

УДК 338.242.2(575.2)

## СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА О КОНКУРЕНЦИИ В КЫРГЫЗСТАНЕ

*К.С. Ниязалиев*

Рассматриваются проблемы совершенствования законов, регулирующих конкуренцию в Кыргызстане, предлагаются пути их решения.

*Ключевые слова:* законодательство о конкуренции; закон о защите конкуренции в сфере финансовых услуг; Конкурентный кодекс.

## IMPROVEMENT OF COMPETITION LEGISLATION IN KYRGYZSTAN

*K.S. Niyazaliev*

The article considers problems of improving the laws regulating competition in Kyrgyzstan, and the ways of their solution.

*Key words:* competition law; the law on protection of competition in the financial services; Competitive Code.

Временем разработки первичной нормативной базы, образования органов контроля конкуренции и обретения первого опыта в сфере регулирования конкуренции стали 1990-е гг.

Законодательство о конкуренции представляет комплекс правовых актов, направленных на поддержание конкурентной среды, противодействие монополизму и недобросовестной конкуренции. Законодательство о конкуренции действует на всей территории Кыргызстана для большей части рынков товаров и услуг и имеет следующую структуру (рисунок 1):

Развитие антимонопольного законодательства началось с принятия Закона Кыргызской Республики от 15 апреля 1994 года № 1487-ХІІ “Об ограничении монополистической деятельности, развитии и защите конкуренции.

К 2011 г. стало очевидно, что положения этого закона не стали отвечать экономической действительности Кыргызстана. В связи с этим был разработан новый закон “О конкуренции”, который был принят 22 июля 2011 г. Этот закон разработан с целью совершенствования законодательства о конкуренции путем принятия единых норматив-

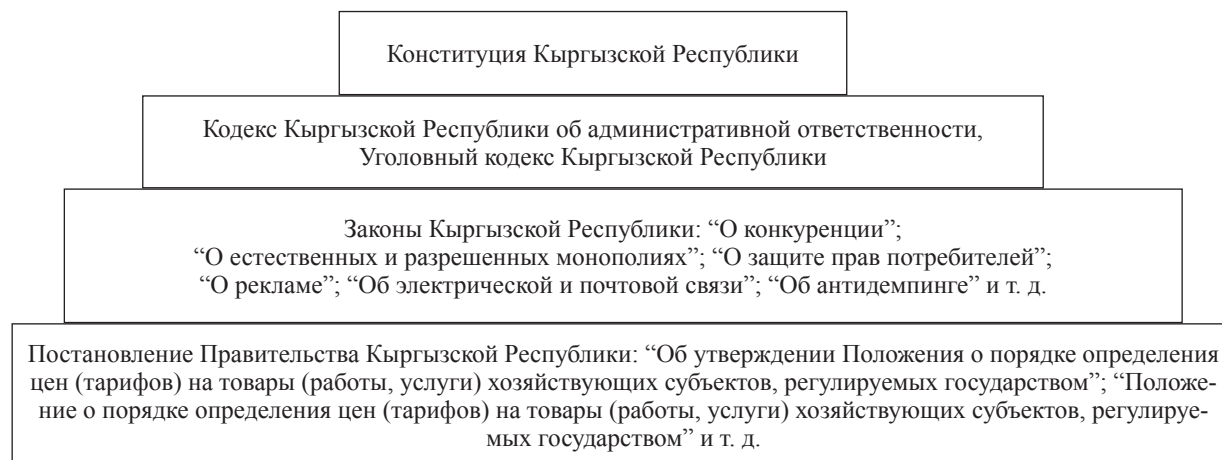


Рисунок 1 – Структура законодательства о конкуренции в Кыргызстане по состоянию на 1 ноября 2012 г.

но-правовых основ для развития и защиты конкуренции на товарных рынках и рынках услуг.

Закон существенно снижает административное давление на бизнес, при этом вводит большое количество новых инструментов, позволяющих более эффективно проводить антимонопольную политику в Кыргызстане. Также закон предусматривает введение антимонопольных требований при проведении закупок, что обеспечит прозрачность и открытость при проведении закупки товаров, работ и услуг.

Однако в новом законе “О конкуренции” не прописана процедура рассмотрения дел о нарушениях антимонопольного законодательства, не определен перечень лиц, участвующих в рассмотрении дел о нарушении антимонопольного законодательства, иных участников процесса, их права и обязанности, а также порядок обжалования в суде актов антимонопольного органа, принятых по результатам рассмотрения дел.

Основной угрозой конкуренции является предоставление льгот и преимуществ отдельным хозяйствующим субъектам органами государственной власти и местного самоуправления. В ст. 9 Закона определен список запрещенных актов и действий (бездействий) государственных органов, направленных на ограничение либо устранение конкуренции, в которую включено также предоставление органами государственной власти и местного самоуправления льгот и преимуществ отдельным хозяйствующим субъектам. При этом законодателем не введены в закон “О конкуренции” определение государственной помощи как произвольного предоставления индивидуальных льгот и преимуществ отдельным хозяйствующим субъектам, а также порядок предоставления такой помощи.

Необходимо гармонизировать кыргызстанское и иностранное законодательства посредством введения в закон “О конкуренции” понятия экстерриториальности действий в отношении соглашений кыргызстанских, иностранных лиц или их организаций. Закон должен регулировать заключенные за пределами Кыргызстана соглашения, достигнутые в отношении активов, акций (долей) кыргызстанских хозяйствующих субъектов, прав в отношении кыргызстанских коммерческих организаций.

В отношении злоупотребления доминирующим положением, соглашениями и согласованными действиями, ограничивающими конкуренцию, целесообразно в законе “О конкуренции” установить перечень допустимости нарушений, т. е. в отношении которых не требуются доказательства их негативного влияния на конкуренцию.

Закон “О естественных и разрешенных монополиях в Кыргызской Республике” № 149, принятый Жогорку Кенешем страны 8 августа 2011 года, регулирует деятельность субъектов естественных и разрешенных монополий, определяет действия, признающиеся недобросовестной конкуренцией, устанавливает механизм предотвращения и устранения недобросовестной конкуренции, а также ответственность за недобросовестные действия [1]. Закон представляет собой отдельный раздел антимонопольного законодательства, так как регулирует отношения на рынках, изначально признаваемые легальной монополией.

Закон “О защите прав потребителей”, принятый Жогорку Кенешем Кыргызской Республики 10 декабря 1997 года № 90, закрепляет правовые, экономические и социальные основы, а также гарантии защиты прав потребителей [2].

Закон “О рекламе” № 155, принятый Жогорку Кенешем Кыргызской Республики 24 декабря 1998 года, регулирует возникающие в процессе производства, размещения и распространения рекламы на рынках товаров, работ, услуг Кыргызской Республики, включая рынки ценных бумаг, рынки банковских, страховых и иных услуг, связанных с использованием денежных средств физическими и юридическими лицами [3] отношения.

Таким образом, законодательство о конкуренции – это совокупность нормативно-правовых актов, целью реализации которых является развитие конкуренции, предупреждение, ограничение и пресечение монополистической деятельности и недобросовестной конкуренции, регулирование деятельности субъектов естественной монополии и защиты прав потребителей.

В нашей республике создание правовой основы антимонопольного регулирования осуществляется на основе изучения нормативно-правовой базы антимонопольного регулирования и большого опыта развитых стран, прежде всего США, ЕС и СНГ. При разработке нормативно-правовых актов учитывается большое число факторов нашей республики: экономических, юридических, политических. Такой подход при разработке нормативно-правовых актов позволяет включить в законы наиболее актуальные и апробированные годами положения, придающие законодательству о конкуренции и антимонопольной политике комплексный характер. Конкурентное право рассматривается в гораздо более широком смысле, чем в странах с развитыми рыночными отношениями и правовыми понятиями хозяйствующих субъектов, в частности монополистов, представителей властных структур. Оно включает кроме традиционных на-

правлений антимонопольной политики (ограничение, пресечение и предупреждение) меры со-зидательного характера (протекционистическая политика, демополизация товарных рынков и развитие конкуренции, поддержка и защита добросовестной конкуренции и предпринимательства, в том числе поддержка малого и среднего бизнеса, защита прав потребителей). Так, например, согласно статье 9 закона “О конкуренции” Правительство Кыргызской Республики в целях защиты прав потребителей и развития конкуренции может вводить государственное регулирование розничных цен на социальные товары на срок не более чем 90 календарных дней. Регулирование розничных цен вводится только при росте цен на 20 и более процентов в течение одного месяца [4].

С развитием системы рыночных отношений увеличивается количество регулирующих правовых актов. В целях устранения противоречий и появления пробелов в законодательстве необходима систематизация всех действующих правовых актов, относящихся к законодательству о конкуренции.

Большое количество нормативных правовых актов, относящихся к конкурентному праву, до сих пор регулируются разными нормативно-правовыми актами. Это и законодательство об антидемпинге, об естественных и разрешенных монополиях и не вошедшие в закон “О конкуренции” уголовно-процессуальные вопросы, регулируемые на уровне Уголовного кодекса и т. д. Таким образом, отсутствие единого нормативно-правового акта порождает коллизии между законодательством о конкуренции и иным законодательством. Все это требует принятия единого системного и гармонизированного с иными законами акта. Вместе с тем, учитывая объем норм, а также сложность отношений, их регулирующих, единственная форма акта, которая позволит добиться поставленных целей, Конкурентный кодекс. Многие наиболее важные отрасли и подотрасли права кодифицированы в единые акты, примером чего могут служить Налоговый, Таможенный, Трудовой и т. п.

Отношения, связанные с монополистической деятельностью и недобросовестной конкуренцией на финансовых рынках и рынках ценных бумаг, выведены за рамки антимонопольного законодательства. Данное положение является необоснованным, так как монополистическая деятельность и недобросовестная конкуренция на финансовых рынках и рынках ценных бумаг являются нарушением правовых норм антимонопольного законодательства. В этой связи указанные отношения должны регулироваться именно антимонопольным законодательством, а не другими нормативно-правовыми актами, чья специфика характерна для других обществен-

ных отношений. Эти законодательства, как правило, не содержат санкций за нарушение антимонопольного законодательства и, по своей сути, не отвечают требованиям антимонопольного законодательства. Так, например, согласно п. 4 ст. 7 закона “О банках и банковской деятельности” № 60, принятого ЖК КР 29 июля 1997 года, “соблюдение антимонопольного законодательства в отношении банков и других регулируемых в соответствии с настоящим законом финансовых учреждений контролируется Банком Кыргызстана” [5]. В этих целях Банк Кыргызстана издает нормативные акты и указания. Банк Кыргызстана издал два нормативно-правовых акта, регулирующих конкуренцию на рынке банковских услуг:

1. Политика и основные принципы антимонопольного регулирования, развития конкуренции и защиты прав потребителей на рынке банковских услуг Кыргызской Республики, оказываемых коммерческими банками и другими финансово-кредитными учреждениями, лицензируемыми и регулируемыми НБ КР.

2. Положение об определении доминирующего положения на рынке банковских услуг.

Целесообразно для упорядочения законодательной части регулирования конкуренции на финансовых рынках и рынках ценных бумаг разработать закон о защите конкуренции в сфере финансовых услуг, в котором необходимо прописать контроль, осуществляемый в случае ограничения конкуренции на рынке финансовых услуг, формы недобросовестной конкуренции и другие положения, прописанные в подзаконных актах НБ КР.

В отрасли связи антимонопольным органом является Государственное агентство связи, регулирующее деятельность в данной отрасли, а в области энергетики до сентября 2012 г. – Государственное агентство по энергетике при Правительстве Кыргызской Республики, позже – Департамент по развитию конкуренции при Министерстве экономического развития. Антимонопольное регулирование фактически разделено по отраслям, что не приемлемо по нижеуказанным причинам.

Анализ антимонопольного законодательства зарубежных стран и практическое правовое применение показывают, что совмещение в одном органе функций регулирования и контроля не может рассматриваться как эффективное регулирование любой отрасли экономики, в том числе и таких отраслей, как связь и энергетика. Подобная ситуация приводит к конфликту интересов и, как следствие, к коррупционным действиям. Функции отраслевых органов государственного регулирования и функции государственного антимонопольного органа преследуют разные цели. Так, например, деятельность

отраслевых органов государственного регулирования, как правило, связана с регулированием деятельности монополий по развитию производства. В этой связи отраслевые антимонопольные органы, имея зависимость как орган, осуществляющий регулирование и контроль, не в состоянии принять взвешенное решение и, испытывая давление, лоббирует интересы отдельного субъекта монополиста, тем самым нарушая нормы антимонопольного законодательства. Из числа прекращенных антимонопольным органом злоупотреблений монопольным положением более половины приходится на субъекты естественных и разрешенных монополий.

К примеру, в 2010 г. всеми сотовыми операторами были введены в виде пошлины за каждый звонок 0,6 сом., что является антимонопольным соглашением (согласованным действием). Государственное агентство связи не отреагировало на данное нарушение прав потребителей, так как преследует цель развития отрасли связи. Кроме того, такая же ситуация сложилась в области энергетики, когда тарифы на электроэнергию были повышены в январе 2010 г. в 2 раза до 1,5 сом. за 1 кВт, что увеличивало издержки отечественных производителей и нарушало антимонопольное законодательство. Независимый специальный государственный антимонопольный орган не связан с другими обязательствами, кроме обязательства развития и защиты конкуренции, пресечения монополистической деятельности и недобросовестной конкуренции, способен создать баланс интересов между производителями и потребителями. В связи с этим целесообразно, чтобы антимонопольное регулирование осуществлялось независимым государственным антимонопольным органом, а не отраслевыми органами государственного управления.

Основное направление совершенствования конкурентного законодательства должно заключаться в разработке и введении в действие нормативной и методической базы, удовлетворяющей современным условиям развития экономики страны и направленной на создание правовой среды для добросовестной конкуренции.

Реализация данного направления будет способствовать созданию условий для эффективного распределения ресурсов в конкурентных отраслях и устойчивого экономического развития, что определено как основная задача государственной антимонопольной политики и будет заключаться в следующем: упрощение процедур антимонопольного контроля, ужесточение санкций за нарушение антимонопольного законодательства, совершенствование нормативно-правовой базы, внесения поправок в Кодекс Кыргызской Республики об административных правонарушениях.

Несовершенство правового регулирования обусловлено, в основном, недоработками материальных и процессуальных норм антимонопольного законодательства, а также судебной практики.

Серьезным недостатком является отсутствие норм по развитию конкуренции, неразвитость и непоследовательность конкурентной политики, отсутствие доктринального документа, задающего эту политику, а также эффективных превентивных механизмов и механизмов по защите интересов пострадавших субъектов.

Другой актуальной задачей является подготовка поправок в ст. 188–192 главы VIII Уголовного кодекса КР [6]. Необходимо продолжить совместную работу с МВД КР по внесению поправок в указанную норму. Поправки должны предусматривать усиление уголовной ответственности за нарушение антимонопольного законодательства.

Анализ развития и совершенствования системы антимонопольного законодательства в Кыргызстане показывает, что антимонопольная политика представляет собой постоянно меняющийся процесс в зависимости от экономических и правовых реалий в Кыргызстане. В саморегулирующихся рыночных процессах развития государство постоянно должно корректировать экономическими методами и юридическими нормами отклонения от добросовестной конкуренции.

#### *Литература*

1. URL:<http://www.antimonopolia.kg/законодательство/законы/Закон Кыргызской Республики “О естественных и разрешенных монополиях в Кыргызской Республике” № 149, принятый Жогорку Кенешем Кыргызской Республики 8 августа 2011 года.>
2. URL:<http://www.antimonopolia.kg/законодательство/законы/Закон “О защите прав потребителей” № 90, принятый Жогорку Кенешем Кыргызской Республики 10 декабря 1997 года.>
3. URL:<http://www.antimonopolia.kg/законодательство/законы/Закон “О рекламе” № 155, принятый Жогорку Кенешем Кыргызской Республики 24 декабря 1998 года.>
4. URL:<http://www.antimonopolia.kg/законодательство/законы/ Закон Кыргызской Республики “О конкуренции” № 116, принятый Жогорку Кенешем Кыргызской Республики 22 июля 2011 года.>
5. URL:<http://www.nbkr.kg/банковское законодательство/ Закон “О банках и банковской деятельности”, принятый Жогорку Кенешем Кыргызской Республики 29 июля 1997 года № 60, п. 4, ст. 7.>
6. URL:<http://www.toktom.kg/Уголовный кодекс Кыргызской Республики/ ст. 188–192 гл. VIII.>