

Лоренцо Чиари и Алан Кольман

УКРЕПЛЕНИЕ РЕЖИМОВ АНТИМОНОПОЛЬНОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ

Одним из главных требований к реализации процесса перехода от плановой экономики к экономике рыночной является разработка эффективно функционирующих режимов антимонопольного регулирования. Без него действия монополий и ограничение свободы конкуренции могут стать тормозом процессов развития частного сектора. Другими словами, господствующая роль государства в условиях плановой экономики уступит место компаниям и предприятиям, монополизировавшим те или иные сегменты страдающей от перекосов рыночной экономики. Проведение антимонопольной политики способствует созданию равных условий для участников рынка, облегчая выход на них новым игрокам и видам продукции.





В своем взаимодействии со странами с переходной экономикой ЕБРР играет важную роль в вопросах совершенствования действующих в этих странах антимонопольных законов и усиления правоприменительных механизмов антимонопольного регулирования. При осуществлении этой деятельности ЕБРР имеет возможность задействовать два из своих внутренних ресурсов: i) находящийся в юридическом департаменте отдел правовой реформы (ОПР), который занимается юридической аналитикой и разработкой проектов технической помощи в интересах совершенствования законов и укрепления ключевых институциональных структур в целях улучшения инвестиционного климата в регионе операций, и ii) экономический департамент (ЭД), накопивший огромный багаж знаний в области разработки антимонопольной политики в регионе операций и значительный опыт в области разработки экономических концепций, лежащих в основе антимонопольного законодательства (конкурентного права). За последние два года ОПР и ЭД занимались совместной разработкой ряда проектов технической помощи, нацеленных на повышение эффективности институциональных структур, отвечающих за процессы укоренения конкуренции, а именно антимонопольных и судебных органов. Стимулом для этой работы стали проводимое самим ЕБРР изучение хода разработки странами с переходной экономикой антимонопольной политики и, в частности, действующий в ЕБРР показатель переходного процесса в сфере антимонопольного регулирования (развития конкурентного права).

АНТИМОНОПОЛЬНАЯ ПОЛИТИКА: ПОКАЗАТЕЛЬ АНТИМОНОПОЛЬНОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ

Со времени своего учреждения ЕБРР ежегодно собирает данные о показателях процесса экономических реформ в регионе его операций. Один из таких показателей позволяет судить о качестве содержания и проведения антимонопольной политики. Он рассчитывается по результатам обзоров и углубленных исследований, проводимых сотрудниками ЭД, которые занимаются сбором информации как о состоянии институциональной среды, в условиях которой действуют антимонопольные органы, так и о применении антимонопольных законов в реальной жизни. Система расчета показателя антимонопольного регулирования представляет собой шкалу баллов от 1 (полное отсутствие антимонопольных законов) до 4+ (наличие режима антимонопольного регулирования, характерного для промышленно развитых стран) (см. врезку 1).

Самые последние данные о баллах, выставленных странам инвестиционных операций ЕБРР в области антимонопольного регулирования, приведены на диаграмме 1. Средний балл по всем странам составляет 2,4. Лучшей группой стран в этом отношении, как и следовало ожидать, стал Европейский союз (ЕС), в котором средний балл за

«Со времени своего учреждения ЕБРР ежегодно собирает данные о показателях процесса экономических реформ в регионе его операций».



АВТОРЫ

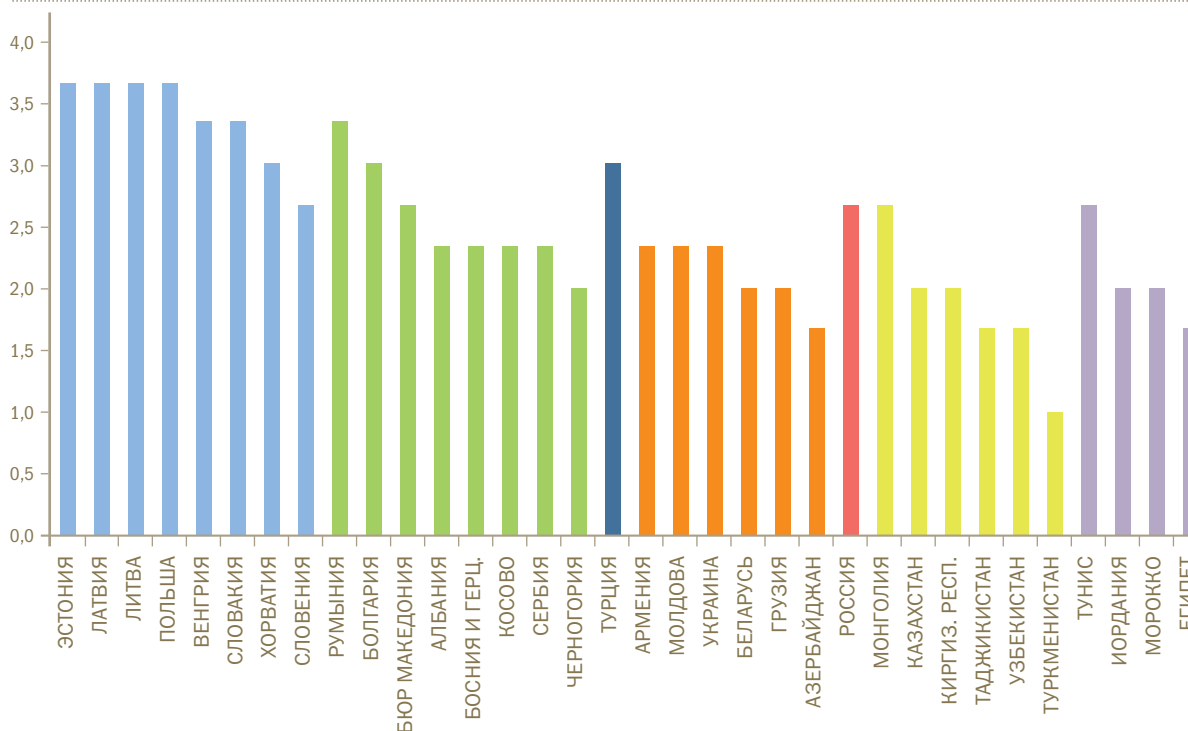
1 ЛОРЕНЦО ЧИАРИ
ЭКОНОМИСТ ПО ВОПРОСАМ
ПРОМЫШЛЕННОГО ПРОИЗВОДСТВА
ЕБРР
ЭЛ. ПОЧТА: CIARIL@EBRD.COM

2 АЛАН КОЛЬМАН
СТАРШИЙ ЮРИСТ
ЕБРР
ЭЛ. ПОЧТА: COLMANA@EBRD.COM

состояние антимонопольного регулирования составил 3,3. Самый низкий по региону балл, составивший в среднем 2,0, получило Содружество Независимых Государств, что свидетельствует о масштабном вмешательстве государства в экономическую деятельность ряда стран, особенно в Беларуси, Туркменистане и Узбекистане. По результатам проведенных расчетов, страны Юго-Восточной Европы расположились в диапазоне от 2 до 3 баллов. Статистический средний балл (значение, которое чаще всего фигурирует в массиве данных) представляет собой связку между 2,0 и 2,3, то есть ту

точку на балльной шкале, где до перехода к следующему этапу требуется повысить показатели институциональной эффективности. Очевидно, что данным странам необходимо принять меры по улучшению процессов применения антимонопольных законов, отчасти путем укрепления институционального потенциала органов регулирования и судебных инстанций, которым присылают на проверку решения, принятые первыми. Тем не менее, при анализе баллов, выставленных за достижение показателей переходного процесса в прошлом, выясняется

ДИАГРАММА 1 БАЛЛЫ, ВЫСТАВЛЕННЫЕ ЗА РЕФОРМИРОВАНИЕ (2013 ГОД) СФЕРЫ АНТИМОНОПОЛЬНОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ В СТРАНАХ ИНВЕСТИЦИОННЫХ ОПЕРАЦИЙ ЕБРР (В РАЗБИВКЕ ПО РЕГИОНАМ)



Источник: ЕБРР.

ВРЕЗКА 1 СИСТЕМА РАСЧЕТА ДЕЙСТВУЮЩЕГО В ЕБРР ПОКАЗАТЕЛЯ ПРОДВИЖЕНИЯ ПЕРЕХОДНОГО ПРОЦЕССА В СФЕРЕ АНТИМОНОПОЛЬНОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ

1	Отсутствие законов и институциональных структур в сфере антимонопольного регулирования.
2	Наличие антимонопольных законов и институциональных структур; некоторое ослабление ограничений на выход на рынок; принятие некоторых мер правового воздействия в отношении компаний-монополистов.
3	Принятие некоторых мер правового воздействия в целях борьбы со злоупотреблением компаниями своим монопольным положением на рынке и создание конкурентной среды, в том числе расчленение конгломератов-монополистов; значительное ослабление ограничений на выход на рынок.
4	Принятие серьезных мер правового воздействия в целях борьбы со злоупотреблением компаниями своим доминирующим положением на рынке и оказание содействия в создании конкурентной среды.
4+	Наличие стандартов и показателей деятельности, характерных для промышленно развитых стран; эффективное проведение антимонопольной политики; отсутствие ограничений на выход на большинство рынков.

ВРЕЗКА 2 ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ ЕБРР ПО ОКАЗАНИЮ ТЕХНИЧЕСКОЙ ПОМОЩИ В СФЕРЕ АНТИМОНОПОЛЬНОЙ ПОЛИТИКИ

Подготовка судебного корпуса по вопросам антимонопольного законодательства (конкурентного права)	Создание организационно-штатного потенциала антимонопольных органов
Босния и Герцеговина (2012 год)	Иордания (2015 год)
Иордания (2015 год)	Молдова (2015 год)
Киргизская Республика (2010 год)	Сербия (2014 – 2015 годы)
Молдова (2013 год)	Черногория (2014 год)
Монголия (2013 год)	
Сербия (2013 год)	
Черногория (2014 год)	

Примечание. Сюда входят уже завершенные проекты и проекты, находящиеся в процессе разработки.

поразительная вещь: некоторые страны в течение многих лет застыли на отметках 2,0 или 2,3 (2+). Действительно, в последние годы в области совершенствования режимов антимонопольного регулирования и их применения в регионе стран с переходной экономикой достигнуты относительно скромные результаты. Из 34 обследованных стран 13 странам не удалось повысить свои оценки за показатели антимонопольного регулирования в течение пяти и более лет, а еще восьми странам этого не удавалось делать как минимум в течение трех лет. Из остальных стран данные по пяти из них поступили только за прошлый год, то есть из новых стран операций ЕБРР, находящихся в регионе Южного и Восточного Средиземноморья (ЮВС), и из Косово. Таким образом, остается всего восемь стран, которым удалось за последние три года улучшить проводимую ими антимонопольную политику, и из этих стран в 2013 году две были переведены в более низкую категорию оценок (Венгрия и Словакия).

ТЕХНИЧЕСКАЯ ПОМОЩЬ

При рассмотрении возможностей реализации проектов технической помощи ЕБРР уделял особое внимание странам Юго-Восточной Европы, где в сфере антимонопольного регулирования уже действуют основополагающие законы, а главными препятствиями для достижения дальнейшего прогресса сегодня являются недостатки институциональных структур. Именно в этом и кроется главная проблема. Принятие антимонопольных законов и других нормативно-правовых актов в этой сфере, а также создание новых организационных структур представляют собой относительно простую задачу. Вместе с тем намного сложнее обеспечить эффективное функционирование этих организаций. Правительственные круги полностью

ПОДГОТОВКА СУДЕЙСКОГО КОРПУСА

В 2012 году во взаимодействии с ведомствами Боснии и Герцеговины, курирующими подготовку судебных работников, ЕБРР приступил к реализации проекта, нацеленного на повышение квалификации судебного корпуса в области антимонопольного законодательства. Как отмечалось в отчетах ЕС, несмотря на то что Закон Боснии и Герцеговины «О конкуренции» от 2005 года в основном отвечал нормам законодательных актов ЕС, его применение по-прежнему характеризовалось неоднозначными результатами, что нашло свое отражение в выставленной стране оценке за показатель переходного процесса на уровне 2,3. Цель реализации проекта заключалась в подготовке учебных программ для судебного корпуса и специализированного справочника для судей, работающих в суде Боснии и Герцеговины, который рассматривает апелляции на решения регулятора – Антимонопольного совета. В прошлом судьи не получали какой-либо подготовки в сфере антимонопольного регулирования, и значительный опыт работы в этой области имелся буквально у единиц из них. Одна примечательная в статистическом плане деталь: при возбуждении исков частными организациями, стремящимися оспорить то или иное решение, принятое антимонопольным органом, суд ни разу не удовлетворял такие иски. При разработке проекта особое внимание уделялось вопросам применения судом имеющихся у него дискреционных полномочий и средств судебной защиты при рассмотрении им исков, возбужденных в этих областях, а также соответствующим рыночным и финансово-экономическим аспектам дел, относящихся к сфере антимонопольного регулирования.

В 2013 году аналогичная программа подготовки судебных кадров была реализована силами ЕБРР, причем на этот раз для судей Административного суда Сербии, который занимается рассмотрением апелляций на решения, принятые Комиссией по защите конкуренции (КЗК). Выставленный Сербии балл за показатель переходного процесса в сфере антимонопольного регулирования в настоящее время составляет 2,3, что опять же свидетельствует о наличии проблем с применением действующего в стране режима антимонопольного регулирования. Предметом данного проекта стало не антимонопольное законодательство, а экономические концепции, лежащие в его основе. Первый вопрос, который возникает при рассмотрении многих дел в области конкуренции, связан с определением рынка. Это предусматривает применение экономических методов, требующих знания не только механизмов функционирования рынков, но общей экономической теории. Вместе с сотрудниками Судебной академии Сербии ЕБРР занимался разработкой учебной программы, охватывающей следующие области: экономический анализ определения рынка, экономика монополизма и ценовой дискриминации, доминирующее положение на рынке и злоупотребление им с помощью демпинга. Учебной программой предусматривалось проведение ряда семинаров под руководством ведущих ученых Сербии, а также лекций, прочитанных приглашенными для этого

судьями из Венгрии, Румынии, Хорватии и Чехии. В рамках реализации проекта был создан портал с размещением на нем всех учебных материалов программы, а также записей содержания различных семинаров и материалов для самопроверки, что позволяет участникам семинаров проверить уровень их знания учебного курса.

Судьям административных судов зачастую приходится иметь дело с не связанными с правом дисциплинами, относящимися к подведомственности административных органов, решения которых им приходят на проверку. Одним из таких примеров являются дела, связанные с экономикой сферы конкуренции, другим – знание бухгалтерского учета при рассмотрении дел, связанных с налогообложением и неплатежеспособностью. Важно, чтобы подготовка представителей судейского корпуса учитывала не только учебные потребности в сфере материального права, но и примыкающие к ней области, не входящие в правовую сферу. Судьям не обязательно обладать большим багажом специализированных знаний в этих областях, но они должны в достаточной мере быть знакомы с соответствующими концепциями, чтобы понимать суть возникших споров, задавать зондирующие вопросы адвокатам и свидетелям из числа экспертов, а также делать хорошо обоснованные выводы, соответствующим образом применяя отрасли науки, относящиеся к делу.



СОЗДАНИЕ ОРГАНИЗАЦИОННО-ШТАТНОГО ПОТЕНЦИАЛА АНТИМОНОПОЛЬНЫХ ОРГАНОВ

В сфере антимонопольного регулирования проводимая ЕБРР работа по оказанию технической помощи была нацелена также и на антимонопольные органы. В конце 2013 года эта группа сотрудников ЕБРР приступила к реализации небольшого проекта во взаимодействии с действующей в Сербии Комиссией по защите конкуренции (КЗК) по аналогии с проектом, который был реализован в Административном суде Сербии. Учебный курс по ознакомлению сербских судей с экономическими концепциями подвергся корректировке и реформатированию для нужд КЗК, членам которой требуется высокий уровень специализации и экономических знаний. Реализация данной учебной программы координировалась с другими организациями, взаимодействующими с КЗК, и в ней нашли свое отражение различные микроэкономические концепции, лежащие в основе антимонопольных политики и регулирования, с учетом их актуальности для членов и сотрудников КЗК. Одним из новых элементов в этой программе стал предмет, нацеленный на разъяснение актуальности применения эконометрических методов для выявления нарушений норм антимонопольного законодательства.

После рассмотрения итогов реализации проекта в 2014 году и проведения дополнительных переговоров с КЗК и другими международными организациями, оказывающими помощь в разработке режима антимонопольного регулирования в Сербии, ЕБРР приступил к реализации второго проекта, состоящего из четырех основных компонентов. В рамках реализации этого проекта члены КЗК получают подготовку по вопросам проведения независимых эконометрических исследований. Проведение подготовки без отрыва от производства членами КЗК в 2013 году. Кроме того, в целях облегчения процесса выполнения эконометрических исследований и обучения слушателей методам применения этого инструментария КЗК приобретет соответствующие компьютерные программы. Вторым компонентом будет связан с развитием компетенции КЗК в области применения предоставленных ей законом прав по проведению внезапных проверок (без предварительного уведомления проверяемых). С призывами применять эти права в соответствующих случаях обратился к органам власти Сербии целый ряд наблюдателей, в том числе Европейский союз. Далее, вхождение (проникновение) в помещения и выемка материалов в качестве доказательств представляются собой интрузивное мероприятие, проведение которого требует осмотрительности. Более того, для анализа информации, изъятой в ходе внезапных проверок, необходимо обеспечить надлежащее использование экспертно-криминалистического программного обеспечения. Третьим компонентом станет повышение квалификации членов КЗК в выполнении ими функций государственного защитника антимонопольной политики в Сербии. Это важная функция, позволяющая глубже ознакомить общественность с содержанием антимонопольной политики в стране, где знание правил



антимонопольного регулирования находится все еще на низком уровне и где в отдельных случаях антимонопольное регулирование по-прежнему не встречает понимания со стороны широкой общественности. Реализация последнего компонента нацелена на налаживание более тесного сотрудничества между КЗК и отраслевыми органами регулирования, главным образом с регуляторами в отраслях связи, вещания и энергетики. КЗК и отраслевым регуляторам необходимо получить более полное представление о том, как их должностные обязанности распределяются между ними и насколько важно решать возникающие проблемы согласованным образом.

Еще одним антимонопольным органом, с которым налаживается взаимодействие ЕБРР, является действующее в Черногории Агентство по защите конкуренции (АЗК). Показатель Черногории по продвижению переходного процесса в сфере антимонопольного регулирования с 2009 года застыл на уровне 2,0. Вместе с тем недавно открывшаяся перед страной перспектива вступления в ЕС стала стимулом для проведения реформ в этой сфере. В октябре 2012 года была открыта глава 8 переговорного процесса Черногории о вступлении в ЕС в области антимонопольных законодательства и политики. В 2012 году в законодательство страны был внесен ряд изменений, в том числе положения об АЗК как о функционально независимом органе власти. С этого момента АЗК пошло по пути укрепления своего потенциала в сфере рассмотрения поступающих к нему дел, и помощь в этом ему оказал ЕС. Вместе с тем сотрудникам АЗК по-прежнему не хватает углубленного знания основополагающих экономических концепций, например в вопросах проведения оценки слияния компаний и применения критериев проведения стоимостных оценок. Со времени учреждения АЗК одним из главных направлений его деятельности стал контроль за слиянием компаний, вместе с тем по этому предмету сотрудники АЗК по-прежнему не получают серьезной подготовки. Он остается одной из особенно важных составляющих антимонопольной политики на рынке Черногории, который по-прежнему находится в процессе приватизации. В 2014 году в интересах удовлетворения возникших в данной области потребностей ЕБРР приступил к реализации проекта. К связанным со слиянием компаний аспектам реализации данного проекта относятся изучение процедур извещения о предстоящих слияниях, оценка проводимых слияний и принятие в этой связи решений согласно правовым нормам и практике ЕС. При формировании проекта подчеркивается важность определения цели и последствий применения имеющихся средств судебной защиты при осуществлении контроля за слияниями на базе примеров из практики государств – членов ЕС, а также применения конкретных инструкций по оценке слияний, проводимых в различных секторах, например в банковской деятельности, страховании и розничной торговле.

отдают себе отчет в важности повышения эффективности работы организаций, участвующих в проведении антимонопольной политики. Деятельность ЕБРР по оказанию технической помощи в сфере антимонопольного регулирования сосредоточена главным образом на подготовке судейского корпуса в области антимонопольного законодательства и политики, а также на создании организационно-штатного потенциала антимонопольных органов. Общее представление об этой работе дается во врезке 2. Некоторые из относящихся к ней проектов рассматриваются в более развернутом виде ниже.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Из проводимой ЕБРР работы по оказанию технической помощи в области применения режимов антимонопольного регулирования можно сделать определенные выводы. Во-первых, по мнению ЕБРР, реализованные на сегодня проекты доказали свою полезность. Участники учебных курсов подтверждают возросший уровень их знаний, а коллеги из государственного аппарата горят желанием и далее вести работу в этом направлении, добываясь дальнейших результатов в применении норм антимонопольного регулирования. Во-вторых, ЕБРР посчастливилось иметь в качестве партнеров в этой области энтузиастов своего дела и привлечь квалифицированных местных консультантов для оказания помощи в реализации данного проекта. Потребности каждой из стран имеют свою специфику, и, как следствие этого, в проектах ее нужно всегда тщательно учитывать. И последнее. Мнения местных заинтересованных сторон относительно состояния развития антимонопольной политики, как представляется, подтверждают общую оценку баллов за установленный ЕБРР показатель продвижения переходного процесса в тех странах, где реализованы проекты. Эти баллы однозначно свидетельствуют об одном: в то время как «законы на бумаге» в целом составлены хорошо, их применение на практике нуждается в улучшении. Это явление несоответствия показателей правоприменения установленному эталону хорошо известно ЕБРР и стало одной из характеристик процесса эволюции нормативно-правовых систем в регионе на всем протяжении идущего в нем переходного процесса.

Кроме того, важным направлением деятельности ЕБРР в будущем станет проведение ретроспективной оценки эффекта воздействия с течением времени реализованных им в прошлом проектов. Требуется проанализировать, каким образом увеличение объема знаний и потенциала претворяется на практике. Будут ли регуляторы действовать более уверенно и грамотно и будут ли суды выносить более квалифицированные и связно составленные судебные решения? Если да, то тогда, как можно надеяться, выставляемые данным странам оценки за показатели их переходного процесса будут повышаться. Полученные результаты станут доказательством того, что совершенствование режима антимонопольного регулирования в той или иной стране ведет к улучшению состояния её инвестиционного климата.