



**Конференция Организации
Объединенных Наций
по торговле и развитию**

Distr.: General
26 April 2023
Russian
Original: Spanish

Совет по торговле и развитию
Комиссия по торговле и развитию
Межправительственная группа экспертов
по законодательству и политике
в области конкуренции
Двадцать первая сессия
Женева, 5–7 июля 2023 года
Пункт 8 предварительной повестки дня

**Добровольный экспертный обзор
законодательства и политики Парагвая
в области конкуренции: резюме* ****

- * Замечания, комментарии и выводы, изложенные в настоящем документе, представлены авторами и не обязательно отражают точку зрения Организации Объединенных Наций, ее должностных лиц или государств-членов. Настоящий документ представляет собой резюме полного доклада о добровольном экспертном обзоре законодательства и политики Парагвая в области конкуренции.
- ** Упоминание какой-либо компании или лицензированной технологии не означает одобрения со стороны Организации Объединенных Наций. Настоящий документ выпускается без официального редактирования.



I. Социальный, экономический и политический контекст

1. Государство Парагвай расположено в Южной Америке, его площадь составляет 406 752 кв. километров. Страна не имеет выхода к морю и граничит с Аргентиной, Многонациональным Государством Боливия и Бразилией. Территория страны разделена рекой Парагвай на две географические области, отличающиеся друг от друга природными, климатическими и экологическими условиями и имеющие разные административные структуры и демографические особенности — Чако и Восточный регион. Восточный Парагвай представляет собой поистине национальное пространство, поскольку здесь сосредоточено 97 процентов населения страны, что составляет 7 232 889 жителей¹.
2. С населением в 7 453 694 человека Парагвай занимает 105-е место по численности населения в общем списке 196 стран и имеет очень низкую плотность населения — 18 человек на квадратный километр. Столица Парагвая — город Асунсьон, национальная валюта — гуарани.
3. В структуре экономики и валового внутреннего продукта (ВВП) Парагвая основное место занимают два сектора — сельское хозяйство и торговля и финансы. Сектор торговли и финансов представлен в таких городах, как Асунсьон, Сьюдад-дель-Эсте, Энкарнасьон и Педро Хуан Кабальеро. Доля сельскохозяйственного сектора в ВВП составляет около 26 процентов, и на него приходится почти весь экспорт страны. Анализ структуры данного сектора показывает, что доля земледелия составляет 17 процентов ВВП, а животноводства — 7 процентов. В свою очередь 93 процента выращиваемых в сельском хозяйстве культур приходится на соевые бобы, остальные 7 процентов — на хлопок и табак.
4. Другой важной отраслью экономики Парагвая является животноводство. В 2010 году Парагвай занял восьмое место в мире по экспорту говядины, добившись при этом высокого уровня ее качества, признаваемого во всем мире. За последние десять лет экспорт говядины из Парагвая увеличился с 50 млн до 1,7 млрд долл. США, поголовье крупного рогатого скота выросло на 49 процентов, увеличился убой скота, а количество холодильных установок утроилось².
5. Еще одним важным и заслуживающим упоминания сектором является электроэнергетика, при этом только 16 процентов производимой энергии потребляется внутри страны, а остальная ее часть экспортируется в такие страны, как Аргентина и Бразилия, с которыми Парагвай совместно эксплуатирует гидроэлектростанции Ясирета (Аргентина — Парагвай) и Итайпу (Бразилия — Парагвай)³.
6. В нынешних экономических условиях ВВП Парагвая увеличился в 2021 году на 4,1 процента и достиг почти 41 млрд долл. США. Государственный долг Парагвая в 2021 году находился на уровне 14 642 млн долл. США, что составило 37,72 процента ВВП. В расчете на душу населения долг составляет 1991 долл. США⁴.

¹ Национальный институт статистики. URL: <https://www.ine.gov.py/publicacion/2/poblacion>.

² <https://cifca.agr.una.py/novedades/paraguay-ganaderia-y-su-crecimiento/>.

³ В 2022 году после закрытия последней тепловой электростанции Парагвай стал единственной страной в мире, где 100 процентов вырабатываемой электроэнергии приходится на чистые и возобновляемые источники. Однако Парагвай — самая уязвимая к изменению климата страна в Южной Америке и входит в число десяти стран континента, подвергающихся повышенному риску, из-за низких показателей развития и зависимости экономики от сельскохозяйственного сектора, согласно Индексу уязвимости и адаптации к изменению климата для региона Латинской Америки и Карибского бассейна, разработанному Андской корпорацией развития. В то время как Парагвай борется с засухами и наводнениями, которые с каждым разом приобретают все более экстремальный характер, а также с нехваткой водообеспечения и перемещением населения, энергетическое будущее страны также не внушает оптимизма. Канцелярия заместителя министра горнодобывающей промышленности и энергетики сообщила, что к 2030 году производство энергии будет недостаточным для удовлетворения внутреннего спроса.

⁴ <https://www.bancomundial.org/es/country/paraguay/overview>.

7. По политическому устройству Парагвай — президентская республика, в которой главой государства и правительства является президент Республики. 20 июня 1992 года была принята действующая в настоящее время конституция, текст которой был разработан по образцу конституций западных стран и их основополагающих принципов представительной и плюралистической республиканской демократии в социальном правовом государстве⁵.

8. Примерами региональной интеграции являются МЕРКОСУР (Южноамериканский общий рынок), ЗИКОСУР (Южноамериканская центрально-западная интеграционная зона) и ИИРСА (Инициатива по интеграции региональной инфраструктуры в Южной Америке), каждая из которых имеет свои собственные стратегии и конкретные направления деятельности.

II. История антимонопольного законодательства

9. Национальная конституция Парагвая в статье 107 «О свободе конкуренции» предусматривает следующее: «Каждый человек имеет право заниматься законной экономической деятельностью по своему выбору в условиях равных возможностей. Обеспечиваются гарантии рыночной конкуренции. Не допускается создание монополий и искусственное повышение или понижение цен, препятствующие свободной конкуренции. Ростовщичество и несанкционированная торговля опасными товарами наказываются в соответствии с уголовным законодательством».

10. С другой стороны, следует упомянуть Закон № 1.143/97, «одобряющий Протокол МЕРКОСУР о защите конкуренции», целью которого является защита конкуренции в МЕРКОСУР, ратифицированный 15 октября 1997 года, и Закон № 3026/06, «одобряющий Соглашение о Регламенте Протокола МЕРКОСУР о защите конкуренции». Регламент Протокола был утвержден Парагваем 7 сентября 2006 года.

11. Процесс принятия Закона о конкуренции был сопряжен с трудностями. С момента представления первого законопроекта на рассмотрение палатам парламента и до его принятия в 2013 году прошло десять лет. В Системе правовой информации (СПИ) парламента Парагвая зарегистрированы три законопроекта о конкуренции, представленные в 2003, 2008 и 2010 годах⁶.

12. Третий законопроект, одобренный Национальным конгрессом, стал результатом консенсуса между исполнительной властью в лице министерства промышленности и торговли (МПТ) и деловыми кругами, представленными Парагвайским промышленным союзом (ППС) и Федерацией производственного сектора, промышленности и торговли (ФППТ).

13. Проект, подготовленный министерством промышленности и торговли, был рассмотрен законодательными палатами 21 марта 2013 года и был одобрен Сенатом, верхней палатой парламента⁷. Закон № 4956/2013 о защите конкуренции (Закон) был принят Национальным конгрессом 21 июня 2013 года.

III. Правовой режим свободной конкуренции

14. Закон включает шесть разделов, каждый из которых имеет соответствующие главы. Для лучшего представления информации настоящий документ состоит из четырех подразделов: i) основные положения; ii) институциональные аспекты; iii) процедурные и iv) другие вопросы.

⁵ Правовая система основана на римском праве и французских кодексах, а конституция, принятая в 1992 году, является основным законом и предусматривает разделение трех ветвей власти — исполнительной, законодательной и судебной.

⁶ <http://silpy.congreso.gov.py>.

⁷ Протоколы заседаний Сената, № 235 от 21 марта 2013 года, с. 24 и далее.

A. Основные положения

15. Стоит отметить, что в статье 2.1 Закон признает, что могут существовать экономические секторы или виды деятельности, к которым его положения не могут применяться по причинам, представляющим общественный интерес.

16. В отношении сферы применения Закона статья 3 предусматривает, что его действие распространяется на все действия, виды практики и соглашения, в том числе и за пределами страны, оказывающие влияние на свободную конкуренцию внутри страны и осуществляющиеся любым субъектом права как физическим, так и юридическим лицом публичного и частного права, domiciliрованным в стране или за рубежом.

17. Наконец, в статье 6 Закона содержится общее определение соответствующего рынка с точки зрения товара и географического положения, с учетом дополнительных критериев, которые могут быть установлены регулирующим органом при принятии решения по конкретному делу.

1. Запрещенные соглашения

18. Запрещенные соглашения регулируются статьей 8 главы II раздела I Закона и главой I раздела I Регламента. Вышеупомянутая статья 8 является открытой в том смысле, что ее первый пункт распространяется на любые соглашения, решения и согласованные или намеренные параллельные действия, целью или результатом которых является ограничение свободной конкуренции, и далее в неисчерпывающем перечне приводятся конкретные примеры данного типа поведения.

19. В Законе не делается различий между согласованными и намеренными параллельными действиями. Несомненно, согласованные действия представляют собой антиконкурентное поведение, поскольку определенным образом устраняют неопределенность, присущую конкурентному рынку. С другой стороны, намеренные параллельные действия или параллелизм в деятельности представляют собой взаимозависимые решения, рационально принимаемые хозяйствующими субъектами, действующими на олигополистическом рынке.

20. Заключительный пункт статьи 8 подтверждает обязанность регулирующего органа оценивать выгоду в плане повышения эффективности, полученную в результате поведения, в отношении которого проводится проверка, как это предусмотрено статьей 5 Регламента. Оценку такой выгоды не нужно проводить в случае явных картелей, которые должны оцениваться *per se*, а в случае остальных горизонтальных соглашений наличие выгоды в плане повышения эффективности должны доказывать стороны, а не регулирующий орган.

2. Недобросовестное поведение

21. Нормы, касающиеся злоупотреблений доминирующим положением, содержатся в статьях 9–11 главы III раздела I Закона и в главе II раздела I Регламента.

22. В отношении общего понятия злоупотребления доминирующим положением и его запрета, изложенного в статье 9 Закона, прежде всего следует отметить, что также запрещено коллективное злоупотребление доминирующим положением.

23. Отдельная статья в Законе посвящена вопросам хищнического ценообразования. Согласно информации, собранной в Парагвае, это положение обусловлено особой озабоченностью частного сектора высоким уровнем контрабанды в стране.

24. Наконец, предусмотрено положение о недобросовестных контрагентах, запрещающее любые действия, посредством которых заключение договоров ставится в зависимость от принятия обременительных условий.

25. Закон не содержит положений, направленных на контроль за деятельностью органов власти, нарушающей свободную конкуренцию, как это может быть в случае

проведения торгов, в условиях которых содержится оговорка, ограничивающая свободную конкуренцию. Важно принять соответствующее нормативное положение.

3. Экономическая концентрация

26. Действия, приводящие к экономической концентрации, регулируются статьями 12–14 главы IV раздела I Закона и, более подробно, главой III раздела I Регламента.

27. Предусмотрены нормативные положения, в которых дается определение существенных препятствий для эффективной конкуренции. Для этих целей необходимо учитывать структуру рынка, рыночное положение конкурентов и их экономическую и финансовую мощь, возможность выбора поставщиков и потребителей, а также другие факторы.

28. С учетом критериев, установленных Законом, и подробного описания процедуры в Регламенте, регулирующему органу целесообразно выпустить руководство или инструкцию по данному вопросу, в которых объяснялась бы методология анализа действий, приводящих к экономической концентрации, чтобы обеспечить определенность в этом вопросе для экономических агентов⁸. Вышеуказанное подразумевает осуществление полномочий, предусмотренных статьей 69 Регламента.

В. Институциональные аспекты

29. Обеспечение соблюдения антимонопольного законодательства возложено на Национальную комиссию по конкуренции (Конаком), единую коллегиальную регулирующую инстанцию, главными органами которой являются Правление (высший руководящий орган) в составе трех членов и Следственное управление, возглавляемое гражданским должностным лицом. Его целью является продвижение и защита свободной рыночной конкуренции. В его полномочия как антимонопольного органа входит проведение расследований и принятие решений.

30. Регламент устанавливает принципы, которым должно следовать руководство Конаком: не ограничивать стимулы компаний к конкуренции, мотивировать их решения, поощрять предсказуемость действий, а также оптимальное и эффективное использование своих ресурсов.

1. Правление Национальной комиссии по конкуренции

31. Деятельностью Конаком руководит Правление, обладающее широким спектром полномочий, предусмотренных статьей 29. Его законным представителем является председатель Правления, занимающий свой пост в течение двухлетнего периода. Срок полномочий членов Правления составляет шесть лет и может быть продлен только один раз.

32. В отношении беспристрастности, независимости и экспертных знаний его членов необходимо отметить ряд положений, направленных на обеспечение этих важнейших руководящих принципов политики в сфере конкуренции (ст. 15 Закона).

33. Кроме того, следует отметить, что хотя три члена выбираются исполнительной властью из представленных министерством промышленности и торговли трех списков, каждый из которых включает три кандидата, эти списки формируются на конкурсной основе Квалификационным советом (на 50 процентов состоящим из представителей частного сектора), что способствует обеспечению независимости и профессиональной компетентности членов.

⁸ В настоящее время Конаком утвердила инструкцию по уведомлению о действиях, приводящих к экономической концентрации. В данном документе содержатся положения, регламентирующие процедуру уведомления о таких действиях, и определены критерии, которыми должен руководствоваться регулирующий орган при их анализе.

34. Во избежание возможного конфликта интересов члены могут работать только в Правлении и не могут быть управляющими или сотрудниками организаций, на которые распространяется сфера действия закона.

35. Конаком обязана публиковать свой годовой отчет, направляя его копии в министерство промышленности и торговли, министерство финансов и в ассоциации производственных и промышленных предприятий, а также компаний торговли и сферы услуг. Председатель Правления должен как минимум раз в год представлять в Конгрессе (в комиссиях по экономике и финансам) отчет о своей деятельности.

36. В статье 29 Закона определяются полномочия и сфера компетенции Конаком, в том числе ее Правления. Данный орган имеет очень широкие полномочия для обеспечения соблюдения закона в двух его аспектах: защита и поддержка или содействие конкуренции.

37. Следует отметить полномочия и сферу компетенции, касающиеся применения Закона в отношении ограничительной деловой практики, ограничивающей свободу конкуренции (как на стадии расследования, так и на стадии принятия решений), контроля за исполнением решений и предварительного контроля за действиями, приводящими к экономической концентрации.

38. В отношении поддержки и содействия конкуренции Правление наделено рядом полномочий и компетенцией с целью продвижения принципов свободной конкуренции на всех уровнях, а именно среди государственных органов, СМИ, потребителей и предпринимателей.

2. Следственное управление

39. Парагвай выбрал модель единого регулирующего органа. Соответственно наряду с Правлением в статье 30 Закона предусматривается создание Следственного управления, возглавляемого директором, который также назначается Квалификационным советом.

40. В соответствии со статьей 30 Закона для проведения расследования директор должен запросить разрешение Комиссии, что может повлиять на надлежащую независимость должностного лица при расследовании антиконкурентных действий. Более подробная информация о полномочиях Следственного управления содержится в статье 54 Закона и статье 57 Регламента.

С. Процедуры и полномочия при проведении расследований

41. Законом подробно регулируется процедура применения санкций (раздел III), в то время как порядку уведомления о действиях, приводящих к экономической концентрации, посвящена только одна статья (статья 14), при этом он детально описан в Регламенте.

1. Процедура применения санкций

42. Процедура применения санкций состоит из двух этапов: расследование и принятие дисциплинарных мер.

43. Срок проведения расследования ограничивается 90 днями и может быть продлен Правлением на такой же период только один раз. Хотя расследования должны проводиться быстро и эффективно, иногда сложный характер расследуемых действий или рынков, на которые они оказывает влияние, может потребовать более длительного периода расследования⁹. Закон гарантирует, что лица, в отношении которых ведется расследование, могут принимать в нем участие, а регулирующий орган имеет право

⁹ Например, в Испании срок рассмотрения дела в среднем составляет 12 месяцев с даты начала расследования. Максимальный срок составляет 18 месяцев с даты принятия решения о начале применения санкций (пункт 4 статьи 28 Регламента по защите конкуренции).

прекратить расследование по договоренности или в случае принятия обязательств о прекращении неправомерных действий.

44. Следует отметить, что в статье 75 Регламента перечисляется ряд полномочий по расследованию, включая право проводить инспекции, с предварительным уведомлением или без него, для чего может даже потребоваться взламывание замков в закрытых помещениях коммерческих или промышленных предприятий, что должно в таких случаях осуществляться на основании санкции суда.

45. После завершения этапа расследования Закон предусматривает варианты отклонения жалобы или выдвижения обвинения, что находит свое отражение в техническом докладе, представляемом Следственным управлением Правлению.

46. Этап расследования начинается с обвинения, выдвигаемого Следственным управлением, которое вместе со всей подтверждающей его информацией доводится до сведения обвиняемого, у которого есть 18 дней для представления возражений и 40 дней для представления доказательств.

47. Предусмотрен этап подачи состязательных бумаг, после которого Правление должно вынести окончательное решение в течение 40 дней с момента их подачи или по истечении установленного для этого срока. В своих решениях оно может налагать штрафы, запрет на определенные действия и устанавливать условия или обязательства.

48. В Законе предусмотрено безусловное соблюдение вышеупомянутого 40-дневного срока, и если Правление не принимает решение в течение этого срока, то тогда вступает в силу принцип молчаливого согласия. В этой связи накопленный опыт¹⁰ показывает, что в сложных расследованиях затрачиваемое на них время значительно превышает установленные сроки, и было бы целесообразно их продлить.

49. Наконец, Следственное управление может предлагать Правлению принятие обеспечительных мер, необходимых для эффективного осуществления окончательного решения.

50. В статье 62 и в последующих статьях Закона, а также в статье 90 и последующих статьях Регламента предусматривается режим санкций, среди которых чаще всего применяются штрафы и признание действий ничтожными. Такие санкции могут применяться не только к юридическому лицу, нарушающему законодательство, но также могут налагаться штрафы на директоров и высшее руководство данного юридического лица.

51. В случае применения санкций в течение десяти дней в Конаком может быть подана апелляция о пересмотре решения или возмещении, а в отношении решений, принятых Правлением, может быть подан судебно-административный иск в Счетную палату.

52. В качестве санкции не предусматривается запрет на заключение контрактов с государственными органами и предприятиями в случаях сговора и манипуляций с предложением в процессе торгов. Важно предусмотреть в этом отношении серьезные сдерживающие санкции.

2. Процедура уведомления о действиях, приводящих к экономической концентрации

53. Процедура уведомления и регистрации действий, приводящих к экономической концентрации, изложена в статье 14 Закона и, более подробно, в статье 15 и последующих статьях Регламента.

54. Что касается уведомления о таких действиях, предусмотрены два альтернативных пороговых критерия. Первый из них касается доли компании на рынке в результате такого действия (45 процентов), а второй — общего объема операций

¹⁰ Например, в Испании срок принятия решения составляет шесть месяцев (пункт 5 статьи 45 Регламента Закона о защите конкуренции).

сторон сделки за последний отчетный период (100 000 ежемесячных минимальных зарплат¹¹ или около 35 млн долл. США). В случае отсутствия уведомления о сделке, превышающей указанные пороговые значения, Следственное управление должно проинформировать заинтересованные стороны о необходимости подачи такого уведомления в течение 20 дней.

55. Процедура уведомления состоит из двух этапов, а окончательное решение должно быть вынесено в срок, не превышающий 90 дней. На первом этапе, который не должен превышать 30 дней, Конаком может i) признать заявление неприемлемым, ii) разрешить сделку, если очевидно, что сделка не создает существенного препятствия для эффективной конкуренции, или iii) перейти ко второму этапу в случае необходимости дополнительного анализа.

56. В статье 23 и последующих статьях Регламента изложены правила оценки действий, приводящих к экономической концентрации. В частности, регулируется порядок проведения оценки, анализа эффективности и бремени доказывания, возлагаемого на уведомляющие предприятия.

57. В этом процессе также действует принцип молчаливого согласия: если в течение 60 дней Правление не вынесет соответствующее решение, действие считается одобренным.

58. В Регламенте также определяется целый ряд нарушений, возникающих в процессе действий, приводящих к экономической концентрации. К таким нарушениям относятся: i) неуведомление о данном действии; ii) предоставление ложной информации; iii) невыполнение программ, предусматривающих соблюдение определенных условий. Помимо того что такое поведение представляет собой нарушение, оно также влечет за собой признание действий, приводящих к экономической концентрации, ничтожными.

D. Регулируемые секторы

59. Одно из полномочий Конаком касается координации ее действий с отраслевыми регулирующими органами (пункт f статьи 29 Закона). Кроме того, в Законе содержится посвященный этой теме специальный раздел (статья 61), устанавливающий в качестве общего принципа обязанность сотрудничать с Конаком не только регулирующим органам, но и всех государственных учреждений, которые должны под угрозой штрафа предоставлять Комиссии всю необходимую информацию и сообщать о любом факте, который может, по их мнению, нанести ущерб свободной конкуренции. Аналогичным образом органы власти могут запросить у Конаком не имеющее обязательной юридической силы заключение, необходимое для разрешения споров в ходе судебных и административных разбирательств.

60. Полномочия и сфера компетенции антимонопольного органа в области проведения отраслевых исследований тесно связаны с необходимостью координации действий и сотрудничества с отраслевыми регулирующими органами. Эти полномочия четко оговорены в пункте h) статьи 29 Закона.

E. Другие соответствующие правовые аспекты

1. Экстерриториальное действие

61. Как отмечалось выше, Закон распространяется на физических и юридических лиц, как граждан, так и иностранцев, независимо от того, проживают ли они в Парагвае или за его пределами. Требование предоставлять Конаком информацию о своих действиях возникает в том случае, если они оказывают влияние на конкуренцию в пределах национальной территории (статья 3.2 Закона).

¹¹ Установленный законом минимальный размер оплаты труда составляет 2 550 307 гуарани, что соответствует 344 долл. США.

62. Наиболее эффективным способом проведения расследования деятельности иностранных компаний является наличие эффективных механизмов координации и сотрудничества с национальными антимонопольными органами других стран. На сегодняшний день Конаком подписала 20 международных соглашений, из которых 16 представляют собой соглашения о техническом сотрудничестве, чья основная цель состоит в проведении мероприятий по техническому сотрудничеству и обмену опытом в области применения законодательства о конкуренции, а также в осуществлении мер по содействию политике в сфере конкуренции в соответствующих юрисдикциях. В рамках этих механизмов только один раз имел место обмен информацией с соответствующим органом Коста-Рики.

2. Возмещение ущерба

63. Для содействия эффективной конкуренции важно, чтобы правовые принципы защиты свободной конкуренции включали нормы, позволяющие и облегчающие пострадавшим потребителям и предприятиям добиваться возмещения ущерба, причиненного антиконкурентным поведением.

64. В статье 84 Закона устанавливается норма, регулирующая данный вопрос. Для того чтобы возбудить иск о возмещении ущерба в рамках гражданского судопроизводства, вначале нарушение должно быть признано Конаком, принимающей окончательное и обязывающее решение, что ограничивает предъявляемые требования к гражданскому иску доказательством ущерба и причинно-следственной связи между ущербом и незаконным действием. От Конаком может потребоваться публикация доклада об ограничительной деловой практике, а также об основаниях и размере компенсации (*amicus curiae*).

3. Срок исковой давности

65. Закон устанавливает срок исковой давности в четыре года для расследования нарушений и подачи исков о признании недействительности операций и о возмещении ущерба. Следует проводить различие в сроке давности для исков о расследовании нарушений в отношении государственных интересов и для частных исков о возмещении ущерба, поскольку последние могут быть предъявлены только после принятия окончательного решения Конаком.

III. Применение Закона о конкуренции

A. Ограничительные соглашения

66. Горизонтальные соглашения между конкурентами и согласованные действия, направленные на установление закупочных или продажных цен, ограничение производства, распределение секторов или долей рынка или оказание влияния на результаты торгов, являются наиболее злостным антиконкурентным поведением, и большинство регулирующих органов склонны уделять первоочередное внимание расследованию этих действий.

67. Однако в Парагвае было проведено очень мало расследований, касающихся ограничительных соглашений, в том числе из-за отсутствия программы смягчения наказания в случае добровольного содействия расследованию. В этой связи можно привести следующие два примера¹².

Тендер на поставку медицинских товаров

68. Следственное управление поручило провести расследование предполагаемого сговора компаний «Еуротек С.А.» и «Имедик С.А.», которые заключили сговор, чтобы повлиять на исход восьми открытых тендеров в период с 2018 по 2020 год на поставку

¹² <https://www.conacom.gov.py/ambitos-de-actuacion/practic-as-restrictivas/historial-de-expedientes>.

различных лекарственных препаратов, среди которых были специальные средства для лечения коронавирусной инфекции Covid 19.

69. Правление Конаком отклонило предложение об обвинении, выдвинутое директором Следственного управления, на основании чисто формального аргумента, опираясь на положения пункта 4 статьи 2 Закона, согласно которому «использование права, полномочия или исключительной прерогативы, предоставляемой или признаваемой Законом, не считается антиконкурентной практикой или злоупотреблением доминирующим положением».

70. Это решение Правления Конаком не было обжаловано в Счетной палате.

Дело об объявлениях Ассоциации топливных компаний

71. Другое расследование, проведенное Конаком в связи с нарушением статьи 8 Закона, касалось публичных объявлений, сделанных Парагвайской палатой дистрибьюторов топлива, ассоциацией, в которую входит десять оптовых топливных компаний. В этих объявлениях были рекомендованы цены продажи топлива.

72. В данном случае Правление поддержало обвинение, выдвинутое Следственным управлением, но не наложило штраф за такие действия, а приняло меры, направленные на исправление подобного поведения. Так, вышеупомянутой ассоциации было предписано опубликовать в национальной ежедневной газете сообщение о запрете данного вида рекламы и подготовить 1000 экземпляров буклета, содержащего информацию о правовом режиме в этой области. Кроме того, был установлен штраф в размере одной минимальной месячной заработной платы за каждый день просрочки выполнения этих мер.

В. Злоупотребление доминирующим положением

73. Конаком стало известно о нескольких случаях злоупотребления доминирующим положением. Наиболее значимым является представленный ниже случай, связанный с правами на телетрансляцию национальных футбольных матчей.

74. В 2020 году в деле «Теледепортес Парагвай С.А.» Следственное подразделение обвинило «Теледепортес Парагвай С.А.», входящую в группу «Миликом», в злоупотреблении своим доминирующим положением на рынке оптового распространения сигналов, включая прямые трансляции футбольных матчей, из-за ее отказа отвечать на запросы компаний «АМХ Парагвай С.А.» и «Тувес Парагвай С.А.», связанных с лицензированием прав на ретрансляцию сигналов показа футбольных матчей первой лиги Парагвая.

75. Следственное управление посчитало, что такие действия прямо запрещены пунктом 3 статьи 9 Закона о необоснованном отказе в удовлетворении требований о покупке продукции или предоставлении услуг, и, следовательно, надлежало признать вину данной компании. Однако Правление не приняло этого предложения, поскольку не было четких и убедительных доказательств необоснованности отказа.

76. Решение Правления Конаком не стало предметом судебного-административного иска, упомянутого в статье 68 Закона¹³.

С. Экономическая концентрация

77. Комиссия в основном занимается расследованиями действий, приводящих к экономической концентрации. С момента начала деятельности Конаком в ноябре 2015 года и до завершения работы над настоящим докладом она рассмотрела

¹³ <https://www.conacom.gov.py/ambitos-de-actuacion/practicas-restrictivas/historial-de-expedientes>.

47 уведомлений о действиях, приводящих к экономической концентрации, все из которых, кроме трех, были рассмотрены на втором этапе¹⁴.

78. Большинство действий, в отношении которых были получены уведомления (30), были полностью одобрены, семь были одобрены при условии внесения изменений и только в одном случае был отказ. В настоящее время на рассмотрении Счетной палаты находятся три дела, связанные с действиями, приводящими к экономической концентрации.

79. Единственная сделка, не получившая одобрение Конаком, касалась сектора мясной промышленности с участием компаний «Фригомерк С.А.» и «Фригорифико норте С.А.».

80. Сделка, не получившая одобрение Конаком, представляла собой контракт между крупнейшей компанией мясной промышленности Парагвая «Фригомерк С.А.», имеющей четыре мясоперерабатывающих завода в стране и распределительный центр и являющейся дочерней компанией транснациональной корпорации «Атена фудз», и «Фригорифико норте С.А.» («Фригонорте»); согласно контракту последняя обязалась осуществлять для «Фригомерк» на своем мясокомбинате убой, переработку и упаковку двенадцати тысяч голов крупного рогатого скота в месяц. Срок действия контракта составлял один год с возможностью его дальнейшего продления на равные периоды.

81. Анализ экономической концентрации касался двух рынков, на которые повлияла сделка. Первым из них был рынок продажи непереработанного мяса, на котором компания «Фригомерк» был основным поставщиком с долей на рынке примерно 30 процентов. Вторым был рынок закупок крупного рогатого скота на убой, на котором доля компании «Фригомерк» составляла 40 процентов, и ближайшие конкуренты следовали за ней с большим отрывом. На последнем рынке концентрация в случае осуществления сделки достигла бы 50 процентов для компании «Фригомерк», поскольку доля компании «Фригонорте» на рынке составляла около 8 процентов. Таким образом, умеренная концентрация на рынке превратилась бы в высокую. В этом случае, если бы производство 12 000 голов крупного рогатого скота компании «Фригонорте» прибавилось к объемам производства «Фригомерк», на последнюю пришлось бы 47,36 процента рынка.

82. Конаком пришла к выводу, что данная сделка усилит доминирующее положение компании «Фригомерк», и отказала в ее одобрении, это решение было обжаловано в Счетной палате.

D. Отраслевые исследования

83. На момент составления настоящего доклада Конаком подготовила обзор конкурентоспособности мясной отрасли по всей цепочке создания стоимости и, в частности, экспорта за последние пять лет. Данный обзор был проведен в апреле 2020 года по просьбе двух сенаторов, членов Национального конгресса. Его целью было изучение результатов других исследований динамики рынка в мясной отрасли страны и проведенных в данном секторе мероприятий, оценка конкурентоспособности и анализ нормативных барьеров, ограничивающих конкурентоспособность, а также нормативно-правовых инструментов, способствующих развитию конкурентоспособности на национальном уровне.

IV. Пропаганда конкуренции

84. Конаком осуществляет различные мероприятия, направленные на пропаганду конкуренции. В последние годы регулирующий орган активно работал в этой области, опубликовав в общей сложности в период 2020–2022 годов 28 не имеющих

¹⁴ <https://www.conacom.gov.py/ambitos-de-actuacion/concentraciones/listado-de-operaciones-de-concentracion>.

обязательной юридической силы заключений по законопроектам и подзаконным актам, правилам и условиям проведения торгов на государственные закупки.

85. Говоря о пропаганде свободной конкуренции, также следует отметить рамочные и отдельные соглашения, подписанные Конаком с рядом государственных органов в целях улучшения координации и межведомственного сотрудничества, включая подготовку сотрудников данных органов по вопросам свободной конкуренции¹⁵.

86. Она также провела несколько презентаций своей деятельности для профсоюзов, университетов и широкой общественности, а также представила свою деятельность в интервью СМИ.

VI. Отношения с отраслевыми регулирующими органами и другими государственными ведомствами

87. В начале 2000-х годов в ряде ключевых отраслей экономики Парагвая была проведена либерализация, в результате чего были созданы органы, регулирующие деятельность частных поставщиков услуг в этих секторах.

88. **Телекоммуникации.** Телекоммуникационные услуги в Парагвае регулируются Законом № 642 1995 года. Органом, обеспечивающим исполнение этого закона, является Национальная комиссия по телекоммуникациям (Конатель), которая отвечает за регулирование национальных телекоммуникаций.

89. Конатель выдает лицензии на предоставление услуг мобильной телефонии, телевидения, интернет-провайдеров и радиовещания. Эти лицензии выдаются на пять лет с возможностью продления.

90. Что касается взаимоотношений между антимонопольным органом и отраслевым регулятором, то в ноябре 2017 года Конаком и Конатель подписали рамочное соглашение о межведомственном сотрудничестве, целью которого является определение общих принципов такого сотрудничества.

91. **Энергетика.** В 1964 году был принят Закон № 966, в соответствии с которым было создано Национальное агентство по электроэнергетике (НАЭ) как автономное учреждение. В соответствии с положениями статьи 5 цель данного ведомства состоит в полном удовлетворении потребностей страны в электроэнергии и в регулировании производства, передачи, распределения и продажи электроэнергии.

92. Секторы передачи и производства энергии были частично либерализованы и регулируются вышеупомянутым законом. Сектор распределения электроэнергии, за редким исключением, не был либерализован, и услуги по энергоснабжению по-прежнему предоставляются НАЭ.

93. Конаком и НАЭ не подписывали никаких соглашений о сотрудничестве и/или координации действий.

94. **Топливо.** Переработка, импорт, распределение и продажа нефтяного топлива регулируются Указом № 10.911/20. В свою очередь Указ № 10.183 от 2000 года разрешил свободную продажу всех видов нефти компании «Петролеос Парагвайос» («Петропар») и компаниям — дистрибьюторам топлива, уполномоченным министерством промышленности и торговли.

95. Нормативные акты разрешают компании «Петропар» участвовать во всех секторах отрасли, вести разведку, оценку и разработку месторождений углеводородов; заниматься импортом, экспортом и перевалкой углеводородов, их производных и

¹⁵ На дату составления настоящего доклада Конаком заключено 28 соглашений такого рода, из которых следует отметить, в частности, соглашения, заключенные с Центральным банком, Национальным управлением интеллектуальной собственности, Секретариатом по защите потребителей, Национальной комиссией электросвязи, Национальной комиссией по ценным бумагам и Национальным институтом статистики.

сопутствующих продуктов; транспортировкой, хранением, переработкой и сбытом углеводородов; а также их реализацией на национальном и международном рынке.

96. Хотя «Петропар» является государственным предприятием, оно не выступает в качестве регулирующего органа, эту функцию выполняет министерство промышленности и торговли посредством главного управления по топливу канцелярии заместителя министра торговли и услуг.

97. **Общественный транспорт.** Органом, регулирующим национальные и международные пассажирские и грузовые перевозки, является Национальное транспортное агентство (Динатрам), созданное в 2000 году на основании Закона № 1590/2000. В соответствии с положениями статьи 37 данного закона концессии на услуги предоставляются на основе публичного конкурса и на ограниченный период времени.

98. Данный сектор нуждается в реформе, поэтому Конаком рекомендуется провести соответствующее исследование, чтобы оценить существующий на этом рынке уровень конкуренции.

99. **Водоснабжение и санитария.** Санитарные услуги в Парагвае регулируются Законом № 1614, который устанавливает нормативно-тарифную базу для государственной службы питьевого водоснабжения и канализации. В соответствии со статьей 8 был создан отраслевой регулирующей орган санитарных услуг (Эрссан), одной из основных функций которого является регулирование тарифного режима, установленного в данном законе. Регулируя деятельность поставщиков санитарных услуг, закон предусматривает, что они могут работать на условиях концессии или на основании разрешения.

100. Основным поставщиком санитарных услуг является Национальная компания водоснабжения и канализации (Эссап), которая была создана на основании Закона № 1615 от 31 октября 2000 года «О реорганизации и преобразовании децентрализованных государственных учреждений и реформе и модернизации центральных органов управления».

101. **Защита прав потребителей.** В Закон № 1334/98 «О защите прав потребителей и пользователей» были внесены поправки посредством Закона № 6366 от 2019 года. Их цель состоит в закреплении основных прав потребителей, таких как свобода выбора и наличие ясной и прозрачной информации о товарах и услугах, предлагаемых на рынке. Органом, отвечающим за применение закона и обеспечение его соблюдения, является Секретариат по защите прав потребителей (Седеко), созданный на основании Закона № 4974 от 2013 года.

102. Конаком и Седеко подписали рамочное соглашение об институциональном сотрудничестве, в котором предусматриваются его различные возможные формы. Несмотря на тесную взаимосвязь между политикой в сфере конкуренции и защитой прав потребителей, Конаком не получала никаких жалоб от Седеко.

103. **Государственные закупки.** Антимонопольное законодательство придает особое значение вопросу государственных закупок. С одной стороны, статья 6 Регламента описывает сущность сговора на торгах и какие его признаки и исходные факты должны приниматься во внимание для расследования такого рода деятельности.

104. 24 июля 2020 года между двумя учреждениями было подписано Рамочное соглашение о сотрудничестве, в котором согласован ряд условий взаимодействия, в частности обмен информацией и данными.

105. Что касается обучения и консультирования по вопросам конкуренции, то в сентябре 2022 года Конаком выпустила Рекомендации по предотвращению сговора в сфере государственных закупок.

VII. Международные обязательства

106. Основные международные обязательства, принятые Парагваем, реализуются в объединении МЕРКОСУР¹⁶. В области конкуренции стоит упомянуть Протокол МЕРКОСУР о защите конкуренции¹⁷, подписанный 16 и 17 декабря 1996 года и утвержденный Законом № 1143 от 15 октября 1997 года.

107. По информации Конаком, Комитет по защите конкуренции осуществляет свою деятельность, проводя нерегулярные заседания, при этом информация о применении санкций к экономическим агентам отсутствует.

108. Стоит отметить, что, являясь членом МЕРКОСУР, Парагвай получает выгоды от соглашений о свободной торговле, заключенных этим экономическим блоком с другими странами. Однако только отдельное соглашение с Чили содержит главу о политике в сфере конкуренции¹⁸.

109. Кроме того, Конаком участвовала в пяти последних заседаниях Межправительственной группы экспертов ЮНКТАД¹⁹. С 2017 года она также регулярно участвует в Латиноамериканском форуме по конкуренции, проводимом Организацией экономического сотрудничества и развития (ОЭСР) и Межамериканским банком развития (МБР), а также в Ибероамериканском форуме по конкуренции, ежегодно организуемом Испанией и Португалией.

VIII. Выводы и рекомендации

110. В Республике Парагвай уже 10 лет, начиная с 21 июня 2013 года, действует закон о конкуренции, определяющий и регулирующий ключевые аспекты эффективной реализации политики в сфере конкуренции. С институциональной точки зрения было принято решение создать единый регулирующий орган Конаком, состоящий из Правления и Следственного управления.

111. Из-за ограниченности своих ресурсов Конаком рассмотрела в рамках применения антимонопольных правил лишь небольшое количество дел об ограничительной деловой практике и злоупотреблениях доминирующим положением, и во всех случаях она не поддержала обвинения, выдвинутые Следственным управлением. С другой стороны, система санкций не является сдерживающим фактором, поскольку она предусматривает штрафы в размере до 150 процентов от прибыли или 20 процентов от объема продаж продукции, являющейся предметом неправомерных действий, что дает возможность ограничиться небольшими штрафами. Кроме того, в этой системе санкций не предусмотрена программа освобождения от ответственности или ее смягчения, что, несомненно, является серьезным недостатком в борьбе с жесткими картелями.

112. В связи с ограниченностью имеющихся ресурсов контроль за действиями, приводящими к экономической концентрации, является практически единственной служебной функцией Следственного управления, поскольку оно в основном сосредоточено в своей деятельности на оценке данного вида действий.

113. В области защиты конкуренции Конаком опубликовала различные не имеющие обязательной юридической силы заключения по законопроектам и подзаконным актам, правилам и условиям проведения торгов и другим вопросам. Кроме того, она

¹⁶ МЕРКОСУР представляет собой механизм экономической и торговой интеграции, учредителями которого в 1991 году стали Аргентина, Бразилия, Парагвай и Уругвай. Впоследствии к нему присоединилась Боливарианская Республика Венесуэла, чьи права и обязательства на настоящий момент приостановлены, в то время как Многонациональное Государство Боливия находится в процессе присоединения. Также в нем участвуют в качестве ассоциированных членов Гайана, Колумбия, Перу, Суринам, Чили и Эквадор.

¹⁷ Утверждено в Парагвае Законом № 3026.

¹⁸ <https://www.bizlatinhub.com/es/tratado-libre-comercio-chile/>.

¹⁹ <https://unctad.org/topic/competition-and-consumer-protection/intergovernmental-group-of-experts-on-competition-law-and-policy>.

подписала ряд рамочных соглашений с государственными органами в целях совершенствования межведомственной координации и подготовки сотрудников этих органов по вопросам свободной конкуренции.

114. На международном уровне Конаком подписала ряд соглашений о техническом сотрудничестве с другими антимонопольными органами и участвовала в наиболее важных форумах по вопросам конкуренции, в частности в форумах, проводимых Организацией по торговле и экономическому развитию (ОЭСР), Международной сетью конкуренции (МСК) и Конференцией Организации Объединенных Наций по торговле и развитию (ЮНКТАД).

115. Несмотря на то что принятие закона позволило заложить основу для дальнейшей разработки политики в сфере конкуренции и запрета антиконкурентной деятельности, необходим пересмотр всей системы по защите конкуренции, который охватывал бы основные законодательные положения, институциональные механизмы и порядок выделения бюджетных ассигнований, а также функционирование всей системы, включая Конаком.

A. Рекомендации для законодательной и исполнительной власти

1. Поправки по существу

116. В отношении картелей рекомендуется установить правило *per se* для жестких картелей. В связи с этим в статью 2.3 Закона следует внести изменения, освобождающие регулирующий орган от обязанности оценивать возможные выгоды в плане повышения эффективности или последствия таких действий.

117. Рекомендуется внести изменения в статью 8 Закона, чтобы исключить намеренные параллельные действия в рамках запрещенных соглашений.

118. В пункт а) статьи 9 Закона следует внести изменения, с тем чтобы приведенный перечень злоупотреблений рассматривался в качестве примерного списка. Также целесообразно включить в пункт б) статьи 9 Закона ссылку на искусственные и структурные барьеры при определении доминирующего положения.

119. Рекомендуется, чтобы система защиты конкуренции предусматривала программу смягчения ответственности или полного или частичного освобождения от нее для компаний, готовых сотрудничать с органами власти в расследовании деятельности жестких картелей.

2. Изменения, касающиеся институциональной структуры

120. В целях обеспечения надлежащей независимости Следственного управления и Правления Конаком рекомендуется исключить необходимость предварительного одобрения начала расследований со стороны Правления.

121. При определении профессионального профиля каждого из членов Правления рекомендуется не ограничивать свободу действий Квалификационного совета в процессе отбора.

122. Сроки, предусмотренные Законом для проведения расследования, явно недостаточны и их необходимо увеличить, с тем чтобы гарантировать наиболее эффективное осуществление процедур расследования.

123. Следует рассмотреть вопрос об увеличении бюджета Конаком, с тем чтобы она могла нанимать большее число специалистов, особенно в Следственное управление.

3. Изменения в работе системы

124. В секторе электроэнергетики рекомендуется создание государственного органа с исключительными полномочиями по регулированию.

125. Для расчета штрафов следует учитывать общий объем продаж предприятий-нарушителей, а не только объем продаж продукции, являющейся предметом неправомерных действий.

126. Предлагается распространить на случаи сговора запрет на заключение контрактов с государственными органами и предприятиями, а также на получение концессий на срок от трех до пяти лет.

127. В целях содействия применению антимонопольного законодательства в частном праве рекомендуется увеличить сроки исковой давности.

128. Наконец, целесообразно, чтобы подзаконные акты государственных органов, которые могут препятствовать эффективной конкуренции, могли быть оспорены Конаком в Счетной палате.

В. Рекомендации по организации деятельности Национальной комиссии по конкуренции

129. Регулирующему органу следует выпустить руководство с изложением своей методологии анализа действий, приводящих к экономической концентрации.

130. Необходимо уточнить, приостанавливаются ли действия, приводящие к экономической концентрации, с момента подачи уведомления о сделке и до момента принятия решения по такому уведомлению.

131. В отношении отраслевых исследований рекомендуется четко определить, какие полномочия может использовать Конаком для сбора необходимой для их подготовки информации.

132. Желательно в будущем отдавать приоритет расследованиям запрещенных действий на соответствующих рынках, которые до настоящего времени были недостаточными.

133. Конаком проводит различные информационно-пропагандистские мероприятия, однако рекомендуется активизировать усилия по продвижению культуры конкуренции с целью формирования знаний по этой теме среди населения и, прежде всего, деловых кругов.

134. Конаком рекомендуется усилить координацию с отраслевыми регулирующими органами путем заключения соглашений о сотрудничестве.

135. Настоятельно рекомендуется провести отраслевое исследование в секторе общественного транспорта в целях оценки уровня конкуренции.

136. Следует углублять сотрудничество с органом по защите прав потребителей (Седеко) и с национальным управлением государственных закупок с учетом явного пересечения сфер компетенции каждого из этих ведомств.

137. В отношении судебной системы рекомендуется создать механизмы сотрудничества в целях совершенствования подготовки судей в этой области, в частности членов Счетной палаты.
