

ОЭСР – ГВХ РЦК

Информационный Бюллетень

Выпуск №6, январь 2016 года

Оглавление

Предисловие	2
Описание мероприятий в июле – декабре 2015 года	3
Заседания Комитета ОЭСР по конкуренции, 26 - 28 октября 2015 года.....	6
Глобальный форум ОЭСР по конкуренции, 29 - 30 октября 2015 года	7
Программа РЦК на 2016 год	10
Антимонопольные ведомства Северной Европы и сотрудничество	12
Софийский форум по конкуренции – реакция на потребность в более тесном сотрудничестве между антимонопольными органами стран Балканского региона.....	14
Важнейшая роль антимонопольных органов в восстановлении экономики.....	18
ВСЕМУ УЧИТ ОПЫТ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ РЕШЕНИЙ О ПРАВОПРИМЕНЕНИИ С ПОМОЩЬЮ ПОСЛЕДУЮЩИХ ОЦЕНОК.....	26
Новые инструменты, предусмотренные в венгерском «Законе о конкуренции»: предупреждение.....	30
Система параллельных контрактов как средство вытеснения конкурентов с рынка Дело, связанное с венгерским рынком пива, поставляемого в отели, бары и рестораны.....	33
ФАС России получает функции по тарифному регулированию	38
Реестр государственной помощи Республики Молдова.....	40

Предисловие

Уважаемые читатели,

В этом выпуске бюллетеня мы пытаемся заинтересовать Вас более широким кругом тем. Он вполне впечатляюще отражает многие из тем, которыми в настоящее время занимаются конкурентные ведомства.

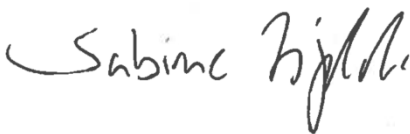
Однако, то, что я бы рекомендовала в качестве приоритетного чтения, это наша новая программа семинаров на 2016 год. Команда РЦК рассчитывает провести много интересных мероприятий в следующем году. Новым элементом нашей повестки дня является тренинг в марте, который будет проводиться специально для молодых сотрудников конкурентных ведомств. Это напрямую отражает одно из предположений, которое было сделано во время нашей встречи с руководителями ведомств. Другие семинары будут носить более продвинутый характер, как, скажем, семинар по обмену информацией или мероприятие секторального типа в отношении правил конкуренции и финансового сектора. Пожалуйста, убедитесь, что Вы отметите себе даты тех мероприятий, которые представляют интерес для Вас. Приглашения будут своевременно разосланы каждому из ведомств-бенефициаров.

Один из постоянных тем в нашем Бюллетене являются предложения Вам сообщений о том, как объяснить, почему конкурентные ведомства играют важную роль, а также, как оценить работу Вашего ведомства. Две статьи из ОЭСР должны обеспечить Вам вдохновляющие соображения на эту тему. Еще одна обширная проблематика, которая может представлять интерес для бенефициаров РЦК, это международное сотрудничество. Финляндия предоставила нам информацию о типологии Скандинавских Конкурентных Ведомств, а Болгария представляет региональную инициативу "Софийский Конкурентный Форум", членами которого являются многие из Вас.

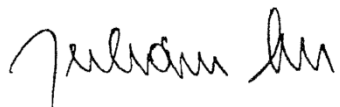
Наши прочие статьи охватывают широкий спектр тем: Молдова сообщает о введении реестра государственной помощи. В Венгрии была принята поправка к закону о конкуренции и введены специальные правила для штрафования малых и средних компаний. В России также были внесены изменения в законодательство. ФАС России была уполномочена осуществлять функции регулирования тарифов, продолжая в то же время активно проводить открытие для конкуренции максимально возможного числа рынков. Венгрия описывает свой опыт в отношении сети параллельных контрактов в пивной отрасли, явление, с которым можно столкнуться и во многих других странах.

Вы также найдете резюме заседаний Комитета по конкуренции ОЭСР и Глобального форума по конкуренции в октябре 2015 года со ссылками на все документы, которые могут оказаться Вам интересными. Используйте их, чтобы извлечь выгоду из работы и опыта Ваших коллег из конкурентных ведомств других стран и из материалов, подготавливаемых ОЭСР.

Мы будем рады получить ваши комментарии и материалы! Свяжитесь , пожалуйста, с Сабине Цигельски (ОЭСР – sabine.zigelski@oecd.org) и Андреа Далмай (РЦК - dalmay.andrea@gvh.hu).



Сабине Цигелски
ОЭСР



Миклош Юхас
Президент ГВХ

Описание мероприятий в июле – декабре 2015 года

Сентябрь 22 - 24

Выездной семинар в Грузии – Доказательства в делах по картелям

Доступность и качество доказательств, которые будут использоваться в делах против картелей, являются решающими факторами для успешного возбуждения расследования картеля и его завершения. На данном семинаре мы подробно рассмотрели прямые и косвенные свидетельства, которые будут использоваться в делах против картелей и способы их получения. Темы, которые обсуждались, включали систему смягчения наказания, инструментарий отбора, неожиданные проверки и интервью. Семинар позволил ознакомиться с наилучшей практикой стран ОЭСР, имеющих большой опыт использования таких инструментов (подготовка, проведение и оценка) и предоставили участникам возможность применить приобретённые знания в упражнении по гипотетическому делу.



Октябрь 20 - 22

Актуальные проблемы экономических аспектов конкуренции

На данном семинаре мы представили экономические методы, которые могут быть полезны для конкурентных ведомств при оценке слияний и обвинений в антиконкурентном поведении. На семинаре были рассмотрены такие понятия, как в SSNIP-тест, уровень перехода и индекс UPP (повышательное ценовое давление) в делах по слияниям. В делах по злоупотреблению доминирующим положением может часто требоваться определить правильное состояние «без вмешательства» и провести тест на «столь же эффективного конкурента». С помощью опытных практиков из стран ОЭСР мы сделали эти экономические методы доступными для участников, а также рассказали о требованиях в отношении данных, времени и ресурсов, стандартов минимальных и наилучшей практики по экономическим доказательствам и об опыте участников в этой области. Важной темой также был "перевод" экономических результатов на язык, понятный для юристов и судей. Практические упражнения и примеры позволили участникам применить теорию и начать лучше понимать всё это.



Ноябрь 19 – 21

Семинар по европейскому конкурентному праву для национальных судей

Семинар для опытных сотрудников был посвящён последним изменениям в конкурентном праве ЕС. Были представлены и обсуждены наиболее существенные новые моменты в применении Статей 101/102 ДФЕС, с особым акцентом на то, как эти дела влияют на частные иски, рассматриваемые национальными судьями с точки зрения объема правовых норм, той аргументации, которую стороны вероятно будут использовать, а также экономических и других доказательств, которые будут необходимы для подтверждения исков.



Декабрь 8 - 10

Проблематика конкуренции на рынках телекоммуникации и электронной связи

Данное мероприятие с отраслевой нацеленностью дало участникам возможность получить более глубокое понимание ситуации в секторе телекоммуникаций и электронной связи, а также обменяться собственным опытом. Темы, которые обсуждались, охватывали роль конкуренции в отрасли и взаимодействие между конкуренцией и регулированием. Мы также обсуждали определение рынка и антимонопольные проблемы, характерные для данной отрасли, такие как продажа в комплекте и перераспределение прибыли. Кроме того, были затронуты слияния между операторами мобильной связи (ОМС) и та роль, которую играют операторы мобильных виртуальных сетей (ОМВС). Специалисты конкурентных ведомств стран ОЭСР сделали презентации по этим темам и приняли участие в обсуждении примеров соответствующих дел из стран-участниц.



Заседания Комитета ОЭСР по конкуренции, 26 - 28 октября 2015 года

Слушания по «подрывным» инновациям в финансовом секторе¹

В процессе этих слушаний, Рабочая группа № 2 обсудила инновации в финансовом секторе, секторе, который был объектом многих нововведений за последние годы. Участники слушаний сделали оценку влияния отдельных значительных инноваций на потребителей, обсудили, как должны быть изменены существующие правила, с тем, чтобы обеспечить внедрение новых бизнес-моделей и технологий, и рассмотрели, как эти проблемы решались в последние годы в рамках правовых систем разных стран. Обсуждение было сосредоточено на равноправном взаимном предоставлении займов (без использования стандартных финансовых посредников) - равный-равному; прямом финансировании физическими лицами; электронных деньгах; механизмах оплаты (например, мобильный телефон, кошельки), включая оплату одного физ. лица другому (тем самым включая и прямой обмен валюты).

Круглый стол на тему картелей в отношении промежуточных товаров²

Круглый стол в Рабочей группе № 3 обсуждал "Картели в отношении промежуточных товаров", то есть, товаров, используемых в качестве полуфабрикатов

или обработанного сырья при производстве промышленных товаров для конечных потребителей. Таковые могут быть найдены во всех странах и в широком диапазоне секторов. Круглый стол провёл изучение различий между картелями в отношении промежуточных товаров и картелями в отношении товаров конечного потребления. Особое внимание при обсуждении было обращено на правовые и юрисдикционные требования различных стран для возможного принятия правоохранных мер, факторов, которые надлежит рассмотреть для принятия решения о проведении таких действий, и как надлежит определять любые последующие санкции, в том числе, считать ли санкции, введенные другими странами в рамках их юрисдикции при определении надлежащих размеров санкций.

Слушания по Соглашениям о паритете по комплексным группам (Across Platform Parity Agreements)³

Комитет по конкуренции провел Слушания по Соглашениям о паритете по комплексным группам (СПКГ). Эти соглашения, заключаемые поставщиками и розничными торговыми компаниями, которые устанавливают пропорциональную взаимосвязь между ценами на конкурирующие продукты, или между ценами, которые устанавливают конкурирующие розничные фирмы. Эти соглашения представляют собой особый вид соглашений по ценам. Такие ценовые соглашения включают широкий спектр

¹ <http://www.oecd.org/daf/competition/competition-and-disruptive-innovation-financial-markets.htm>

² <http://www.oecd.org/daf/competition/cartels-involving-intermediate-goods.htm>

³ <http://www.oecd.org/daf/competition/competition-on-cross-platform-parity.htm>

договорных условий, в результате которых цена продавца соотносится/увязывается с другой ценой - в том числе ценой, установленной другими продавцами для того же или аналогичного конкурирующего товара(ов); или с ценами, установленными каким-либо продавцом для иных покупателей в отношении того же товара. СПКГ характеризуются двумя элементами: (I) вертикальным элементом, поскольку они охватывают фирмы на различных уровнях в производственно-сбытовой цепочке, и (II) горизонтальным элементом, потому что они увязывают цены конкурирующих товаров и/или конкурирующих розничных торговцев. На Слушаниях был обсуждён ряд

вопросов, в том числе, (i) как определить те ключевые проблемы для конкуренции, которые могут порождать такие соглашения, как и те преимущества, которые эти соглашения могут давать потребителям; (ii) как понять, в какой степени эти опасения действительно оправдываются, а преимущества действительно достаются потребителям; а также (iii) как установить, каким образом эти положительные и отрицательные для конкуренции последствия могут варьироваться в зависимости от конкретных особенностей заключаемых соглашений такого рода.

Глобальный форум ОЭСР по конкуренции, 29 - 30 октября 2015 года

Убивает ли конкуренция рабочие места или создаёт их? Обсуждение взаимосвязей и причинно-следственных связей между конкуренцией и занятостью⁴

На данном заседании Глобального форума по конкуренции обсуждалась политика, способствующая конкуренции, которая может содействовать созданию рабочих мест, а также может ли конкуренция уничтожать рабочие места. В экономике многих стран, как развивающихся, так и развитых, часто бывает, что открытие секторов экономики, которые до сих пор были защищены от конкуренции, воспринимается как угроза для существующих рабочих мест. Во времена экономического спада типичной реакцией политика может быть укрепление старых и

возведение новых нормативных или политических барьеров для конкуренции в попытке сохранения рабочих мест. Так может происходить при оценке слияний, когда регулятором конкуренции могут быть продиктованы меры по сохранению занятости. Тем не менее, в долгосрочной перспективе такие барьеры могут предотвращать создание новых рабочих мест. Данный Круглый стол исследовал природу этих взаимосвязей.

⁴<http://www.oecd.org/competition/globalforum/links-drivers-competition-employment.htm>

Экспертная оценка законодательства и политики конкуренции Казахстана⁵

ГФК организовал экспертную оценку состояния конкурентной политики и законодательства в Казахстане и обсудил рекомендации, направленные на улучшение правоприменительной практики в сфере конкуренции, а также структуры и эффективности институтов конкуренции в стране.

Обсуждение на Круглом столе проблематики подрывных инноваций и обеспечение применения законодательства по конкуренции⁶

Термин «подрывные инновации» взят из деловой литературы, относящейся к ситуациям, при которых новый конкурент приносит радикальные изменения в существующей отрасли, запуская новый товар или услугу, часто с какими-то принципиально новыми функциями или на основе использования совершенно иной бизнес-модели. На данном заседании рассматривались вопросы, которые подрывные инновации ставят для обеспечения применения конкурентного законодательства, например, при рассмотрении слияний между такими потрясающими основы новаторами и «старожилами» рынка или при поведении старожилов, направленном на лишение этих новаторов доступа на рынок. В центре внимания были, главным образом, проблемы, с которыми сталкиваются конкурентные правоохранительные органы

⁵ <http://www.oecd.org/daf/competition/countryreviews/competitionpolicyframeworks.htm>

⁶ <http://www.oecd.org/competition/globalforum/disruptive-innovations-competition-law-enforcement.htm>

при контроле над слияниями, но также были затронуты и вопросы, связанные с поведением на лишение доступа.

Серийные нарушители: Почему некоторые отрасли кажутся склонными к хроническому сговору⁷

Этому вопросу был посвящён полный день заседания круглого стола, во время которого рассматривались некоторые отрасли, для которых характерен хронический сговор, и то, в какой степени уровень рецидива различается по разным отраслям. Отрасли, которые обсуждали участники, включали следующие: химические вещества; строительные услуги, в том числе по тендерам государственных закупок; цемент и бетон; и продукты питания. Экономическая теория разработала устоявшиеся рекомендации в отношении факторов, которые считаются способствующими сговору, и, следовательно, могли бы помочь объяснить хронический сговор. Эти факторы включают в себя высокую концентрацию на рынке, высокие барьеры для входа, высокий коэффициент постоянных затрат на переменные затраты, прозрачность рынка и частые взаимные контакты между конкурентами, которые облегчают обмен информацией. Повторяющийся сговор среди тех же компаний может также иметь и другие объяснения, такие как комплексное взаимодействие между факторами, специфичными для фирм и факторами, связанными с особенностями отраслей. Например, могут быть последствия, которые проистекают одно из другого, когда картель уже сформировался (возможно, в силу особенностей отрасли),

⁷ <http://www.oecd.org/competition/globalforum/competition-industries-endemic-collusion.htm>

сговор становится в этой отрасли более принятым, так что возрастает вероятность нового возникновения картелей, даже после того, как были предприняты антимонопольные действия.

Новый материал по результатам работы ОЭСР - Инструментарий Том 3⁸

Инструментарий ОЭСР по Оценке Конкуренции был представлен в предыдущих бюллетенях.

Том 1 Инструментария,- Принципы оценки конкуренции, приводит примеры преимуществ конкуренции, содержит введение в Контрольный список конкуренции и демонстрирует для правительств возможные пути оценки последствий своих стратегий для конкуренции. Он носит достаточно общий характер, и разъясняет необходимость оценки конкуренции для политиков и неспециалистов в области конкуренции. В нём содержатся пояснительные материалы и разъяснения для конкурентных ведомств, ведущих пропагандистско-информационную работу в отношении их усилий по оценке конкуренции. Данный том дополняет Том 2, - Руководство по оценке конкуренции, которое содержит подробное методическое руководство по ключевым вопросам, которые бывает необходимо рассмотреть при проведении оценки конкуренции, а также в нём представлены примеры нескольких оценок конкуренции. Это поможет регуляторам включать оценку конкуренции в свою деятельность и обнаруживать потенциальные барьеры для конкуренции при разработке или пересмотре законов.

Оба тома выйдут в обновленной версии позднее в этом году. Они оба доступны на русском и на многих других языках.

Новый Том 3 Инструментария, - Операционное руководство по оценке конкуренции, содержит чисто практическое руководство и пошаговое руководство для проведения оценки конкуренции. В качестве первого шага предлагается руководство по выбору отрасли для оценки, картографированию законодательства и определению ключевых направлений политики. Шаг 2 более подробно описывает процесс отбора. В рамках шага 3 направления политики, которые были определены как нуждающиеся в более внимательном рассмотрении, должны быть полностью поняты, включая сопровождающие их рыночные условия, нормативно-правовая среда и изменения рыночных условий с течением времени. Описываются различные варианты разработки альтернативных вариантов, таких как международные сопоставления или лучшее использование экономических стимулов. Это позволяет сделать шаг 4, - выбор оптимального варианта. На этом этапе излагаются различные качественные и количественные методы, включая таблицы с оценками стоимости для среднего ценового воздействия на пути к более благоприятному для конкуренции регулированию. Это позволяет сделать шаг 5, - выработка рекомендаций. Варианты должны быть ранжированы, рекомендации должны быть представлены политикам и, в конце концов, должен последовать процесс их реализации. Оценка изменения политики будет способствовать дальнейшему улучшению процесса отбора и принятия решений, что является собой шаг 6. На протяжении всего изложения материала том 3 предоставляет

⁸ Все три тома можно найти здесь:
<http://www.oecd.org/daf/competition/assessment-toolkit.htm>

многочисленные примеры процесса практического осуществления описываемого. Короче говоря, том 3 сводит воедино всё познание, вынесенное из уже осуществлённых проектов ОЭСР и многих других проектов и, таким образом, может

быть чрезвычайно полезным для всех, проводящих подобный анализ.

В настоящее время этот том доступен только на английском языке, но в дальнейшем будет осуществлён перевод на другие языки.

Программа РЦК на 2016 год

08-11 марта

Семинар начального уровня – Основные концепции и процедуры конкурентного права для молодых сотрудников конкурентных ведомств

Этот семинар начального уровня даст молодым сотрудникам конкурентных ведомств шанс лучше познакомиться с основными понятиями закона о конкуренции. Мы уделим особое внимание картелям, слияния и злоупотребление доминирующим положением и рассмотрим основные правовые и экономические теории, а также процессуальные требования и соответствующее прецедентное право. Также будет представлен международный компонент применения конкурентного права. Участники будут иметь возможность применить и углубить свои знания в практических упражнениях и ближе познакомиться с новыми областями конкурентного права. Опытные сотрудники-практики из стран ОЭСР поделится своими знаниями и проведут живое обсуждение с участниками.

14 – 15 апреля

Обучение персонала ГВХ

День 1 - Обзор 2015 года и отдельные проблемы конкуренции

После рассмотрения новых явлений в конкурентном праве ЕС в 2015 году мы более подробно остановимся на отдельных темах конкурентного права. Эти проблемные вопросы с сотрудниками ВКВ обсудят опытные практики из антимонопольных органов других стран и эксперты, занимающиеся частной практикой.

День 2 - Тренинги для специальных групп сотрудников

На отдельных заседаниях мы будем проводить специализированные тренинги и лекции для сотрудников отделов по слияниям, отдела по картелям, юридического отдела, отдела защиты прав потребителей и для Совета по конкуренции ВКВ.

18-20 мая

Семинар для опытных сотрудников – Обмен информацией: Повышение эффективности или замаскированный картель?

Данный семинар будет посвящён различным формам обмена информацией: официальным и неофициальным обменам, прямым и косвенным контактам, одностороннему раскрытию информации и подаче сигналов. Обмен информацией можно наблюдать при горизонтальных и вертикальных взаимоотношениях и в различных организационных рамках. Мы будем рассматривать, какие формы обмена информацией заслуживают более пристального внимания конкурентных ведомств. Эксперты из стран-членов ОЭСР представят

дела и проведут с участниками совместные упражнения по гипотетическим примерам. Будут представлены и обсуждены последние примеры из дел прецедентного права ЕС.

07 – 09 июня

Семинар РЦК-ФАС России - Борьба против сговора на торгах и с коррупцией

На государственные закупки в странах ОЭСР приходится в среднем около 13% ВВП. Они особенно уязвимы для мошенничества и коррупции. Борьба с и предотвращение образования картелей участников торгов и коррупцией может давать обществу огромное повышение благосостояния. На данном семинаре будут представлены инструменты ОЭСР, такие как Руководящие принципы для борьбы со сговором при государственных закупках и Рекомендации по государственным закупкам. Антимонопольные органы предназначены и вполне могут играть важную роль в борьбе со сговором на торгах и коррупцией – для чего им следует предпринимать энергичные пропагандистские усилия и принимать решительные меры по правоприменению, в сотрудничестве с другими соответствующими государственными структурами. Совместно с международными экспертами в этой области и с экспертами из ФАС России мы проведем обмен опытом и будем, тем самым, способствовать лучшему пониманию механизмов и признаков сговора на торгах и коррупции, а также и инструментария для борьбы с ними.

27 – 29 сентября

Внешний семинар (подлежит определению)

Адвокатирование конкуренции – это тема, у которой есть множество аспектов для рассмотрения, и которая затрагивает много заинтересованных сторон. Мы будем обсуждать и обмениваться опытом в отношении адвокатирования правительству и политическим деятелям, правовому сообществу, малым и большим хозяйственным субъектам, а также и обществу в целом. Это будет включать работу со СМИ, конкурентную оценку законов и подзаконных актов, оценку и пропаганду деятельности конкурентного ведомства, как и идеи по формированию и совершенствованию культуры конкуренции. Одно из направлений данной программы будет более подробное рассмотрение использования рыночных исследований и секторальных исследований. Эксперты из стран ОЭСР представят свой опыт и мы будем стремиться к широкому обмену среди представителей всех участвующих стран со своими юридическими системами. Данный семинар рассчитан на руководящий состав ведомств, членов совета и/или сотрудников по связям с прессой и СМИ.

06 – 08 декабря

Отраслевое мероприятие: Правила конкуренции и финансовый сектор

Этот семинар будет посвящён тематике конкуренции, имеющей место в финансовом секторе экономики – банковское дело и страхование. Мы будем обсуждать контроль над слияниями, картели и злоупотребление доминирующим положением, а также взаимосвязь с государственным регулированием в этой отрасли. Опытные специалисты-практики и из стран ОЭСР сделают презентации на соответствующие темы и проведут их обсуждение с участниками.

Антимонопольные ведомства Северной Европы и сотрудничество



Яркко Вуоринен
Старший научный сотрудник
Финское ведомство по
антимонопольной и
потребительской политике
Jarkko.Vuorinen@kkv.fi

Антимонопольные ведомства Северной Европы (ABCE) многие годы поддерживают тесное сотрудничество. Участвующие в нем страны и регионы включают Швецию, Финляндию, Данию, Норвегию, Фарерские острова, Гренландию и Исландию. У этого сотрудничества есть веские основания. Многие компании считают страны Северной Европы единым рынком, что и понятно, так как на всей территории Севера Европы рыночные условия одинаковы.



Для сотрудничества ABCE обладают развитой сетью. Оно носит неформальный характер, и его целью является обмен законодательным опытом, включая обсуждение дел и вопросов, представляющих взаимный интерес. Учиться на опыте друг друга и сотрудничать важно для того, чтобы подготовить ABCE и

вооружить их надлежащими инструментами и полномочиями для того, чтобы ABCE могли стать настолько эффективными, насколько это возможно.

Генеральные директора ABCE проводят ежегодные встречи, также отдельно проводится ежегодная встреча, в которой участвуют гражданские служащие ABCE. Кроме того, существуют постоянно действующие рабочие группы для юристов и экономистов, а также специальные рабочие группы по отдельным секторам экономики. Ежегодные встречи и рабочие группы способствовали созданию неформальных и личных контактов между сотрудниками антимонопольных органов. Кроме того, Швеция, Дания, Норвегия и Исландия заключили официальное соглашение о сотрудничестве, посвященное обмену конфиденциальной информацией, например, в связи с картельными расследованиями и слияниями.

В 2000 г. ABCE выработали модель сотрудничества между своими картельными подразделениями, в рамках которой участвующие антимонопольные органы сотрудничают в работе над делами через специально назначенных для этого контактных лиц в своих картельных подразделениях. Картельные подразделения встречаются раз в год, и, в случае необходимости, обмениваются информацией по конкретным вопросам.

Сегодня большая часть международного сотрудничества осуществляется через МКС, ОЭСР и ЕКС. Однако в ситуациях, когда два или более ABCE расследуют одно и то же слияние, необходимо двустороннее сотрудничество. Недавно такое

двустороннее сотрудничество пригодились в связи со слиянием фитнес центров *Elixia* и *SATS*. И Финляндия, и Норвегия выдвинули для этой сделки слияния свои условия. Особенно тесно сотрудничают экономисты ABCE. Более того, в деле о слиянии компаний *Uponor* и *KWH*, производящих пластиковые трубы, антимонопольные органы Финляндии и Швеции сотрудничали и при проведении расследования.

ABCE публикуют совместные отчеты. В 2011 г. на встрече ABCE генеральные директора решили сформировать рабочую группу для публикации докладов о том, как эффективная политика в области конкуренции и эффективные антимонопольные органы могут способствовать решению будущих проблем на пути экономического роста и благосостояния на севере Европы. В результате, в 2013 г. был опубликован доклад «Политика в области конкуренции до 2020 г.». В докладе выделен ряд ключевых тем, имеющих центральное значение в данном контексте. Его рождение является прекрасным примером того, каким гибким является сотрудничество между ABCE.

Кроме того, ABCE опубликовали доклады о «зеленом» росте, финансовых кризисах, фармацевтике и медицинских препаратах, электроэнергетике, рынках продовольственных товаров, телекоммуникациях и авиакомпаниях. Эти доклады стали результатом работы специальных рабочих групп, образованных для анализа определенных секторов экономики стран Северной Европы (тексты докладов доступны здесь: <http://www.kkv.fi/ratkaisut-ja-julkaisut/julkaisut/arkisto/pohjoismaiset-yhteisraportit-2002-2010/>). Следующий доклад посвящен отходам и был опубликован в ноябре 2015 г.

В заключение скажу, что ABCE получили большую пользу от регионального сотрудничества. Сотрудничество дает ABCE инструменты для решения трансграничных антимонопольных проблем. К тому же, это очень полезный форум, на котором ABCE могут обсуждать возможные пути решения новых проблем, возникающих в нашем сложном мире.

Софийский форум по конкуренции – реакция на потребность в более тесном сотрудничестве между антимонопольными органами стран Балканского региона



Кирил Пангелов
Директор
Директорат
юридического анализа и
антимонопольной
политики
Комиссия по защите
конкуренции
Республики Болгарии
krangelov@cpc.bg

Существует несколько причин исторического, социального, экономического и культурного характера, по которым Балканский регион имеет для Европы жизненно важное значение. Балканский полуостров расположен на юго-востоке Европы и по этой причине именуется “перекрестком” или “мостом” между Европой и Азией. Расположенный между Черным, Адриатическим и Средиземным морями, Балканский регион, в новой геополитической реальности представляет собой, несомненно, один из важнейших регионов Европы.

Сегодня Балканы занимают первые строки в повестке дня Европейского Союза. Встав на путь вступления в члены ЕС, Балканские страны осознали, что несут друг перед другом ответственность по многим вопросам, что у них много общих проблем, некоторые из которых носят трансграничный характер.

В течение нескольких последних десятилетий большинство Балканских стран осуществили очень интенсивный переход от плановой экономики к рыночной. При этом они вынуждены были в значительной степени реформировать свое законодательство и систему государственного управления с тем, чтобы

адаптироваться к новым экономическим реалиям. Принятие антимонопольного законодательства и создание независимых антимонопольных органов, способных эффективно обеспечивать соблюдение антимонопольных правил, было одной из самых сложных проблем, с которыми Балканские страны столкнулись в последние годы.

В этот трудный период надежной опорой для Балканских антимонопольных органов стали дружба, сотрудничество и солидарность, проявленные их международными партнерами. Европейский Союз станет общим будущим для всех стран Балканского региона, в связи с чем всем им требуется внедрить у себя антимонопольные правила и принципы ЕС. В этом контексте страны Балканского региона, являющиеся членами ЕС, играют важную роль в передаче ценного опыта своим соседям.

Болгария, страна – член ЕС, расположенная в самом сердце Балканского региона. Ее столица, София, является географическим центром Балканского полуострова и всегда служила историческим перекрестком, на котором происходили наиболее значимые события в регионе. Страна присоединилась к Европейскому Союзу в 2007 г., но болгарское антимонопольное ведомство было создано на 16 лет раньше – в 1991 г. За это время Болгарская комиссия по защите конкуренции внесла важный вклад в создание хорошо функционирующих рынков за счет эффективного применения антимонопольных правил в соответствии с европейским и международными стандартами.

С момента своего создания болгарские антимонопольные органы поддерживали самые тесные связи с антимонопольными органами соседних стран, подписав со всеми своими соседями соглашения о двустороннем сотрудничестве. В результате заключения этих соглашений в течение ряда лет было проведено множество совместных мероприятий, таких как семинары, программы обучения, встречи, сделаны совместные заявления, и т. д. Одновременно балканские антимонопольные органы задались целью и далее развивать региональные связи для повышения взаимного доверия, укрепления практического сотрудничества и, в конечном счете, для достижения долгосрочных результатов в деле разработки и соблюдения эффективной политики в области конкуренции. Именно такая приверженность решать важные для наших стран вопросы в духе сотрудничества нашла свое отражение в совместной инициативе Болгарской комиссии по защите конкуренции и Конференции ООН по торговле и развитию (ЮНКТАД), которая получила название “Софийского форума по конкуренции”.

Софийский форум по конкуренции (СФК) родился из успешного партнерства между ЮНКТАД и Болгарской КСК, основанного на Меморандуме о взаимопонимании, подписанном в Женеве 11 июля 2012 г. Оба института объединили свои усилия в деле создания в Балканском регионе активной неформальной платформы для технической помощи, обмена опытом и консультаций в области антимонопольной политики и соблюдения антимонопольного законодательства. Антимонопольные ведомства стран Балканского региона, а именно: Албании, Боснии и Герцеговины, Болгарии, Хорватии, Косово, Черногории, бывшей югославской Республики

Македония и Республики Сербия, признаны основной целевой группой для СФК, но данная инициатива открыта и для других стран, которые хотели бы присоединиться к форуму и разделяют его цели. Так поступила Грузия, присоединившаяся к СФК в 2014 г.

Фактически, СФК интегрирован в информационно-образовательную стратегию ЮНКТАД, развивающую региональный диалог и региональное сотрудничество. ЮНКТАД была образована в 1964 г. и способствует нацеленной на развитие интеграции развивающихся стран в мировую экономику. Эта организация предоставила антимонопольным органам из стран с переходной экономикой нацеленный на развитие межправительственный форум для решения практических вопросов антимонопольного права и антимонопольной политики. ЮНКТАД также активно занимается техническим сотрудничеством со странами, нуждающимися в помощи для развития и укрепления своего потенциала в разработке и эффективном обеспечении соблюдения антимонопольного законодательства. Поэтому наличие у СФК такого соучредителя как ООН способствует укреплению авторитета форума и оказывает влияние на проводимую им политику развития, основанную на потребностях и возможностях отдельных стран - членов.

Конференция по учреждению СФК состоялась 12 ноября 2012 г. в Софии, и в ней приняли участие представители антимонопольных органов стран-участниц форума, а также представители антимонопольных органов стран ЕС и стран, не являющихся членами ЕС, Генерального директората ЕК по вопросам конкуренции, ЮНКТАД, ОЭСР и т. д. По окончании

конференции антимонопольные ведомства стран Балканского региона подписали совместный документ - Софийскую декларацию, в которой выразили свою приверженность и решимость продолжать сотрудничество в рамках данной инициативы и добиться поставленной ею цели.

Цель СФК – дальнейшее развитие сотрудничества между балканскими антимонопольными ведомствами путем проведения интерактивных семинаров, публикации информации и сравнительных исследований, создания совместных рабочих групп и использования интернет-платформы для дистанционных консультаций и проведения вебинаров. Опираясь на существующие международные форумы, такие как ЮНКТАД, МКС, ОЭСР и ПСЮВЕ (Процесс сотрудничества в Юго-восточной Европе), СФК ставит себе задачу создать региональную сеть экспертов в области конкуренции, которые в своем диалоге основное внимание уделяют вопросам, связанным с совершенствованием антимонопольного законодательства, институциональным построением антимонопольных органов, эффективным обеспечением соблюдения антимонопольного законодательства и проведением антимонопольной политики, процессом переговоров о вступлении в ЕС. Форум призван служить не столько в качестве традиционного образовательного центра, в котором более опытные эксперты делятся знаниями и опытом со своими более молодыми коллегами, сколько в качестве платформы для сотрудничества, участники которой могут совместно трудиться над общими проектами. Дружеский диалог и результаты совместной работы антимонопольных органов, участвующих в СФК, помогут успешно

развивать региональные связи, что, в конечном итоге, будет способствовать развитию эффективной конкуренции на благо всех стран Балканского региона.

Встречи СФК проходят дважды в год, и на сегодня СФК провел уже шесть подобных мероприятий. Седьмая встреча участников СФК состоится 12 ноября 2015 г., когда СФК будет отмечать 3 года со дня своего основания. Темы для обсуждения на заседаниях были отобраны очень тщательно на основе предварительно высказанных антимонопольными органами стран – бенефициаров предпочтений, отражающих важнейшие приоритеты и проблемы в их работе. Участники семинаров СФК, как в форме экспертных докладов, так и в форме интерактивных обсуждений по группам, получают возможность обменяться мнениями, приобрести знания у более опытных коллег – экспертов, поучиться на опыте друг друга и решить гипотетические антимонопольные дела.

В дополнение к традиционным семинарам члены СФК работают над совместными проектами, что помогает им лучше понимать правовые системы друг друга и таким образом способствует сближению позиций и активному сотрудничеству между агентствами. Специальный проект “Сопоставительный обзор антимонопольных режимов Балканских стран”, инициированный на третьей встрече СФК, содержит исчерпывающий сравнительный анализ правовых и институциональных рамок антимонопольного законодательства стран Балканского региона и служит основой для обсуждений вопросов, имеющих общее значение для всех стран. Этот проект имел большой успех, и за ним последовала вторая инициатива по сопоставлению правовых рамок и практики обеспечения

соблюдения законодательства в такой сфере, как инспекции в месте нахождения компании. Доклад “Сопоставительный обзор антимонопольных режимов Балканских стран по вопросу инспекции в месте нахождения компании” был осуществлен совместно всеми странами-бенефициарами СФК и одобрен ими на шестой встрече форума. Результаты этой работы опубликованы на сайте СФК (<http://scf.cpc.bg/>), распространены в форме буклетов, и находятся в открытом доступе вместе со всеми прочими письменными материалами, принятыми под эгидой СФК, такими как доклады экспертов, заметки и рекомендации в области антимонопольной политики.

Для достижения целей, изложенных в Софийской декларации, СФК постоянно работает над собственной модернизацией, внедряет новые формы сотрудничества в соответствии с последними изменениями в глобальной стратегии ЮНКТАД по международному сотрудничеству. Поэтому, в дополнение к встречам представителей антимонопольных агентств, во время пятой своей встречи СФК провел совместный семинар для антимонопольных органов и органов по защите прав потребителей из стран Балканского региона, на котором обсуждались такие вопросы, как взаимодействие между антимонопольными органами и органами по защите прав потребителей, а также новая редакция Рекомендаций ООН по защите прав потребителей. Кроме того, на четвертой встрече СФК Болгарская КСК представила предварительный доклад по теме “Добровольный анализ коллегами албанского антимонопольного законодательства и антимонопольной

политики” до его окончательного утверждения на конференции ЮНКТАД в июле 2015 г. А на предстоящей седьмой встрече СФК в ноябре 2015 г. будет представлено первое издание Ежегодного бюллетеня СФК в качестве новой инициативы форума. В этом бюллетене будет содержаться самая свежая информация о самых последних событиях и реформах в антимонопольной политике в Балканских странах, и он станет надежным источником реальных данных обо всех изменениях и проблемах, с которыми сталкиваются органы регулирования.

Вся деятельность и все результаты работы СФК продемонстрировали большую потребность Балканских антимонопольных органов в подобном механизме регионального сотрудничества. В течение относительно короткого периода своего существования СФК стал действительно эффективной и полезной платформой взаимодействия экспертов в области конкуренции, приносящей существенную пользу всем бенефициарам СФК с их потребностями по наращиванию и укреплению своего потенциала и проблемами, с которыми они сталкиваются при реализации антимонопольной политики в Балканском регионе. Будущее СФК и его дальнейшее развитие, ввиду уникальной природы этого форума, в значительной степени зависит от стремления и возможностей его бенефициаров продолжать сотрудничество между собой, улучшая и сближая свои антимонопольные законы и правоприменительную практику в соответствии с целями и принципами, изложенными в Софийской декларации.

Важнейшая роль антимонопольных органов в восстановлении экономики*



**Джон Дэвис и
Джеймс Манчини**
ОЭСР
Отдел Конкуренции
john.davies@oecd.org и
james.mancini@oecd.org

Финансовый кризис поставил перед правительствами во всем мире новые насущные проблемы, требующие быстрого политического реагирования и таких мер государственного вмешательства в экономику, которые, как все полагали, остались в далеком прошлом. Хотя в самом разгаре финансового кризиса системе антимонопольного права во многих странах был брошен вызов, она вышла из этого противостояния на удивление без единой царапины. Антимонопольные органы удержали оборону, применяя в отношении слияний последовательный подход, при этом демонстрируя гибкость в отношении просьб о снижении штрафов. Было дано разрешение некоторым сделкам слияния в банковском секторе, которые при прочих обстоятельствах были бы признаны подрывающими конкуренцию, но таких было немного. Разрешение на совершение таких слияний по основаниям, не связанным с конкуренцией, было спорным, но оно было дано в качестве вполне отчетливого ответа на конкретные условия кризиса, при этом в применимый к таким сделкам антимонопольный правовой режим не претерпел каких-либо существенных изменений. Были выработаны беспрецедентные схемы государственного вмешательства и государственной помощи, но во многих случаях антимонопольные органы играли

активную роль в их разработке, в наблюдении за их реализацией, в оценке их воздействия и в их завершении. Учитывая, что поражение могло привести к приостановке действия антимонопольного законодательства, к переходу к правительству права на одобрение сделок слияния или к появлению из продиктованных кризисом решений постоянных прецедентов, стойкость антимонопольных органов, по крайней мере, необходимо отметить.

Восстановление после кризиса

И все-таки после финансового кризиса конкуренцию и конкурентное право необходимо было отстаивать более решительно, особенно в Европе. Мы в ОЭСР внесли вклад в эту работу, подготовив обзор академической и прочей литературы, посвященной макроэкономическому воздействию конкуренции, а также проведя самостоятельные исследования.

Доказательства того, что конкурентные рынки способствуют росту, являются убедительными. Доказательства на микро уровне с использованием обширных наборов данных из ряда стран демонстрируют, что фирмы и отрасли, подверженные конкурентному давлению, показывают результаты лучше, чем те фирмы и отрасли, которые конкуренции не подвержены⁹. Так как рост

*Статья основана на докладе, представленном в Венгерское антимонопольное агентство.
⁹ ОЭСР, Подборка данных о воздействии конкуренции на макро-экономические результаты (англ., *OECD Factsheet on how competition policy affects macro-economic outcomes*.)

<http://www.oecd.org/daf/competition/2014-competition-factsheet-iv-en.pdf>

производительности труда в промышленности в долгосрочном плане по сути эквивалентен росту ВВП, эти данные на микро уровне, похоже, убедительно показывают, что конкуренция улучшает темпы долгосрочного роста (и некоторые доказательства на макро уровне, похоже, это также подтверждают¹⁰).

Роль конкуренции для **выхода из рецессии** также важна для политиков как во время кризиса, так и после его окончания. Есть разница между долгосрочным ростом, порожденным увеличением производительности (что, главным образом, увеличивает предложение), и выходом экономики из рецессии. Последний может быть в большей степени связан с предложением и занятостью. Вполне возможно, что у политики с точки зрения роста могут быть как долгосрочные выгоды, так и краткосрочные затраты. Может принуждение к соблюдению антимонопольного законодательства быть такой политикой? Если да, то, наверное, можно обосновать и необходимость в приостановлении или облегчении бремени антимонопольного права во время экономического спада.

Опыт 1930-х годов по крайней мере подсказывает нам, что смягчение политики в области конкуренции, и, в особенности, попустительство картелям, вряд ли будет способствовать восстановлению экономики. И это вряд ли кого-либо удивит. Картели или монополии поднимают цены путем снижения объемов производства. Для конкретной фирмы,

возможность поддерживать цены и прибыль таким образом даже в периоды рецессии может выглядеть как средство сохранить рабочие места. Однако, это очень узкий взгляд на ситуацию, поскольку, такие прибыли возникают за счет потребителей, и обременяют экономику в целом потерями, связанными с неэффективностью.

Немногие страны активно применяли антимонопольное право в начале 1930-х годов, но одна из тех стран, которая делала это – США – приняла политическое решение в период глубокой депрессии «откатиться назад» в применении антимонопольного права. Закон о восстановлении национальной промышленности (*англ. сокр. NIRA*) 1933 года легализовал картели в участвовавших отраслях промышленности, как часть сделки, в соответствии с которой фиксирование цен обменяли на соглашения о сохранении заработной платы и занятости. Отрасли согласились соблюдать определенные законом уровни цен и зарплат (самый известный случай, когда хозяин химчистки Джейкоб Маджет получил тюремный срок, потому что брал за глажку костюма 35 центов, вместо установленного законом для данной отрасли стандарта, равного 40 центов).

В результате ВВП, кажется, снизился приблизительно на 10%, хотя трудно выделить отдельно то, в какой степени это стало результатом фиксирования цен, а в какой – согласованного профсоюзами уровня зарплат.

Авторы одного спорного, но влиятельного исследования обнаружили, что эта мера на семь лет затормозила выход экономики из депрессии.¹¹ Во время финансового

¹⁰ См., например, Дж. Гутмман и С. Войт (2014). “Протянуть руку помощи невидимой руке? Оценка воздействия вновь принятых антимонопольных законов.” (*англ., Gutmann, J., & Voigt, S. (2014). Lending a Hand to the Invisible Hand? Assessing the Effects of Newly Enacted Competition Laws.*) <http://ssrn.com/abstract=2392780>

¹¹ Г.Л. Коул и Л.Е. Оханян, «Политика Нового курса и продолжительность великой депрессии:

кризиса антимонопольные органы разных стран часто вспоминали о таком весьма значительном эффекте от указанных мер, однако, все ту, кто вспоминает об этом, должны знать, что некоторые выдающиеся макроэкономисты очень критически отнеслись к указанному исследованию¹². Те же авторы также исследовали влияние политики, проводимой другими странами, некоторые из которых, такие как фашистская Италия, активно поощряли образование картелей. По их оценке, в середине 1930-х годов производство в результате упало на 15-25%. Далее авторы приходят к выводу о том, что значительная часть разницы в продолжительности и степени тяжести депрессии между различными странами Запада объясняется изменениями в их политике конкуренции (или анти-конкуренции).

Во времена, когда экономическая политика часто представляется оторванной от чаяний обыкновенных людей, антимонопольные органы могут рассказать более убедительную историю о влиянии своей работы и о том, почему они эту работу делают. В Европе, это по-прежнему

является насущной проблемой антимонопольных органов.

Более конкурентоспособная экономика?

Для большинства антимонопольных органов требовать соблюдения антимонопольного права является лишь одной из их задач. Большинство антимонопольных органов играют некоторую роль в оценке политики других органов государственной власти и в противодействии политике, которая может подорвать конкуренцию.

Реформы в финансовом регулировании, последовавшие за финансовым кризисом, иллюстрируют некоторые противоречия между конкуренцией как целью и более широкими политическими соображениями. Регулирование рынка ценных бумаг, призванное оберегать стабильность финансовой системы, может на самом деле снизить способность конкурентов к инновациям или к дифференциации своих размещений, фактически подрывая конкуренцию. Меры, предпринятые для докапитализации финансовых институтов, испытавших давление финансового кризиса, привели также к значительному росту концентрации рынка. Кроме того, финансовые институты, которые получили правительственную поддержку или просто были классифицированы как институты, важные для системы в целом, что означало неявно выраженную гарантию правительства, получили, по сравнению с другими, конкурентное преимущество, имеющее вполне конкретные последствия (включающие более низкие процентные ставки). Однако, те политические проблемы, с которыми сталкиваются регуляторы финансового сектора, не обязательно решаются при помощи конкуренции. Например, кредитные рейтинговые агентства представляют собой естественную олигополию, и проблемы,

анализ общего равновесия», Журнал политической экономики, 112, стр. 779-816 (англ. Cole, H.L. & Ohanian, L.E. (2004). *New Deal Policies and the Persistence of the Great Depression: A General Equilibrium Analysis. Journal of Political Economic*, 112, 779-816.) http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=562405

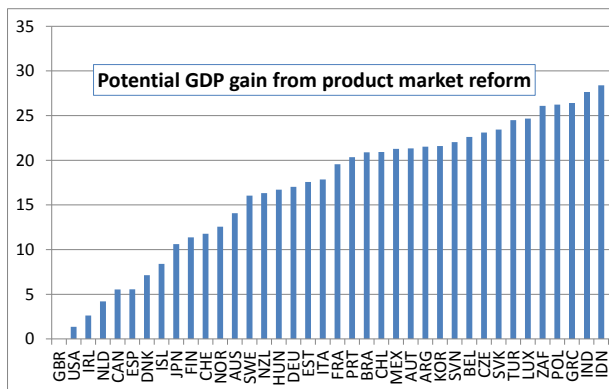
¹² В частности, Кругман в 2011 г. написал в «Нью-Йорк Таймс», что анализ Коула и Оханяна показывает «чудовищную недобросовестность» его авторов. Однако эта критика больше относилась к заявлению Коула и Оханяна о том, что рост спроса мало способствовал восстановлению экономики (Кругман писал в то время, когда был одобрен комплекс мер по стимулированию экономики), а не к выводам авторов по поводу антимонопольной политики, т.е. что Закон *NIRA* усугубил депрессию.

связанные с качеством их работы и с их правдивостью, с сопутствующими последствиями для стабильности финансовой системы, не могут быть решены (и даже, могут усугубляться) за счет развития конкуренции.¹³

Реформирование антиконкурентных актов может стать важным компонентом структурных реформ для стимулирования экономического роста. Анализ ОЭСР с использованием Индекса регулирования товарного рынка, охватывающий период, начиная с 2011 г., предполагает, что у реформы товарного рынка есть значительный потенциал для увеличения ВВП в большинстве экономик: вплоть до роста на 30% в некоторых развивающихся странах с крупной экономикой

Вставка 1: Потенциальный рост ВВП к 2060 г. за счет реформы товарного рынка

(в %)



Источник: База данных ОЭСР по регулированию товарного рынка.

<https://stats.oecd.org/index.aspx?DataSetCode=PMR#>

¹³ Дополнительно, см. также ОЭСР (2011) “Круглые столы по политическим вопросам: Кризис и картели, Комитет по конкуренции” (англ., OECD (2011), Policy Roundtables: Crisis Cartels, Competition Committee). <http://www.oecd.org/competition/cartels/48948847.pdf>

Греция является собой наиболее наглядный пример. Ни одна страна не пострадала от кризиса столь серьезно. Более того, Греция была одной из самых зарегулированных экономик среди стран – членов ОЭСР.¹⁴ Эти факты, безусловно, связаны между собой: антиконкурентная структура греческой экономики является одной из причин экономического кризиса Греции. Греческая антимонопольная комиссия (англ. сокращение: НСС) получила дополнительные полномочия и внесла свой вклад в реформу антиконкурентных норм регулирования. Большую часть этой работы НСС провела самостоятельно, но мы в ОЭСР гордимся тем, что нам довелось работать вместе с НСС и правительством Греции и оказать им помощь в этой области.

Трудно оценить вероятное воздействие на рост от либерализации отдельно взятого сектора экономики. Однако непосредственная выгода для потребителей может быть значительной, что и обнаружило правительство Греции, когда в 2013 г. оно попросило ОЭСР выявить ненужные ограничения регулятивного характера в четырех секторах греческой экономики (розничная торговля, пищевая промышленность, туризм и строительные материалы) и предложить альтернативные способы для их регулирования.

¹⁴ По Индексу регулирования товарного рынка ОЭСР (по шкале от 0 до 6 от наименее до наиболее зарегулированного рынка), показатель Греции в 2013 г. был равен 1.74, при среднем показателе для стран ОЭСР в 1.47.

Вставка 2: Краткое изложение рекомендаций ОЭСР на основе анализа воздействия конкуренции на четыре сектора экономики Греции, 2013 г.

Issue	Annual Benefit	Number of provisions affected	Value, €m
"Fresh" milk	€33m (consumer benefit/year)	2	33
Levy on flour	€8m-11m (value of levy/year)	1	8
Sunday trading	€2.5bn (annual expenditure), plus 30,000 new jobs	3	2 500
Sales and discounts	€740m (annual turnover)	9	740
Over the Counter pharmaceuticals	€102m (consumer benefit/year)	23	102
Marinas	€2.3m (annual turnover)	10	2
Cruise business	€65m (annual turnover)	4	65
Advertising	€1.8b (consumer benefit/year)	14	1 800
Everything else	???	263	???

Источник: ОЭСР, анализ воздействия конкуренции на экономику: Греция. (англ., *OECD Competition Assessment Reviews: Greece.*) <http://dx.doi.org/10.1787/9789264206090-en>

В ответ на это, правительство Греции приняло законодательные акты, воплотившие в себе значительную часть рекомендаций ОЭСР, а впоследствии приняло (или взяло на себя обязательство принять) акты, содержащие оставшиеся рекомендации. Либерализация рынков, конечно, не всегда оказывает незамедлительное положительное воздействие на занятость и объемы производства. Либерализация часто сначала приводит к потере рабочих мест в отдельных компаниях, и даже в целом в отдельных секторах, прежде, чем появятся долгосрочные результаты от возросшей экономической эффективности. В открытых обсуждениях мер экономической политики поборникам конкуренции не всегда удается правильно разрешить этот вопрос, и он по-прежнему является ключевым пробелом в эмпирической литературе по этой теме.

Борьба за поддержку институтов конкуренции со стороны общества

Кроме того, возросшее бюджетное давление вынудило антимонопольные органы в какой-то степени 'улучшить свою игру' (или, по крайней мере, лучше разъяснять свою работу), и это изменение, скорее всего, носит перманентный характер, что хорошо.

Во многих странах антимонопольные органы в какой-то степени были защищены от порожденных финансовым кризисом общих сокращений государственных расходов. Как показано ниже, общее число занимающихся проблемами конкуренции сотрудников антимонопольных органов в 29 странах, по которым есть соответствующие данные, оставалось относительно неизменным на протяжении финансового кризиса, незначительно увеличившись лишь с 2006 по 2014 г. г. И хотя в некоторых агентствах прошли

сокращения (антимонопольные органы в Ирландии¹⁵, Эстонии¹⁶ и Дании¹⁷ пережили бюджетные сокращения во время или после финансового кризиса), это несомненно отражает успех антимонопольных экспертов в отстаивании, и демонстрации, важности политики в области конкуренции, как вообще, так и конкретно для выхода из кризиса. Например, бюджет Норвежского антимонопольного агентства был увеличен в 2009 г. “для усиления борьбы с картелями”, что повысило возможности агентства по проведению расследований, наблюдений за рынком и информационных компаний.¹⁸

Поэтому руководство большинства, если не всех, антимонопольных органов стран ОЭСР почувствовало на себе существенное требование: продемонстрировать, с пользой ли тратятся выделяемые средства, что стало следствием кризиса и бюджетной экономии в последующие годы. Все частично отреагировали на это требование, сократив ненужные расходы, при этом способы варьировались от юрисдикции к юрисдикции. Несколько антимонопольных органов в этот период прошли через процедуры слияния с другими органами государственной власти, частично из-за требований, связанных с повышением эффективности¹⁹. Ведомства также отреагировали и на вопрос о том, на что тратятся выделяемые средства с точки зрения результатов работы: они стали стремиться к тому, чтобы отчитываться о результатах своей работы (и лучше их измерять), и это помогло им сконцентрировать ресурсы на тех направлениях, на которых они могли добиться наибольших результатов.

¹⁵ См., например, П. Горецки, “Политический доклад: Политика конкуренции в Ирландии в условиях рецессии”, Экономический и социальный обзор, 43, 4, Зима 2012, 597-629 (англ., Gorecki, P. Policy Paper: Competition Policy in Ireland's Recession. The Economic and Social Review, 43, 4, Winter 2012, 597-629). http://www.esr.ie/vol%2043_4/x2%20Gorecki%20PP.pdf

¹⁶ П. Тэффер (2014, 13 октября). “ЕС обеспокоен сокращением бюджетных расходов на специалистов по наблюдению за энергетикой” (англ., Teffer, P. (2014, October 13). EU worried by budget cuts on energy watchdogs. EU Observer.) <https://euobserver.com/news/126035>

¹⁷ ОЭСР, На что тратит деньги правительство: Дания 2011 (англ., OECD, Value for Money in Government: Denmark 2011) <http://dx.doi.org/10.1787/9789264130746-en>

¹⁸ ОЭСР, “Круглые столы по политическим вопросам: Кризис и картели, Комитет по конкуренции” (англ., OECD Policy Roundtables: Crisis Cartels, Competition Committee). <http://www.oecd.org/competition/cartels/48948847.pdf>, стр. 176-177.

¹⁹ ОЭСР, Приложение к краткому отчету о 122-ой встрече Комитета по конкуренции, состоявшейся 17-18 декабря 2014 г. (англ., OECD Annex to the Summary Record of the 122nd Meeting of the Competition Committee held on 17-18 December 2014). ([http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=DAF/COMP/M\(2014\)3/ANN4/FINAL&doclanguage=en](http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=DAF/COMP/M(2014)3/ANN4/FINAL&doclanguage=en)) речь идет о последних подобных институциональных изменениях).

Вставка 3: Работники, занятые проблемами конкуренции, в отдельных антимонопольных органах²⁰

Страна	Всего число работников, занятых проблемами конкуренции		
	2006	2011	2014
Бразилия*	399	257	149
Европейская Комиссия	593	764	757
Франция*	511	154	177
Греция	46	45	71
Ирландия	28	39	20
Нидерланды*	295	214	181
Южная Африка	80	163	131
США (МЮ)	769	774	641
США (ФТК)	367	354	538
Великобритания*	419	318	246
Всего (30 стран)	6,461	6,405	6,570

* Агентство, прошедшее через институциональное преобразование или слияние в соответствующий период

Некоторые антимонопольные органы опубликовали ежегодные оценки совокупного 'воздействия' их решений²¹. Такие оценки неизбежно основываются на довольно-таки широких допущениях. Что касается слияний, то простое моделирование воздействия от заблокированных или скорректированных

слияний может дать процентные показатели роста цен, от которых решение ведомства уберегло потребителей, спроецированные на объемы производства на соответствующих рынках. Такие меры, конечно, достаточно грубы и используют серьезные упрощенческие допущения, ни одно из которых не является абсолютным. К тому же, эти меры не учитывают воздействия сдерживания антиконкурентной деятельности, что, пожалуй, является самым важным результатом обеспечения соблюдения антимонопольного права.

Комитет ОЭСР по конкуренции утвердил руководство по оказанию помощи антимонопольным органам в проведении таких оценок²². Оно содержит ключевые принципы и стандартную методологию, включая цифровые допущения, которые используются по умолчанию при отсутствии конкретных данных по конкретному вопросу. От антимонопольных органов вообще не требуется оценивать результаты своего воздействия, и те из них, кто решил делать это, могут решить использовать иные допущения. Однако, нам показалось, что особенно для ведомств, которые хотели бы начать оценивать результаты своего воздействия на экономику, было бы полезно иметь под рукой кое-какие справочные стандарты.

Конечно, измерение результатов работы – не единственный способ, при помощи которого антимонопольные органы могли бы стать лучше в более суровые времена, наступившие после кризиса. Как и регуляторы рынка ценных бумаг, по окончании финансового кризиса антимонопольные ведомства по-прежнему имеют дело с тем бременем, которое их

²⁰ Основано на данных Рейтинга анализа обеспечения соблюдения антимонопольного права за 2007, 2012 и 2015 г. г. из Глобального обзора антимонопольной практики, таблица 2 (англ., *Global Competition Review's Rating Enforcement Analysis for 2007, 2012 and 2015, Table 2*), доступен здесь: <http://globalcompetitionreview.com/rating-enforcement>

²¹ См. Обзор, проведенный профессором Ст.Девисом от имени ОЭСР (2013а) [http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=DAF/COMP/WP2\(2013\)1&docLanguage=En](http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=DAF/COMP/WP2(2013)1&docLanguage=En)

²² <http://www.oecd.org/daf/competition/Guide-competition-impact-assessmentEN.pdf>

деятельность по наблюдению за рынком и принуждению к соблюдению антимонопольного права создают для участников рынка, а также с необходимостью поддерживать атмосферу надежного сдерживания. В отличие от регуляторов рынков ценных бумаг, прогресс в продвижении эффективной **международной координации** антимонопольных органов был медленным, и над этой проблемой ОЭСР продолжает работать.²³

Заключение

Антимонопольные органы вышли из финансового кризиса без какого-либо ущерба своим юридическим и политическим основам, в значительной степени благодаря аккуратному использованию своих полномочий по одобрению сделок слияния на политическом уровне, отказу от ослабления применения принципов конкуренции при рассмотрении антимонопольных дел и защите антимонопольного законодательства от введения критериев пересмотра, не связанных с конкуренцией (таких, как положения о систематической стабильности). Агентства продолжают сталкиваться с не меньшим количеством задач и после окончания финансового кризиса, включая консультирование правительства по свертыванию кризисных мер, разъяснение преимуществ не только от конкуренции, но и от деятельности антимонопольного органа, международное

взаимодействие и управление отношениями с заинтересованными сторонами. Эти задачи необходимо решать для того, чтобы страны продолжали открывать для себя экономические преимущества, которые дает конкуренция, и чтобы подготовить антимонопольные органы к любым будущим кризисам, которые могут испытать их на прочность также жестко, как это сделал последний кризис.

²³ См., например, Дж. Девис (2014). Доклад по теме: Международное сотрудничество в деле соблюдения и развития антимонопольного права. ЮНКТАД, специальное экспертное заседание. (англ., Davies, J. (2014). *Contribution on: International cooperation in competition law enforcement and development. UNCTAD, Ad Hoc Expert Meeting*). http://unctad.org/meetings/en/Contribution/CCPB_AdHoc2014_Cont_OECDJD2_en.pdf

ВСЕМУ УЧИТ ОПЫТ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ РЕШЕНИЙ О ПРАВОПРИМЕНЕНИИ С ПОМОЩЬЮ ПОСЛЕДУЮЩИХ ОЦЕНОК



Сильвия Карьери
Младший экономист/
Аналитик политики
ОЭСР
Отдел Конкуренции
silvia.carrieri@oecd.org

Я смысл ученья твоего

Поставлю хранителем души.

Уильям Шекспир, Гамлет (1600-02), Акт I, сцена 3, строка 45. (пер. Пастернака)

“Все́му учит опыт”, сказал однажды Юлий Цезарь²⁴. При правоприменении в области конкуренции, проведение последующей оценки (ex-post – последующая, после события) может являться мощным инструментом для осмысления преподносимого этим учителем урока.

Оценка экс-пост представляет собой рассмотрение решения конкурентного ведомства²⁵, которая удовлетворяет 3-м критериям: (i) оно проводится для того, чтобы определить каково было влияние решения на затрагиваемый рынок в сравнении с альтернативным(и) сценарием(ями); (ii) оно проводится по прошествии некоторого времени после принятия решения; и (iii) оно основывается на использовании ретроспективных данных.

²⁴ Юлий Цезарь, *Commentarii de Bello Civili* (Комментарии по гражданской войне), 2.8

²⁵ Последующие оценки могут проводиться для антимонопольных решений (слияния, соглашения, злоупотребления), для исследований рынка или для других видов вмешательств. В любом случае, данная статья нацелена только на последующие оценки по антитрестовским решениям.

Такие последующие данные представляют собой информацию, которой Конкурентные ведомства не располагали на момент принятия решения, например, произойдёт ли вхождение новых фирм или как себя поведут цены.

Количество исследований в рамках последующей оценки значительно выросло за последнее десятилетие: всё большее число ведомств начинают их проводить или планируют это сделать, и в эту работу всё в большей мере вовлекаются ученые. Но почему так происходит? Какие выгоды



может конкурентное ведомство получить от последующей оценки?

Во-первых, многие Конкурентные ведомства проводят последующие оценки для улучшения **принятия решений** для более совершенного проведения своих последующих вмешательств. Для достижения этой цели, последующие оценки должны стать частью процесса принятия решений, как это изображено на следующем Рисунке.

Учиться на прежнем опыте необходимо потому, что правоохранительные решения

принимаются в условиях неопределенности. Это требует их оценки для определения того, какие из прогнозов, предположений и гипотез подтвердились, а какие - нет. Поэтому последующие оценки могут быть нацелены на то, чтобы определить, являлось ли решение соответствующим и почему, хотя они также могут иметь более узкое предназначение и быть нацеленными на некоторые конкретные элементы решения. Они могут, например, просто проверять сделанные ключевые допущения и ожидания, либо же эффективность назначенных корректирующих мер. Они могут быть нацелены на совершенствование аналитических инструментов и экономических теорий. Часто они используются, чтобы лучше понять конкуренцию в конкретных отраслях.

Выгоды от последующей оценки максимальны, когда исследования проводятся регулярно. Конечно же, несколько исследований могут предоставить ценную информацию, но только регулярные оценки могут выявить закономерности в течение долгого времени или рецидивы в конкретных отраслях.

Второй, но столь же важной задачей, является адвокатирование. Оценка воздействия их деятельности для рынков и потребителей позволяет Конкурентным ведомствам (КВ), обосновать свою работу и бюджет в глазах заинтересованных сторон и правительства. Это справедливо также и для других сфер политики, а не только для провоприменения в области конкуренции: именно поэтому в странах ОЭСР все больше и больше ведомств из самых разных сфер политической деятельности начинают проводить последующие оценки.

Ретроспектива по слияниям больниц²⁶, проведенная ФТК США является наглядным примером того, как последующая оценка может одновременно послужить целям адвокатирования, улучшить аналитический инструментарий и прояснить, как работает конкуренция в конкретной отрасли. В конце 1990-х, Министерство юстиции США и Федеральная торговая комиссия проиграли в суде подряд семь дел в отношении слияний больниц. Именно поэтому, в начале 2000-х годов, ФТК решила провести ретроспективный анализ четырех уже проведенных слияний больниц. Полученные результаты позволили сделать важные методологические выводы:

- тот метод, который использовался в то время для выработки определения рынка, - так называемый метод Элзинга-Хогарти - приводил к определению географических рынков, которые были слишком большими
- некоммерческие больницы на деле пользуются своей рыночной властью, а не действуют в интересах общества, как считалось ранее
- процесс торгов между больницами и страховыми компаниями должен быть должным образом смоделирован и приниматься во внимание

Благодаря этому опыту, ФТК смогла переломить тенденцию и успешно оспорить в суде слияние Evanston/Northwestern/Highland Park. Программа перспективных слияний, осуществляемая ФТК в сфере больниц в

²⁶ Исследования опубликованы в специальном выпуске *International Journal of the Economics of Business* (Том 18, выпуск 1, 2011) <http://www.tandfonline.com/toc/cijb20/18/1>

настоящее время весьма активна: с 2008 года шесть слияний были заблокированы или от них отказались..

На практике, процесс последующей оценки включает девять шагов:

1. Выбор решения для оценки
2. Подбор команды для проведения оценки
3. Определение ситуации «без вмешательства», то есть гипотетический сценарий, предполагающий принятие другого решения - например, разрешение слияния может быть сопоставлено с заблокированным слиянием
4. Выбор методологии, которая будет использоваться
5. Определение переменных параметров для изучения (цена, качество, ассортимент)
6. Сбор необходимых данных и информации
7. Проведение анализа
8. Проверка устойчивости результатов
9. Формирование заключения и вынесенных уроков

Каждый из этих шагов требует тщательного обдумывания, чтобы гарантировать, что оценка даст надежные выводы. Например, должна ли группа по оценке состоять из сотрудников ведомства или внешних консультантов? Следует ли последующей оценке рассматривать только влияние решения на цены или также и на другие факторы, такие как качество и ассортимент продукции? Данные какого рода нужны и где может быть найдена такая информация?

Именно для того, чтобы ответить на эти вопросы и дать рекомендации

Конкурентным ведомствам в отношении правильной подготовки и осуществления последующих оценок, ОЭСР решила опубликовать *Справочное руководство последующих оценок правоприменительных решений конкурентных ведомств* (готовится к печати). Руководство содержит углубленный обзор всех вопросов, связанных с последующими оценками и содержит многочисленные примеры и ссылки. Оно представляет собой отличный ресурс как для КВ, которые планируют начать проведение последующих оценки, так и для тех, кто уже их проводит, но желают улучшить качество своих оценок.

Если то, что мы видели выше верно и последующие оценки действительно полезны, то почему многие агентства все еще не проводят их? Причиной, которая часто называется, являются опасения, что необходимы чрезмерно значительные ресурсы с точки зрения времени, денег и персонала. Это не обязательно так. Конечно, последующая оценка не является простой задачей. Тем не менее, достаточно ценные результаты также могут быть получены и при упрощенных подходах, например, с использованием качественных методик.

Прекрасным примером является исследование, проведенное в Комиссии по торговле Новой Зеландии, - *Целевые последующие оценки в мире скудных данных*. Исследование было нацелено на проверку обоснованности конкретных ожиданий в отношении ожидаемых изменений на рынке. Таким образом, оно было нацелено на слияния, которые были разрешены, потому что ожидалось, что имевшиеся опасения в отношении конкуренции будут сняты благодаря таким факторам, как низкие барьеры для входа, продаже активов или компенсирующей

рыночной силы покупателей. Сбор данных не был ни слишком сложным, ни дорогим, потому что оценка была основана на общедоступной информации и на интервью с участниками рынка. Затем Комиссия проверила, оправдалась ли гипотеза, на базе которой было разрешено слияние. Результаты показали, например, важность учета обменных курсов при прогнозировании конкуренции импорта и значение невозвратных издержек для решения о входе на соответствующий рынок. Подход Новой Зеландии, таким образом, доказывает, что информативные последующие оценки могут быть предприняты, несмотря на ограничения в плане времени, доступности данных и ресурсов.

Еще один вопрос, который часто беспокоит конкурентные ведомства: Что, если последующая оценка приведет к негативным выводам и укажет на ошибки? Следует ли публиковать в таком случае результаты исследования? Нанесёт ли это ущерб репутации ведомства? Может ли это привести к судебному иску?

Надлежит высказать некоторые обнадеживающие соображения. Во-первых, неожиданная эволюция рынка не обязательно означает, что ведомство совершило ошибку. Могли возникнуть непредвиденные обстоятельства, или, возможно, была представлена неверная информация. Даже если оценка указывает на ошибку в анализе, опыт наиболее активных конкурентных ведомств (Соединенного Королевства, Нидерландов, ФТК и МинЮста США) обнадеживает: обнародование оценки не причинило ущерба их репутации и не вызвало последующих исков.

Тем не менее, риски не могут быть полностью исключены: каждое учреждение

должно взвесить плюсы и минусы. Публикация всех последующих оценок способствует прозрачности и подотчетности ведомства. В то же время, это может привести к предвзятости в выборе решений для оценки: ведомства могут иметь стимул оценивать только ситуации, которые, вероятно, приведут к положительным выводам. Один возможный подход может заключаться в принятии решений о публикации результатов на индивидуальной основе.

В заключение, конкурентным ведомствам, готовым повышать свою эффективность и пропагандировать ценность своей работы следует рассматривать последующие оценки в качестве ценного инструмента для достижения этих целей. Проведение таких исследований даёт большие преимущества, а ограничения в плане времени, наличия данных и ресурсов можно преодолеть с помощью использования упрощенных подходов. *Справочное руководство последующих оценок правоприменительных решений конкурентных ведомств* ОЭСР является полезным ресурсом для конкурентных ведомств. Углубленное рассмотрение и многочисленные примеры, которые являются частью Руководства, может дать Конкурентным ведомствам полезные рекомендации по разработке и проведению последующих оценок, для того, чтобы помочь им извлечь максимум пользы из собственного прошлого опыта.

Узнайте больше о работе ОЭСР в отношении оценки мер по защите конкуренции на <http://www.oecd.org/daf/competition/evaluationofcompetitioninterventions.htm>

Новые инструменты, предусмотренные в венгерском «Законе о конкуренции»: предупреждение*



Йозеф Сарай
Руководитель
международного отдела
Венгерское агентство по
конкуренции
sarai.jozsef@gvh.hu

В Дополнениях и дополнениях к венгерскому «Закону о конкуренции», вступившее в силу в июне 2015 г., предусмотрено новое, достаточно специфическое правило, определяющее возможности для Венгерского агентства по конкуренции налагать штрафы на нарушителей законодательства о конкуренции из числа малых и средних предприятий.

В соответствии с одним из положений нового закона, который изменяет политику в области штрафов Венгерского агентства по конкуренции (ГВХ – Gazdasági Versenyhivatal), Совет по конкуренции – орган ВАК, принимающий решения, может направить предупреждение малым и средним предприятиям (МСП) вместо того, чтобы наложить на них штраф за нарушение венгерского «Закона о конкуренции»²⁷ (ВЗК), при условии, что предприятие, о котором идет речь, нарушило закон впервые.

* Автор является руководителем Отдела международных связей Венгерского агентства по конкуренции. Мнения и взгляды, высказанные в настоящей статье, ни в при каких обстоятельствах не могут рассматриваться как высказывание официальной позиции Венгерского агентства по конкуренции.
²⁷ Закон LVII от 1996 г. «О запрещении недобросовестных действий на рынке и ограничительной деловой практики» (Law LVII of 1996 on the Prohibition of Unfair and Restrictive Market Practices)

В принятых изменениях и дополнениях также перечислены конкретные ситуации, которые рассматриваются как исключения из нового положения и в которых возможности направить предупреждение не используются. Это предусмотрено в следующих случаях:

- когда МСП нарушило закон о конкуренции Европейского союза и ВАК проводит расследование дела в соответствии с законодательством ЕС;
- если МСП участвовало в ценовом сговоре, в картельном соглашении о разделе рынка или в согласованных действиях, которые оказали отрицательное воздействие на результаты закупки товаров и услуг для государственных нужд;
- если нарушение было направлено против четко определенной группы лиц, которые являются особо уязвимыми для этого нарушения из-за своего возраста или излишней доверчивости, либо вследствие ментальных или физических недостатков.

Введение нового инструмента преследует двоякую цель. С одной стороны, имеется надежда на то, что тонкая настройка применяемых ГВХ процедур будет способствовать повышению эффективности и результативности работы ГВХ, направленной на обеспечение исполнения законодательства о конкуренции. С другой стороны, считается, что принятие этих поправок будет стимулировать МСП более четко исполнять законодательство о конкуренции. Этот вывод основан признание того факта, что действия

государства во взаимоотношениях с бизнесом могут включать и воспитательный аспект, и при определенных условиях может оказаться так, что лучше предупредить нарушителя вместо того, чтобы наказывать его, по крайней мере тогда, когда речь идет о первом нарушении закона и не касается серьезных правонарушений.

Внесение изменений и дополнений в законодательство было инициировано ВАК – в Годовом отчете о деятельности Агентства в 2014 г., который был подготовлен для рассмотрения в Парламенте страны, ГВХ высказал в виде законодательной инициативы свои рекомендации о том, чтобы Парламент рассмотрел возможность отказаться от наложения штрафа на малые и средние предприятия, если речь идет о первом нарушении законодательства о конкуренции, или хотя бы уменьшить сумму штрафа. Причина подобного шага состояла в том, что более чем в 70% случаев малые и средние предприятия выступают в качестве ответчиков по делам о нарушении условий конкуренции. В 2012 г. по инициативе ГВХ среди различных типов предприятий был организован опрос с целью определить уровень понимания вопросов, связанных с конкуренцией. Опрос, проведенный компанией «TNS Hoffman», показал, что 26% МСП никогда не слышали о законе о конкуренции, 20% считали, что соглашения о разделе рынка и ценовой сговор нельзя считать нарушением закона, 30% никогда не слышали о «Законе о недобросовестной торговой практике» (ЗНТП), а 30% считали, что ЗНТП относится к области культуры и т. д. Для исправления ситуации в декабре 2012 г. ВАК начал реализацию широкомасштабной кампаний, направленной на разъяснение сферы действия правил конкуренции, особенно в отношении запрета ценового сговора, мошеннических действий при участии в тендерах и раздела рынка. Целью проведения этой кампании было повышение уровня знаний венгерского бизнес – сообщества и, в особенности, малых и средних предприятий, в области конкуренции. ГВХ создал вебсайт – www.megfeleles.hu – на котором постоянно выкладывается информация и тематические материалы. Для того, чтобы МСП получали были больше информации в этой форме, ГВХ в своем Ежегодном докладе изложил свои рекомендации, чтобы парламент страны принял закон, предусматривающий возможность выносить предупреждения компаниям о нарушении закона о конкуренции, что в результате привело к принятию в июне 2015 г. поправок и дополнений к закону.

Более того, принятые по инициативе ВАК дополнения и изменения к закону о конкуренции соответствуют Закону XXXI о малых и средних предприятиях, принятому в 2004 г. и документам, предусматривающим поддержку этим предприятиям, в которых устанавливается, что « ... органы государственной власти, на которые возложены функции контроля за деятельностью малых и средних предприятий, воздерживаются от наказаний в виду штрафа при первом нарушении закона – за исключением тех, которые связаны с расследованием нарушений налоговых и таможенных процедур и контролем за деятельностью учреждений, оказывающих образовательные услуги для взрослого населения – вместо этого эти органы выносят предупреждение о недопустимости нарушения закона ...». Относительно того, что касается нарушений

Информационный Бюллетень № 6

законодательства о конкуренции, предложенные ГВХ общие положения не применялись.

В своих недавних выступлениях ²⁸ г-н Андрас Тот, Вице-президент ГВХ и Председатель Совета по конкуренции указывал, что «предупреждение» как инструмент воздействия на нарушителя закона является промежуточным решением между решением о принятии компанией определенных обязательств и вынесением обвинительного заключения. По его мнению указанные три типа решений соотносятся между собой следующим образом:

Решение ГВХ	Установлено нарушение	Наложено штраф
Принятие фирмой обязательств	Нет	Нет
Предупрежден	Да	Нет
Обвинение в нарушении закона	Да	Да

Со времени вступления в силу указанных изменений и дополнений к закону пока не было принято ни одного решения, предусматривающего использование возможности вынесения предупреждения. Тем не менее, ГВХ ожидает, что малые и средние предприятия, работающие на венгерском рынке, в большей степени будут соблюдать правила, установленные законодательством о конкуренции.

²⁸ Выступление на открытии семинара «Актуальные проблемы европейского и венгерского законодательства о конкуренции», организованного совместно группой юристов, занимающихся европейским законодательством о конкуренции компании «Baker & McKenzie» и Европейской ассоциацией корпоративных юристов

Система параллельных контрактов как средство вытеснения конкурентов с рынка Дело, связанное с венгерским рынком пива, поставляемого в отели, бары и рестораны



Д-р Золтан БАРА
Член Совета по
конкуренции
Венгерское агентство по
конкуренции
bara.zoltan@gvh.hu

Венгерское агентство по конкуренции (Gazdasági Versenyhivatal, ГВХ) расследовало практику заключения контрактов четырех компаний («Heineken», «Borsodi», «Dreher» и «Pécsi»), поставляющих пиво коммерческим структурам, которые работают в так называемом секторе ГоБаР (гостиницы, бары и рестораны), начиная с 2007 г. Расследование было инициировано в 2011 г., продолжалось четыре года и по итогам было вынесено решение о принятии сторонами определенных обязательств.

Основными каналами, по которым пиво доставляется покупателям, являются поставки в сектор общественного питания и поставки в розничную сеть. Поставки в сектор общественного питания предназначены для последующей продажи в гостиницах, барах и ресторанах (в секторе ГоБаР), а поставки в розничную сеть предназначены для последующей продажи в предприятиях, реализующих продовольственные товары в розницу, т. е. в супермаркетах и пр. магазинах. В ходе проведения расследования основное внимание уделялось «эксклюзивным соглашениям о поставке пива» для сети общественного питания (соглашения с предприятиями сектора ГоБаР), которые

привели к тому, что все или значительная часть пива для предприятий сектора ГоБаР закупалось у единственной компании, производящей пиво. На основании указанных соглашений предприятия сети общественного питания закупали пиво только у одного поставщика в обмен на определенные экономические и финансовые льготы.

В Регламенте ЕК «Исключения из ряда законодательных актов»²⁹ предусмотрена «тихая гавань», в соответствии с которой – в параграфе (23) «Рекомендациях ЕК о вертикальных ограничениях»³⁰ – установлено, что для большей части вертикальных ограничений вопросы о нарушении законодательства о конкуренции возникают лишь в тех случаях, когда на одном или более уровнях торговых отношений существует недостаточная конкуренция, что означает наличие определенной рыночной силы на уровне поставщика или покупателя продукции или на обоих уровнях. Учитывая, что это не является серьезным препятствием для конкуренции и представляет собой ограничение конкуренции по объекту сделок, в Регламенте ЕК «Исключения из ряда законодательных актов» сформулировано, что вертикальные соглашения могут считаться не противоречащим закону о конкуренции в зависимости от долей

²⁹ Commission Regulation (EU) No 330/2010 of 20 April 2010

³⁰ Guidelines on Vertical Restraints, (2010/C 130/01)

поставщиков и покупателей продукции на рынке: эта доля и для поставщика и для покупателя продукции должна составлять не более 30%.

Соглашения предприятий сектора ГоБаР с компаниями «Heineken», «Borsodi» и «Dreher» не представляли собой явного нарушения закона о конкуренции и не имели эксклюзивного характера в том смысле, который заложен в понятие ограничений, определенных в Главе III./4. и 5. «Рекомендаций ЕК о вертикальных ограничениях». Доли каждой из указанных компаний – «Heineken», «Borsodi» и «Dreher» на рассматриваемом рынке пива, поставляемого для предприятий сектора ГоБаР в Венгрии, в течение периода 2007 – 2013 гг. составляли около 30%, однако не превышали этого порогового значения. Доля компании «Pécsi» была даже ниже, однако некоторые из ее соглашений для ГоБаР действовали более установленного в Главе III.5. «Рекомендаций ЕК о вертикальных ограничениях» 5-летнего лимита, что, соответственно, дало основания для того, чтобы к этим контрактам не применялись положения Регламента ЕК «Исключения из ряда законодательных актов». ³¹ Все это означало, что соглашения с предприятиями сектора ГоБаР компаний «Heineken», «Borsodi» и «Dreher» могли использовать преимущества «тихой гавани», предоставленные им положениями Регламента ЕК «Исключения из ряда законодательных актов» и могли быть исключены на индивидуальной основе из действия законодательства о нарушении конкуренции.

В соответствии с параграфом (75) «Рекомендаций ЕК о вертикальных ограничениях» положения Статьи 101(3)

могут, в частности, не применяться в случае, если доступ на рассматриваемый рынок или конкуренция на этом рынке существенно ограничены совокупным воздействием параллельно действующих одинаковых вертикальных соглашений, которые используют конкурирующие между собой поставщики или покупатели продукции. Параллельно действующие вертикальные соглашения считаются одинаковыми, если в них содержатся ограничения, оказывающие одинаковое воздействие на рынок. ³²

В параграфе (78), говорится следующее: «Как установлено в пункте 14 Регламента ЕК «Исключения из ряда законодательных актов» антимонопольные органы страны – члена ЕС могут отказаться от преимуществ, которые предоставляются этим документом, если речь идет о вертикальных соглашениях, оказывающих ощутимое отрицательное воздействие на конкуренцию на территории этой страны или какой-либо ее части, которая обладает всеми характеристиками конкретного географического рынка». От презумпции обоснованности законного применения Регламента ЕК «Исключения из ряда законодательных актов» можно отказаться, если вертикальное соглашение, рассматриваемое либо изолированно, либо в сочетании с другими аналогичными соглашениями, которые применяют другие поставщики или покупатели продукции, подпадает под действие Статьи 101(1) и не соответствует всем условиям Статьи 101(3). ³³

Соглашения с предприятиями сектора ГоБаР на рынке пива в Венгрии оказывают на рынок одинаковое воздействие, в частности, потому что:

³¹ См. параграф (66), Vertical Guidelines

³² Vertical Guidelines, параграф (75)

³³ Vertical Guidelines, параграф (74)

- Три из четырех производителей пива контролируют примерно одинаковую часть рынка (каждый по 25 – 30 %);
- Соглашения этих производителей с предприятиями сектора ГоБаР одинаковым образом (с использованием одинаковых контрактов и одинаковых условий поставки) «привязывают» часть поставок или все поставки пива к одному производителю; объемы связанных поставок – также одинаковы (13 – 16 % в каждом случае);
- «привязка» поставок пива к одному производителю может рассматриваться как ориентация на одну марку пива, хотя она используется не в отношении одной марки, а в отношении всех марок пива, выпускаемых одним производителем; она ведет к ослаблению конкуренции между марками пива, поскольку 80% всех марок пива являются продуктами одного или более производителей из четырех работающих на рынке; если даже новые марки пива появляются часто, они не могут завоевать значительную часть рынка, хотя положение 20 или 30 наиболее распространенных марок пива с годами не меняется;
- эксклюзивные контракты используются, главным образом, в отношении разливного пива;
- средневзвешенная средняя стоимость одной и той же марки пива в сегменте ГоБаР, как правило, выше, чем при поставках пива предприятиям розничной торговли;

- в большинстве контрактов на поставку пива предприятиям сектора ГоБаР содержатся положения о той или иной финансовой поддержке или о скидках в обмен на эксклюзивный характер соглашения;
- средняя продолжительность периода действия контрактов составляет 3 – 4 года

Все четыре компании, подозреваемые в нарушении законодательства о конкуренции (а также пятый поставщик – компания «Carlsberg»), использовали один и тот же тип контракта на поставку пива с предприятиями сектора ГоБаР, что позволило им сохранить их долю на этом рынке. Эти контракты оказывают одинаковое воздействие на конкуренцию и предотвращают выход новых поставщиков с целью продажи своей продукции достаточно большому количеству предприятий общественного питания, что необходимо для внедрения на рынок пива, поставляемого в сектор ГоБаР. Влияние указанных контрактов на вытеснение конкурентов с рынка страны определяется рядом показателей, характеризующих состояние конкуренции, такими как наличие системы одинаковых контрактов между всеми производителями и поставщиками пива в стране, количество предприятий торговли, «привязанных» к подобным соглашениям, сроки действия вступивших в силу соглашений, объем продукции, которая реализуется в соответствии с этими соглашениями, общая доля на рынке всех четырех (или пяти) компаний – производителей и относительный объем продукции, которая выпадает из конкуренции благодаря подобным соглашениям, в общем объеме потребления пива.

Со ссылкой на параграфы (135) и (141) «Рекомендаций ЕК о вертикальных ограничениях» Совет по конкуренции обратил внимание на четыре необходимых условия, с учетом которых можно установить, что система параллельно существующих одинаковых контрактов в совокупности оказывают на рыночную конкуренцию отрицательное воздействие. Это следующие условия:

- общая доля «связанных» поставок пива выше 40% от общего объема поставок;
- доля на рынке пяти крупнейших поставщиков пива выше 50%;
- потенциальный конкурент может выйти на рынок и продавать товар с прибылью»
- на рынке не существует никакой противодействующей силы.

В период с 2007 г. по 2013 г. четыре упомянутых компании – производители пива, которых подозревали в нарушении законодательства о конкуренции, контролировали совокупно 43-45% венгерского рынка пива, поставляемого в сектор ГоБаР, по объему и 44-50% по стоимости продукции. Доля пяти крупнейших компаний (четыре упомянутых плюс компания «Carlsberg») значительно превышала 50% и составляла 82 – 95% по объему поставляемой продукции и 73–85 % по стоимости. Компания «Carlsberg» только в 2004 г. успешно вышла на рынок и с тех пор контролирует небольшую, но стабильную долю рынка. В сегменте розничных продаж на рынке крупные складские компании и супермаркеты могут оказывать значительное давление на поставщиков пива, тогда как в сегменте ГоБаР большинство покупателей – это небольшие предприятия, и на этом рынке

отсутствуют покупатели, которые обладают значительной рыночной силой.

Вследствие этого в Уведомлении о претензиях Совета по конкуренции могло быть указано, что наличие у четырех производителей пива параллельной сети одинаковых контрактов оказывает кумулятивное отрицательное воздействие на венгерский рынок пива, поставляемого в сектор ГоБаР, и ведет к недопущению конкурентов на этот рынок. В этой связи преимущества, предоставляемые положениями Регламента ЕК «Исключения из ряда законодательных актов», в отношении этих вертикальных соглашений могут не применяться.

Ответственность за кумулятивное отрицательное воздействие на конкуренцию может быть возложена лишь на те компании, которые внесли значительный вклад в результат отрицательного воздействия соглашений на конкуренцию. На соглашения компаний, чей вклад в это кумулятивное отрицательное воздействие на конкуренцию невелик, запрет, установленный в Статье 101(1), не распространяется и поэтому не они не подпадают под действие механизма изъятия.³⁴ Вклад компании «Pécsi» в кумулятивное воздействие на рынок незначителен, поскольку компания контролирует всего лишь около 1% рынка.

Получив Уведомление о претензиях, три компании – производителя пива («Dreher», «Borsodi» и «Heineken») направили заявление добровольном совместном принятии обязательств, в котором каждая из компаний предложила сократить в 2016 г. и 2017 г. объем продаж с применением эксклюзивных контрактов, по крайней мере, на 10% от ежегодного объема

³⁴ Vertical Guidelines, параграф (76)

поставок в рамках эксклюзивных контрактов в предшествующем году. Если эти обязательства будут выполнены, то в результате этого общая доля «связанной» продукции, поставляемой на рынок, сократится до уровня ниже 40%. Таким образом, это означает, что одно из

необходимых условий, характеризующих отрицательное воздействие на конкуренцию, не будет более существовать. Совет по конкуренции ВАК принял эти совместные обязательства и закрыл дело о нарушении условий конкуренции.

ФАС России получает функции по тарифному регулированию



Анатолий Голомолзин
Заместитель руководителя
Федеральная
Антимонопольная Служба РФ
international@fas.gov.ru

В июле 2015 года Федеральная Антимонопольная Служба Российской Федерации (ФАС России) получила функции по тарифному регулированию, которые ранее находились в компетенции упраздненной Федеральной службой по тарифам.

На протяжении многих лет ФАС России уделяла приоритетное значение вопросам, связанным с совершенствованием политики ценообразования и дерегулированием рынков, переходящих из состояния естественной монополии в состояние конкуренции. Данные вопросы стали предметом обсуждения на совместных семинарах с участием экспертов высокого уровня, организованных Региональным центром по конкуренции ОЭСР Учебно-методическим центром ФАС России в г. Казань, Российская Федерация, имеющего также статус базового учебного центра в области конкурентной политики государств-участников СНГ. В частности, темами прошедших совместных семинаров стали развитие конкуренции на рынке электроэнергетики, вопросы конкуренции на рынке по аэропортовому обслуживанию воздушных судов. Данные семинары вызвали огромный интерес у участников мероприятий и получили высокую оценку. Кроме того, ФАС России посвятила отдельный международный семинар обсуждению условий для эффективной

конкуренции и ценообразования на рынках телекоммуникаций, в котором приняли участие представители многих зарубежных конкурентных ведомств.

Помимо высокой важности обсуждения данных вопросов, ФАС России уже достигла существенных практических результатов в сфере дерегулирования рынков и изменения политики ценообразования. Были разработаны условия недискриминационного доступа к услугам естественных монополий, в частности, к услугам по транспорту электрической энергии, газа, нефти и нефтепродуктов, инфраструктуре железнодорожного транспорта, в сфере фиксированной телефонной связи, в сфере аэропортов. ФАС России регулярно готовила предложения по совершенствованию тарифной политики, по изменению в законодательство о естественных монополиях. К примеру, были выработаны предложения по перебалансировке тарифов на основе анализа цен тарифов на сопоставимых товарных рынках в сфере передачи электроэнергии. Аналогичный опыт применяется Конкурентным ведомством Нидерландов.

В области аэропортов были приняты целый ряд решений, направленных на повышение гибкости тарифного регулирования. Самым важным из таких решений является решение о необходимости дерегулирования тарифов в тех сферах, где существуют условия для развития конкуренции. В Российской Федерации такими рынками, в частности, являются аэропорты московского авиаузла. При этом в каждом конкретном аэропорте страны

имеется существенный спектр услуг, оказываемых операторами в различных сферах деятельности в аэропортах. Так, более чем в 40 крупнейших российских аэропортах услуги оказывают 2 и более оператора топливно-заправочных комплексов.

Множество важных мер по совершенствованию тарифной политики было принято ФАС России в телекоммуникационном секторе. По инициативе ФАС России Правительством Российской Федерации было принято решение о целесообразности дерегулирования услуг фиксированной телефонной связи. Был проведен соответствующий эксперимент в представительной выборке населенных пунктов по всей территории Российской Федерации. Результаты данного эксперимента показали, что в настоящее время существуют необходимые условия, чтобы цены на фиксированную телефонную связь формировались в условиях конкуренции с сотовой связью.

Опыт Российской Федерации, как и многих других стран, показывает, что развитие конкуренции выдвигает совершенно новые требования к тарифным регуляторам. Их деятельность должна быть гибкой, основанной на анализе товарного рынка, что крайне важно для преодоления сложностей экономического развития, для проведения структурных реформ. Именно эти факторы были положены в основу решения об объединении антимонопольного ведомства и тарифного регулятора, которое было принято в июле 2015 года Президентом Российской Федерации.

ФАС России и до объединения функций активно участвовала в деятельности ФСТ России. Представители ФАС России входили в состав правления ФСТ России, а также в состав правлений территориальных регуляторов. Передача функций ФАС России еще раз доказывает, что российское антимонопольное ведомство обладает необходимой квалификацией и административным весом в структуре органов государственной власти в Российской Федерации. Немалым значением в данном контексте обладают те практические результаты, которые были нами достигнуты в области повышения эффективности тарифного регулирования и дерегулирования тарифов. Объединение двух ведомств также позволит оптимизировать функциональную и организационную структуру, устранить дублирующие функции. Как следствие, за счет объединения антимонопольного и тарифного регуляторов произойдет экономия бюджетных средств.

Практика ФАС России по объединению антимонопольного ведомства и тарифного регулятора не уникальна. Конкурентные ведомства Австралии, Нидерландов, Новой Зеландии, Испании и других стран на протяжении длительного времени эффективно совмещают функции антимонопольного и тарифного регулирования. ФАС России в своей деятельности учтет лучшие практики своих зарубежных коллег, и, без сомнения, пополнит их своими собственными.

Реестр государственной помощи Республики Молдова



Виорика Кзаре
Президент
Совет по конкуренции
Республики Молдова
office@competition.md

По мере того, как мировая экономика постоянно претерпевает изменения, интеграция банковских и финансовых рынков достигла такого уровня, на котором экономика одной страны может влиять на экономики и других стран. Особенно во времена финансового кризиса важно рационально и эффективно использовать государственные ресурсы с тем, чтобы экономика страны была в меньшей степени подвержена влиянию внешних факторов.

Чтобы следить за правильным использованием всей государственной помощи в Республике Молдова, Совет по конкуренции при помощи Всемирного банка запустил специальный Электронный информационный реестр для регистрации и мониторинга программ государственной помощи (англ. сокр. SIRASM).

SIRASM помогает более эффективно использовать государственные ресурсы за счет того, что он:

- повышает эффективность распределения государственных средств;
- обеспечивает прозрачность в использовании государственных денег;
- способствует лучшему соблюдению антимонопольного права;
- рекламирует культуру конкуренции; и

- совершенствует конкурентную среду.

SIRASM поможет создать систему мониторинга государственной помощи и, что особенно важно, внедрить мониторинговый механизм оценки воздействия государственной помощи на конкурентную среду. Он предоставляет органам государственной власти, источникам и бенефициарам государственной помощи, информационные ресурсы по государственной помощи, возможности оповещения и отчетности о государственной помощи в режиме реального времени.

Эффективное использование государственных средств

Эта цель будет достигаться на трех уровнях: 1. уровень страны; 2. региональный уровень; 3. уровень предоставляющего государственную помощь, и это позволит всем участникам этого процесса:

- a. экономить время и финансовые ресурсы при включении информации в реестр государственной помощи; и
- b. экономить средства на почтовых отправлениях и телефонных разговорах.

Прозрачность государственных ресурсов

Утвердив Национальную стратегию развития "Молдова 2020" Законом № 166 от 11.07.2012, Парламент Молдовы признал конкуренцию жизненно-важным фактором для развития национальной экономики,

улучшения предпринимательского климата, запуска новых предприятий и обеспечения их развития. Цель Республики Молдова – разработать и осуществить национальную программу конкуренции и государственной помощи, переняв все лучшее из европейской практики, для предотвращения, сдерживания и ограничения антиконкурентных действий предприятий и государственных органов.

SIRASM также будет генерировать статистические данные о государственной помощи, которые будут публиковаться на сайте Совета по конкуренции.

Эта информация будет содержать описание всей государственной помощи, предоставляемой в Молдове, по следующим критериям: общая сумма, цели предоставления помощи, формы помощи, регионы страны, в которых она будет распределяться.

Эффективное соблюдение антимонопольного права

Кроме того, SIRASM будет давать возможность выявлять зависимые предприятия с общей структурой собственности, с тем, чтобы выявлять группы компаний. Этот инструмент позволит экспертам в области конкуренции обеспечить надлежащее соблюдение антимонопольного права в самых разных случаях:

- в случае злоупотребления доминирующим положением – позволит определить точную долю рынка, принадлежащую компании, совокупную долю рынка группы компаний, к которой она относится, и сделать вывод о том, не превышают ли доли рынка порог в 50%, предполагающий доминирующее положение;

- в случае слияния – информация о государственной помощи, полученной группой предприятий, позволит лучше оценить ее реальную рыночную власть, что является важным фактором для анализа сделки слияния, призванного определить, создает ли исследуемая сделка значительные препятствия для эффективной конкуренции на рынке.

- в случае антиконкурентных соглашений – аналогичное поведение предприятий на рынке может быть вызвано связями между конкурентами, и выявленные таким образом связи могут стать доказательством существования антиконкурентного соглашения на рынке.

Соблюдение правил электронного оповещения и требования ЕС к процедурам отчетности

Молдова стремится к интеграции с ЕС, что включает в себя адаптацию экономики страны к требованиям ЕС. SIRASM предлагает автоматическую процедуру для подачи объявлений и отчетов о государственной помощи в соответствии с требованиями Европейского Союза.

Продвижение культуры конкуренции

Запуск реестра SIRASM помог и с более широким разъяснением для тех, кто предоставляет государственную помощь на центральном и местном уровнях, важности соблюдения законов о государственной помощи и конкуренции при помощи мероприятий по их адвокатируванию, включающих:

- организацию программ обучения пользователей реестром SIRASM для сотрудников центральных государственных

учреждений, предоставляющих государственную помощь;³⁵

- международную конференцию "Новые возможности, открывающиеся через применение антимонопольной политики и предоставление государственной помощи";³⁶ и

- рекламу в средствах массовой информации.

После трех встреч в начале 2014 г. в центральном, северном и южном регионах страны, степень продвижения культуры конкуренции в связи с законом о государственной помощи возросла до 100% всех органов, предоставляющих государственную помощь на центральном уровне, и до 62% - на местном уровне.



Совет по конкуренции также оказывает поддержку антимонопольному органу Украины, с целью рассказать о работе реестра SIRASM и поделиться с коллегами ее результатами.

В ходе ряда официальных и рабочих встреч представителям украинского правительства был представлен реестр SIRASM в связи с разработкой правовых основ государственной помощи на Украине. Наши коллеги выразили желание реализовать

³⁵ <http://competition.md/news/28-de-autorita%C8%9Bi-publice-centrale-instruite-in-vederea-aplicarii-sirasm-ului.html?cultureKey=en>

³⁶ <http://competition.md/news/comunicatul-privind-conferinta-internationala-noi-opportunitati.html>

такой же проект в своей стране, и Совет по конкуренции Республики Молдова обещал им свою поддержку в осуществлении и развитии этого проекта.

Заключение

Правильное использование государственных средств играет важную роль в обеспечении в будущем экономической стабильности и роста, и внедрение реестра SIRASM в Республике Молдова будет способствовать целевому и прозрачному использованию государственных ресурсов без искажения конкуренции и генерировать экономический рост для всей нашей страны.



В этой связи Совет по конкуренции, вошел в число победителей Конкурса 2014 г. по адвокатированию конкуренции, по тематической категории "Развитие сотрудничества с другими органами государственной власти для уравнивания целей конкуренции с другими общественными интересами".³⁷ Конкурс был организован Группой Всемирного банка для пропаганды ключевой роли антимонопольных органов в развитии конкуренции и успешных результатов в деле ее адвокатирования

³⁷ <http://www.worldbank.org/en/events/2014/11/26/2014-competition-advocacy-contest>

Контакты

**Региональный центр по вопросам конкуренции ОЭСР – ГВХ в Венгрии
(Будапешт)**

Венгерское Конкурентное Ведомство

**Сабине Цигелски, Старший эксперт по вопросам
конкуренции, ОЭСР
sabine.zigelski@oecd.org**

**Андреа Далмаи, Старший консультант, ГВХ
dalmay.andrea@gvh.hu**