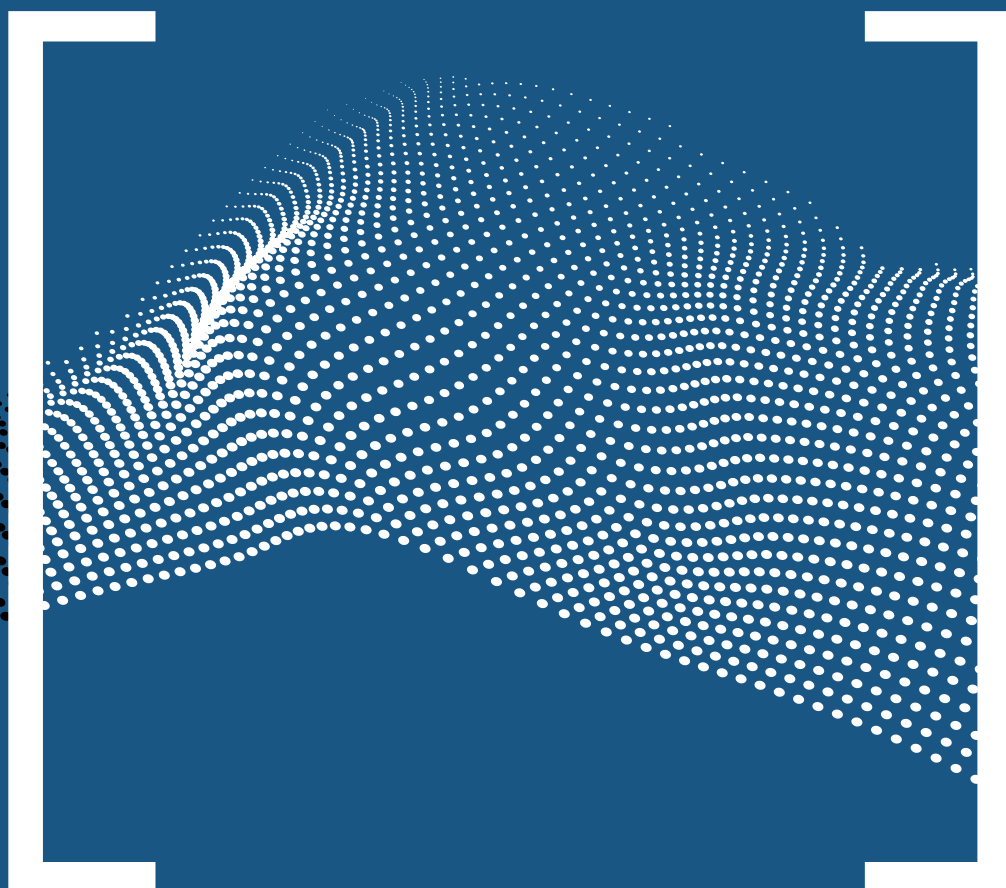


КОНКУРЕНТНАЯ ПОЛИТИКА В ВОСТОЧНОЙ ЕВРОПЕ И ЦЕНТРАЛЬНОЙ АЗИИ

Главная тема: Нейтральность конкуренции



Региональный Центр по Конкуренции ОЭСР-ГВХ
в Будапеште (Венгрия)

Информационный бюллетень № 15, июль 2020 года



Gazdasági Versenyhivatal
The Hungarian Competition Authority

Знакомство с Ведомством изнутри: **МОЛДОВА**

Содержание

Предисловие.	3
ПРОГРАММА 2020. (в свете кризиса из-за COVID-19)	5
Нейтральность конкуренции в Восточной Европе и Центральной Азии Важнейший инструмент содействия восстановлению экономики	8
Корпоративное управление ГП в Восточной Европе и Центральной Азии Альтернативные варианты политики для обеспечения равных возможностей	13
Нейтральность конкуренции и роль комиссии по защите конкуренции республики сербия . . .	17
Административная монополия. Новая угроза нейтральности конкуренции?	20
Статья о конкурентом нейтралитете для РЦК ОЭСР.	23
Предприятия, находящиеся в государственной собственности и конкуренция. Обзор проблем в Украине	26
Применение нормативно-правовой базы для обеспечения справедливых условий конкуренции . . . Опыт Indecor по применению положений Закона о недобросовестной конкуренции	29
Инструменты обеспечения нейтральности конкуренции	32
Инструменты адвокатиования для решения проблем конкурентного нейтралитета. Опыт Италии	36
Равные условия игры требуют активного правоприменения и адвокатиования – выводы из “Индекса политики по МСП Восточные страны-партнеры 2020”	40
Круглые столы ОЭСР по передовой практике конкурентной политики Резюме заседания Комитета по конкуренции ОЭСР в июне 2020 года	44
КОНКУРЕНТНАЯ ПОЛИТИКА В ВОСТОЧНОЙ ЕВРОПЕ	46
Внутри совета по конкуренции республики Молдова	52
Обзор литературы	55
Это было просто волшебство Письмо Андреи Далмай	57

Предисловие

Добро пожаловать, Президент Риго!

Этот выпуск Информационного бюллетеня РСС является особенным по двум основным причинам.

Первая причина в том, что вспышка КОВИД-19 изменила нашу жизнь. Подобно гигантскому урагану, он смёл некоторые из наших убеждений и выявил слабые стороны мировой экономической системы. Многие правительства стремятся защитить здоровье и благосостояние своих граждан и обеспечить более прочные и устойчивые экономические условия. Антимонопольные органы должны решать новые задачи на фоне подорванных рынков и более активных государственного вмешательства и промышленной политики. Вот почему нынешний выпуск нашего информационного бюллетеня, посвященного конкурентному нейтралитету, может дать ценную информацию и что-то подсказать. И действительно, в нем представлено несколько ситуаций, в которых антимонопольные ведомства ОЭСР и других стран смогли обеспечить, чтобы государственные и частные фирмы могли работать на равных условиях. Ряд важных уроков, извлеченных в период кризиса, например, во время финансового кризиса 2008/09, могут оказаться полезными для стран Восточной Европы в грядущие месяцы.

Мы также решили сделать Специальное приложение, посвященное политическим мерам, принимаемым в ответ на кризис КОВИД-19. В него вошли соображения, высказанные Генеральным секретарем ОЭСР Анхелем Гуррией, статью председателя Комитета по конкуренции ОЭСР Фредерика Женни и другие информативные статьи и документы, которые могут помочь направлять действия правительств и конкурентных ведомств в нынешние сложные времена.

Вторая причина, почему этот выпуск особый, заключается в том, что ряд ведущих сотрудников Регионального центра поменялись. Мы рады приветствовать г-на Чабу Балаж Риго, который в апреле 2020 года заменил г-на Миклоша Юхаса на посту президента Конкурентного ведомства Венгрии (GVN). До своего назначения президентом GVN с 2012 года г-н Риго занимал должность вице-президента, а позже, с 2015 года, президента Управления государственных закупок Венгрии. Он имеет опыт преподавания в университете и частый гость на профессиональных мероприя-



тиях. Обширный опыт, который он приобрел за время работы как в частном секторе по работе местных муниципалитетов, так и в сфере государственного управления в качестве руководителя и преподавателя университета, несомненно, окажется чрезвычайно полезным в его усилиях по защите конкуренции и интересов Ведомства. При назначении на должность г-н

Риго немедленно заявил о своей полной приверженности поддержке наших инициатив: мы уверены, что Региональный центр под его председательством будет процветать.

В тот же период наша дорогая подруга Андреа Далмай покинула ГВХ после того, как в течение более восьми лет вела работу РКЦ. Мы хотели бы выразить нашу искреннюю благодарность как Андреа, так и г-ну Юхасу за их выдающийся вклад, и также мы хотели бы поблагодарить два столпа Центра, которые обеспечили его преемственность: вице-президент Ласло Бак и глава Международного отдела Габриэлла Силайи. Вместе с тем, мы очень рады сообщить, что с 1 июля 2020 года к семье РКЦ присоединился Милан Банхеди. И в эти первые его дни с нами мы уже стали свидетелями его многообещающих навыков и энтузиазма.

Как вы увидите, в ответ на неопределенность в отношении будущих мер по ограничению передвижения и на поездики, новая Программа РКЦ-2020 предусматривает проведение ряда виртуальных семинаров и выпуск дополнительных учебных материалов, направленных на обеспечение того, чтобы РКЦ продолжал решать стоящие перед ним задачи. Однако мы считаем, что виртуальные семинары не равнозначны семинарам с живым участием и представляют собой лишь временное решение для нынешнего кризиса. Как только позволят обстоятельства, мы возобновим нашу традиционную деятельность на основе личного участия. Тем не менее, в будущем мы будем продолжать создавать цифровые учебные материалы, в надежде, что они послужат ценным дополнением к проводимым семинарам.

В соответствии с установленным форматом предыдущего выпуска в информационном бюллетене также имеется раздел, в котором представлено интервью председателя одного из конкурентных ведомств-бенефициаров РКЦ. Цель этого интервью - получить глубокое представление о стратегиях ведомства по решению будущих потенциальных проблем, а также о его правоприменительной и пропагандистской деятельности. На этот раз мы исследуем Совет по конкуренции

Республики Молдова, который, как только позволят обстоятельства, любезно станет хозяином следующего внешнего семинара РЦК.

Следующий выпуск информационного Бюллетеня будет посвящён **злоупотреблениям доминирующим положением на цифровых рынках**. Нам хотелось бы узнать, про расследования, анализ и решения в отношении дел о злоупотреблении доминирующим положением на цифровых рынках, которые проводились вашими конкурентными ведомствами и, в частности: *i)* как проводить оцен-

ку рыночной силы/власти; *ii)* как работать с Большими данными; *iii)* каковы теории ущерба, используемые при этом; и *iv)* как структурировать корректирующие меры. Приглашаем вас направлять свои материалы до **15 октября 2020 г.**

Мы надеемся, что вы в порядке и сохраняете позитивный настрой, а мы с нетерпением ждем встречи с вами лично, как только мы сможем возобновить наши обычные семинары РЦК!



ПРОГРАММА 2020

(в свете кризиса из-за КОВИД-19)

После проведения 18-20 февраля 2020 года Семинара по конкурентному правоприменению и адвокати́рованию в банковском и страховом секторах, который состоялся в Будапеште, деятельность Центра была приостановлена из-за пандемии КОВИД-19.

Реагируя на неопределённость в отношении последующих мер по изоляции и ограничений путешествий, новая Программа РЦК на 2020 год предусматривает ряд виртуальных семинаров (Раздел А) и дополнительные учебно-информационные материалы (Раздел В), предназначенные обе-

спечить продолжающееся достижение РЦК своих целей. Тем не менее РЦК придерживается мнения, что виртуальные семинары не равнозначны семинарам с живым участием и представляют собой лишь временное решение в кризисной ситуации. Как только обстоятельства это позволят, РЦК возобновит свою традиционную деятельность на основе семинаров с живыми участниками. А цифровые учебные материалы будут в будущем ещё более активно применяться в качестве ценного дополнительного элемента при проведении семинаров.

А. Семинары по конкурентному праву

18-20 февраля Будапешт	Конкурентное правоприменение и адвокати́рование в банковском и страховом секторах Финансовый сектор характеризуется рядом специфических черт, которые приходится учитывать конкурентным ведомствам, включая широкомасштабное регулирование и беспокойство в отношении финансовой стабильности и системных последствий. Более того, банковский и страховой секторы сталкиваются с цифровым подрывом в результате появления ФинТек операторов в сфере предоставления финансовых услуг. Докладчики, эксперты и участники имели возможность обменяться опытом по конкурентному правоприменению и адвокати́рованию в финансовом секторе и обсудить текущие и будущие проблемы.
1-2 июля Онлайн	Виртуальный семинар: Реагирование на кризис через конкурентную политику *Новый На этом двухдневном виртуальном семинаре было предложено четыре тематических заседания: дискуссия по мерам политики для топ-менеджеров на тему «Ключевые проблемы конкурентной политики», а затем три самостоятельные сессии, посвященные злоупотреблению доминирующим положением (Как бороться с взвинчиванием цен и эксплуатационными ценами), слияния (Контроль над слияниями в условиях неопределенности и вмешательства государства) и соглашения (Как различать законное и незаконное сотрудничество между конкурентами). После каждой из трех тематических сессий следовала работа по группам на английском и русском языках.

А. Семинары по конкурентному праву

29 сентября – 1
октября
Онлайн

Виртуальный семинар: Вводный семинар для молодых сотрудников – Принципы и процедуры конкурентного права

*** Тема семинара, исходно планировавшегося на март 2020 г. в Будапеште**

Цель этого семинара - предоставить молодым сотрудникам конкурентных ведомств возможность углубить свои знания ключевых понятий и процедур в области обеспечения соблюдения законов о конкуренции. Опытные практики из стран ОЭСР поделятся своими знаниями и проведут живые обмены мнениями с участниками в отношении картелей, слияний и злоупотреблений доминирующим положением. Мы обсудим основные правовые и экономические теории, а также соответствующее прецедентное право. Участники также смогут обсудить процедурные вопросы с помощью практических упражнений.

Октябрь
(3 дня)
Онлайн

Виртуальный семинар РЦК-ФАС в России – Сотрудничество в правоприменении при трансграничных делах

*** Тема такого же семинара, исходно намечавшегося к проведению в России**

Глобализация и цифровая экономика, а также растущее значение стран с развивающейся экономикой и распространение режимов конкуренции усложнили трансграничное сотрудничество между правоохранительными органами в области конкуренции. Некоторые инициативные предложения международных организаций (например, Рекомендация ОЭСР по международному сотрудничеству в области расследований и разбирательств в области конкуренции, Рамочная программа под руководством МКС по содействию справедливым и эффективным процедурам в Ведомствах и Руководящие принципы и процедуры ЮНКТАД в соответствии с разделом F Соглашения ООН о конкуренции) направлены на изучение способов снижения издержек, избежания несоответствий и гарантирование процессуальной справедливости при параллельном разбирательстве. На этом семинаре будут изучены лучшие практики формального и неформального сотрудничества при правоприменении.

Ноябрь
(1 день)
Будапешт

Празднование 15й юбилейной годовщины РЦК ОЭСР-ГВХ/ВКВ: Встреча Глав Ведомств – Рассмотрение прошлого для планирования будущего

*** Если встреча всё ещё будет невозможна, то она будет отложена на 2021 год**

В глобализованном мире высококачественный опыт и международное сотрудничество стали незаменимыми для антимонопольных ведомств. Опираясь на успешный опыт Центра за последние 15 лет и международные инициативы по этим направлениям, на данном мероприятии будут рассмотрены пути дальнейшего повышения роли РЦК в качестве катализатора для наращивания потенциала и расширения регионального сотрудничества.

Ноябрь
(3 дня)
Онлайн

Виртуальный семинар: Конкурентная политика для обеспечения равных условий между частными и государственными фирмами

*** Тема такого же семинара, исходно намечавшегося к проведению в Будапеште**

Основополагающим принципом законодательства и политики в области конкуренции является то, что фирмы должны конкурировать по существу и достоинству и не должны извлекать выгоду из неоправданных преимуществ из-за своей принадлежности или национальности. На этом семинаре будут рассмотрены проблемы обеспечения соблюдения правил конкуренции в отношении государственных предприятий и пропагандистских действий, которые могут помочь правительствам достичь конкурентного нейтралитета между конкурентами, находящимися в государственной и частной собственности.

В. Прочие учебные материалы и вопросники

Видео по важнейшим темам конкуренции: первое видео об антимонопольных обязательствах

Страны-бенефициары высоко ценят простые, целенаправленные послания по основным темам конкуренции. Основываясь на материалах семинара, собранных за эти годы, РЦК намерен подготовить серию коротких, броских и привлекательных видеороликов. Первое пилотное видео по Антимонопольным обязательствам уже было выпущено. Эти инструменты могут помочь РЦК продолжать помогать наращивать потенциал даже удаленно.

Специальное приложение к Бюллетеню РЦК по реагирование на кризис КОВИД-19 через конкурентную политику

В этом выпуске Бюллетеня РЦК за июль 2020 года основное внимание уделяется весьма актуальной теме конкурентного нейтралитета. В него вошли статьи как из региона, так и из более опытных в этом плане стран. Кроме того, Специальное приложение о мерах реагирования на кризис КОВИД-19 через меры конкурентной политики предоставляет странам-бенефициарам рекомендации и передовые методы из стран ОЭСР для решения долгосрочных, среднесрочных и краткосрочных проблем, возникающих в результате кризиса. Содействие распространению таких документов (и предоставление их русской версии) может оказаться весьма полезным для бенефициаров РСС.

Вопросник для Глав Ведомств

В рамках подготовки к празднованию 15-й годовщины РЦК распространит вопросник, предназначенный для сбора мнений и комментариев руководителей Ведомств по ряду возможностей для Центра на будущее, например, в отношении обсуждения политики, распространения информации внутри Ведомств, сотрудничества при правоприменении и синергии от других Региональных Центров. Ответы на эту анкету будут использованы для подготовки документа к обсуждению на Юбилейной встрече.

Нейтральность конкуренции в Восточной Европе и Центральной Азии

Важнейший инструмент содействия восстановлению экономики



Маттео Гьянгасперо
эксперт по конкуренции, ОЭСР



Ренато Ферранди
эксперт по конкуренции, ОЭСР

1. Что такое “конкурентный нейтралитет”?

Конкурентный нейтралитет возникает, когда ни одно предприятие, работающее на экономическом рынке, не располагает ненадлежащими конкурентными преимуществами или не страдает от их отсутствия. Другими словами, это система, в рамках которой все предприятия, независимо от характера собственности владения ими (государственной или частной) или национальной принадлежности (отечественные или иностранные), имеют дело с одним и тем же набором правил, и когда действия государства не приводят к конкурентному преимуществу для какого-либо конкретного участника рынка. Исходя из ключевой роли, которую играют государственные предприятия (ГП) в Восточной Европе и Центральной Азии, данная статья посвящена применению принципов конкурентного нейтралитета в отношении ГП и их взаимодействию с частными фирмами.

В большинстве стран государство играет двойную роль как разработчик политики / регулятор сектора и поставщик или покупатель товаров и услуг. Соответственно, на рынках, открытых для конкуренции, государство также выступает в качестве участника рынка и взаимодействует с частным бизнесом, чаще всего косвенно, через ГП. У правительств может возникнуть соблазн предоставить ГП определенные преимущества, например, привилегированное положение на рынке, льготные кредиты, прямые субсидии, регуляторные или налоговые льготы. Это создает неравные условия игры и не позволяет наиболее способным субъектам – будь то государственные или частные субъекты – предоставлять потребителям товары и услуги более высокого качества и по более низким ценам.

Важно подчеркнуть, что конкурентный нейтралитет не следует рассматривать как абсолютный. В определенных обстоятельствах ГП могут предоставляться исключения в интересах достижения целей государственной политики. В некоторых других случаях даже на частные компании могут быть возложены задачи по реализации государственной политики, и для таких целей они могут пользоваться более благоприятным режимом (например, регуляторным или финансовым). Такие исключения из принципа конкурентного нейтралитета должны быть ограничены тем, что считается строго необходимым для достижения основных целей: преследуемая цель государственной политики должна

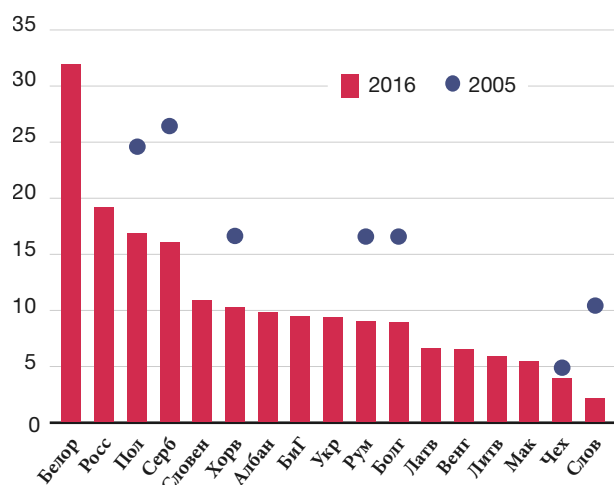
быть сбалансирована с потенциальной потерей благосостояния потребителей, особенно если те же цели могут быть достигнуты посредством менее ограничивающих конкуренцию средств, такие как правовое обеспечение конкуренции и / или регуляторное вмешательство. Более того, неоправданная компенсация и особые преимущества, предоставляемые ГП в обмен на обязательства в области государственной политики, могут создать асимметричную соревновательность на внутренних рынках для иностранных конкурентов и иметь пагубные побочные последствия в других странах.

2. Роль Государственных Предприятий в мире и в регионе

Понятие государственных предприятий охватывает широкий круг организаций, характеризующихся общей чертой подконтрольности государству. Для существования ГП приводится широкий спектр экономических, социальных, политических и стратегических обоснований в зависимости от каждой конкретной страны. ГП часто изначально создаются для предоставления государственных услуг и товаров при наличии естественной монополии или сбоев на рынке, что может привести к недостаточному предложению таких товаров и услуг. Более того, и особенно в странах с развивающейся экономикой, государственные предприятия часто играют свою роль в национальных стратегиях развития и могут использоваться правительствами в качестве инструмента для реализации промышленной политики, основанной на инновациях, для создания рабочих мест или для защиты национальной безопасности.

В Восточной Европе и Центральной Азии актуальность ГП особенно очевидна из-за исторической роли, которую правительства играли в национальной экономике. Несмотря на падение за десятилетие на 5–10 процентных пунктов в большинстве стран (см. Рисунок ниже), доля ГП в общей добавленной стоимости в 2016 году все еще значительно превышала 10% в Беларуси, России, Польше и Сербии и достигла приблизительно 10 % в Словении, Хорватии, Албании, Боснии и Герцеговине, Украине, Румынии и Болгарии. В России и Украине государственные предприятия обеспечивают примерно 15% от общей занятости в стране, в то время как в Беларуси эта доля составляет около 30%.

Добавленная стоимость, ГП, 2005 и 2016 гг.
(Проценты от экономики в целом)



Источник: МВФ, Переоценка роли государственных предприятий в Центральной, Восточной и Юго-Восточной Европе - IMF, Reassessing the Role of State-Owned Enterprises in Central, Eastern, and Southeastern Europe (2019)

Хотя влияние ГП может варьироваться в зависимости от рассматриваемой страны, их роль нельзя игнорировать, поскольку они обычно действуют в секторах, важных для национальных и международных цепочек поставок, таких как коммунальные услуги, промышленное производство, металлы и добыча полезных ископаемых, а также нефть и газ. На электроэнергию и газ, транспорт, телекоммуникации и другие коммунальные сектора приходится 51% всех ГП по стоимости и 70% по занятости в регионе ОЭСР плюс. Финансы являются крупнейшим отдельным сектором, на который по стоимости приходится 26% государственных предприятий в мире.¹

Кроме того, их значимость как глобальных игроков значительно возросла за последние 10 лет, в том числе в результате всплеска международной деятельности по слияниям и поглощениям, в которой ГП играли ведущую роль. В результате 22% из 100 крупнейших в мире компаний являются ГП. Экономический кризис, вызванный пандемией КОВИД-19, может еще больше увеличить удельный вес государственных предприятий, благодаря, например, участию государства в слияниях, нацеленных на спасение проблемных фирм в секторах, которые считаются крайне важными для национальной экономики.

3. Правоприменение в сфере конкуренции

Существует общее мнение, что закон о конкуренции должен применяться нейтральным образом как к частным предприятиям, так и к государственным предприятиям, которые занимаются хозяйственной деятельностью. В частности, когда дело доходит до антиконкурентного поведения, государственные предприятия должны оцениваться по тем же стандартам, что и применяемые к частным предприятиям. Когда это не так, то результатом может явиться отсутствие равных

условий игры и к искажению конкуренции между государственными и частными конкурентами. При всём при этом обеспечение соблюдения правил конкуренции в отношении ГП ставит перед правоохранными ведомствами особые проблемы.

Во-первых, юридические системы некоторых стран предусматривают исключения в своих законах о конкуренции в отношении конкретных видов деятельности, секторов и субъектов (таких как ГП), что приводит к неблагоприятным последствиям для нейтралитета конкуренции. Сфера применения этих исключений бывает разной. В некоторых странах исключения ограничиваются предоставлением услуг, соответствующим общему экономическому интересу и часто сопровождаются пропорциональным и соответствующим регулированием, направленным на минимизацию риска искажения рыночных отношений.

Во-вторых, даже в отсутствие исключений, ГП могут (в большей степени, чем частные компании) избежать ответственности в каждом конкретном случае, ссылаясь на «защиту в результате действий государства», которая может быть использована для избежания ответственности за антиконкурентное поведение, если такая деятельность было продиктована или разрешена законом. Однако такая защита может быть применена только в том случае, если соблюдены конкретные условия, соответствующие требованиям действующей законодательной базы, и ГП, как правило, должны предоставлять существенные доказательства, подтверждающие, что их действия были «навязаны государством».

На этом фоне у государственных предприятий могут быть более сильные стимулы и возможность участвовать в антиконкурентном поведении. Такие более сильные стимулы обусловлены, в частности, следующими факторами: (i) ГП не обязательно являются организациями, нацеленными на получение максимально возможной прибыли, поэтому они могут быть более заинтересованы в расширении продаж и доходов, даже если такие коммерческие стратегии увеличивают затраты и не приносят прибыль; и (ii) поведение государственных предприятий может зависеть от чувства неподсудности, уверенности в государственной защите и помощи. Антиконкурентный ущерб может быть еще более значительным, если он вызван ГП, из-за предоставленных им привилегий и высокой зависимости потребителей от их товаров / услуг.

В качестве примера злоупотреблений в поведении государственных предприятий, в Украине национальное антимонопольное ведомство АМКУ недавно обнаружило, что два крупных государственных предприятия злоупотребили своим влиянием на рынке, применяя разные цены к разным покупателям в течение последних нескольких лет. Компании занимали доминирующее положение на рынках сырьевой соли для промышленной переработки и поваренной соли, по первому делу, и оптовой продажи этилового спирта-спирта, по второму. В обоих случаях АМКУ наложил штрафные санкции.

Недавнее дело в Грузии является ярким примером правоприменительных действий в отношении частной компании,

¹ OECD (2017), The Size and Sectoral Distribution of State-Owned Enterprises, OECD, Paris. ОЭСР, Масштабы и распределение по секторам госпредприятий. ОЭСР, Париж. На английском. Данные не включают Китай.

которой правительство предоставило благоприятные условия. В феврале 2020 года Агентство по конкуренции Грузии установило злоупотребление доминирующим положением со стороны частной компании, которой в течение 12 лет была предоставлена административная монополия на местном рынке наружной рекламы после проведения тендера. Компания также имела право разрешать третьим сторонам использовать ту же услугу. Агентство по конкуренции Грузии пришло к выводу, что компания злоупотребила своим доминирующим положением, создав необоснованные барьеры для входа на рынок.

ГП могут быть более склонны вести себя антиконкурентным образом из-за использования ряда привилегий, таких как (i) юридические или практические исключения из-под действия правил в отношении банкротств; и (ii) более мягкие бюджетные ограничения из-за возможности прямой финансовой поддержки со стороны государства (посредством, например, вливания капитала и некоммерческих займов) или способности получить доступ к финансам при меньших затратах из-за (фактических или подразумеваемых) государственных гарантий по коммерческим кредитам ГП. Эти факторы могут также влиять на эффективность штрафных санкций как инструмента обеспечения сдерживания. В этом отношении примечательно, что в России недавние поправки к Закону о государственных и муниципальных унитарных предприятиях и к Закону о защите конкуренции позволили Федеральной антимонопольной службе (ФАС) направлять предупреждения о ликвидации или принимать меры по прекращению деятельности государственных предприятий, нарушающих правила конкуренции.

4. Адвокати́рование – реформы и политические меры

Нарушение принципов конкурентного нейтралитета также может быть результатом политических и законодательных инициатив, выходящих за рамки правоприменительных полномочий органов по вопросам конкуренции, особенно в правовых системах тех стран, где отсутствуют рамочные структуры «государственной помощи». В этих обстоятельствах конкурентный нейтралитет может быть наилучшим образом обеспечен через деятельность конкурентных ведомств по адвокати́рованию.

Фактически, искажения могут быть вызваны, например, (i) регулированием, которое предоставляет субсидии на выборочной основе (т.е. только определенным компаниям, часто ГП), (ii) в результате регулирования сектора, которое благоприятствует ГП или другим действующим фирмам-старожилам, ограничивая или препятствуя деятельности новых участников; или (iii) с помощью выборочного уполномочивания ГП или частных фирм (с получением вознаграждения прямым или косвенным путём) предоставлять «государственные услуги». Антимонопольные ведомства могут эффективно агитировать против принятия таких мер, демонстрируя, как они могут исказить конкуренцию.

Антимонопольные органы могут также играть ключевую роль в контексте реформ приватизации и / или либерализации, как правило, совместно или в консультации с отраслевыми регуляторами (если таковые имеются) и отраслевыми министерствами. В контексте приватизации ос-

новной целью пропагандистских инициатив должно быть обеспечение того, чтобы никакое ненадлежащее конкурентное преимущество не передавалось от государственной (часто монополистической) компании (частному) приобретателю активов и деятельности ГП, которые приватизируются. Аналогичным образом, конкурентные ведомства могут участвовать в усилиях по адвокати́рованию, направленных на то, чтобы в недавно либерализованной отрасли действующие компании-старожила и вновь пришедшие участники подчинялись одним и тем же наборам правил и нормативно-правовому бремени. Это инициативы, которые в долгосрочной перспективе снизят риски антиконкурентного поведения.

Наконец, антимонопольные органы должны выступать за принятие государственными предприятиями лучшей практики корпоративного управления, которая отражает практику частного сектора, особенно с точки зрения прозрачности и подотчетности. Кроме того, они должны настоятельно призывать правительства повышать эффективность и качество государственных услуг, а также содействовать конкуренции. Это может подразумевать установление строгих ограничений на способность государственных предприятий создавать новые компании или приобретать новые пакеты акций, а также обязательства по пересмотру и отказа от непрофильных акций, как это имело место в Италии с введением Законодательного декрета №. 175/2016 и последующего активного адвокати́рования, проводившегося Ведомством по конкуренции Италии.

Антимонопольные органы в Восточной Европе и Центральной Азии довольно активно участвуют в пропагандистских инициативах, касающихся государственных предприятий.

В Сербии Комиссия по защите конкуренции сыграла активную роль в совершенствовании национального закона о внесении изменений в Закон о коммунальных услугах. В частности, Комиссия подготовила Заключение по законопроекту, в котором подчеркивается важность обеспечения равных условий для всех участников рынка коммунальных услуг и утверждается, что только конкуренция, основанная на качестве и цене, может привести к экономическому прогрессу и выгоде для потребителей. Окончательный вариант Закона включает поправки, предложенные Комиссией, например, определение ряда коммунальных услуг как коммерческих услуг, которые не являются исключительно предоставляемыми только государственными компаниями, но могут предлагаться зарегистрированными предприятиями на равных условиях.

В Молдове Совет по конкуренции при поддержке Всемирного банка внедрил «Реестр государственной помощи в Молдове». В Государственном реестре помощи внедрена система мониторинга государственной помощи и ее влияния на конкурентную среду. Аналогичным образом, в Грузии Агентство по конкуренции участвует в парламентской рабочей группе, включающей также представителей Всемирного банка, независимых экспертов и ученых, и на которую возложено выявление и решение проблем, возникающих из-за государственных предприятий, и которая недавно опубликовала отчет об эффективности государственных предприятий. В Украине АМКУ внимательно следил за мониторингом

эффективности государственных предприятий, проведенным Министерством экономического развития в 2019 году, который показал, что средний уровень рентабельности государственных предприятий в 2,3 раза ниже, чем у негосударственных предприятий. Соответственно, только 22 ГП из 83 получили положительную оценку с точки зрения эффективности управления.

Для того чтобы инициативы по адвокатированию были эффективными, может быть необходимо усиление доступных антимонопольным органам полномочий и инструментов для такого адвокатиования, и, в частности, предоставление ведомствам права выдавать мнения *ex officio* (или по запросу) правительству, законодательным органам, отраслевым регуляторам и местным органам власти как в отношении законодательных инициатив, так и по введению правил и конкретных тендерных процедур (например, в отношении общественных услуг, таких как местный транспорт или водоснабжение).

5. Работа ОЭСР по нейтральности конкуренции

На протяжении многих лет Комитет по конкуренции ОЭСР неоднократно предпринимал инициативы по разнотрановому анализу нейтралитета конкуренции². На основании проведенных к настоящему времени обсуждений был сделан вывод о том, что одного закона о конкуренции недостаточно для обеспечения равных условий для ГП и частных предприятий и что необходима более широкая основа конкурентного нейтралитета, включающая, например, секторальное регулирование и корпоративное управление для ГП, как необходимое дополнение конкурентной политики. ГП, занимающие привилегированное положение, могут исказить конкуренцию, и поэтому важно обеспечить, чтобы на них оказывалось такое же конкурентное давление, как и на частные предприятия, постольку поскольку это в максимально возможной степени соответствует их обязательствам в области предоставления государственных услуг. Например, важно, чтобы у государственных предприятий были соответствующие структуры корпоративного управления, которые будут обеспечивать, что они не будут создавать рыночных искажений.

Несколько антимонопольных ведомств из Восточной Европы активно участвовали в дискурсе ОЭСР и изложили свои взгляды³, знакомясь при этом с национальными проектами других стран, которые позволили тем пересмотреть свои институциональные рамки и нормативно-правовые акты через призму конкурентного нейтралитета (см. пример такого исследования во вставке ниже).

Наконец, следует отметить, что Комитет по конкуренции ОЭСР в настоящее время рассматривает вопрос о разработке Рекомендации ОЭСР по принципам конкурентного нейтралитета.

Такая Рекомендация может дать Комитету по конкуренции ОЭСР возможность разработки инструментарий из рекомендаций и наилучшей практики для оценки искажений конкуренции, которые могут возникать в результате действий правительства, приносящих выгоды какому-то конкретному участнику (ам) рынка.

1. Пример исследования: страновой проект ОЭСР “Поощрение конкуренции в АСЕАН”

Опираясь на многолетние инициативы Комитета ОЭСР по конкуренции, ОЭСР осуществляет проекты оценки по отдельным странам - с точки зрения конкурентной нейтральности - институциональных рамок и отраслевого регулирования. Реализуемый в настоящее время проект «Поощрение конкуренции в АСЕАН» иллюстрирует работу ОЭСР в этой области.

ОЭСР оказывает поддержку Секретариату АСЕАН в реализации Плана действий АСЕАН в области конкуренции на 2016–2025 годы. Проект состоит из двух компонентов: (i) Доклад, основанный на 10 приоритетных оценках конкуренции в секторе логистики, и (ii) Региональный Доклад о влиянии государственных предприятий на услуги по доставке небольших пакетов.

Цель ОЭСР состоит в том, чтобы предоставить рекомендации о том, как специальные права и привилегии, предоставляемые ГП, можно реформировать на конкурентной основе, а также о том, как можно достичь тех же социально-экономических целей с помощью менее ограничительных средств.

Для этого исследования ОЭСР разработала контрольный список, который включает такие вопросы, как, например, активно ли соответствующее ГП как в экономической, так и в неэкономической деятельности; оценивает ли ГП свою экономическую деятельность по параметрам, не отражающих затраты; получает ли ГП выгоды от благоприятных нормативной или налогового режима; или получает ли ГП выгоды от привилегированного доступа к государственным субсидиям.

На основании оценки, проведенной в нескольких странах, предварительные выводы ОЭСР показывают, например, (i) что некоторые государственные предприятия работают на расстоянии вытянутой руки от правительства (а иногда даже не акционируются) и что нет четкого разделения между регуляторными и коммерческими функциями; (ii) что обязательства в сфере общественных услуг без надлежащей компенсации и разделения бухгалтерского учета могут влиять на конкурентоспособность и прозрачность государственных предприятий; (iii) что ГП иногда предоставляется привилегированный доступ к государственным закупкам, и на них не распространяются те же нормативные требования (например, лицензирова-

² Regulating Market Activities by the Public Sector (2004): <http://www.oecd.org/daf/competition/sectors/34305974.pdf>; State Owned Enterprises and the Principle of Competitive Neutrality (2009): <http://www.oecd.org/daf/competition/46734249.pdf>; Competition, State Aids and Subsidies (2010): <http://www.oecd.org/daf/competition/sectors/48070736.pdf>; Competitive Neutrality, National Practices (2012): <http://www.oecd.org/daf/ca/50250966.pdf>; Competitive Neutrality, A Compendium of OECD Recommendations, Guidelines And Best Practices (2012): <http://www.oecd.org/daf/ca/50250955.pdf>; Competitive Neutrality: Maintaining a Level Playing Field between Public and Private Business (2012): https://www.oecd-ilibrary.org/industry-and-services/competitive-neutrality_9789264178953-en; Roundtable on Competitive Neutrality, issue paper by the Secretariat (2015): [http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=DAF/COMP\(2015\)5&docLanguage=En](http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=DAF/COMP(2015)5&docLanguage=En); Competition law and state owned enterprises (2018): DAF/COMP/GF(2018)10

³ См., например материалы, представленные на Круглый стол ОЭСР 2015 по нейтральности конкуренции Болгарией, Российской Федерацией и Украиной.

ние), что действуют в отношении их частных конкурентов; и (iv) что государственные предприятия пользуются финансовыми преимуществами в форме прямой и косвенной финансовой поддержки государства (льготные кредиты, государственная гарантия) или целевых налоговых льгот.

См. <http://www.oecd.org/daf/competition/towards-a-level-playing-field-logistics-sector-asean.htm>

Ряд стран Восточной Европы также значительно выиграл от работы других отделов ОЭСР. В частности, в 2015 году Отдел корпоративного управления и финансов опубликовал обновленную версию Руководящих принципов ОЭСР по корпоративному управлению государственными предприятиями, которые впервые были разработаны в 2005 году, с тем чтобы предоставлять странам конкретные рекомендации о том, как они могли бы более эффективно управлять своими обязанностями в качестве владельцев компаний, способствуя тем самым повышению конкурентоспособности, эффективности и прозрачности государственных предприятий. Например, Украина использовала Руководящие принципы ОЭСР в качестве ориентира при разработке планов действий в области корпоративного управления отдельных государственных предприятий, в то время как Болгария провела тщательный пересмотр своей структуры корпоративного управления на государственных предприятиях в рамках своей официальной просьбы о присоединении к Руководящим принципам для государственных предприятий.

6. Факторы для размышления в эпоху кризиса

За последние 10 лет произошёл значительный рост роли государственных предприятий на внутренних рынках, а также и между странами в результате приобретений иностранных компаний, осуществлявшихся преимущественно государственными предприятиями. Нынешний кризис мо-

жет еще больше увеличить роль, которую государство играет через ГП как игрока на внутренних рынках. В этом контексте принципы конкурентного нейтралитета приобретают особую актуальность, и их следует подтверждать или укреплять.

Конкурентный нейтралитет также может быть поставлен под угрозу избирательной помощью правительства или другими мерами, нацеленными на конкретные компании. Записка ОЭСР «Реагирование на кризис КОВИД-19 через конкурентную политику» содержит ряд рекомендаций, направленных на сохранение конкурентного нейтралитета. В частности, в ней подчеркивается важность того, чтобы антимонопольные ведомства наращивали свои усилия по адвокатированию, чтобы правительства знали о принципах конкуренции, которые необходимо соблюдать, чтобы рынки оставались конкурентоспособными и после кризиса. Они должны выступать за промышленную политику, которая ориентирована на способствующих конкуренции альтернативы любым запланированным государственным вмешательствам, которые способны нанести долгосрочный ущерб рынкам. Антимонопольные ведомства должны также настоятельно призывать правительства обеспечить, чтобы любые принимаемые меры поддержки были прозрачными и временными. Наконец, антимонопольные ведомства должны противостоять возможному политическому давлению, в пользу применения более мягких подходов при расследовании поведения государственных предприятий, и они должны решительно выступать против любых инициатив по освобождению государственных предприятий из-под действия законов о конкуренции.

Все это поможет гарантировать, что рынки останутся конкурентоспособными и что кризис не повлияет на конкурентный нейтралитет после кризиса, что будет иметь чрезвычайную важность для быстрого и энергичного подъёма экономики.

Корпоративное управление ГП в Восточной Европе и Центральной Азии

Альтернативные варианты политики для обеспечения равных возможностей



Сара Султан

политический аналитик,
Отдел корпоративного
управления и финансов, ОЭСР



Ханс Кристиансен

Старший экономист
Отдел корпоративного
управления и финансов, ОЭСР

Введение

Государственные предприятия (ГП) во многих странах, в том числе в Восточной Европе и Центральной Азии, предоставляют основные государственные услуги, такие как водоснабжение, электроснабжение, транспорт, телекоммуникации и почтовые услуги (Рисунок 1). В некоторых случаях на них также приходится значительная доля других компонентов коммерческой экономики и они являются важным работодателем в корпоративном секторе, особенно в странах с переходной экономикой, где усилия по приватизации все еще могут продолжаться. В странах ОЭСР средняя доля ГП в экономической деятельности (измеряемая занятостью) составляет 2 процента (ОЭСР, 2017). В странах с формирующейся экономикой доля ГП может составлять от 5 до 30 процентов, в зависимости от размера портфелей стран. Например, в России или на Украине доля занятых в ГП приближается к 15%, тогда как в Беларуси эта доля составляет около 30% (МВФ, 2019). Эта доля может возрасти, поскольку государства также рассматривают варианты политики по спасению больных компаний в связи с экономическим кризисом, вызванным пандемией Covid-19.

Следовательно, обеспечение эффективности, прозрачности и профессионального контроля со стороны государственных владельцев ГП имеет решающее значение для экономического развития, предоставления государственных услуг и повышения конкурентоспособности всего сектора хозяйствующих субъектов. При прозрачном и эффективном управлении ГП могут корректировать сбои рынка, повышать качество предоставления государственных услуг и играть роль в создании более справедливых и более конкурентных рынков. Однако в случае плохой работы государственных предприятий тормозят экономический рост и могут привести к искажению конкурентной среды.

Рисунок 1. Размер и распределение по секторам ГП в регионе ОЭСР плюс

Электроэнергия и газ, транспорт, телекоммуникации и прочие коммунальные услуги составляют 51% всех ГП по стоимости и 70% по занятости по всей территории стран ОЭСР плюс. Из отдельных секторов, наиболее значительным является финансовый, на который приходится 26% ГП по стоимости.

Распределение ГП по секторам по стоимости



Распределение ГП по секторам по занятости



Примечание: Включает полные или частичные данные по 39 странам зоны ОЭСР, и включая Аргентину, Бразилию, Индию и Саудовскую Аравию (частично) и включает только мажоритарные или полностью принадлежащие центральному уровню правительства государственные компании (50 процентов+ акции).

Источник: ОЭСР (2017), Размеры и распределение по секторам принадлежащих государству предприятий, ОЭСР, Париж <https://doi.org/10.1787/9789264280663-en> Данные доступны на: https://www.oecd.org/data/ca/SOE_Data_2015.xlsx.

Рекомендации ОЭСР по корпоративному управлению ГП и тенденции их реализации

Учитывая важность хорошо управляемых государственных предприятий, многие правительства предприняли шаги по улучшению своей практики использования государственной собственности в соответствии с Руководящими принципами ОЭСР по корпоративному управлению государственными предприятиями (Руководящие принципы государственных предприятий) (OECD, 2015). Руководящие принципы ГП являются международно признанным стандартом и предоставляют правительствам рекомендации о том, как им следует исполнять обязанности по владению, с целью обеспечения эффективного, прозрачного и подотчетного функционирования ГП (вставка 1). Они имеют прямое отношение к конкурентной среде и включают рекомендации относительно обоснованности требований к государственной собственности, подотчетности и прозрачности, а также что касается поддержания равных условий, при которых государственные предприятия и частные предприятия могут (или потенциально могли бы) конкурировать на рынке. Они также рекомендуют передовой опыт, в отношении избежания ошибок как недостаточного, так и чрезмерного государственного вмешательства, включая адекватное разделение множества ролей государства в качестве владельца / акционера, определителя политики и регулятора.

Вставка 1. Основные приоритеты Руководящих принципов ОЭСР для ГП

Руководящие принципы ОЭСР для ГП содержат следующие приоритеты:

Среда на основе правил. На ГП должны распространяться те же правила и регулирование, что и на остальные предприятия. Они должны конкурировать с частными предприятиями на равных и не искажать конкуренцию.

Укрепление функции собственника. Правительство государства должно осуществлять владение ГП на общегосударственной основе. Функция государственного владения должна быть отделена от функции регулирования для избежания конфликта интересов.

Равные подходы к владельцам акций. Государство не должно иметь ненадлежащих преимуществ перед другими инвесторами в ГП.

Прозрачность и раскрытие информации. Цели и результаты работы ГП должны раскрываться и рассматриваться периодически.

Отношения с заинтересованными сторонами. ГП и их владельцы должны поддерживать справедливые и равные отношения с работниками, кредиторами и затрагиваемыми общинами.

Советы директоров. Советы являются высшим органом для принятия решений в ГП. Они должны пользоваться своими полномочиями без какого-либо политического вмешательства.

мендации (ОЭСР, 2020). Это также включает многие страны уже прошедшие переходный период экономики, для которых Руководящие принципы ГП послужили мощной отправной точкой для реформ. Например, в Украине Руководящие принципы ГП активно использовались в качестве эталона при планировании действий по корпоративному управлению отдельными ГП (например, Нафтогаз и Укрэнерго) (ОЭСР, готовится к выпуску и 2019a). Другим примером является Болгария, которая прошла тщательные рассмотрение и оценку своей структуры корпоративного управления ГП в рамках своей просьбы о формальном присоединении к Руководящим принципам ГП (ОЭСР, 2019b). В результате этого процесса Болгария приняла новый закон о государственных предприятиях, который в соответствии с рекомендациями учреждает, среди прочего, новое агентство для координации и повышения профессионализма практики владения в стране. Это является частью растущей тенденции в регионе ОЭСР и за его пределами, что, как показывает международный опыт, может помочь в создании «центров передового опыта» в правительстве для поддержки реформы ГП на общегосударственной основе. Согласно недавним обследованиям ОЭСР (Рисунок 2) (ОЭСР, 2018), в регионе и за его пределами можно наблюдать и другие заметные улучшения, в том числе в области раскрытия финансовой информации, независимого аудита и повышения осведомленности правительства о необходимости надлежащей калибровки государственной помощи для того, чтобы избежать искажений конкуренции.

Рисунок 2. Заметные улучшения и сохраняющиеся проблемы практики владения ГП, наблюдавшиеся в отдельных странах Юго-Восточной, Центральной и Восточной Европы



За последние 15 лет все большее число стран в регионе ОЭСР и за его пределами активно осуществляют эти реко-

Проблемы в отношении ГП и равных условий игры

Тем не менее, остаются проблемы с внедрением международно согласованных передовых методов Государственный владелец все еще испытывает сильный соблазн вмешиваться в повседневное управление компаниями, особенно в отсутствие функционирующей системы корпоративного управления с независимыми советами директоров и профессиональным управлением в сочетании с неразвитой или слабой системы независимых регулирующих органов, которым часто ещё и не хватает правоприменительных полномочий. Слишком часто ГП также имеют заниженные требования бухгалтерской и прочей отчетности и им поставлены неясные финансовые и нефинансовые цели, что, в свою очередь, порождает беспокойство в отношении конкурентного нейтралитета. Слабое корпоративное управление также открывает двери для злоупотребления властными полномочиями и может приводить к серьезным нарушениям честной деятельности, включая коррупцию.

ГП могут пользоваться привилегиями и преимуществами, которых нет у частных компаний на рынке, что во многих случаях формально оправдывается государственной политикой или обязательствами, возложенными на ГП. Когда ГП действуют как «естественные монополии», это не может вызывать возражения, но многие из них также осуществляют коммерческую деятельность и ведут активную деятельность на рынках, конкурируя с другими фирмами. ГП могут использовать свои привилегии для влияния на рыночные стратегии и искажения или ограничения эффективной конкуренции. Например, ГП может использовать свою легальное монопольное положение и на рынках, где она конкурирует с частными участниками (например, посредством перекрестного субсидирования).

ГП в целом должны подчиняться таким же правилам конкуренции, как и их частные конкуренты в отношении картелей, злоупотребления доминирующим положением и слияний. Однако могут быть обстоятельства, когда государственные предприятия освобождаются от правил конкуренции в общественных интересах, так например, во многих странах это делается для почтовых служб, железных дорог, здравоохранения и т. п. Исключения такого рода часто бывают и должны быть ограничены и сопровождаться соответствующими регулированием, чтобы свести к минимуму или полностью исключить риск искажения ситуации на рынках. (ОЭСР, 2016 г.)

В тех случаях, когда законодательство о конкуренции в целом применяется как к частным, так и к государственным хозяйствующим субъектам, конкурентные ведомства могут столкнуться с определенными проблемами при применении его в отношении государственных предприятий. Это может иметь место, потому что государственные предприятия не всегда стремятся к максимизации прибыли. Преимущества, предоставляемые ГП, иногда являются косвенными, например, в форме мягких бюджетных ограничений или неясных целей в отношении финансовых и нефинансовых целей ГП. Чаще всего от государственных предприятий требуется перекрестное субсидирование за счёт своей коммерческой деятельности, направленной на получение при-

были, для субсидирования обязательств, являющихся следствием государственной политики. Это может поставить ГП в невыгодное положение, которое не только также искажает рынок, но и может создать дополнительную проблему прозрачности: цели государственной политики могут плохо доводиться или противоречить другими требованиями к ГП.

Чтобы компенсировать эти недостатки, государственные владельцы иногда решают отказаться от дивидендов от государственных предприятий или принять более низкую норму прибыли (по сравнению с их частными конкурентами) «в обмен» на выполнение весомых обязательств государственной политики. Однако всё это лишено прозрачности, особенно если не ведется надлежащий отдельный учет деятельности коммерческой и некоммерческой. Кроме того, эти механизмы косвенной компенсации трудно измерить и оценить с точки зрения эффективности, соотношения цены и качества и воздействия на конкурентную среду. Антимонопольные органы могут также не иметь достаточных законодательных полномочий, особенно в отношении ГП, которые находятся под надзором отраслевых регулирующих органов. Эта проблема еще более усугубляется в тех случаях, когда нет должного разделения между функциями владения собственностью и регулированием в правительстве, что часто наблюдается в Восточной Европе и Центральной Азии.

Политические возможности выравнивания условий игры?

И раз уж сравнительно небольшое число стран внедрило системы обеспечения нейтралитета конкуренции для решения проблем, связанных с равными условиями игры (OECD, 2012), хорошей отправной точкой является реализация ключевых аспектов Руководства по ГП. Некоторые варианты политических мер включают в себя:

- *Определение степени ясности в отношении целей - экономических и иных - которые собственники возлагают на данное государственное предприятие.* Это означает установление четких критериев обоснования владения государственными предприятиями, отражаемых в «политике по государственному владению собственностью». Четкое предписание целей государственной политики, которую государственные предприятия должны осуществлять и обеспечение необходимых механизмов прозрачности, раскрытия информации и подотчетности. Обеспечение того, чтобы счета между коммерческими и некоммерческими целями велись отдельно, а компенсация некоммерческой деятельности являлась прозрачной и пропорциональной выполняемым целям.
- *Укрепление структур управления в государственных предприятиях для защиты от целевых политических вмешательств, которые могут подорвать независимость и автономность руководящих органов государственных предприятий.* На практике это требует четкого разделения владения и регулирования государственных предприятий внутри правительства для избежания конфликта интересов. Кроме того, советы директоров и руководство государственных предприятий должны быть независимыми от правительства, а

правительство должно воздерживаться от вмешательства в повседневную работу государственных предприятий. Коммерческие и некоммерческие цели государства-владельца должны быть доведены до сведения всего совета директоров и должны быть прозрачными.

- *Убедитесь, что информация, относящаяся к сектору ГП и отдельным предприятиям, раскрывается своевременно и всесторонне.* Прозрачность является ключом к поддержанию равных условий игры. Это включает в себя не только понимание того, как выглядит портфель государственных предприятий в конкретной стране с точки зрения размера сектора, разброса по секторам и доли владения, но также требуется оценка общей результативности портфеля. Многие страны все чаще публикуют годовые «сводные» отчеты по своим секторам ГП. Отдельные компании, особенно крупные, должны нести финансовые и нефинансовые обязательства по отчетности в соответствии с международно признанными стандартами бухгалтерского учета, а также должны подвергаться независимому внешнему аудиту.
- *Реализовать надежные меры для обеспечения равных условий в случае конкуренции между ГП и другими предприятиями.* Обеспечение того, чтобы государственные предприятия не пользовались иммунитетом или привилегиями, такими как освобождение от закона о конкуренции или банкротства; что они не получают преимуществ от преференциального регулирования или доступа к ресурсам (например, энергии или земли на льготных условиях) и, кроме того, что они имеют дело с условиями соответствующими рыночным в отношении доступа к долговому и акционерному финансированию.

Работа ОЭСР по корпоративному управлению государственных предприятий

ОЭСР работает со своими странами-членами и Партнерами для поддержки реформы ГП через Рабочую группу по государственной собственности и практике приватизации, которая отвечает за разработку и надзор за реализацией Руководящих принципов ГП. Рабочая группа объединяет политиков из разных правительств, которые отвечают за управление и надзор за портфелями государственных предприятий в своих странах. Рабочая группа активно взаимодействует со странами Южной, Восточной Европы и Евразии, которые привержены улучшению практики владения и управления государственными предприятиями. Недавняя и текущая работа включает, но не ограничивается, мероприятиями с Болгарией, Хорватией, Казахстаном, Монголией, Румынией и Украиной.

Источники/дополнительная литература:

OECD (2020), Implementing the OECD Guidelines on Corporate Governance of State-Owned Enterprises: Review of Recent Developments, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/4caa0c3b-en>. (Реализация Руководящих принципов ОЭСР по корпоративному управлению ГП, издательство ОЭСР, Париж)

OECD (forthcoming), State-owned enterprise Reform in the Electricity Sector in Ukraine, <https://www.oecd.org/eurasia/countries/Supporting-energy-Sector-Reform-Ukrenerg-ENG.pdf>. (Реформа Госпредприятий в секторе электроэнергетики Украины)

OECD (2019a), State-owned enterprise Reform in the Hydrocarbons Sector in Ukraine, <https://www.oecd.org/corporate/soe-review-ukraine-hydrocarbons.htm>. (Реформа Госпредприятий в углеводородном секторе Украины)

OECD (2019b), OECD Review of the Corporate Governance of State-Owned Enterprises: Bulgaria, <https://www.oecd.org/corporate/ca/Corporate-Governance-of-SOEs-in-Bulgaria.pdf>. (Обзор ОЭСР корпоративного управления ГП: Болгария)

OECD (2018), “State-owned enterprises in South East Europe”, in Competitiveness in South East Europe: A Policy Outlook 2018, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264298576-11-en>. (ГП в Юго-Восточной Европе: Прогноз политики 2018, Издательство ОЭСР, Париж)

OECD (2017), The Size and Sectoral Distribution of State-Owned Enterprises, OECD, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264280663-en>. (Размеры и секторальный состав ГП. ОЭСР, Париж)

OECD (2016), State-Owned Enterprises as Global Competitors: A Challenge or an Opportunity?, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264262096-en>. (ГП в качестве всемирных конкурентов: проблемы или возможности? Издательство ОЭСР, Париж)

OECD (2015), Guidelines on Corporate Governance of State-Owned Enterprises, OECD Publishing, Paris, <https://www.oecd.org/corporate/guidelines-corporate-governance-soes.htm>. (Руководящие принципы корпоративного управления государственными предприятиями. Издательство ОЭСР, Париж)

OECD (2012), Competitive Neutrality: Maintaining a Level Playing Field between Public and Private Business, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264178953-en>. (Нейтральность конкуренции: поддержание равных условий игры между государственными и частными предприятиями, Издательство ОЭСР, Париж)

IMF/EBRD (2019), Reassessing the Role of State-Owned Enterprises in Central, Eastern, and Southeastern Europe, *Departmental Paper No.19/11*. (МВФ/ЕБРР, Новая оценка роли ГП в Центральной, Восточной и Юго-Восточной Европе)

Нейтральность конкуренции и роль комиссии по защите конкуренции республики сербия⁴



Ивана Ракич

Комиссия по защите конкуренции
Республики Сербия
Внешний консультант, Институт
сравнительного права, Белград
ivana.rakic@kzk.gov.rs

Введение

Нейтральность конкуренции является очень важной концепцией Республики Сербия. Это признано в Конституции Сербии, которая гарантирует равное отношение ко всем предприятиям, независимо от того, являются ли они государственными или частными, являются ли их владельцами гражданами страны или иностранцами. Принципы конкурентной нейтральности закреплены в статьях 82, 84 и 86 Конституции, в которых говорится, что экономическая система в Сербии основана, в частности, на равенстве частных и других видов активов; каждый имеет равный правовой статус на рынке, с иностранными лицами на рынке обращение равное, и все виды активов имеют равную правовую защиту⁵. Конституция также предусматривает, что действия, противоречащие закону и ограничивающие свободную конкуренцию путем создания или злоупотребления монопольным или доминирующим статусом, строго запрещены.

Принцип нейтральности также отражен в применении Закона о защите конкуренции⁶, который уполномочивает Комиссию по защите конкуренции Республики Сербия (далее – Комиссия) принимать меры для обеспечения конкуренции на национальном рынке, как в контексте правоприменения, так и адвокации. Поэтому основополагающая роль Комиссии заключается в обеспечении равных условий для всех предприятий, что означает, что законодательство о конкуренции Сербии является важным инструментом для решения проблем нейтральности конкуренции. В целом, законодательство о конкуренции Сербии является нейтральным с точки зрения как прав собственности, так и гражданства собственников предприятий.

Применение правил конкуренции к государственным предприятиям

Самым базовым шагом в предоставлении предприятиям возможности конкурировать на равной основе является одинаковое применение правил конкуренции как к государственным предприятиям (ГП), так и к частным, чтобы ни один хозяйствующий субъект не получал преимущества (или не оказывался в невыгодном положении) исключительно из-за его формы собственности. Согласно статье 3 Закон о защите конкуренции применяется ко всем предприятиям, включая: 1) отечественные и иностранные компании и предпринимателей; 2) государственные органы власти, органы территориального самоуправления и муниципальные власти; 3) другие физические и юридические лица и объединения предприятий (союзы, ассоциации, спортивные организации, институты, кооперативы, владельцы прав интеллектуальной собственности и т.п.); 4) государственные предприятия, компании, предприниматели и другие хозяйствующие субъекты, которые занимаются общественно важной деятельностью, или которым актом (постановлением) компетентного государственного органа предоставлена фискальная монополия, если только реализация настоящего Закона не воспрепятствует им в осуществлении такой деятельности или в выполнении порученных задач.

В дополнение к вышесказанному, с 2008 года Республика Сербия и ее законодательство о конкуренции официально подпадают под влияние законодательства ЕС, включая соответствующую прецедентную практику, согласно Соглашению о стабилизации и ассоциации с ЕС (далее – ССА), в рамках которого Сербия формализовала свое обязательство постепенно приближать и гармонизировать свою законодательную базу с законодательством ЕС. ССА, помимо прочего, налагает на Серию обязательство таким образом относиться к назначенным монополиям и государственным предприятиям, чтобы обеспечить, насколько это практически возможно, равные условия конкуренции. Так, статья 74 требует, чтобы государственные предприятия и предприятия, которым предоставлены особые и исключительные права, подпадали под действие законодательства о конкуренции, с явной ссылкой на статью 106 Договора о функционировании Европейского Союза⁷.

Следовательно, при оценке поведения государственных предприятий Комиссия не проводит различий между ГП и другими фирмами, когда применяет правила конкуренции к

⁴ Применяется обычная правовая оговорка. Автор благодарен Нине Васич за полезные комментарии и предложения.

⁵ См. ССА, http://europa.rs/upload/documents/key_documents/2008/SA.pdf. В статье 106 ДФЕС [Договора о функционировании ЕС] ясно определено, что государственные компании подпадают под действие антимонопольного законодательства и что государства-члены ЕС не имеют права действовать таким образом, который противоречит этому правилу.

⁶ См. Закон о защите конкуренции («Официальный бюллетень РС», 51/09, 95/13), <http://www.kzk.gov.rs/kzk/wp-content/uploads/2011/07/Law-on-Protection-of-Competition2.pdf>.

⁷ См. ССА, http://europa.rs/upload/documents/key_documents/2008/SA.pdf. В статье 106 ДФЕС ясно определено, что государственные компании подпадают под действие антимонопольного законодательства и что государства-члены ЕС не имеют права действовать таким образом, который противоречит этому правилу.

ограничительным соглашениям, злоупотреблению доминирующим положением и контролю за слиянием компаний к фирмам во всех секторах экономики, и когда применяет ряд своих следственных и репрессивных полномочий.

Комиссия рассматривала множество дел, связанных с обеспечением исполнения государственными предприятиями правил конкуренции, включая дела о приватизации. В экономике Сербии ГП все еще имеют значительный вес, особенно в секторе жилищно-коммунального хозяйства (ЖКХ) на местном уровне. Это вызвано тем, что эти предприятия часто являются важными участниками рынка, у них сохраняется монополия или они возникли из бывших монополий в ключевых секторах экономики (например, энергетика, железные дороги, телекоммуникации, почтовые услуги, ЖКХ).

Согласно отчету Всемирного банка Сербия занимает высокое место по субпоказателю государственной собственности в регулировании товарного рынка, главным образом из-за числа секторов экономики, в которых присутствуют ГП. Кроме того трудности в обеспечении нейтральности конкуренции между частными и государственными операторами (например, через применение правил о государственной помощи), а также вопросы, связанные с корпоративным управлением ГП, добавляют проблем, связанных с государственной формой собственности⁸.

Применение правил конкуренции в контексте экономического кризиса и сужающихся рынков

Дополнительное проблемой для Комиссии является применение правил конкуренции в контексте экономического кризиса и сужающихся рынков. Необходимо поддерживать равные условия конкуренции как один из инструментов прокладывания пути к экономическому восстановлению, как это было после финансового кризиса 2008 года, и как это необходимо в условиях нынешнего кризиса в связи с коронавирусной инфекцией (COVID-19). В этом смысле, хотя и не рассматривая этот вопрос прямо, Комиссия понимает, что не следует ослаблять правила конкуренции, обеспечивающие нейтральность конкуренции.

Возникает вопрос, можно ли корректировать антимонопольную политику и ее требования, так как финансовый и экономический кризис может привести к тому, что большое число фирм окажется в бедственном финансовом положении. С точки зрения Комиссии из сербских правил конкуренции не может быть исключений, даже во времена кризиса; эта позиция полностью соответствует сравнительной практике. Комиссия применяет правила конкуренции твердо, независимо от кратко- или долгосрочных колебаний в рыночных условиях.

Например, несмотря на экономический кризис 2008 и 2009 гг., Комиссия не рассматривала ряд слияний, прямо связанных с финансовым и экономическим кризисом. Комиссия получила одно уведомление о слиянии со ссылкой на кризис, в котором поднимался вопрос о защите несостоятельной фирмы. В этом случае Комиссия пришла к заключению, что критерий защиты несостоятельной фирмы не следует ослаблять во времена кризиса, и не приняла аргументацию несостоятельной фирмы⁹.

В заключение, экономический кризис и сужение рынков не оказывают прямого влияния на критерии защиты несостоятельной фирмы при контроле поглощений. Комиссия не отдает предпочтение более мягкому подходу к защите несостоятельной фирмы или, в более общем смысле, более мягкому тесту SIEC [существенного ограничения эффективной конкуренции].

Деятельность по адвокации конкуренции

В дополнение к своей правоприменительной работе Комиссия продвигает принцип нейтральности конкуренции в своей просветительской работе, в качестве дополнительного метода решения таких вопросов. В случаях, когда решение правительства или законодательного органа ставит ГП в более выгодное положение, чем его конкурента из частного сектора, Комиссия имеет возможность рекомендовать внесение изменений в законодательство и подзаконные нормативные акты в сфере экономической деятельности, осуществляемой рассматриваемым ГП. Согласно Закону о защите конкуренции Комиссия имеет в своем распоряжении различные средства для решения вопроса о нейтральности конкуренции в зависимости от конкретного рассматриваемого дела, такие как предоставление компетентным органам заключений о законопроектах, а также о действующих нормах, которые влияют на конкуренцию на рынке, сотрудничество с другими государственными органами, т.е. с независимыми регуляторами секторов, и использование исследований рынка. В данной статье внимание уделяется опыту Комиссии в той части адвокации, которая связана с нейтральностью конкуренции¹⁰.

Заключение относительно Законопроекта о внесении поправок в Закон о предприятиях коммунального хозяйства

Комиссии часто приходится прибегать не к принуждению, а к убеждению, чтобы получить политическую поддержку и убедить правительство следовать стратегиям, поддерживающим нейтральность конкуренции. Такая ситуация возникла после принятия Закона о внесении поправок в Закон о предприятиях коммунального хозяйства, когда Ко-

⁸ См.: Страновой экономический меморандум 2019 – Программа нового роста Сербии: устранение регулятивных препятствий для конкуренции, <http://pubdocs.worldbank.org/en/535691577293870277/SRB-CEM-Removing-Regulatory-Barriers-to-Competition-wq.pdf>, 15.

⁹ См.: www.kzk.gov.rs/kzk/wp-content/uploads/2011/08/lufithanza.pdf.

¹⁰ Более подробную информацию о деятельности Комиссии по адвокации см.: Ивана Ракич «Роль адвокации конкуренции: опыт Сербии», в: Бегович Б., Попович Д. (ред.) Антимонопольные органы в Юго-Восточной Европе. Труды в области экономики, Springer, 2018, сс. 111-132, https://link.springer.com/content/pdf/10.1007%2F978-3-319-76644-7_7.pdf.

миссия издала Заключение относительно Законопроекта о внесении поправок в Закон о предприятиях коммунального хозяйства¹¹.

Комиссия подчеркивала важность предоставления равных условий всем участникам рынка коммунального хозяйства, и в этом контексте обратила внимание на отрицательные последствия создания статутной монополии. Комиссия выразила озабоченность в связи с тем, что Министерство строительства, транспорта и инфраструктуры отдавало предпочтение решениям, которые могли еще больше ограничить потенциал для конкуренции на рынке коммунального хозяйства, и отметила, что только соревнование предлагаемых конкурентами качества и цены может привести к экономическому прогрессу и благосостоянию общества, и, в частности, к выгоду потребителей¹².

По прошествии некоторого времени Министерство приняло комментарии и предложения Комиссии, высказанные в Заключении, и внесла поправки в Законопроект. В окончательный вариант Законопроекта Министерство также включило предложение Комиссии о том, что определенные услуги, которые могут оказываться независимо, и которые имеют отношение к коммунальным услугам, должны ясно определяться как коммерческие услуги (например, похоронные услуги), которые могут оказывать зарегистрированные предприятия, при равных условиях, а не исключительно государственные компании или компании, в которых Республика Сербия или местные органы власти владеют долей не менее 51%¹³.

Адвокация с местными органами власти

Продвижение и закрепление принципа нейтральности конкуренции по всей стране - трудная задача для Комиссии, потому что для достижения этой цели ей необходимо проводить переговоры на местном, т.е. муниципальном уровне, и заручаться дополнительной политической поддержкой, а также повышать информированность и уровень знаний

о принципах конкуренции. Более того, экономические реформы в Сербии, как и в других развивающихся странах и странах с переходной экономикой, часто приводят к тому, что объекты коммунального хозяйства (активы) оказываются в собственности местных органов власти, что становится причиной конфликта интересов в ситуациях, когда местный орган власти также уполномочен принимать решения относительно этих объектов. По антимонопольному закону в таких случаях Комиссия не может законно вмешаться и осуществить правоприменение против местных властей и их решений. Таким образом, адвокация конкуренции является единственным инструментом, который можно использовать, чтобы изменить такие антиконкурентные практики и добиться нейтральности конкуренции.

Тем не менее, Комиссия успешно повлияла на некоторые местные органы власти, чтобы они изменили свои стратегии предоставления коммунальных услуг, связанных с похоронами и управлением кладбищами, чтобы определенные похоронные услуги могли предоставлять все заинтересованные стороны, т.е. не только государственная коммунальная компания, но и другие компании, предприниматели и хозяйствующие субъекты.

«После проведения анализа инициативы по оценке возможных нарушений конкуренции, Комиссия направила свои заключения в городские советы города Новый Сад и города Панчево, в которых она подчеркивала необходимость внесения изменений в те положения их решений, которые касались регулирования похоронных и кладбищенских услуг, чтобы предотвратить нарушение правил конкуренции и создание монополий для компаний по оказанию коммунальных услуг в этих городах. Советы как города Новый Сад, так и города Панчево отреагировали позитивно и проинформировали Комиссию о том, что они разработали поправки в положения оспариваемых решений о регулировании похоронных и кладбищенских услуг, которые они собирались принять»¹⁴.

¹¹ См.: Заключение и пресс-релиз от 23 мая 2016 г., <http://www.kzk.gov.rs/komisija-uputita-misljenje-na-nacrt-zakona-o-izmenama-i-dopunama-zakona-o-komunalnim-delatnostima>.

¹² См. пресс-релиз «Комиссия выразила озабоченность относительно предлагаемых поправок в Закон о предприятиях коммунального хозяйства» от 2 декабря 2015 г., <http://www.kzk.gov.rs/en/komisija-izrazila-zabrinutost-povodom-predlozenih-izmena-zakona-o-komunalnim-delatnostima>.

¹³ См. пресс-релиз «Министерство приняло комментарии и предложения Комиссии относительно Законопроекта о внесении поправок в Закон о предприятиях коммунального хозяйства» от 24 июля 2016 г., <http://www.kzk.gov.rs/en/ministarstvo-usvojilo-primedbe-i-pre>.

¹⁴ См. пресс-релиз на сайте: <http://www.kzk.gov.rs/en/grad-novi-sad-obavestio-komisiju-da-je-spreman-da-izmenom-odredbi-odluke-koja-uredjuje-komunalnu-delatnost-sahranjivanja-i-upravljanja-grobljima-omoguci-obavljanje-pojedinih-pogrebnih-usluga-svim-zaint> и <http://www.kzk.gov.rs/en/grad-pancevo-ce-izmenom-propisa-omoguciti-obavljanje-pogrebnih-usluga-svim-zainteresovanim-ucenicima>.

Административная монополия

Новая угроза нейтральности конкуренции?



Гванца Чадунели

Отдел по защите
экономической конкуренции
Агентство по конкуренции Грузии



Саломе Кавтарадзе

Юридический отдел
Агентство по конкуренции Грузии

Введение

После распада Советского Союза многие бывшие государственные предприятия (ГП) были приватизированы, хотя значительное число все еще функционировало как ГП. Поскольку соблазн создавать ГП всегда был высоким, число ГП постоянно увеличивалось. Однако, благодаря возможности последних нескольких лет по использованию передового опыта стран ЕС и международных организаций число государственных предприятий в Грузии в настоящее время сокращается. В данной статье даётся обзор текущей ситуации в отношении государственных предприятий и административных монополий, а также будет рассматриваться их возможное влияние на принцип нейтральности конкуренции.

1. Определение и проблемы, связанные с ГП в Грузии

В грузинском законодательстве нет четкого юридического определения государственных предприятий, хотя в правовых актах можно найти два конкретных термина. Первый термин - «государственное предприятие», а второй - «предприятие, в котором государство владеет акциями».¹⁵ Хотя термин «государственное предприятие» следует понимать как права и функции, которые государство имеет в компании в качестве акционера, права и функции не всегда связаны с количеством акций.¹⁶ В соответствии с либеральным режимом, устанавливаемым корпоративным законодательством Грузии, компании могут свободно регулировать практически все аспекты корпоративной структуры посредством соглашения соответствующих партнеров (устав). «Компания, в которой государство владеет акциями», - это компания, в которой государству принадлежит не менее 50% ак-

ций. Эти два термина иногда используются как синонимы в различных правовых актах¹⁷, что, несомненно, порождает много недоразумений. Соответственно, в дальнейшем в данной статье будет использоваться термин «государственное предприятие».

В целом, Министерство экономики и устойчивого развития Грузии отвечает за определение политики управления государственными предприятиями. Компании могут управляться министерствами, Национальным агентством государственного имущества (LEPL = НАГИ), но также могут создаваться любым государственным органом, местными муниципалитетами, юридическими лицами публичного права или другими государственными компаниями.¹⁸

По последним данным Национального агентства государственного имущества, оно управляет (полностью или частично) 96 государственными предприятиями.¹⁹ Еще 19 компаний управляются в рамках СП Фонда партнерства.²⁰

В последние годы государство объявило о проведении политики сокращения числа государственных компаний, и Национальное агентство государственного имущества активно участвует в обеспечении эффективности этого процесса. Эта цель логична, поскольку, согласно Докладу Государственной Счётной палаты Грузии, большинство государственных компаний не получают прибыли, сталкиваются с финансовыми трудностями и полностью полагаются на финансирование из государственного бюджета.²¹

В 2019 году Парламент Грузии создал рабочую группу для освещения проблем, возникающих у государственных предприятий, и определения целей по их решению. После нескольких месяцев интенсивного исследования текущей ситуации, с привлечением экспертов Всемирного банка, независимых экспертов, научных кругов, парламентская рабочая группа опубликовала свой доклад.²² Несмотря на то,

¹⁵ Государственные предприятия в Грузии, существующее правовое регулирование, проблемы и рекомендации, Д. Мисурадзе, Г. Нармания, М. Лазишвили, М. Ткешелашвили, И. Шакиашвили, И. Зверьев, Государственный Университет им. Ильи Чавчавадзе, Тбилиси, 2018, с. 25, <https://iliauni.edu.ge/uploads/other/49/49832.pdf> (по данной ссылке доступен текст на грузинском языке).

¹⁶ Хорошим примером является "Anaklia development Consortium". Хотя государству в этой компании принадлежит лишь доля акций в 0.01 %, эта крошечная доля даёт государству обширные возможности и позволяет влиять на все важнейшие решения, например по слияниям, приобретениям, ликвидации и т.п. См. Д. Мисурадзе, Г. Нармания, М. Лазишвили, М. Ткешелашвили, И. Шакиашвили, И. Зверьев, Указ.соч, р 27.

¹⁷ Закон Грузии о предпринимателях, Закон Грузии о Госимуществе, Закон Грузии о Рынке Ценных Бумаг и т.д.

¹⁸ Доклад: Эффективность ГП (на грузинском языке)

¹⁹ http://nasp.gov.ge/pages/?%E1%83%A1%E1%83%90%E1%83%AC%E1%83%90%E1%83%A0%E1%83%9B%E1%83%9D%E1%83%94%E1%83%91%E1%83%98=&page_id=22&lang=ge

²⁰ <http://www.fund.ge/>

²¹ <https://sao.ge/files/auditi/efeqtianobis-angarishi/2015/sacarmota-martva.pdf>

²² Report: Efficiency of SOEs (in Georgian)

что в докладе некоторые вопросы получили освещение, в этой статье мы остановимся на конкурентоспособности этих компаний на соответствующих рынках. ГП работают в различных секторах бизнеса, в том числе в тех, в которых преобладают частные компании и в которых существует относительно сильная конкуренция (например, медицинские и строительные компании²³).

В соответствии с Руководящими принципами ОЭСР по корпоративному управлению государственными предприятиями²⁴ жизненно важно, чтобы справедливая конкуренция между государственными предприятиями и частными компаниями обеспечивалась путем принятия различных мер, таких как прозрачность государственных финансов при осуществлении экономической деятельности и четкое разграничение между функцией государства как собственника и иными государственными функциями. Одна из основных рекомендаций парламентской рабочей группы четко отражала этот принцип. В соответствии с рассматриваемой рекомендацией должна быть обеспечена высокая степень прозрачности в отношении государственных предприятий (объем финансирования, причины финансирования, расходы, прибыль) и разработки государственной политики в отношении государственных предприятий.

2. Исключительные полномочия по специальному разрешению для отдельных компаний

Также очень важно выделить те случаи, когда компании осуществляют деятельность, представляющую большое общественное значение, но в отношении которой государство не владеет акциями или не участвует в управлении компаниями. В таких случаях право осуществлять эту деятельность напрямую зависит от государства для обеспечения и защиты безопасности жизни и здоровья человека, безопасности жилья и культурной среды или защиты государственных и общественных интересов.²⁵

Эти фирмы называются «государственными или народными предприятиями», если они владеют исключительной лицензией или разрешением²⁶, выданным административным органом, или они являются единственной компанией, уполномоченной осуществлять конкретные виды деятельности с высокой общественной значимостью, и владеющей в результате так называемой «Административной монополией»²⁷.

Государство предоставляет частным компаниям исключительные полномочия на осуществление определенных видов деятельности, имеющих большое общественное значение, связанных с конституционными принципами госу-

дарства всеобщего благосостояния, и по ряду законных причин, таких как экономия административного ресурса или сокращение рабочей нагрузки административных органов.

На практике это достигается с помощью процедуры конкурсного тендера, в рамках которой выдающий разрешение или лицензию орган устанавливает посредством предписанной административной процедуры конкретные критерии, которые должны быть выполнены, и оговаривает любые дополнительные условия, необходимые для обеспечения выбора компании, способной наилучшим образом достичь обеспечения искомого общественного интереса.

Очевидно, что компания, которой предоставлена лицензия или разрешение в рамках процедуры конкурсного тендера, отбирается чрезвычайно тщательно, учитывая тот факт, что государство возлагает на эту компанию достижение очень важных общественных целей в определенной области в течение определенного периода времени или на неопределенный срок.

3. Грузинский пример: административная монополия как потенциальный инструмент злоупотребления доминирующим положением

Агентство по конкуренции Грузии недавно завершило расследование очень сложного дела, в ходе которого им было установлено, что компания по наружной рекламе злоупотребила своим доминирующим положением.²⁸ Дело касалось разрешения на размещение наружной рекламы, которое было выдано частной компании на исключительной основе на период в 12 лет органом местного самоуправления с использования процедуры тендера. Согласно регистрационным данным получившей разрешение компании, у государства не было никаких акций компании и оно не притнимало никакого участия в её работе в какой либо форме.

При выборе частной компании посредством специального тендера административный орган (без делегирования своих полномочий) передал компании полную и исключительную компетенцию, определенную соответствующим законодательством, в форме разрешения. Это разрешение, с одной стороны, дало компании право осуществлять экономическую деятельность, к которой это разрешение имеет непосредственное отношение, а с другой стороны, позволило ей передать все или часть прав, полученных благодаря разрешению, другим заинтересованным хозяйствующим субъектам посредством договора на обслуживание.

В рамках расследования ведомство определило рынок услуг по предоставлению права на размещение наружной ре-

²³ <https://forbes.ge/news/1367/ekonomikis-uCinari-metastaze>

²⁴ Издание 2015 года, доступно на: <https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/9789264244160-en.pdf?expires=1587978405&id=id&accname=guest&checksum=D9AA96E66CAE2B9CCF5B5FE6FF488E4D>

²⁵ Закон Грузии по лицензиям и разрешениям, Статья 2 (2), доступно по ссылке: <https://matsne.gov.ge/en/document/view/26824?publication=62>

²⁶ В соответствии с Законом Грузии по лицензиям и разрешениям, лицензией является право, предоставленное субъекту административным органом в соответствии с административным актом для выполнения конкретного вида деятельности при соответствии субъекта условиям, изложенным в законе, тогда как разрешение является правом, предоставляемым административным органом на выполнения действий в течение определенного или неограниченного периода времени, как это предусмотрено законом для соответствующей сферы деятельности.

²⁷ См: ECLI:EU:C:1986:421, Дело 226/84, "British Leyland" § 9, ECLI:EU:C:1986:421, Дело 26-75, "General Motors" § 9

²⁸ Решение Конкуренного Ведомства Грузии от 2 февраля 2020, доступно на: <https://competition.ge/decisions/abuse-of-dominant-position/by-prohibition>

кламы (рынок выше по цепочке) и рынок самих услуг наружной рекламы (рынок ниже по цепочке).

Компания, выигравшая тендерную процедуру торгов, занимала доминирующее положение на рынке в верхней части цепочки и, как владелец разрешения, обладала ключом, необходимым другим хозяйствующим субъектам для того, чтобы войти на рынок по цепочке и / или осуществлять такую экономическую деятельность. В результате этой «административной монополии» предприятиям стало не просто сложно, а невозможно, выйти на этот рынок в течение 12 лет. Соответственно, юли созданы препятствия для вхождения на рынок, вытекающие из соответствующего законодательства и примененной процедуры тендера.

В результате полномочия на осуществление деятельности с высокой общественной значимостью, облечённой в форму административной монополии, были переданы частной компании на длительный период времени, тогда как в противном случае эта деятельность осуществлялась бы самим административным органом. Отныне выбранная частная компания имела право определять и реализовывать политику в отношении наружной рекламы в соответствующей области.

Ведомство установило, что компания, являющаяся объектом расследования, является единственным подрядчиком и необходимым торговым партнером для других заинтере-

сованных хозяйствующих субъектов. Получение разрешения для любой компанией было необходимым и обязательным условием для начала экономической деятельности на вторичном рынке²⁹, для чего не существовало какого-либо иного альтернативного источника. Следовательно, компания занимала доминирующее положение, и ее отказ от подписания контракта равносителен злоупотреблению этим положением.

Выводы

Опыт показывает, что особенно важно оценивать и контролировать деятельность компаний, которые не классифицируются как государственные предприятия, но которые действуют на основе государственных лицензий и разрешений и которые обладают административной монополией, с учётом того, что такие монополии могут влиять на надлежащее функционирование конкурентных рынков и подрывают принцип нейтральности конкуренции. Проблемы возникают с принципом конкурентного нейтралитета в результате значительного конкурентного преимущества, получаемого компаниями, которые обладают исключительным правом на осуществление деятельности, имеющей большое общественное значение. В результате, административные монополии часто становятся инструментом грубых нарушений правил конкуренции.

²⁹ Рынок услуг наружной рекламы

Статья о конкурентом нейтралитете для РЦК ОЭСР



Андрей Цыганов
заместитель руководителя
ФАС России



Анна Атанасян
заместитель начальника
Управления международного
экономического сотрудничества
ФАС России

Принцип конкурентного нейтралитета в России заложен уже в основном законе страны, Конституции Российской Федерации, в которой указано, что «в Российской Федерации признаются и защищаются равным образом частная, государственная, муниципальная и иные формы собственности»³⁰. Установление равных принципов и правил конкуренции для хозяйствующих субъектов всех форм собственности и категорий является основным принципом работы и целью ФАС России.

ФАС России является мультирегулятором, осуществляющим свою деятельность по множеству направлений. Помимо антимонопольного регулирования ФАС России осуществляет контроль за соблюдением законодательства о государственных закупках, в том числе в сфере обороны и безопасности, о рекламе, об иностранных инвестициях в стратегические хозяйственные общества, о торговле, в части соблюдения антимонопольных требований, контроль за предоставлением государственной помощи, за антиконкурентными действиями органов государственной власти, а также осуществляет тарифное регулирование.

Стоит также отметить, что ФАС России осуществляет свою деятельность в сотрудничестве с другими федеральными органами исполнительной власти, Центральным банком Российской Федерации, органами государственной власти субъектов Российской Федерации, местными органами власти, общественными объединениями и другими организациями³¹. В данной связи принцип конкурентного нейтралитета выражается в оценивании ФАС России отраслевых политик и разработке заключений о влиянии их на конкуренцию, которые представляются в Правительство Российской Федерации к моменту их принятия.

Для борьбы с антиконкурентными практиками, оказывающими негативное влияние на состояние конкурентного нейтралитета, ФАС России в своем распоряжении имеет ряд инструментов.

Российское конкурентное законодательство не имеет исключений для контроля государственных действий на рынке. Процедуры доказывания нарушений антимонопольного законодательства одинаковы для компаний всех форм собственности, поскольку предприятия на территории Россий-

ской Федерации ведут бухгалтерский и налоговый учет по одним и тем же формам.

В качестве примера можно привести рассмотрение ФАС России в 2008-2011 годах трех волн дел по признакам злоупотребления доминирующим положением в отношении нефтяных компаний, каждая из которых имела различную форму собственности: ОАО «Роснефть» (государственная компания), ОАО «Газпромнефть» (компания с государственным участием), ОАО «Лукойл» (коммерческая компания) и ТНК-ВР (частная компания с иностранным капиталом). Дела рассматривались в соответствии с российским антимонопольным законодательством вне зависимости от формы собственности и структуры капитала. По итогам их рассмотрения был наложен суммарный штраф в размере более 470 млн евро³².

Как уже упоминалось ранее, ФАС России осуществляет государственный контроль за соблюдением антимонопольного законодательства федеральными органами исполнительной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления или иными органами или организациями, осуществляющими функции указанных органов, а также государственными внебюджетными фондами, хозяйствующими субъектами и физическими лицами, в частности по использованию земель, недр, водных ресурсов и других природных ресурсов.

ФАС России и ее территориальные органы могут проводить антимонопольные расследования в отношении органов власти в случае, если они принимают меры и издают нормативные правовые акты, негативно влияющие на конкуренцию.

Статья 15 Закона о защите конкуренции³³ запрещает органам власти осуществлять действия или бездействия, которые приводят к недопущению, ограничению, устранению конкуренции. К таким действиям относятся введение ограничений в отношении создания хозяйствующих субъектов в какой-либо сфере деятельности, установление необоснованных требований к хозяйствующим субъектам, введение ограничений свободного перемещения товаров, предоставление хозяйствующему субъекту доступа к информации в приоритетном порядке, создание дискриминационных условий и другие действия.

³⁰ Часть 2 статьи 8 Конституции Российской Федерации: <http://www.constitution.ru/>

³¹ В соответствии с Постановлением Правительства РФ от 30 июня 2004 г. № 331 «Об утверждении Положения о Федеральной антимонопольной службе»: <https://rg.ru/2004/07/31/fas-doc.html>

³² Справка о трех волнах дел ФАС России в отношении нефтяных компаний: <http://en.fas.gov.ru/documents/documentdetails.html?id=14678>

³³ Федеральный закон от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции»: <https://legalacts.ru/doc/FZ-o-zawite-konkurencii/>

Кроме того, статьей 16 данного Закона запрещаются соглашения между органами власти между собой и между ними и хозяйствующими субъектами, если они могут привести к недопущению, ограничению, устранению конкуренции, в частности, к повышению, снижению или поддержанию цен, необоснованному установлению разных цен на один и тот же товар, разделу товарного рынка, установлению барьеров для выхода на рынок новых игроков.

За нарушение данных норм для должностных лиц наступает административная ответственность в виде наложения штрафа либо дисквалификация на срок до трех лет.

ФАС России также осуществляет контроль за соблюдением принципа конкурентного нейтралитета при проведении торгов. Если торги или запросы котировок осуществляются органами власти, запрещается ограничение или недопущение хозяйствующих субъектов к участию в торгах.

На конкурентный нейтралитет также может повлиять неправомерное предоставление государственных преференций. Антимонопольное законодательство определяет порядок предоставления государственных преференций и приводит закрытый перечень допустимых государственных преференций.

При выявлении антиконкурентных практик со стороны органов власти ФАС России использует механизм предупреждения, что является достаточно быстрой реакцией на такие нарушения и способно эффективно их устранять.

Например, ФАС России выдала предупреждение Министерству просвещения³⁴ и обязала отменить ранее внесенные изменения в Федеральный перечень учебников. Такие изменения повлекли за собой необоснованное исключение из списка большого количества учебников отдельных издателей, невозможность участия в государственных закупках и ограничение конкуренции.

Превентивной мерой сокращения количества нарушений со стороны органов власти стало принятие в соответствии с Национальным планом развития конкуренции на 2018-2020 годы³⁵ Методических рекомендаций по антимонопольному комплаенсу для органов власти³⁶, которые определяют основные цели, задачи и принципы создания и организации органами власти антимонопольного комплаенса, содержание и порядок принятия соответствующих правовых актов, а также порядок создания и функционирования уполномоченного подразделения, ответственного за разработку и внедрение в органе власти антимонопольного комплаенса.

Нельзя не отметить, что в настоящее время ФАС России проводит активную политику, направленную на снижение доли государственных предприятий и поэтапном выведении их с конкурентных рынков.

ФАС России полагает, что государственные предприятия должны оставаться в тех секторах экономики, где нет сти-

мулов или целесообразности развивать конкуренцию. Особенно это касается секторов, важных для обороны и безопасности государства, таких как оборонная промышленность, космическая отрасль, ядерная энергетика и геологическое изучение недр.

Создание государственных предприятий в конкурентных секторах экономики негативно влияет на конкурентный нейтралитет. Как показывает практика ФАС России, государственные предприятия являются одними из наиболее частых нарушителей антимонопольного законодательства, поскольку компании пользуются преимуществом в виде покрытия убытков из федерального бюджета. Также нередки случаи, когда государство стремится «подыграть» собственным компаниям при проведении торгов.

Участие унитарных предприятий в экономической деятельности оказывает наиболее негативное влияние на конкуренцию на рынках и замедляет развитие отрасли. Это связано с тем, что они фактически имеют неограниченный доступ к бюджетным средствам через своих владельцев, с одной стороны, а также «обеспеченный спрос» на продукты компании, которые гарантированы ее владельцами, с другой стороны. Учитывая это, унитарные предприятия могут быть легко вовлечены в вытеснение конкурентов или другие дискриминационные действия. Наличие унитарного предприятия обычно создает высокие барьеры для входа на рынок.

Большая часть унитарных предприятий в России осуществляет свою деятельность в сферах с развитой конкуренцией - в теплоснабжении, водоснабжении, водоотведении, управлении жилым фондом, торговле и оказании услуг.

При выявлении у ряда унитарных предприятий в хозяйственном ведении значительного количества разнородных, не связанных объектов в большинстве случаев прослеживается, что такие предприятия не осуществляют какой-либо профильной деятельности, кроме сдачи соответствующих объектов в аренду.

Ликвидация таких предприятий во всех конкурентных секторах экономики является одной из необходимых мер по устранению избыточного государственного регулирования.

В связи с этим ФАС России разработала поправки³⁷ в Закон о государственных и муниципальных унитарных предприятиях³⁸ и Закон о защите конкуренции, в соответствии с которыми ФАС России наделяется полномочиями на выдачу предупреждения о ликвидации или принятии мер по прекращению осуществления видов деятельности унитарного предприятия, которое создано или осуществляет деятельность с нарушением требований антимонопольного законодательства.

Помимо этого, ФАС России уполномочена осуществлять контроль в отношении сделок экономической концентрации. В данной связи для государственных предприятий так-

³⁴ Предупреждение ФАС России №ИА/31216/19 от 16.04.2019: <https://br.fas.gov.ru/ca/upravlenie-kontrolya-sotsialnoy-sfery-i-torgovli/84b49405-921e-4b26-b4b1-e54d8e807f78/>

³⁵ Утвержден Указом Президента Российской Федерации от 21.12.2017 № 618: <http://kremlin.ru/acts/bank/42622>

³⁶ Распоряжение Правительства Российской Федерации от 18.10.2018 № 2258-р «Об утверждении методических рекомендаций по созданию и организации федеральными органами исполнительной власти системы внутреннего обеспечения соответствия требованиям антимонопольного законодательства»: <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001201810220005>

³⁷ Статья 2 Федерального закона от 27.12.2019 № 485-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О государственных и муниципальных унитарных предприятиях» и Федеральный закон «О защите конкуренции»: <https://rg.ru/2019/12/31/konkurenciya-dok.html>

³⁸ Федеральный закон от 14 ноября 2002 года № 161-ФЗ «О государственных и муниципальных унитарных предприятиях»: <https://rg.ru/2002/12/03/unitar-dok.html>

же не существует преференциального режима согласования, все сделки по слияниям рассматриваются в соответствии с общими правилами антимонопольного законодательства. Единственным исключением из данного правила является ситуация, когда сделки о слиянии могут быть выведены из-под антимонопольного контроля соответствующим постановлением Президента или Правительства Российской Федерации.

Отдельно стоит упомянуть о недавних изменениях, произошедших в российском финансовом секторе. В 2019 году в рамках реализации мероприятий по развитию конкуренции на рынке банковских услуг³⁹ Правительством Российской Федерации были поддержаны разработанные Минфином России при непосредственном участии ФАС России подходы к соблюдению конкурентного нейтралитета при допуске кредитных организаций к оказанию некоторых видов банковских услуг и участию в программах льготного финансирования.

В России при отборе кредитной организации для участия в программах субсидирования льготного кредитования ей необходимо иметь определенный объем собственных средств (капитала). По мнению ФАС России, данный критерий не отражает в необходимой степени финансовой устойчивости такой организации и приводит к отбору исключительно крупных кредитных организаций.

Также у кредитной организации должен быть определенный уровень кредитного рейтинга, который связан с участием Российской Федерации и (или) Банка России в поддержке ее деятельности.

Участие государства в данном случае неоправданно приводит к сокращению количества кредитных организаций, допущенных к участию в соответствующих отборах, и, как следствие, к ограничению конкуренции между ними. Получение группой кредитных организаций с государственным

участием нерыночных преимуществ перед конкурентами практически исключает возможность конкурентной борьбы с ними.

По мнению ФАС России, в качестве основного и единственного требования к кредитным организациям для получения ими доступа к привлечению во вклады средств федерального бюджета, государственных внебюджетных фондов и отдельных видов юридических лиц, а также доступа к выдаче банковских гарантий необходимо использовать критерий определенного уровня кредитного рейтинга, присвоенного независимыми кредитными рейтинговыми агентствами.

В настоящее время ведется работа по внесению изменений в соответствующие нормативные правовые акты федерального и регионального уровней.

Несмотря на обширные функции ФАС России в отношении действий государства на рынке и поддержания конкурентного нейтралитета, в Российской Федерации остается ряд проблем. В частности, существует проблема оказания административного давления на антимонопольные органы при рассмотрении дел в отношении государственных предприятий. Тем не менее, в практике ФАС России данная проблема никогда не оставалась неразрешенной. Помимо этого, существует проблема судебного уменьшения штрафов для государственных компаний, а также нежелание судов применять такие формы санкций как дисквалификация высших должностных лиц компаний или чиновников.

При этом ФАС России видит в контроле за деятельностью государства не столько вызов, сколько стимул для улучшения собственной деятельности. При рассмотрении дел в отношении государственных компаний, компаний с государственным участием или органов власти ФАС России необходимо провести более тщательный анализ рынка, детально обосновать выводы, а значит вынести справедливое законное решение, основанное на всестороннем глубоком изучении.

³⁹ Во исполнение пункта 1 раздела XIV «Финансовые рынки» Плана мероприятий («дорожной карты») по развитию конкуренции в отраслях экономики Российской Федерации и переходу отдельных сфер естественных монополий из состояния естественной монополии в состояние конкурентного рынка на 2018 – 2020 годы, утвержденного распоряжением Правительства Российской Федерации от 16.08.2018 № 1697-р

Предприятия, находящиеся в государственной собственности и конкуренция

Обзор проблем в Украине



Виктор Талах
Заместитель начальника
управления конкуренции
и региональной политики
Антимонопольного комитета
Украины

Таблица 1

Год	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Число КМП на 1 января	14974	13778	11438	11677	11640	12842	13883
Динамика по сравнению с предыдущим годом указана в процентах (%)		-7.9	-16.9	+2.1	-0.3	+10.3	+8.1

По данным Госкомстата Украины

Государственный сектор в народном хозяйстве Украины

Во время рыночных реформ 1990-х годов в Украине прошла масштабная приватизация, в результате которой частный сектор занял доминирующее положение в национальной экономике. Тем не менее, в стране все еще существует сектор, который ориентирован на хозяйствующих субъектов, основанных на государственной собственности, а именно на государственные предприятия (ГП) и коммунальные или муниципальные предприятия (КМП).

По состоянию на 1 июля 2019 года в Украине было зарегистрировано 3789 ГП, в которых занято более 0,9 млн. работников, что составляет около 5% национальной рабочей силы; общая стоимость их активов составила около 985,4 млрд. грн (37,5 млрд. евро), или 21,4% от общей стоимости производственных активов в Украине.⁴⁰ Тем не менее, в последние годы количество государственных предприятий сокращается: по сравнению с 2013 годом оно сократилось на 37,6%.

По состоянию на 1 декабря 2019 года в Украине было зарегистрировано 13774 КМП, в которых занято около 333 000 человек (около 2,2% национальной рабочей силы).⁴¹ Совокупный доход КМП, осуществляющих хозяйственную деятельность, в 2018 году составил 114,43 млрд. грн., что составляет 2,03% от общего объема производства (без учета продукции предпринимателей - физических лиц), или 1,24% от общего объема продаж.

В отличие от ГП, число которых имеет постоянную тенденцию к снижению, динамика количества КМП в последние годы неоднозначна:

ГП работают как минимум в 11 сетевых и 17 несетевых секторах в Украине. Большинство КМП, созданных в 2017–2019 гг., являются многофункциональными: согласно уставным документам 1126 предприятий занимаются 9934 видами деятельности, то есть в среднем 1 предприятие осуществляет 9 видов деятельности.

Поэтому ГП и КМП в Украине работают на рынках, которые можно условно разделить на три группы:

- рынки естественных монополий;
- конкурентные и потенциально конкурентные рынки товаров или услуг, имеющих особое социальное значение;
- другие конкурентные и потенциально конкурентные рынки.

Экономическая эффективность государственного сектора экономики Украины

Одной из наиболее актуальных проблем государственного сектора национальной экономики Украины является низкая экономическая эффективность.

Хотя, как отмечалось выше, доля стоимости активов государственного сектора на 1 октября 2019 года составляла 21,4%, доля чистого дохода ГП за первые девять месяцев 2019 года составляла только 10,7%.⁴² Отношение доходов к стоимости активов в государственном секторе в 2017 году составило 0,167, а в негосударственном секторе - 0,329. Таким образом, эффективность использования имущественных активов в государственном секторе почти в два раза ниже, чем в негосударственном секторе.

Средний уровень рентабельности ГП в Украине в сентябре 2019 года был в 2,3 раза ниже, чем у негосударственных

⁴⁰ Министерство экономического развития и торговли Украины (2019), Информация по результатам разового обзора эффективности управления объектами государственной собственности за 9 месяцев 2019 г., <https://www.me.gov.ua/Documents/Download?id=6c924fa1-f2e3-4563-a6f4-25e242c69447>.

⁴¹ Центр экономической стратегии (2020, 2 март), Як фінансування комунальних підприємств обмежує конкуренцію? [Как финансирование коммунальных предприятий ограничивает конкуренцию?], <https://ces.org.ua/presentation-utility-companies/>.

⁴² Министерство экономического развития и торговли Украины (2019), Информация по результатам разового обзора эффективности управления объектами государственной собственности за 9 месяцев 2019 г., <https://www.me.gov.ua/Documents/Download?id=6c924fa1-f2e3-4563-a6f4-25e242c69447>.

предприятий. По итогам 2018 года общий чистый убыток ГП составил 13,3% от общей стоимости их активов.⁴³

Согласно результатам мониторинга, проведенного Министерством экономического развития, торговли и сельского хозяйства Украины, по эффективности деятельности государственных предприятий за первые девять месяцев 2019 года, только 22 государственных предприятия из 83 получили положительную оценку в соответствии с показателем «Эффективность управления».⁴⁴

Примером экономической неэффективности государственного сектора может служить ситуация в алкогольном секторе, который до недавнего времени имел юридическую государственную монополию. В 2018 году из 21 ГП в отрасли только восемь были прибыльными, а 11 - банкротами. Низкая экономическая эффективность компенсируется высокой ценой на алкоголь, которая на 50%, 37% и 40% выше, чем в России, Беларуси и ЕС, соответственно.⁴⁵

Из числа МЧС, которые вели бизнес в 2018 году, 9,6% имели отрицательный или нулевой доход (как правило, они находились в состоянии прекращения деятельности), еще 38 МЧС имели годовой доход менее 10 тысяч гривен (около 360 евро). в то время как 82% МЧС имели нулевую рентабельность (68% среди других категорий предприятий).⁴⁶

Влияние государственного сектора на конкуренцию в экономике Украины

Законодательство Украины, в том числе законодательство о защите экономической конкуренции, устанавливает принцип равенства субъектов хозяйствования перед законом независимо от формы собственности.

Однако государственные предприятия имеют преимущества в плане доступа к государственным и муниципальным ресурсам и защиты от взыскания в случае неправомерного управления.

Из решений о приемлемости или неприемлемости государственной помощи, принятых Антимонопольным комитетом Украины (АМКУ) в 2018 году, 82% касались государственных или муниципальных компаний.⁴⁷ В то же время в Украине предусмотрена возможность масштабной поддержки муниципальных предприятий за счет средств местного самоуправления.

Механизмы принудительного отчуждения имущества неплатежеспособных ГП в Украине ограничены. Что касается несостоятельных государственных предприятий, государственные органы принимают решения о целесообразности предоставления им государственной поддержки; даже если ГП решает объявить себя банкротом, закон устанавливает мораторий на принудительное использование имущества ГП.

Неэффективное управление государственными и коммунальными предприятиями и искусственное предотвращение передачи их собственности более эффективным владельцам привели к массовой потере активов ГП и КМП. Так, по состоянию на 1 июля 2019 года 1511 государственных предприятий (45% от общего зарегистрированного числа) не осуществляли хозяйственную деятельность, а по состоянию на 2018 год 5252 муниципальных предприятия (45% из зарегистрированных) не осуществляли хозяйственную деятельность.

Реализация законодательства о защите экономической конкуренции в отношении ГП и КМП

Ограничения конкуренции могут возникать в результате принятия властями конкретных решений в отношении определенных категорий ГП и КМП. Принятие таких решений считается нарушением законодательства о конкуренции, если они не основываются на положениях конкретных законов, актах Президента, Кабинета Министров или Национального банка Украины.

Например, в 2017 году решения ряда региональных советов установили сниженные арендные ставки за использование коммунальной собственности для коммунальных аптек, что создало для них преимущество перед частными конкурентами. АМКУ направил им рекомендации по обеспечению равных условий игры вне зависимости от формы собственности.

Анализ правоприменительной практики органов АМКУ показывает, что ГП и КМП совершают небольшую часть нарушений законодательства о защите экономической конкуренции (см. Таблицы 2 и 3).

Таблица 2

Нарушения	КМП			КМП, % от итога		
Год	2017	2018	2019	2017	2018	2019
АААВ	5	2	1	0.82	0.44	0.22
АСР	2	0	0	0.64	0	0
АМД	223	44	39	28.05	20.37	14.55
УС	0	0	0	0.00	0	0
Итого	246	59	52	10.10	4.40	2.50

АААВ - антиконкурентные действия административных органов; АСР - антиконкурентные согласованные действия хозяйствующих субъектов; АМД - злоупотребление доминирующим положением на рынке; УС - недобросовестная конкуренция.

⁴³ Министерство экономического развития и торговли Украины (2019), *Звіти Міністерства економічного розвитку і торгівлі України 2018 року* [Отчет Министерства экономического развития и торговли Украины 2018], www.me.gov.ua/Documents/Download?id=6c924fa1-f2e3-4563-a6f4-25e242c69447.

⁴⁴ Министерство экономического развития и торговли Украины (2019), *Інформація по результатам разового обзора ефективності управління об'єктами державної власності за 9 місяців 2019 г.*, <https://www.me.gov.ua/Documents/Download?id=6c924fa1-f2e3-4563-a6f4-25e242c69447>.

⁴⁵ Украинский Институт Будущего (3 декабря 2019), СПИРТОВА РЕФОРМА: ГІРКО КОВТАТИ, ШКОДА ПОВЕРТАТИ [Реформа спиртного: Битва, чтобы перейти, жалко возвращаться]. / Український інститут майбутнього, <https://www.uifuture.org/publications/news/25212-spyrt-low-zakon>.

⁴⁶ Центр Экономической Стратегии (2 March 2020), *Як фінансування комунальних підприємств обмежує конкуренцію?* [Как финансирование коммунального сектора ограничивает конкуренцию?], <https://ces.org.ua/presentation-utility-companies/>.

⁴⁷ Ежегодный доклад о государственной помощи предприятиям в Украине за 2018 (15-пн) (2019), Антимонопольный Комитет Украины, <https://www.amc.gov.ua/amku/doccatalog/document;jsessionid=D08E82494383BBFFD78A11782FA5C9BC.app1?id=151925&schema=main>.

Таблица 3

Нарушения	ГП			ГП, % от итога		
Год	2017	2018	2019	2017	2018	2019
АААВ	0	0	0	0.00	0.00	0.00
АСР	2	3	0	0.64	0	0
АМД	12	9	16	1.51	4.17	5.97
УС	1	0	0	0.39	0	0
Итого	27	13	26	1.40	0.96	1.30

Наиболее распространенным типом нарушения законодательства о конкуренции для государственных и муниципальных предприятий является злоупотребление доминирующим положением на рынке. Так, в течение 2015–2016 гг. ГП «Артемсил», занимавшее монопольное (доминирующее) положение на рынках первичных солей для промышленной переработки и изготовления поваренной соли, необоснованно применял разные цены к покупателям по договорам купли-продажи и дилерам по дилерским договорам, а также создавал препятствия для доступа покупателей к своим товарным рынкам. В результате, на ГП был наложен штраф.

Благодаря исключительному праву на оптовую продажу алкоголя в Украине, ГП «Укрспирт» имеет доминирующее положение на национальном рынке оптовой продажи этилового спирта. В 2017–2018 гг. ГП установило разные цены для разных покупателей без привязки к объемам закупок или другим разумным критериям; кроме того, условия скидок устанавливались произвольно и непрозрачно, а для отдельных покупателей необоснованно скидки отменялись. ГП было оштрафовано и ему было предписано устранить причины нарушения.

В начале декабря 2019 года Верховная Рада Украины приняла закон об отмене государственной монополии на производство алкоголя. Во избежание дальнейших потенциальных проблем, связанных с этой монополией, государство приняло решение о предоставлении с 1 июля 2020 года лицензий на производство спиртных напитков частным компаниям. Кроме того, планируется передача ГП «Укрспирт»

на приватизацию через платформу Prozorro до 1 июля текущего года.

Антиконкурентные согласованные действия хозяйствующих субъектов нехарактерны для государственных и коммунальных предприятий: в 2017–2018 годах было установлено только семь таких нарушений, а в 2019 году таких нарушений вообще не было выявлено.

В отношении КМП отмечались единичные случаи антиконкурентных действий со стороны административных органов, осуществляющих как контрольные функции, так и предпринимательскую деятельность. По большей части они заключались в создании административных барьеров для входа потенциальных конкурентов на рынки, в отношении которых у КМП были контрольные функции.

Возможные пути решения проблем

Для решения проблем ГП и КМП могут быть приняты следующие меры:

- Четкое разделение между функцией собственности государства и другими функциями, которые могут влиять на условия для ГП и КМП в отношении регулирования рынка.
- ГП и КМП не должны получать приоритетного доступа к ресурсам государства и территориальных сообществ по отношению к частным предприятиям.
- Альтернатива государственных закупок работ или услуг всегда должна учитываться при создании ГП и КМП.
- Не следует предоставлять ГП и КМП административные полномочия в отношении рынков, на которых они работают.
- Государственная (муниципальная) поддержка ГП и КМП, экономическая деятельность которых систематически убыточна, и которые не выполняют особых социальных функций, должна быть запрещена или ограничена.

Список ссылок

1. Годовой отчет о предоставлении государственной помощи предприятиям в Украине за 2018 г. (15-рп) (2019 г.), Антимонополийный комитет Украины, <https://www.amc.gov.ua/amku/doccatalog/document?jsessionid=D08E82494383BBFFD78A11782FA5C9BC.app1?id=151925&schema=main>.
2. Центр экономической стратегии (2 марта 2020 г.). Як фінансування комунальних підприємств обмежує конкуренцію? [Как финансирование коммунальных услуг ограничивает конкуренцию?], <https://ces.org.ua/presentation-utility-companies/>.
3. Министерство экономического развития и торговли Украины (2019 г.), Информация о результатах единичного мониторинга эффективности управления объектами государственной собственности за 9 месяцев 2019 г., <https://www.me.gov.ua/Documents/Download?id=6c924fa1-f2e3-4563-a6f4-25e242c69447>.
4. Министерство экономического развития и торговли Украины (2019 г.), Доля государственного сектора в экономике за 9 месяцев 2019 г., <https://www.me.gov.ua/Documents/Download?id=6c924fa1-f2e3-4563-a6f4-25e242c69447>.
5. Министерство экономического развития и торговли Украины (2019 г.), Звіти Міністерства економічного розвитку і торгівлі України 2018 року [Доклад 2018 г. Министерства экономического развития и торговли Украины], www.me.gov.ua/Documents/Download?id=6c924fa1-f2e3-4563-a6f4-25e242c69447
6. Украинский институт будущего (3 декабря 2019 г.), СПИРТОВА РЕФОРМА: ПІРКО КОВАТИ, ШКОДА ПОВЕРТАТИ [SPIRITUAL REFORM: BITTLE TO SWITCH, PITY TO RETURN], / Український інститут майбутнього, <https://www.uifuture.org/publications/news/25212-spyrt-low-zakon>

Применение нормативно-правовой базы для обеспечения справедливых условий конкуренции

Опыт Indecopi по применению положений Закона о недобросовестной конкуренции



Хавьер Коронадо

Главный исполнительный директор
Indecopi, Перу

В данной работе обсуждается нормативно-правовая база, в рамках которой Indecopi, национальное антимонопольное ведомство Перу, может проводить расследования и вступать в дела, когда государственные предприятия (ГП) могут недобросовестно конкурировать с частными фирмами. В таких делах ведомство уполномочено достичь справедливых условий конкуренции на рынках, где определенную роль в предоставлении товаров и услуг играет государственный сектор. С использованием соответствующей правоприменительной практики мы опишем недавний опыт Indecopi по применению антимонопольных инструментов и стандартов для пресечения недобросовестной конкуренции. Особенно важно проводить тщательный и подробный анализ таких расследований во времена экономической рецессии, кризиса или длительных периодов депрессии, учитывая, что число заявлений о недобросовестной конкуренции может быстро возрасти, так как более вероятно, что частные фирмы будут рассматривать присутствие государственной компании как серьезную угрозу их усилиям по продолжению деятельности на рынке.

В Конституции Перу 1993 года провозглашается субсидиарный принцип хозяйственной деятельности государства.⁴⁸ Определена степень, в которой Государство может вмешиваться в экономическую жизнь страны, и сферы, в которых граждане могут осуществлять свое право на свободное занятие хозяйственной деятельностью. В Конституции также явно предусматривается недискриминационное обращение с частными инвестициями и деятельностью, независимо от их происхождения.⁴⁹

В соответствии с этим принципом Конституция ограничивает роль государства в осуществлении экономической деятельности теми рынками или отраслями, где частный сектор предоставляет недостаточно товаров и услуг. Государство, на своих разных уровнях и в различных сферах деятельности, может заниматься хозяйственной деятельностью, только если это явно предусмотрено законом. Это является гарантией того, что государство не превысит своих полномочий, и что бюджетные средства не будут выделяться на производство товаров и услуг, которые может предоставлять частный сектор на тех же условиях и с такими же задачами.

Закон 1044 (DL 1044) о пресечении недобросовестной конкуренции запрещает недобросовестную конкуренцию и предусматривает соответствующие наказания в отношении частных фирм, а также государственных компаний, которые занимаются экономической деятельностью, несовместимой с субсидиарной ролью государства.⁵⁰

Через Комиссию по контролю за недобросовестной конкуренцией (КНК) Indecopi привлекает к ответственности за нарушения DL 1044 в качестве первой административной инстанции. Решения КНК можно обжаловать в Апелляционном суде Indecopi, который представляет собой вторую административную инстанцию. Стороны также могут обжаловать административное постановление Indecopi в судебных органах.

В соответствии с практикой применения DL 1044,⁵¹ КНК следует рассматривать дела о субсидиарной роли государства с использованием стандартной трехступенчатой процедуры. Во-первых, следует установить, имеется ли правовое основание, позволяющее публичной компании заниматься предпринимательской деятельностью.⁵² Во-вторых, КНК следует проанализировать, можно ли такую деятельность обоснованно считать субсидиарной. При проведении этого анализа следует удостовериться, что потребители, обслуживаемые ГП – или, в более общем смысле, экономической деятельностью находящихся в собственности государства предприятий – либо вообще не обслуживаются альтернативными частными фирмами, либо предложения частных фирм недо-

⁴⁸ Согласно Статье 60: «[...] Наделяемое полномочиями согласно закону, Государство может субсидиарно осуществлять хозяйственную деятельность, прямо или косвенно, по соображениям важной общественной пользы или явного национального интереса. На хозяйственную деятельность, как государственную, так и частную, распространяется одинаковый правовой режим». Политическая Конституция Перу.

⁴⁹ В Конституции также закреплён принцип свободы частного предпринимательства в качестве главной движущей силы социальной и экономической организации Перу.

⁵⁰ Статья 14.3: «Хозяйственная деятельность, осуществляемая бюджетной структурой или государственной компанией, которая противоречит статье 60 Политической Конституции Перу, представляет собой нарушение, которое определяется властями, применяющими настоящий Закон. В таких случаях нет необходимости доказывать, что лица, ответственные за осуществление рассматриваемой хозяйственной деятельности, получили значительное преимущество». DL 1044.

⁵¹ Постановление № 3134-2010/SC1-INDECOPI устанавливает прецедент, основанный на деле по жалобе о нарушении принципа субсидиарности Национальным университетом Пуно (UNAP).

⁵² На предварительном этапе оценка того, существует ли правовое обоснование для осуществления государством оспариваемых действий, будь то через публичную компанию или государственный орган, связана с определением того, носит ли рассматриваемая деятельность коммерческий характер. При негативном ответе действия государства не подлежат ограничениям принципа субсидиарности, установленного в Конституции.

статочны для удовлетворения нужд потребителей.⁵³ И на последнем третьем этапе следует проверить, представляет ли собой задача, на решение которой направлена хозяйственная деятельность, вопрос общественного блага или государственного интереса.⁵⁴

В экономических терминах субсидиарная роль государства в производственной деятельности оправдывается высшим интересом в предоставлении товаров или услуг. Эта роль более ощутима, когда предоставление таких товаров или услуг приводит к положительным внешним эффектам и повышает общее благосостояние страны, в случае чего их предоставление частными компаниями можно считать нерациональным с точки зрения эффективности.

С точки зрения общей государственной политики деятельность ГП, осуществляемая за рамками субсидиарной роли государства, может деформировать рыночный механизм. В частности, по общепринятому предположению, что такие виды деятельности не направлены на получение прибыли, товары и услуги могут предоставляться в рамках механизмов перекрёстного субсидирования, которые могут, например, исказить равновесные цены. Это может привести к тому, что существующие частные поставщики, новые частные фирмы или потенциальные новые частные участники

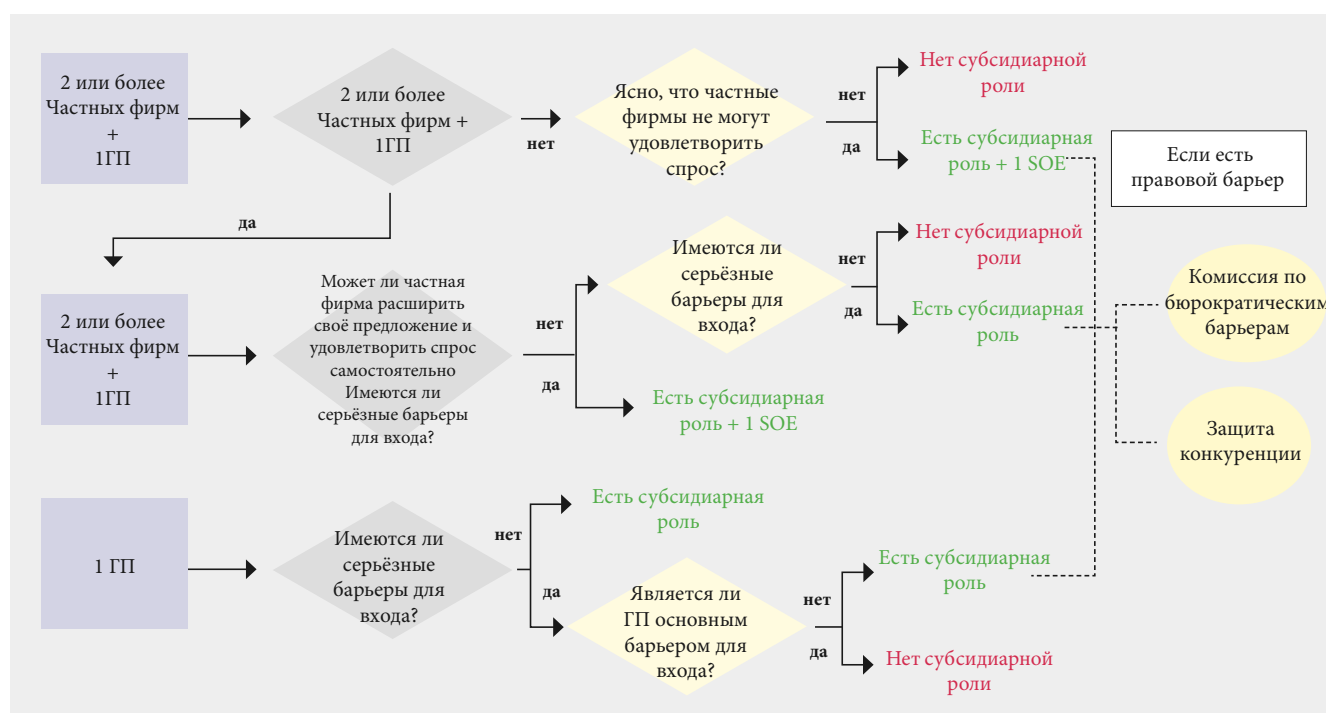
рынка столкнутся с недобросовестной конкуренцией со стороны государства, что будет снижать их мотивацию оставаться на рынке или выйти на рынок, даже если такие частные фирмы являются рентабельными.

Для оценки того, нарушает ли участие ГП динамику конкуренции на рынке, ключевым фактором является определение рынка, на котором происходит предполагаемая конкуренция. Такая же оценка релевантного рынка, которая применялась бы в антимонопольном деле, применяется для определения конкуренции и географической области, где происходит конкуренция. Когда эти элементы должным образом определены, субсидиарный характер деятельности государства будет определен через изучение следующих трех сценариев:

- Сценарий 1: Если имеется две или более несвязанных частных фирм и одно ГП.
- Сценарий 2: Если имеется одна частная фирма и одно ГП.
- Сценарий 3: Если имеется только одно ГП.

На диаграмме 1 суммируется процесс экономического анализа, который проводится, чтобы оценить субсидиарный характер деятельности ГП.⁵⁵

Диаграмма 1
ОБЩАЯ СХЕМА ДЛЯ АНАЛИЗА СЦЕНАРИЕВ



Источник: Решение № 2471-2010/SCI-INDECOPI.
Составитель: Служба экономических исследований.

⁵³ Другими словами, если экономическая деятельность государства на определенном рынке осуществляется в условиях фактического и потенциального отсутствия частной инициативы по удовлетворению существующего на этом рынке спроса.

⁵⁴ Следует отметить, что хозяйственная деятельность будет считаться законной, только если участие государства в хозяйственной деятельности последовательно удовлетворяет каждому из трех упомянутых требований.

⁵⁵ На более поздней стадии рассматривался дополнительный этап для решений по делам, в которых не исключалась субсидиарная роль ГП. В таких случаях КНК может направить дело в Комиссию по устранению бюрократических препятствий, которая затем проведет расследование по вопросу о том, находятся ли действующие на рынке частные фирмы в невыгодном положении из-за применения незаконных или нерациональных бюрократических требований. Эта Комиссия даже может издать рекомендацию, в таком же ключе защиты конкуренции, об устранении бюрократических препятствий, влияющих на условия конкуренции на рынке.

Среди недавних дел, поданных частными фирмами в КНК, можно назвать жалобы на государственные почтовые услуги, на фирмы, генерирующие электроэнергию, на специализированные медицинские учреждения и на Институт спорта Перу, деятельность которых, по мнению частных агентов, несовместима с субсидиарной ролью государства. Другие дела включают услуги по авиаперевозкам пассажиров и несколько других видов экономической деятельности, осуществляемых государственными университетами или муниципалитетами.

В отношении почтовых услуг в Решении КНК № 164-2017/CCD-INDECOPI Комитет не нашел доказательств в поддержку жалобы, поданной частным поставщиком услуг по доставке посылок и документов, на SERPOST, ГП, предоставляющее, главным образом, почтовые услуги широкого профиля. КНК применила стандарт анализа, принятого в антимонопольной практике, определив сначала соответствующие рынки, на которых работало ГП SERPOST.

После того как было подтверждено наличие правового мандата, КНК определила соответствующие рынки хозяйственной деятельности SERPOST и пришла к заключению, что было недостаточно фактического и потенциального предложения со стороны частных фирм, чтобы оправдать оспаривание субсидиарной роли государства.

Недавно подразделение Апелляционного суда, уполномоченное пересматривать дела о конкуренции (SDC), оставило без изменений решение КНК, в котором было установлено отсутствие доказательств того, что четыре специализированные медицинские учреждения⁵⁶ занимались недобросовестными методами конкуренции по отношению к частным медицинским центрам. Несколько частных медицинских центров заявляли, что упомянутые государственные медицинские учреждения якобы занимались хозяйственной деятельностью, связанной с предоставлением медицинских услуг по так называемому дифференцированному тарифу (SBTD)⁵⁷, что является нарушением требований, установленных Конституцией и DL 1044.

В решениях 060-2019/SDC-INDECOPI, 061-2019/SDC-INDECOPI, 062-2019/SDC-INDECOPI и 063-2019/SDC-

INDECOPI подтверждалось, что на соответствующих рынках, где работали национальные институты, отсутствовали частные медицинские учреждения, которые предлагали бы подобные услуги. Эти решения основывались на тщательном анализе как сложностей услуг, предлагавшихся национальными институтами, так и районов охвата этими услугами и профилей потребителей, которых привлекали такие услуги. Более того, КНК, а позднее SDC пришли к заключению, что учитывая уровень инвестиций и специализированных кадров, необходимых для предоставления услуг, сравнимых с предоставляемыми государственными медицинскими учреждениями, маловероятно, что частные фирмы в ближайшем будущем смогут это осуществить.

И наконец, SDC приняла во внимание, что вышеупомянутые виды деятельности были направлены на достижение общественного блага, учитывая, что в статье 2 Закона Министерства здравоохранения (Закон № 27567) предусматривается предоставление медицинских услуг через определенные специализированные учреждения. Поэтому SDC пришла к заключению, что хозяйственная деятельность, осуществлявшаяся INEN, INMP, INSN и INO через SBTD, удовлетворяет требованиям субсидиарной роли государства, и что она выполнялась ради общественного блага; следовательно, удовлетворялись требования, установленные в статье 60 Политической Конституции Перу.

Роль государства, как поставщика товаров и услуг, может усиливаться во времена социального кризиса, такого, как переживаемый нами сейчас из-за пандемии COVID-19. Возможно, государство будет вынуждено более активно действовать как поставщик товаров и услуг, в то время как частные фирмы всеми силами стараются удержаться на плаву. Тем не менее, наш недавний опыт дает нам основания считать, что антимонопольные инструменты являются достаточно качественными и крепкими, чтобы расследовать дела о недобросовестной конкуренции со стороны ГП даже в ситуациях социальной и экономической нестабильности, которые могут привести к росту числа и усложнению конфликтов между частными фирмами и государственными предприятиями.

⁵⁶ Частная клиника Санта Тереза подала жалобы на Национальный институт неопластических заболеваний 'Dr. Eduardo Cáceres Graziani' (INEN), Национальный институт здоровья детей (INSN), Национальный перинатальный институт (INMP) и Национальный институт офтальмологии (INO).

⁵⁷ Этот тариф включает все специализированные медицинские услуги, которые медицинские учреждения предоставляют на более высоком уровне, чем обычные поставщики медицинских услуг, так что пациенты получают медицинскую помощь с другими характеристиками (сокращенное время ожидания, выбор лечащего врача и/или наличие меньшего числа коек в одной палате в случае госпитализации).

Инструменты обеспечения нейтральности конкуренции



Къелл Дж. Суневаг

Директор по внешним связям
Норвежское Конкурентное
Ведомство

Введение

Чтобы получить от конкуренции максимум преимуществ, важно, чтобы условия конкуренции не позволяли одной группе конкурентов иметь предпочтение перед другой. Это особенно верно для Норвегии, которая имеет относительно большой государственный сектор и в которой государственные предприятия ведут экономическую деятельность и конкурируют с частными фирмами по широкому кругу направлений. В 2017 году на государственный сектор приходилось 58,1 процента ВВП, тогда как в среднем по ОЭСР этот показатель составлял 44,6 процента.⁵⁸

Норвежское антимонопольное ведомство (далее именуемый НАВ) имеет ограниченные правоприменительные средства для решения проблем, связанных с отсутствием нейтралитета в отношении конкуренции. В дополнение к обеспечению соблюдения запрета на злоупотребление доминирующим положением, которое также применяется к экономической деятельности государственных предприятий, НАВ может обратить внимание на искажающее воздействие государственных «мер», предложить менее искажающие альтернативы и потребовать ответа от ответственного государственного органа.

С другой стороны, если мера искажает торговлю в зоне ЕЭЗ, Орган по надзору за ЕАСТ (далее именуемый ОНЕ) располагает более эффективными инструментами. В последние годы ОНЕ рассматривало жалобы, касающиеся мер регулирования (освобождение от уплаты налогов), перекрестного субсидирования и косвенных гарантий, предположительно выгодных государственным фирмам, и инициировало официальные процедуры против правительства Норвегии.

На этом фоне несколько лет назад правительство Норвегии назначило комитет, уполномоченный пересматривать условия конкуренции между государственными и частными фирмами, то есть определять насколько существующие нормативные акты являются нейтральными по отношению к конкуренции, и предлагать меры для придания регулированию структуру, соответствующую правилам ЕС / ЕЭЗ в отношении предоставления государственной помощи.

В этой статье будут представлены существующие инструменты, имеющиеся в распоряжении НАВ, основные выводы и рекомендации доклада комитета, а также основные проблемы, поднятые в заявлении НАВ на слушаниях.

Потенциальные источники искажений

Нормативный стандарт нейтралитета конкуренции трудно достичь. Условия конкуренции могут быть затронуты по-разному в зависимости от различных функций правительства, например, в качестве сборщика налогов, регулятора, административного органа, собственника, распределителя государственных средств, а также при предоставлении государственных услуг.

На диаграмме ниже показано множество различных потенциальных факторов, вызывающих отсутствие нейтралитета в отношении конкуренции, которые работают как в пользу, так и против предоставления государственным предприятиям конкурентного преимущества или лишения их таковых; все это может потенциально повлиять на структуру рынка и поведение фирмы, получающей преимущество.

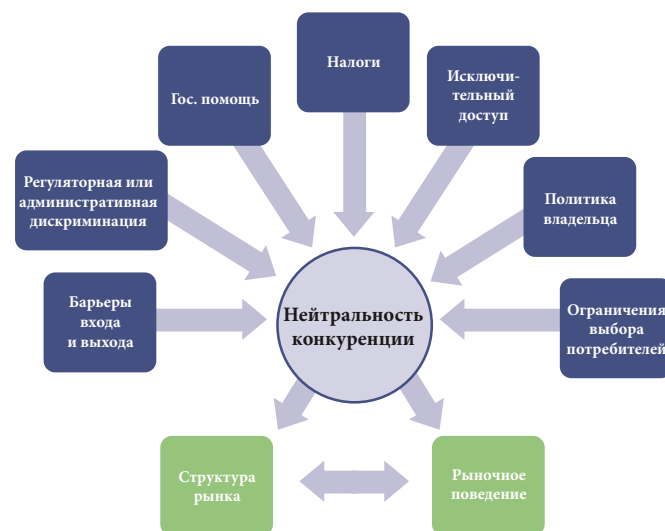


Рисунок 1. Источники искажений

Государственная помощь определяется как преимущество, предоставляемое национальными государственными органами на избирательной основе в любой форме хозяйствующим субъектам.⁵⁹ Здесь ключевым моментом является Принцип Оператора Рыночной Экономики (в дальнейшем именуемый ПОРЕ). Это концепция, которая была разработана Комиссией ЕС для определения того, дает ли сделка, заключенная государственным органом, какое-либо преимущество для конкретного экономического предприятия и, следовательно, подпадает под режим государственной помощи. Правила государственной помощи могут быть задействованы, если оператор рынка, сопоставимый по размеру с государственным органом, действующий в нормальных условиях рыночной экономики, не мог бы заключить сделку на тех же условиях. Таким образом, экономическая сделка, осуществляемая государственным органом, должна осуществ-

⁵⁸ Источник: Пересмотренный Национальный Бюджет за 2017 год.

⁵⁹ См. напр., http://ec.europa.eu/competition/state_aid/overview/index_en.html

вляться в соответствии с обычными рыночными условиями, чтобы не представлять собой государственную помощь.

Важно отметить, что принцип ПОРЕ применяется не только к сделкам со стороны государства как инвестора; этот принцип также применяется к другим сделкам или мерам, осуществляемым государственным органом, например, в качестве кредитора, заёмщика, гаранта, поставщика или покупателя. Например, предоставление неограниченных гарантий государственным органом в отношении экономической деятельности также может представлять собой искажающий фактор, поскольку они устраняют элемент риска, который в противном случае пришлось бы нести соответствующему предприятию. Кроме того, существование дифференцированного режима в отношении налогов и сборов для субъектов хозяйствования, конкурирующих на одном и том же рынке, является еще одним потенциальным источником искажений.

Дальнейшая часть статьи будет посвящена, в частности, государственной помощи и связанном с ней вопросу дифференцированного налогового режима. Для НКВ источником беспокойства также было наличие размытых границ между монопольной деятельностью и коммерческой деятельностью, например, в государственных компаниях по управлению отходами.

Все факторы в этом неисчерпывающем списке возможных источников нарушения нейтральности могут оказывать влияние на структуру рынка, например, в форме более высокой концентрации рынка в результате искусственно созданных конкурентных преимуществ. Такие искусственные преимущества также могут влиять на рыночное поведение, например, если политика слабого владения ведет к агрессивной политике роста вместо выплаты дивидендов и максимизации прибыли собственников, таким образом повышая риск злоупотребления доминирующим положением.

Современные инструменты устранения нарушений нейтральности конкуренции

В соответствии с Законом о конкуренции, НКВ должен обеспечивать надзор за конкуренцией на различных рынках (Раздел 9), в том числе путем «привлечения внимания» к ограничивающему конкуренцию воздействию со стороны «государственных мер» и, при необходимости, представления предложений, направленных на развитие конкуренции и облегчение доступа на рынок новых конкурентов (Раздел 9 е).

«Государственные меры» могут представлять собой много разных действий. Например, они могут включать различные формы государственной поддержки, оказываемой частным и государственным организациям, или способ, которым государственные органы организуют свои коммерческие организации и / или реализуют свою функцию владения, как действуют государственные органы, или это могут быть различные законы и правила на государственном или местном уровне.

В качестве типичного примера НКВ использовало этот инструмент в отношении ряда случаев, когда возникала обеспокоенность по поводу отсутствия нейтральности конкуренции в результате размытости границ в сфере управления отходами между монопольными видами деятельности и теми, которые осуществляются в условиях конкуренции.

Довольно типичным случаем явился следующий: в 2005 году НКВ провела расследование организации компании по управлению отходами муниципалитета Тронхейм (третий по величине город в Норвегии), то есть Trondheim Renholdsverk AS (далее именуемой TRV), и то, как она проводит тендерные торги в секторе отходов. TRV имеет монополию на переработку бытовых отходов в городе. TRV была создана компания Retura TRV для обслуживания клиентов в сегментах рынка управления и аренды контейнеров, таким образом, конкурируя с частными фирмами на рынке промышленных отходов. Конкурирующая частная фирма утверждала, что конкуренция между Retura TRV и частными компаниями осуществлялась не на равных условиях.

В соответствии с Разделом 9е Закона о конкуренции, НКВ направило официальное письмо, в котором были отмечены моменты, вызывающее беспокойство у Ведомства, а муниципалитету, как владельцу TRV, было предложено внести ряд необходимых изменений как в организацию TRV, так и в тендерные торги, проводимые в сфере утилизации отходов с целью обеспечения здоровой и подлинной конкуренции на равных условиях на рынке отходов в районе Тронхейма. Впоследствии такие изменения были внесены, что привело к более четкому разграничению между конкурентной деятельностью и предписываемой деятельностью и, в результате, способствовало более упорядоченной конкуренции и снижению риска и подозрений в отношении незаконного антиконкурентного поведения на вполне конкурентных рынках.

Данный пример демонстрирует, что НКВ, благодаря своей способности «указывать» на проблемы по линии конкуренции, может, в соответствии с Разделом 9е Закона о конкуренции, фактически инициировать изменения, которые способствуют созданию равных условий игры для государственных и частных предприятий, работающих на одном и том же рынке. Реализация таких изменений, однако, является добровольной.

Государственная помощь и налоги

Норвежский Закон о Налогах освобождает государство, включая правительственные учреждения, организации и фонды (далее именуемые «государственные учреждения»), округа и муниципалитеты (за некоторыми исключениями), а также региональные органы здравоохранения и предприятия общественного здравоохранения от корпоративного подоходного налога (именуемые в дальнейшем «публичные компании»). Это также означает, что экономическая деятельность юридических лиц государства, округов и муниципалитетов освобождается от налогообложения.

В 2013 году Наблюдательный орган ЕАСТ (НОЕ)⁶⁰ инициировал процедуры государственной помощи из-за обеспоко-

⁶⁰ Выполнение общего запрета на государственную помощь, который применяется в Норвегии и других странах ЕАСТ, а именно Исландии и Лихтенштейне, обеспечивается НОЕ. В том, что касается обеспечения исполнения правил НОЕ имеет эквивалентные полномочия и схожие функции с Комиссией ЕС.

енности, связанной с тем, что такие государственные организации пользуются налоговыми льготами - не только тогда, когда они выполняют общественные, неэкономические задачи, но также когда они осуществляют рыночную экономическую деятельность.

В 2015 году НОЕ напомнил о необходимости обеспечения надлежащего, последовательного и прозрачного разделения счетов, а также применения прозрачных и объективно оправданных принципов учета затрат при внедрении изменений в систему освобождения от налогов.

Также в 2015 году НОЕ информировало норвежские власти, что оно расширило охват своего *ex officio* расследования, чтобы оценить приемлемость (подразумеваемых или явных) государственных гарантий открытого типа, которыми пользуются вышеупомянутые государственные организации, так как они освобождены от процедур общего банкротства и иных форм несостоятельности.

Предварительное заключение НОЕ было представлено письмом в конце 2015 года, в котором указывалось, что освобождение от налогов и неограниченные гарантии, которыми пользуются государственные субъекты занимающиеся экономической деятельностью, представляют собой недопустимую государственную помощь и, следовательно, должны быть отменены с помощью соответствующих действий.

НОЕ предложило изменить налоговые льготы и неограниченные гарантии для государственных организаций, чтобы экономическая деятельность государственных учреждений, округов, муниципалитетов, предприятий здравоохранения и региональных предприятий здравоохранения впредь облагались подоходным налогом и не получали в дальнейшем преимуществ от неограниченных гарантий.

Кроме того, по мнению НОЕ, государственные органы обязаны создавать отдельные юридические лица для ведения своей экономической деятельности, которая, таким образом, будет облагаться подоходным налогом и соответствовать обычным правилам в отношении банкротств и / или других процедур несостоятельности.

Правительственный комитет – нейтральность конкуренции

Based on concerns related to competition neutrality between private and public enterprises and the concerns raised by the ESA as mentioned above, in 2016 the Norwegian government appointed a committee with a mandate to, *inter alia*, propose measures that are *necessary* to bring the current framework into line with the EEA agreement as well as measures that *preferably* should be implemented to ensure competition neutrality and the efficient use of resources, while at the same time **undermining** the possibility for public entities to fulfill their mission in a cost-effective manner.

Основываясь на проблемах, связанных с нейтралитетом конкуренции между частными и государственными предприятиями, а также на упомянутых выше проблемах, поднятых НОЕ, в 2016 году правительство Норвегии назначило комитет с мандатом, в частности, для предложения мер, необходимых для приведения нынешней структуры в соответствие с соглашением о ЕАСТ, а также с мерами, которые желательно осуществить для обеспечения нейтралите-

та конкуренции и эффективного использования ресурсов, в то же время не подрывая возможность для государственных структур выполнять свою миссию экономически эффективным образом.

Комитет представил свой доклад и рекомендации в начале 2016 года. Прежде всего, большинство членов Комитета не рекомендовали обязать перевод всей экономической деятельности публичных субъектов в корпоративную. Комитет утверждал, что государственный орган должен сам рассмотреть такой вариант и будет более компетентен в этом плане для оценки издержек и выгод данной альтернативы.

Однако большинство членов Комитета рекомендовали ввести обязательное разделение счетов надлежащим, последовательным и прозрачным образом, а также применять прозрачные и объективно оправданные принципы учета затрат. Это является обязательным условием для обеспечения того, чтобы государственный владелец придерживался упомянутого выше принципа ПОРЕ.

Большинство также сочло, что соблюдение принципа ПОРЕ обеспечит, чтобы неограниченные гарантии для государственных субъектов, занимающихся экономической деятельностью, не представляли собой незаконную помощь, поскольку принцип подразумевает, что стоимость гарантии будет оцениваться так же, как и частный инвестор устанавливал бы цену на предоставление такой гарантии.

Большинство членов Комитета также рекомендовали, чтобы экономическая деятельность облагалась налогами так же, как и другая частная экономическая деятельность, и было бы предпочтительным установление определенного порогового значения, определяемого от оборота, для определения того, должна ли экономическая деятельность облагаться налогом.

Большинство членов Комитета также рекомендовали ввести меры контроля для обеспечения того, чтобы государственные организации придерживались принципа ПОРЕ, даже если эта деятельность не подпадает под правила ЕАСТ по регулированию государственной помощи.

Такое же большинство рекомендовало возложить ответственность за такой контроль на Норвежское конкурентное ведомство.

Заявление НКВ на слушаниях

В заявлении НКВ на слушаниях в Комитете была подчеркнута важность конкурентного нейтралитета в обеспечении эффективного использования ресурсов общества.

Тем не менее, НКВ также утверждало, что ориентация на эффективность также подразумевает, что государственные организации не должны сталкиваться с ограничениями в отношении использования резервных мощностей для обеспечения некоммерческой деятельности или использования эффекта от масштаба и области применения в противовес некоммерческой деятельности - точно так же, как интегрированная частная организация стремится к повышению эффективности за счёт комплексного подхода к использованию различных направлений своей деятельности. Кроме того, НКВ подчеркнуло важность не применять принцип ПОРЕ в контексте государственной помощи ЕС / ЕАСТ таким обра-

зом, чтобы это могло ограничивать социально-экономическую эффективность и, в конечном итоге, конкуренцию.

Что касается рекомендации Комитета о том, что должно существовать требование о ведении отдельных счетов для коммерческой и некоммерческой деятельности публичного субъекта, это было поддержано Национальным советом в целях содействия прозрачности и обеспечения соблюдения принципа ПОРЕ.

Что касается организационного разделения, НКВ указало, что для достижения эффекта от масштаба и области применения во многих случаях будет требоваться организационная интеграция. Юридическое требование организационного разделения между некоммерческими и коммерческими частями публичного субъекта будет означать, что такие выгоды будут потеряны. Таким образом, НКВ поддержало комиссию в ее предложении о том, что организационное разделение и корпоратизация должны основываться в каждом конкретном случае на индивидуальной оценке, ко-

торую государственный орган лучше всего может сделать сам, основываясь на затратах и выгодах корпоратизации.

Последующие шаги

В настоящее время норвежское правительство оценивает рекомендации и разрабатывает способы их реализации, например, путем внесения изменений в нормативно-правовую базу.

В этой связи правительство поручило провести более подробный анализ социально-экономических последствий в отношении этого аспекта доклада комиссии. Целью анализа является, среди прочего, составить карту масштабов возможных искажений и проанализировать, как предложения могут повлиять на потенциальную эксплуатацию эффекта масштаба и области применения, а также использование свободных мощностей в краткосрочной и долгосрочной перспективе. Публичные слушания с конкретными предложениями ожидаются в 2020 году

Инструменты адвокати́рования для решения проблем конкурентного нейтралитета

Опыт Италии



Алессандра Тонацци

*является Директором
Директората по ЕС и
международным отношениям
Итальянского конкурентного
ведомства*



Микеле Пачилло

*является сотрудником сектора
международных отношений*

Принцип конкурентного нейтралитета являлся вдохновляющим принципом итальянского законодательства о конкуренции с момента его разработки в 1990 году. Согласно ст. 8 Закона о конкуренции Италии (Закон № 287 от 10 октября 1990 года), положения этого закона «распространяются как на предприятия частного, так и государственного секторов, а также на предприятия, в которых государство является мажоритарным акционером»: следовательно, никаких конкретных отклонений или исключений не было предусмотрено. Это особенно существенно, если учесть вес государственных предприятий (ГП) на национальном и местном уровнях в итальянской экономике: в 2016 году у государства был портфель из 59 036 прямых и косвенных пакетов акций в 9 184 компаниях, большинство из которых были в руках местных самоуправлений.

Поэтому неудивительно, что Итальянское конкурентное ведомство (далее - Ведомство или ИКВ) сталкивалось с проблемой конкурентного нейтралитета в течение всего своего институционального существования.⁶²

В последние годы итальянское правительство продемонстрировало свою готовность вмешаться в экономику, чтобы спасти отдельные предприятия от банкротств, причиной которых часто бывает их неэффективность, неумелое руководство или неспособность адаптироваться к складывающейся экономической ситуации. Экономический шок, вызванный вспышкой Ковид-19, вероятно, приведет к новой волне вмешательства государства в экономику, поскольку правительство объявило о различных экономических мерах по спасению фирм, оказавшихся в бедственном положении, в рамках своего плана экономического восстановления после Ковид-19.

В этой статье описываются инструменты адвокати́рования, используемые ИКВ для продвижения конкурентного нейтралитета, и способы их применения на примере реальных дел; кроме того, в ней рассматриваются меры корпора-

тивного управления, введенные правительством для обеспечения равных условий игры и роли ИКВ в этом важном процессе, и, наконец, рассматриваются потенциальные последствия экономического шока, вызванного вспышкой Ковид-19, с точки зрения обеспечения нейтральности конкуренции в итальянском контексте.

Адвокати́рование конкуренции в целях содействия конкурентному нейтралитету

Комплекс полномочий по адвокати́рованию, доступных ИКВ для улучшения и поддержки среды конкурентного нейтралитета, довольно обширен. Как и большинству конкурентных ведомств, ИКВ предоставлены полномочия по выдаче консультативных заключений по существующим законам и законопроектам (статьи 21 и 22 закона № 287/90) и проведению отраслевых исследований, по результатам которых могут быть даны необязательные для исполнения рекомендации (ст. 12). После финансового и экономического кризиса 2011-12 годов реформы правительства Монти по либерализации наделили Ведомство дополнительными возможностями для адвокати́рования, в том числе заключением согласно новой ст. 21-бис, которое позволяет ИКВ оспаривать в административных судах любые действия государственной администрации, которые несовместимы с законодательством о конкуренции и принципами конкуренции, заложенными в первичном национальном законодательстве и в законодательстве ЕС.⁶³

Эти новые полномочия были использованы ИКВ для мониторинга реализации реформ по либерализации, утвержденных на национальном уровне. Ведомство не только столкнулось с сопротивлением на местном уровне усилиям по открытию рынков для конкуренции, но даже с тенденцией к повторному введению ограничений, которые ранее были сняты на национальном уровне, потому что местные власти

⁶¹ Все высказываемые мнения лишь мнения авторов: применяется обычная оговорка.

⁶² Для получения более подробной информации обратитесь к представлению ИКВ на Круглом столе ОЭСР 2015 года по нейтральности конкуренции в конкурентном правоприменении, по ссылке: [http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=DAF/COMP/WD\(2015\)41&docLanguage=En](http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=DAF/COMP/WD(2015)41&docLanguage=En).

⁶³ Этот новый инструмент характеризуется двухэтапной процедурой. Во-первых, Ведомство должно представить мотивированное мнение соответствующей государственной администрации. Затем, если государственная администрация последует этому мнению в течение шестидесяти дней, ИКВ может обжаловать административный акт в Административном суде в течение следующих 30 дней. Такие полномочия по адвокати́рованию могут использоваться только против действий административного характера (то есть, исключая первичное законодательство как на национальном, так и на местном уровне).

склонны отдавать предпочтение действующим фирмам-старожилам, поскольку эти предприятия либо прямо или косвенно им принадлежат, либо же являются отражением проблем, важных для местного электората.

В качестве одного из иллюстративных примеров можно назвать **сектор здравоохранения, финансируемый государством**: многочисленные роли региональных органов здравоохранения (поставщик, планирующий орган и приобретатель услуг) привели к предпочтительному отношению к аккредитованным поставщикам: Ведомство воспользовалось полномочиями по ст. 21-бис чтобы устранять любые препятствия или задержки в аккредитации новых поставщиков⁶⁴ и препятствовать местным органам здравоохранения использовать исторические расходы в качестве критерия для распределения государственного бюджета, учитывая, что использование такого критерия неизбежно давало бы преимущество действующим поставщикам в ущерб новым и потенциально более эффективным аккредитованным поставщикам.⁶⁵

Также были опубликованы мнения по ст.21-бис для решения ряда вопросов, которые могли помешать потенциальным участникам торгов конкурировать на равных в рамках **процедур государственных закупок**. Несколько раз ИКВ предупреждала местные органы по закупкам о недопустимости следующих действий:

- ограниченное обращение к конкурсным процедурам тендера, с предпочтением прямого присуждения внутренних контрактов государственным предприятиям (что по-прежнему остаётся частым выбором на местном уровне);
- продление внутренних контрактов, которые неоднократно и слишком часто предоставлялись ранее и во многих случаях вопреки правилам ЕС о внутреннем обеспечении;
- использование в контракте на обслуживание ограничительных критериев (определение объекта, технические требования, критерии выделения) также в отношении элементов организации тендера/торгов (например, критериев участия/отбора), которые часто формулировались таким образом, чтобы только действующее ГП могло всем им соответствовать; а также
- разработка контрактов на обслуживание таким образом, чтобы они почти точно отражали контракты, которые ранее были предоставлены принадлежащим муниципалитетам поставщикам, как с точки зрения обязательств по предоставлению услуг, так и с точки зрения соответствующих географических районов, без какого-либо экономического обоснования для этого (например, с точки зрения эффективности, характера спроса).

Содействие обеспечения нейтралитета конкуренции через корпоративное управление

Итальянский законодатель считал важным ввести требования о разделении при принятии Закона о конкуренции в 1990 году: ст. 8 содержит важные положения, направленные на обеспечение равных условий игры между ГП и их конкурентами. Когда предприятия, на которые возложены услуги, представляющие общий экономический интерес (в основном это ГП), также работают и на других рынках, они должны соблюдать обязательства, связанные с разделением и недискриминационным доступом, предусмотренные ст. 8 Закона о конкуренции. В частности:

- они должны действовать через отдельные компании (ст. 8.2-бис);
- Они должны представить предварительное уведомление ИКВ, если они намерены включить или приобрести контрольные пакеты акций предприятий, действующих на других рынках (ст. 8.2-тер), независимо от порогов оборота (санкции за непредоставление уведомлений могут составлять до 50 000 евро).
- Когда они снабжают свои дочерние или контролируемые компании на иных рынках товарами или услугами, включая информационные услуги, на которые они имеют исключительные права в силу своей роли, они обязаны предоставлять эти же товары и услуги своим прямым конкурентам на эквивалентных условиях, чтобы гарантировать равные условия игры (ст. 8.2-кватер).

На протяжении ряда лет Ведомство неоднократно применяло положения ст. 8. Например, в период с 2010 по 2018 год было 18 нарушений ст. 8.2-тер, в результате чего были наложены штрафные санкции на общую сумму в 161 500 евро; в одном из дел ИКВ приняло решение использовать штраф на уровне максимальной суммы санкций (50 000 евро).

В 2015 году Ведомство впервые завершило производство по делу принятием решения о наличии нарушения ст. 8.2-кватер Закона, то есть установление нарушения обязательства предоставлять третьим сторонам товары/услуги на тех же условиях, что и применяемые в отношении контролируемых фирм. Дело касалось оператора мобильной связи H3G, которому было отказано в доступе к эксклюзивной почтовой сети Poste Italiane (PI), традиционно действующей в секторе почтовых услуг, на тех же условиях, что и Poste Mobile, дочерней компании PI, работающей на рынке розничной мобильной телефонной связи. Ведомство обязало PI воздерживаться от подобного поведения в будущем.⁶⁶

Помимо применения ст. 8, Ведомство в прошлом в ряде случаев направления своих консультативных мнений выражало своё предпочтение структурному разделению структуры и собственности или, по крайней мере, юридическому разделению (по сравнению с более мягким разделением

⁶⁴ См., например, мнение ИКВ по региону Базиликата (п. AS1522). Апелляция ИКВ еще не рассмотрена.

⁶⁵ См. мнение ИКВ в отношении региона Калабрия в 2014 году (мнение № AS1181): апелляция ИКВ в Суде была успешной, и поэтому акт был аннулирован.

⁶⁶ См. Решение ИКВ п. 25795, по делу п. SP157 - H3G/CONDOTTE POSTE ITALIANE E POSTEMOBILE, опубликовано в Бюллетене ИКВ Bulletin 48/2015, доступно по ссылке: [https://www.agcm.it/dotcmsCustom/getDominoAttach?urlStr=192.168.14.10:8080/41256297003874BD/0/A8795D4174B3E9A1C1257F30004EA06A/\\$File/p25795.pdf](https://www.agcm.it/dotcmsCustom/getDominoAttach?urlStr=192.168.14.10:8080/41256297003874BD/0/A8795D4174B3E9A1C1257F30004EA06A/$File/p25795.pdf). Решение ИКВ о нарушении было подтверждено в Суде первой инстанции в 2016 г. (апелляция в Высший Административный Суд не подавалась).

«учет/функциональность»). Рекомендации по разделению были также сформулированы в результате исследований рынка: более старые примеры относятся к рынкам электроэнергетики и газа, тогда как в последнее время прозвучали призывы к разделению в местном общественном транспорте, почтовых услугах и секторах управления отходами.

Ведомство выступало за принятие государственными предприятиями лучшей практики корпоративного управления, которые соответствуют практике частного сектора, особенно с точки зрения прозрачности и подотчетности, и других принципов управления, с целью согласования очень фрагментированной и сложной структуры, регулирующей государственные предприятия, особенно на местном уровне. В 2016 году правительство в конечном итоге внедрило единую нормативно-правовую базу для государственных предприятий (Законодательный декрет № 175/2016) для повышения эффективности и качества местных государственных услуг, а также для стимулирования конкуренции. Основной целью реформы было обеспечение того, чтобы государственные административные органы контролировали или участвовали только в компаниях, основная деятельность которых строго связана с их институциональными задачами.

С этой целью были введены строгие ограничения на возможность государственных предприятий создавать новые компании или приобретать новые пакеты акций, а также обязательство пересматривать и исключать непрофильные акции в рамках периодических планов по рационализации (на ежегодной основе). В случае, если такое исключение не будет осуществлено, государственный акционер потеряет право голоса и/или его пакет акций будет ликвидирован/исключен.

ИКВ сыграла важную роль в рамках этой процедуры. С одной стороны, ИКВ был призван оценить первые периодические планы крупных городов-региональных столиц и проанализировать их решения о сохранении пакетов акций. С другой стороны, в рамках этой процедуры ИКВ имеет право «контролировать» осуществление этой реформы путем вмешательства, когда планы местного органа власти в отношении создания нового субъекта или приобретения пакета акций в существующем субъекте могут противоречить критериям и принципам, среди которых прямо упоминается поощрение конкуренции. В таких случаях ИКВ может выдать заключение местному органу власти в соответствии со ст. 21 бис, и в случае несоблюдения он может принять решение оспарить решение местной власти в административном суде. ИКВ, не колеблясь, использовал эти полномочия, приняв и направив 17 заключений в 2017 году, 1 в 2018 году и 3 в 2019 году (в большинстве случаев результатом явилось соблюдение решений ИКВ).

Несмотря на медленные темпы первоначального осуществления,⁶⁷ эта реформа выглядела многообещающей с точки зрения ожидаемых результатов. Однако в последние годы реформа была смягчена правительством с введением изъятийных положений и льгот, которые угрожают подорвать цели реформы. Ведомство незамедлительно предложило правительству пересмотреть этот политический сдвиг через осуществление недавних действий по адвокатируванию.

Некоторые замечания о влиянии вспышки Ковид-19 на конкурентный нейтралитет

Одним из последствий экономического кризиса, спровоцированного пандемией Ковид-19 в Италии и в других странах мира, вероятно, будет расширение присутствия государства в экономике: это может означать значительные и немедленные вмешательства на нескольких рынках, от наиболее непосредственно пострадавших от кризиса, с аналогичными шагами в отношении и других рынков, которые могут быть затронуты позже.

Европейская Комиссия незамедлительно предприняла шаги, чтобы предоставить государствам-членам возможность разработать достаточные меры помощи для поддержки конкретных компаний или секторов, страдающих от последствий вспышки коронавируса. Она приняла Временную Структуру,⁶⁸ в которой, в соответствии с существующими правилами государственной помощи ЕС были заложены некоторые меры, такие как прямые гранты, выборочные налоговые льготы и авансовые платежи, государственные гарантии по кредитам, взятым компаниями у банков, и субсидированные государственные кредиты компаниям. Помимо контроля государственной помощи, Комиссия создала основу для более быстрых действий правительства, таких как предоставление национальных средств службам здравоохранения или другим государственным службам для борьбы с пандемией Ковид-19.⁶⁹ На национальном уровне правительство Италии недавно одобрило новые экономические меры для поддержки нескольких секторов,⁷⁰ включая транспорт (например, авиалинии) и туризм.

После многих лет идеологического противостояния между свободными рынками и вмешательством государства, шок, вызванный Ковид-19, подтверждает важную роль, которую играет политика в области конкуренции в период экономического кризиса, которая, будучи ценным инструментом сама по себе, должна все в большей мере интегрироваться с другими государственными стратегиями для ускоренного восстановления экономики.

Поскольку целые сектора и цепочки поставок находятся в тяжелом положении из-за Ковид-19, и экономическую

⁶⁷ Согласно Экономическому и финансовому документу - Программе стабильности Италии, одобренной Советом министров (Documento di economia e finanza - DEF) в апреле 2019 года, в результате первых планов рационализации (представленных 90% соответствующих государственных органов) выяснилось, что: около 8 200 организаций владеют более чем 32 000 акций 5700 компаний; государственные органы выявили 3100 непрофильных пакетов акций, от которых следовало отказаться (первоначально предусматривалось к 30 сентября 2018 года); только 572 (18% от общего числа) были отчуждены с доходом правительства в 419 миллионов евро.

⁶⁸ Принята 19 марта 2020 г., с последующими поправками от 3 апреля и 8 мая. См. пресс релиз: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_20_496.

⁶⁹ См. Сообщение Европейской Комиссии в отношении Скоординированной экономической реакции на пандемию Ковид-19 от 13 марта 2020 г., по ссылке: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_20_459.

⁷⁰ Декрет по Закону по. 34 от 19 мая 2020 г. (так называемый "Rilancio Decree").

поддержку просят оказать не только неэффективные предприятия, но и эффективные, то главной задачей политики в области конкуренции является содействие восстановлению экономики и ее конкурентоспособности на глобальном уровне, и усилить взаимодополняемость с другими политическими мерами, в частности, с промышленной политикой. В то же время важно, чтобы антимонопольные ведомства продолжали выступать за равные условия игры и обеспечивать поддержание конкурентного нейтралитета всегда, когда это возможно и уместно.

Координация и интеграция политики в области конкуренции с другими направлениями политики правительства особенно актуальны в итальянском контексте, где государственные вмешательства в экономику в последние годы вы-

ступали в качестве ненадлежащей меры для смягчения социальных издержек от экономических бедствий. Как было отмечено, ИКВ в нескольких мнениях в рамках усилий по адвокатированию, реализация мер социального обеспечения для противодействия негативным последствиям кризиса делает социально приемлемым уход неэффективных фирм, а распределение ресурсов будет ориентировано на долгосрочные цели, а не на краткосрочное видение рынков. Это важная проблема в стране, в которой отличительной чертой экономики действительно является наличие высоких барьеров для выхода, что препятствует способности рыночных механизмов распределять ресурсы для их наиболее эффективного использования и вознаграждать наиболее рентабельные и инновационные компании.⁷¹

⁷¹ См. представление ИКВ на Круглом столе ОЭСР 2019 года по Барьерам выхода, по ссылке: [https://one.oecd.org/document/DAF/COMP/WD\(2019\)99/en/pdf](https://one.oecd.org/document/DAF/COMP/WD(2019)99/en/pdf).

Равные условия игры требуют активного правоприменения и адвокати́рования – выводы из “Индекса политики по МСП Восточные страны-партнеры 2020”⁷²



Сабине Цигельски

Старший эксперт по конкуренции
Подразделение ОЭСР по конкуренции

Недавно ОЭСР выпустила “Индекс политики по МСП: восточные страны-партнеры 2020”⁷³ – оценка реализации Закона о малом бизнесе в Европе”.⁷⁴ Это уникальный инструмент для сравнительного анализа, который построен на основе десяти принципов Европейского закона о малом бизнесе (SBA).⁷⁵ Этот отчет является третьим изданием в этой серии после оценок, проведенных в 2012 и 2016 годах. Впервые в выпуске 2020 года даётся оценка трех новых аспектов – **конкуренции**, обеспечения соблюдения контрактов и честности бизнеса. По этим направлениям рассматриваются ключевые приоритеты структурных реформ, которые имеют решающее значение для создания равных условий для предприятий всех размеров. Данная статья посвящена конкурентной части публикации, но читатели, конечно же, приглашаются познакомиться и с другими аспектами.

Хотя законодательство и политика в области конкуренции не нацелены конкретно на МСП, широкомасштабные и эффективные меры по обеспечению соблюдения законов о конкуренции имеют важное значение для обеспечения равных условий игры, что, в свою очередь, принесет им пользу. Здесь важен “**конкурентный нейтралитет**” – принцип, в соответствии с которым все предприятия, государственные или частные, отечественные или иностранные, имеют дело с одним и тем же набором правил, и когда контакт, владение или участие правительства в деятельности на рынке, фактически или по закону, не предоставляют неправомерное конкурентное преимущество какому-либо действующему или потенциальному участнику рынка.⁷⁶ Из этого естественным образом вытекает необходимость в независимом судье, который честно и беспристрастно применяет “правила игры”, чтобы все участники рынка были уверены, что их усилия конкурировать по достоинству принесут свои плоды, и они



не натолкнуться на частные или государственные ограничения конкуренции.

В отчете отражены выводы о режимах конкурентной политики в шести странах Восточного партнерства ЕС (ВП).⁷⁷ Анализ и рекомендации, основанные на этих выводах, сосредоточены на аспектах режима законодательства о конкуренции, которые обеспечивают нейтральную и эффективную правовую базу, обеспечивая при этом компетентность, объективность и независимость правоохранительного органа при его применении.

Поощрение конкуренции в странах Восточного партнерства, как и во многих других посткоммунистических экономических системах, представляет собой особенно сложную задачу – не только потому, что подавление конкуренции было неотъемлемой частью социалистической системы, но и потому, что промышленные структуры, завещанные центральным планированием странам с переходной экономикой были часто высококонцентрированными. Тем не менее, успешная реформа, ориентированная на конкуренцию, была вознаграждена: там, где реформаторы преуспели в боль-

⁷² Данная статья содержит цитаты из “SME Policy Index: Eastern Partner Countries 2020”, стр. 95-106. Главы по конкуренции были подготовлены в основном автором статьи.

⁷³ Страны восточного партнёрства, оцениваемые в докладе это: Армения, Азербайджан, Беларусь, Грузия, Молдова и Украина.

⁷⁴ Получить доступ к публикации и скачать её можно по ссылке: oe.cd/smepiEaP. Доклад представлен на английском и русском языках. Кроме того, профильная информация по шести странам представлена и на национальных языках этих стран.

⁷⁵ https://ec.europa.eu/growth/smes/business-friendly-environment/small-business-act_en

⁷⁶ Все соответствующие материалы ОЭСР по этой теме см. <http://www.oecd.org/competition/competitive-neutrality.htm>.

⁷⁷ См. FN 2.

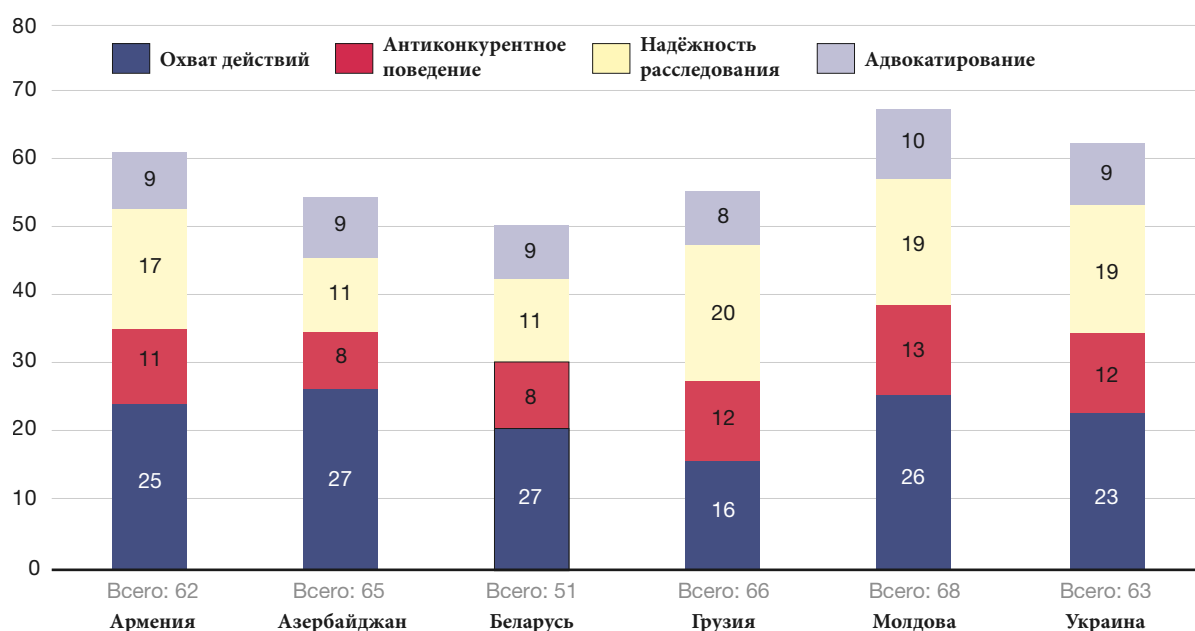
шей мере в стимулировании конкуренции, результаты имели тенденцию к улучшению.⁷⁸ Конкуренция также помогает обеспечить более чистую и справедливую бизнес-среду, в которой успех приходит к тем фирмам, которые в наибольшей степени способны удовлетворять потребности своих клиентов, а не к тем, кто имеет лучшие связи или самые глубокие карманы.⁷⁹

На рисунке показано, что большинство основных компонентов, необходимых для создания режимов функциональной конкуренции, присутствуют во всех шести странах Восточного партнерства.⁸⁰

Помимо Беларуси и Азербайджана, где антимонопольные органы действуют под эгидой местных министерств, антимонопольные органы в правовых системах стран ВП являются формально независимыми институтами. Антимонопольные органы во всех странах ВП проводят конкурентную

оценку законов и нормативных актов, и во всех шести странах учитываются барьеры для доступа МСП при проведении оценок конкуренции. Что касается других мероприятий по пропаганде конкуренции, таких как обучение должностных лиц государственных закупок по вопросам предотвращения и выявления сговора на торгах при проведении процедур государственных закупок, то обучение в настоящее время организовано в трех из шести рассматривавшихся стран: Азербайджане, Грузии и Молдове. Однако фактическая реализация законов о конкуренции остается самой большой проблемой. За исключением Молдовы и Украины, которые демонстрируют значительную деятельность по преследованию картелей и / или контролю над слияниями, реализация законов о конкуренции может быть охарактеризована лишь как недостаточная.

Конкурентная политика: Число принятых критериев



Замечание: Максимальное число принятых критериев - 73. Данные относятся к критериям конкурентной политики, официально включенных в правовые рамки, а не реальных действий по правоприменению исходя из соответствия или количества. Многие также зависят от значимости критериев, которые ещё не были приняты или приняты, что здесь не отражено.

Источник: SME Policy Review 2020, стр. 99.

Это может быть связано с отсутствием необходимых инструментов, нежеланием использовать имеющиеся полномочия, недостаточным финансированием и укомплектованием конкурентных ведомств или политическими факторами.

Таким образом, основное послание доклада, касающееся конкуренции, заключается в том, что для обеспечения спра-

ведливой конкуренции для всех фирм в регионе ВП, и в частности, для МСП, **странам необходимо активизировать свои усилия по правоприменению в области конкуренции**, особенно что касается картелей и контроля над слияниями.

Это отражается и в сделанных в докладе **рекомендациях**:

⁷⁸ См., например, EBRD (2002), "Transition Report: agriculture and rural transition", Economic transition in central and eastern Europe and the CIS, <https://www.ebrd.com/downloads/research/transition/TR02.pdf>; Carlin W., E. (2001), "Competition and Enterprise Performance in Transition Economies: Evidence from a Cross-Country Survey", William Davidson Institute Working Paper 376, <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.270320>; and Vagliasindi, M. (2001), "Politique de la concurrence dans les économies en transition", Revue d'économie financière, Vol. H-S/6, pp 233-272, <http://dx.doi.org/10.3406/ecofi.2001.4560>.

⁷⁹ OECD (2014), Компильция фактических данных о том, как политика конкуренции влияет на макро-экономические результаты, <https://www.oecd.org/daf/competition/2014-competition-factsheet-iv-en.pdf>.

⁸⁰ Критерии оценки конкуренции излагаются в докладе, стр. 96.

- **Картели** являются наиболее четко определёнными и неоспоримо вредными нарушениями законодательства о конкуренции, и они сказываются на каждой из стран. В частности, страны с малой экономикой с ограниченной открытостью для торговли и небольшим числом крупных хозяйствующих субъектов, по-видимому, сталкиваются с еще более высоким риском стать жертвами картелей, чем крупные страны с открытой экономикой (то есть Армения, Азербайджан, Беларусь и Грузия). Это дорого обходится потребителям и налогоплательщикам (цены на товары и услуги выше на 10 - 20%). Поскольку картели часто нацелены на государственные закупки, государственные услуги также обходятся налогоплательщикам гораздо дороже. Хотя программы смягчения наказания могут помочь, они не являются “серебряной пулей” и требуют исходно решительного правоприменения, чтобы вообще быть привлекательными.
- Для улучшения **контроля над слияниями** антимонопольные ведомства должны обеспечить, чтобы все слияния с размерами активов, которые соответствуют юридически установленным порогам, должным образом уведомлялись (т.е. Азербайджан, Грузия и Молдова). Эти слияния должны затем, при необходимости, анализироваться с использованием надежных экономических методов. Ведомства должны рассматривать решение о запрете как реалистичный вариант в случаях, когда проблемы для конкуренции не могут быть надлежащим образом решены с помощью корректирующих мер и обязательств. Если рассматриваются такие меры, то предпочтительным вариантом должны быть структурные меры.⁸¹
- Все антимонопольные органы должны иметь **достаточный инструментарий для расследования и применения санкций**, чтобы обеспечить эффективное правоприменение. Четыре страны - Армения, Азербайджан, Беларусь и Грузия - не имеют эффективных полномочий по проведению внезапных внеплановых проверок, которые по единодушному мнению являются незаменимым инструментом для выявления незаконных картелей и сговора на торгах.⁸² Кроме того, достаточные полномочия для расследования и наложения санкций за неисполнение распоряжений и запросов во всех областях правоприменения являются необходимым инструментом для всех ведомств. Это позволит им основывать свои решения на надежной фактической и экономической основе. Конкурентное и процессуальное законодательство развитых правовых систем могут служить источником вдохновения и использоваться как калька для необходимых изменений.
- Эффективное и беспристрастное правоприменение требует наличия высококвалифицированных сотрудников правоприменительных органов, которые действуют в институциональной среде, обеспечивающей **независи-**

мость от вмешательства государственных или частных заинтересованных сторон и гарантирует отсутствие коррупции. Азербайджану и Беларуси следует рассмотреть вопрос о преобразовании своих антимонопольных органов в независимые от государства учреждения. Независимость также зависит от наличия у антимонопольных органов **достаточных ресурсов**, а также от наличия постоянно действующего органа, принимающего решения, и члены которого назначаются по заслугам. Чтобы привлекать и удерживать высококвалифицированных юристов и экономистов, зарплаты всех агентств должны были бы значительно увеличиться. Несмотря на то, что эффективное обеспечение конкурентной борьбы обходится дорого, ведомства, которые проводили оценку результатов своих действий, обычно могут продемонстрировать, что их расходы были возмещены многократно в форме прямых выгод для потребителей. Следовательно, можно ожидать, что каждый евро, вложенный в ведомство, будет приносить много евро экономии для потребителей каждый год.

- Правительства должны обеспечить, чтобы их антимонопольные органы всегда участвовали в разработке или пересмотре законов и нормативных актов, которые потенциально могут повлиять на конкуренцию в секторе. Ведомствам следует предоставлять достаточно времени для подготовки комментариев. К их рекомендациям следует относиться серьезно, и правительства должны взять на себя обязательство публично объяснять, почему они им не последовали, если так произошло (т. е. Армения, Азербайджан, Беларусь). Инструментарий ОЭСР **по оценке конкуренции**⁸³ предоставляет конкурентным ведомствам и другим принимающим решения органам практическую методологию для выявления и оценки существующих и предлагаемых политических мер, чтобы определить, не будут ли они неоправданно ограничивать конкуренцию. При обнаружении вредного воздействия инструментарий помогает разрабатывать альтернативные способы достижения тех же целей, при этом сводя к минимуму любой ущерб конкуренции.
- В рамках своей деятельности **по адвокатию** и, в частности, в целях борьбы со сговором на торгах при осуществлении государственных закупок, страны ВП должны усиливать (например, Азербайджан, Грузия, Молдова) или инициировать (например, Армения, Беларусь, Украина) мероприятия по информированию и обучению должностных лиц, осуществляющих государственные закупки, с тем, чтобы они могли разрабатывать тендеры, обеспечивающие предотвращение сговора на торгах, и уметь выявлять подозрительные признаки такого сговора. Материалы ОЭСР по борьбе со сговором на торгах в сфере государственных закупок могут служить ценным руководством и являются стандартным инструментом, используемым в рамках правовых систем множества стран по всему миру.

⁸¹ OECD (2011), <https://www.oecd.org/daf/competition/market-studies-and-competition.htm>, <http://www.oecd.org/daf/competition/RemediesinMergerCases2011.pdf>.

⁸² См. также [OECD Recommendations on effective action against hard core cartels](#), с четкой рекомендацией по предоставлению конкурентным ведомствам права на проведение внезапных проверок и по борьбе со сговором при торгах для госзакупок [fighting bid rigging in public procurement](#).

⁸³ См., <http://www.oecd.org/daf/competition/assessment-toolkit.htm>.

В то время как в докладе основное внимание уделяется только экономике шести стран, другие страны с социалистическим наследием могут найти некоторые сходные элементы в их нынешнем положении и пожелать рассмотреть выработанные рекомендации. Шесть исследованных стран, Армения, Азербайджан, Беларусь, Грузия, Молдова и Украина, приложили большие усилия, когда принимали участие

в данном мероприятии и ОЭСР очень благодарна им за такой ответственный подход. Если правила конкуренции применяются, и применяются равномерно, то это имеет большое значение для достижения равных условий для малого и крупного бизнеса, как государственного, так и частного предпринимательства.

Круглые столы ОЭСР по передовой практике конкурентной политики

Резюме заседания Комитета по конкуренции ОЭСР в июне 2020 года



Отдел
ОЭСР
по конкуренции

Три основные темы, которые были рассмотрены на последнем Комитете по конкуренции ОЭСР, могут представлять особый интерес для конкурентных ведомств Восточной Европы и Центральной Азии: криминализация картелей и заговоры с целью мошенничества на торгах, приобретение стартапов доминирующими компаниями-старожилами и конгломератные последствия слияний.

Вопрос конкурентной политики, который встаёт вновь и вновь, заключается в том, достаточно ли для обеспечения сдерживания денежных штрафов в отношении фирм и других юридических лиц. В последние годы более широкое применение (различных) **уголовных санкций** наблюдалось в правовых системах разных стран, в частности в отношении злостных картелей. Несмотря на такое более широкое юридическое признание, приговоры о лишении свободы (и дела, приводящие к фактическому тюремному заключению) остаются довольно ограниченным явлением в большинстве юрисдикций.

Интеграция уголовного правоприменения в гражданский или административный режим часто требует корректировки. Институциональные условия различаются в разных юридических системах, а степень участия конкурентных ведомств в уголовных расследованиях различна. Более того, в некоторых юрисдикциях уголовное правоприменение повышает стандарт доказывания, которому должны соответствовать ведомственные расследования. Программы корпоративного соответствия и программы смягчения наказания могут способствовать выявлению и пресечению преступлений, связанных с картелями, но они также должны быть приведены в соответствие с общеприменимым уголовным законодательством. Уголовное правоприменение также имеет последствия для международного сотрудничества, в частности, для обмена информацией между конкурентными ведомствами.

Опираясь на вдохновляющую справочную записку, подготовленную Секретариатом ОЭСР, и на выступления международных экспертов, круглый стол в Комитете по конкуренции ОЭСР был посвящён уголовному правоприменению в отношении картелей, в том числе в сфере государственных закупок (в случае сговора на торгах). На нём были рассмотрены различные виды уголовных санкций, в частности, в отношении физических лиц. Также изучению подверглись различные подходы к расследованию и судебному преследованию за уголовные преступления, а также роль программ смягчения наказания, законодательства о разоблачителях и программ корпоративного соответствия. В заключение, внимание было уделено тому, как антимонопольные органы со-

трудничают с органами прокуратуры в рамках правовых систем своих стран.

Вопросы о влиянии на конкуренцию в результате **приобретения стартапов** или «начинающих» компаний доминирующими компаниями-старожилами стали ключевой частью дискуссии о том, насколько эффективными являются режимы контроля за слияниями с точки зрения защиты конкуренции в период, когда прибыли начинают возрастать. Для некоторых это является конкретным примером чрезмерно разрешительного антимонопольного правоприменения, в то время как для других это демонстрирует, что у ведомств нет инструментов, необходимых им для защиты конкуренции, особенно в цифровой сфере. А ещё некоторые полагают, что опасения завышены, и любые возможности таких слияний нанести ущерб конкуренции перевешиваются дополнительным стимулом к инновациям, возникающим в связи с перспективой приобретения крупной фирмой.

В ходе этой сессии был обсужден ряд сложных вопросов, в том числе: правильные пороги для слияний, теории ущерба, который может возникнуть, аналитические инструменты, которые следует использовать для их проверки, соответствующие контрфакты, которые следует выявить, и типы эффективности, которая могла бы возникнуть.

Эффекты конгломерата возникают, когда слияние оказывает влияние на конкуренцию, но продукция сливающихся фирм не находится на одном и том же товарном рынке и не является потребляемой или производимой друг для друга.

Слияния, демонстрирующие конгломератные эффекты, приобрели новую значимость в цифровую эпоху, поскольку крупнейшие технологические компании используют приобретения в качестве ключевой части своих стратегий разработок новых изделий, расширения деятельности и найма сотрудников. Операции такого рода, как правило, считаются способствующими конкуренции: они позволяют сочетать дополнительные навыки и активы, улучшать совместимость и способствуют инновациям. Тем не менее, некоторые потенциальные проблемы для конкуренции, связанные с этими слияниями, также могут иметь место. В их числе – потенциальная возможность навязывания покупок в комплекте или в увязке, снижение стимулов к инновации и последствия координационного характера.

Исследование конгломератных последствий может представлять особые трудности, так как определить заранее, когда они могут возникнуть, непросто. Сбор информации, устранение неопределённости в развитии рынка и оценка способов устранения последствий конгломерации являются одними из ключевых проблем, с которыми сталкиваются антимонопольные ведомства в таких делах. На этом заседании были рассмотрены такие вопросы, как: когда последствия конгломерации вредны для конкуренции? Как следует оценивать конгломератные последствия? Нужны ли новые теории ущерба, специфичные для цифровых компаний? Как

ведомства могут преодолеть практические проблемы, связанные с разработкой конгломератных теорий ущерба?

Другими интересными темами, обсуждавшимися Комитетом по конкуренции ОЭСР, были Права на данные о потребителях и Ограничения в сфере бизнеса.

Права на данные о потребителях включают в себя основные права на неприкосновенность частной жизни; требования в отношении согласия потребителей на сбор, хранение и использование данных о них предприятиями и правительствами; и нормативные акты о том, как потребители могут получать доступ, делиться и удалять свои данные. Одним из ключевых компонентов прав на данные о потребителях является переносимость данных, которая облегчает передачу и свободное предоставление информации о потребителях, которая хранится у предприятий, самим потребителям или другим предприятиям или организациям от имени потребителей.

Заседание Комитета по конкуренции ОЭСР было посвящено трем основным вопросам: как предприятия используют данные о потребителях и существуют ли сбои рынка в отношении данных потребителей? Какова роль правоохранительных органов в сфере конкуренции как с точки зрения конфиденциальности как конкурентного фактора качества, так и с точки зрения взаимосвязи между данными о потребителях и рыночной властью? Какова роль адвокатиrowания конкуренции?

Ограничения по линии бизнеса - это антимонопольные средства или нормативные ограничения, которые могут использоваться для ограничения диапазона видов деятельности, которыми может заниматься фирма. Они могут быть структурными в том смысле, что они запрещают фир-

ме заниматься каким-то видом деятельности, как изложено в Рекомендации ОЭСР по структурному разделению. Либо же они могут быть поведенческими, например, ограничивая возможности фирмы допускать дискриминацию в отношении кого-либо из тех, кому осуществляет поставки одно из её подразделений, или ограничивая способность фирмы организовывать свои направления ведения предпринимательской деятельности путем, например, обязательного функционального или правового (бухгалтерского) разделения.

В рамках целевых слушаний Рабочая группа № 2 КК ОЭСР изучила, насколько эффективны были различные виды ограничений в сфере коммунальных услуг, когда они применялись в этой сфере, и сделала попытку разобраться, возникают ли аналогичные проблемы в отношении предпечения, отдаваемого самими себе цифровыми платформами.

И, наконец, специальное заседание было посвящено **Конкурентной политике в период КОВИД-19**. Учитывая воздействие нынешней пандемии на рынки и экономику стран, Комитет по конкуренции ОЭСР призвал антимонопольные ведомства обмениваться опытом в отношении стратегий, разработанных для решения необычных проблем, связанных с чрезвычайной ситуацией в рамках КОВИД-19, с точки зрения правоприменения и адвокатиrowания. Делегаты обсудили, как наилучшим образом обеспечить руководство для бизнеса и как лучше взаимодействовать с правительствами таким образом, чтобы сохранить хорошо функционирующие и конкурентные рынки во время этого кризиса.

[Справочные записки, презентации экспертов и выступления делегаций по каждому из круглых столов можно найти по следующей ссылке:

<http://www.oecd.org/daf/competition/roundtables.htm>]

КОНКУРЕНТНАЯ ПОЛИТИКА В ВОСТОЧНОЙ ЕВРОПЕ

Раздел: Внутри конкурентного ведомства
Анкета агентства

1. УЧРЕЖДЕНИЕ

Совет по Конкуренции Республики Молдова

Председатель

Г-н Марчел РЭДУКАН, Председатель Совета по конкуренции, Председатель Пленума Совета по конкуренции. Начало действия мандата: декабрь 2018 года. Окончание действия мандата декабрь 2023 года.

Члены Правления

Г-н Михаил ЧИБОТАРУ, заместитель председателя Совета по конкуренции, заместитель председателя Пленума Совета по конкуренции. Начало действия мандата: декабрь 2018 года. Окончание действия мандата декабрь 2023 года.

Г-н Ион МАКСИМ, заместитель председателя Совета по конкуренции, вице-президент Пленума Совета по конкуренции. Начало действия мандата: декабрь 2018 года. Окончание действия мандата декабрь 2023 года.

Г-жа Ала Попеску, член Пленума Совета по конкуренции. Начало действия мандата: декабрь 2018 года. Окончание действия мандата декабрь 2023 года.

Г-н Виорел МОШНЕАГА, член Пленума Совета по конкуренции. Начало действия мандата: декабрь 2018 года. Окончание действия мандата декабрь 2023 года.

Руководитель аппарата

Г-н Анатоли Ботнару, Исполнительный руководитель. Начало действия мандата: октябрь 2019 года - неопределенный срок.

Система назначения на должность Председателя и другие ключевые роли

Согласно положениям Закона о конкуренции №. 183/2012 Пленум Совета по конкуренции является коллегиальным органом и состоит из 5 членов, включая Президента, двух Вице-президентов и двух членов, которые одновременно являются Президентом, Вице-президентами и членами Совета по конкуренции. Члены Пленума Совета по конкуренции выполняют функции высокопоставленных государственных служащих и назначаются Парламентом по предложению Спикера Парламента и с одобрения соответствующей парламентской комиссии на пятилетний срок. Спикер парламента также предлагает кандидата в президенты Совета по конкуренции. Каждый член Совета по конкуренции может быть назначен на два последовательных срока.

Исполнительный глава - это высшая государственная функция управления. Согласно положениям Закона №. 158 от 4.07.2008 г. «Об общественных функциях и статусе государственных служащих» набор на эту должность осуществляется посредством открытого конкурса.

Принятие решений по делам о конкуренции

Административные акты Совета по конкуренции принимаются на пленарных заседаниях Совета по конкуренции, которые могут быть обычными или внеочередными. Протоколы заседаний должны быть подписаны Председателем Совета по конкуренции, присутствующими членами и секретарем собрания.

Заседания Совета по конкуренции должны быть совещательными, при присутствии на них не менее 3 членов, из которых один является Президентом или Вице-президентом, и председательствовать на них должен Президент Совета по конкуренции или, в его / ее отсутствие, назначенным вице-президентом.

Административные акты Совета по конкуренции принимаются на Пленуме большинством голосов присутствующих на заседании членов. Каждый участник имеет один голос. В случае равного числа голосов решающим является голос Президента или, в его / ее отсутствие, Вице-президента, который председательствует на Пленуме.

Члены Пленума Совета по конкуренции не вправе воздержаться от голосования. Те участники, которые голосуют против акта, имеют право, чтобы их отдельное решение было записано в протоколе соответствующего заседания.

Решения, распоряжения и предписания Совета по конкуренции вступают в силу в день их принятия, если решение, распоряжение или предписание не предусматривают более поздний срок.

Полномочия ведомства в сфере конкуренции

- Антимонопольное законодательство (соглашения и злоупотребление доминирующим положением)
- Слияния и поглощения
- Адвокатирование конкуренции в других государственных органах
- Исследования рынков
- Государственная помощь

Кроме того, Совет по конкуренции имеет полномочия расследовать следующие нарушения:

- Действия или бездействие властей и органов центрального или местного государственного управления, приводящие к ограничению, предотвращению или искажению конкуренции
- Недобросовестная конкуренция

Соответствующее конкурентное законодательство

Закон о конкуренции обеспечивает правовую основу для защиты конкуренции и устанавливает правила, касающиеся предотвращения и устранения антиконкурентной практики и недобросовестной конкуренции, а также разрешения на проведение экономических концентраций; кроме того, его положения детализируют сферу деятельности и компе-

тенцию Совета по конкуренции и применимые санкции за нарушения законодательства о конкуренции.

Этот закон переносит положения статей 101-106 Договора о функционировании Европейского Союза, Регламента ЕС № 1/2003 и частично Регламента (ЕС) №. 139/2004 о контроле концентраций между предприятиями.

Закон о Государственной помощи № 139/2012 устанавливает правовые рамки для санкционирования, мониторинга и отчетности о государственной помощи, предоставляемой бенефициарам из всех секторов национальной экономики, за исключением сектора сельского хозяйства, для предотвращения конкурентных искажений.

Прочие полномочия

Согласно Закону о рекламе № 1227/1997, Совет по конкуренции наделен следующими полномочиями:

- обеспечение того, чтобы рекламная деятельность проводилась таким образом, который соответствует положениям законодательства, касающегося рекламы;
- требование от рекламодателей прекратить любое поведение, нарушающее законодательство о рекламе;
- предоставление рекомендаций и предложений органам прокуратуры и другим правоохранительным органам в пределах своей компетенции о способах решения выявленных проблем, связанных с рекламой.

Кроме того, Совет по конкуренции имеет право подать иск в суд, в том числе в интересах неопределенного круга потребителей рекламы, в связи с нарушением законодательства о рекламе, совершенного рекламными агентствами, а также об отмене сделок, связанных с ненадлежащей рекламой.

Численность персонала ведомства

С февраля 2019 года Парламент Республики Молдова утвердил новую организационную структуру и предельное штатное расписание Совета по конкуренции.

Согласно новой структуре, Совет по конкуренции имеет административно-исполнительный орган, состоящий из 11 специализированных и семи операционных подразделений, и трех территориальных отделений (работающих в Северном, Южном и Гагаузском регионах). Предельная численность персонала составляет 130 человек.

Структура персонала по функциональным подразделениям (% от общего числа), 2019 год		
Функциональные единицы	Фактическое количество должностей, заполненных на 31.12.2019	Кол-во должностей, предусмотренных орг. структурой
Руководство		
• Пленум Совета по конкуренции	5	5
• Executive Head	1	1
Специальные подразделения, из которых:	57	90
• Отделы конкуренции	26	45

Структура персонала по функциональным подразделениям (% от общего числа), 2019 год		
• Отдел гос. помощи	17	25
• Отдел терр. отделений	9	12
• Юридический отдел	5	8
Операционные подразделения	27	34

Количество сотрудников, работающих по конкуренции		
Обязанности	Кол-во должностей сотрудников, ведущих дела и менеджеров, заполненных на 31.12.2019	Кол-во сотрудников, ведущих дела и менеджеров по организационной структуре
Антимонопольные	10	16
• Противокартельные	5	8
• Злоупотребление доминирующим положением	5	8
Слияния и приобретения	6	8
Исследования рынков	3	9
Адвокаты в иных гос. ведомствах*	9	14
Государственная помощь	17	25
Прочее	16	24
• Действия или бездействие властей и органов центрального или местного управления, приводящие к ограничению, предотвращению или искажению конкуренции	4	6
• Недобросовестная конкуренция	3	6
• Отдел территориальных отделений	9	12
Итого	61	96

* В проведении адвокаты участвуют все сотрудники специализированных отделов по вопросам конкуренции и государственной помощи вместе с Юридическим отделом и Отделом политики, протокола и внешних связей.

Подотчетность

Согласно положениям Закона о конкуренции №. 183/2012 Совет по конкуренции является автономным государственным органом, подотчетным Парламенту, который обеспечивает соблюдение и применение законодательства в области конкуренции, государственной помощи и рекламы в пределах своей компетенции.

Ежегодно Совет по конкуренции готовит отчет о своей деятельности. Отчет Совета по конкуренции утверждается Пленумом конкурса и ежегодно представляется на рассмотрение Парламента Республики Молдова на пленарном заседании до 1 июня, а затем публикуется на официальном веб-сайте ведомства.

Отчет о деятельности должен содержать:

- годовой финансовый отчет и аудиторский отчет;
- изложение деятельности Совета по конкуренции в достижении целей, предусмотренных настоящим законом

и законодательством о государственной помощи и рекламе;

- самые важные приоритеты на следующий год;
- другую информацию, которую Совет по конкуренции считает важной.

Кроме того, согласно положениям Закона о государственной помощи №. 139/2012 Совет по конкуренции готовит ежегодный доклад о предоставленной государственной помощи, который должен ежегодно представляться на рассмотрение пленарного заседания Парламента и Правительству до 1 июня, а затем публиковаться в Официальном Вестнике Республики Молдова.

2. АНТИМОНОПОЛЬНОЕ ПРАВОПРИМЕНЕНИЕ ЗА ПОСЛЕДНИЕ 24 МЕСЯЦА

Картели

Количество дел			
	2018	2019	ВСЕГО
Решения о нарушении	8	2	10
• Со штрафом	8	2	10
• Без штрафа	0	0	0
Решения об отсутствии нарушения	0	0	0
Прочее (конкретно)	12	7	19
• наложение штрафов	0	4	4
• согласие на принятие обязательств	5	0	5
• проведение внезапных проверок и исполнение наказания	5	2	7
• завершение расследований	2	1	3
ВСЕГО	20	9	29

Штрафы

Общая сумма штрафов картеля в 2018 и 2019 годах составила около **1 0,5 млн. леев** (более **0,542 млн. евро** по курсу Национального банка на 31 декабря 2019 года).

- В 2018 году 23 предприятия, участвующие в антиконкурентных картельных соглашениях, были подвергнуты санкциям и были наложены штрафы на сумму свыше **10 млн. леев** (более **0,519 млн. евро** по курсу Национального банка на 31 декабря 2019 года) за нарушение положений, содержащихся в Закон о конкуренции.
- В 2019 году были наложены санкции на 6 предприятий, участвовавших в антиконкурентных картельных соглашениях, и наложены штрафы на общую сумму около **0,432 млн. леев** (более **0,022 млн. евро** по курсу Национального банка на 31 декабря 2019 года) за нарушение положений, содержащихся в Закон о конкуренции.

Заявления о смягчении наказания

В 2018-2019 годах в Совет по конкуренции было подано только одно заявление о смягчении наказания (в 2018 году). Это заявление касалось расследования, которое было инициировано Советом по конкуренции в связи с предполагаемым антиконкурентным сговором в форме сговора на торгах

со стороны предприятий, участвовавших в процедурах реализации государственных закупок.

Важно отметить, что только в 2018 году был принят Закон о внесении изменений и дополнений в Уголовный кодекс, который позволяет представителям предприятий, которые сотрудничают с Советом по конкуренции в рамках политики смягчения наказаний, получать освобождение от уголовного преследования, как это предусмотрено в Законе о конкуренции.

После вступления в силу этих поправок к Уголовному кодексу, который предусматривал уголовную ответственность в случае нарушений, ограничивающих конкуренцию, стало возможным для физических лиц получать освобождение от уголовной ответственности, если они являются представителями предприятий, сотрудничающих с Советом по конкуренции в рамках политики смягчения наказания.

Внезапные/внеплановые проверки

Совет по конкуренции провел 47 внезапных проверок (32 в 2018 году и 15 в 2019 году) по картельным делам.

Важнейшие дела

Пленум Совета по конкуренции принял в 2018–2019 годах 10 решений, касающихся заключения антиконкурентных соглашений, направленных на искажение или ограничение конкуренции при участии в процедурах закупок с помощью сговора на торгах.

Одно из основных завершённых расследований:

Решение Пленума Совета по конкуренции №. DA-42 / 17-48 от 28.06.2018

Ответчики: ООО «БТС ПРО», ООО «МСА ГРУП» и ООО «ЭСЭМПЛА СИСТЕМС»

Краткое описание:

Пленум Совета по конкуренции установил, что ООО «БТС ПРО» и ООО «МСА ГРУП» заключили антиконкурентное соглашение путем участия в сговоре на торгах при участии в процедуре государственных закупок № 239/17 19.06.2017, которая была организована и проведена Национальным управлением по вопросам честности, а также то, что ООО «БТС ПРО», ООО «МСА ГРУП» и ООО «ЭСЭМПЛА СИСТЕМС» заключили антиконкурентное соглашение, приняв участие в сговоре на торгах при участии в процедурах государственных закупок № 17/01728 22.06. 2017 и № 17/01732 от 22.06.2017, которые были организованы и проведены Генеральной прокуратурой.

Совершенное нарушение:

Сговор на торгах был осуществлён путем обмена конфиденциальной коммерческой информацией, а также путем представления прикрывающих заявок при упомянутых тендерах для имитации конкуренции, тем самым нарушая положения п. (1) ст. 5 Закона о конкуренции.

Наложен суммарный штраф:

Общая сумма штрафов, наложенных на ООО «БТС ПРО», ООО «МСА ГРУП» и ООО «ЭСЭМПЛА СИСТЕМС», составила более **5,175 млн. леев** (более **0,264 млн. евро** по курсу Национального банка на 31.12.2019).

Соглашения помимо картельных

В 2018-2019 годах Совет по конкуренции расследовал только картельные соглашения.

Злоупотребления доминирующим положением

Число дел			
	2018	2019	ВСЕГО
Решения о нарушении	3	2	5
• Со штрафами	3	2	5
• Без штрафов	0	0	0
Решение об обязательствах	1	0	1
Решения об отсутствии нарушений	2	3	5
Прочие (а именно)	2	2	4
• наложение штрафов	0	1	1
• прекращение расследования	2	1	3
ВСЕГО	8	7	15

Штрафы

Общая сумма штрафов за злоупотребление доминирующим положением в 2018 и 2019 годах составила около **7,8 млн. леев** (более **0,407 млн. евро** по курсу Национального банка на 31 декабря 2019 года).

- В 2018 году на 3 предприятия были наложены санкции за злоупотребление доминирующим положением, и на предприятия были наложены штрафы на общую сумму более **0,573 млн. леев** (более **0,029 млн. евро** по курсу Национального банка на 31.12.2019). за нарушение положений, содержащихся в Законе о конкуренции.
- В 2019 году 2 предприятия были наказаны за злоупотребление доминирующим положением, и на соответствующие предприятия были наложены штрафы на общую сумму более **7,261 млн. леев** (более **0,377 млн. евро** по курсу Национального банка на 31 декабря 2019 года).

Внезапные проверки

Совет по конкуренции провел только одну внезапную проверку по делу о злоупотреблении доминирующим положением, которое имело место в 2019 году.

Важнейшие дела

Пленум Совета по конкуренции принял в 2018-2019 годах 5 решений, устанавливающих злоупотребление доминирующим положением. Одним из важных дел было в отношении АО «Ară-Canal Chişinău» (относительно предоставления государственных услуг по очистке сточных вод в Кишиневе и Яловенах).

Решение Пленума Совета по конкуренции №. APD-35 / 17-64 от 13.09.2019

Ответчики: АО «Ară-Canal Кишинёв»

Краткое описание:

После расследования, которое длилось 1 год и 10 месяцев, Совет по конкуренции квалифицировал действия муниципального предприятия как злоупотребление доминирующим положением и установил, что АО «Ară-Canal Chişinău» действовало незаконно. Это связано с тем, что АО «Ară-Canal Chisinau» применяло дифференцированные и произвольные коэффициенты для установления дифференцированных та-

рифов или дополнительных платежей. В то же время, АО «Ară-Canal Chisinau» не взимало с большинства хозяйствующих в муниципалитете Кишинева - 95,47% от общего их числа примерно в 23 000 – оплаты по дифференцированным тарифам или дополнительных платежей за превышение сброса сточных вод.

Совершенное нарушение:

Пленум Совета по конкуренции установил, что АО «Ară-Canal Кишинёв» нарушило положения пункта (1) и литеры с) пункта (2) ст. 11 Закона о конкуренции 183/2012 в результате применения произвольно дифференцированных коэффициентов при установлении дифференцированных тарифов и дополнительных платежей за превышение предельно допустимой концентрации в сточных водах, а также в результате отказа при этом от взимания дополнительных платежей в отношении ряда предприятий, действующих в Кишиневе и Яловенах.

Всего наложено штрафов:

За нарушение было наложено штраф в размере **7,19 млн. леев** (более **0,373 млн. евро** по курсу Национального банка на 31.12.2019). Кроме того, Совет по конкуренции обязал АО «Ară - Canal Chisinau» обеспечить недискриминационный и справедливый доступ к коммунальной службе очистки сточных вод.

3. СУДЕБНЫЙ ОБЗОР ЗА ПОСЛЕДНИЕ 24 МЕСЯЦА

Итоги судебного пересмотра Высшим административным судом			
	2018	2019	ВСЕГО
Полностью благоприятное (решение оставлено в силе полностью)	10	5	15
Благоприятное решение кроме штрафов	-	-	-
Частично благоприятное решение	-	2	2
Отрицательное (решение отменено)	6	1	7
ВСЕГО	16	8	24

Итоги судебного пересмотра судами первой инстанции			
	2018	2019	ВСЕГО
Полностью благоприятное (решение оставлено в силе полностью)	22	6	28
Благоприятное решение кроме штрафов	-	-	-
Частично благоприятное решение	-	2	2
Отрицательное (решение отменено)	5	3	8
ВСЕГО	27	11	38

Важнейшие судебные решения

В результате рассмотрения судами дел Совета по конкуренции процент решений вынесенных судами и благоприятных для Совета по конкуренции, составил 81% от завершённых в 2019 году дел числом в 21, и 78% из числа 27 дел завершённых в 2018 году.

Хороший пример того, как суды решают вопросы, связанные с делами по конкуренции, можно видеть на примере дела против «Litarcom», которое касалось участия в сговоре

на торгах в процедурах государственных закупок для приобретения работ по ремонту дорог.

В данном деле Пленум Совета по конкуренции установил, что три предприятия нарушили положения ст. 5 Закона о конкуренции путем заключения антиконкурентного соглашения, которое квалифицируется как злостный картель.

Совет по конкуренции установил, что по инициативе ООО «Litarcom» соответствующие компании участвовали в злостном картеле, осуществляя мошенничество с заявками в рамках процедуры государственных закупок, организованной ГП «Государственная дорожная администрация». Их согласованные действия привели к фальсификации конкуренции во время торгов и вызвали искусственное завышение цен примерно на 27%.

За эти нарушения на хозяйствующих субъектах были наложены штрафы на общую сумму **2,02 млн. леев** (более **0,103 млн. евро** по курсу Национального банка на 31.12.2019). ООО «Литарком» не согласилось с решением Пленума Совета по конкуренции и подало иск в суд на предмет его отмены.

Суд первой инстанции отменил оспариваемое решение. Апелляционный суд в Кишиневе отменил решение первой инстанции и оставил его в силе как в отношении существования самого антиконкурентного действия, так и по индивидуальному распределению санкционных действий.

ООО «Litarcom» обжаловало решение Апелляционного суда в Кишиневе. Верховный суд отклонил апелляцию предприятия, тем самым подтвердив обоснованность и законность решения Пленума Совета по конкуренции, который определил и наказал злостное антиконкурентное соглашение.

4. ОБЗОР СЛИЯНИЙ ЗА ПОСЛЕДНИЕ 24 МЕСЯЦА

Количество дел			
	2018	2019	TOTAL
Неразрешённые заявки на слияние	-	-	-
Слияния, разрешённые с обязательствами	1	0	1
Слияния отозванные сторонами	-	2	2
Слияния, разрешённые без условий	9	16	25
Прочие	5	3	8
ВСЕГО ОСПОРЕННЫХ СЛИЯНИЙ	-	-	-

Важнейшие дела

Уведомления об экономических концентрациях, проводимые «ABI»

Уведомленная сделка по слиянию касалась намерения «ABI» восстановить некоторые специальные права голоса для миноритарных акционеров, которые владели таковыми через «SAB Miller» PLC (далее «SAB») в «Anadolu Efes Biracılık ve malt Sanayii» AŞ (далее «АЕ»), и которые они потеряли в результате операции между «ABI» и «SAB». После завершения слияния, о котором было представлено уведомление, «AG Anadolu Grubbu holding» и «ABI» должны были получить совместный контроль над «АЕ».

Операция, о которой уведомила «ABI», была чрезвычайно сложной, и Совет по конкуренции впервые применил в связи с экономической концентрацией Положение об обязательствах, предложенных предприятиями и одобренное Решением Пленума Совета по конкуренции № 2 от 22.01.2015. Соответствующий рынок, связанный с этой сделкой, был определен как оптовый рынок пива на всей территории Республики Молдова.

Пленум Совета по конкуренции утвердил слияние при условии выполнения обязательств, предложенных «ABI».

5. АДВОКАТИРОВАНИЕ В ТЕЧЕНИЕ ПОСЛЕДНИХ 24 МЕСЯЦЕВ

Основные инициативы

В 2018 и 2019 годах Совет по конкуренции распространял информацию о законах о конкуренции и государственной помощи среди структур центрального и местного государственного управления и в деловой среде в рамках 207 мероприятий (семинаров, конференций, круглых столов, совещаний и т. д.), в которых в общей сложности приняли участие более 2500 человек.

2018 год был также годом, когда отношения сотрудничества между Советом по конкуренции и Национальным антикоррупционным центром были укреплены путем подписания соглашения о сотрудничестве, в рамках которого учреждения стремятся предотвращать коррупцию и бороться с ней и тем самым укреплять государственную честность в сфере конкуренции. Чтобы отметить начало реализации этой инициативы, была организована конференция под названием «Платформа антикоррупционного сотрудничества с частным сектором», в которой приняли участие более 100 человек.

Кроме того, в 2019 году было организовано несколько важных мероприятий: круглый стол, посвященный вопросам применения законодательства о конкуренции и государственных закупках совместно с Национальным агентством по рассмотрению жалоб; семинар-практикум по вопросам конкуренции для судей и работников Совета по конкуренции Республики Молдова; и рабочий семинар TAIEХ Европейской комиссии на тему «Мониторинг и оценка государственной помощи».

Совет по конкуренции также провел информационную кампанию, состоявшую из 16 семинаров с представителями органов местного государственного управления, с целью информирования их о положениях Закона о государственной помощи. Кроме того, на 22 местных и общенациональных телеканалах транслировалось объявление для общественности об окончании срока представления отчетов о предоставленной государственной помощи.

На протяжении 2018-2019 гг. Совет по конкуренции подготовил 226 консультативных заключений для оценки воздействия регулирования на конкурентную среду. 134 из этих мнений Совета содержали предложения и рекомендации о том, как можно обеспечить соблюдение нормативно-правовой базы в области конкуренции, государственной помощи и рекламы с целью обеспечения конкуренции. Основными затронутыми областями были: государственные закупки, страхование, государственно-частное партнерство, рынок

электроэнергии и природного газа, реклама алкогольных напитков, финансовые и банковские услуги, туристические услуги, услуги безопасности, коммунальные услуги водоснабжения и канализации и т. д.

Результаты

Рекомендации Совета по конкуренции привели к существенным улучшениям в применении законодательства о конкуренции с тем, чтобы способствовать предотвращению участия предприятий и местных органов власти в антиконкурентных действиях.

В результате предложений, представленных по *Методологии формирования и применения цен на нефтепродукты*, была обеспечена защита конкуренции путем принятия законодательства, касающегося формирования и применения цен на нефтепродукты. Кроме того, необоснованные ограничения, налагаемые страховщиками (перестраховщиками) на рыночные страховые полисы вследствие несоблюдения требований по коэффициенту платежеспособности, были исключены после того, как Национальная комиссия по финансовым рынкам (далее НКФР) приняла во внимание все возражения, и представленные Советом по конкуренции предложения относительно *проекта решения НКФР о представлении и утверждении актуарных расчетов взносов по обязательному страхованию гражданской ответственности владельцев транспортных средств*.

В результате информационно-пропагандистских мероприятий, проведенных Советом по конкуренции, были улучшены знания представителей органов государственной власти в области мониторинга государственной помощи в соответствии с правилами ЕС. Кроме того, были выявлены новые методы для эффективного использования государственных ресурсов в рамках механизма государственной помощи, что поможет снизить долю государственной помощи в ВВП до 1%, что соответствует средним показателям по Европейскому союзу.

Кроме того, мы хотели бы отметить, что в 2020 году после информационных кампаний, семинаров и конференций, проведенных ведомством, число поставщиков, сообщивших о мерах государственной поддержки, предлагаемых предприятиям, увеличилось в три раза по сравнению с 2015 годом (первый год отчетности о предоставленной государственной помощи, которая была выделена после вступления в силу Закона о государственной помощи № 139/2012).

6. РЫНОЧНЫЕ ИССЛЕДОВАНИЯ ЗА ПОСЛЕДНИЕ 24 МЕСЯЦА

Основные инициативы

Регулярно проводимая оценка конкурентной среды с помощью исследований рынка была одним из приоритетов Совета по конкуренции в 2019 году. Исходя из этого, Совет по конкуренции инициировал следующие 19 исследований рынка, направленных на устранение антиконкурентных барьеров, создаваемых нормативной базой, с тем чтобы обеспечить соблюдение Закона о конкуренции:

- рынок медицинского оборудования
- продажа автомобилей, запчастей и сопутствующих услуг на рынке
- рынок переработки и реализации рыбы, ракообразных, моллюсков и рыбопродуктов
- переработка и реализация зерновых и масличных культур
- рынок транспортных и сопутствующих услуг
- рынок химических веществ
- выявление субъектов, наделенных исключительными правами, и надзор за их деятельностью
- рынок рекламы
- оптовый рынок лекарств
- оптовый и розничный рынок основных нефтепродуктов и сжиженного газа в Республике Молдова
- рынок банковских услуг (кредитные услуги, сбор депозитов, обслуживание текущих счетов)
- рынок импорта, производства и реализации мяса и мясопродуктов
- продажа социально значимых продуктов
- выявление субъектов, наделенных исключительными правами, и мониторинг их деятельности; (SGEI)
- продажа сельскохозяйственной техники, оборудования и сопутствующих услуг
- рынок строительства
- рынок исследований и разработок
- рынок производства и продажи электроэнергии
- рынок переработки агропродовольственных товаров.

На конец 2019 года велась работа по систематизации информации, полученной от опрошенных компаний, в отношении восьми исследований рынка, для девяти исследований рынка были подготовлены информативные отчеты о ходе обследования, и по двум исследованиям рынков были представлены и обсуждены на заседаниях Совета по конкуренции полезные отчеты о проведенных обследованиях.

Внутри совета по конкуренции республики Молдова



Марчела Рэдукана

Председатель Совета по конкуренции

Каковы основные проблемы, с которыми сталкивается ваше ведомство? Каковы ваши приоритеты на ближайшее будущее?

2020 год ознаменовался новым вызовом - пандемией COVID-19, которая затронула экономику и конкурентную политику по всему миру. Этот кризис привел к повышенным требованиям в отношении подотчетности со стороны антимонопольных органов, в частности, в отношении мониторинга цен, но также и применения правил конкуренции, для обеспечения благополучия потребителей и недопущения чрезмерного повышения цен. Полученный опыт выявил ряд законодательных пробелов и ясно показал необходимость пересмотра существующих правил и политики в сфере конкуренции и государственной помощи.

Другим вызовом для нашего ведомства является внесение поправок в Закон о конкуренции. В соответствии с Директивой № 1/2019 Европейского парламента и Совета Европейского Союза, государствам-членам ЕС и ассоциированным странам было поручено внести поправки в законодательство о конкуренции. В этом направлении, мы приступили к реализации совместного проекта со Всемирным банком. Таким образом, был заключён контракт с группой международных экспертов, совместно с которыми мы уже работаем над поправками. Одно можно сказать наверняка: 2020 год будет для нас решающим.

Что касается нашей повседневной деятельности, то приоритетом остается обеспечение того, чтобы наш труд продолжил приносить пользу потребителям и предприятиям, с которыми мы, так или иначе, взаимодействуем. С 2020 годом у нас связаны большие ожидания. Основные наши цели состоят в том, чтобы успешно укрепить команду Совета, привлечь высококвалифицированных кандидатов для работы в нашем ведомстве, эффективно решать стоящие перед нами задачи и в то же время сохранять статус равноудаленности с точки зрения политического воздействия.

В то же время 2020 год является последним годом реализации Национальной программы в области конкуренции и государственной помощи, утвержденной Законом № 169/2017. Мы возлагаем большие надежды на эту программу, которая, чтобы быть эффективной, требует от вовлеченных ведомств ответственного отношения к применению своих полномочий и выполнению своих обязательств. С экономической точки зрения разработка и реализация этого документа проистекают из необходимости открытия отраслей экономики для конкуренции и повышения уровня прозрачности и доступности рынков с целью обеспечения эффективного использова-

ния государственных ресурсов для повышения благосостояния потребителей, что и является основной целью нашего ведомства.

В настоящее время мы работаем над разработкой двух важных для развития ведомства стратегий. Многие зависят от того, как будут обстоять дела с внесением поправок в законодательство в соответствии с Директивой, но наиболее важным является развитие и поддержание активного средне- и долгосрочного диалога с партнерами по развитию и международными организациями.

В дополнение к вышесказанному, в этом году нам было особенно приятно быть впервые выбранным в качестве принимающей организации международного регионального семинара под эгидой Регионального центра по конкуренции в Будапеште, Венгрия (РЦК ОЭСР-ГВХ), который планируется провести в Кишиневе на тему «Оценка поведения по злоупотреблению своим положением со стороны доминирующих игроков».

Мы убеждены, что этот региональный семинар внесет важный вклад в развитие и укрепление существующих отношений, а также в обмене опытом, что особенно существенно во времена пандемии КОВИД-19.

Каковы сильные и слабые стороны вашего ведомства?

Хотя Совет по конкуренции и является относительно молодым органом власти, будучи созданным только в 2007 году, однако благодаря своей работе он смог достичь ощутимых результатов. Мы гордимся тем, что наше законодательство в области конкуренции и государственной помощи, полностью переносят положения наработанного законодательства ЕС в этой области.

Кроме того, нам удалось при поддержке Всемирного банка в 2014 году внедрить информационную систему «Реестр государственной помощи в Молдове» (SIRASM). Этот экспериментальный проект, который был для того периода уникальным в регионе, в настоящее время, с учетом соответствующих изменений и технологических достижений, находится на заключительной стадии модернизации и разработки.

Этот Реестр государственной помощи способствует созданию системы мониторинга государственной помощи, а также созданию необходимых условий для реализации механизма мониторинга воздействия государственной помощи на конкурентную среду.

Нам удалось аналогичным образом сформировать и укрепить нашу репутацию предоставляющего европейский опыт в сфере конкуренции и государственной помощи путем организации региональных семинаров для стран Восточного партнерства, участия в различных международных мероприятиях с презентациями и выступлениями, и посредством консультирования других конкурентных ведомств.

С другой стороны, мы сталкиваемся с отсутствием финансовой независимости в том смысле, что Совет по конкуренции финансируется из государственного бюджета и, сле-

довательно, подвергается ограничениям, установленным в законе о годовом бюджете, когда речь идет об утвержденных бюджетных ассигнованиях.

Другая проблема, с которой мы сталкиваемся, - это текучесть кадров, что приводит к нехватке квалифицированных сотрудников на местах. Во многом это связано с недостатком финансовых средств, что, в свою очередь, делает невозможным адекватное вознаграждение квалифицированных специалистов.

Каков уровень осведомленности о конкуренции в вашей стране? Рассматриваются ли вопросы конкуренции на политическом уровне? Является ли соблюдение правил конкуренции серьезной проблемой для бизнеса?

Одной из основных обязанностей Совета по конкуренции является продвижение культуры конкуренции. Работая в этом направлении на протяжении многих лет мы проводили комплексную кампанию по повышению осведомленности в области конкуренции и государственной помощи, включая дискуссии и дебаты с различными целевыми группами в отношении проблем конкуренции, с которыми они могут столкнуться в тех областях экономики, в которых они действуют. Благодаря этим усилиям нам удалось достигнуть ощутимых результатов. Например, в 2020 году количество поставщиков, сообщивших о мерах поддержки, предоставленных предприятиям, увеличилось примерно в 3 раза по сравнению с 2015 годом (первый отчетный год, после вступления в силу Закона № 139/2012 о государственной помощи), и в 4,43 раза по сравнению с 2018 годом увеличилось число поданных на рассмотрение жалоб

В 2017 году Парламент Республики Молдова утвердил Национальную программу по конкуренции и государственной помощи. Общей целью Программы является создание честной конкурентной среды путем открытия секторов экономики для конкуренции и обеспечения эффективного мониторинга государственной помощи. Все специализированные органы центрального государственного управления, органы местного государственного управления и органы, выполняющие регулирующие и контрольные функции, несут ответственность в пределах своей компетенции за выполнение положений, содержащихся в Программе. Несмотря на то, что мы тесно сотрудничаем с этими органами власти для повышения осведомленности, уровень информированности в области конкуренции остается низким.

Однако самая большая проблема, с которой продолжает сталкиваться Ведомство, заключается в убеждении широкой общественности и, в частности, политиков в том, что наше учреждение является независимым. Относительно этого вопроса, по моему убеждению, был достигнут серьезный прогресс. В частности, мы установили прекрасное сотрудничество с Парламентской комиссией по экономике, бюджету и финансам, перед которой мы отчитываемся. Эта комиссия, является одной из самых важных парламентских комиссий, которая неоднократно оказывала нам поддержку в трудные времена. Мы сумели успешно взаимодействовать, нам удалось предоставить всю необходимую информацию в соответствии с законодательством; кроме того, мы сотрудничали в правовой сфере, и мы будем продолжать делать это в целях развития законодательной базы.

Если бы вы могли внести одно существенное изменение в ваш национальный закон о конкуренции завтра, что бы это было?

Задача номер один для нас в этом году состоит в том, чтобы внести поправки в Закон о конкуренции в соответствии с положениями Директивы № 1 / 2019. Это обеспечит большую автономию Совета по конкуренции, расширение прав Совета и введение более широких полномочий, что позволит ведомству более эффективно расследовать сложные дела. Когда я говорю о более широких правах, я имею в виду возможность сбора доказательств в рамках специального режима, наличие достаточных полномочий и различных инструментов для расследования и доказывания любых нарушений конкуренции. Что касается достаточных полномочий, они должны быть адекватными для решения задач правоприменения в цифровой среде.

Считаете ли вы, что международное и региональное сотрудничество полезно? Это работает хорошо?

В эпоху быстро прогрессирующей глобализации сотрудничество между Советом по конкуренции и международными органами имеет первостепенное значение. Незаконная практика и проблемы с конкуренцией существуют во всех государствах, поэтому обмен опытом, общение, совместное участие в проектах, развитие и диверсификация международных отношений имеют важное значение для достижения целей повышения рыночной привлекательности, инвестиций, инноваций и укрепления экономической конкурентоспособности.

Важность и полезность международного сотрудничества между ведомствами особенно очевидна, когда речь заходит о цифровой экономике, которая привела к созданию новых бизнес-моделей, новых правил и нового поведения экономических субъектов. Конкуренция является одним из неотъемлемых аспектов цифровой экономики постольку, поскольку фирмы часто действуют за пределами национальных юрисдикций, а соответствующим рынком может быть весь земной шар. Таким образом, расследования, проводимые антимонопольными органами, также становятся транснациональными, и их надлежащее выполнение может быть обеспечено только путем тесного сотрудничества.

Каково ваше мнение о Региональном центре ОЭСР-ГВХ по конкуренции? У вас есть предложения по улучшению?

Региональный центр по конкуренции в Будапеште играет важную роль в формировании политики в области конкуренции, а также в укреплении институционального потенциала ведомств-бенефициаров. На протяжении всего периода своего существования РКЦ ОЭСР-ГВХ удавалось делать всё более значительную свою роль как распространителя последних тенденций и методов в этой области, а также в качестве стабильной платформы обмена опытом и установления отношений сотрудничества между участвующими конкурентными ведомствами.

Благодаря поддержке, оказавшейся Центром, ведомства стран-бенефициаров могли не только пользоваться уникальным опытом экспертов и передовой международной практикой в области конкурентной политики и адвокати-

рования, но и смогли найти им успешное применение в своей работе.

Мы хотели бы особо отметить весьма эффективный способ организации и структурирования рабочих совещаний с использованием комбинации теоретических и практических групп, а также представления примеров дел из практики ведомств-бенефициаров.

Кроме того, Центр играет важную роль в обеспечении непрерывности профессионального развития путем размещения на своем веб-сайте информационных материалов, которые являются одним из основных источников информации и обучения для сотрудников Совета по конкуренции.

В целях дальнейшего совершенствования методов распространения предоставляемого Центром высококачественного обучения, мы предлагаем внедрить видео запись семинаров и / или их онлайн-трансляцию. Это дало бы возможность значительно увеличить число людей, которые смогут пользоваться учебными тренингами Центра. Это предложение связано с проблемой текучести кадров, с которой сталкивается большинство конкурентных ведомств. Такого рода

расширенный доступ к презентациям и объяснениям экспертов по различным аспектам конкурентной тематики будет обеспечивать непрерывность профессиональной подготовки сотрудников и весомо способствовать достижению ощутимых результатов с точки зрения повышения качества и эффективности расследований.

В заключение я хотел бы отметить те проблемы, с которыми сталкиваются все антимонопольные ведомства в результате пандемии КОВИД-19. Наши ведомства были вынуждены не только по новому оценить свою деятельность и методы ведения расследований, но и были обязаны рассмотреть существующие формы двустороннего и многостороннего сотрудничества на международном уровне. В то же время эта пандемия укрепила наши совместные усилия в эффективном преодолении возникших чрезвычайных проблем и обстоятельств. В этом смысле мы убеждены, что этот уникальный совместный опыт послужит дальнейшему укреплению и углублению существующих отношений между нашими институтами.

Обзор литературы



Pedro Caro de Sousa
OECD Competition Expert

В этом «Дайджесте литературы», подготовленном для бюллетеня РЦК за май 2020 года рассматриваются статьи о роли законодательства в области конкуренции в преодолении кризиса «Ковид-19». В этих материалах обсуждается, среди прочего, как обеспечить, чтобы реакция на кризис сохранила конкурентный нейтралитет, который является объектом нашего сегодняшнего рассмотрения.

Более подробные обзоры статей, обсуждаемых ниже - вместе с обзорами других научных работ - можно найти на сайте www.antitrustdigest.net.

Фредерик Женни «Экономическая устойчивость, глобализация и управление рынком: перед лицом испытания Ковид-19»

В этом документе, подготовленном председателем Комитета по конкуренции ОЭСР, рассматриваются последствия этой пандемии для экономической архитектуры, лежащей в основе глобализации.

С точки зрения конкуренции, основной проблемой, с которой придется столкнуться в краткосрочной перспективе, является вызванное кризисом жестокое разрушение в цепочках создания стоимости, что приводит к недостаточному производству или трудностям в распределении продукции. В таких обстоятельствах сотрудничество между поставщиками (и / или государственное вмешательство) может быть необходимо для обеспечения адекватных поставок основных товаров и услуг. Во-вторых, потребители должны быть защищены от злоупотреблений, приводящих к взвинчиванию цен на товары в дефиците или пользующиеся высоким спросом. Это требует от антимонопольных органов более разборчивого и детального подхода к сотрудничеству между конкурентами и сосредоточения внимания на злоупотреблениях рыночной властью.

В среднесрочной перспективе наша экономика будет в депрессии, и большое количество фирм окажется на грани банкротства либо из-за прямого значительного ущерба, нанесенного эпидемией Ковид-19, либо из-за сбоев в их цепочках поставок, роста безработицы и сокращения спроса. Потребуются огромные суммы государственной помощи, налоговые вычеты или отсрочки и различные виды субсидий или даже национализация целых секторов экономики. Такая стратегическая реакция создаст напряженность меж-

ду необходимостью предотвратить банкротство большого числа фирм в краткосрочной перспективе и ролью закона о конкуренции в обеспечении того, чтобы распределение ресурсов направлял конкурентный процесс для максимизации благосостояния потребителей на конкурентных рынках в той же краткосрочной перспективе.

Автор приходит к выводу, что в этих условиях поощрение конкуренции может не быть столь же важной экономической проблемой, как это было в течение первых двух десятилетий нынешнего века. По крайней мере, вполне вероятно, что антимонопольным органам придется оценивать процесс конкуренции на более долгосрочной основе и в динамике, чем они это делали до сих пор, и адаптировать свою логику восприятия в отношении государственной помощи, кризисных картелей или слияний в условиях экономической ситуации дисбаланса, вызванного внешним шоком для всей экономической системы.

Франсиско Коста-Кабрал, Ли Ханчер, Джорджио Монти и Александр Руис Феасс 'Конкурентное право ЕС и Ковид-19'

В этом материале, представленном сотрудниками отдела по вопросам конкуренции Тилбургского университета, рассматривается вопрос о том, как пандемия Ковид-19 может повлиять на правоприменение ЕС в области конкуренции.

Авторы рекомендуют антимонопольным органам следить за завышенными ценами и ценовой дискриминацией и при необходимости применять временные меры. В то время как сговор должен оставаться приоритетом правоприменения, авторы предлагают принять процедурный путь для рассмотрения соглашений, которые могут соответствовать общественным интересам. Что касается контроля за слияниями, то уместно строгое толкование Комиссией защиты на основе несостоятельности фирмы, хотя в этот период может быть оправдано более скептическое отношение к слияниям. Адвокатирование будет играть ключевую роль: конкурентные ведомства могут как указывать на существующие правила, ограничивающие конкуренцию, так и следить за предлагаемым законодательством для чрезвычайных ситуаций, которое может нанести вред конкуренции без веских причин.

В частности, что касается государственной помощи, авторы признают, что времена сейчас не являются нормальными, но все же приводят доводы в пользу применения существующих инструментов и принципов, насколько это возможно, в сочетании со скептическим подходом к утверждениям о том, что слияния необходимы для того, чтобы удерживать компании на плаву. Хотя такой подход в принципе необходимо поддерживать тем не менее масштабы кризиса и политические императивы по защите занятости могут затруднить его реализацию на практике.

Хорхе Падилья и Николас Пети на тему 'Политика конкуренции и возможности Ковид-19 (2020) Конкуренция 2 1

Во многих странах мира для сохранения компаний и рабочих мест в экономику были привнесены огромные объемы государственной помощи. В то время как такие политические меры заслуживают похвалы за заботу о защите рабочих мест, в результате такого вмешательства может быть уменьшен проконкурентный «очищающий эффект» от спадов. Спад облегчает выход зомби-фирм, которые лишают более эффективных конкурентов возможностей роста и задерживают распространение технологических инноваций.

Авторы утверждают, что нынешний спад может предотвратить возможность для роста и возрождения экономики ЕС, которая долгое время находилась в плену цикла низкой производительности, низкого экономического динамизма и заметного отсутствия создания супер успешных фирм. Законодательство о конкуренции и государство могут сыграть в этом свою роль, помогая неэффективным фирмам уходить с рынка, позволяя им объединяться с более эффективными фирмами и отказывая неэффективным фирмам в получении государственной помощи, если это препятствует эффективной реорганизации или ликвидации в отрасли.

С этой точки зрения, общегосударственные меры помощи могут быть слишком мягкими и спасать зомби-компа-

нии с проблемами, которые существовали ещё до кризиса, вызванного Ковид-19. В то же время усиливающийся скептицизм конкурентных ведомств относительно проконкурентных последствий слияний может стать фактором торможения перестройки отдельных секторов экономики. Обеспокоенность по поводу недостаточно жесткой политики при контроле слияний может быть смягчена введением такой оценки конкуренции, которая проводит различие между приобретениями фирмами передового рубежа и технологическими отстающими. Получение прошлых или текущих субсидий, а также государственное участие в собственности, должны при конкурентных оценках слияний считаться фактором отрицательным.

Эта важная статья выдвигает ряд спорных идей. Хотя зомби-фирмам важно уходить с рынка во время экономического спада, и применять государственную помощь и контроль за слияниями надо соответственно, тем не менее, Ковид-19 явился жестоким экзогенным шоком, который приведет к уходу с рынка любых компаний, не обладающих достаточными денежными резервами, чтобы пережить неожиданное схлопывание экономики. Учитывая это, риск экономического шока, массовой несостоятельности и безработицы, а также долгосрочного экономического гистерезиса на практике может оказаться существеннее всех других соображений, включая и те, которые связаны с повышением производительности в длительной перспективе и защитой конкурентного нейтралитета.

Это было просто волшебство

Письмо Андреи Далмай

Дорогая Андреа,

Когда человек страстно работает на РЦК ОЭСР-ГВХ более восьми лет, то появляется ощущение, что ты кто-то, **кто хочет жить вечно**. И в самом деле, мы уже так привыкли видеть, как ты с улыбкой идеально управляешься с семинарами РЦК как подлинная **смертоносная королева**! И к концу каждого Семинара мы часто чувствовали, что **мы - чемпионы** и в твоём лице у нас был **кто-то кого любить**. Но всё же в какой-то моменты, видимо, ты сказала: **“Я хочу стать свободной”** и покинула ГВХ.

Нам действительно очень грустно, дорогая наша Андреа. Да, **представление должно продолжаться** и будет продолжаться без тебя. Ты знаешь: каждый из нас реагирует по-разному. Для кого-то всё кончается быстро, **другой уходит в историю** медленно и неспеша. Мы не только будем ощущать себя **под давлением** без твоей безупречной поддержки, но в первую очередь нам будет не хватать человека, с которым мы делили **одно видение**.

В любом случае, мы не хотим грустить. Ты знаешь, что **друзья останутся друзьями** до самого конца и тебе всегда будут рады на наших Семинарах и в ОЭСР.

Дорогая Андреа, **we will rock you/мы тебя потрясём**, (ой, то есть), будем по тебе скучать!!!

Обнимаем,

Габриэлла, Орсолия, Тарас, Сабине и Ренато

(Синим – цитаты из песен группы Queen – примечание переводчика)



Контактная информация

Региональный Центр по Конкуренции ОЭСР-ГВХ в Будапеште (Венгрия)
Венгерское Конкурентное Ведомство (ГВХ)
OECD-GVH Regional Centre for Competition in Budapest (Hungary)
Gazdasági Versenyhivatal (GVH)
Alkotmány u. 5.
H-1054 Budapest
Hungary



Ренато Ферранди
*Старший эксперт по конкуренции,
ОЭСР*

Renato Ferrandi
*Senior Competition Expert, OECD
renato.ferrandi@oecd.org*



Габриэлла Сцилади
*Глава отдела,
Международный отдел, ГВХ*

Gabriella Szilágyi
*Head of Section,
International Section, GVH
szilagyi.Gabriella@gvh.hu*



Милан Банхеди
*координатор ОЭСР-ГВХ,
Международный отдел, ГВХ*

Milán Bánhegyi
*OECD-GVH Coordinator,
International Section, GVH
Banhegyi.milan@gvh.hu*



Оршо́я Хладони
помощник, Международный отдел, ГВХ

Orsolya Hladony
*Assistant, International Section, GVH
Hladony.orsolya@gvh.hu*



Перевод на русский и английский
Тарас Кобушко