

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

**ДОБРОВОЛЬНЫЙ ЭКСПЕРТНЫЙ ОБЗОР
ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА И ПОЛИТИКИ
В ОБЛАСТИ КОНКУРЕНЦИИ:
МОНГОЛИЯ**

Резюме

Доклад секретариата ЮНКТАД



ОРГАНИЗАЦИЯ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ
Нью-Йорк и Женева, 2012 год

ПРИМЕЧАНИЕ

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

Мнения, высказанные в настоящем докладе, – это мнения его автора, которые могут не совпадать с мнениями Секретариата Организации Объединенных Наций. Употребляемые в докладе обозначения и подача материала не означают выражения Секретариатом Организации Объединенных Наций какого бы то ни было мнения относительно правового статуса той или иной страны, территории, города или района или их властей или относительно делимитации их границ, их экономической системы или уровня их развития.

UNCTAD/DITC/CLP/2012/2
(OVERVIEW)

ВЫРАЖЕНИЕ ПРИЗНАТЕЛЬНОСТИ

Добровольные экспертные обзоры законодательства и политики в области конкуренции проводятся ЮНКТАД на ежегодных совещаниях Межправительственной группы экспертов по законодательству и политике в области конкуренции или на проводимых раз в пять лет конференциях Организации Объединенных Наций по рассмотрению Комплекса принципов и правил конкуренции Организации Объединенных Наций. Подготовительной работой по вопросам существа занимается Сектор ЮНКТАД по вопросам политики в области конкуренции и защиты прав потребителей (СПКП) под руководством начальника СПКП Хассана Какайи.

Настоящий доклад был подготовлен для ЮНКТАД Владимиром Качалиным, государственным советником Российской Федерации, помощником/советником главы Государственной антимонопольной службы России. За тематическую поддержку и рецензирование доклада отвечала Эбру Гёкче. Ценные замечания представил Пабло Гарсия. ЮНКТАД хотела бы выразить признательность за то содействие, которое оказали ей в процессе подготовки доклада Мандах Дашдорж, бывший председатель Агентства по добросовестной конкуренции и защите прав потребителей (АДКЗП) Монголии, Гантуя Буддорж, исполняющий обязанности руководителя департамента международного сотрудничества АДКЗП, их коллеги, а также Баяртсетсег Гегмиддаш, эксперт по вопросам конкуренции из Монголии.

СОДЕРЖАНИЕ

	<u>Стр.</u>
ПРЕДИСЛОВИЕ	1
I. ОСНОВЫ И ИСТОРИЯ ПОЛИТИКИ РЕГУЛИРОВАНИЯ КОНКУРЕНЦИИ В МОНГОЛИИ	1
A. Введение: монгольская система регулирования конкуренции в контексте .	1
B. Политический, исторический и экономический контекст	2
II. НОРМАТИВНО-ПРАВОВАЯ ОСНОВА: ЗАКОН О КОНКУРЕНЦИИ	4
A. Антиконтурентные соглашения	4
B. Определение соответствующего рынка	5
C. Злоупотребление доминирующим положением	5
D. Слияния и поглощения	6
E. Процессуальные вопросы.....	7
F. Санкции.....	8
G. Государственная помощь	8
III. ИНСТИТУЦИОНАЛЬНЫЕ АСПЕКТЫ: ПРАВОПРИМЕНИТЕЛЬНЫЕ СТРУКТУРЫ И ПРАКТИКА	9
A. Учреждения, отвечающие за политику в области конкуренции	9
B. Институциональная основа и функционирование АДКЗП.....	10

СОДЕРЖАНИЕ (продолжение)

	<u>Стр.</u>
С. Защита прав потребителей	16
D. Конкуренция и государственные закупки .	17
E. Международное сотрудничество	18
IV. РАМКИ ПОЛИТИКИ ПО ВОПРОСАМ КОНКУРЕНЦИИ: ИЗЪЯТИЯ, ОСОБЫЕ РЕЖИМЫ РЕГУЛИРОВАНИЯ И ПОСЛЕДОВАТЕЛЬНОСТЬ ПОЛИТИКИ...	19
А. Общеэкономические изъятия и особый режим	19
В. Отраслевые правила и изъятия	20
С. Последовательность политики	20
V. ИССЛЕДОВАНИЯ РЫНКА И ПОЛИТИКА В ОБЛАСТИ КОНКУРЕНЦИИ	20
VI. ПРОПАГАНДА КОНКУРЕНЦИИ	21
VII. ВЫВОДЫ И ПОЛИТИЧЕСКИЕ РЕКОМЕНДАЦИИ.....	24
А. Выводы	24
В. Рекомендации	26

ПРЕДИСЛОВИЕ

1. В основу настоящего доклада, в котором рассматривается нынешнее монгольское законодательство и политика в области конкуренции, легли результаты изучения многочисленных материалов и ознакомительной поездки в Монголию. Были изучены, в частности, Конституция Монголии, Закон о конкуренции 2010 года и прежнее законодательство в этой области, другие нормативные акты, имеющие отношение к рассматриваемой теме (Закон о защите прав потребителей, Закон о государственных закупках), решения АДКЗП и других государственных учреждений и конъюнктурные исследования. В ходе ознакомительной поездки в Монголию 9-13 января 2012 года состоялись встречи с различными заинтересованными сторонами¹.

I. ОСНОВЫ И ИСТОРИЯ ПОЛИТИКИ РЕГУЛИРОВАНИЯ КОНКУРЕНЦИИ В МОНГОЛИИ

A. Введение: монгольская система регулирования конкуренции в контексте

2. Первый закон о защите конкуренции (Закон Монголии о запрете недобросовестной конкуренции) был принят в Монголии в 1993 году. Он не позволяет правительству ограничивать экономическую конкуренцию, запрещает монополии и другие инструменты, сдерживающие конкуренцию, и устанавливает общие принципы вмешательства государства в работу рынков.

3. Действующий орган по вопросам конкуренции был создан спустя 12 лет после принятия первого монгольского закона о конкуренции. До 2005 года в стране не существовало

¹ Помимо АДКЗП состоялись также встречи с представителями а) городского административного суда; б) государственных учреждений, в том числе Министерства иностранных дел, министерства финансов, Министерства юстиции и внутренних дел, Министерства минеральных ресурсов и топлива, Агентства по борьбе с коррупцией и Комитетом государственного имущества; в) торговой палаты, ассоциаций производителей мяса и газа; г) отраслевых органов регулирования в сфере энергетики, финансов и телекоммуникаций; д) ассоциаций потребителей и других соответствующих неправительственных организаций (НПО).

специализированной государственной структуры, ответственной за защиту конкуренции, и меры по обеспечению соблюдения требований закона о защите конкуренции носили спонтанный характер. В этот период национальная политика в области конкуренции не отличалась последовательностью.

4. Поправки в монгольский Закон о защите конкуренции вносились пять раз. Первая поправка, внесенная в 1995 году, более четко определяла полномочия государственного инспектора по обеспечению соблюдения требований монгольского Закона о защите конкуренции. Вторая поправка, внесенная в 2000 году, уточняла его определения и положения. Третья поправка была внесена в 2002 году в положения, касающиеся сговора на торгах. В соответствии с четвертой поправкой, внесенной в 2005 году, Агентство по борьбе с недобросовестной конкуренцией было преобразовано в Агентство по обеспечению добросовестной конкуренции и защите прав потребителей, которое занялось эффективной правоприменительной деятельностью. Наконец, новый Закон о конкуренции, принятый в июле 2010 года², расширил полномочия Агентства и ужесточил санкции за несоблюдение требований закона.

В. Политический, исторический и экономический контекст

5. Территория Монголии - страны, не имеющей выхода к морю, - составляет 1 566 500 км², а численность населения - примерно 2,7 млн. человек. В 1911 году Монголия провозгласила независимость. После краха коммунизма в 1989 году в Монголии в начале 1990 года произошла демократическая революция, положившая начала переходу экономики на рыночные рельсы.

6. В последние годы в Монголии отмечался стабильный рост потоков прямых иностранных инвестиций в добывающие отрасли. С 2003 года монгольская экономика растет в среднем на 7% в год. В четвертом квартале 2011 года в экономике страны наблюдался бум, и темпы ее роста приближались к 20%.

² Закон Монголии о конкуренции (в новой редакции) 2010 года. Цитируемый в настоящем документе английский текст является неофициальным переводом, предоставленным монгольскими властями.

7. Из-за преобладания в структуре промышленности сырьевых отраслей экономика страны сильно уязвима перед лицом колебаний сырьевых цен на международных рынках. Долгосрочное решение этой проблемы заключается в коренной диверсификации экономической базы страны. Монголия сталкивается с широким кругом социальных проблем, в том числе с коррупцией, углублением пропасти между бедными и богатыми, неразвитостью инфраструктуры и здравоохранения, а также с высокой инфляцией.

8. В основе проводимой монгольским правительством промышленной политики лежат задачи Национального плана индустриализации. Помимо благоприятствующих или нейтральных по отношению к конкуренции политических мер, таких как создание и управление работой фонда поддержки малых и средних предприятий (МСП) и программы местного развития план предусматривает оказание государственной поддержки индустриализационным проектам, некоторые из которых могут создать угрозу конкуренции. В этой связи правительство намерено широко использовать государственно-частные партнерства, программы поддержки частного сектора и концессии. Предоставление концессий и строительных подрядов в рамках этой программы также может иметь антиконкурентные последствия.

9. Правительство намерено направить доходы от разработки и добычи минеральных ресурсов, которыми богата страна, на развитие человеческого потенциала Монголии. В 2008 году монгольский парламент одобрил Национальную стратегию развития, предусматривающую создание фонда развития человеческого потенциала, благодаря которому каждый гражданин Монголии получит свою законную долю природных богатств страны. Из фонда развития человеческого потенциала планируется финансировать наличные выплаты гражданам, пенсии, жилищное строительство, медицинское страхование и пособия на получение образования.

10. В 2011 году в стране насчитывалось 97 естественных монополий, в том числе 65 коммунально-бытовых, занимающих доминирующее положение на рынке. С точки зрения конкуренции важно помнить, что свыше 98% монгольских компаний являются МСП. Это во многом определяет возможности и масштабы

антитрестовских злоупотреблений, объемы затронутой торговли и средства правовой защиты.

II. НОРМАТИВНО-ПРАВОВАЯ ОСНОВА: ЗАКОН О КОНКУРЕНЦИИ

11. В основе законодательства по вопросам конкуренции лежит Конституция Монголии, которая провозглашает "многоукладность экономики, в развитии которой учитываются существующие в мире экономические отношения", и тем самым негласно признает, что конкуренция является составной частью общепризнанных принципов и условий успешного экономического развития. В то же время одним из важнейших условий национального экономического развития в Конституции провозглашается учет "специфических особенностей своей страны". В то же время Конституция устанавливает определенные препятствия для развития конкуренции, ограничивая доступ иностранных граждан к земле и ее недрам, в том числе к полезным ископаемым, сохраняя за иностранными субъектами право доступа на соответствующие рынки, хотя и на менее благоприятных по сравнению с национальными компаниями условиях.

12. Монгольское законодательство по вопросам конкуренции включает в себя ряд законов, важнейшим среди которых является Закон о конкуренции. Он состоит из пяти глав, насчитывающих 28 статей, которые посвящены важнейшим аспектам защиты конкуренции и содержат положения, направленные против картелей и односторонних злоупотреблений доминирующим положением, предусматривающие изучение обзоров слияний, определяющие полномочия органа по вопросам конкуренции и его сотрудников, а также устанавливающие контроль над естественными монополиями и государственными закупками.

A. Антиконтурентные соглашения

13. Статья 11.1 закладывает достаточно прочную правовую основу для борьбы с картелями. Статьи 11.1.1 и 11.1.2 запрещают как таковые все горизонтальные соглашения между конкурентами, направленные в том числе на согласование цен и раздел рынков по территориальному признаку, виду товаров/услуг и клиентам. Статья 11.1.4 запрещает любой сговор на торгах, имеющих отношение к государственным закупкам.

14. В то же время статья 11.2, судя по всему, распространяет понятие "картеля" как на горизонтальные, так и на вертикальные соглашения. Как горизонтальные (картельные), так и вертикальные соглашения рассматриваются на предмет их последствий и запрещаются в тех случаях, когда они "...противоречат интересам общества или создают предпосылки для ограничения конкуренции..."³. Такой подход может осложнить правоприменительную практику, оставляя предполагаемым участникам картеля возможность оправдать свое поведение ссылками на его безвредные последствия. Важно обеспечить максимальную четкость содержащихся в законе понятий и определений.

В. Определение соответствующего рынка

15. Под соответствующим рынком понимается "территория, на которой предлагается и реализуется определенный товар..."⁴. На сегодняшний день это определение представляется приемлемым для целей защиты конкуренции в стране, поскольку в нем акцент делается на территориальных характеристиках рынка.

С. Злоупотребление доминирующим положением

16. В статье 5.2 Закона доминирующее положение хозяйствующего субъекта на рынке определяется по его рыночной доле: "Считается, что хозяйствующий субъект занимает доминирующее положение, когда... на его долю приходится не менее трети объема производства и торговли"⁵. Эта норма презюмирует, что хозяйствующий субъект безусловно доминирует на рынке, когда его доля на нем превышает пороговый уровень, зафиксированный в статье. Помимо этого, в соответствии со статьей 5.3 доминирующее положение на рынке может занимать и субъект с меньшей долей, если он "в состоянии создать

³ Закон о конкуренции 2010 года, статья 11.1.

⁴ Закон о конкуренции 2010 года, статья 4.1.2.

⁵ Закон о конкуренции 2010 года, статья 5.2.

препятствия для проникновения других хозяйствующих субъектов на рынок и вытеснить их с рынка..."⁶.

17. Использование этого определения чревато перегибами в правоприменительной деятельности, поскольку в нем отсутствуют некоторые важные качественные характеристики, например степень, в какой цены могут превышать конкурентный уровень, возможность их поддержания, устойчивость доминирующего положения и возможности выхода на рынок роста.

18. Несмотря на некоторые, довольно ограниченные, изъятия, предусмотренные в статье 7.3.1, которые позволяют оправдать ценовую дискриминацию разницей в транспортных издержках в разных районах, оптовыми скидками и отказом от делового сотрудничества, одностороннее злоупотребление доминирующим положением, как правило, рассматривается как нарушение *per se*. Поскольку Монголия имеет сравнительно небогатую историю применения Закона о конкуренции, такой подход может работать в течение некоторого времени, помогая правоприменительным органам укреплять свои позиции, применять соответствующие санкции и средства правовой защиты и тем самым искоренять самые очевидные и вредные односторонние нарушения. В то же время в более долгосрочной перспективе отношение к нарушениям как к нарушениям *per se* таит в себе опасность чрезмерного ограничения конкуренции, особенно в контексте вертикальных соглашений.

D. Слияния и поглощение

19. Согласно статье 8.1, занимающие доминирующее положение хозяйствующие субъекты должны подавать в АДКЗП заявления в тех случаях, когда они намереваются провести реструктуризацию посредством слияния и/или поглощения, приобретения 20-процентной доли обычных или 15-процентной доли привилегированных акций в компании, конкурирующей на соответствующем товарном рынке, или слиться с родственными хозяйствующими структурами.

⁶ Закон о конкуренции 2010 года, статья 5.3.

20. Статьи 8.1-8.3 наделяют АДКЗП полномочиями рассматривать и разрешать слияния и поглощения. Закон оставляет возможность повлиять на деятельность хозяйствующих субъектов после слияния, но не предусматривает никаких структурных средств защиты. Отсутствие у АДКЗП достаточных полномочий наложить структурные ограничения на осуществляющие слияние стороны, а также разрешить или заблокировать слияние не позволяет Агентству разрешать потенциально благоприятствующие конкуренции слияния при условии принятия структурных мер.

Е. Процедурные вопросы

Процедура расследования обычно включает в себя следующие этапы:

- а) получение жалобы или начало планового расследования или расследования по своей инициативе;
- б) назначение Агентством инспектора для расследования конкретного дела;
- с) определение круга ведения инспектора;
- д) сбор материалов инспектором;
- е) подготовка инспектором решения по делу (запрет противоправных действий и взыскание денежного штрафа);
- ф) представление инспектором отчета Агентству и одобрение сделанных им выводов руководством.

21. В случае повторного противоправного деяния инспектор может наложить на нарушителя более высокий штраф. Штрафы подлежат уплате в течение 10 дней после вынесения Агентством официального решения. В случае неуплаты штрафа принявший решение о его наложении инспектор может обратиться в суд для его взыскания в судебном порядке. В случае несогласия с выводами инспектора хозяйствующий субъект может в течение 30 дней с момента вынесения решения обратиться к АДКЗП с ходатайством о его пересмотре. Такое ходатайство поступает на рассмотрение начальника департамента, в котором работает инспектор. Если начальник поддерживает решение инспектора, хозяйствующий субъект имеет право обратиться к вышестоящему

начальству, и его ходатайство в таком случае будет рассматриваться Советом АДКЗП и его председателем. В том случае, если они отклонят ходатайство и тем самым поддержат позицию инспектора и начальника его департамента, хозяйствующий субъект может обратиться в суд. Агентство обнарудет принимаемые им решения. Отсутствие четко прописанных процедур снижает эффективность применения антитрестовского законодательства в Монголии.

Ф. Санкции

22. Принятый в 2010 году Закон о конкуренции, помимо конфискации незаконно полученной выручки, предусматривает также взимание дополнительного штрафа в размере до 6% от стоимости соответствующих товаров, реализованных за предыдущий год. Повышение размера штрафов позволило существенно усилить роль АДКЗП в борьбе с нарушениями антитрестовского законодательства и сделать потенциальных нарушителей более законопослушными. В то же время следует ожидать и более отчаянного сопротивления со стороны самых упорных правонарушителей, а следовательно, и учащения случаев оспаривания решений Агентства в суде.

23. Взысканные средства поступают в государственную казну, поскольку законодательство конкретно не предусматривает возможность подачи частных исков о возмещении причиненного антитрестовской практикой ущерба, хотя формально монгольские физические и юридические лица могут обращаться с подобными исками в гражданский суд. Для целей расследования картельных сговоров законодательство допускает возможность смягчения ответственности сотрудничающих со следствием правонарушителей.

Г. Государственная помощь

24. Государственная помощь оказывается при необходимости "обеспечения надлежащего уровня спроса и предложения на товарных рынках и стабильного благосостояния потребителей посредством компенсации ущерба, причиненного неожиданными или форс-мажорными обстоятельствами, преодоления экономических кризисов и утверждения основных стратегических товаров, в том числе товаров и материалов таких наименований и

видов, которые предназначаются для стратегических резервов, создаваемых в соответствии с принимаемыми парламентом законами о формировании государственных резервов"⁷. Таким образом, оказание государственной помощи ограничивается мерами, принимаемыми в ответ на различные кризисы, а также формированием государственных резервов конкретных товаров. По сравнению, в частности, с законодательством ЕС такой подход, по всей видимости, ограничивает возможность использования государственной помощи в интересах экономического развития и технического прогресса.

25. Помимо противодействия основным видам упоминавшейся выше антиконкурентной практики, Закон о конкуренции наделяет также АДКЗП правом утверждать повышение цен естественных монополий, контролировать государственную помощь, предоставлять изъятия из законодательства, регулирующего конкуренцию, и решать другие вопросы, о которых идет речь в настоящем резюме.

III. ИНСТИТУЦИОНАЛЬНЫЕ АСПЕКТЫ: ПРАВОПРИМЕНИТЕЛЬНЫЕ СТРУКТУРЫ И ПРАКТИКА

A. Учреждения, отвечающие за политику в области конкуренции

26. АДКЗП является государственным агентством, имеющим самое непосредственное отношение к обеспечению применения законодательства по вопросам конкуренции и проведению в жизнь политики в этой области. Среди исполнительных и судебных органов, оказывающих наряду с НПО существенное влияние на конкуренцию в стране, особую роль играют следующие:

- а) Национальная комиссия по вопросам развития и инноваций;
- б) Национальная нефтегазовая ассоциация;
- в) гражданские суды и столичный административный суд;

⁷ Закон о конкуренции 2010 года, статья 13.3.

- d) Комиссия по регулированию сектора телекоммуникаций;
- e) Министерство продовольствия и сельского хозяйства;
- f) Комиссия по государственному имуществу;
- g) Агентство по поддержке МСП;
- h) Торговая палата;
- i) Ассоциация монгольских потребителей.

В. Институциональная основа и функционирование АДКЗП

1. Институциональная структура АДКЗП

27. Согласно закону, АДКЗП является независимым агентством. Однако на практике оно во многом зависит от правительства. Его глава назначается и смещается решением правительства. АДКЗП непосредственно подчиняется первому заместителю премьер-министра. Зависимость Агентства от правительства серьезно осложняет работу по обеспечению соблюдения законодательства по вопросам конкуренции, в первую очередь в связи с тем, что оно не полностью укомплектовано кадрами.

28. Согласно Закону о конкуренции, АДКЗП представляет собой совет или комиссию, которая руководит работой органа по вопросам конкуренции. В то же время само агентство также получило название АДКЗП. Для того чтобы руководящий орган можно было отличить от агентства по вопросам конкуренции в целом, руководящий орган получил название "Регулятивного совета АДКЗП", а монгольское агентство по вопросам конкуренции, являющееся государственным органом, – "АДКЗП". АДКЗП имеет трехуровневую структуру управления, состоящую из следующих органов:

a) Регулятивного совета – высшего руководящего органа Агентства, отвечающего за принятие решений стратегической и политической важности;

b) Совета директоров, исполнительного органа, отвечающего за планирование и контроль деятельности АДКЗП. Совет директоров не имеет официального статуса. В его состав входят директора департаментов АДКЗП, которые периодически

встречаются для принятия оперативных решений на коллегиальной основе. Затем эти решения выносятся на утверждение председателя АДКЗП;

с) Департаментов, отвечающих за осуществление конкретных функций в рамках АДКЗП.

Регулятивный совет АДКЗП

29. Регулятивный совет состоит из председателя и восьми членов, двое из которых являются штатными сотрудниками, а остальные шесть – нет. Кандидатуру председателя, двух членов из числа штатных сотрудников и трех членов, не являющихся сотрудниками Агентства, предлагает премьер-министр, а остальных трех членов – Национальная торгово-промышленная палата, монгольские профсоюзы и НПО, занимающиеся защитой прав потребителей. Они назначаются на четырехлетний срок, который может быть продлен еще на четыре года. Кандидатуры всех членов утверждаются правительством. Решения принимаются большинством голосов, причем в случае, когда голоса делятся поровну, правом решающего голоса обладает председатель. Для кворума требуется, чтобы на заседаниях Совета присутствовало большинство членов. Решения на заседаниях Совета принимаются в форме резолюций⁸.

30. Регулятивный совет наделен полномочиями принимать решения, которые важны для эффективного обеспечения применения законодательства по вопросам конкуренции и разработки соответствующей политики, в том числе:

а) утверждать политические документы по вопросам конкуренции, представляемые на рассмотрение правительства;

б) представлять правительству замечания и предложения по вопросам законодательства и политики в области конкуренции и защиты прав потребителей;

с) определять приоритетные направления правоприменительной работы Агентства и политики по вопросам конкуренции;

⁸ Статья 16 Закона о конкуренции 2010 года.

d) определять соответствующие рынки и устанавливать случаи злоупотребления доминирующим положением;

e) осуществлять мониторинг хода применения законодательства по вопросам конкуренции и установленных цен;

f) разрешать споры между инспекторами и нарушителями.

31. Проекты документов готовятся сотрудниками АДКЗП и директорами департаментов и выносятся на рассмотрение Регулятивного совета.

32. Члены Регулятивного совета АДКЗП были назначены правительством в конце февраля 2012 года. Для того чтобы Регулятивный совет заработал в полную силу, им требуется дополнительная подготовка по вопросам законодательства и политики в области конкуренции.

Совет директоров АДКЗП

33. Решения на оперативном уровне принимаются Советом директоров, в состав которого входят председатель Агентства, заместитель председателя и директора четырех департаментов. Совет директоров отвечает за планирование расследований и контроль за ними. Кроме того, в Совет директоров может обратиться ответчик, не согласный с решением государственного инспектора и департамента, сотрудником которого он является. Формально Совет директоров следит за подготовкой законодательных предложений АДКЗП, отчетов по итогам изучения рынков и документов по вопросам политики в области конкуренции до их представления Регулятивному совету.

Инспектора и департаменты АДКЗП

34. Конкретными делами занимаются главные, старшие, линейные и региональные инспекторы. Председатель Агентства имеет ранг генерального государственного инспектора и уполномочен назначать и увольнять старших государственных инспекторов и государственных инспекторов. Инспекторы могут как проводить расследования, так и налагать санкции на правонарушителей. Департаменты АДКЗП сформированы по

функциональному принципу. В состав АДКЗП входят следующие департаменты:

- а) Департамент государственного управления;
- б) Департамент по вопросам законодательства, инспекций и регулирования;
- с) Департамент защиты прав потребителей;
- д) Департамент международного сотрудничества;
- е) Департамент рыночных исследований.

2. Ресурсы, объем работы и стимулирование сотрудников Агентства

35. В 2011 году бюджет АДКЗП составил 427 млн. тугриков (примерно 310 000 долл. США), из которых 211 млн. тугриков (примерно 150 000 долл. США) были израсходованы на выплату заработной платы сотрудникам. Размер оплаты труда сотрудников составляет от 150 до 600 долл. в месяц. Штат АДКЗП насчитывает 33 сотрудника, которые все работают в центральном офисе Агентства. В декабре 2011 года 21 инспектору было поручено провести инспекции в 21 провинции Монголии и они приступили к выполнению своей работы. В период с 2005 года по 2010 год объем работы Агентства постоянно возрастал. Сегодня число возбужденных дел превышает численность сотрудников более чем в два раза, а число компаний, в которых проводятся проверки, в семь раз выше общей численности сотрудников Агентства.

36. Объем работы определяется количеством полученных Агентством жалоб на нарушения антитрестовского законодательства, а также годовым планом его работы. В начале каждого года АДКЗП составляет план работы на год, опираясь на прежнюю статистику нарушений, повторных нарушений и предыдущих нарушений. План составляется по секторам. После утверждения он становится годовой программой расследований, проводимых Агентством экс-официо. Тот факт, что вместо того чтобы активно предвосхищать нарушения, Агентство реагирует на их последствия, объясняется нехваткой у него ресурсов для проведения исследований рынка и вызванной этим неспособностью самостоятельно вскрывать новые проблемы с конкуренцией.

37. В 2011 году АДКЗП провело 198 расследований. Большинство из них были связаны с недобросовестной конкуренцией и злоупотреблениями (в основном ценовыми) естественных монополий и картелей. Из всех вынесенных решений 44 были связаны с ограничениями конкуренции, а остальные – со сговором на торгах. Десять сотрудников агентства осуществляют надзор за государственными закупками. В 2011 году их внимание привлекли 107 государственных торгов, 43,7% которых они аннулировали. Значительный объем ресурсов Агентство выделяет на дела, связанные с защитой прав потребителей.

38. Главная трудность, с которой приходится сталкиваться АДКЗП при расследовании дел, особенно картельных сговоров, заключается в получении доказательств. По соображениям конфиденциальности другие государственные учреждения не могут предоставить АДКЗП информацию о других частных компаниях. Сотрудники АДКЗП не имеют достаточного опыта проведения расследований, внезапных проверок и сбора требуемых судом доказательств, а также планирования расследований и их проведения в отводимые законом слишком короткие сроки. Полиция также не может оказать помощь в расследовании случаев картельного сговора в силу отсутствия соответствующих норм регулирования, руководящих принципов и опыта. Тем не менее Агентству удалось накопить некоторый, хотя и ограниченный опыт сотрудничества с полицией в расследовании дел, касающихся защиты прав потребителей. Профессиональные следственные органы не делятся с АДКЗП своими навыками проведения расследований.

39. В основе кадровой политики лежит законодательство, регламентирующее работу гражданской службы. Сотрудники АДКЗП демонстрируют энтузиазм и приверженность своей работе. В то же время их профессиональные усилия должны получать более высокое признание и оценку со стороны других государственных учреждений, а работа Агентства – большую поддержку со стороны правительства. Сотрудникам нужны руководящие ориентиры, которые им может предложить лишь правительство.

40. Хотя сотрудники Агентства перегружены работой, их заработная плата довольно низка, почти в три раза меньше, чем в

некоторых других учреждениях. Сотрудники могут расширять свои знания и совершенствовать свои профессиональные навыки, опираясь на международные источники и передовую практику. Это требует хорошего знания иностранных языков. Отсутствие достаточного профессионализма является главной причиной оспаривания решений АДКЗП в судах. Создание положительного облика АДКЗП в СМИ и более широкое освещение его роли и деятельности должны стать мотивирующим фактором для сотрудников.

41. АДКЗП не имеет собственной системы или внутренней сети, которая обеспечивала преемственность в работе Агентства. Поэтому АДКЗП рекомендуется взять на вооружение последовательную кадровую стратегию, обеспечивающую развитие кадрового потенциала, рациональное использование знаний и обмен опытом.

3. Функции и следственные полномочия АДКЗП

42. Главной задачей АДКЗП является противодействие односторонним и коллективным злоупотреблениям доминирующим положением, а также анализ слияний. Помимо этого, Агентство имеет возможность утверждать в стране принципы конкуренции, пользуясь своими полномочиями влиять на производственную и ценовую политику естественных монополий, не позволяя тем злоупотреблять своим монопольным положением⁹.

43. Правоприменительные полномочия Агентства распространяются на всех хозяйствующих субъектов вне зависимости от формы собственности, в которых оно может проводить инспекции и получать необходимые доказательства. При необходимости АДКЗП может привлекать к своим расследованиям профессиональных следователей и представителей других государственных учреждений¹⁰. В тех случаях, когда решения государственных, местных или административных органов идут, по мнению Агентства, вразрез с требованиями

⁹ Статья 7.1 Закона.

¹⁰ Статья 15.1.10 Закона.

законодательства по вопросам конкуренции, оно имеет право обратиться с представлением об отмене такого решения в вышестоящий государственный орган или в административный суд¹¹. АДКЗП может возбуждать расследования либо на основании официальной жалобы, либо по своей инициативе.

44. АДКЗП имеет официальные полномочия определять соответствующий рынок и устанавливать факт доминирования на нем того или иного хозяйствующего субъекта. До недавнего времени Агентство не могло пользоваться ими, поскольку Регулятивный совет был назначен лишь в феврале 2012 года.

4. АДКЗП и суды

45. В Монголии существует две категории судов, в которые могут обратиться истцы: гражданские суды и столичный административный суд, являющийся единственной в стране судебной инстанцией, уполномоченной рассматривать жалобы на действия АДКЗП. Однако до сегодняшнего дня административные суды не рассматривали дела по существу. Все постановления об отмене принятых Агентством решений суды принимали по процессуальным, а не по материально-правовым основаниям. Основными причинами этого, судя по всему, является отсутствие навыков и прописанных процедур.

С. Защита прав потребителей

46. В Монголии нормативными актами, обеспечивающими защиту прав потребителей, являются Конституция Монголии, Гражданский кодекс, Закон Монголии о защите прав потребителей и другие законодательные акты, в том числе Закон о конкуренции. С точки зрения законодательства и правоприменительной практики монгольские потребители пользуются теми же правами и привилегиями, что и потребители более развитых стран. Кроме того, в Законе о конкуренции внимание уделяется и таким правонарушениям, как вводящая в заблуждение или дискредитирующая реклама.

¹¹ Статья 15.1.7 Закона.

D. Конкуренция и государственные закупки

47. АДКЗП наделено полномочиями обеспечивать соблюдение национального законодательства о государственных закупках, а именно Закона Монголии о закупке товаров, работ и услуг за счет средств государственного и местных бюджетов (далее "Закон о государственных закупках") в совокупности с Законом о конкуренции. Монгольский Закон о конкуренции содержит положения, посвященные сговору на торгах, а законодательство о государственных закупках – общие принципы и процедуры.

48. Закон о государственных закупках рекомендует использовать открытую процедуру торгов¹², которые можно проводить в один или в два этапа в зависимости от сложности государственного заказа¹³. По усмотрению клиентов может быть организован предварительный отбор в тех случаях, когда необходимо удостовериться в надежности потенциальных поставщиков¹⁴. Закон предусматривает возможность использования и других методов отбора, например отбора заявок для торгов с ограниченным кругом участников, сравнительного метода и прямого подряда. В то же время использование подобных методов закупок возможно лишь в ограниченном числе случаев при условии выполнения критериев, перечисленных в третьем разделе закона, которые согласуются с международной передовой практикой.

49. В то же время открытые торги проводятся тогда, когда закупочные цены превышают цены на рынке. В интересах повышения эффективности рекомендуется внести некоторые изменения в Закон о государственных закупках, которые устанавливали бы реалистичный потолок начальной цены на торгах, не ограничивая при этом право участников предлагать менее высокие цены при условии соблюдения требований, предъявляемых к техническим характеристикам приобретаемых товаров или услуг и к участникам торгов. В то же время Закон предусматривает определенные изъятия, позволяющие

¹² Статьи 7.1, 7.2 и 8.2 Закона о государственных закупках.

¹³ Статьи 17 и 18 Закона о государственных закупках.

¹⁴ Статья 13 Закона о государственных закупках.

государственным клиентам производить закупки у поставщиков напрямую, не прибегая к торгам, если объявленная стоимость товаров или услуг ниже установленной государством максимальной цены¹⁵.

50. Еще одной позитивной особенностью Закона о государственных закупках является то, что он стимулирует клиентов приобретать товары и услуги небольшими партиями, позволяя поставщикам подавать заявки на одну или несколько партий¹⁶. Это облегчает участие на торгах МСП. Статьи 9 и 10 Закона поощряют к участию в государственных торгах главным образом отечественных поставщиков, хотя свои заявки могут подавать и зарубежные хозяйствующие субъекты.

51. Закон о государственных закупках не предусматривает возможность объявлять и подавать заявки в электронном виде или проводить электронные торги при размещении государственных заказов. В то же время он не исключает такой возможности¹⁷. Предлагается внести поправки в закон, с тем чтобы стимулировать более широкое использование электронных торгов и государственных закупок через электронные торговые площадки.

Е. Международное сотрудничество

52. АДКЗП открыто для международного сотрудничества в вопросах применения антитрестовского законодательства, в том числе для "сотрудничества и обмена информацией с иностранными и международными организациями"¹⁸. В то же время Монголия пока не является участницей ни одного соглашения о сотрудничестве. В отсутствие таких соглашений, как соглашения об оказании взаимной юридической помощи, АДКЗП не может ни просить зарубежные органы собрать доказательства существования антиконкурентных соглашений или иных видов практики, оказывающих влияние на конкуренцию в Монголии, ни получать

¹⁵ Статьи 7.3, 9.3 и 8.1.2 Закона о государственных закупках.

¹⁶ Статьи 8.6–8.9 Закона о государственных закупках.

¹⁷ Статьи 9.3, 21 и 23 Закона о государственных закупках.

¹⁸ Статья 15.1.14 Закона о конкуренции.

конфиденциальную информацию от органов, занимающихся проблемами конкуренции, которые юридически обязаны обеспечивать ее конфиденциальность. Тем не менее АДКЗП все же может получать выгоды от сотрудничества. В этой связи Агентству рекомендуется изыскивать возможности для обмена с зарубежными органами неконфиденциальной информацией, в том числе для обмена опытом и технической помощью. Хорошей основой для этого могут служить меморандумы о договоренности, подписанные с некоторыми органами, занимающимися вопросами конкуренции, в том числе с Федеральной антимонопольной службой России, Турецким агентством по вопросам конкуренции и Швейцарской комиссией по конкуренции, а также прочные связи с Корейской комиссией по добросовестной конкуренции, Японской комиссией по добросовестной конкуренции и с международными организациями, в том числе с ЮНКТАД и с Организацией экономического сотрудничества и развития (ОЭСР).

IV. РАМКИ ПОЛИТИКИ ПО ВОПРОСАМ КОНКУРЕНЦИИ: ИЗЪЯТИЯ, ОСОБЫЕ РЕЖИМЫ РЕГУЛИРОВАНИЯ И ПОСЛЕДОВАТЕЛЬНОСТЬ ПОЛИТИКИ

A. Общеэкономические изъятия и особый режим

53. Действие законодательства по вопросам конкуренции распространяется на всю монгольскую экономику за несколькими исключениями, касающимися:

а) прав интеллектуальной собственности (ПИС) и результатов интеллектуальной деятельности человека, защищаемых авторскими правами;

б) государственных закупок стратегических товаров в интересах обеспечения национальной безопасности и в случаях чрезвычайных положений, стихийных бедствий и кризиса на рынках товаров первой необходимости для населения;

в) повышения цен естественными монополиями с разрешения соответствующего отраслевого регулятора и одобрения АДКЗП.

В. Отраслевые правила и изъятия

54. Хотя АДКЗП и отвечает за обеспечение соблюдения требований законодательства по вопросам конкуренции в масштабах всей экономики, на практике защита принципов конкуренции во многих важных отраслях возложена на отраслевые органы регулирования. У АДКЗП, как правило, имеются полномочия следить за соблюдением принципов конкуренции отраслевыми регуляторами. В то же время по причине отсутствия опыта работы в конкретных отраслях и влияния отраслевых регуляторов на правительство роль АДКЗП в некоторых из них может быть довольно ограниченной.

С. Последовательность политики

55. Промышленная политика монгольского правительства отражена в национальном плане индустриализации. Помимо благоприятствующих или нейтральных по отношению к конкуренции политических мер, таких как создание и управление работой фонда поддержки малых и средних предприятий (МСП) и программы местного развития, план предусматривает оказание государственной поддержки индустриализационным проектам. Эти проекты должны осуществляться на основе концессий, а также некоторых программ регионального развития, в том числе программы освоения южной части пустыни Гоби. В этой связи правительство должно оказывать поддержку лишь нескольким компаниям, что противоречит принципам конкуренции. АДКЗП рекомендуется принять участие в разработке правил лицензирования, критериев предоставления концессий и принципов отбора компаний для оказания им государственной поддержки, с тем чтобы обеспечить максимальное соблюдение принципов конкуренции, добиться повышения благосостояния населения главным образом благодаря конкуренции и создать равные условия доступа к важнейшим механизмам и источникам предложения.

V. ИССЛЕДОВАНИЯ РЫНКА И ПОЛИТИКА В ОБЛАСТИ КОНКУРЕНЦИИ

56. При поддержке Агентства международного развития Соединенных Штатов АДКЗП решило провести два серьезных исследования рынков топлива и мяса, которые очень важны для

национального экономического развития и благосостояния большей части населения страны. С учетом этих критериев выбор тем для исследований представляется вполне оправданным. В 2010 году почти половина нефтепродуктов была потреблена домашними хозяйствами, а 30% - горнодобывающим сектором, являющимся важнейшим двигателем экономического развития и главным источником экспортных поступлений. Остальная часть нефтепродуктов была использована в сфере железнодорожных перевозок (8%), сельского хозяйства (7%), общественного транспорта (4%) и гражданских авиаперевозок (3%)¹⁹.

57. Аналогично этому выбор рынка мяса как объекта для исследования выглядит вполне оправданным с учетом его важности для благосостояния большей части монгольского населения. С точки зрения спроса доля мясных продуктов в структуре питания домашних хозяйств традиционно является очень высокой, а с точки зрения предложения доходы от продажи мяса являются важнейшим источником благосостояния значительной части населения страны.

58. Исследования обоих рынков преследовали многочисленные цели, связанные как с эффективной правоприменительной деятельностью, так и с пропагандой конкуренции и совершенствованием проводимой политики. Для решения поставленных задач требовалось лучше понять, как функционируют соответствующие рынки, что, по мнению АДКЗП, являлось главным результатом этих рыночных исследований.

VI. ПРОПАГАНДА КОНКУРЕНЦИИ

59. Современное монгольское общество состоит из многочисленных социальных групп, которых можно рассматривать как реальных или потенциальных субъектов правоприменительной деятельности и политики по вопросам конкуренции. Направленность пропагандистской работы АДКЗП по вопросам

¹⁹ Агентство по добросовестной конкуренции и защите прав потребителей. Рыночное исследование, посвященное структуре потребления топлива: бензина, дизельного и авиационного топлива. Первый доклад: соответствующие рынки и проблемы для конкуренции, июнь 2011 года, Улан-Батор, Монголия, стр. 8.

конкуренции во многом зависит от характеристик таких субъектов, которые ниже классифицируются по глубине понимания задач политики в области конкуренции и способности поддержать конкретные инициативы в этой области или выступить против них.

Диаграмма

Классификация субъектов правоприменительной деятельности и политики по вопросам конкуренции в Монголии



60. Представленные в разделе А субъекты являются важнейшим объектом пропагандистской работы по вопросам конкуренции. Органам, проводящим в жизнь политику в области конкуренции, следует помнить о двояком отношении к ней бизнеса. Как промежуточные потребители продукции производственного назначения они поддерживают конкуренцию и страдают от ограничительной практики, а получая индивидуальное или коллективное доминирующее положение на рынке, - стремятся ограничить ее.

61. По сравнению с субъектами в разделе А работающие в частном секторе юристы оказывают гораздо меньше влияния на правоприменительную деятельность, а также на разработку законодательства и политики по вопросам конкуренции, чем их коллеги в более передовых с точки зрения антитрестовской практики странах.

62. Раздел С позволяет судить о том, насколько развита культура конкуренции в стране в целом. Потенциальные жертвы антитрестовских нарушений, такие как потребители, малые и средние предприятия и фермеры как правило разобщены, не организованы и не знают о том, что, столкнувшись с антиконкурентной практикой, они могут воспользоваться антитрестовским законодательством или обратиться за правовой защитой к государству. К ним можно добавить также разрозненную и малочисленную группу ученых и преподавателей, занимающихся антитрестовской проблематикой.

63. Раздел D представляет собой эклектическую смесь самых разных субъектов, которые сравнительно хорошо организованы в силу своих профессиональных или организационных связей. Хотя субъекты этой категории и могут оказывать определенное политическое влияние на процесс обсуждения политики по вопросам конкуренции в парламенте или правительстве, они обычно не обладают достаточными знаниями и навыками, для того чтобы предложить последовательную политику по вопросам конкуренции на отраслевом, региональном или национальном уровне. В то же время, пропагандируя конкуренцию и внедряя ее принципы в других сферах государственной политики, они являются потенциальными союзниками АДКЗП. Среди субъектов, перечисленных в разделе D, особое место занимают судьи, что объясняется их участием в процессе обеспечения соблюдения требований законодательства по вопросам конкуренции.

64. Для эффективной пропаганды конкуренции среди всех вышеупомянутых категорий заинтересованных субъектов Агентству следует выработать адекватную стратегию расширения связей с общественностью и назначить сотрудника, отвечающего за ее реализацию. Взаимодействие со СМИ потребует конкретных навыков, а также профессионального понимания политики Агентства, сути антитрестовского анализа и способности

объяснить связь между конкуренцией и благосостоянием потребителей. Сотрудники АДКЗП должны обладать достаточными навыками, для того чтобы в общении с представителями средств массовой информации придерживаться рекомендованных Агентством подходов к взаимодействию со СМИ и раскрытию информации.

VII. ВЫВОДЫ И ПОЛИТИЧЕСКИЕ РЕКОМЕНДАЦИИ

A. Выводы

65. С учетом центральной роли Регулятивного совета АДКЗП в обеспечении применения законодательства и проведении в жизнь политики по вопросам конкуренции крайне важно проводить подготовку сотрудников Агентства и повышать их профессиональную квалификацию. Эта задача должна носить приоритетный характер.

66. Во-вторых, профессиональные навыки сотрудников необходимо совершенствовать и развивать, а институциональный потенциал АДКЗП - укреплять с учетом необходимости расследования более сложных антитрестовских дел.

67. Монгольское законодательство по вопросам конкуренции необходимо совершенствовать в первую очередь посредством разработки руководящих принципов и норм, определяющих порядок его применения. По мере совершенствования навыков расследования антитрестовских дел у сотрудников АДКЗП и других заинтересованных субъектов может потребоваться внесение поправок в антитрестовское законодательство с тем, чтобы создать условия для более широкого применения такого подхода к односторонним нарушениям, в основе которого лежала бы оценка его последствий.

68. Необходимо совершенствовать навыки и расширять возможности АДКЗП в сфере разработки и проведения в жизнь политики развития рынков и стимулирования конкуренции.

69. Необходимо насаждать культуру конкуренции в стране, готовя новых юристов, способных расследовать антитрестовские дела, и создавая необходимую нормативно-правовую основу для рассмотрения коллективных исков, поданных не связанными между собой потерпевшими от антитрестовских нарушений и

присуждения им компенсации за причиненный ущерб. Следует также вести просветительскую работу среди разных категорий заинтересованных субъектов, информируя их о возможностях правовой защиты их интересов в тех случаях, когда им приходится сталкиваться с монопольной практикой.

70. АДКЗП нуждается в более совершенных механизмах определения приоритетов в сфере правоприменения и политики по вопросам конкуренции.

71. Сотрудники АДКЗП и другие субъекты правоприменительной и политической работы по вопросам конкуренции должны обучаться азам антитрестовского законодательства и экономики.

72. Важно улучшать имидж и популяризировать деятельность АДКЗП, проводя эффективную политику связей с общественностью и налаживая связи со СМИ. Необходимо укреплять потенциал Агентства в сфере связей с общественностью.

73. Совершенствование положений, регулирующих оказание государственной помощи, и популяризация принципов оказания такой помощи среди других государственных органов могут сыграть очень важную роль в достижении экономических и социальных целей государства.

74. Правила и процедуры государственных закупок нуждаются в совершенствовании в интересах повышения конкурентоспособности, в том числе благодаря организации электронных торгов.

75. Поскольку АДКЗП во многом дублирует деятельность отраслевых органов регулирования, необходимо четче разделять полномочия и активнее координировать работу, особенно в областях, связанных с государственными закупками, естественными монополиями и доминирующими на рынке компаниями.

76. Эти задачи могут решаться самостоятельно или в рамках Национальной программы развития конкуренции.

В. Рекомендации

Институциональные механизмы

77. Регулятивному совету АДКЗП настоятельно рекомендуется начать работать в полную силу, поскольку в противном случае правоприменительные усилия АДКЗП и его рекомендации по вопросам политики регулирования конкуренции не будут иметь достаточного юридического веса.

78. Необходимо повысить реальную независимость АДКЗП от остальных государственных органов в выборе приоритетов правоприменительной деятельности и подготовке законодательных и политических инициатив по вопросам конкуренции.

79. Подготовке частных юристов, специализирующихся на антитрестовской тематике, способствовало бы, например, создание соответствующих профессиональных ассоциаций. Правовое закрепление возможности подавать частные судебные иски в связи с причиненным ущербом способствовало бы увеличению числа частных юристов, специализирующихся на антитрестовских делах.

80. Необходимо проводить достаточное число учебных курсов по вопросам антитрестовского законодательства и экономики для представителей органов, обеспечивающих соблюдение антитрестовского законодательства.

2. Совершенствование законодательства и политики в области конкуренции

81. Следует улучшить перевод Закона о конкуренции на английский язык, с тем чтобы сделать его более точным и понятным зарубежным инвесторам, другим заинтересованным сторонам, иностранным экспертам и представителям международных организаций.

Оценка доминирования

82. При оценке доминирующего положения рекомендуется помимо предельных уровней рыночной доли рассмотреть целесообразность использования таких качественных критериев, как возможности доступа на рынок/расширения деятельности, состояние рынка и устойчивость господствующего положения, чтобы избежать перегибов в правоприменительной деятельности и

сохранить ограниченные ресурсы АДКЗП, и, наконец, подготовить руководящие принципы определения рынка и оценки доминирующего положения.

Картельные и антиконкурентные соглашения

83. Следует рассмотреть возможность внесения поправок в нынешний Закон о конкуренции с тем, чтобы провести в нем более четкое различие между горизонтальными (картельными) и вертикальными антиконкурентными соглашениями. Рекомендуется подчеркнуть незаконность картельных соглашений как таковых и не использовать в законе такие формулировки, которые можно было бы понять как допускающие оценку картельных сговоров с точки зрения их последствий. Следует указать, что предусмотренная в законе возможность смягчения корпоративной ответственности в обмен на сотрудничество распространяется лишь на антикартельные дела и четче сформулировать, что степень смягчения наказания зависит от информирования Агентства о картельном сговоре, стадии расследования, участия информатора в картельном соглашении и вида представленных им доказательств.

Односторонние злоупотребления доминирующим положением

84. Существует необходимость в уточнении смысла термина "надзор" за доминирующими субъектами, используемого в статье 15.1.6 Закона о конкуренции, а также того, как этот надзор должен осуществляться в соответствии с законом или с руководящими принципами Агентства.

85. По мере повышения профессионализма сотрудников и совершенствования институциональной основы деятельности по обеспечению применения законодательства, регулирующего конкуренцию, рекомендуется постепенно внедрять и шире использовать метод оценки последствий ограничивающих конкуренцию вертикальных соглашений. Уместно было бы рассмотреть все эти факторы в их взаимосвязи в процессе разработки Национальной программы поддержки рыночной конкуренции. Разработка этой программы открывает широкие возможности координации усилий международных организаций-доноров по обучению персонала и укреплению потенциала заинтересованных субъектов, имеющих отношение к расследованию односторонних злоупотреблений в Монголии.

Анализ слияний

86. В Законе о конкуренции следует предусмотреть средства правовой защиты от слияний, в том числе структурного характера, а также разработать руководящие принципы слияний, упоминаемые в законе. Такие руководящие принципы должны содержать инструкции по использованию средств правовой защиты от возможных антиконкурентных последствий слияний. Рекомендуется также обучить сотрудников АДКЗП методике анализа слияний и оставить в Монголии все соответствующие учебные и справочные материалы.

Санкции

87. Следует рассмотреть целесообразность ужесточения наказаний за препятствование проведению инспекций.

88. Следует разработать более действенные правовые процедуры взыскания штрафов и по мере необходимости привлекать к этому процессу финансовые органы.

Возмещение ущерба

89. Следует рассмотреть возможность создания правового механизма, позволяющего потерпевшим взыскивать причиненный им антиконкурентной деятельностью ущерб, а также разработки правовой основы для подачи коллективных исков от имени многочисленных, не связанных и неорганизованных потерпевших от антитрестовских нарушений. Необходимо вести среди предприятий, потребителей и НПО, занимающихся защитой прав потребителей, просветительскую работу, информируя их о возможности взыскания причиненного антитрестовскими нарушениями ущерба.

Процедуры расследований

90. Рекомендуется разработать руководящие принципы применения АДКЗП процедур расследования антитрестовских нарушений.

Контроль за государственной помощью

91. Следует рассмотреть целесообразность доработки положений законодательства по вопросам конкуренции, посвященных

контролю за государственной помощью. На сегодняшний день возможность оказания государственной помощи ограничивается мерами реагирования на различные кризисные ситуации, в том числе накоплением стратегических резервов конкретных товаров. Принимая во внимание осуществление монгольским правительством масштабных программ развития и индустриализации, важно выработать правовые нормы, обеспечивающие прозрачное и конкурентное выделение государственной помощи на цели индустриализации и регионального развития.

Государственные закупки

92. На сегодняшний день открытые торги объявляются в тех случаях, когда закупки осуществляются по ценам выше тех, которые можно найти на свободном рынке. Рекомендуется внести некоторые изменения в Закон о государственных закупках, которые устанавливали бы реалистичный потолок начальной цены на торгах, не ограничивая при этом право участников предлагать менее высокие цены при условии соблюдения требований, предъявляемых к техническим характеристикам приобретаемых товаров или услуг и к участникам торгов.

93. Было бы также желательным улучшить координацию между различными органами и с Агентством по вопросам конкуренции, с тем чтобы удовлетворить их потребности в закупках и обеспечить соблюдение принципов конкуренции.

94. Рекомендуется также предусмотреть юридическую возможность проведения электронных торгов на размещение государственных заказов, а также разработать пилотную версию и провести тестирование Интернет-системы электронных государственных закупок и обучить потенциальных пользователей работе с ней.

3. Правоприменительная деятельность

95. Рекомендуется изучить целесообразность внесения поправок в Закон о конкуренции, с тем чтобы продлить сроки проведения антитрестовских расследований.

4. Отраслевое регулирование

96. Важно улучшать координацию между Агентством по вопросам конкуренции и отраслевыми органами регулирования и юридически разграничивать ответственность Агентства и отраслевых регуляторов в тех секторах, где они существуют (например, в секторе телекоммуникаций, электроэнергетики и воздушных перевозок), внося для этого необходимые поправки в законодательство по вопросам конкуренции и в отраслевые нормы регулирования. Учитывая большой опыт отраслевых регуляторов в технических областях, АДКЗП следует сосредоточить внимание на том, чтобы, выдавая лицензии участникам рынка, отраслевые органы регулирования соблюдали принципы конкуренции, в частности контролируя доступ к рынкам и важнейшим услугам и себестоимость производства, чтобы участники рынка не завышали цены для потребителей. При этом антимонопольный орган не должен напрямую заниматься регулированием цен. АДКЗП рекомендуется также пропагандировать принципы конкуренции и согласовывать с отраслевыми регуляторами конкурентные модели либерализации и приватизации государственных активов.

97. Необходимо четко определить регулируемые и нерегулируемые сектора и внести их в соответствующие списки. Отраслевым промышленным ассоциациям нельзя разрешать координацию ценовой/производственной/рыночной политики поставщиков. Монгольское правительство не должно принимать и даже рассматривать предложения отраслевых ассоциаций по вопросам ценообразования. Правительству следует уделять внимание разработке стратегий развития конкуренции в отдельных отраслях, в том числе созданию инфраструктуры и обеспечению важнейших услуг, необходимых для усиления конкуренции.

5. Конкуренция в конкретных отраслях

Нефтяная промышленность

98. Необходимо исключить возможность совместного установления цен нефтепродуктов их поставщиками (действующими через свои ассоциации) и государством. Правительству рекомендуется сделать выбор между государственным регулированием цен, реализации, технических стандартов и т.д. в нефтяном секторе и максимально полным

применением в нем законодательства по вопросам конкуренции, включая структурное дробление компаний, постоянно нарушающих требования закона. Организация товарной биржи, в том числе электронной торговой площадки и фьючерсной торговли, может способствовать усилению торговой конкуренции в данном секторе. Рекомендуется также изучить возможность разделения оптовой и розничной торговли нефтепродуктами.

99. Огромный вклад в развитие конкуренции в торговле нефтепродуктами внесла бы государственная программа стимулирования национальной нефтепереработки в Монголии.

100. АДКЗП рекомендуется также рассмотреть возможность проведения подробного исследования высокой стоимости авиационного керосина в стране, с тем чтобы впоследствии разработать необходимые меры по обеспечению соблюдения законодательства о конкуренции на рынке авиационного керосина. Помимо этого АДКЗП могла бы приступить к планированию и разработке программы пропаганды конкуренции с тем, чтобы убедить заинтересованные государственные структуры создать на базе национальных нефтяных месторождений национальные нефтеперерабатывающие мощности по производству авиационного керосина для продажи на внутреннем рынке.

Торговля традиционными товарами

101. Для борьбы с паразитированием рыночных посредников рекомендуется создать на базе Интернета электронную товарную биржу для торговли традиционной монгольской сельскохозяйственной и животноводческой продукцией, а также обучить работе на ней потенциальных пользователей.

6. Конкуренция и государственные предприятия

102. АДКЗП рекомендуется совместно с Комиссией по государственному имуществу работать над проектами дальнейшей приватизации и либерализации государственных предприятий. Особое внимание следует обращать на следующее:

а) Не допускать замены государственных монополий частными;

b) в разумной мере разукрупнять государственные компании в интересах конкуренции;

c) обеспечивать равный доступ к важнейшим товарам и услугам;

d) при необходимости делать правильный выбор между применением антитрестовского законодательства и государственным контролем за ценами и производством.

7. Последовательность политики

103. Принимая во внимание масштабные программы развития, осуществляемые монгольским правительством, важно найти правильный баланс между стимулированием промышленного и регионального развития и защитой рыночной конкуренции. АДКЗП рекомендуется принимать участие в разработке правил лицензирования, установлении критериев предоставления концессий и отборе компаний–кандидатов на получение государственной помощи.

8. Международное сотрудничество

104. Следует стремиться к тому, чтобы АДКЗП лучше знала все возможности получения информации у зарубежных органов, занимающихся вопросами конкуренции, и международных организаций, принимающих участие в совместной работе по обеспечению применения законодательства по вопросам конкуренции в Монголии.

105. АДКЗП рекомендуется принимать участие в работе международных форумов, таких как Международная сеть конкуренции, ОЭСР и ЮНКТАД, в рамках которых обсуждаются проблемы конкуренции, и использовать эту возможность для обмена идеями и заимствования опыта других стран в применении законодательства по вопросам конкуренции.

106. Следует стремиться к подписанию международных соглашений о правовой помощи, которые позволят властям зарубежных государств по поручению АДКЗП собирать доказательства об имевших место в Монголии нарушениях. В качестве первого шага следует выработать правовые нормы,

гарантирующие конфиденциальность полученных от зарубежных органов сведений.

9. Пропаганда конкуренции

107. Необходимо стремиться к улучшению имиджа и репутации Агентства по вопросам конкуренции среди разных категорий заинтересованных субъектов, имеющих отношение к процессу применения антитрестовского законодательства и разработке соответствующей политики. Следует выработать принципиальный подход к связям со СМИ и обучать ему сотрудников. Необходимо периодически информировать общественность о последних изменениях в сфере применения законодательства и разработки политики по вопросам конкуренции, а также создать вебсайт Агентства, содержащий сведения о правовой базе, руководящие принципы по конкретным аспектам антитрестовской деятельности, последнюю информацию о рассматриваемых делах и наложенных санкциях, а также дискуссионные документы, посвященные политике в области конкуренции.

10. Укрепление потенциала

108. АДКЗП рекомендуется последовательно улучшать производственный климат, рационально использовать накопленные знания и развивать обмен опытом.

109. Следует создавать условия для более тесной координации деятельности по сбору доказательств между АДКЗП и полицией, особенно что касается картельных соглашений и внезапных проверок.

110. Огромное значение имеет улучшение координации работы Агентства по вопросам конкуренции и других государственных учреждений.