

УДК 338.242:339.13.012.434

## СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ АНТИМОНОПОЛЬНОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ЭКОНОМИКИ

*К.С. Ниязалиев*

Анализируется деятельность антимонопольного органа, изучаются проблемы антимонопольного регулирования и предлагаются пути его совершенствования.

*Ключевые слова:* антимонопольное законодательство; антиконкурентные соглашения; естественные и разрешенные монополии; реестр предприятий.

---

## IMPROVEMENT OF ANTIMONOPOLY REGULATION OF THE ECONOMY

*K.S. Niyazaliev*

The article analyzes the activities of the antimonopoly authority, studies the problems of antimonopoly regulation and suggests ways to improve it.

*Key words:* antimonopoly legislation; anticompetitive agreements; natural and permitted monopolies; register of companies.

Понятие государственного регулирования конкуренции включает в себя антимонопольное регулирование, главным инструментом которого является антимонопольное законодательство, выступая одной из форм непосредственного вмешательства государства в рыночные отношения.

Антимонопольный орган имеет право издавать нормативные документы. Это нормативные подзаконные акты, регламентирующие финансовую и иную деятельность субъектов естественной монополии, порядок проведения расследования по фактам нарушения ценового, антимонопольного законодательства, законодательства по защите прав потребителей и другие. Указанные акты носят межведомственный характер и не должны противоречить законодательству страны. Для них обязательна регистрация в Министерстве юстиции Кыргызской Республики. Ведомственные документы содержат совокупность методов, приемов и способов для антимонопольного регулирования, а некоторые из них уточняют характер для применения норм антимонопольного законодательства.

В Кыргызстане для реализации антимонопольной политики, поддержки рыночных структур и предпринимательства, государственного регулирования тарифов в сфере естественных и разрешенных монополий, пресечения монополизма на

товарных рынках, а также создания условий для здоровой конкуренции было создано Государственное агентство антимонопольного регулирования при Правительстве Кыргызской Республики, имеющее территориальные органы (подразделения).

Ввиду того что в стране доминирующее положение, как правило, занимают монополии, образованные еще в командно-административной системе хозяйствования, а также в силу неразвитости конкурентных отношений такие монополии получают возможность диктовать свои условия на рынках товаров и услуг в своих интересах.

Недостатки антимонопольного регулирования наиболее остро проявляются в сфере ценообразования вследствие несовершенства законодательной базы, и действия антимонопольного органа здесь явно недостаточны. Формально ведется Реестр предприятий, имеющих на рынке определенного товара долю более 35 % [1]. Но должным образом не предусмотрен контроль за установлением монополично высоких цен при падении производства и качества выпускаемых товаров. На практике оказывается затруднительным доказать факт злоупотребления монопольной властью, т. к. отсутствуют ясные научно-обоснованные методики регулирования цен на продукцию как естественных монополий, так и высокомонополизированных отраслей экономики

в целом. В результате завышения цен доминирующими на рынке предприятиями, генерирующими инфляцию издержек и ценовые диспропорции, положение хозяйствующих субъектов обрабатывающих отраслей и в сельском хозяйстве оказывается финансово неустойчивым и тем самым провоцируется еще больший спад производства. Поэтому, на наш взгляд, основным направлением государственной конкурентной политики является совершенствование законодательной базы.

В отраслях с высоким техническим уровнем, где преобладают крупные хозяйствующие субъекты, основное направление антимонопольной политики должно быть сосредоточено на диверсификации производства, повышении качества и конкурентоспособности выпускаемой продукции. Отсутствие сильных высокоинтегрированных компаний в национальной экономике способно затормозить процесс интеграции Кыргызстана в мировое сообщество. Поэтому при рассмотрении антимонопольных дел большое значение должно придаваться аргументам в пользу вертикальных слияний, при условии, что это слияние ведет к росту эффективности хозяйственной деятельности субъектов рынка вследствие проникновения на другие товарные рынки и в целом к повышению конкурентоспособности экономики страны. Для развития конкуренции, на наш взгляд, необходимо создание не менее четырех сильных конкурентов с относительно равными рыночными долями на одном товарном рынке.

Всего в 2011 году, по данным антимонопольного органа Кыргызстана, возбуждено три дела по фактам нарушения статьи 7 закона “О конкуренции” [2]. Небольшое количество дел по данной статье объясняется как сложностью выявления антиконкурентного соглашения (сговора) хозяйствующих субъектов и его доказательства, так и взаимодействием с правоохранительными органами, поскольку зачастую для доказательства наличия негласных антиконкурентных соглашений необходимо проведение оперативно-розыскных мероприятий, не относящихся к компетенции антимонопольного органа. Для повышения эффективности контроля за антиконкурентными соглашениями необходимо установить конструктивное взаимодействие Государственного агентства антимонопольного регулирования при Правительстве КР с Государственной службой по борьбе с экономическими преступлениями при Правительстве КР (финансовая полиция).

В настоящее время Государственное агентство антимонопольного регулирования при Правительстве Кыргызской Республики не уполномочено до-

прашивать лиц, которые могут свидетельствовать в отношении рассматриваемого дела для уточнения обстоятельств либо подтверждения некоторых фактов или обстоятельств при расследовании. Мы считаем, что полномочия по проведению допроса антимонопольному органу необходимы.

В действующем законодательстве не предусмотрена норма, освобождающая участника картельного сговора от ответственности, если хозяйствующий субъект первым добровольно отказался от сговора и представил информацию в антимонопольный орган. Введение практики освобождения от наказаний будет способствовать выявлению картелей.

Антимонопольный орган проводит проверки по соблюдению антимонопольного законодательства только субъектов, включенных в Государственный реестр субъектов естественных и разрешенных монополий. При этом проверяется только обоснованность цен и тарифов. Мы считаем, что проверки в целях расследования картелей должны проводиться внезапно, так как следы согласованных действий (переписка между конкурентами, протокольные решения и др.) могут быть уничтожены. Кроме того, мировая практика свидетельствует о необходимости внезапной проверки.

В Кыргызстане в 2012 году были произведены государственные закупки на 20 млрд сомов [3]. В основном государственные закупки проводились посредством системы электронных торгов, что дает возможность частично исключить коррупцию в министерствах и ведомствах, поскольку государственные органы могут самостоятельно проводить тендер на закупку. С начала 2013 года все государственные закупки перешли на принцип электронных торгов. На специальном сайте размещается вся информация государственных органов, которые хотят закупить товары, и о тех, кто хочет участвовать в закупках. Однако электронные торги не могут являться гарантией прозрачности их проведения. Согласно аналитическому отчету “Некоторые коррупционные схемы в Кыргызской Республике” политической партии “Ар-Намыс”, ущерб от использования коррупционных схем в государственных закупках и тендерах составляет свыше 2–2,5 млрд сомов [4]. Антимонопольный орган контролирует осуществление закупок субъектами естественных и разрешенных монополий согласно статье 6 закона Кыргызской Республики “О естественных и разрешенных монополиях в Кыргызской Республике” [1], при этом он не имеет право на контроль за проведением конкурентных государственных закупок. Считаем, что в целях обеспечения конкурентной среды для всех предпринимателей антимонопольный орган должен на законодательном уровне иметь право на контроль за государственными закупками.

Таблица 1 – Результаты государственного антимонопольного регулирования в Кыргызской Республике за 2006–2011 годы [5]

	2006 г.	2007 г.	2008 г.	2009 г.	2010 г.	2011 г.
Рассмотрено фактов по признакам нарушения антимонопольного законодательства (по заявлению, по инициативе антимонопольного органа), из них:	261	335	267	153	46	91
Устранено в процессе рассмотрения	81	103	77	52	16	–
Из-за отсутствия нарушений данных	13	2	2	3	–	–
Возбуждено дел или рассмотрено на заседании коллегии, по нарушениям в том числе:	167	130	166	43	14	59
Ст. 5 – недопустимость недобросовестной конкуренции	9	13	11	–	–	6
Ст. 6 – недопустимость создания доминирующего положения хозяйствующего субъекта на рынке	124	80	154	35	3	17
Ст. 7 – недействительность соглашений (согласованных действий хозяйствующих субъектов, ограничивающих конкуренцию)	5	4	–	–	3	3
Ст. 8 – неправомерность актов и действий органов власти, направленных на ограничение конкуренции	2	1	–	1	3	2
Ст. 26 – порядок исполнения предписания антимонопольного органа	27	16	1	7	5	31
По результатам рассмотрения направлено предписаний	80	62	27	39	63	54
Исполнено предписаний	65	44	20	31	37	30
Принудительное разделение хозяйствующих субъектов	–	–	–	2	–	–
Предъявлено исков в суд, из них:	7	12	2	2	–	–
Удовлетворено исков	4	8	–	–	–	–
Количество дел, переданных в правоохранительные органы	3	3	1	3	–	–
Рассмотрено ходатайств в соответствии со ст. 15 Закона “Об ограничении монополистической деятельности”, из них:	49	45	46	90	100	112
Даны отрицательные заключения	2	–	–	3	9	16
Принято решений о наложении штрафных и экономических санкций, тыс. сомов	16423,8	11508,6	4779,8	1244,4	72748,7	30102,1

Приведем обзор деятельности Государственного агентства антимонопольного регулирования при Правительстве Кыргызской Республики по созданию конкурентной среды на товарных рынках за последние годы (с 2006 по 2011 год).

В ежегодно формируемые государственные реестры субъектов естественных и разрешенных монополий включаются субъекты-монополисты: предприятия, производящие, передающие и распределяющие электро- и теплоэнергию; предприятия, поставляющие и транспортирующие природный газ; государственное предприятие “Национальная компания “Кыргызтемиржолу””; открытое акционерное общество (ОАО) “Международный аэропорт “Манас””; ГП “Кыргызаэронавигация”; акционерное общество (АО) “Реестма Кыргызстан”, ОАО “Кантский цементно-шиферный ком-

бинат” и др. Работа осуществляется путем регулирования ежегодного согласования цен и тарифов на товары (услуги), производимые (оказываемые) субъектами-монополистами, а некоторым монополистам устанавливаются ограничения по уровню рентабельности. Так, в среднем за год согласовывается около 500 цен и тарифов. Также, в соответствии со статьей 7 закона “О естественных и разрешенных монополиях в Кыргызской Республике”, согласовываются типовые договоры на поставку товаров и правил предоставления услуг. Кроме того, поведение некоторых монополистов принудило применение с 2005 года такого метода регулирования, как определение потребителей, подлежащих обязательному обслуживанию.

Анализ выявленных нарушений антимонопольного законодательства показывает, что нару-

шения статьи 6 закона Кыргызской Республики “Об ограничении монополистической деятельности, развитии и защите конкуренции” (злоупотребление доминирующим положением путем нарушения порядка ценообразования) составляет наибольший удельный вес в общем объеме выявленных нарушений, или от 21,4 % (2010 г.) до 92,8 % (2007 г.) и 28,8 % (2011 г.). Также имеют место нарушения: статьи 26 (неисполнение предписаний) – от 0,6 % (2007 г.) до 52,5 % (2011 г.); ст. 5 (недобросовестная конкуренция) – от 5,4 % (2005 г.) до 10,2 % (2011 г.) и ст. 8 (ограничение конкуренции органами исполнительной власти) – от 0,8 % (2006 г.) до 21,4 % (2010 г.) [5].

Основная доля заявлений по фактам злоупотребления хозяйствующих субъектов приходится на действия энерго- и теплоснабжающих организаций, электросвязи, газоснабжения и транспорта.

Усилия антимонопольного органа в соответствии с возложенными на него обязанностями были направлены на работу по устранению административных барьеров, так как именно барьеры входа на рынок, вызванные действиями органов государственной власти на всех уровнях, явились серьезным препятствием для развития рыночной экономики в целом и ее основной составляющей (конкуренции) в частности.

В настоящее время существуют проблемы, препятствующие дальнейшему совершенствованию антимонопольной политики. Во-первых, это несоответствие действующего законодательства современному уровню развития рыночных отношений. Во-вторых, незначительность санкций за нарушение антимонопольного законодательства. В-третьих, отсутствие возможности у антимонопольного органа проводить внезапные проверки, что не позволяет выявить ценовые сговоры между конкурентами и принять своевременные меры по устранению антимонопольного законодательства.

Обобщая предложения экономистов, результаты самостоятельно проведенного исследования по совершенствованию регулирования конкуренции в Кыргызстане и учитывая неэффективность антимонопольной политики на современном этапе, считаем необходимым осуществление следующих мер по преодолению ограничения конкуренции и формирования государственной конкурентной политики:

1. Совершенствование антимонопольного законодательства и более активное его применение.
- Необходимость принятия поправок и дополнений по вопросу ценообразования и регламентации конкретных форм и механизмов

государственного регулирования цен, установлению ответственности за применение форм недобросовестной ценовой конкуренции, за соблюдение регулируемых цен и законодательно установленных норм ценообразования.

- Расширение практики выявления монопольных цен, для чего необходимо постоянное наблюдение за уровнем цен доминирующих производителей на рынке.
  - Увеличение размеров штрафов за антиконкурентные действия и расширение практики привлечения к уголовной ответственности руководителей хозяйствующих субъектов за нарушение кыргызского антимонопольного законодательства.
  - Пресечение различных видов недобросовестной конкуренции и ужесточение санкций за их применение.
2. Создание равных условий для всех хозяйствующих субъектов.
    - Контроль за дискриминационными действиями органов исполнительной власти в предоставлении необоснованных льгот определенным хозяйствующим субъектам, в том числе на региональных товарных рынках.
    - Распределение государственных заказов на конкурсной основе и контроль тендеров антимонопольным органом.
    - Расширение практики привлечения к ответственности должностных лиц органов государственного управления и возможного увольнения в случае нарушения антимонопольного законодательства.
  3. Регулирование процесса монополизации.
    - Контроль над процессами слияния, поглощения, объединения предприятий, приобретения крупных пакетов акций.
    - Ужесточение контроля над горизонтальной интеграцией, ограничивающей конкуренцию.
    - Проведение постоянных исследований по выявлению влияния интегрированных структур на развитие конкурентной среды.
    - Стимулирование создания малых предприятий в производственной инновационной сфере и снижение барьеров для их входа на товарные рынки.
  4. Регулирование деятельности естественных монополий.
    - Постоянный контроль над уровнем цен (тарифов) на основе издержек производства и пресечение сговора в повышении цен.
  5. Регулирование внешнеэкономической деятельности с целью создания условий для защи-

ты внутреннего рынка от разрушительного воздействия импорта и обеспечения возможности участия кыргызстанских товаропроизводителей в международной конкуренции.

- Введение таможенных пошлин, стимулирующих ввоз инновационных товаров, высокотехнологичного оборудования и препятствующих ввозу товаров низкого качества по демпинговым ценам.

#### *Литература*

1. Закон Кыргызской Республики “О естественных и разрешенных монополиях в Кыргызской Республике” [Электронный ресурс]. URL: <http://www.antimonopolia.kg/index.php/zakonodatelstvo/antimonopolnoe-zakonodatelstvo/zakony>
2. Закон Кыргызской Республики “О конкуренции” [Электронный ресурс]. URL: <http://www.antimonopolia.kg/index.php/zakonodatelstvo/antimonopolnoe-zakonodatelstvo/zakony>
3. Минфин: В Кыргызстане за год провели госзакупки на 20 миллиардов сомов [Электронный ресурс]. URL: [http://http://www.vb.kg/doc/225389\\_minfin\\_v\\_kyrgyzstane\\_za\\_god\\_proveli\\_goszakupki\\_na\\_20\\_milliardov\\_somov.html](http://http://www.vb.kg/doc/225389_minfin_v_kyrgyzstane_za_god_proveli_goszakupki_na_20_milliardov_somov.html)
4. Аналитический отчет [Электронный ресурс]. URL: [http://www.adc.kg/images/stories/files/publications/corrupt\\_schemes\\_anal\\_report\\_14\\_01\\_11.pdf](http://www.adc.kg/images/stories/files/publications/corrupt_schemes_anal_report_14_01_11.pdf)
5. *Мусакожоев А.Ш.* Формирование конкурентной среды / А.Ш. Мусакожоев, А.К. Ногойбаев; Научно-исследовательский институт инновационной экономики при КЭУ. Бишкек, 2010. 52 с.