

**КОНФЕРЕНЦИЯ ОРГАНИЗАЦИИ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ
ПО ТОРГОВЛЕ И РАЗВИТИЮ**

**Добровольный экспертный обзор политики
в области конкуренции:**

Армения

Резюме

Доклад секретариата ЮНКТАД



ОРГАНИЗАЦИЯ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ
Нью-Йорк и Женева, 2010 год

Примечание

Проводимый ЮНКТАД добровольный экспертный обзор законодательства и политики в области конкуренции основан на Комплексе согласованных на многосторонней основе справедливых принципов и правил для контроля за ограничительной деловой практикой ("Комплекс принципов и правил в области конкуренции Организации Объединенных Наций"), который был принят Генеральной Ассамблеей в 1980 году. Этот комплекс призван, в частности, оказать содействие развивающимся странам в принятии и применении эффективного законодательства и политики в области конкуренции, отвечающих их потребностям в области развития и соответствующих их экономическому положению.

UNCTAD/DITC/CLP/2010/1(Overview)

Выражение признательности

а) Подготовкой в рамках ЮНКТАД добровольных экспертных обзоров законодательства и политики в области конкуренции по существу занимается Сектор ЮНКТАД по вопросам политики в области конкуренции и защиты прав потребителей (СПКЗП) под руководством начальника СПКЗП Хасана Какайи.

б) Настоящий доклад подготовили для ЮНКТАД Уильям Ковачич, уполномоченный Федеральной торговой комиссии США, и Дэвид Льюис, сотрудник Гордонского института бизнеса и бывший Председатель Южно-Африканского суда по вопросам конкуренции. Функции тематической поддержки и рецензирования докладов выполняла Улла Швагер. Ценные замечания по докладу были получены от Карла Бьюика. ЮНКТАД благодарит за ценную помощь д-ра Артака Шабоаяна, Председателя Государственной комиссии Армении по защите экономической конкуренции (ГКПЗЭК), и Карине Поладян, начальника Управления международного сотрудничества ГКПЗЭК. ЮНКТАД выражает также признательность всем своим сотрудникам, которые внесли вклад в подготовку доклада, а также ГТЦ за оказанную финансовую поддержку.

СОДЕРЖАНИЕ

	<i>Стр.</i>
Предисловие.....	1
I. Основы и история политики Армении в области конкуренции	1
A. Ведение: Конкурентная система Армении в контексте	1
B. Политический и экономический контекст.....	1
II. Нормативно-правовая база – Закон "О защите экономической конкуренции"	5
A. Антиконтурентная практика	5
B. Антиконтурентные соглашения	5
C. Злоупотребление доминирующим положением	8
D. Слияния	10
E. Недобросовестная конкуренция	11
F. Государственная поддержка	11
III. Институциональные аспекты: Возможные изменения в структурах и практике осуществления политики в области конкуренции.....	11
A. Институциональная основа и функционирование ГКПЗЭК.....	11
1. Организационная структура ГКПЗЭК.....	11
2. Функции ГКПЗЭК.....	13
3. Полномочия ГКПЗЭК в области проведения расследований	14
4. Процессуальные аспекты	15
5. Обзор деятельности ГКПЗЭК.....	15
6. Санкции и средства правовой защиты.....	17
B. Судебные механизмы и обжалование решений ГКПЗЭК в связанных с конкуренцией делах.....	17
C. Бюджет и ресурсы ГКПЗЭК.....	18
D. Взаимоотношения с законодательной и исполнительной властью	19
E. Сотрудничество с неправительственными организациями	21

IV.	Международное сотрудничество и укрепление потенциала	21
V.	Выводы и принципиальные рекомендации	21
A.	Выводы	21
B.	Рекомендации	23
1.	Рекомендации законодательному органу	23
2.	Рекомендации правительству	26
3.	Рекомендации ГКПЗЭК	27

Предисловие

1. В настоящем докладе рассматривается система политики Армении в области конкуренции (СПАК). В его основу легли а) нормативно-правовые документы, на которых построена СПАК (законы, постановления о порядке их применения и руководящие положения); б) решения Государственной комиссии по защите экономической конкуренции (ГКПЗЭК); в) материалы других докладов, посвященных СПАК; и д) беседы с руководителями и сотрудниками ГКПЗЭК, представителями организаций-доноров, органов государственной власти, научных кругов и неправительственных организаций, таких как деловые ассоциации и группы потребителей.

I. ОСНОВЫ И ИСТОРИЯ ПОЛИТИКИ АРМЕНИИ В ОБЛАСТИ КОНКУРЕНЦИИ

A. Введение: Конкурентная система Армении в контексте

2. Армения является одной из примерно 80 стран, где системы поощрения конкуренции сформировались после 1980 года. Закон Республики Армения "О защите экономической конкуренции" ("Закон"¹) был принят 6 ноября 2000 года. 13 января следующего года была создана ГКПЗЭК. Десятая годовщина СПАК не за горами, и настоящий обзор позволяет объективно оценить достигнутый за этот период прогресс.

3. На всех без исключения сферах жизни Армении отражается несколько важнейших факторов и обстоятельств. Каждый из них значительно влияет на характер и методы осуществления законодательства и политики в области конкуренции и стоящие на повестке дня задачи. Следует назвать два основополагающих фактора в экономической и политической жизни Армении. Первый из них связан с тем, что на протяжении почти 70 лет Армения являлась одной из республик в составе бывшего Советского Союза. Вторая фундаментальная особенность, определяющая политическую и экономическую жизнь Армении, связана с геополитической ситуацией на Южном Кавказе, и прежде всего с конфликтными отношениями между Арменией и ее восточным соседом, Азербайджаном, и ее западным соседом, Турцией.

B. Политический и экономический контекст

4. Всего лишь 20 лет назад экономика Армении представляла собой централизованно планируемое хозяйство. Планирование осуществлялось с учетом потребностей всей совокупности регионов и полуавтономных республик, входивших в состав Советского

¹ Если не указано иное, все упоминаемые в настоящем докладе статьи являются статьями Закона.

Союза. Армения являлась важным поставщиком продукции обрабатывающей промышленности, в первую очередь станков и оборудования, в остальные субъекты Советского блока, в особенности в Россию. Этот рынок исчез в одночасье, поскольку, во-первых, в условиях отсутствия конкуренции ключевые звенья обрабатывающей промышленности, надежно защищавшейся от внешнего мира, оказались хронически не в состоянии вести конкурентную борьбу на внезапно открывшихся рынках, а, во-вторых, поскольку стремительный закат российской экономики привел к резкому сокращению спроса на рынке.

5. Прежний производственный потенциал так и не удалось возродить, по крайней мере в тех масштабах, которые существовали в советские времена. В то же время данные говорят о том, что армянская экономика быстро оправилась от пережитых потрясений и на протяжении большей части 1990-х годов, а особенно в первом десятилетии нынешнего столетия темпы ее роста были поистине стремительными. Так, в период с 1995 по 2008 год среднегодовые темпы прироста составляли 9%. В 2001-2007 годах экономика в среднем ежегодно росла на 13 %, а валовой внутренний продукт на душу населения увеличился примерно с 670 долл. в 2001 году до 3 689 долл. в 2008 году. С наступлением глобального экономического кризиса рост в 2008 году резко замедлился, поскольку источником столь впечатляющих темпов роста во многом являлся строительный бум, который в значительной степени финансировался за счет денежных переводов от очень многочисленной и преданной стране армянской диаспоры². Под влиянием экономического кризиса значительно сократились как сами переводы, так и масштабы финансировавшегося за счет них строительства.

6. После распада Советского Союза Армения встала на путь построения рыночной экономики. И это не пустые слова. Доказательством официальной поддержки либеральной рыночной экономики могут служить ускоренная приватизация, начавшаяся сразу же после распада Советского Союза, необычайно либеральный (по крайней мере, в формальном отношении) торговый режим и, что не менее важно, активная официальная поддержка конкуренции.

7. В отличие от других стран, где приватизация нередко служила инструментом перераспределения рыночного влияния в результате преобразования государственных монополий в частные монополии и их передачи лицам, приближенным к политической власти, в Армении все обстояло иначе. Один из бывших представителей политической элиты, непосредственно причастный к процессу приватизации на начальном этапе постсоветского периода, утверждал, что государственные предприятия дробились по возможности горизонтально, а при необходимости и вертикально. В то же время, по его мнению, недостаточно жесткое регулирование хозяйственной деятельности после

² Ministry of Economy of the Republic of Armenia, Armenia Economic Report 2009.

завершения приватизации позволило вновь объединить в одних руках жизненно важные объекты в сфере газоснабжения, телекоммуникаций, электроэнергетики и водоснабжения.

8. Сегодня для экономики Армении характерны высокие уровни концентрации на основных рынках, что во многом объясняется ограниченностью каналов экспорта и импорта товаров в условиях в высшей мере открытой экономики (т.е. экономики, в которой на торговлю приходится значительная доля валового внутреннего продукта). Следствием геополитических трений для внутриконтинентальной Армении стало закрытие двух оптимальных маршрутов доступа к морю, т.е. границ с Турцией и Азербайджаном. В результате у Армении остался один действительно надежный и экономически жизнеспособный канал доступа к морю – через территорию Грузии. Такая физическая ограниченность торговых маршрутов в принципе облегчает концентрацию и, следовательно, монополизацию торговли важными товарами. А при слабой таможенной службе это выливается в значительный недоучет торговых потоков, что, учитывая их относительную экономическую значимость, ведет к ощутимому недоучету экономической деятельности в целом.

9. Здесь уместно подчеркнуть и вновь проанализировать такое явление, как так называемая "теневая" экономика. Теневая экономика Армении по сути представляет собой часть формального сектора, существование которой скрывается от властей главным образом для того, чтобы торговые или производственные предприятия могли уклоняться от уплаты налогов и ввозных пошлин. По многочисленным оценкам, вследствие этой практики размер армянской экономики занижается на 40-50%, а это означает, что значительная часть хозяйственной деятельности в Армении не облагается ни корпоративными налогами, ни ввозными пошлинами, ни социальными налогами.

10. Нередкое сокрытие части хозяйственной деятельности неизбежно ведет к тому, что те хозяйствующие субъекты, которые занимают в экономике доминирующее положение, платят меньше налогов и таможенных пошлин, чем должны были бы. Это не только мешает правительству строить такие действенные институты, как органы по защите конкуренции, регулирующие структуры, таможенные и налоговые органы, но и обеспечивает закрепившимся на рынке компаниям весомые конкурентные преимущества по сравнению с реальными или потенциальными конкурентами. Такие "сравнительные преимущества", а точнее источник экономической ренты, позволили доминирующим армянским предприятиям захватить целые рынки.

11. Вышеупомянутые явления чреватые серьезными последствиями для законодательства и политики в области конкуренции.

12. Во-первых, они подчеркивают и еще более усиливают противодействие, с которым придется сталкиваться органам, отвечающим за защиту конкуренции. Это, в свою очередь, свидетельствует о важности эффективных, четко сформулированных

нормативно-правовых актов, наделяющих эти органы всем спектром полномочий, необходимых для проведения расследований.

13. Во-вторых, это диктует необходимость не ограничиваться только применением законодательства в области конкуренции, а поставить вопрос о разработке дополняющей это законодательство комплексной политики в данной области. Законодательство по вопросам конкуренции, которое в основном касается имеющих частную природу торговых ограничений, является составной частью более широкой политики в области конкуренции, которая, в свою очередь, распространяется и на государственные ограничения.

14. В-третьих, практика представления неполной отчетности крупными игроками на рынке потенциально облегчает достижение некоторых целей политики в области конкуренции в случае, если с основными источниками этой практики будет вестись борьба и она будет искореняться. Если реальные размеры армянской экономики станут известны, то Армения, особенно с учетом ее привилегированного доступа на рынки Содружества Независимых Государств, безусловно, станет более привлекательной для желающих обосноваться на ее рынках новых компаний, в том числе в виде прямых иностранных инвестиций, что, возможно, ограничит влияние на рынки тех компаний, которые занимают доминирующее положение.

15. Тем не менее в отношении СПАК сохраняются основания для оптимизма. Все опрошенные лица, хорошо информированные и представляющие разные круги и точки зрения, подчеркнули потребность в крепком независимом органе по вопросам конкуренции. Представители государственных органов, работающие в важных для обеспечения конкуренции областях и активно занимающиеся поощрением нормальной конкуренции, считают активное сотрудничество с ГКПЗЭК важным условием достижения своих целей. Те, с кем были проведены беседы, выразили уверенность в том, что окружение как Президента, так и Премьер-министра поддерживает избранный путь реформ, о чем свидетельствует поддержка действенного законодательства и политики в области конкуренции.

16. Последний, исключительно важный аспект политического контекста Армении касается международных отношений. С точки зрения политики в области конкуренции особенно важны отношения Армении с Европейским союзом (ЕС). Эти отношения регулируются Соглашением о партнерстве и сотрудничестве, подписанным ЕС и Арменией в 1996 году и вступившим в силу в 1999 году. После своего расширения ЕС провозгласил Европейскую политику соседства (ЕПС), которой Армения была охвачена в 2004 году. На основе вышедшего в 2005 году доклада по стране ЕС и Армения приняли 14 ноября 2006 года план действий ЕПС.

II. НОРМАТИВНО-ПРАВОВАЯ БАЗА - ЗАКОН "О ЗАЩИТЕ ЭКОНОМИЧЕСКОЙ КОНКУРЕНЦИИ"

17. Армянское законодательство в области конкуренции основано на Конституции страны. В статье 8 Конституции Республики Армения предусматривается, что "в Республике Армения гарантируются свобода экономической деятельности и свободная экономическая конкуренция". Большинство положений армянского законодательства в области конкуренции закреплено в Законе, который был принят 6 ноября 2000 года. С тех пор в этот Закон вносился целый ряд поправок, а наиболее значительные из них были внесены 22 февраля 2007 года. В 2008 году было внесено несколько изменений в процессуальные положения. Кроме того, статья 12 Гражданского кодекса Республики Армения посвящена защите гражданских прав в увязке с запрещением недобросовестной конкуренции и злоупотреблений господствующим положением. В соответствии со статьями 195 и 196 Уголовного кодекса Армении определенные формы антиконкурентной практики квалифицируются в качестве уголовных преступлений. Тем не менее на практике, как представляется, эти положения так никогда и не применялись.

18. По большей части этим Законом охватывается стандартный набор вопросов, регулируемых в большинстве законов о конкуренции. Однако, несмотря на целый ряд реформ, нормативно-правовая база в ключевых аспектах в значительной степени остается несовершенной.

A. Антиконкурентная практика

19. Антиконкурентной практике посвящены главы 2 и 3. Глава 2, содержащая статьи 5.1-5.7, касается главным образом антиконкурентных соглашений, в статье 6 главы 3 определяются понятия монополии и доминирующего положения, а статья 7 этой же главы содержит запрет на любые злоупотребления монопольным/доминирующим положением.

B. Антиконкурентные соглашения

Сфера действия запрещения антиконкурентных соглашений

20. Статья 5 в основном посвящена антиконкурентным горизонтальным соглашениям, т.е. соглашениям между конкурентами. Это подтверждается видами практики, перечисленными в статье 5.2. Хотя этот перечень является необычно длинным, в данном армянском законе действительно указаны все виды практики, традиционно квалифицируемые как "злостные" картельные нарушения. В то же время в некоторых пунктах этого перечня, например в статьях 5.2 d) и e), описывается также поведение, которое обычно направлено на вытеснение конкурентов с рынка. Возможно, это объясняется тем, что, как говорится в статье 5.3 b), статья 5 призвана охватывать не только горизонтальные, но и вертикальные соглашения.

21. В практике применения законодательства по вопросам конкуренции обычно считается, что соглашения между конкурентами представляют собой самостоятельную категорию, не в последнюю очередь потому, что их вредоносный характер настолько общепризнан, что обычно нет никакой надобности доказывать наличие экономического ущерба, а достаточно лишь установить факт поведения, т.е. доказать наличие соглашения между конкурентами, предусматривающего искусственное установление цен, раздел рынков или сговор на торгах.

22. С другой стороны, вертикальные соглашения, особенно те из них, в которых не участвует занимающая доминирующее положение сторона, редко причиняют вред конкуренции. Такие соглашения, бесспорно, иногда все же вредят конкуренции. Например, многие, хотя и не все, считают, что практика установления минимальных перепродажных цен является антиконкурентной. Тем не менее в большинстве случаев вертикальные соглашения обычно не признаются противозаконными без каких-либо доказательств того, что они причиняют вред конкуренции.

23. По этой причине статью 5 рекомендуется разбить на две отдельные статьи, первая из которых касалась бы горизонтальных соглашений, а вторая - вертикальных. Рекомендуется также сократить и упростить перечень запрещенных горизонтальных соглашений, указав в нем лишь те основные правонарушения - искусственное установление цен, раздел рынков и сговор на торгах, - которые, как это широко признается, причиняют вред конкуренции. Их следует определить как незаконные в принципе, а все другие виды горизонтальных соглашений, а также вертикальные соглашения - оценивать с точки зрения правила разумного подхода.

Критерий доказанности существования антиконкурентных соглашений

24. Кроме того, запрещение горизонтальных соглашений, как представляется, концептуально обосновывается тем, что такие соглашения порождают "неоправданные" ценовые изменения, т.е. такие изменения цен, которые нельзя объяснить лежащими в их основе изменениями в структуре себестоимости. Статьи 5.2 и 5.4 толкуются ГКПЗЭК как законодательное обоснование такого подхода. Статья 5.2 гласит следующее:

"Антиконкурентные соглашения касаются:

a) ...

b) *необоснованного повышения, снижения или поддержания цены на товар.*

По смыслу настоящего пункта необоснованным повышением цены считается повышение со стороны двух или более хозяйствующих субъектов цены на товар и/или взаимозаменяемые товары в течение определенного промежутка времени.

...".

25. В статье 5.4 указывается:

"Антиконкурентное соглашение считается доказанным, если:

а) имеются свидетельствующие об этом фактические данные (в том числе любой документ в письменной форме или другое письменное доказательство, видеозапись или звукозапись) или незапрещенные законом любые иные доказательства;

б) об этом свидетельствуют отмеченные во второй части настоящей статьи действия или поведение хозяйствующих субъектов".

26. Представляется, что такой довольно необычный подход, закрепленный в армянском законодательстве, имеет две исходные причины, первая из которых связана с многолетней практикой ценового регулирования, а вторая - с очевидным отсутствием полномочий на проведение расследований, о котором говорится очень часто.

27. Первая причина связана с довольно механистическим пониманием ценовой динамики, согласно которому изменения цен определяются не состоянием спроса и предложения на рынке, а исключительно изменениями в структуре себестоимости. Однако следует отметить, что в соответствии с общепринятыми подходами к горизонтальным соглашениям противозаконная фиксация цен происходит именно в рамках соглашений о манипулировании объемами производства или поставок в целях повышения или поддержания цен выше конкурентоспособного уровня, т.е. выше того уровня, который установился бы в том случае, если бы конкуренты принимали решения об объемах производства самостоятельно. Таким образом, при пресечении горизонтальных соглашений о фиксации цен (или разделе рынка, или сговоре на торгах) никогда не встает вопрос об "обоснованности" повышения цен и, следовательно, не возникает необходимости сбора и анализа данных о себестоимости. Действительно, многие органы по вопросам конкуренции отслеживают необычные изменения в ценах. При этом они признают, что необычное параллельное изменение цен уже само по себе свидетельствует о существовании проблемы. Поэтому ГКПЗЭК, возможно, налагает на себя ненужное и дорогостоящее бремя, пытаясь доказать отсутствие оправдательных оснований.

28. Вместе с тем эта явно излишняя и обременительная активность объясняется также вторым из вышеупомянутых факторов, а именно чрезвычайной слабостью имеющих у

ГКПЗЭК полномочий на проведение расследований. Как представляется, в силу такой необычайной слабости и ограниченности полномочий ГКПЗЭК она вынуждена оперировать экономическими доказательствами, т.е. данными о себестоимости, с тем чтобы доказать "необоснованность" изменения цен и исходя из этого сделать вывод о существовании сговора с целью их фиксации. Наделение Комиссии более широкими полномочиями на проведение расследований позволило бы решить эту проблему...

С. Злоупотребление доминирующим положением

Определение доминирующего положения

29. В статьях 6.1-6.4 доминирующее положение определяется через долю на рынке, причем доминирующее положение может занимать как одна компания (с долей не менее одной трети рынка), так и две или три крупнейшие компании в зависимости от их суммарной доли на рынке (каждый из двух хозяйствующих субъектов будет считаться доминирующим, если их совместная доля на рынке составляет не менее 50%, а в случае, когда речь идет о трех компаниях, каждая из них будет считаться доминирующей, если на них в общей сложности приходится не менее двух третей соответствующего рынка).

30. На практике ГКПЗЭК сталкивается с определенными трудностями при толковании этого определения доминирующего положения, поскольку нынешнее толкование предельных рыночных долей не позволяет этому органу основывать свои выводы о существовании доминирующего положения на экономических реалиях того или иного рынка.

31. Использование предельных рыночных долей для того, чтобы либо установить наличие очевидного нарушения и тем самым переложить бремя доказывания, либо исключить факт наличия доминирующего положения, повышает эффективность правоприменительной деятельности органа по вопросам конкуренции и дает предпринимателям необходимые правовые гарантии. Тем не менее использование предельных рыночных долей в некоторых случаях чревато недооценкой или переоценкой значения рыночной доли и, следовательно, принятием недостаточно жестких или, наоборот, чрезмерно жестких мер. Именно поэтому законы о конкуренции обычно не столь категоричны в том, что компания является доминирующей, если ее доля на рынке достигает определенного предельного уровня.

32. Этот подход помог бы также преодолеть вышеупомянутые трудности, с которыми сталкивается ГКПЗЭК, оперируя предельными показателями рыночных долей для установления наличия доминирующего положения, поскольку она не может принимать во внимание положение с конкуренцией на соответствующем рынке.

Реестр доминирующих компаний

33. После того как установлено, что та или иная компания занимает доминирующее положение, ГКПЗЭК вносит ее в централизованный реестр доминирующих компаний. В соответствии со статьей 28 зарегистрированные хозяйствующие субъекты обязаны представлять ГКПЗЭК "с периодичностью в шесть месяцев сведения об объеме товаров, реализованных (приобретенных) ими на данном товарном рынке, структуре расходов и движении цен (с соответствующим обоснованием в случае изменения цен)".
34. Хотя Закон не требует от ГКПЗЭК регистрировать компанию как доминирующую до возбуждения против нее дела в связи с возможным злоупотреблением ею своим доминирующим положением, вопреки точке зрения ГКПЗЭК Административный суд постановил, что внесение в реестр является необходимым юрисдикционным условием возбуждения преследования в связи с предполагаемым злоупотреблением³. На практике это заключение создает для ГКПЗЭК значительные трудности в правоприменительной деятельности, поскольку некоторые компании, зарегистрированные как доминирующие на рынке, создают для своей хозяйственной деятельности иную правовую оболочку. Иными словами, прежде чем начать расследование, ГКПЗЭК должна зарегистрировать новое юридическое лицо, которому были переданы операции, в качестве занимающего доминирующее положение, что сильно обременяет и осложняет работу ГКПЗЭК.
35. Существование реестра занимающих доминирующее положение компаний для стран с переходной экономикой не является редкостью; тем не менее использование для этого ограниченных ресурсов ГКПЗЭК вряд ли можно приветствовать. Опыт и навыки сотрудников этого небольшого ведомства, которые многие годы занимаются сбором подобных данных, можно было бы с гораздо большей пользой направить на проведение стратегически важных выборочных рыночных исследований.
36. Действительно, использование реестра и связанный с этим акцент на обосновании повышений цен могут оказаться контрпродуктивными. Например, часто бывает так, что компании, зарегистрированные как доминирующие, столкнувшись с повышением цен на факторы производства, обращаются в ГКПЗЭК, чтобы озвучить свое намерение повысить цены. Одобрение планов доминирующих компаний повысить цены явно выходит за рамки компетенции и функций органа по вопросам конкуренции, который не является регулятором цен. Поэтому практика ведения реестра и предполагаемая обязанность внесенных в него компаний заблаговременно "уведомлять" о предстоящем повышении цен могут создать почву для тайных сговоров. Кроме того, с отказом от ведения реестра доминирующих компаний может также сам по себе отпасть и вопрос о том, является ли

³ См. Decision 111-A, "Boundaries of Gasified (Carbonated), Sweetened Drinks involving Coca-Cola Hellenic Bottling Company Armenia" (14 September 2005).

внесение таких компаний в реестр юрисдикционной предпосылкой для возбуждения преследования в связи с предполагаемыми злоупотреблениями.

Д. Слияния

37. Те положения Закона, которые регулируют слияния, или так называемую "концентрацию", являются особенно расплывчатыми и неполными. Например, Закон запрещает лишь те слияния, которые ведут к возникновению "доминирующего положения", и в то же время в нем ничего не говорится о слияниях, при которых одна из участвующих сторон уже доминирует на рынке.

38. Как представляется, Закон требует заблаговременно декларировать предстоящее слияние в случае превышения установленного в статье 9.1 предельного размера активов участников. Вместе с тем хорошо известно, что слияния декларируются лишь в редких случаях.

39. Откровенное пренебрежение требованием о декларировании слияний неизбежно вредит репутации ГКПЗЭК, ставя под сомнение его полномочия, поскольку речь идет о несоблюдении одного из важнейших положений Закона. Ясно, что было бы крайне нежелательно и впредь попустительствовать такому пренебрежительному отношению к закону. Хотя отказу компаний от регистрации не было дано удовлетворительного разъяснения, возможно, это связано с тем, что установленные пороговые уровни попросту не позволяют четко отслеживать те слияния, которые могут причинить вред конкуренции на армянском рынке.

40. В связи с этим в первую очередь следовало бы проанализировать, почему закрепленные в законодательстве Армении положения о контроле за слияниями являются неэффективными, и сформулировать необходимые поправки. Эту проблему можно было бы решить, установив предельные значения не стоимости активов, а товарооборота.

41. Международный опыт контроля за слияниями свидетельствует о важном значении применения суровых санкций к компаниям, не соблюдающим процедуры уведомления. Действительно, штрафные санкции за неподачу декларации о слиянии, предусмотренные в пункте 4 статьи 36 Закона, выше, чем за любые другие правонарушения. Вместе с тем, хотя в пункте 4 статьи 10, посвященной "Государственному регулированию концентрации", говорится, что "запрещенная концентрация, введенная в действие, подлежит ликвидации (расторжению, прекращению)", не до конца ясно, действует ли это положение в случае неподачи декларации о слиянии. В отсутствие более четких юридических формулировок штрафные санкции, предусмотренные в пункте 4 статьи 36, судя по всему, являются единственным наказанием за неподачу декларации о слиянии. Таким образом, наказания за недекларирование слияний, по всей видимости, не предусматривают возможности расформирования созданного в результате незаконного

слияния хозяйствующего субъекта, даже если это слияние существенным образом ограничивает конкуренцию.

42. Представляется, что для обеспечения соблюдения режима контроля за слияниями в Армении необходимо коренным образом пересмотреть установленные за неподачу декларации санкции, а также вести информационно-просветительскую работу, в том числе распространяя руководящие принципы контроля за слияниями и озвучивая правоприменительные намерения надзорного органа.

Е. Недобросовестная конкуренция

43. Запрещение недобросовестной конкуренции в главе 5 распространяется на чрезвычайно разнообразную практику, которая определяется очень расплывчато. Некоторые из предусмотренных в ней правонарушений традиционно ассоциируются с вопросами "защиты прав потребителей". Активно обсуждается вопрос о том, должны ли защита прав потребителей и соблюдение правил конкуренции обеспечиваться одним или двумя органами. Но бесспорно, что прежде надо разобраться с главной проблемой армянского закона - чрезвычайным разнообразием и расплывчатостью определения перечисленной в нем практики.

Г. Государственная поддержка

44. Пунктом 2 статьи 16 запрещается государственная поддержка, "которая прямо или косвенно приводит или может привести к ограничению, предупреждению или запрещению конкуренции на каком-либо товарном рынке". Это положение не ограничивается требованием о проведении консультаций, а полностью запрещает и потенциально устраняет все механизмы поддержки на уровне промышленной политики, за исключением наиболее универсальных. Поэтому вряд ли стоит удивляться тому, что оно никогда не применялось и вряд ли будет применяться в его нынешнем виде. Следует рассмотреть целесообразность его замены требованием о проведении консультаций с ГКПЗЭК до принятия каких-либо мер государственной поддержки.

III. ИНСТИТУЦИОНАЛЬНЫЕ АСПЕКТЫ: ВОЗМОЖНЫЕ ИЗМЕНЕНИЯ В СТРУКТУРАХ И ПРАКТИКЕ ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ ПОЛИТИКИ В ОБЛАСТИ КОНКУРЕНЦИИ

А. Институциональная основа и функционирование ГКПЗЭК

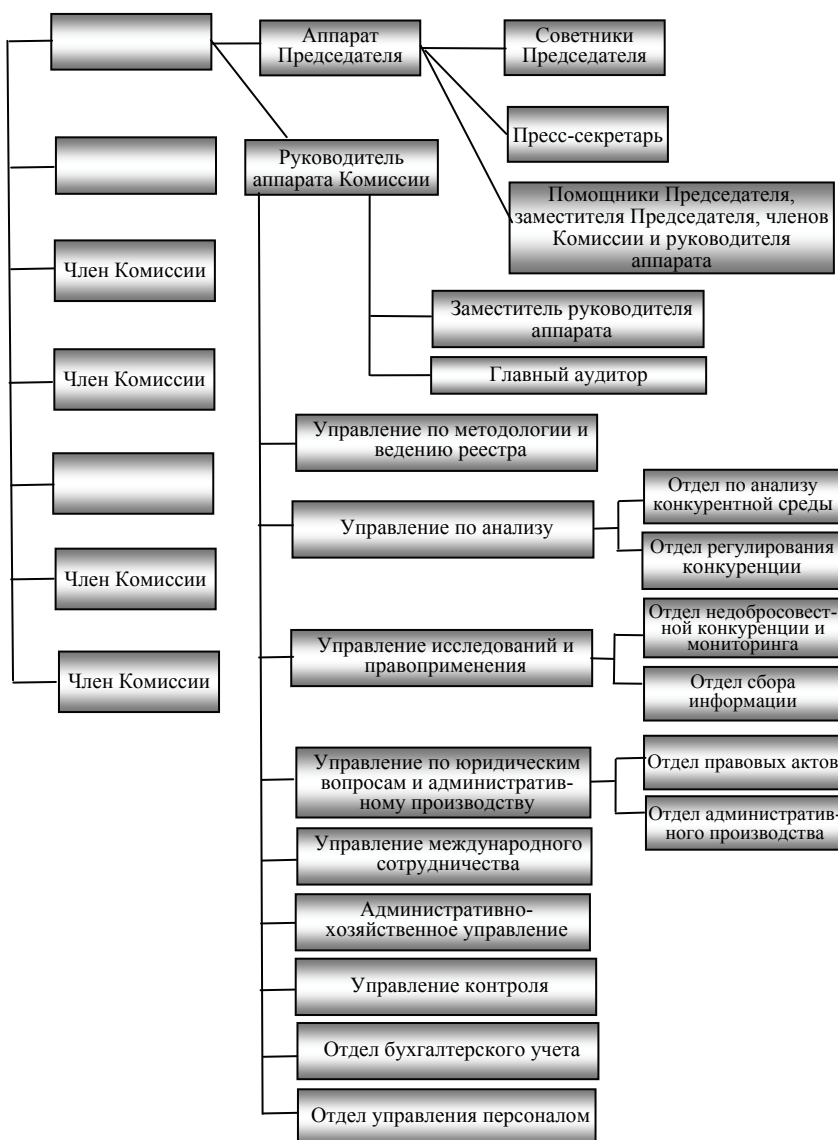
1. Организационная структура ГКПЗЭК

45. Закон предусматривает создание ГКПЗЭК в качестве независимой комиссии, что является необходимым атрибутом любого успешно действующего органа по защите

конкуренции. ГКПЗЭК состоит из семи членов (председателя, являющегося высшим должностным лицом этого органа, заместителя председателя и пяти членов), назначаемых Президентом Республики Армения на пятилетний срок с возможностью повторного назначения. Полномочия членов Комиссии могут быть прекращены только при наличии веских оснований. Политические органы власти не могут отменять решения, принимаемые этим органом.

46. ГКПЗЭК осуществляет свою деятельность через несколько оперативных подразделений, описываемых ниже. Штат специалистов и вспомогательного персонала ГКПЗЭК насчитывает в общей сложности 76 человек.

Структура СКПЕК⁴



⁴ Следует отметить, что в настоящее время ГКПЗЭК находится на этапе реформирования своей организационной структуры и методов работы.

2. Функции ГКПЗЭК

47. Согласно статье 1 на ГКПЗЭК возложена обязанность "защищать и поощрять свободную экономическую конкуренцию, обеспечивать необходимую среду для добросовестной конкуренции, способствовать развитию предпринимательства и защите интересов потребителей". Для выполнения своих принципиальных задач ГКПЗЭК уполномочена:⁵

- осуществлять контроль за соблюдением законодательства Армении о защите экономической конкуренции;
- рассматривать возможные случаи нарушения законодательства о защите конкуренции и принимать по ним решения;
- вести централизованный реестр хозяйствующих субъектов, занимающих доминирующее положение;
- обращаться в суды Армении в связи со случаями нарушения законодательства о защите конкуренции;
- участвовать в разработке правовых актов, определяющих государственную политику Армении в области конкуренции;
- участвовать в заключении межгосударственных соглашений по вопросам политики в области конкуренции, отнесенным к ее компетенции;
- сотрудничать с другими государственными органами Армении и с международными организациями;
- разрабатывать и осуществлять мероприятия по предупреждению нарушений законодательства о защите конкуренции;
- изучать и обобщать опыт применения законодательства о защите конкуренции и выработать предложения по его усовершенствованию;
- обеспечивать гласность своей деятельности, в том числе путем регулярного выпуска бюллетеня;

⁵ Статья 18.

- вести среди общественности информационно-просветительскую работу, разъясняя положения законодательства о защите конкуренции и предусмотренную в нем ответственность сторон;
- осуществлять иные действия, направленные на достижение целей законодательства о защите конкуренции.

48. Такой набор функций и обязанностей в целом создает надежную платформу для претворения в жизнь действующего в Армении законодательства о конкуренции, разработки общегосударственной политики поощрения конкуренции, координации работы с другими государственными органами и участия в международных партнерских сетях и других механизмах.

3. Полномочия ГКПЗЭК в области проведения расследований

49. В соответствии с подпунктом с) пункта 1 статьи 19 ГКПЗЭК уполномочена "с целью определения достоверности сведений, предоставленных хозяйствующими субъектами, выявления фактической деятельности хозяйствующих субъектов или контролирования исполнения решений Комиссии проводить исследование, проверку, анализ и (или) мониторинг в порядке, установленном Законом".

50. Порядок проведения вышеупомянутых проверок определяется в Законе об организации и проведении проверок в Республике Армения от 17 июня 2008 года. Особенно важно то, что, согласно статье 3 этого Закона, "до начала проверки руководитель (замещающее его должностное лицо) соответствующего государственного органа издает приказ или распоряжение об осуществлении проверки, в котором указываются [...]". Помимо этого, в Законе говорится, что "два экземпляра приказа или распоряжения минимум за 3 рабочих дня до дня проверки... передаются руководителю хозяйствующего субъекта или заменяющему его должностному лицу".

51. На практике это означает, что полномочия ГКПЗЭК в области проведения расследований сводятся к тому, чтобы после направления уведомления о проведении проверки за три рабочих дня до ее начала установить точность уже представленной информации. По сравнению с современными подходами, применяемыми для защиты конкуренции во многих других странах, такие полномочия на проведение расследований являются определенно слабыми. В частности, ГКПЗЭК не имеет возможности изымать документацию посредством проведения внезапных обысков или других проверок, которые не позволяют проверяемым сторонам уничтожить, сокрыть или представить неполную информацию.

52. Полномочия ГКПЗЭК на проведение расследований можно реально усилить двумя путями. Во-первых, можно наделить этот орган полномочиями проводить внезапные

проверки хозяйствующих субъектов для изъятия корпоративной отчетности в печатной или электронной форме. Риски злоупотребления такими полномочиями можно ограничить при помощи соответствующих механизмов судебного надзора. Во-вторых, можно ввести в действие программу, предусматривающую снисходительное отношение к тем правонарушителям, которые добровольно сообщают о нарушениях, посредством их полного или почти полного освобождения от положенного наказания.

53. Оба этих инструмента имеют важное значение для получения доступа органов по вопросам конкуренции к коммерческой документации хозяйствующих субъектов и тем самым помогают обоснованно оценить правомерность их поведения, а в случае существования картельных соглашений позволяют получить достоверные прямые доказательства (т.е. документацию и свидетельские показания) противоправного сговора и уменьшают необходимость полагаться на менее достоверные, косвенные, опосредованные доказательства неправомερных действий. В то же время важно отметить, что успех программы смягчения наказаний в обмен на сотрудничество в решающей мере зависит от суровости предусмотренных штрафных санкций и высокой вероятности раскрытия и успешного преследования правонарушений. Готовность одного из участников картельного сговора сообщить о противоправных деяниях возрастает по мере возрастания вероятности и тяжести наказания всех его участников.

4. Процессуальные аспекты

54. Один из аспектов административной практики ГКПЗЭК заслуживает особого внимания. Согласно статье 6 расследование должно быть завершено в течение 90 дней. Лишь в исключительных случаях этот срок может быть дважды продлен еще на 10 дней. По сравнению с практикой, существующей в системах защиты конкуренции других стран, это слишком короткий срок для рассмотрения сложных дел, к которым часто относятся дела о злоупотреблении доминирующим положением.

5. Обзор деятельности ГКПЗЭК

55. С момента своего учреждения ГКПЗЭК вынесла 22 решения по делам, связанным с вопросами конкуренции. При этом в тот же период она вынесла свыше 100 решений в отношении недобросовестной конкуренции и примерно 170 решений о наложении штрафов за непредставление информации или представление ложных сведений.

Обзор решений, принятых ГКПЗЭК

Вид решения	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Окончательные решения по делам, связанным с защитой конкуренции и с недобросовестной конкуренцией									
Злоупотребление доминирующим положением	-	1	2 (1) ^a	1	2	1	-	2	-
Антиконкурентные соглашения	-	-	-	-	1	-	3	(2)	1
Слияния	-	-	-	-	1	-	-	3	1
Недобросовестная конкуренция	-	(10)	(3)	40	9	10	13	1 (7)	5 (3)
Непредставление информации	(1)	3	7	19	37	54 ^b	15	9	15 ^c
Представление ложных сведений	-	-	1	2	-	-	3	2	(1)
Всего	(1) 4	(10) 10	(4)	62	50	65	34 17	(9) 22	(4)
Другие виды решений^d									
	70	87	96	95	93	81	77	101	71
Итого	72	101	110	157	143	146	111	127	97

^a Данные в скобках касаются решений, не связанных с наложением штрафных санкций (например, предупреждения и распоряжения о прекращении противоправных действий).

^b Из 54 решений 4 были отменены ГКПЗЭК.

^c Из 15 решений 8 были отменены ГКПЗЭК.

^d ГКПЗЭК выносит большое число процессуальных решений, например решений о начале проведения расследования, о заслушивании определенных сторон, о проведении рыночных исследований и т.д.; помимо этого, к данной категории относятся решения о расходовании бюджета ГКПЗЭК и по другим административным вопросам.

56. Приведенные выше данные свидетельствуют о том, что значительная часть правоприменительной деятельности ГКПЗЭК посвящена ведению и обновлению централизованного реестра хозяйствующих субъектов, занимающих доминирующее положение. Принимая во внимание сравнительно небольшое число дел, в которых ГКПЗЭК установила факт реального злоупотребления доминирующим положением, представляется, что Комиссия могла бы более продуктивно использовать свои ресурсы, что, впрочем, потребует проведения определенных правовых реформ, о которых говорится в разделе 2.3 настоящего доклада.

6. Санкции и средства правовой защиты

57. В статье 37 главы 7 перечисляются те меры, к которым может прибегнуть ГКПЗЭК в случае нарушения положений Закона. Все они ограничиваются штрафами. В статье предусмотрены штрафы в размере 2% от прибыли хозяйствующего субъекта за год, предшествующий заключению антиконкурентного соглашения, но не более 300 млн. драмов (примерно 820 000 долл. США)⁶; 2% от прибыли хозяйствующего субъекта за год, предшествующий злоупотреблению доминирующим положением, но не более 300 млн. драмов; и 4% от годовой выручки в случае недекларирования слияния, но не более 500 млн. драмов (примерно 1,37 млн. долл.). Непредоставление запрошенной информации или документации влечет назначение штрафа в размере 500 000 драмов, а повторное совершение данного правонарушения в течение одного года - назначение штрафа в размере 2 млн. драмов.

58. В ходе бесед, проводившихся в рамках подготовки настоящего доклада, было отмечено, что цель установления в Законе единообразных штрафов в виде фиксированного процента от выручки правонарушителя заключалась в том, чтобы ограничить стимулы для коррупции. Несмотря на правомерность этой цели, полное отсутствие гибкости порождает определенную обеспокоенность относительно соблюдения принципа соразмерности.

В. Судебные механизмы и обжалование решений ГКПЗЭК в связанных с конкуренцией делах

59. В соответствии со статьей 30 Закона созданный в 2008 году Административный суд рассматривает апелляции на решения ГКПЗЭК. До этого судебным пересмотром связанных с конкуренцией дел занимались так называемые экономические суды. Судебный пересмотр может касаться как процессуальных аспектов решений ГКПЗЭК, так и вопросов существа.

60. С 2001 года было обжаловано примерно 70 решений ГКПЗЭК. В 27 случаях Административный суд подтвердил решения ГКПЗЭК (в 7 случаях апелляции были впоследствии поданы на решения Административного суда), в 1 случае апелляция на решение ГКПЗЭК была удовлетворена частично и еще в 7 случаях полностью, т.е. решения ГКПЗЭК были отменены. В 22 случаях рассмотрение апелляций было прекращено в результате внесудебного урегулирования. На сегодняшний день на рассмотрении находятся 11 дел, возбужденных в период с 2007 по 2009 год.

61. ГКПЗЭК является одним из многих органов, время от времени сталкивающихся с трудностями в судах, о чем свидетельствует большое число решений Комиссии,

⁶ По курсу на 13 июля 2010 года (1 драм = 0,00273 долл. США).

отмененных в апелляционной инстанции. Как бы то ни было, с точки зрения успехов и неудач в Административном суде опыт ГКПЗЭК мало чем отличается от опыта большинства других органов по вопросам конкуренции в первое десятилетие их функционирования.

62. ГКПЗЭК может принять ряд мер для улучшения своих взаимоотношений с Административным судом, углубления понимания судебной системой законодательства по вопросам конкуренции и укрепления доказательственной базы, на которой ГКПЗЭК строит дела. В первую очередь важно более подробно разъяснять доказательственную и правовую логику принимаемых ГКПЗЭК решений. Это, безусловно, улучшит отношение суда к деятельности Комиссии. Кроме того, укрепление полномочий на проведение расследований позволит ГКПЗЭК представлять требуемые прямые доказательства антиконкурентного поведения. В то же время очевидно, что суды получили бы пользу от специальных проектов, например в форме семинаров, благодаря которым они смогут лучше понять важнейшие экономические и юридические концепции, лежащие в основе законодательства по вопросам конкуренции.

С. Бюджет и ресурсы ГКПЗЭК

63. Качество работы органа по вопросам конкуренции, как и любого иного государственного или частного учреждения, в решающей степени зависит от достаточности его ресурсов.

64. Годовой бюджет ГКПЗЭК составляет порядка 500 000 долларов. Эти средства позволяют ГКПЗЭК платить зарплату своим 76 сотрудникам и финансировать свою деятельность. Законодательно утвержденный бюджет ГКПЗЭК дополняется периодическими грантами и другими формами поддержки со стороны организаций-доноров, что позволяет Комиссии, например, прибегать к консультативной помощи международных экспертов. Не могут не радовать те результаты, которых ГКПЗЭК удалось добиться при столь ограниченных ресурсах. Это является отражением целеустремленности и усилий сотрудников Комиссии. Тем не менее очевидно, что ГКПЗЭК не сможет выполнять поставленные перед ней задачи без значительного увеличения имеющихся в ее распоряжении средств.

65. Во время бесед с сотрудниками ГКПЗЭК и другими специалистами выяснилось, что ГКПЗЭК удалось нанять и сохранить многих талантливых менеджеров и специалистов. Чтобы находиться в курсе изменений, которые происходят в сфере законодательства в области конкуренции, и выполнять более амбициозную роль, которую Армения, как представляется, отводит ГКПЗЭК, эта организация должна и впредь повышать качество своих кадров. Этого можно, в частности, добиться, совершенствуя уже существующие внутренние программы с тем, чтобы предлагать более обширную, систематическую

подготовку всем сотрудникам. В будущих программах подготовки особое внимание следует уделять методике сбора и анализа информации.

66. Несмотря на целесообразность этих мер, их может оказаться недостаточно, для того чтобы ощутимо повысить эффективность работы. Главным препятствием, не позволяющим ГКПЗЭК существенно увеличить корпус талантливых кадров, является ограниченность ее бюджета. Беседы с сотрудниками Центрального банка и Комиссии по регулированию общественных услуг (КРОУ) продемонстрировали существование серьезных перекосов в укомплектованности государственных органов талантливыми кадрами. Банк и КРОУ получают гораздо больше ресурсов в расчете на одного сотрудника и по сравнению со ГКПЗЭК могут платить своим кадрам гораздо более высокую заработную плату.

D. Взаимоотношения с законодательной и исполнительной властью

67. Новые органы по вопросам конкуренции довольно быстро понимают, что их способность проводить политику защиты конкуренции зависит от действий различных других государственных ведомств. Чтобы работать эффективно, орган по вопросам конкуренции должен выстраивать отношения с этими государственными структурами для установления параллельных полномочий и содействия принятию мер для поощрения конкуренции. Постоянного, а в ряде случаев и повышенного внимания требуют к себе взаимоотношения со следующими государственными учреждениями:

Законодательная власть

68. Некоторые из предложенных выше мер потребуют внесения изменений в законодательство Армении по вопросам конкуренции. ГКПЗЭК может сыграть ключевую роль в создании необходимых для этого предпосылок, разъясняя законодателям, почему те или иные реформы и иные меры поддержки способствуют ускорению экономического прогресса в Армении.

Министерство экономики

69. Официальная позиция министерства сводится к тому, что политика в области конкуренции должна повышать доступность рынка для новых участников, чтобы способствовать усилению соперничества и повышению экономической эффективности. ГКПЗЭК могла бы играть полезную информационно-просветительскую роль, принимая участие в выработке инициатив, направленных на расширение доступа на рынок. Кроме того, Комиссия могла бы помогать анализировать существующие барьеры для новых инвестиций и изыскивать пути их устранения. Активная, эффективная работа по обеспечению применения армянского законодательства по вопросам конкуренции помогала бы также убедить потенциальных инвесторов в том, что уже работающие на

рынке хозяйствующие субъекты не смогут быстро задушить новые предприятия, используя для их вытеснения с рынка неправомерную тактику.

Комиссия по регулированию общественных услуг

70. Армения принадлежит к числу тех стран, которые сталкиваются с очень непростыми юрисдикционными проблемами и в которых между органом по вопросам конкуренции и отраслевыми регулирующими органами возникают серьезные трения. В прошлом году ГКПЗЭК и КРОУ - армянский секторальный регулятор сфер энергетики, водоснабжения и телекоммуникаций - подписали меморандум о договоренности, закладывающий общий фундамент сотрудничества. Тем не менее трения между этими двумя органами сохраняются.

71. ГКПЗЭК призвана играть важную роль в обеспечении того, чтобы в регулируемых секторах должным образом учитывались соображения политики в области конкуренции. Это относится как к регламентации конкретных форм поведения, так и к вопросу о том, как КРОУ может использовать свои полномочия в сфере управления сетями в целях усиления благотворного эффекта конкуренции. Параллельная юрисдикция ГКПЗЭК в некоторых вопросах и ее информационно-просветительская деятельность могут противодействовать подходам, ставящим в привилегированное положение традиционных поставщиков в ущерб хозяйствующим субъектам, еще только пытающимся получить доступ к рынку.

Центральный банк

72. Центральный банк и ГКПЗЭК имеют общие интересы, когда речь идет о законодательстве по вопросам конкуренции и защите прав потребителей. Эти два учреждения подписали меморандум о договоренности, призванный стимулировать регулярные дискуссии между ними. Этот рамочный документ, как представляется, заложил основы эффективного сотрудничества между двумя организациями.

Управление закупок Министерства финансов⁷

73. ГКПЗЭК наладила тесное сотрудничество с управлением государственных закупок Министерства финансов, создав в том числе для этой цели объединенную рабочую группу ГКПЗЭК/Министерства финансов по закупочной политике. Ценным дополнением к этому партнерству могла бы стать разработка программ подготовки специалистов по закупкам, помогающих им выявлять случаи сговора на торгах и коррупции.

⁷ Департамент регулирования процесса закупок и методологии исполнения бюджета Министерства финансов.

Е. Сотрудничество с неправительственными организациями

74. Неправительственные организации могут играть ценную роль, информируя различные заинтересованные стороны о требованиях законодательства по вопросам конкуренции, создавая сети для сбора жалоб на предполагаемые нарушения законодательства по вопросам конкуренции и их передачи в соответствующие органы, готовя специалистов по вопросам политики в области конкуренции, проводя актуальные с точки зрения такой политики исследования и укрепляя общественную поддержку деятельности занимающегося проблематикой конкуренции органа. В условиях жесткой бюджетной экономии ГКПЗЭК может расширить свое влияние благодаря сотрудничеству с внешними группами, в том числе с деловыми ассоциациями, группами потребителей, профессиональными организациями, например с адвокатскими коллегиями, и с университетами.

IV. МЕЖДУНАРОДНОЕ СОТРУДНИЧЕСТВО И УКРЕПЛЕНИЕ ПОТЕНЦИАЛА

75. Для получения выгод от интеграции в международное сообщество органов по вопросам конкуренции, доноров, консалтинговых структур, научных учреждений и "мозговых центров" ГКПЗЭК должна налаживать эффективное сотрудничество с международными учреждениями. Комиссия делает для этого все, что от нее зависит. Со своей стороны ее внешние партнеры должны увеличивать объем помощи и повышать ее качество.

76. Будущий ценный вклад международного сообщества мог бы заключаться в а) обучении сотрудников ГКПЗЭК практическим методам проведения расследований и подготовки материалов дел; б) содействии в разработке законодательства, а также подзаконных актов и руководящих положений; и с) оказании консультационной помощи в выработке эффективных управленческих и оперативных процедур. Помощь на всех этих фронтах могла бы оказываться в рамках осуществляемых в Армении программ, ознакомительных поездок, стипендий для обучения в высших учебных заведениях за рубежом и финансирования командировок для работы в зарубежных органах по вопросам конкуренции.

V. ВЫВОДЫ И ПРИНЦИПИАЛЬНЫЕ РЕКОМЕНДАЦИИ

А. Выводы

77. Существующий в Армении "политический и экономический контекст" является не только своеобразным фоном; он исключительно важен и для понимания настоящего и будущего законодательства и политики в области конкуренции. Политика в области конкуренции не сможет раскрыть всего своего потенциала без коренного реформирования взаимоотношений между государственной властью и бизнесом.

Политический и экономический контекст

78. Двумя основополагающими факторами, определяющими экономическую и политическую систему Армении и влияющими на все аспекты жизни общества, в том числе на законодательство и политику в области конкуренции, являются а) наследие централизованного планирования экономики; и б) геополитическая ситуация, в первую очередь конфликтные отношения между Арменией и ее соседями - Азербайджаном и Турцией.

79. Важной отличительной особенностью армянской экономики являются высокие уровни концентрации, во многом связанные с ограниченностью каналов ввоза импортной и вывоза экспортной продукции. Как представляется, проблема усугубляется и слабостью таможенной службы, что ведет к значительному занижению данных об объемах торговли. Помимо этого, Армения ведет борьбу с так называемой теневой экономикой. По сути она представляет собой часть формального сектора, о деятельности которой властям не сообщается, главным образом для того, чтобы уклониться от уплаты налогов и ввозных пошлин с торговой или производственной деятельности.

80. Там, где отчетность об экономической деятельности часто представляется в неполном объеме, хозяйствующие субъекты, занимающие доминирующее положение на рынке, платят меньше налогов и таможенных пошлин, чем требуется. Это дает им весомые сравнительные преимущества перед реальными или потенциальными конкурентами, что лишь усугубляет проблему высоких уровней концентрации и доминирования отдельных компаний.

81. Для того чтобы повысить уровень конкуренции в экономике Армении, необходимо изменить структуру ее отличающихся высокой концентрацией рынков и искоренить широко распространенную практику занижения представляемых отдельными компаниями данных отчетности. Эти две проблемы не удастся решить лишь за счет обеспечения применения законодательства о конкуренции. Для разработки и претворения в жизнь такой политики в области конкуренции, которая облегчала бы доступ на рынок для новых участников и способствовала бы улучшению конкурентной среды в целом, требуются совместные усилия всех основных заинтересованных государственных структур.

Нормативно-правовая база

82. Несмотря на ряд реформ, правовые рамки СПАК в некоторых основных отношениях остаются далекими от совершенства. В серьезном пересмотре нуждаются основные положения, касающиеся антиконкурентных соглашений, злоупотребления доминирующим положением и контроля за слияниями. Но самое важное заключается в том, что полномочия, предоставленные ГКПЗЭК для проведения расследований, являются

недостаточными и не позволяют Комиссии эффективно выполнять свои функции по борьбе с антиконкурентным поведением.

Ресурсы ГКПЗЭК

83. Бюджет и общий объем ресурсов, имеющихся в распоряжении ГКПЗЭК, не позволяют ей удовлетворительно выполнять свои функции и решать свои задачи. ГКПЗЭК не располагает финансовыми средствами для привлечения и удержания высококвалифицированных кадров, без которых трудно вести сложные дела, связанные с конкуренцией. Не имеет Комиссия и возможностей для того, чтобы вкладывать средства в подготовку кадров, повышение их квалификации и в оборудование.

В. Рекомендации

84. Ключевые государственные должностные лица, в том числе Премьер-министр и Министр экономики, готовы оказывать поддержку ГКПЗЭК. Кроме того, судя по всему, растет убежденность в том, что без эффективного законодательства и политики в области конкуренции экономическое развитие страны невозможно.

85. Эта политическая поддержка должна воплотиться в совместные усилия всех ключевых государственных фигур по разработке и проведению такой политики в области конкуренции, которая была бы направлена на облегчение доступа на рынок для новых участников и на улучшение общей конкурентной среды в Армении. Хотя эти усилия должны быть в первую очередь направлены на формирование такого органа по вопросам конкуренции, который имел бы в своем распоряжении достаточные ресурсы, обладал бы необходимыми техническими возможностями и пользовался бы общественной поддержкой, не меньшее значение имеет сотрудничество с родственными государственными учреждениями и гражданским обществом при поддержке высокопоставленных представителей государства.

86. Поскольку приводимые ниже рекомендации тесно связаны между собой, добиться желаемого результата можно лишь в том случае, если они будут выполняться в пакете.

1. Рекомендации законодательному органу

Рекомендация 1: Отказаться от ведения реестра доминирующих компаний

- *Рекомендуется отказаться от ведения реестра доминирующих компаний и проводить адресные рыночные исследования в тех секторах, где имеются основания подозревать наличие злоупотреблений доминирующим положением.*

- *В качестве временной меры рекомендуется также уточнить, что статьи 6 и 7 не требуют, чтобы регистрация компании в качестве доминирующей являлась необходимым условием возбуждения дела в связи со злоупотреблением доминирующим положением.*

Рекомендация 2: Пересмотреть определение доминирующих компаний

- *Рекомендуется уточнить, позволяет ли формулировка статьи 6 армянского закона толковать достижение предельных рыночных долей в качестве опровержимой презумпции существования доминирующего положения. В противном случае рекомендуется внести в статью 6 соответствующие поправки.*

Рекомендация 3: Пересмотреть положение о запрещении антиконкурентных соглашений

- *Рекомендуется разбить статью 5 на две отдельные статьи, первая из которых касалась бы горизонтальных соглашений, а вторая – вертикальных.*
- *Рекомендуется также сократить и упростить перечень запрещенных горизонтальных соглашений, оставив в нем лишь те основные правонарушения, которые широко признаются как причиняющие вред конкуренции.*
- *Такие соглашения должны быть запрещены в принципе, а все другие виды антиконкурентных соглашений должны оцениваться с точки зрения правила разумности.*

Рекомендация 4: Пересмотреть положения, регулирующие в Армении режим контроля за слияниями

- *В первую очередь рекомендуется оценить, позволяют ли установленные для целей декларирования пороговые уровни отслеживать те операции, которые могут привести к ограничению конкуренции в Армении. Вероятнее всего, такие пороговые уровни придется скорректировать, и в этом случае рекомендуется ввести пороговые уровни, основанные на обороте.*
- *Во-вторых, в критерии оценки слияний по существу следует внести изменения, с тем чтобы предусмотреть возможность усиления доминирующего положения.*
- *В-третьих, следует уточнить, что помимо наложения штрафных санкций за незадекларирование концентрации ГКПЗЭК может также аннулировать завершенное слияние, ведущее к возникновению или укреплению доминирующего положения.*

- *В-четвертых, процедура декларирования и оценки должна быть прописана более подробно - либо в Законе, либо в подзаконном акте.*

Рекомендация 5: Ограничить роль ГКПЗЭК в вопросах государственной поддержки консультативной функцией

- *Рекомендуется в вопросах государственной поддержки ограничить роль ГКПЗЭК консультативной функцией. Для того чтобы ГКПЗЭК могла выполнять эту консультативную функцию, необходимо создать соответствующие механизмы консультаций.*

Рекомендация 6: Предусмотреть возможность гибкого наложения штрафов и повысить максимальный размер штрафов за злостные картельные сговоры

- *Рекомендуется предоставить ГКПЗЭК определенную свободу для маневра при наложении штрафов за нарушения положений Закона.*
- *Рекомендуется также уточнить в Законе или подзаконных актах руководящие принципы использования такой свободы для маневра.*
- *Кроме того, рекомендуется повысить максимальный размер штрафов за злостные картельные сговоры.*

Рекомендация 7: Пересмотреть положения, касающиеся недобросовестной конкуренции

- *Рекомендуется пересмотреть положения, касающиеся недобросовестной конкуренции, с тем чтобы придать им бо льшую лаконичность.*
- *Помимо этого, рекомендуется пересмотреть размер штрафов за недобросовестную конкуренцию.*

Рекомендация 8: Расширить полномочия ГКПЗЭК в области проведения расследований

- *Рекомендуется наделить ГКПЗЭК правом проводить так называемые внезапные проверки.*
- *Исходя из этого, следует отменить те положения пункта 1 в) статьи 19, которые в настоящее время ограничивают круг оснований для проведения ГКПЗЭК своих проверок, а также внести поправки в некоторые положения Закона об организации и проведении проверок в Республике Армения от 17 июня 2008 года.*

Рекомендация 9: Увеличить сроки проведения расследований

- *Рекомендуется установить первоначальные сроки проведения расследований продолжительностью не менее шести месяцев, которые могут быть продлены по решению членов комиссии.*

Рекомендация 10: Создать правовую основу для программы смягчения наказаний в обмен на сотрудничество

- *Рекомендуется дополнить расширенные полномочия ГКПЗЭК на проведение расследований программой смягчения наказаний в обмен на сотрудничество с целью облегчить выявление картельных сговоров.*

2. Рекомендации правительству

Рекомендация 11: Разработать и проводить комплексную политику в области конкуренции

- *Рекомендуется, чтобы под руководством Министра экономики и при поддержке Премьер-министра и Кабинета ГКПЗЭК и другие ключевые государственные органы, такие как налоговые и таможенные органы и КРОУ, приступили к совместной разработке и проведению в Армении комплексной политики в области конкуренции.*
- *Комплексная политика в области конкуренции в Армении должна быть направлена на устранение барьеров для доступа на рынки, снижение уровней концентрации на многих важных рынках, повышение эффективности работы основных государственных учреждений и устранение других факторов, ограничивающих сегодня конкуренцию в Армении.*

Рекомендация 12: Увеличить ресурсы ГКПЗЭК

- *Рекомендуется увеличить ресурсы ГКПЗЭК до уровня, позволяющего ей эффективно выполнять свои функции.*

Рекомендация 13: Облегчать и поощрять сотрудничество по вопросам правоприменения между различными заинтересованными государственными структурами в рамках СПАК

- *Рекомендуется, чтобы правительство поощряло и поддерживало сотрудничество и обмен опытом по вопросам правоприменения между ГКПЗЭК, Административным судом и КРОУ, а также между ГКПЗЭК и налоговыми и таможенными органами.*

3. Рекомендации ГКПЗЭК

Рекомендация 14: Скорректировать приоритеты и стратегии в правоприменительной сфере

- *Рекомендуется, чтобы ГКПЗЭК продолжала пресекать антиконкурентное поведение на рынках товаров, включаемых в базовую "рыночную корзину" армянских потребителей.*
- *Кроме того, рекомендуется, чтобы при формировании портфеля программ судебных разбирательств ГКПЗЭК уделяла больше внимания следующим типам правоприменительных вопросов:*
 - *мошенничеству на торгах и другим видам сговоров, искажающим процесс государственных закупок; и*
 - *злоупотреблению доминирующим положением и другим противоправным действиям в инфраструктурных секторах, таких как энергетика и транспорт, в которых даже небольшое повышение эффективности работы может иметь широкие положительные экономические и социальные последствия.*
- *Рекомендуется, чтобы ГКПЗЭК расходовала меньше ресурсов на анализ данных, представляемых компаниями, зарегистрированными в качестве доминирующих, когда не имеется никаких признаков потенциального злоупотребления ими своим доминирующим положением.*
- *Кроме того, рекомендуется, чтобы после совершенствования нормативно-правовой базы контроля за слияниями обеспечение применения положений Закона, посвященных контролю за слияниями, наряду с соответствующей информационно-просветительской работой стали одним из приоритетных направлений правоприменительной деятельности ГКПЗЭК.*

Рекомендация 15: Совершенствовать работу по повышению квалификации и профессиональной подготовке кадров

- *Рекомендуется, чтобы ГКПЗЭК активизировала работу по повышению квалификации и профессиональной подготовке кадров.*

Рекомендация 16: Вести информационно-просветительскую работу по вопросам конкуренции среди других государственных органов

- *Рекомендуется, чтобы ГКПЗЭК активнее поощряла другие государственные органы к проведению политики стимулирования конкуренции.*
- *Информационно-просветительская работа ГКПЗЭК должна быть в первую очередь ориентирована на другие государственные учреждения, чьи решения непосредственно отражаются на процессе конкуренции, например на органы, осуществляющие государственные закупки, и КРОУ.*
- *Кроме этого, ГКПЗЭК настоятельно рекомендуется продолжать диалог по вопросам применения законодательства о конкуренции с Административным судом.*

Рекомендация 17: Активизировать разъяснительную работу среди общественности и расширять контакты

- *Рекомендуется, чтобы ГКПЗЭК сформировала прочную сеть партнерских связей с неправительственными органами в целях повышения эффективности своей работы.*
- *Рекомендуется по случаю десятой годовщины создания ГКПЗЭК организовать серию мероприятий с участием экспертов из Армении и других стран для выработки предложений по направлениям разработки политики на будущее.*
- *Кроме того, ГКПЗЭК рекомендуется диверсифицировать свой инструментарий информационно-просветительской работы, используя все типы средств массовой информации в своей разъяснительной деятельности.*

* * * * *