

КОНКУРЕНТНАЯ ПОЛИТИКА

Антимонопольное регулирование в Евразийском экономическом союзе

Денис Гаврилов и Алина Черняга

Для эффективного функционирования единого рынка в рамках ЕАЭС нужно не только устранить барьеры на пути движения товаров, услуг, капиталов и рабочей силы, но и обеспечить соблюдение общих правил конкуренции в странах-членах. Авторы статьи рассказывают о развитии интеграционных процессов и роли ЕЭК в сфере конкуренции.

Одной из фундаментальных целей Евразийского экономического союза Армении, Беларуси, Казахстана, Кыргызстана и России, ставшего логическим продолжением Таможенного союза и Единого экономического пространства (Россия, Беларусь, Казахстан, 2008–2015 гг.), является формирование единого рынка товаров, услуг, капитала и трудовых ресурсов.

Ни для кого не секрет, что данная цель соответствует классической модели развития интеграционных объединений и уже реализуется в полном масштабе, к примеру, в Европейском союзе (ЕС).

При этом опыт ЕС показывает, что для достижения поставленной цели необходимо не только устранение торговых и административных барьеров, ограничений для взаимного доступа товаров, услуг, капитала и рабочей силы, но и предотвращение тех барьеров, которые могут быть созданы хозяйствующими субъектами. К таким препятствиям для свободного рынка относятся, в частности, антиконкурентные соглашения или акты недобросовестной конкуренции.

В связи с этим нельзя недооценивать роль конкурентной политики, которая является ключевым и неотъемлемым элементом беспрепятственного функционирования единого рынка.

Развитие интеграционных процессов внутри ЕАЭС

Конкурентная политика Евразийского экономического союза сочетает в себе национальное и трансграничное антимонопольное регулирование, которое осуществляется антимонопольными органами государств-членов ЕАЭС и Евразийской экономической комиссией.

Формирование единой конкурентной политики на территории ЕАЭС уже прошло значительный этап, нацеленный на гармонизацию национального антимонопольного законодательства входящих в ЕАЭС государств и обеспечение эффективности функционирования и взаимодействия их антимонопольных органов, включая информационный обмен и проведение совместных расследований о нарушении правил конкуренции. Эта задача была поставлена первым международным договором Единого экономического пространства в антимонопольной сфере – Соглашением о единых принципах и правилах конкуренции, принятым в 2010 году (Соглашение).

Следует отметить, что к моменту начала реализации Соглашения антимонопольные органы государств-членов ЕАЭС уже имели опыт практического взаимодействия друг с другом, в том числе в рамках Штаба по совместным расследованиям нарушений антимонопольного законодательства в государствах-участниках СНГ, созданного решением Межгосударственного совета по антимонопольной политике. Накопленный опыт, безусловно, способствовал выстраиванию плодотворного диалога для осуществления согласованной политики в области конкуренции.

Конкурентная политика – комплекс последовательных мер, осуществляемых государством или объединением государств в целях обеспечения условий для состязательности хозяйствующих субъектов, повышения эффективности и конкурентоспособности экономик, модернизации предприятий и создания условий для обеспечения экономически эффективным способом потребностей граждан в товарах и услугах.

В качестве базового инструментария для гармонизации стало принятие в 2013 г. Модельного закона «О конкуренции», который стал необходимым средством для сближения правового регулирования экономических отношений в области конкурентной политики на территории Единого экономического пространства, диалога государств-членов и выработки взаимоприемлемых подходов к содержанию антимонопольного законодательства.

В Модельном законе удалось объединить лучшие практики антимонопольного регулирования в России, Казахстане и Беларуси, учесть мировой опыт, в том числе рекомендации ОЭСР. Текст закона был также дополнен нормами, которые отражают практику, тенденции и перспективы будущего развития антимонопольного законодательства государств-членов ЕАЭС (подходы к квалификации запретов на злоупотребление доминирующим положением и антиконкурентные соглашения, в том числе картельные сговоры, а также правила по контролю за сделками по экономической концентрации, процедурам проведения расследований и т.д.).

Стоит, в частности, отметить факт принятия в Республике Беларусь нового Закона от 12 декабря 2013 г. № 94-З «О противодействии монополистической деятельности и развитии конкуренции», которым были сделаны качественные нововведения, в том числе уточнены понятийный аппарат, основные антимонопольные запреты и полномочия регулятора.

В Российской Федерации был принят Четвертый антимонопольный пакет¹, который концептуально направлен на либерализацию антимонопольного регулирования, в том числе на расширение положительно зарекомендовавших себя норм предупредительного контроля, подробную регламентацию института пресечения недобросовестной конкуренции (введение специальной главы в законе), уточнение норм о запрете злоупотребления доминирующим положением, на существенное совершенствование процедурных норм в части рассмотрения антимонопольных дел, а также на процедуры административного пересмотра решений территориальных органов.

Положительно следует оценить и опыт Республики Казахстан: в стране не только был обновлен Закон «О конкуренции» от 2008 г., но и позднее был принят Предпринимательский кодекс Республики, четыре главы которого посвящены антимонопольному регулированию, проведению расследований и пресечению правонарушений.

Активная работа по гармонизации антимонопольного законодательства также идет в Республике Армения и Кыргызской Республике.

В настоящий момент базовым международным договором в части конкурентной политики ЕАЭС является Договор о Евразийском экономическом союзе. Раздел XVIII этого Договора закрепляет основные антимонопольные запреты (общие правила конкуренции), основные принципы (базовые элементы национального регулирования), базовые понятия (конкуренция, доминирующее положение, соглашения и т.д.), правовые основы антимонопольных полномочий Евразийской экономической комиссии, включая нормы о штрафах за нарушение общих правил конкуренции, правила взаимодействия наднационального и национальных антимонопольных органов.

В соответствии с Договором подлежат запрету и пресекаются злоупотребление доминирующим положением, антиконкурентные соглашения и недобросовестная конкуренция. Как отмечалось выше, данные запреты являются общими правилами конкуренции.

Полномочия Евразийской экономической комиссии в области конкуренции
Евразийская экономическая комиссия является наднациональным антимонопольным органом, уполномоченным проводить антимонопольные

расследования только в отношении компаний – резидентов государств-членов Союза и только в случае, если совершенные ими правонарушения оказывают или могут оказать негативное влияние на конкуренцию на трансграничных рынках на территориях двух и более государств-членов ЕАЭС, за исключением финансовых рынков.

Для целей распределения компетенций между национальными антимонопольными органами и Евразийской экономической комиссией решением Высшего Евразийского экономического совета на уровне глав государств от 19 декабря 2012 г. № 29 были утверждены Критерии отнесения рынка к трансграничному.

Согласно пункту 2 Критериев, трансграничным рынком может быть признан только тот товарный рынок, географические границы которого включают территорию двух и более государств-членов ЕАЭС.

Вместе с тем предусматривается, что наличия указанных географических границ недостаточно для возникновения компетенции ЕЭК и требуется выполнение ряда дополнительных условий, чтобы у ЕЭК возникли полномочия рассмотреть и пресечь возможное нарушение одного из общих правил конкуренции. К ведению ЕЭК могут относиться, например, случаи участия в картеле резидентов как минимум двух государств-членов Союза, наличие определенной доли компании на каждой из территорий государств, входящих в трансграничный рынок, и т.д.

Выявление нарушений общих правил конкуренции на трансграничных рынках осуществляется в порядке проведения расследований совместно с национальными антимонопольными органами государств-членов.

Выявление нарушений общих правил конкуренции на трансграничных рынках осуществляется в порядке проведения расследований совместно с национальными антимонопольными органами государств-членов и дальнейшего рассмотрения антимонопольных дел с участием возможных заявителей и обвиняемых компаний на основании принципов гласности и состязательности.

ЕЭК в рамках проведения расследований вправе направлять в национальные антимонопольные органы государств-членов ЕАЭС мотивированные представления об осуществлении отдельных процессуальных действий, включая проведение выездных проверок компаний с присутствием сотрудников ЕЭК и антимонопольного органа, на территории деятельности которого было совершено правонарушение или наступили негативные последствия для конкуренции.

Обмен конфиденциальной информацией осуществляется Комиссией с соблюдением требований международного договора, а именно: Соглашения о порядке защиты конфиденциальной информации и ответственности за ее разглашение при осуществлении ЕЭК полномочий по контролю за соблюдением единых правил конкуренции, подписанного в г. Москве 12 ноября 2014 года.

Процедуры проведения Комиссией анализа трансграничных рынков, расследований и рассмотрения дел закреплены в специальных регламентах.

По итогам рассмотрения дела Комиссия самостоятельно принимает решение о наличии или об отсутствии нарушения общих правил конкуренции, а также привлекает виновных компаний к ответственности в виде штрафа, который может составить до 15% от годового оборота компании на трансграничном рынке, где

В 2015 г. Евразийская экономическая комиссия рассмотрела 11 заявлений стран-членов ЕАЭС по признакам нарушений общих правил конкуренции. По 7 заявлениям идет сбор доказательной базы. Эти нарушения затрагивают сферы на рынках авиационных перевозок, электротехнической стали, электрооборудования, тротила, биологически активных добавок, молочных продуктов и мяса птицы.

Информация: Евразийская экономическая комиссия

было совершено правонарушение. Решение ЕЭК может быть обжаловано в Суде Союза.

На текущий момент ЕЭК активно осуществляет экономический анализ рынков на предмет трансграничности. Специалисты ЕЭК совместно с национальными регуляторами уже рассмотрели ряд вопросов, затрагивающих интересы компаний и потребителей на территориях нескольких государств-членов Союза. Так, были проанализированы рынки услуг международного роуминга в пределах территории ЕАЭС, ценообразование на апатитовый концентрат и фосфатное сырье, рассмотрены вопросы доступа на рынки лифтового оборудования.

Отдельно можно выделить проведенный анализ практики компании Caterpillar по наделению дилеров эксклюзивными правами дистрибуции на территориях отдельных государств-членов ЕАЭС. По результатам проверки и взаимодействия с Евразийской экономической комиссией компания внесла изменения в основные дистрибуторские соглашения для обеспечения надлежащего уровня внутрибрендовой конкуренции.

Международный вектор конкурентной политики ЕАЭС

Интеграционные процессы внутри ЕАЭС в части вопросов конкуренции непосредственно связаны с выстраиванием сотрудничества с третьими странами в данной сфере.

В международной практике подобное сотрудничество в договорно-правовом плане осуществляется посредством заключения межведомственных меморандумов о взаимопонимании, включения положений о конкуренции в торговые соглашения, а также разработки межправительственных соглашений о сотрудничестве.

На сегодняшний день Евразийской экономической комиссией заключено три меморандума о взаимопонимании: с Федеральным конкурентным ведомством Австрийской Республики (2012 г.), Межгосударственным советом по антимонопольной политике (2013 г.), а также Национальной комиссией по развитию и реформам КНР (2016 г.). Основной целью этих меморандумов является установление диалога между компетентными органами и создание механизма для их дальнейшего взаимодействия (назначение лиц, ответственных за координацию взаимодействия Сторон меморандумов). В целом данная форма сотрудничества предполагает достаточно стандартный набор обязательств, к примеру, обмен информацией о законодательстве, обмен опытом по проведению исследований, участие в совместных семинарах или конференциях, проведение исследований товарных рынков и т.д. Кроме того, эти меморандумы не имеют юридической силы, а значит, не влекут за собой правовых и финансовых обязательств.

Включение вопросов конкуренции в соглашения о свободной торговле прежде всего объясняется стремлением стран обеспечить максимальный эффект от снижения тарифов или либерализации в сфере услуг и инвестиций.

Заключение Комиссией таких меморандумов придает ей определенный статус (признание профильным органом иностранного государства Евразийской экономической комиссии как наднационального органа, наделенного компетенцией по данному вопросу) и предоставляет возможности для выстраивания сотрудничества с соответствующими органами.

Вопросы конкуренции также включаются Евразийским экономическим союзом в торговые соглашения с третьими странами. Так, пока единственное соглашение

ЕАЭС о свободной торговле с Вьетнамом содержит главу по конкуренции, в рамках которой такие антиконкурентные действия, как злоупотребление доминирующим положением, недобросовестная конкуренция и антиконкурентные соглашения, а также согласованные действия признаются несовместимыми с нормальным функционированием Соглашения. Кроме того, в рассматриваемой главе, помимо достаточно общих положений о сотрудничестве, предусматривается возможность направления запроса другой Стороне об инициировании расследования и обязательство этой Стороны должным образом на него отреагировать.

Повестка торговых переговоров ЕАЭС постоянно растет. Уже начаты переговоры с Израилем по заключению соглашения о свободной торговле. В скором времени могут быть запущены переговоры по таким соглашениям с Индией, Египтом и Кореей. Кроме того, уже стартовали переговоры по неpreferенциальному соглашению о торгово-экономическом сотрудничестве с КНР. Вопросы конкурентной политики, скорее всего, будут фигурировать в этих договоренностях.

Стоит отметить, что включение вопросов конкуренции в соглашения о свободной торговле прежде всего объясняется стремлением стран обеспечить максимальный эффект от снижения тарифов или либерализации в сфере услуг и инвестиций. Договаривающиеся стороны хотят предотвратить ситуацию, при которой выгоды, полученные в результате заключения данных соглашений, могут быть нивелированы нарушениями конкурентного законодательства, отсутствием у партнера конкурентной политики в целом или ее неэффективным применением.

Наиболее продвинутой формой международных договоренностей в области конкурентной политики являются межправительственные соглашения. Отличительной особенностью таких соглашений является наличие более глубоких обязательств по развитию сотрудничества между компетентными органами сторон, к примеру, координация действий компетентных органов в ходе проводимых ими расследований, направление друг другу уведомлений о тех расследованиях, которые могут затронуть интересы одной из сторон, обмен информацией вплоть до конфиденциальной и т.д. Заключение подобных соглашений в основном продиктовано необходимостью установления тесных отношений между антимонопольными органами для более эффективной борьбы со случаями трансграничных антиконкурентных практик.

Учитывая, что Комиссия активно заключает меморандумы о взаимопонимании с антимонопольными органами других стран, а также включает вопросы конкуренции в соглашения о свободной торговле, следующим шагом может стать закрепление в торговых соглашениях положений, стимулирующих или даже обязывающих начать переговоры о разработке договоренностей, предусматривающих наиболее продвинутые формы сотрудничества в этой сфере. О перспективах такого подхода свидетельствует международный опыт, когда, к примеру, соглашение об экономическом партнерстве между Японией и Австралией (2014 г.) стало отправной точкой для заключения отдельного узконаправленного соглашения между компетентными органами этих стран (2015 г.).



Алина Черняга
Советник Департамента
торговой политики
Евразийской экономической
комиссии



Денис Гаврилов
Кандидат юридических
наук, советник Адвокатского
бюро «Егоров, Пугинский,
Афанасьев и партнеры»,
заместитель заведующего
кафедрой конкурентного
права МГЮА им. О.Е. Кутафина

① Федеральный закон от 05.10.2015 №275-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О защите конкуренции» и отдельные законодательные акты Российской Федерации».