

КОНФЕРЕНЦИЯ ОРГАНИЗАЦИИ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ
ПО ТОРГОВЛЕ И РАЗВИТИЮ

**Экспертный обзор законодательства и политики
в области конкуренции Сербии**

РЕЗЮМЕ

Доклад секретариата ЮНКТАД



ОРГАНИЗАЦИЯ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ
Нью-Йорк и Женева, 2011 год

Примечание

Высказываемые в настоящем докладе мнения принадлежат автору и могут не совпадать с мнениями Секретариата Организации Объединенных Наций. Употребляемые обозначения и изложение материала в настоящем издании не означают выражения со стороны Секретариата Организации Объединенных Наций какого бы то ни было мнения относительно правового статуса страны, территории, города или района, или их властей, или относительно делимитации их границ, или относительно их экономической системы или уровня развития.

UNCTAD/DITC/CLP/2011/2

Выражение признательности

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.

Настоящий доклад подготовил для ЮНКТАД д-р Абель Матеус, профессор Лиссабонского университета и бывший председатель Португальского бюро по вопросам конкуренции. Ценные замечания по различным разделам доклада были получены от г-жи Уллы Швагер и г-на Карла Бьюика. ЮНКТАД хотела бы выразить благодарность за ценную помощь г-же Весне Янкович, председателю Комиссии по защите конкуренции; г-же Гордане Лукич, члену Совета; г-ну Драгану Пенезичу, руководителю Отдела международного сотрудничества и внутренних отношений; а также г-же Марине Йоксимович и г-ну Зорану Сольяге, старшим советникам Комиссии. ЮНКТАД хотела бы также поблагодарить своих коллег в Комиссии и представителей других учреждений, которые внесли вклад в подготовку настоящего доклада, а также Государственный секретариат Швейцарии по экономическим вопросам (СЕКО) за оказанную финансовую поддержку.

Предисловие

1. В настоящем докладе анализируются законодательство в области конкуренции и обеспечение его применения в Республике Сербии, а также политика в области конкуренции и другие направления политики, отражающиеся на конкуренции на рынках страны. В его основу легли а) обзор правовых документов: закона о конкуренции, уставных документов Сербской комиссии по защите конкуренции (СКЗК), норм регулирования и руководящих положений; б) решения и доклады СКЗК; в) законодательные акты, уставные документы, нормы регулирования и доклады, имеющие отношение к деятельности органов регулирования и других учреждений, которые отвечают за политику, отражающуюся на конкуренции на рынках Сербии; г) итоги двух миссий в Белград в ноябре 2010 года и в январе 2011 года, в ходе которых состоялись встречи с сотрудниками СКЗК, Министерства по вопросам торговли и услуг, Министерства экономики, административного суда, представителями ассоциаций деловых кругов и потребителей, научных кругов, а также с юристами и экономистами.

I. ОСНОВЫ И ИСТОРИЯ ПОЛИТИКИ В ОБЛАСТИ КОНКУРЕНЦИИ

A. Введение: конкурентная система Сербии в контексте

2. В 2005 году в Сербии был принят закон о конкуренции, ставший первым в этой стране законом, в основу которого легли современные правила защиты конкуренции. На основе этого закона была также создана Сербская комиссия по защите конкуренции – независимое государственное учреждение, отвечающее за его применение и обеспечение исполнения. СКЗК начала работать в мае 2006 года.

В. Экономические, исторические и политические условия

3. Сербия является не имеющей выхода к морю страной, расположенной на перекрестке центральной и юго-восточной Европы в южной части Карпатского бассейна и в центральной части Балкан.

4. После войны валовой внутренний продукт (ВВП) Сербии в 2007 году составлял примерно половину от уровня 1990 года. Однако в 2008 году коалиционное правительство, стремясь стимулировать экономический рост, стало проводить политику, максимально приближенную к требованиям Европейского союза.

С. Экономический контекст

5. Реформы, начатые в Сербии в 2000 году после двух десятилетий спада, позволили стране вновь встать на путь экономического роста.

6. С 2000 по 2007 год (канун глобального финансового кризиса) темпы роста составляли в среднем 5,5% в год. В то же время ВВП составлял лишь 70% от уровня 1989 года. Разница в динамике ВВП в Сербии и в других странах с переходной экономикой объясняется главным образом теми драматическими событиями, которые произошли в стране. При численности населения в 7,5 млн. человек ВВП на душу населения в Сербии по паритету покупательной способности достиг в 2008 году 7 630 долл. США, что, по данным Всемирного банка, составляло лишь 23% от уровня Европейского союза (ЕС) и 64% от уровня беднейшего члена ЕС (Болгарии).

7. Движущими силами роста стали крупный приток капитала и глубокие реформы, направленные на улучшение делового климата. Тем не менее внешние диспропорции еще более обострились, а глобальный финансовый кризис остается потенциальной угрозой для устойчивого роста. В условиях бюджетной экономии, необходимость которой была вызвана кризисом, темпы роста ВВП в 2009 году были отрицательными. Однако в 2010 году они вновь

стали положительными и в ближайшие три года должны постепенно восстановиться.

D. Приватизация и конкуренция

8. Приватизационная политика, как важнейшая составляющая построения рыночной экономики, является частью политики в области конкуренции. Действительно, от того, как проходит приватизация предприятий, зависит будущее конкуренции на конкретном рынке.

9. В Сербии осуществление программы приватизации, в которую было включено порядка 3 000 государственных предприятий, началось в 2001 году. Для проведения приватизации правительство создало приватизационный орган, наделенный следующими функциями: а) приватизировать предприятия, максимизируя доходы государства и создавая условия, обеспечивающие надежную защиту прав собственности в будущем; б) проводить банкротство государственных предприятий, для которых не имеется реальных рыночных решений; и с) следить за исполнением приватизационных договоров. Правительство намеревалось продать государственную собственность, чтобы передать контроль частному сектору, и примерно 30% акций распространить среди трудовых коллективов и населения в равных долях.

10. До сих пор реализация этой программы была успешной: правительство продало свыше 2 000 компаний, выручив от их продажи порядка 2,3 млрд. евро. Приватизировать предстоит еще порядка 1 000 компаний, главным образом коммунальных, из которых около 700 не являются чисто коммерческими.

E. Ведение бизнеса: барьеры на входе и на выходе

11. Одно за другим правительства принимали меры для улучшения делового климата, хотя итоги общенациональных опросов говорят о том, что устранены еще не все серьезные проблемы. По результатам проведенного Всемирным банком обследования *"Бизнес в 2010 году"* Сербия оказалась на 88 месте.

В ходе обследования делового климата и показателей работы предприятий в 2008/09 году (BEEPS IV) их представители назвали в числе главных препятствий для ведения бизнеса ставки налогообложения, конкуренцию со стороны неформального сектора и недоступность финансирования. Для стимулирования реформы системы регулирования правительство разработало проект "гильотина", и к середине 2009 года была проведена инвентаризация действующих норм регулирования. Кроме того, в мае 2009 года стала действовать процедура "единого окна" для регистрации компаний, которая позволила сократить время, требующееся для того, чтобы зарегистрировать компанию, с 23 до 5 дней.

12. Серьезного прогресса еще предстоит добиться в укреплении законности. Для этого требуется повысить эффективность работы судов, которые сегодня буквально завалены делами, вследствие чего между подачей исков и вынесением по ним решений проходит очень много времени¹.

Ф. Соглашения об ассоциации с ЕС

13. После подписания с Европейской комиссией в 2008 году Соглашения о стабилизации и ассоциации (ССА) Сербия стала в одностороннем порядке выполнять требования временного Торгового соглашения с Европейским союзом. Процесс ратификации ССА идет полным ходом; его уже ратифицировали многие страны – члены ЕС и Европейский парламент. Стране удалось довольно далеко продвинуться в переговорах о вступлении во Всемирную торговую организацию (ВТО), которые начались в 2005 году. Временное соглашение, которое является обязательным для всех сторон, а именно для ЕС и его государств-членов, с одной стороны, и Республики Сербии – с другой, вступило в силу 1 января 2010 года.

¹ Европейская комиссия подчеркивает важность борьбы с коррупцией и организованной преступностью в процессе укрепления законности (Strategy Paper of 2009).

II. ПРАВОВАЯ ОСНОВА: ЗАКОН О ЗАЩИТЕ КОНКУРЕНЦИИ

14. В 2005 году на смену Антимонопольному закону 1996 года² (который так и не получил практического значения) пришли современные нормы, закрепленные в первом в истории Сербии Законе о защите конкуренции (ПЗЗК)³, обеспечение применения и исполнения которых было возложено на независимый государственный орган – Комиссию по защите конкуренции (СКЗК). СКЗК приступила к работе в мае 2006 года. Основные положения, определяющие порядок ее работы, были заимствованы из статей 101 и 102 Договора о функционировании Европейского союза (ДФЕС). ПЗЗК предусматривает также систему контроля за слияниями и равный режим частных и государственных предприятий, закрепленный в положении, аналогичном статье 106 ДФЕС. СКЗК подотчетна лишь национальному парламенту. В то же время осуществление ПЗЗК наталкивается на серьезные трудности. Основные проблемы созданы самими законодателями, которые утвердили неадекватные процедурные нормы.

15. ПЗЗК не наделяет Комиссию ее собственными полномочиями налагать санкции на предприятия, которые нарушают ее предписания, препятствуют расследованию предполагаемых нарушений и не выполняют ее решения. Это лишило закон сдерживающей силы, поскольку процедура рассмотрения нарушений в судах, занимающихся мелкими правонарушениями, оказалась недостаточно эффективным инструментом обеспечения соблюдения правил конкуренции. С другой стороны, ПЗЗК не предусматривает для сторон всех процессуальных гарантий, которые должны существовать в правовом государстве, в частности полные права на защиту. Однако эти аспекты регулируются нормами Общего административного права, действие которых распространяется на все процедурные вопросы, если они не предусмотрены в ПЗЗК.

² *Official Gazette of the Federal Republic of Yugoslavia*. No. 29/96.

³ *Official Gazette of the Republic of Serbia*. No.79/05.

Такой же подход был использован и в Законе о защите конкуренции (ЗЗК) 2009 года. Кроме того, поскольку пороговый уровень слияний, подпадающих под действие уведомительной процедуры, был довольно низким, СКЗК оказалась перегружена заявками, на рассмотрение которых отвлекалось свыше 80% рабочего потенциала, а на расследование картельных сговоров и злоупотреблений господствующим положением этих ресурсов не хватало.

16. Стремясь заполнить пробелы и устранить недостатки Закона о конкуренции, парламент Сербии принял ЗЗК, который вступил в силу 1 ноября 2009 года. ЗЗК соответствует требованиям законодательства самых передовых стран. Переработка текста закона позволила четко разграничить в нем основные и процессуальные положения. Создание новой правовой основы было завершено в 2010 году после принятия восьми подзаконных актов⁴.

А. Сфера применения, цели и охват

17. В статье 1 ЗЗК провозглашается цель "экономического развития и благосостояния общества, в частности в интересах потребителей", которая заменила намерение "обеспечить равные условия для предприятий" и "экономическое благосостояние", содержащееся в предыдущем законе. Что касается юрисдикции, то сербские законодатели руководствовались как принципом территориальности, так и доктриной результатов. Действия предпринимателей, ведущие, например, к картельным соглашениям или концентрации, которые хотя бы частично имеют место в Сербии, подпадают под ее юрисдикцию в силу принципа территориальности. Отправной точкой статьи 3, касающейся персональной сферы применения ЗЗК, является лежащая в основе правил конкуренции ЕС концепция "хозяйствующего субъекта", которая является довольно всеобъемлющей и включает в себя

⁴ См. полный текст добровольного экспертного обзора политики в области конкуренции Сербии. UNCTAD/DITC/CLP/2011/2.

фирмы, государственные учреждения, государственные предприятия, кооперативные ассоциации и т.д.

В. Антиконтурентные соглашения и практика

18. В статье 10 (1) под "антиконтурентными" понимаются соглашения, которые "заключаются хозяйствующими субъектами и имеют целью или результатом серьезное ограничение, искажение или предотвращение конкуренции на территории Республики Сербии".

19. Это базовое определение является таким же, как и в статье 101 (1) ДФЕС. Важно подчеркнуть, что в нем проводится четкое различие между "целью" и "результатом" соглашения. Союз "или" между ними указывает на то, что они носят альтернативный характер.

20. Как и в предыдущем законе, формы, которые могут принимать "антиконтурентные соглашения", содержатся в статье 10 (2). Это понятие относится к контрактам или частям контрактов, явно выраженным и подразумеваемым положениям, согласованным действиям и даже к решениям ассоциаций хозяйствующих субъектов, имеющих целью или результатом существенное ограничение, искажение или предотвращение конкуренции на территории Республики Сербии.

С. Изъятия

21. Для того чтобы подпадать под изъятие, антиконтурентное соглашение должно отвечать двум позитивным и двум негативным условиям: с одной стороны, оно должно способствовать улучшению производства или распределения товаров или стимулировать технический или экономический прогресс, обеспечивая потребителям справедливую долю создаваемых благодаря этому благ. С другой стороны, оно не должно налагать на хозяйствующих субъектов такие ограничения, которые не являются необходимыми для достижения этих целей, равно как позволять таким хозяйствующим субъектам устранять

конкуренцию на значительной части рынка соответствующих товаров.

22. В Законе проводится различие между индивидуальными изъятиями (статья 12), предоставляемыми СКЗК на основании ходатайства участников соглашения, которые несут бремя доказывания соблюдения требований, дающих право на изъятие, и групповыми изъятиями для отдельных категорий антиконкурентных соглашений, предоставляемыми в соответствии с постановлением правительства (статья 13)⁵. Одно такое постановление уже было принято. Стремясь снизить нагрузку на СКЗК, законодатели приняли дополнительную меру, исключив из сферы действия статьи 10 несущественные соглашения, сочтя, что они не ведут к *существенному* ограничению, искажению или предотвращению конкуренции.

D. Злоупотребление господствующим положением

23. В 3ЗК содержится отличающееся от прежнего закона определение "господствующего положения", сформулированное на основных элементах соответствующего положения пункта 19 (2) немецкого Закона о запрете ограничения конкуренции (*Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen*)⁶.

24. Законодатели пересмотрели также понятие "совместного господствующего положения", предпочтя формулировку пункта 19 (2) немецкого закона определению Европейского суда⁷, использовавшемуся (с незначительными изменениями) в ПЗЗК.

⁵ СКЗК уже опубликовало требования к запрашиваемой информации, именуемые "Требованиями к содержанию ходатайств о предоставлении индивидуальных изъятий из запрета антиконкурентных соглашений".

⁶ Bundesgesetzblatt I, page 1954.

⁷ См. постановление в деле "Кали и Сальц", Франция против Комиссии [1998] ECR I-1375, пункт 221.

25. С целью облегчения применения вышеуказанных положений в ЗЗК были сохранены юридические посылки, касающиеся порогов рыночной доли предыдущего закона, по примеру положений пункта 19 (2) немецкого Закона о запрете ограничения конкуренции. В соответствии с пунктами 2) и 3) статьи 15 хозяйствующий субъект, имеющий на рынке 40-процентную долю, считается занимающим на нем индивидуальное господствующее положение, в то время как несколько хозяйствующих субъектов занимают совместное господствующее положение в том случае, когда их суммарная доля на рынке достигает 50%.

26. В статье 16 содержится запрет злоупотребления господствующим положением и определение этого понятия, в котором используются формулировки из предыдущего закона. Текст этого положения воспроизводит статью 102 ДФЕС.

Е. Слияния

27. В статье 17 (1), за основу которой была взята статья 3 (1) Постановления ЕС № 17 о слияниях 1998 года, выделяются три вида концентрации, а именно: а) приобретения и изменения, ведущие к слиянию; б) приобретение прямого или косвенного контроля и с) совместные предприятия.

28. Важнейшие критерии оценки фактов концентрации закреплены в статье 19, аналогичной пунктам 2) и 3) статьи 2 Постановления ЕС о слияниях. В пункте 1 закреплен принцип, согласно которому концентрация запрещена, если она "существенным образом ограничивает, искажает или предотвращает конкуренцию на всей или на значительной части Республики Сербии", особенно если ее результатом является создание или укрепление господствующего положения.

29. Перечень факторов, которые должны приниматься во внимание при оценке концентрации (статья 19(2)) в целом соответствует сопоставимому перечню факторов в статье 3 (1) Постановления ЕС о слияниях. В нем совершенно обоснованно основной акцент делается на структуре соответствующего рынка (пункт 1), которая зависит главным образом от положения на

рынке участвующих в концентрации сторон (пункт 3), их экономических и финансовых возможностей (пункт 3), а также уровня конкурентоспособности (пункт б). Потенциал конкуренции (пункт 2) может снижать значимость перечисленных выше факторов, особенно в отсутствие барьеров для доступа на соответствующий рынок (пункт 5). В соответствии со статьей 18 ЗЗК контроль за слияниями не распространяется на финансовый сектор.

Ф. Возмещение ущерба, причиненного антиконкурентной практикой

30. ЗЗК предусматривает возможность подачи частных исков с целью возмещения ущерба, причиненного антиконкурентной практикой. В статье 73 содержится ряд положений, регулирующих возмещение такого ущерба. Во-первых, в ней говорится, что в соответствии с правовой практикой Суда ЕС, касающейся нарушения статей 101 и 102 ДФЕС, ущемление конкуренции может являться основанием для подачи таких исков. Во-вторых, согласно статье 73, подача иска с требованием возмещения ущерба возможна лишь в том случае, если факт антиконкурентных действий уже установлен в решении СКЗК. В-третьих, в соответствии со статьей 73 иски о возмещении ущерба должны рассматриваться судом в гражданско-правовом порядке.

Г. Недобросовестная конкуренция

31. В настоящее время уже имеется закон о рекламе и, кроме того, ряд аспектов недобросовестной практики затрагивается в законе о защите потребителей. Однако до сих пор не было возбуждено ни одного дела, и для борьбы с недобросовестной практикой необходимо создать соответствующий институциональный потенциал на уровне министерства торговли и организаций, занимающихся защитой потребителей.

Н. Государственная помощь

32. Национальный парламент принял Закон о контроле за государственной помощью (далее именуется ЗКГП) в тот же день, что и ЗЗК, и оба эти закона вступили в силу 1 января 2010 года⁸. Государственная помощь подпадает или может подпадать под действие изъятия, если она способствует достижению определенных экономических, социальных или культурных целей, определяемых в соответствии с вышеупомянутыми положениями Договора.

33. В соответствии с требованиями САА Сербия создала функционально независимый орган, который начал работу в марте 2010 года и который наделен достаточными полномочиями для обеспечения соблюдения упомянутого запрета, для выдачи разрешений на оказание государственной помощи и выделение индивидуальных грантов, а также для истребования возврата незаконно полученной государственной помощи.

34. В то же время, для того чтобы созданная система работала, требуется определенное принуждение, а министерствам для оценки программ государственной помощи требуется более подготовленный персонал.

III. ВОЗМОЖНОСТИ ОРГАНА ПО ВОПРОСАМ КОНКУРЕНЦИИ: РЕСУРСЫ, ТРУДНОСТИ И РЕЗУЛЬТАТЫ ПРАВОПРИМЕНИТЕЛЬНОЙ РАБОТЫ

A. Институциональная основа и функционирование СКЗК

35. Начавшая свою работу в 2006 году Комиссия по защите конкуренции завалена делами о слияниях, а также ходатайствами о предоставлении индивидуальных изъятий, которые ей приходится

⁸ *Official Gazette of the Republic of Serbia*. No. 51/09. 14 July 2009.

рассматривать примерно по 130 в год. Однако до сих пор не было реально заблокировано ни одно слияние и не наложено ни одной правовой санкции⁹. Комиссия ежегодно принимает порядка шести решений по вопросам, связанным с антиконкурентной практикой, но лишь в 2010 году суд впервые поддержал одно из ее важных решений. В настоящее время функции судебного контроля перешли в ведение нового Административного суда.

В. Организационная структура СКЗК

36. В соответствии с пунктом 2 статьи 23 Закона о защите конкуренции (Официальный вестник Республики Сербии, № 51/09) председатель Комиссии по защите конкуренции избирается Скупщиной Республики Сербии. К кандидатам в члены совета не предъявляется никаких особых требований. Серьезные изменения произошли также по сравнению с предыдущим законом, согласно которому кандидатуры в члены совета предлагались профессиональными и деловыми ассоциациями.

37. Члены совета избираются на пятилетний срок и могут быть отстранены от занимаемой должности лишь в случае форс-мажора. Посты председателя и двух членов совета являются штатными. Другие члены работают в совете не полный рабочий день и могут продолжать заниматься научной или преподавательской деятельностью. В то же время, они не могут заниматься никакой другой оплачиваемой деятельностью и не могут являться членами политических партий.

38. Согласно новому ЗЗК, СКЗК имеет три органа – совет Комиссии (далее именуется "советом"), председателя Комиссии и техническую службу Комиссии (далее "техническая служба"). В соответствии с пунктами 1), 2) и 3) статьи 22 совет в составе председателя Комиссии и четырех членов, если нормативные акты и уставные документы не предусматривают иного, принимают все

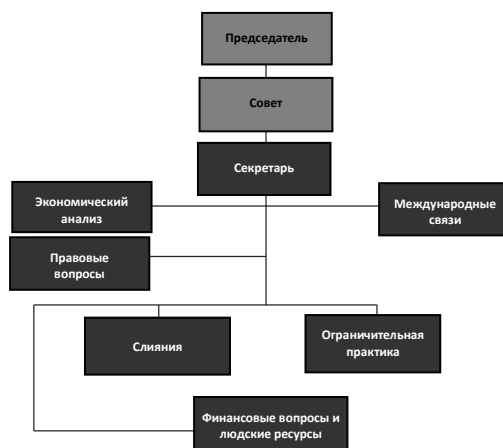
⁹ Хотя Комиссия приняла решение против слияния супермаркетов, оно было отменено в суде. Это не помешало Комиссии вновь принять такое же решение.

решения и рассматривают все вопросы, относящиеся к ведению Комиссии.

39. Разделение полномочий между советом – высшим органом, принимающим решения, – докладчиком и уполномоченным (на эти два лица возложена главная ответственность за проведение расследований) призвано оградить ведущую расследования группу от вмешательства со стороны органа, принимающего решения, и обеспечить разделение функций по ведению расследований и принятию решений, которое, по общему признанию, крайне важно для укрепления законности.

40. На рис. 1 показана организационная структура СКЗК. В ней имеется два оперативных отдела, по слияниям и по антиконкурентной практике, и два консультативных отдела, по экономическим и по правовым вопросам. Кроме того, в состав Комиссии входят отдел международных связей и два вспомогательных отдела, финансовый отдел и отдел людских ресурсов.

Рис. 1
Организационная структура СКЗК



С. Функции СКЗК

41. В соответствии со статьей 21 ЗЗК функции СКЗК можно разделить на а) обеспечение применения законодательства по вопросам конкуренции, б) надзор за рынками, в) консультирование правительства по вопросам регулирования конкуренции, г) пропагандистскую работу и е) международное сотрудничество.

Д. Полномочия СКЗК по проведению расследований

42. В рамках полномочий по проведению расследований СКЗК может осуществлять любые действия по сбору доказательств, необходимых для установления всех истинных и дополнительных обстоятельств расследуемого дела. В статье 41(1) перечислены следующие примеры подобных действий: заслушивание сторон и свидетелей; получение экспертных заключений; сбор данных, документов и других свидетельств; и проведение инспекций и временного лишения прав.

43. В отношении конкретных правовых инструментов, используемых при расследовании дел, в статье 41 (1) говорится,

что стороны дела должны подать или предоставить для изучения соответствующую информацию в письменной, электронной или иной форме. Это требование распространяется на документы, материалы, содержащие необходимые сведения, и на другие свидетельства, которые могут использоваться при рассмотрении дел в качестве доказательств. Инспектирование помещений считается более серьезным вмешательством. Для их проведения требуется резолюция председателя СКЗК (статья 41 (3)), в то время как резолюция о представлении информации выносится должностным лицом, проводящим расследование (статья 38 (7)). В соответствии с постановлением 1/2003 ЗЗК наделяет Комиссию правом осматривать частные помещения. До сих пор внезапных проверок не проводилось, поскольку для этого СКЗК требуются дополнительные ресурсы и более подготовленный персонал.

Е. Процессуальные аспекты рассмотрения дел об антиконкурентной практике

1. Возбуждение официальной процедуры

44. В ЗЗК предусматривается, что лица, выступившие с инициативой проведения расследования возможного нарушения, представив информацию в СКЗК или каким-либо иным образом, в течение 15 дней должны быть проинформированы о том, чем увенчалась их инициатива (статья 35 (4)). Кроме того, они имеют право на получение информации о ходе расследования (статья 43 (3)). Такое же право предоставляется и третьим сторонам, если они могут доказать наличие у них законного интереса к проведению расследования.

2. Права на защиту

45. Новый закон существенно расширил эти права, приблизив их к стандартам законодательства в области конкуренции ЕС. Законные интересы сторон возбужденного по инициативе официальных органов расследования (статья 33 (1)) на разных этапах процедуры защищаются по-разному. Текст постановления о возбуждении расследования публикуется в *Официальном вестнике Республики Сербии* (статья 40 (1)), и с ним могут ознакомиться все

заинтересованные хозяйствующие субъекты. Статья 54 предусматривает особые гарантии в случае осмотра помещений.

3. Права третьих сторон

46. Закон наделяет третьи стороны минимальными правами, поскольку в соответствии со статьей 33 (2) они не рассматриваются в качестве сторон рассматриваемого дела. Их роль ограничивается мониторингом предпринимаемых СКЗК процессуальных действий. С этой целью третьим сторонам были предоставлены определенные права на информацию. Лица, выступившие с инициативой проведения расследования возможного нарушения, представив информацию в СКЗК или каким-либо иным образом, в течение 15 дней должны быть проинформированы о том, чем увенчалась их инициатива (статья 35 (4)). Кроме того, они имеют право на получение информации о ходе расследования (статья 43 (3)).

4. Уведомления о слияниях

47. Согласно статье 61 ЗЗК, о концентрации Комиссия должна уведомляться в следующих случаях:

а) суммарный общий годовой оборот всех соответствующих хозяйствующих субъектов от операций на мировом рынке превысил в предыдущем году 100 млн. евро, причем по крайней мере одна из участвующих в концентрации сторон получила на рынке Республики Сербии доход свыше 10 млн. евро;

б) суммарный общий годовой оборот по крайней мере двух участвующих в концентрации сторон на рынке Республики Сербии превысил в предыдущем году 20 млн. евро при условии, что годовой оборот по крайней мере двух участвующих в концентрации сторон составил в этот же период на рынке Республики Сербии не менее 1 млн. евро у каждой стороны.

48. Хотя по сравнению с предыдущим законом пороговые уровни были повышены, они по-прежнему считаются довольно

низкими. Уведомление должно подаваться в СКЗК в течение 15 дней с момента заключения соглашения или контракта (статья 63). Для анализа сложных слияний месячного срока, как правило, не хватает, и ЗЗК предусматривает в этом случае второй этап, основанием для которого должно служить решение председателя Комиссии (статья 62).

49. С подающих уведомление сторон взимается сбор в размере 2 млн. динаров (25 000 долл. США) в том случае, когда используется упрощенная процедура, и 4 млн. динаров (50 000 долл. США), когда требуется проведение расследования. Примерно 95% уведомлений рассматриваются по упрощенной процедуре. С учетом уровней доходов в Сербии эти сборы, безусловно, являются одними из самых высоких в Европе.

50. Расследование по факту концентрации возбуждается автоматически, если суммарная доля сторон на соответствующем рынке Сербии достигает или превышает 40% или если существуют веские основания полагать, что концентрация проводится с нарушением существующих требований или если она не была законным образом разрешена.

51. Согласно пунктам 1) и 2) статьи 66, ходатайствующая сторона может предложить взять на себя особые обязательства для исправления существующих несоответствий. Если СКЗК решит, что мер, предлагаемых для устранения вызванных концентрацией конкурентных проблем, достаточно, то она может одобрить концентрацию при условии, что ходатайствующая сторона выполнит взятые на себя обязательства, ход которых будет контролироваться Комиссией.

5. Обзор деятельности СКЗК

52. В 2007–2010 годах СКЗК ежегодно рассматривала в среднем примерно по 110 дел о слияниях. Пик пришелся на 2008 год – 133 решения, когда было приватизировано большое число предприятий (40–45 дел). Примерно 70% дел было связано с участием зарубежных компаний. После вступления в силу в ноябре 2010 года нового ЗЗК, устанавливающего более высокий

пороговый уровень при подаче уведомлений, число рассматриваемых дел снизилось.

53. В 2007–2009 годах ежегодно выносились решения в среднем по 14 делам, связанным с антиконкурентной практикой (в четырех случаях речь шла о злоупотреблении господствующим положением, в трех – о картелях, а в остальных – об индивидуальных изъятиях). Большое число дел, касающихся индивидуальных изъятий, было связано с предусматривавшимися в предыдущем законе обязательствами уведомлять о заключаемых соглашениях. С учетом числа специалистов СКЗК удавалось рассматривать большое число дел.

6. Санкции и средства правовой защиты

54. Новый закон наделяет СКЗК полномочиями налагать санкции, представляющие собой административные меры по смыслу пункта 2 статьи 21 и статьи 59. Статьи 68 и 70 предусматривают штрафы и периодические штрафные выплаты. Хотя непосредственная цель штрафов заключается в том, чтобы наказать хозяйствующих субъектов за совершенные в прошлом нарушения и не допустить их повторения, возможность попасть под штрафные санкции является сдерживающим фактором и для других предприятий. Таким образом, оба вида санкций могут налагаться за одно и то же нарушение без ущерба для общего принципа *ne bis in idem* (не дважды за одно и то же).

7. Санкции за нарушение основных норм

55. В статье 68 (1) определяются основные элементы "штрафных санкций", налагаемых с целью защиты конкуренции. Штраф в размере до 10% суммы годового оборота, рассчитываемый в соответствии со статьей 7, налагается на хозяйствующий субъект, если он а) злоупотребляет господствующим положением (статья 16), б) заключает антиконкурентное соглашение (статьи 59 и 67) и с) не выполняет решение, принятое с целью устранения препятствий для конкуренции или аннулирования концентрации, или решение, запрещающее концентрацию.

56. Процессуальные штрафные санкции предусмотрены за невыполнение мер обеспечения (статья 56) и требования уведомлять о концентрации (статья 61). В статье 68 (3) установлены предельные сроки наложения и взыскания штрафов (1 год), которые с точки зрения дел о защите конкуренции являются довольно короткими.

57. Правительство Сербии издало постановление, в котором определяется методика расчета и уплаты штрафов, а также наложения иных санкций. Во внимание принимается прекращение практики или действий до начала расследования и степень сотрудничества с властями.

8. Смягчение наказаний в обмен на сотрудничество

58. В статье 69 предусмотрено, в какой мере СКЗК может смягчить наказание сторонам антиконкурентного соглашения за их сотрудничество в расследовании дела. В соответствии с пунктом 1 сторона, первая сообщившая о существовании такого соглашения или представившая доказательства, которые позволили СКЗК установить факт нарушения статьи 10 (1), освобождается от штрафных санкций, т.е. от уплаты штрафов, предусмотренных в пункте 2 статьи 68 (1). Сторона освобождается от штрафных санкций, если в момент представления доказательств СКЗК не располагала информацией о существовании антиконкурентного соглашения или если имевшаяся у нее информация не подкреплялась достаточными доказательствами, позволяющими вынести решение о проведении расследования.

59. На стороны антиконкурентного соглашения, которые не выполнили условий их освобождения от штрафных санкций, в соответствии с пунктом 3 может быть наложен штраф в меньшем по сравнению с обычным размере, если в ходе расследования они представили информацию, которая позволила СКЗК закрыть дело или принять по нему решение.

9. Санкции за нарушение процессуальных норм

60. Статья 70 предусматривает штраф в размере от 500 до 5 000 евро за каждый день невыполнения хозяйствующим субъектом процессуального предписания СКЗК или его нарушения по смыслу статьи 57 Закона.

61. Поскольку в законе проводится различие между наложением и взысканием штрафов, статья 70 предусматривает двухэтапную процедуру. На первом этапе СКЗК устанавливает размер штрафа за каждый день невыполнения хозяйствующим субъектом своего процессуального обязательства. Лишь после того, как нарушение соответствующей процессуальной нормы прекратилось, СКЗК может определить подлежащую взысканию окончательную сумму штрафа.

10. Общие нормы, регулирующие выплату разовых и периодических штрафов

62. Разовые и периодические штрафы подлежат выплате в бюджет Республики Сербии (пункт 3), причем они подлежат частичному или полному возврату, если впоследствии их размер был уменьшен или было отменено решение об их взыскании (пункт 4). В то же время процентные и иные издержки возмещаются из средств СКЗК (пункт 5). Если решение о взыскании штрафа выносится против ассоциации хозяйствующих субъектов, то все ее члены несут общую и одинаковую ответственность и могут уплатить штраф совместно или индивидуально, если ассоциация не может его оплатить, например поскольку она не располагает собственными средствами (пункт 6). Налоговые органы имеют право взыскать штраф в принудительном порядке (пункт 7).

11. Меры поведенческого и структурного характера

63. Статья 59 (1) наделяет СКЗК правом принимать такие меры, которые могут оказать влияние на поведение хозяйствующих субъектов. В то же время ЗЗК предоставляет СКЗК и более мощный инструмент, приближающей ее полномочия к полномочиям Европейской комиссии и органов по вопросам конкуренции более передовых членов ЕС, а именно возможность принимать меры структурного характера.

12. Уголовное преследование антиконкурентной практики

64. Статья 232 Уголовного кодекса предусматривает уголовное преследование виновных в злоупотреблении монопольным положением. Действующее законодательство наказывает злоупотребление господствующим положением, но не предусматривает прямого наказания картелей за их укоренившиеся формы практики или наказания за сговоры на торгах. Это является общей особенностью первых законов о защите конкуренции, принимавшихся в странах с прежде плановой экономикой. В то же время действие вышеупомянутой статьи можно распространить и на злостную картельную практику, если заключение между предприятиями соглашения рассматривать как "монопольное соглашение", причиняющее "вред другим компаниям, потребителям и пользователям услуг". Обеспечением применения этого закона занимается прокуратура, и то лишь после того, как решение Комиссии по защите конкуренции подтверждается судом. Первое дело по факту злоупотребления господствующим положением было возбуждено и объявлено в связи с положением на рынке молока.

13. Бюджет и ресурсы СКЗК

65. До сих пор ресурсы СКЗК формировались лишь за счет штрафов и сборов с участвующих в слиянии сторон. В то же время было признано, что такой механизм финансирования не может обеспечить стабильного финансового положения Комиссии в условиях, когда ей необходимо увеличивать свой штат, а размер штрафов за слияния, возможно, придется понизить.

66. Сегодня в оперативных отделах СКЗК, а также в правовом и экономическом отделах работают в общей сложности десять юристов и семь экономистов. Это очень немного по сравнению с соседними странами (например, в Хорватии их численность вдвое выше) или с органами, занимающимися вопросами конкуренции в рамках ЕС. Совет Комиссии насчитывает пять членов, включая председателя. Полный день работают лишь председатель и два других члена. Именно это является одной из основных проблем

правоприменения в Сербии. Осознавая это, правительство намерено увеличить ресурсы Комиссии в соответствии с договоренностями с ЕС.

67. В 2010 году бюджет СКЗК составил порядка 1,3 млн. евро и полностью финансировался за счет штрафов и сборов за слияния. По общему признанию, зарплата в СКЗК должна быть выше, чем в органах гражданской службы, с тем чтобы Комиссия могла привлекать квалифицированных юристов и экономистов, которым при проведении расследований и в судебных заседаниях придется сталкиваться с высококвалифицированными специалистами, нанятыми крупными компаниями. Для нормальной работы Комиссии ее финансирование должно быть стабильным, предсказуемым и адекватным.

14. Судебная система и рассмотрение дел о конкуренции, возбужденных СКЗК

68. В соответствии с ранее действовавшим законодательством судебный надзор осуществлялся Верховным судом Сербии. Этот надзор серьезно ограничивал возможности применения законодательства по вопросам конкуренции. В 13 делах решения были вынесены не в пользу Комиссии. В одних случаях Комиссия внесла процессуальные коррективы, вынесла аналогичные решения, а в других она отказалась от обвинения. Верховный суд отменял принятые Комиссией решения исключительно по процессуальным мотивам. Причины неудач Комиссии в суде отчасти объясняются недостаточно четким разделением полномочий между советом и Комиссией. К числу других причин относятся недоступность протоколов совета и тот факт, что в принимавшихся решениях упоминались не все документы, представленные сторонами. Однако чаще всего критика высказывалась в связи с запутанностью материалов дела.

69. В соответствии с новым законом рассмотрение вынесенных СКЗК решений поручено Административному суду – новой судебной инстанции, появившейся после реформы судебной системы в Сербии. Он начал работу в январе 2010 года. В состав суда входят 38 судей. Однако он уже завален делами. 17 000 дел

были переданы ему Верховным судом, и ежемесячно он получает еще по 1 000 дел. С учетом числа дел и процедуры их распределения между судьями (по жребию) суд не планирует выделить судей, которые специализировались бы на делах, связанных с конкуренцией. Комиссия выиграла в Административном суде важное дело против компании "Дэньюб фудс", обвинявшейся в злоупотреблении господствующим положением, а также дело против Ветеринарной ассоциации, возбужденное в связи с согласованной практикой. Административный суд поддержал вынесенные Комиссией решения в еще четырех менее важных делах. Обжаловать решения Административного суда по правовым основаниям можно в Верховном кассационном суде.

Ф. Отношения с законодательной и исполнительной властью

1. Законодательная власть

70. Отношения между СКЗК и парламентом играют очень важную роль, поскольку именно законодательная власть раз в пять лет назначает членов совета Комиссии. В статье 20 ЗЗК говорится, что СКЗК "отчитывается за свою деятельность перед Скупщиной Республики Сербии". Она должна представлять свой ежегодный доклад до конца февраля.

71. В то же время в законе не предусмотрено нормы, обязывающей парламент консультироваться с СКЗК при подготовке новых законов, которые могут оказать влияние на политику в области конкуренции, как это происходит в других странах.

2. Исполнительная власть

72. СКЗК не зависит от правительства. В то же время ежегодно к ноябрю она должна представлять правительству на утверждение свой финансовый план.

73. Министерство торговли, отвечающее за общую государственную политику в области конкуренции, активно участвовало в разработке нового закона о конкуренции. Министерство торговли выполняет также надзорные функции и осуществляет интервенции на рынке в частности, на рынках основных продовольственных товаров.

74. Хотя закон и не предоставляет СКЗК конкретного права вносить рекомендации в правительство, статья 21 (8) наделяет Комиссию полномочиями высказывать свое мнение относительно претворения в жизнь политики в области конкуренции при том понимании, что эта точка зрения может затрагивать любые решения органов власти или регулирования. Статья 49 закона, с одной стороны, закрепляет за СКЗК право запрашивать информацию у других государственных органов и организаций, а с другой – обязывает последних позитивно реагировать на эти запросы.

IV. ОТРАСЛЕВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ В СЕРБИИ И ПРАВОПРИМЕНЕНИЕ

A. Институциональная основа

75. Отношения с органами отраслевого регулирования, в частности в телекоммуникационной отрасли и энергетике, являются довольно ограниченными, и до сегодняшнего времени случаев передачи дел от одного учреждения в другое отмечено не было. Орган регулирования телекоммуникационного сектора намеревается в будущем осуществлять координацию в сфере анализа рынка телекоммуникационных услуг. В то же время СКЗК имеет меморандум о сотрудничестве с Национальным банком Сербии и с Агентством по энергетике, а в начале 2011 года она подписала меморандум о сотрудничестве и с Агентством по телекоммуникациям. В процессе расследования ряда дел СКЗК удалось наладить достаточно эффективное сотрудничество с должностными лицами других органов регулирования. В то же время СКЗК необходимо укреплять сотрудничество с антикоррупционным агентством и органами по государственным

закупкам для предупреждения сговоров на торгах и коррупции при проведении закупок во многих секторах, таких как здравоохранение, транспорт и строительство. Счетная палата также может играть важную роль, проводя аудит этой деятельности.

В. Регулирование в области энергетики

1. Электроэнергетика

76. На рынке электроэнергетики господствующее положение занимает государственная компания "Электропривреда Србие" (ЭПС), созданная для производства и распределения электроэнергии, а также для ее реализации по установленным тарифам сербским потребителям. У материнской компании ЭПС имеется 11 дочерних компаний с ограниченной ответственностью. Пять среди них являются генерирующими компаниями, пять – операторами региональных распределительных систем и одна – угледобывающей компанией.

77. В секторе электроэнергетики имеется свой независимый регулирующий орган – отдельная государственная компания "Электромреза Србие" (ЭМС), которая занимается на рынке передачей высоковольтной энергии и организует работу системы. Кроме того, существует несколько (восемь) компаний, отвечающих за обмен электроэнергией с соседними странами.

78. Агентство по энергетике Республики Сербии регулирует рынки электроэнергии и газа, а также эксплуатацию нефтепроводов и магистралей центрального отопления. Регулирование заключается в выработке методологий ценообразования, в выдаче заключений по сетевым тарифам, тарифам на транспортировку, а также на электроэнергию и газ, поставляемые потребителям (эти тарифы подлежат утверждению правительством), в выдаче лицензий, утверждении сетевых и рыночных стандартов, мониторинге рынка и в рассмотрении жалоб на отказы в подключении или в предоставлении доступа к системе.

2. Природный газ

79. Господствующее положение на рынке природного газа занимает единый импортер и поставщик. Крупнейшая газотранспортная и газораспределительная сеть принадлежит государственной компании "Сербия газ", которая занимается оптовой продажей, транспортировкой, распределением и розничной продажей газа. Юго-восточная часть страны снабжается компанией "Югоросгаз", которая принадлежит "Газпрому" (50%), "Сербия газ" (25%) и "Сентрекс МЕ Энерджи" (25%) и которая также занимается оптовой продажей, транспортировкой, распределением и розничной продажей газа.

80. В соответствии с ратифицированным и имеющим обязательную силу для Сербии Договором о создании энергетического сообщества сербский рынок природного газа будет полностью либерализован для бытовых потребителей к 2015 году. Для усиления конкуренции и энергетической безопасности было бы желательно диверсифицировать источники и маршруты поставки природного газа за счет расширения связей с другими крупными поставщиками.

3. Электросвязь

81. Поскольку процесс либерализации начался недавно, конкуренция между сетями стационарной телефонной связи и смежных услуг еще только зарождается. Доминирующее положение на рынке стационарной телефонной связи занимает компания "Телеком Сербия", которая находится под контролем государства (80%). Тарифы на услуги стационарной телефонной связи ниже средней себестоимости производства электроэнергии. Например, минимальная стоимость местного звонка не достигает и половины евроцента, в то время как в Турции она составляет 3,7 цента. Хотя в последние три года стандартные тарифы для жителей значительно выросли, они по-прежнему являются одними из самых низких в Европе. То же самое касается и тарифов для коммерческих пользователей.

82. Хотя в стране насчитывается 70 операторов кабельного телевидения, сформировались и региональные монополии. Так, в Белграде крупнейшим оператором является компания SBB. Степень проникновения кабельного телевидения остается довольно низкой, не превышая 15%.

83. Регулирование рынка электросвязи поручено РАТЕЛ – независимому органу, насчитывающему около 100 сотрудников. В основе норм регулирования лежит пакет нормативов ЕС 2003 года. При этом делаются попытки обновить систему регулирования. Пока тарифы регулируются лишь на двух рынках: на внутреннем рынке стационарной телефонной связи и на рынке услуг кабельного телевидения. Существует еще один рынок, на котором операторы мобильной связи занимают монопольное положение, а именно на рынке услуг завершения вызова, который в большинстве стран ЕС является регулируемым. Правоприменительная практика пока развита довольно слабо. Максимальный размер штрафа, который может быть наложен в настоящее время, составляет 2 млн. динаров. На рассмотрении в апелляционной инстанции сегодня находится пять дел.

С. Другие секторы

1. Финансовые рынки

84. Банковскую систему Сербии отличает один из самых низких показателей концентрации в Европе. В Центральном банке Сербии зарегистрировано 27 банков. На четыре крупнейших банка приходится 40% совокупных банковских активов. Индекс Херфиндаля-Хиршмана составляет 637.

85. Большая часть банковского сектора сегодня полностью приватизирована, хотя государство по-прежнему сохраняет миноритарную долю в нескольких коммерческих банках и контролирует второй по величине банк страны. Крупнейшие банковские группы контролируются зарубежными банковскими компаниями Австрии, Германии, Греции, Италии, Словении и Франции

86. В недавнем докладе Центрального банка Сербии о стабильности финансовой системы страны делается вывод о хорошем здоровье системы, в которой средний показатель адекватности капитала превышает 8% и существует система страхования вкладов. Финансовый сектор достаточно спокойно пережил потрясения, вызванные глобальным финансовым кризисом 2007–2009 годов.

V. ДРУГИЕ АСПЕКТЫ ПОЛИТИКИ СЕРБИИ В ОБЛАСТИ КОНКУРЕНЦИИ: ДОСТИЖЕНИЯ И ТРУДНОСТИ

A. Процедуры государственных закупок

87. В странах ЕС на государственные закупки приходится порядка 16,7% ВВП, а в некоторых Балканских странах, включая все их подконтрольные государству предприятия, эта доля еще выше. Опыт отдельных стран говорит о том, что за счет повышения эффективности и усиления конкуренции в сфере государственных закупок можно сократить государственные расходы на 20–30%. По итогам проведенного в 2002 году анализа Всемирный банк указал на ряд проблем, которые сохраняют свою актуальность и сегодня. Речь идет о недостаточной подготовленности сотрудников, занимающихся закупками, массовой коррупции и отсутствии механизмов аудита как на центральном, так и на местном уровнях.

88. Закон о государственных закупках еще не приведен в соответствие с законодательством ЕС; он допускает многочисленные изъятия и не содержит четкой процедуры проведения закупок и аукционов. В уже упоминавшемся докладе Всемирного банка обращалось внимание на отдельные недостатки, например на наличие у органов по закупкам слишком широких возможностей выбирать ограниченные аукционы, процедуры открытия торгов, выходящие за пределы их функций, а также на отсутствие прозрачности в критериях выбора предложений. Решающее значение для усиления конкуренции в сфере государственных закупок имеет стандартизация процедур и документации, а также повышение прозрачности.

89. Кроме того, Закон о государственных закупках должен также предусматривать, что в случае обнаружения сговора между участниками торгов вскрывшиеся факты должны передаваться в СКЗК вместе со всеми документальными свидетельствами. Весь процесс расследования должен происходить в обстановке строжайшей секретности, и в интересах расследования стороны не должны информироваться о конкретных основаниях для его возбуждения.

90. Закон о государственных закупках не содержит никаких иных положений, направленных на предупреждение сговора, которые запрещали бы, например, образование консорциумов с целью картелизации рынка или вступление в сговор в ходе переговоров с заранее отобранными кандидатами.

91. Важно также ввести запрет на ведение переговоров после подачи заявок даже в тех случаях, когда торги проводятся в соответствии с такими типовыми процедурами, как состязательный диалог или согласованная процедура.

В. Государственные закупки в сфере здравоохранения

92. В Сербии создана национальная система страхования, охватывающая все население. Составляются списки лекарств, медикаментов и других товаров, расходы на которые государство покрывает в разной степени. Стоимость медикаментов, приобретенных в аптеках, государство возмещает напрямую через Национальный институт здравоохранения. На сегодняшний день Институту накопил задолженность по выплатам; крупную задолженность перед фармацевтическими компаниями имеют также госпитали и другие учреждения системы здравоохранения.

93. Национальный институт здравоохранения уже сталкивался со случаями сговора в форме либо консорциума, либо установления цен. Однако он стал проводить аукционы. Закон не требует от государственных закупочных органов сообщать в СКЗК о случаях сговора на торгах. В ряде случаев компании делили рынки между госпиталиями, однако для мониторинга закупочных процедур необходимых механизмов не существует. Не существует в стране и

централизованной базы данных о результатах аукционов, которая позволяла бы проверять цены и выявлять возможные случаи сговора.

VI. МЕЖДУНАРОДНОЕ СОТРУДНИЧЕСТВО И НАРАЩИВАНИЕ ПОТЕНЦИАЛА

A. Помощь для Сербской комиссии по защите конкуренции

94. Рассчитанный на три года проект "Помощь для Сербской комиссии по защите конкуренции" осуществлялся в 2008–2010 годах при финансировании Европейской комиссии и под руководством Европейского агентства по реконструкции.

95. Второй двухлетний проект технической помощи СКЗК, осуществление которого должно начаться к концу 2011 года, готовится правительством при поддержке Европейской комиссии. В сотрудничестве с правительством Германии реализуется промежуточный проект технической помощи, главная цель которого заключается в обучении сотрудников методам проведения внезапных инспекций.

B. Международное сотрудничество

96. Комиссия является членом Международной сети по вопросам конкуренции (МСК), с которой она сотрудничает в различных областях, представляя документы, посвященные политике Сербии в вопросах конкуренции. Комиссия получает также техническую помощь от Организации экономического сотрудничества и развития, в региональный учебный центр которой она направляет своих сотрудников. Кроме того, по вопросам законодательства и политики в области конкуренции Комиссия сотрудничает с секретариатом ЮНКТАД.

97. СКЗК поддерживает регулярные двусторонние контакты и получает техническую помощь от национальных органов по вопросам конкуренции Австрии, Германии и Японии и т.д.

VII. ВЫВОДЫ И ПОЛИТИЧЕСКИЕ РЕКОМЕНДАЦИИ

A. Законодательство в области конкуренции и обеспечение его применения

98. Первая группа рекомендаций касается усиления потенциала СКЗК и повышения эффективности ее работы. Важнейшей задачей в сфере законодательства и политики в области конкуренции является укрепление СКЗК, с тем чтобы она была в состоянии обеспечивать применение закона в полном объеме. Важнейшим приоритетом является обеспечение предсказуемого и устойчивого финансирования. Помимо этого СКЗК следует укреплять свою кадровую базу, укомплектовывая ее высококлассными экономистами, а также наращивать свой оперативный потенциал в вопросах как права, так и экономики. Для дальнейшего совершенствования своей деятельности, которая уже приносит хорошие результаты, СКЗК в предстоящие годы по-прежнему будет нуждаться в технической помощи.

Рекомендация 1: Обеспечить СКЗК предсказуемыми, стабильными и достаточными финансовыми ресурсами.

Адресована: СКЗК, законодательной власти, правительству.

Первый политический вариант: Правительству следует создать ежегодный бюджет для финансирования СКЗК и выделять средства также как и другим ведомствам правительства.

Второй политический вариант: Принять закон, разрешающий СКЗК оставлять в своем распоряжении часть поступлений, взыскиваемых органами регулирования с предприятий.

Рекомендация 2: Предоставить в распоряжение СКЗК высококвалифицированных юристов и экономистов, обладающих, по крайней мере, минимальной квалификацией, необходимой для выполнения предписаний ЗЗК. Учредить должность главного экономиста и нанять четырех экономистов для контроля за слияниями и двух специалистов по информационным технологиям

для работы по поиску цифровой информации, собранной в ходе внезапных проверок.

Адресована: СКЗК и правительству.

Рекомендация 3: Подготовить типовые образцы основных правовых документов и руководящие принципы по процедурам применения ЗЗК.

Адресована: СКЗК.

Рекомендация 4: Подготовить и начать кампанию по борьбе со сговорами на торгах, провести в соответствующих случаях расследования и обучать сотрудников системы здравоохранения и других ведомств, имеющих крупные программы государственных закупок.

Адресована: СКЗК, Управлению государственных закупок и правительству.

Рекомендация 5: Обучать персонал СКЗК и овладевать навыками проведения внезапных проверок.

Адресована: СКЗК.

Рекомендация 6: Продолжать оказание технической помощи СКЗК.

Адресована: СКЗК.

Рекомендация 7: Организовывать курсы подготовки для судей Административного суда.

Адресована: правительству, Административному суду.

Рекомендация 8: Создавать институциональный потенциал для защиты потребителей и борьбы с недобросовестной конкуренцией.

Адресована: правительству, СКЗК.

Первый политический вариант: Объединить осуществление Закона о конкуренции с защитой потребителей и борьбой с недобросовестным применением Закона о конкуренции в рамках СКЗК.

Второй политический вариант: Укрепить департамент защиты потребителей в министерстве торговли и услуг.

Рекомендация 9: Укреплять сотрудничество между СКЗК и отраслевыми органами регулирования, уделяя особое внимание политике в области конкуренции.

Адресована: СКЗК, отраслевым органам регулирования, правительству, органам законодательной власти.

Рекомендация 10: Продолжать работу по приведению сербского законодательства по вопросам конкуренции в соответствие с законодательством ЕС.

В частности, снять с СКЗК обязанность возмещать проценты и другие расходы, возникшие в связи со штрафами, из собственных средств в случае отмены ее решений апелляционной инстанцией.

Адресована: СКЗК, правительству и органам законодательной власти.

В. Вопросы регулирования и политика в области конкуренции

Рекомендация 11: Создать в рамках правительства орган высокого уровня по вопросам политики в области конкуренции.

Рекомендация 12: Настаивать на учете вопросов политики в области конкуренции в процессе приватизации, в частности в секторе электросвязи.

Рекомендация 13: Провести структурную перестройку государственных предприятий, в первую очередь в сфере

электроэнергетики, с тем чтобы повысить их эффективность и подготовить к будущей приватизации.

Адресована: правительству, министру энергетики.

Рекомендация 14: Стимулировать конкуренцию в инфраструктурных (сетевых) отраслях в целях снижения издержек и повышения конкурентоспособности.

Адресована: правительству, всем министерствам, отвечающим за инфраструктуру, и органам законодательной власти.

Рекомендация 15: Усилить политику по борьбе со сговорами в сфере государственных закупок, осуществляемых как центральным правительством, так и местными органами власти.

Адресована: правительству, Управлению по государственным закупкам, муниципалитетам.

Рекомендация 16: Координировать работу органов по вопросам конкуренции, организации государственных закупок и борьбе с коррупцией с целью снижения расходов и укрепления законности.

Адресована: СКЗК, Управлению по государственным закупкам, Агентству по борьбе с коррупцией.

Рекомендация 17: Отказаться в области государственных закупок от предоставления преференций внутренним поставщикам.

Адресована: правительству, органам законодательной власти.

С. Прочие институциональные вопросы

Рекомендация 18: При разработке экономической политики обеспечить равный статус политике в области конкуренции.

Адресована: правительству, СКЗК.

Рекомендация 19: Усилить меры политики в области оказания государственной помощи.

Адресована: правительству (министерству финансов).

Рекомендация 20: Продолжать пропагандировать выгоды политики в области конкуренции среди экономических субъектов, потребителей и государственных чиновников.

Адресована: СКЗК.

Рекомендация 21: Включить курсы по вопросам организации промышленного производства, законодательства в области конкуренции и экономическим вопросам в учебные программы юридических школ и экономических факультетов университетов на уровне аспирантуры.

Адресована: министерству юстиции, министерству образования, частным университетам.