

АКАДЕМИЯ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ
ПРИ ПРЕЗИДЕНТЕ РЕСПУБЛИКИ КАЗАХСТАН

Институт управления

на правах рукописи

Мурсалов Адилет Айманович

**ПЕРСПЕКТИВЫ РАЗВИТИЯ АНТИМОНОПОЛЬНОГО
ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА В РЕСПУБЛИКЕ КАЗАХСТАН**

Образовательная программа магистратуры
«Государственная политика»
по направлению подготовки «7М041- Бизнес и управление»

Магистерский проект на соискание степени магистра
государственной политики

Научный руководитель _____ Тулембаев А.Н., заместитель
генерального директора ТОО
«Research & development центр
«Казахстан инжиниринг»

Проект допущен к защите: « _____ » _____ 20__ г.

Директор Института управления _____ к.э.н. Турчкенова Р.А.

Нур-Султан, 2021

Содержание магистерского проекта

Содержание.....	2
Нормативные ссылки.....	3
Обозначения и сокращения.....	4
Введение	5
Обзор литературы	7
Методы исследования.....	13
Анализ и результаты исследования.....	15
Заключение.....	36
Список использованных источников.....	37

Нормативные ссылки

Предпринимательский Кодекс Республики Казахстан от 29 октября 2015 года № 375-V.

Кодекс Республики Казахстан «Об административных правонарушениях» от 05 июля 2014 года № 235-V ЗРК.

Уголовный кодекс Республики Казахстан от 03 июля 2014 года № 226-V.

Гражданский кодекс Республики Казахстан (Общая часть) от 27 декабря 1994 года № 268-XIII.

Закон Республики Казахстан от 27 декабря 2018 года № 204-VI ЗРК «О естественных монополиях».

Закон Республики Казахстан от 4 декабря 2015 года № 434-V ЗРК «О государственных закупках».

Закон Республики Казахстан от 25 декабря 2008 года № 112-IV «О конкуренции».

Указ Главы государства Касым-Жомарта Токаева от 31 декабря 2020 года № 484 «Об основных направлениях государственной политики по развитию конкуренции».

Стратегический план развития Республики Казахстан до 2025 года, утвержденный Указом Первого Президента Республики Казахстан – Елбасы Н.Назарбаевым от 15 февраля 2018 года № 636.

Постановление Правительства Республики Казахстана от 24 декабря 2019 года № 968 «Об утверждении Государственной программы поддержки и развития бизнеса «Дорожная карта бизнеса-2025».

Постановление Правительства Республики Казахстан от 25 августа 2018 года № 522 Об утверждении Государственной программы поддержки и развития бизнеса «Дорожная карта бизнеса-2020».

Постановление Правительства Республики Казахстан от 28 декабря 2015 № 1095 «Об утверждении перечня видов деятельности, осуществляемых государственными предприятиями, юридическими лицами, более пятидесяти процентов акций (долей участия в уставном капитале) которых принадлежат государству, и аффилированными с ними лицами».

Постановление Правительства Республики Казахстан от 28 декабря 2000 года № 1922 «Об утверждении Договора о проведении согласованной антимонопольной политики».

Обозначения и сокращения

РК	- Республика Казахстан
АЗРК	- Агентство Республики Казахстан по защите и развитию конкуренции
МНЭ РК	- Министерство национальной экономики Республики Казахстан
КРЕМЗК МНЭ РК	- Комитет по регулированию естественных монополий, защите конкуренции Министерства национальной экономики Республики Казахстан
ПК РК	- Предпринимательский кодекс Республики Казахстан
ОЭСР	- Организация экономического сотрудничества и развития
ФАС РФ	- Федеральная антимонопольная служба Российской Федерации
ОКЭД	- Общий классификатор видов экономической деятельности
ЕС	- Евразийский союз
ВТО	- Всемирная торговая организация
ЕАЭС	- Евразийский экономический союз
ЕАП	- Единое экономическое пространство
ТС	- Таможенный союз

Введение

Актуальность темы. С момента обретения независимости в конце 20 века экономика Республики Казахстан перешла на рыночную форму хозяйствования. В настоящее время, формально переходный период завершен, экономическая система приобрела черты рыночного строя, однако при этом все еще нуждается в дальнейшем совершенствовании.

С целью повышения эффективности нового экономического порядка, руководством страны разработано и направлено на реализацию большинство всех проводимых в стране преобразований. Значительная их часть реализуется с целью создания благоприятных условий для развития конкуренции на товарных рынках.

В Послании Первого Президента Республики Казахстан – Лидера нации Н.А. Назарбаева народу Казахстана «Казахстанский путь-2050: единая цель, единые интересы, единое будущее», Елбасы обозначены «конкретные задачи, стоящие перед нашим государством и обществом на пути вхождения в число 30-ти развитых стран мира». Лидер нации отметил: «При движении в число 30-ти развитых стран мира нам необходима атмосфера честной конкуренции, справедливости, верховенства закона и высокой правовой культуры. Нужны обновленные инструменты взаимодействия государства с неправительственным сектором и бизнесом».

В целом, для решения поставленной задачи в нашем государстве сделано немало: разработано соответствующее для рыночной экономики законодательство, создана система специальных уполномоченных государственных органов, наработана актуальная база научных исследований в данной сфере. Однако в силу относительной новизны законодательства и неординарного характера становления рыночной экономики (резкий переход от плановой экономики к рынку) многие аспекты конкурентных отношений до сих пор не урегулированы и не имеет достаточной правоприменительной практики.

Вместе с тем, многие проблемы, с которыми Казахстан столкнулся при построении успешной системы антимонопольного регулирования, уже эффективно решены в зарубежных странах, накопивших в течение многих десятилетий богатый, при этом и не всегда положительный опыт государственного регулирования конкурентных отношений.

Таким образом, актуальность данного исследования определяется необходимостью совершенствования законодательства в области регулирования конкуренции в Казахстане, с учетом национальных особенностей, соответствующего опыта стран с успешным опытом.

Цель и задачи исследования. Целью исследования является установление путей эффективного совершенствования правовой системы в области защиты конкуренции Республики Казахстан, путем анализа нормативно-правовых актов нашей страны, Российской Федерации, а также международных организаций.

В соответствии с поставленной целью определены следующие задачи исследования:

1. Проанализировать законодательства Республики Казахстан, Российской Федерации, ОЭСР на предмет развития общих тенденций в области защиты конкуренции;

2. Изучить труды теоретиков и практиков с целью определения основных направлений и трендов связанных с регулированием конкуренции и ограничения монополистической деятельности;

3. Внести конкретные предложения по совершенствованию законодательства в области защиты конкуренции в Республике Казахстан

Объектом исследования нормативно-правовые акты в сфере государственно-правового регулирования конкуренции и ограничения монополистической деятельности, а также тенденции и изменения в них.

Предметом исследования выступает нормотворческая деятельность государства и заинтересованных лиц по регулированию конкуренции и ограничению монополистической деятельности.

Методы исследования. В процессе осуществления исследования были применены следующие методы исследования: анализ и синтез, сравнение, обобщение, сравнительно правовые методы исследования, с помощью которых исследование проведено комплексно.

Гипотеза или ожидаемые результаты дальнейшее эффективное совершенствование антимонопольного законодательства - залог успешного развития и функционирования конкуренции на товарных рынках - благоприятные условия для предпринимательства и экономики в целом.

Практическая значимость исследования состоит в возможности использования приведенных в исследовании выводов и предложений для дальнейшего совершенствования действующего антимонопольного законодательства и практики его применения.

Обзор литературы

Антимонопольное законодательство является относительно молодой отраслью права, однако его значение для экономики трудно переоценить. Антимонопольное регулирование и защита конкурентных отношений, являясь задачами антимонопольного права, очень востребованы в современном обществе в условиях рыночной экономики.

Антимонопольное регулирование представляет собой целенаправленную деятельность государственных органов, противодействующую неограниченной монополистической деятельности, нездоровому и недобросовестному соперничеству между субъектами рынка и направленную на создание и поддержание равной и честной конкуренции на товарных рынках.

Антимонопольное регулирование также обеспечивает соблюдение установленных правил «игры» на рынке, защиту прав предпринимателей и потребителей. Данная деятельность реализуется через комплекс нормативно-правовых актов, регламентирующих аспекты экономического поведения «игроков» рынка, а также административные методы воздействия на них со стороны органов государственной власти. Указанный комплекс нормативно-правовых актов является основой антимонопольного законодательства как отрасли права. Сохранение конкурентных начал рынка предупреждает поведение субъектов, которое может приводить к последствиям, негативным для конкуренции.

Несмотря на то, что РК обладает небольшим опытом в развитии и совершенствовании антимонопольного законодательства в силу обретения независимости и перехода к рыночной экономике только в конце 20 столетия, мировая практика существования конкурентного права насчитывает уже несколько столетий. Краткий анализ развития антимонопольного права позволяет выделить основные тенденции его развития в разные периоды времени и определить дальнейшие его перспективы опираясь на опыт наиболее развитых стран мира.

Синяк О.В. в своей статье «Антимонопольное регулирование: исторические этапы развития и подходы к определению роли государства в экономической системе» сообщает, что изначально развитие антимонопольного права было связано с возникновением и формированием прецедентов правовых ограничений монополистического поведения отдельных предприятий на рынках, впервые зарегистрированных в 17 веке в Англии, где был принят закон, упраздняющий некоторые из существующих в то время монополий.

Впоследствии антимонопольные меры под влиянием более мелких компаний появились в «Законе о фабричных и товарных знаках» в Великобритании в 1883 году и в «Законе о недобросовестной конкуренции» в Германии в 1896 году [1]. В то же время, если первый закон регулировал систему отношений относительно правовой защиты интеллектуальной собственности, второй содержал частные запреты на совершение действий, связанных с

разглашением коммерческой тайны, введением в заблуждение, очернением конкурента, а также вносило правило о запрете конкурентных действий, противоречащих «добрым нравам» [2].

В то же время самым известным законодательным актом того периода, принятый в Штатах под влиянием общественного возмущения трестами (монополиями), является «Закон о защите торговли и промышленности от незаконных ограничений и монополий» или Закон Шермана 1890 года, основными целями которого были создание условий в пользу свободы бизнеса и неограниченной конкуренции, а также указывало политическое намерение руководства страны улучшить благосостояние населения, предотвратить несправедливое перераспределение имущественных благ от потребителей к производителям и обеспечить жизнеспособности демократических институтов.

Однако этот закон не был направлен против трестов как таковых, его цель заключалась в защите частной коммерческой деятельности от монополий и создаваемых ими ограничений. В его тексте говорится, что препятствование свободной торговле путем создания трестов и сговор с этими целями является ни чем иным, как преступлением. В то же время он имел дело с прямыми и четкими ограничениями свободной торговли не только внутри страны (между отдельными штатами), но и на международном уровне. Закон Шермана дал правительству широкую свободу действий в борьбе с монополиями. Однако ранние судебные толкования данного Закона вызвали достаточно серьезные сомнения в его эффективности, и стало ясно, что необходимы более точные формулировки его положений. Кроме того, бизнес-сообществу того времени требовались более четкие заявления о том, какие действия законны, а какие нет.

В дальнейшем развитие антимонопольного законодательства характеризуется временем формирования и апробации методов активного вмешательства государства в механизм функционирования рынков. В результате впервые в мире в США сформировалась система антитрестовского законодательства, основу которой заложили Закон Клейтона 1914 года, «Закон о Федеральной торговой комиссии» 1914 года, Закон Робинсона-Патмана 1936 года, а также поправки Уиллера-Ли к «Закону о Федеральной торговой комиссии» от 1938 года и поправки Селлера-Кефопера к Закону Клейтона 1950 года.

Несмотря на то, что Закон Шермана имел перспективное будущее, он также вызвал волну экономических слияний, поскольку компании осознали, что вместо создания треста они могут просто слиться в одну компанию, не нарушая закона, при этом пользуясь всеми преимуществами рыночной власти. Результатом нескольких судебных процессов стало принятие Закона Клейтона в 1914 году, который закрепил следующие существенные изменения в существующем антимонопольном законодательстве США:

1. запрещены практически все формы ценовой дискриминации;
2. ограничение реализации товаров с ограниченным ассортиментом;

3. запрещены слияния компаний путем приобретения акций конкурентов, если такие действия ограничивают конкуренцию на рынке;

4. запрет накапливать должности в советах директоров различных компаниях и организациях.

В целом Закон Клейтона предотвращал и запрещал ограничительную практику реализации товаров, ценовую дискриминацию (если это не продиктовано спецификой правил конкуренции), горизонтальные слияния посредством полного или частичного приобретения уставного капитала конкурента, ведущие к ограничению конкуренции.

Еще одним немаловажным нормативным актом являлся «Закон о Федеральной торговой комиссии» от 1914 года, который был направлен на усиление методов пресечения недобросовестной конкуренции, установление контроля за «коммерческой этикой» предприятий, а также реорганизовал «Бюро корпораций» при Министерстве торговли в независимую «Федеральную торговую комиссию». Закон предоставил Комиссии широкие полномочия и оказал поддержку в пресечении «нечестных методов конкуренции в торговле» [5].

Закон Робинсона-Патмана 1936 года внес поправки в Закон Клейтона, запрещающие ограничительную торговую деятельность в части ценообразования: «ножницы цен», ценовую дискриминацию и т.д. [6]. Согласно данному закону «компенсация затрат на продвижение» стала недоступна для производителей в пользу розничных торговцев в случае, если конкурирующим продавцам на пропорциональной основе не предлагается аналогичная услуга. Также, идея закона заключалась в том, чтобы не дать производителям возможность использовать рекламные компенсации в качестве альтернативы незаконному ценообразованию, когда крупные торговцы получают ценовое преимущество перед мелкими.

Поправка Уиллера-Ли к Закону о «Федеральной торговой комиссии» 1938 года распространила действие законов Федеральной торговой комиссии на предприятия, чьи действия наносят вред не только конкурентам, но и потребителям, широкой общественности. Также поправка послужила инструментом борьбы против ложной или вводящей в заблуждение рекламы и искаженной информации о качестве продукции [7]. Поправка Селлера-Кефопера к Закону Клейтона от 1950 года разъяснила концепцию незаконных слияний, запретила слияния посредством покупки активов и, в отличие от Закона Клейтона, ограничила горизонтальные слияния путем покупки неуставного капитала у компании и вертикальные слияния, ведущих к ограничению конкуренции [8].

В период с 1940-х по 1970-е годы развитие антимонопольного регулирования было связано с принятием правил, ограничивающих монопольное поведение компаний. Так, определенную историческую роль в принятии таких изменений в Японии и Германии сыграло поражение и капитуляция этих стран по результатам Второй мировой войны.

В Германии, например, «Закон об отмене ограничений конкуренции» 1957 года основан на двух главных принципах: запрета монополистической деятельности, ограничивающей конкуренцию, и контроль над регулированием самой монополистической деятельности. Как и в Соединенных Штатах, он запрещает определенные категории соглашений, такие как картели. Однако эти запреты сопровождаются различными исключениями, которые в большинстве случаев нейтрализовывали сам принцип запрета злоупотребления монопольной практикой. Например, если Закон Шермана объявляет заключение соглашения об ограничении торговли абсолютно незаконным, закон Германии отменяет выполнение картельных соглашений либо отдельных положений из данных соглашений. Более того, в отличие от ограничений на горизонтальные антиконкурентные соглашения, вертикальные соглашения, ограничивающие конкуренцию, номинально не были запрещены. Хотя подлежали административному контролю с целью предупреждения антиконкурентной практики [9].

В свою очередь, в 1947 году Япония приняла Закон «О запрещении частных монополий и обеспечении справедливости торговли», разработанный американскими юристами и основанный на принципах американского антitrustового законодательства с учетом специфики японской культуры и экономики. Это был не первый закон, направленный на демонополизацию японской экономики. В послевоенное время был принят ряд нормативно-правовых актов, целью которых была ликвидация «дзайбацу» - крупных холдингов, контролируемых определенных отрасли экономики [10].

Также, примером эффективного международного антимонопольного законодательства является законодательство ЕС. Так, статьями 85 и 86 Римского договора от 1957 года устанавливается важное условие, согласно которому несмотря на отсутствие защитных мер конкуренции в торговле между странами-участницами ЕС, субъекты рынка не станут создавать определенные антиконкурентные барьеры на пути развития равной торговли и оказывать негативное влияние на общем рынке [11].

По мнению И.С. Яновича, статья 81 Римского Договора запрещает заключение соглашений и совместную деятельность, которые могут повлиять на торговлю между государствами-членами и целью которых является создание барьеров, ограничение либо нарушение конкуренции на общих товарных рынках. Таким образом, соглашения, противоречащие статье 81 Римского Договора, автоматически признаются незаконными. В то же время, статья 82 Римского Договора запрещает любое злоупотребление доминирующим положением со стороны любых интересов на общем рынке, которое могло бы отрицательно повлиять на торговлю между другими государствами.

В ЕС основная задача конкурентной политики была определена как «создание режима, обеспечивающего условия, при которых конкуренция на Общем рынке будет носить нормальный характер». Политика конкуренции в ЕС не существует изолированно, а развивается в рамках политики глобальной

интеграции и проникает во все сферы экономической деятельности. ЕС регулирует четыре области антимонопольной политики:

- 1) контроль за картельными соглашениями и злоупотреблением доминирующим либо монопольным положением;
- 2) контроль за экономической концентрацией;
- 3) либерализация секторов экономики, относящихся к сферам естественных монополий;
- 4) регулирование государственной поддержки [12].

Таким образом, из обзора литературы можно выделить две основные модели конкурентного права, которые развивались параллельно в разные периоды времени: американскую и европейскую.

В американской модели антимонопольное законодательство направлено на запрещение монополий (трестов) и содержит ряд законов касательно недобросовестной конкуренции с преобладающими мерами уголовно-правового характера. Тогда как, европейская модель конкурентного законодательства направлена на борьбу со злоупотреблением субъектами рынка монопольным положением, картелями и проявлениями недобросовестной конкуренции. Формы и методы правового обеспечения и защиты конкурентных отношений разнообразны, как и степень государственного вмешательства в экономические отношения.

Современный этап развития антимонопольного законодательства характеризуется изменением политической карты мира, интеграционными процессами на евразийском континенте и дальнейшим развитием международной системы регулирования конкуренции. Глобализация экономических систем, и совершенно новые явления в международном экономическом сотрудничестве, включая цифровизацию, деятельность Всемирной торговой организации (ВТО) и Евразийского экономического союза (ЕАЭС) вызвали необходимость принятия положений о защите конкуренции в духе правил международной торговли.

Говоря о ЕАЭС, необходимо отметить, что данная организация осуществляет деятельность с 2015 года, с момента вступления в силу Договора о Евразийском экономическом союзе от 29 мая 2014 году, который положил начало новому этапу экономической интеграции РФ, РК и Республики Беларусь. Позднее, в этом же году к союзу присоединились Кыргызская Республика и Республика Армения.

Главными целями создания ЕАЭС являются:

- создание условий для стабильного и успешного функционирования экономических систем государств-членов, в первую очередь в интересах повышения уровня жизни населения;
- формирование общего рынка трудовых ресурсов, капитала, товаров и услуг;
- кооперация, модернизация, а также повышение конкурентоспособности экономик государств-членов ЕАЭС в условиях глобальной экономики.

Правила ЕАЭС в сфере конкуренции предусмотрены разделом XVIII Договора о ЕАЭС «Общие принципы и правила конкуренции» и приложением № 19 к Договору - «Протокол об общих принципах и правилах конкуренции».

К числу общих правил конкуренции Договор о ЕАЭС относится:

- запрет на ограничивающие конкуренцию соглашения хозяйствующих субъектов (субъектов рынка);
- запрет на злоупотребление хозяйствующими субъектами доминирующим положением;
- запрет на координацию экономической деятельности;
- запрет на недобросовестную конкуренцию.

В рамках своего национального законодательства государства-члены вольны устанавливать дополнительные требования и ограничения в отношении запретов, предусмотренных ст. 75 и 76 Договора о ЕАЭС.

При этом, основную часть проекта Договора составила договорная нормативно-правовая база ЕАП и ТС, а действующие нормы были оптимизированы, усовершенствованы и приведены в соответствие с правилами ВТО [13].

В последние годы практически все развитые страны усовершенствовали свои законодательство в области о конкуренции. Законы о конкуренции приняты почти в ста странах мира. Центр тяжести концепции антимонопольного регулирования сместился в область поддержки и обеспечения конкуренции, а также противодействия административным и межрегиональным барьерам со стороны органов государственной власти.

Методы исследования

В целях наиболее полного охвата исследуемой темы в рамках данного магистерского проекта использовались несколько широко распространённых методов исследования.

Принимая во внимание, что предметом исследования выступают антимонопольные законодательства двух государств и перспективы их совершенствования, целесообразно использовать методы анализа, синтеза с последующим применением метода обобщения с помощью которого исследование проведено комплексно.

Данное исследование по теме магистерского проекта осуществлялось в несколько этапов.

На первом этапе проведен детальный анализ антимонопольного законодательства РК с целью получения общей картины актуального состояния действующей правовой системы.

Также, в рамках данного этапа проведен анализ государственных программ, отражающих направление государственной политики и актуальные тренды в части совершенствования регулирования конкуренции. Указанный анализ позволяет выявить будущие изменения и их характер в краткосрочной перспективе (не более 5 лет).

На втором этапе проведен аналогичный анализ законодательства в области защиты конкуренции РФ. Составлена краткая характеристика основным нормативно-правовым актам в результате чего представлена общая картина действующей правовой системы страны. Также произведен анализ последних наиболее значимых изменений, с помощью которых имеется возможность определить дальнейшие перспективы совершенствования методов развития конкуренции.

В процессе работы на данном этапе, нами поставлена задача установить факт наличия преемственности от российской нормативно-правовой системы в области защиты конкуренции к казахстанской. В этой связи, путем применения метода синтеза произведен анализ наиболее существенных изменений в законодательства двух стран за последние годы.

На третьем этапе произведен анализ исполнения рекомендаций Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР).

Цели ОЭСР сводятся к проведению скоординированной политики, направленной, прежде всего, на обеспечение высокого и устойчивого экономического роста и, как, следствие, повышение жизненного уровня стран-членов.

Практика ОЭСР содержит ряд стандартов (рекомендаций и иных правовых и организационных инструментов), учет и имплементация которых позволяет усовершенствовать правовое регулирование таким образом, чтобы своевременно пресекать правонарушения и, вместе с тем, не возлагать на хозяйствующие субъекты чрезмерный контроль и ограничения.

По общей логике инструментов ОЭСР антимонопольное регулирование (в том числе специальные мероприятия по развитию конкуренции) рассматривается наравне с макроэкономической, торговой, инвестиционной и другими политиками.

Таким образом, в рамках магистерского проекта исследования темы перспектив антимонопольного законодательства в РК было применено три общеизвестных метода исследования, которые позволили увидеть актуальную картину правовой системы конкурентного права, определить основные тренды в части совершенствования политики регулирования конкуренции, установить источники нововведений и будущие перспективы.

Анализ и результаты исследования

Анализ национального законодательства в области защиты конкуренции

Основным актом в законодательстве РК в области защиты и развития конкуренции является Предпринимательский кодекс РК от 29 октября 2015 года № 375-V ЗРК, в котором содержится 73 нормы в части регулирования конкуренции.

В целом система антимонопольного законодательства состоит из следующих основных нормативно-правовых актов:

Таблица 1. «Основные нормативно-правовые акты в области защиты конкуренции»

Кодексы		№ и дата
1	Предпринимательский Кодекс	№ 375-V от 29.10.2015
2	Гражданский кодекс (Общая часть)	№ 268-XIII от 27.12.1994
3	«Об административных правонарушениях»	№ 235-V от 05.07.2014
4	Уголовный кодекс	№ 226-V от 03.07.2014
Законы РК		
5	«О естественных монополиях»	№ 204-VI от 27.12.2018
Указы Президента Республики Казахстан		
6	О мерах по дальнейшему совершенствованию системы государственного управления Республики Казахстан	№ 407 от 08.10.2020
7	Об основных направлениях государственной политики по развитию конкуренции	№ 484 от 31.12.2020
8	О некоторых вопросах Агентства по защите и развитию конкуренции Республики Казахстан	№ 428 от 05.10.2020
9	О мерах по реализации Послания Главы государства народу Казахстана от 1 сентября 2020 года "Казахстан в новой реальности: время действий"	№ 413 от 14.09.2020
Постановления Правительства РК		
10	«Вопросы Министерства национальной экономики Республики Казахстан»	№ 1011 от 24.09.2014
11	Об утверждении перечня видов деятельности, осуществляемых государственными предприятиями, юридическими лицами, более пятидесяти процентов акций (долей участия в уставном капитале) которых принадлежат государству, и аффилированными с ними лицами	№ 1095 от 28.12.2015
Акты уполномоченного государственного органа. Отдельные вопросы внутренней деятельности антимонопольного органа регулируются приказами Председателя Агентства по защите и развитию конкуренции и Министра национальной экономики, среди которых:		

12	Об утверждении Методики по выявлению монопольно высокой (низкой) цены	Приказ Министра МНЭ РК № 173 от 04.05.2018
13	Об утверждении Методики оценки экономической концентрации на товарных рынках	Приказ Министра МНЭ РК № 416 от 14.12. 2017
14	Об утверждении Методики по проведению анализа и оценки состояния конкурентной среды на товарном рынке	Приказ Министра МНЭ РК № 741 от 30.11.2015
Международные акты, ратифицированные в РК		
15	Соглашение о порядке защиты конфиденциальной информации и ответственности за её разглашение при осуществлении Евразийской экономической комиссией полномочий по контролю за соблюдением единых правил конкуренции	№ 295-V от 18.03.2015
16	Договор о Евразийском Экономическом Союзе (Приложение № 19. Протокол об общих принципах и правилах конкуренции)	№ 240-V от 14.10.2014
17	Договор о проведении согласованной антимонопольной политики	№1922 от 28.12.2000
18	Соглашение между Правительством РК и Правительством Китайской Народной Республики о сотрудничестве в области антимонопольной политики и борьбы с недобросовестной конкуренцией	23.11.1999, Пекин
19	Соглашение между Правительством РК, Правительством Кыргызской Республики и Правительством Республики Узбекистан об углублении интеграции в области антимонопольной политики	14.03.1997, Бишкек
20	Соглашение о согласовании антимонопольной политики	12.03.1993, Москва

В 2016 году вступил в силу ПК РК, в который был имплементирован ранее действовавший Закон «О конкуренции». Необходимо отметить, что, несмотря на почти полное перенесение Закона в ПК РК в качестве отдельного раздела 4 «Экономическая конкуренция», содержательно нормы в соответствии с указанным с исполнением 53 шага Плана нации были значительно изменены. Таким образом, Казахстан является единственным государством Евразийского экономического союза, в котором антимонопольное законодательство кодифицировано.

ПК РК распространяется на действия органов государственного управления, физических лиц, субъектов предпринимательства, которые приводят или могут привести к ограничению конкуренции на товарных рынках РК, совершаемые на территории Казахстана и за ее пределами. Большинство полномочий переданы антимонопольному органу, которым в настоящее время является Агентство защите и развитию конкуренции РК (далее - Агентство) с подчиненными ему территориальными департаментами.

Раздел 4 ПК РК предусматривает:

1. Полномочия антимонопольного органа:

- система антимонопольного органа, права сотрудников антимонопольного органа;

- задачи антимонопольного органа;

- компетенция антимонопольного органа;

- взаимодействие антимонопольного органа с правоохранительными органами, а также с антимонопольными органами других государств;

2. Понятие конкуренции и цели государственной политики в сфере регулирования конкуренции:

- цели государственного регулирования конкуренции;

- понятия конкуренции, субъекта рынка, группы лиц, аффилированности;

- услуги, оказываемые субъектами квазигосударственного сектора и естественных монополий;

3. Правовая характеристика монополистической деятельности (Глава 15):

- понятие и виды монополистической деятельности;

- антиконкурентные соглашения, ограниченных ПК РК;

- требования по защите конкуренции проведении закупок товаров и торгов

- понятие картелей;

- предварительное рассмотрение проектов соглашений субъектов рынка;

- понятие доминирующего и монопольного положений субъектов рынка, а также злоупотребления;

- понятия монопсонического положения, монопольно высоких и монопольно низких цен, монопсонически низких цен на товары;

4. Недобросовестная конкуренция:

- понятие недобросовестной конкуренции;

- виды недобросовестной конкуренции, ограниченных ПК РК;

5. Основы участие государства в предпринимательской деятельности:

- основания для участия государства в предпринимательской деятельности

- понятие государственной монополии;

6. Деятельность по защите конкуренции;

- понятие антиконкурентных действия (бездействие), соглашений государственных органов и организаций, наделенных государством функциями регулирования деятельности субъектов рынка;

- меры по предупреждению нарушений законодательства в области защиты конкуренции;

- антимонопольный комплаенс;

- анализ товарных рынках на предмет определения состояния уровня конкуренции;

- мониторинг деятельности субъектов рынка, занимающих доминирующее или монопольное положение на регулируемых рынках

- предостережение о недопустимости нарушения законодательства РК в области защиты конкуренции

- уведомление о наличии в действиях (бездействии) признаков нарушения законодательства РК в области защиты конкуренции;

- экономическая концентрация, порядок рассмотрения заявлений о совершении экономической концентрации;

7. Выявление нарушений законодательства в области защиты конкуренции (Глава 20):

- основания для начала расследования нарушения законодательства в области защиты конкуренции (*далее - расследования*);

- лица, участвующие в расследовании, их права. Права и обязанности должностных лиц антимонопольного органа при проведении расследования;

- порядок проведения расследований;

8. Пресечение нарушений законодательства в области защиты конкуренции и пересмотр предписаний антимонопольного органа (Глава 21):

- основания и порядок определения монопольного дохода

- меры антимонопольного реагирования

- требования к оформлению предписания. Порядок пересмотра и обжалование предписаний [14].

С момента вступления в силу ПК РК в него внесено 68 изменений. 16 изменений внесены в Раздел 4. Экономическая конкуренция. Наибольшее число изменений претерпели статьи регламентирующие следующие аспекты:

- антиконкурентные соглашения – 5;

- участие государства в предпринимательской деятельности – 4;

- порядок проведения расследований – 4 [15].

Основные изменения затронули условия, при которых соглашения признаются нарушениями действующего законодательства, явившимися факторами, ограничивающими конкуренцию.

Также внесены изменения в части надзора за закупками и торгами на электронных площадках, включая порталы государственных закупок, закупок АО «ФНБ «Самрук-Казына», недропользователей, товарных бирж и т.д.

Гражданский кодекс РК содержит 2 статьи регламентирующие недопустимость злоупотребления свободой предпринимательства путем ограничения конкуренции, а также фактор конкуренции при признании сделок недействительными [16].

Кодекс РК «Об административных правонарушениях» (административный кодекс) предусматривает меры ответственности за совершение следующих нарушений:

- антиконкурентные соглашения субъектов рынка;

- антиконкурентные согласованные действия субъектов рынка;

- злоупотребления субъектами рынка своим доминирующим или монопольным положением;

- неправомерные действия субъектов рынка при экономической концентрации;

- невыполнение предписания антимонопольного органа. Нарушение обязательств по предоставлению информации и создание препятствий доступу в помещения и на территорию;

- антиконкурентные действия (бездействие) государственных, местных исполнительных органов, организаций, наделенных государством функциями регулирования деятельности субъектов рынка, недобросовестная конкуренция;
- координация организаторами закупок товаров, операторами закупок и торгов деятельности поставщиков закупок, участников торгов.

При этом, 6 изменений, которые претерпели статьи, а именно со 159 по 162 касались именно нарушения по фактам антиконкурентных соглашений [17].

В свою очередь, Уголовный Кодекс РК устанавливает меру ответственности за совершение фактом монополистической деятельности, ограниченных ПК РК в случаях причинения крупного ущерба гражданину, организации или государству либо сопряжены с извлечением субъектом рынка дохода в крупном размере [18].

Активные изменения в действующее антимонопольное законодательство претерпело именно в части ограничения участия государства в предпринимательской деятельности. Согласно действующим государственным программам и указам Главы государства на постоянной основе ведется работа по сокращению видов деятельности для субъектов квазигосударственного сектора.

Согласно Постановлению Правительства РК от 28 декабря 2015 года № 1095 «Об утверждении перечня видов деятельности, осуществляемых государственными предприятиями, юридическими лицами, более пятидесяти процентов акций (долей участия в уставном капитале) которых принадлежат государству, и аффилированными с ними лицами» в настоящее время количество разрешенных видов деятельности составляет 338 [19].

Вместе с тем, с момента вступления в силу данного постановления, в него было внесено изменений 11 раз. При этом, 8 из них были направлены на сокращение видов экономической деятельности.

Таблица 2. «Количество видов экономической деятельности в разрезе 2015-2020 г.г.»

Год	Количество видов экономической деятельности (ОКЭД)
2015	441
2016	420
2017	390
2018	365
2020	338

Примечание – составлено автором на основе источника [19]

Согласно нормам ПК РК, в случае если государственный орган принимает решение об учреждении организации с участием государства в уставном капитале или дочерней компании уже существующей государственной компании, ему необходимо обращаться в антимонопольный орган с ходатайством, аналогичным при получении разрешения на осуществление экономической концентрации. Антимонопольный орган рассматривает данное

ходатайство в течение 60 календарных дней с момента его поступления и направляет органу, представившему ходатайство, обоснованное решение, в котором либо разрешает, либо запрещает создание новой компании, контролируемой государством.

С этой целью согласно требованиям статьи 192 ПК РК антимонопольный орган обязан провести исследование рынка и подготовить заключение об уровне развития конкуренции на таком рынке. Данное заключение должно содержать убедительные доводы относительно потенциальных ограничений конкуренции на соответствующих рынках.

В 2020 году антимонопольный орган рассмотрел 153 ходатайства центральных и местных государственных органов о создании новых государственных предприятий; и 44 ходатайств о создании новых дочерних обществ существующих государственных компаний. В общей сложности, в 2020 году антимонопольный орган провёл работу по 197 ходатайству в соответствии со статьёй 192 ПК РК, что почти в четыре раза больше, чем поданных уведомлений об экономической концентрации. Количество отказов в данной категории контролируемых сделок также существенно выше, чем в области согласования экономической концентрации. В 2020 году антимонопольный орган принял отрицательные решения по 130 ходатайствам о создании новых государственных компаний и 38 – по ходатайствам о создании новых дочерних структур на основании неоправданного ограничения конкуренции на рассмотренных рынках [20].

Антимонопольный орган принимает участие в работе по оценке потенциального воздействия на конкуренцию со стороны разрабатываемых проектов законов или других нормативно-правовых актов, а также всех предложений по государственной политике в этой сфере. По ситуации на 2021 год ведомство, являясь самостоятельным государственным органом вне состава Правительства РК, выступает в качестве регулятора, охватывающего широкий спектр отраслей и сфер.

Антимонопольный орган полагается на свою роль и функции, определённые официальными документами, в т.ч. на те, которые ранее были утверждены Главой Государства, а также ранее МНЭ РК. Представляя собой Агентство в рамках структуры организаций, подчинённых напрямую Администрации Президента РК, антимонопольное ведомство обладает возможностью высказывать своё мнение по большинству принимаемых нормативно-правовых актов в процессе их разработки в сфере защиты конкуренции. Антимонопольный орган обладает необходимыми административными или политическими ресурсами ни для самостоятельного вмешательства в законодательный процесс в рамках Правительства, ни для выражения мнения по законопроектам, которые не относятся к конкурентной политике и направляются в антимонопольный орган Министерством национальной экономики.

Антимонопольный орган также осуществляет деятельность в иных формах развития конкуренции. В ходе проводимых им в установленном порядке

исследований рынков (анализов) в соответствии со статьёй 170 ПК РК, ведомство изучает входные барьеры и иные препятствия, образованные на пути к эффективной деятельности анализируемых рынков. В своих отчётах перед вышестоящими государственными органами антимонопольное ведомство предоставляет мотивированные рекомендации, определённые по результатам исследований рынков, которые принимаются Правительством с целью эффективной борьбы с выявленными ограничениями. Например, в 2019 году антимонопольным органом сообщалось, что в ходе анализа рынка драгоценных камней установлена необоснованная монополия одной организации, которая была уполномочена осуществлять экспертную оценку драгоценных камней, предназначенных для экспорта в страны, не входящих в состав Евразийского экономического союза. Антимонопольный орган обратился в адрес Правительства с предложением о пересмотре Закона «О драгоценных камнях и металлах» с целью повышения уровня интенсивности конкуренции на данном рынке. Правительство приняло такую рекомендацию и инициировало изменения законодательства с целью устранения выявленного барьера. Антимонопольный орган также тесно сотрудничает с деловым сообществом, особенно с Национальной палатой предпринимателей РК «Атамекен» и другими индустриальными организациями.

Анализ национального законодательства выявил два приоритетных направления в дальнейшем совершенствовании законодательства:

- усиление компетенции в части проведения контрольно-надзорных функций по выявлению и пресечению антиконкурентных сговоров на закупках и торгах;

- дальнейшая работа над сокращением видов деятельности, разрешенных субъектам квазигосударственного сектора в целях ограничения присутствия государства на рынках, где присутствуют субъекты частного предпринимательства;

- создание условий для эффективного функционирования биржевого комитета как рабочей группы в составе уполномоченного органа.

Анализ государственных программ

В 2017 году Первый Президент РК – Елбасы Н.А. Назарбаев, в своем Послании «Третья модернизация Казахстана: глобальная конкурентоспособность» обращал внимание о важности недопущения ценовых и тарифных сговоров [21].

В Послании Главы государства Касым-Жомарта Токаева народу Казахстана «Конструктивный общественный диалог – основа стабильности и процветания Казахстана» 2019 года Президент страны указал на необходимость сокращения неоправданного присутствия государства в экономике путем введения моратория на создание квазигоскомпаний и сокращения их количества [22].

В 2020 году в последнем на сегодняшний день Глава государства Касым-Жомарта Токаева Послании «Казахстан в новой реальности: время действий» сообщается, о важнейшей роли конкурентной политики. Антиконкурентные

сговоры сохраняются во многих сферах экономики: рынки фармацевтических препаратов, услуг аэропортов, услуг в сфере жилищно-коммунального хозяйства, логистики, энергоносителей, электроэнергетики, нефтепродуктов, связи и т.д. Также требуется навести порядок с сфере биржевой торговли, в особенности в сферах реализации нефтепродуктов, электроэнергетики, угля. Не допускается имитация прозрачности со стороны крупных субъектов рынка [23].

Согласно Стратегическому плану развития Республики Казахстан до 2025 года, утвержденного Указом Первого Президента Н.А. Назарбаева от 15 февраля 2018 года, на новом этапе развития частный бизнес должен стать основным двигателем экономического роста и создания новых рабочих мест, тогда как конкуренция направлена на формирование стимулов для увеличения производительности и качества производимых товаров и услуг.

Целями Реформы 3 настоящего плана являются снижение барьеров для ведения бизнеса, сокращение роли государства и государственных монополий, роста количества действующих малых и средних предприятий. Принципиальным изменением к 2025 году запланирован переход с повышенного государственного контроля и наличия многочисленных барьеров для ведения бизнеса к сокращению и упрощению процедур административного характера, а также исключению большого количества барьеров.

При этом, в числе предстоящих задач в рамках данной реформы значится передача функций государственных органов в конкурентную среду, что подразумевает выход государственных предприятий из секторов экономики, где возможно формирование конкурентной среды путем качественной реализации плана приватизации. Приватизация призвана «расчистить поле деятельности» для частного предпринимательства (принцип Yellow Pages), уменьшить текущие затраты из бюджета, усилить эффективность неприватизируемых государственных, квазигосударственных предприятий и объектов государственной монополии.

Реформа обладает установленным приоритетом - «Изменение роли государства в экономике»

В рамках Пяти институциональных реформ, утверждённых Первым Президентом Н.А. Назарбаевым, необходимо снизить долю государственной собственности до уровня стран ОЭСР, а именно до 15% от ВВП страны. Данная реформа имеет цель на открытие полезного для деятельности бизнеса пространства, а также на его саморазвитие и создание здоровой конкуренции в стране.

В связи с чем, развитие инструментов государственно-частного партнёрства, сокращение видов экономической деятельности для юридических лиц с участием государства, дальнейшая приватизация, дерегулирование административных процессов, снижение количества административных барьеров положительно скажутся на становлении конкурентной экономики и развития частного предпринимательства [24].

Из вышеизложенного следует, что высшим руководством страны, а также действующими государственными программами упор по развитию конкуренции возложен в первую очередь на сокращение участия государства в предпринимательской деятельности, а также на борьбе со сговорами на товарных рынках.

Анализ антимонопольного законодательства РФ

Основой российского антимонопольного законодательства является Федеральный закон от 26.07.2006 N 135-ФЗ (ред. от 04.06.2019) «О защите конкуренции».

Закон содержит ограничения свободы предпринимательской деятельности и свободы договора для хозяйствующих субъектов, которые занимают доминирующее положение. Наличие последнего устанавливается на основе определения доли компании в общих продажах на рынке или определения совокупной доли, которую занимают на рынке несколько крупнейших (в смысле объёма продаж) компаний.

Таким субъектам при некоторых исключениях запрещается:

- 1) установление, поддержание монопольно высокой или монопольно низкой цены товара;
- 2) изъятие товара из обращения, если результатом такого изъятия явилось повышение цены товара;
- 3) навязывание контрагенту условий договора, невыгодных для него или не относящихся к предмету договора;
- 4) экономически или технологически не обоснованные сокращение или прекращение производства товара, если на этот товар имеется спрос или размещены заказы на его поставки при наличии возможности его рентабельного производства;
- 5) экономически или технологически не обоснованные отказ либо уклонение от заключения договора с отдельными покупателями (заказчиками) в случае наличия возможности производства или поставок соответствующего товара;
- 6) экономически, технологически и иным образом не обоснованное установление различных цен (тарифов) на один и тот же товар, если иное не установлено федеральным законом;
- 7) установление финансовой организацией необоснованно высокой или необоснованно низкой цены финансовой услуги;
- 8) создание дискриминационных условий;
- 9) создание препятствий доступу на товарный рынок или выходу из товарного рынка другим хозяйствующим субъектам;
- 10) нарушение установленного нормативными правовыми актами порядка ценообразования.

Наряду с этим федеральный закон «О защите конкуренции» вводит контроль за слияниями организаций, продажей и покупкой крупных пакетов

акций компаний, а также запрет на согласование цен между хозяйствующими субъектами, раздел рынка и некоторые другие практики [25].

Несомненно, государственное регулирование конкуренции имеет под собой законодательное обоснование. В соответствии с Конституцией РФ в России «гарантируются единство экономического пространства, свободное перемещение товаров, услуг и финансовых средств, поддержка конкуренции, свобода экономической деятельности» [4]. Кроме того, нормативно-правовая база антимонопольного регулирования включает в себя:

- Федеральный закон от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции»;
- «Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях» от 30.12.2001 № 195-ФЗ;
- «Уголовный кодекс Российской Федерации» от 13.06.1996 № 63-ФЗ;
- «Гражданский кодекс Российской Федерации» от 30.11.1994 № 51-ФЗ;
- «Земельный кодекс Российской Федерации» от 25.10.2001 № 136-ФЗ;
- «Лесной кодекс Российской Федерации» от 04.12.2006 № 200-ФЗ;
- Федеральный закон от 17.08.1995 № 147-ФЗ «О естественных монополиях»;
- Федеральный закон от 21.07.2005 № 115-ФЗ «О концессионных соглашениях» и др.

Направления структурных реформ, а также цели, задачи и принципы деятельности для решения поставленных задач определены в Указе Президента РФ от 21.12.2017 года № 618 «Об основных направлениях государственной политики по развитию конкуренции» [26].

К факторам, сдерживающим развитие конкуренции в России, можно отнести:

- высокую долю государственного участия в экономике;
- недостаточность сегмента малого и среднего предпринимательства;
- существенную долю нарушений условий конкуренции со стороны органов власти;
- картелизацию российской экономики;
- проблемы в сфере государственного заказа и закупок государственных компаний и естественных монополий;
- проблемы обеспечения равного доступа к государственным ресурсам.

Система административных методов включает в себя:

- предотвращение создания барьеров входа на рынок и ограничений конкуренции;
- одобрение сделок, последствием которых с большой вероятностью может быть рыночная концентрация;
- согласование актов органов исполнительной власти;
- применение системы взысканий.

Для каждой страны характерно особое сочетание экономических и административных методов антимонопольного регулирования в различных

пропорциях с учетом специфики сферы их применения и особенностей данной страны. Основной особенностью антимонопольной политики России является ее направленность в большей степени на поддержку развития конкуренции; на предотвращение уже существующих монополий и ограничение их власти на рынке; снижение уже сформированных барьеров входа, в отличие от зарубежных стран, цель которых – предупреждение появления новых монополистов на рынке.

При этом антимонопольное законодательство постоянно подвергается модернизации и усовершенствованию. Модернизация осуществляется путем внесения антимонопольных норм и их изменений в ряд федеральных законов. За последние 10 лет были приняты первый, второй, третий и четвертый пакет антимонопольных законов, более чем в 200 федеральных актов внесены антимонопольные нормы

Анализ внесенных изменений в законодательные акты РФ и РК выявил преемственность введения нововведений между двумя правовыми системами. При этом, большинство нововведений принадлежат антимонопольному законодательству РФ.

Таблица 3. «Нововведения в антимонопольные законодательства РК и РФ»

Наименование нововведения	Дата и время введения в РФ	Дата и время введения в РК
Понятие «картель»	введено Федеральным законом от 06.12.2011 N 401-ФЗ	введено законом РК от 08.11.2015 N 156-VI ЗРК
Контроль над организаторами электронных закупок и торгов	введено Федеральным законом от 05.04.2013 N 44-ФЗ	введено законом РК от 18.06.2018 N 74-VI ЗРК
Антимонопольный комплаенс	впервые введено приказом Министерства внутренней политики, информации и связи Республики Крым от 24.01.2019 N 24	введено законом РК от 06.09.2017 N 88-VI ЗРК
Биржевой комитет	введено Соглашением о сотрудничестве по развитию товарных рынков ФАС, ФНС России и Банк России, ноябрь 2015 года	введено приказом Председателя КЗРК МНЭ РК от 05.02.2020 N 23-ОД

Примечание – составлено автором на основе источника [19]

Анализ реализации рекомендаций ОЭСР

Важную роль в изменении антимонопольного законодательства РК сыграл опыт взаимодействия с Организацией экономического сотрудничества и развития. 22 января 2015 года был подписан Меморандум о взаимопонимании

между Правительством РК и ОЭСР в отношении Страновой программы, направленной на содействие Казахстану в реализации национальных реформ.

По итогам взаимодействия Правительства РК и ОЭСР последним были сформированы рекомендации, которые легли в основу экспертного обзора ОЭСР «Конкурентное право и политика в Казахстане», а именно [27]:

1. Отменить или разъяснить правовые положения, касающиеся незаконных соглашений, согласованных действий и злоупотреблений: «нарушение прав потребителей» и «нарушение интересов потребителей или иных лиц»

Реализация. В Законе РК «О конкуренции» от 2008 года в числе квалифицирующих признаков антиконкурентных согласованных действий и соглашений, а также злоупотребления доминирующим положением было указано нарушение прав потребителей [28].

С принятием ПК РК были внесены исключения или изменения формулировки «права потребителей»: Статья 169. Антиконкурентные соглашения признаются картелем и запрещаются горизонтальные соглашения между субъектами рынка, если такие соглашения приводят или могут привести к:

1) установлению или поддержанию цен (тарифов), скидок, надбавок (доплат) и (или) наценок;

2) повышению, снижению или поддержанию цен на торгах, искажению итогов торгов, аукционов и конкурсов, в том числе путем раздела по лотам;

3) разделу товарного рынка по территориальному принципу, объему продажи или покупки товаров, ассортименту реализуемых товаров либо составу продавцов или покупателей (заказчиков);

4) сокращению или прекращению производства товаров;

5) отказу от заключения договоров с определенными продавцами либо покупателями (заказчиками)».

«Ст. 170. Антиконкурентные согласованные действия субъектов рынка. Запрещаются согласованные действия субъектов рынка, осуществляющих производство, реализацию товаров, направленные на ограничение конкуренции, в том числе касающиеся:

1) установления и (или) поддержания цен либо других условий приобретения или реализации товаров;

2) необоснованного ограничения производства либо реализации товаров;

3) необоснованного отказа от заключения договоров с определенными продавцами (поставщиками) либо покупателями;

4) применения дискриминационных условий к равнозначным договорам с другими субъектами».

«Ст. 174. Злоупотребление доминирующим или монопольным положением.

Запрещаются действия (бездействие) субъектов рынка, занимающих доминирующее или монопольное положение, которые привели или приводят к ограничению доступа на соответствующий товарный рынок, недопущению,

ограничению и устранению конкуренции и (или) ущемляют законные права субъекта рынка или неопределенного круга потребителей».

Важно отметить, что первоначально в статье 174 ПК РК, описывающей нарушения в сфере злоупотребления доминирующим положением, была использована формулировка «ущемляют законные права иных лиц», однако со вторым этапом внесения изменений в ПК РК эта фраза была изменена на действующую редакцию.

Данное нововведение дает антимонопольному органу возможность не начинать расследование по жалобе единичного потребителя по факту нарушения его индивидуальных прав. Такие случаи имели место на практике, когда на основании жалобы одного потребителя (например, об отключении электрической энергии или отказе от заключения с физическим лицом договора электроснабжения) в отношении субъекта, являвшегося доминантом на своем рынке, проводилось антимонопольное расследование. Теперь для начала расследования должны быть признаки ущемления законных прав субъекта рынка или неопределенного круга потребителей. Примером признаков нарушения прав неопределенного круга потребителей может быть установление субъектом рынка монопольно высокой цены, навязывание условий договора, установление разных требований к одинаковым группам потребителей и прочие действия субъектов, занимающих доминирующее или монопольное положение на рынке.

Вместе с тем, существует вероятность, что рассматриваемое нововведение позволит антимонопольному органу опять вернуться к прежней практике проведения расследования по фактам ущемления прав потребителей без подтверждения фактического наступления антиконкурентных последствий. В то же время, в соответствии с пунктом 1 статьи 161 ПК РК, раздел 4 «Экономическая конкуренция» распространяется на отношения, которые влияют или могут повлиять на конкуренцию на товарных рынках РК, в которых участвуют субъекты рынка, потребители, а также государственные органы и местные исполнительные органы.

Кроме того, в предусмотренных статье 174 ПК РК 11-ти запрещенных видах действий презюмируются негативные последствия для конкуренции. В этой связи, применение указанной нормы по ущемлению законных прав неопределенного круга потребителей должно быть обязательно связано с наступлением антиконкурентных последствий. Защита индивидуальных прав потребителей, в случае если эти нарушения не влияют на конкуренцию, должна регулироваться законодательством о защите прав потребителей и находиться в компетенции другого государственного уполномоченного органа.

Следует отметить, что в ПК РК также не конкретизирован вопрос, должны ли быть отнесены к неопределенному кругу потребителей исключительно потребители товара (услуги), на рынке которого совершено нарушение, или к ним могут быть отнесены и потребители, функционирующие на сопряженных рынках. Полагаем, что исходя из признания субъекта доминантом на

определенном релевантном рынке, влияние должно рассматриваться на права только тех потребителей товара, которые являются субъектами данного рынка.

Информация по квалифицирующим признакам расследований, проведенных по признакам злоупотребления доминирующим положением:

При этом согласно ст. 216 ПК РК, основанием для начала расследования является поступление в антимонопольный орган сведений о нарушении законодательства РК в области защиты конкуренции, в том числе, обращение физического и (или) юридического лица, указывающее на признаки нарушения законодательства РК в области защиты конкуренции.

Стоит отметить, что антимонопольный орган при рассмотрении поступающих к нему обращений, в том числе по признакам нарушения законодательства в области защиты конкуренции, руководствуется Законом РК «О порядке рассмотрения обращений физических и юридических лиц» (далее – Закон об обращениях).

Согласно этому закону обращения, поданные в установленном порядке, подлежат обязательному приему, регистрации, учету и рассмотрению. Отказ в приеме обращения запрещается.

В этой связи антимонопольный орган обязан рассматривать все поступающие к нему обращения от физических и юридических лиц. При этом расследования нарушений законодательства в области защиты конкуренции инициируются не по всем обращениям, поскольку для начала расследования необходимо предоставление фактических данных, указывающих на наличие в действиях субъекта рынка признаков нарушений законодательства РК в области защиты конкуренции.

Таким образом, антимонопольный орган рассматривает все поступающие обращения с просьбой провести расследование, но инициируется расследование далеко не по всем поступающим обращениям.

Соответственно рекомендация ОЭСР касательно отмены или разъяснения правовых положений, касающихся незаконных соглашений, согласованных действий и таких злоупотреблений, как «нарушение прав потребителей» и «нарушение интересов потребителей или иных лиц», исполнена.

2. Прекратить практику уголовного преследования за параллельное повышение цен без необходимости доказывания наличия сговора между соответствующими субъектами.

Реализация. Ранее в Законе «О конкуренции» квалифицирующие признаки наличия либо отсутствия антиконкурентных согласованных действий были регламентированы ст. 11. Так, согласно п. 2 ст. 11 Закона о конкуренции «действия субъектов рынка, указанные в п. 1 настоящей статьи, могут быть признаны согласованными, если для всех участвующих в них эти действия удовлетворяют в совокупности следующим условиям:

1) параллельные действия субъектов рынка, совершенные в течение трехмесячного срока и в результате которых каждый из субъектов рынка

получил выгоду, которая не предполагалась в результате отсутствия согласованных действий;

2) действия субъектов рынка заранее известны каждому из них;

3) действия каждого из них вызваны действиями иных субъектов рынка, участвующих в согласованных действиях, и не являются следствием обстоятельств, в равной мере влияющих на все субъекты рынка на соответствующем товарном рынке».

Исходя из положений Закона «О конкуренции» для признания действий субъектов рынка антиконкурентными и согласованными рассматривались такие факторы, как параллельность действий субъектов рынка, наличие выгоды, заблаговременная осведомленность о наступлении данных действий, согласованность действий и отсутствие внешних объективных обстоятельств для подобного поведения.

В ПК РК норма об антиконкурентных согласованных действиях была включена статью 170 и подверглась корректировке на втором этапе внесения изменений в законодательство по рекомендациям ОЭСР.

В первоначальной редакции пункт 2 статьи 170 ПК РК звучал следующим образом:

«2. Действия субъектов рынка, указанные в пункте 1 настоящей статьи, могут быть признаны согласованными, если они удовлетворяют в совокупности следующим условиям:

1) результат таких действий соответствует интересам каждого из субъектов рынка;

2) действия субъектов рынка заранее известны каждому из них;

3) действия каждого из указанных субъектов рынка вызваны действиями иных субъектов рынка, участвующих в согласованных действиях, и не являются следствием обстоятельств, в равной мере влияющих на данные субъекты рынка;

4) совокупная доля участвующих в них субъектов рынка на соответствующем товарном рынке составляет тридцать пять и более процентов».

Уже на втором этапе в данный пункт были внесены изменения, и итоговая редакция данного пункта, действующая на сегодняшний день, звучит следующим образом:

«2. Действия субъектов рынка, указанные в пункте 1 настоящей статьи, могут быть признаны согласованными, если они удовлетворяют в совокупности следующим условиям:

1) данные действия ограничивают конкуренцию;

2) результат таких действий соответствует интересам каждого из субъектов рынка;

3) действия субъектов рынка заранее известны каждому из них в связи с публичным заявлением одного из них или публичным размещением информации одним из них о совершении таких действий;

4) действия каждого из указанных субъектов рынка вызваны действиями иных субъектов рынка, участвующих в согласованных действиях;

5) действия субъектов рынка не являются следствием обстоятельств, в равной мере влияющих на данных субъектов рынка (изменение налогового и иного законодательства РК, динамики потребления, тарифов на услуги субъектов естественных монополий, цен на сырье и товары, используемые при производстве, реализации товаров);

б) совокупная доля субъектов рынка на соответствующем товарном рынке составляет тридцать пять и более процентов. При этом минимальная величина доли одного субъекта рынка на соответствующем товарном рынке должна составлять пять и более процентов».

Таким образом, с данными поправками антимонопольный орган изменил подходы к определению наличия антиконкурентных согласованных действий, расширил и уточнил список условий, которые необходимо установить в совокупности для определения наличия антиконкурентных согласованных действий.

Одним из существенных новшеств стала необходимость подтверждения наличия у субъекта рынка определенной доли на рынке с целью установления рыночной власти, также были определены объективные причины, которые могут воздействовать на все субъекты рынка в равной степени. Помимо этого, в статье теперь уточнено, каким образом субъекты рынка должны быть осведомлены о планируемом антиконкурентном поведении друг друга.

Согласно данным, опубликованным в ежегодных отчетах о состоянии конкуренции, количество расследований по признакам антиконкурентных согласованных действий в 2017 году составило 49, в 2018 году – 59, в 2019 году – 35, в 2020 году – 26 расследований [29].

При обосновании наличия заинтересованности в совершении антиконкурентных действий антимонопольный орган изучает, был ли получен субъектом рынка дополнительный доход, который не был бы получен в случае, если бы субъект рынка не участвовал в согласованных действиях.

При обосновании заблаговременной осведомленности субъекта рынка об антиконкурентном поведении антимонопольный орган, как правило, аргументирует тем, что информации о цене товара является доступной для неопределенного круга лиц, соответственно субъекты рынка, отслеживая цены друг друга, ведут себя идентично.

При обосновании зависимости действий одних субъектов рынка от действий других антимонопольный орган изучает, насколько данные субъекты похожи между собой (размер, количество сотрудников, право собственности и проч.) и насколько подобное поведение типично для данного субъекта рынка.

При рассмотрении общих внешних факторов, которые могли бы повлиять на всех субъектов рынка в равной мере, антимонопольный орган, как и прописано в ст. 170, рассматривает изменения в ставках налогов, изменения цен закупа и проч. С целью определения наличия определенной рыночной власти у субъектов рынка, участвующих в согласованных действиях, антимонопольным органом проводится анализ и оценка состояния конкурентной среды на

рассматриваемом товарном рынке в соответствии с Методикой анализа рынка. Данный анализ проводится, как правило, еще до проведения процедуры расследования, чтобы исключить из списка подозреваемых субъектов рынка, рыночная доля которых не превышает 5%.

Вместе с тем, согласно ст. 221 Уголовного кодекса РК, «установление и (или) поддержание субъектами рынка монопольно высоких (низких) или согласованных цен, установление ограничений на перепродажу купленных у субъекта рынка, занимающего доминирующее или монопольное положение, товаров (работ, услуг) по территориальному признаку, кругу покупателей, условиям покупки, количеству либо цене, раздел товарных рынков по территориальному признаку, ассортименту товаров (работ, услуг), объему их реализации или приобретения, по кругу продавцов или покупателей, а также иные деяния, направленные на ограничение конкуренции, если они причинили крупный ущерб гражданину, организации или государству либо сопряжены с извлечением субъектом рынка дохода в крупном размере наказываются штрафом в размере до одной тысячи месячных расчетных показателей либо исправительными работами в том же размере, либо привлечением к общественным работам на срок до четырехсот часов, либо ограничением свободы на срок до одного года, либо лишением свободы на тот же срок».

Следовательно, совершение антиконкурентных согласованных действий подпадает под «иные деяния, направленные на ограничение конкуренции». Это говорит о том, что уголовное наказание за совершение антиконкурентных согласованных действий сохранилось. Таким образом, рекомендация ОЭСР о прекращении практики уголовного преследования за параллельное повышение цен без необходимости доказывания наличия сговора между соответствующими субъектами была реализована частично.

3. Предоставить антимонопольному органу усовершенствованные и более действенные инструменты для проведения расследований, как, например, необъявленные проверки и запросы об обязательном предоставлении информации, а также право опрашивать подозреваемых и свидетелей.

Реализация. Согласно п. 4 ст. 216 ПКРК копия приказа о проведении расследования не позднее трех рабочих дней со дня его подписания направляется заявителю и объекту расследования, за исключением объектов расследования, в действиях которых усматриваются признаки картеля. Копия приказа о проведении расследования вручается объектам расследования, в действиях которых усматриваются признаки картеля в момент проведения расследования.

Таким образом, из всех расследований только в случае картеля приказ о проведении расследования вручается в момент проведения расследования, что носит в себе фактор внезапности и позволяет антимонопольному органу более оперативно реагировать на картели.

Поскольку объект расследования по признакам картеля не был заранее уведомлен о проведении в отношении него расследования, то соответственно, существует большая вероятность получения информации, которая могла быть

скрыта или удалена, если бы субъект рынка был заранее уведомлен о проведении в отношении него расследования.

Пункты с 6 по 8 ст. 221 были дополнены уже с принятием ПК РК и предусматривают уточненные права сотрудников антимонопольного органа.

Согласно информации антимонопольного органа при проведении расследований случаев препятствования со стороны объектов расследования в реализации прав сотрудников центрального аппарата КЗРК до настоящего момента не было.

Вместе с тем, в практике территориальных Департаментов имели место случаи:

- препятствий должностным лицам в проведении расследования, в доступе к автоматизированным базам данных (информационным системам) и иным электронным носителям объекта расследования путем отключения электроснабжения в здании. В этой связи, должностными лицами Департамента были составлены акты о создании препятствий лицам, проводившим расследование, в доступе к автоматизированным базам данных;

- отказа должностным лицам в доступе к автоматизированным базам данных. После внесения предписания об устранении нарушений, доступ был обеспечен;

- несвоевременного предоставления ответа объектом расследования на запрос должностных лиц Департамента.

Таким образом, рекомендация ОЭСР о наделении антимонопольного органа инструментами для проведения расследований, такими как, необъявленные проверки и запросы об обязательном предоставлении информации, а также право опрашивать подозреваемых и свидетелей была реализована.

Необходимо отметить, что вышеуказанные рекомендации ОЭСР, а также последующая их реализация направлены на совершенствование инструментов правового регулирования при осуществлении контроля над антиконкурентными соглашениями и антиконкурентными согласованными действиями.

Учитывая результаты исследования нами представлены следующие рекомендации:

1. В свете многочисленных предпосылок по внедрению в действующее законодательства РК новых инструментов совершенствования борьбы с антиконкурентными соглашениями, предлагается разработать методику по установлению признаков наличия функционирования антиконкурентного соглашения на закупках и торгах.

В настоящее время действующее законодательство предполагает проведение сотрудниками антимонопольного органа мониторинга электронных порталов закупок и торгов на предмет признаков действия антиконкурентных соглашений в режиме реального времени.

Так, согласно пункту 7 статьи 169-1 ПК РК, операторы электронных площадок закупок и торгов, по запросу антимонопольного органа обязан предоставить постоянный доступ электронным площадкам закупок, товарных

биржи в целях проведения мониторинга в режиме реального времени, а также к информации, имеющей отношение к процессу проведения закупок и торгов.

Вместе с тем, вышеуказанная норма не содержит цели и задачи данного мониторинга. Более того, законодатель не представил порядок проведения мониторинга, несмотря на режим его проведения в реальном времени.

Произвольное ведение мониторинга предполагает наличие как коррупционных рисков, а также бесструктурную надзорную деятельность должностных лиц антимонопольного органа. Отсутствие пошаговой инструкции исключит вышеуказанные риски. Более того, облегчит достаточно сложный уровень доказуемости в судах фактов наличия картелей на закупках и торгах проводимых в электронной форме.

Также необходимо отметить, что в соответствии с пунктом 4 статьи 169 ПК РК, антиконкурентные соглашения могут быть заключены либо достигнуты как в письменной, так и устной форме. В этой связи «соглашение» для целей антимонопольного регулирования понимается шире, чем «гражданско-правовой договор», понятие которого регламентировано статьей 378 Гражданского кодекса РК.

Сопоставляя понятия «соглашения» в антимонопольном законодательстве и «договора» в гражданском праве, можно сразу отметить, что первое может иметь место вне зависимости от того, заключено ли такое соглашение по правилам, установленным гражданским законодательством. Более того, антиконкурентное соглашение может содержаться не в едином документе, а в нескольких, или частично может быть выражено в письменной форме, а частично – в устной (например, когда письменный договор сопровождается устными договоренностями сторон). Таким образом, ПК РК не предъявляет специальных требований к самой форме антиконкурентного соглашения. Такое соглашение может быть выражено в договоре, а может носить характер неформальной договоренности или понятийного соглашения, в том числе и устного.

Из вышеуказанного следует, что выявление и доказуемость наличия картелей находится на высоком уровне сложности.

В этой связи, методике по установлению признаков наличия функционирования антиконкурентного соглашения на закупках и торгах также целесообразно содержать исчерпывающий перечень признаков в т.ч. прямых и (или) совокупности косвенных доказательств наличие которых в определенном количестве может быть достаточным для признания наличия и деятельности картеля.

Практика сбора доказательной базы при помощи косвенных признаков является рабочим механизмом в работе антимонопольного органа РФ. Как сообщает заместитель начальника Управления по борьбе с картелями ФАС Мухамед Хамуков, по общему правилу, для доказывания картелей на товарных рынках нужны прямые доказательства, а сговоры на торгах могут быть доказаны достаточной совокупностью косвенных доказательств – и это подтверждается уже решениями судов [30].

2. Совершенствование механизма взаимодействия антимонопольного и правоохранительных органов при проведении внезапных проверок по признакам наличия картелей.

Так, исключение в отношении картелей, как и сам термин «картель», введено в антимонопольное законодательство 5 мая 2015 года. Основной целью данного нововведения было повышение эффективности проведения расследований, путем исключения обязанности заранее информировать подозреваемых в картельном сговоре о начале расследования.

На практике это дает право сотрудникам антимонопольного органа приходить к субъектам рынка с неожиданной проверкой в рамках начавшегося расследования. В зарубежных антимонопольных ведомствах такие внезапные проверки называются «рейдами на рассвете» (dawnraids).

Внезапные проверки в теории дают сотрудникам антимонопольного ведомства преимущество, так как неосведомленность объекта расследования о предстоящей проверке не оставляет шансов для уничтожения доказательств.

Однако согласно исследованию, на практике эффект внезапности может приводить к отказу со стороны объекта расследования в предоставлении запрашиваемой информации, доступа на территорию и информационным базам данных (ИБД) должностным лицам антимонопольного органа.

Хотя статья 90-5 ПК РК регламентирует общие положения взаимодействия антимонопольного и правоохранительных органов, данная норма не обязывает сотрудников правоохранительных органов в обязательном порядке сопровождать должностных лиц при осуществлении проверок. Таким образом, механизм взаимодействия требует доработки и совершенствования.

Более того, исключение случаев отказа в предоставлении информации и в доступе к ИБД позволит своевременно осуществлять сбор необходимой информации в т.ч. доказательной базы.

3. Исключить требования части 2 пункта 1 статьи 168 ПК РК при выявлении и пресечении антиконкурентных соглашений на закупках и торгах.

Согласно вышеуказанной норме, для признания картеля субъекты рынка, потенциально вступившие в антиконкурентное соглашение, должны быть конкурентами. Это означает, что им необходимо производить и (или) реализовывать аналогичный либо взаимозаменяемый товар на одном товарном рынке.

ПК РК регламентированы требования для признания товаров взаимозаменяемыми, аналогичными, а также представлено определение понятия товарного рынка и порядок установления границ товарных рынков.

Вместе с тем, реализация товаров посредством закупок далеко не всегда предполагает, что участники отдельно взятой закупки могут быть конкурентами согласно требованиям ПК РК. К примеру, отдельно взятый субъект предпринимательства в разные отрезки времени может участвовать на закупках совершенно разных, технологически не связанных товаров. Данное явление можно наблюдать проанализировав реестр договоров на портале

государственных закупок, то в большинстве случаев, в особенности в закупках на сумму до 10 миллионов тенге, участники закупок реализуют

Более того, деятельность участников закупок зачастую предполагает перекуп товара либо напрямую от производителя, либо из зарубежных стран, поскольку сами производители подавляющего числа товаров не всегда в состоянии удовлетворить спрос.

В связи с чем, требования ПК РК по признанию участников картеля на закупках и торгах не является актуальной необходимостью и может создать препятствия в процессе доказывания факта наличия антиконкурентного соглашения.

4. Установление меры административного взыскания в виде оборотного штрафа за повторное нарушение статьи 162 КоАП РК.

На практике антимонопольного органа встречаются случаи, при которых получение требуемой для проведения расследования информации становится затруднительным процессом. Объект расследования, с целью скрыть факты нарушения антимонопольного законодательства, препятствует предоставлению информации, либо предоставляет ложную информацию. При этом, КоАП РК регламентирует фиксированный штраф от пятидесяти до тысячи шестисот месячных расчетных показателей.

В случаях проведения расследования в отношении субъектов рынка занимающих доминирующее либо монопольное положение фиксированный штраф является более предпочтительным вариантом нежели привлечение ответственности за злоупотребление доминирующим положением либо по фактам картеля, поскольку мера ответственности за такие нарушения предполагает наложение оборотного штрафа от дохода за определенный период с конфискацией монопольного дохода. Также необходимо принимать во внимание что такие субъекты зачастую обладают достаточным запасом финансовой прочности для оплаты фиксированного штрафа.

В этой связи, усиление ответственности за повторное непредоставление информации в срок, либо ложной информации позволит должностным лицам получать необходимую информацию и снизит количество случаев повторного нарушения статьи 162 КоАП РК.

Заключение

За время работы над данным магистерским проектом удалось установить эволюционные преобразования национального законодательства в области защиты конкуренции. В результате использования методов анализа и синтеза мы получили возможность наблюдать уровень влияния антимонопольного законодательства РФ и рекомендаций ОЭСР на становление текущего актуального состояния конкурентного права в стране.

В начале работы были изучены теоретические материалы в области становления регулирования конкуренции, отмечены наиболее важные нормативно-правовые акты, заложившие основу мировой практики антимонопольной политики государств. В ходе данного этапа работы установлены основные периоды развития конкурентного права ведущих зарубежных стран таких как США, Германия, Франция, Япония, а также таких международных организаций как Европейский союз, Евразийский экономический союз, Организация экономического сотрудничества и развития, с указанием отличительных особенностей каждой из сторон.

В ходе работы была проанализирована текущая обстановка антимонопольного законодательства РК. Выявлены направления государственной политики по регулированию конкуренции благодаря изучению действующих государственных программ в т.ч. Посланий Глав государства, постановлений Правительства. Установлена четкая тенденция в сторону совершенствования борьбы с картелями и ограничения участия государства в сферах, где осуществляет либо может осуществлять деятельность частное предпринимательство.

Также работа включает и анализ действующего законодательства РФ в области защиты конкуренции, выделены его отличительные черты. В рамках данного этапа работы путем метода анализа и синтеза проведена определенная корреляция вносимых изменений в казахстанское и российское законодательства, что позволила установить прямую взаимосвязь в плане преемственности между двумя правовыми системами.

В рамках данного проекта также изучены степень реализации рекомендаций Организации экономического сотрудничества и развития. Выявлены особенности исполнения, отмечена важность влияния вносимых изменений для соответствия высоким стандартам установленных данной организацией.

На основе изученного материала были выработаны основные рекомендации в русле установленных в ходе работы перспектив развития антимонопольного законодательства РК.

Список использованных источников

1. Синяк, О. Антимонопольное регулирование: исторические этапы развития и подходы к определению роли государства в экономической системе // BENEFCIUM. – 2019. № 1(30). – С. 67-77. – URL: [https://doi.org/10.34680/BENEFCIUM.2019.1\(30\)](https://doi.org/10.34680/BENEFCIUM.2019.1(30)). Дата обращения: 05.01.2021
2. Кураев, Р. Правовая природа товарных знаков: история и современность // Пробелы в российском законодательстве – 2011. № 6. – С. 112-116. – URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/pravovaya-priroda-tovarnyh-znakov-istoriya-i-sovremennost>. Дата обращения: 10.01.2021
3. Закон Шермана // Вестник Университета имени О.Е. Кутафина – 2017. № 9(37). – С. 168-170. – URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/zakon-shermana>. Дата обращения: 21.09.2020
4. Семенова, В. Зарубежное законодательство о нарушениях порядка конкуренции // Проблемы экономики и юридической практики. – 2014. №6. – С. 91-93. – URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/zarubezhnoe-zakonodatelstvo-o-narusheniyah-poryadka-konkurentsii>. Дата обращения: 17.11.2020
5. История маркетинга: 1914 год Закон о Федеральной торговой комиссии США // Интернет-ресурс «Записки маркетолога». – URL: <https://www.marketch.ru/history-of-marketing/the-law-on-the-federal-trade-commission/#:~:text=%D0%92%201914%20%D0%B3%D0%BE%D0%B4%D1%83%20%D0%BF%D1%80%D0%B5%D0%B7%D0%B8%D0%B4%D0%B5%D0%BD%D1%82%20%D0%92%D1%83%D0%B4%D1%80%D0%BE,%D0%BD%D0%B5%D1%87%D0%B5%D1%81%D1%82%D0%BD%D1%8B%D0%B5%20%D0%BC%D0%B5%D1%82%D0%BE%D0%B4%D1%8B%20%D0%BA%D0%BE%D0%BD%D0%BA%D1%83%D1%80%D0%B5%D0%BD%D1%86%D0%B8%D0%B8%20%D0%B2%20%D1%82%D0%BE%D1%80%D0%B3%D0%BE%D0%B2%D0%BB%D0%B5C2%BB>. Дата обращения: 05.02.2021
6. Определение Закона Робинсона-Патмана // Абрамов П. – URL: <https://targetbank.ru/robinson-patman-act/#:~:text=%D0%97%D0%B0%D0%BA%D0%BE%D0%BD%20%D0%A0%D0%BE%D0%B1%D0%B8%D0%BD%D1%81%D0%BE%D0%BD%D0%B0%2D%D0%9F%D0%B0%D1%82%D0%BC%D0%B0%D0%BD%D0%B0%20%D1%82%D1%80%D0%B5%D0%B1%D1%83%D0%B5%D1%82%20%D0%BE%D1%82,%D0%BF%D1%80%D0%B5%D0%B8%D0%BC%D1%83%D1%89%D0%B5%D1%81%D1%82%D0%B2%D0%BE%20%D0%BF%D0%B5%D1%80%D0%B5%D0%B4%20%D0%BF%D0%BE%D0%BA%D1%83%D0%BF%D0%B0%D1%82%D0%B5%D0%BB%D1%8F%D0%BC%D0%B8%20%D0%BC%D0%B0%D0%BB%D0%BE%D0%B3%D0%BE%20%D0%BE%D0%B1%D1%8A%D0%B5%D0%BC%D0%B0>. Дата обращения: 22.02.2021
7. Бурба, В., Ломовцева, О. Основы антимонопольной деятельности: Учебное пособие. // Волгоград: Издательство Волгоградского государственного университета. – 2001. — 116 с. – URL:

<https://sng1lib.org/book/798749/740fea?id=798749&secret=740fea>. Дата обращения: 23.03.2021

8. Банникова, Т. / Антимонопольное регулирование. – URL: http://shgpi.edu.ru/files/faculties/f11/publication/conf_2011/stats/econ/bannikova.doc. Дата обращения: 13.05.2020

9. Янович, И. Антимонопольное законодательство зарубежных стран: общая характеристика // Вестник Московского университета - 2010. № 6. Серия 11. Право. – URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/antimonopolnoe-zakonodatelstvo-zarubezhnyh-stran-obschaya-harakteristika>. Дата обращения: 11.04.2021

10. Каспарова, И. Финансирование сделок по слияниям и поглощениям: российская специфика // Вопросы экономики. – 2007. – № 4. – С. 85-96. – URL: <https://www.vopreco.ru/jour/article/view/1594>. Дата обращения: 16.11.2020

11. Четвериков, А. Договор, учреждающий Европейское Сообщество (Рим, 25 марта 1957 г.) (консолидированный текст с учетом Ниццких изменений) (с изменениями от 16 апреля 2003 г.) // Информационная система ЕС. URL: https://eulaw.ru/treaties/teuratom_edit/. Дата обращения: 10.08.2020

12. Янович, И. Антимонопольное законодательство зарубежных стран: общая характеристика // Вестник Московского университета - 2010. №6. Серия 11. Право. – URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/antimonopolnoe-zakonodatelstvo-zarubezhnyh-stran-obschaya-harakteristika>. Дата обращения: 11.04.2021

13. Кусаинов, М., Сушкевич, А., Джумабаева, А., Савченко, В. Конкурентное право в Евразийском экономическом союзе URL: <http://www.eurasiancommission.org/ru/act/caa/SiteAssets/%D0%A3%D1%87%D0%B5%D0%B1%D0%BD%D0%B8%D0%BA.FINAL%20VERSION.pdf>;

14. Предпринимательский кодекс Республики Казахстан Кодекс Республики Казахстан от 29 октября 2015 года № 375-V ЗПК // URL: <http://adilet.zan.kz/rus/docs/K1500000375#z325>. Дата обращения: 19.04.2020

15. Предпринимательский кодекс Республики Казахстан от 29 октября 2015 года № 375-V ЗПК. История изменений // URL: <http://adilet.zan.kz/rus/docs/K1500000375/history>. Дата обращения: 11.04.2021

16. Гражданский кодекс Республики Казахстан от 27 декабря 1994 года № 268-ХІІІ // URL: <https://adilet.zan.kz/rus/docs/K940001000>. Дата обращения: 01.11.2020

17. Кодекс Республики Казахстан от 5 июля 2014 года № 235-V ЗПК «Об административных правонарушениях» // URL: <https://adilet.zan.kz/rus/docs/K1400000235>. Дата обращения: 22.11.2020

18. Уголовный кодекс Республики Казахстан от 3 июля 2014 года № 226-V ЗПК // URL: <https://adilet.zan.kz/rus/docs/K1400000226>. Дата обращения: 25.12.2020

19. Постановление Правительства Республики Казахстан от 28 декабря 2015 года № 1095 «Об утверждении перечня видов деятельности, осуществляемых государственными предприятиями, юридическими лицами, более пятидесяти процентов акций (долей участия в уставном капитале) которых принадлежат

государству, и аффилированными с ними лицами» // URL: <https://adilet.zan.kz/rus/docs/P1500001095>. Дата обращения: 06.04.2021

20. Отчет о деятельности Комитета по защите и развитию конкуренции Министерства национальной экономики Республики Казахстан за 2020 год. – URL: <https://www.gov.kz/memleket/entities/zk/documents/details/56073?lang=ru>. Дата обращения: 08.11.2020

21. Послание Президента Республики Казахстан Н. Назарбаева народу Казахстана от 31 января 2017 года «Третья модернизация Казахстана: глобальная конкурентоспособность». – URL: https://www.akorda.kz/ru/addresses/addresses_of_president/poslanie-prezidenta-respubliki-kazahstan-nazarbaeva-narodu-kazahstana-31-yanvary-2017-g. Дата обращения: 09.11.2020

22. Послание Президента Республики Казахстан Касым-Жомарта Токаева народу Казахстана от 2 сентября 2019 года «Конструктивный общественный диалог – основа стабильности и процветания Казахстана». – URL: https://www.akorda.kz/ru/addresses/addresses_of_president/poslanie-glavy-gosudarstva-kasym-zhomarta-tokaeva-narodu-kazahstana. Дата обращения: 15.11.2020

23. Послание Президента Республики Казахстан Касым-Жомарта Токаева народу Казахстана от 1 сентября 2020 года «Казахстан в новой реальности: время действий». – URL: https://www.akorda.kz/ru/addresses/addresses_of_president/poslanie-glavy-gosudarstva-kasym-zhomarta-tokaeva-narodu-kazahstana-1-sentyabrya-2020-g. Дата обращения: 19.11.2020

24. Указ Президента Республики Казахстан Н. Назарбаева от 6 сентября 2016 года № 315 «О внесении изменения в Указ Президента Республики Казахстан от 1 августа 2014 года № 874 «Об утверждении Государственной программы индустриально-инновационного развития Республики Казахстан на 2015-2019 годы и о внесении дополнения в Указ Президента Республики Казахстан от 19 марта 2010 года № 957 «Об утверждении Перечня государственных программ» – URL: <https://www.akorda.kz/upload/media/files/3a1b3f3bf71946f0739f4de2b8de9f3a.docx>. Дата обращения: 25.11.2020

25. Федеральный закон Российской Федерации «О защите конкуренции» № 135-ФЗ. – URL: <http://moscow.fas.gov.ru/document/6163>. Дата обращения: 25.11.2020

26. Указ Президента Российской Федерации В. Путина от 21.12.2017 г. № 618 «Об основных направлениях государственной политики по развитию конкуренции». – URL: <http://www.kremlin.ru/acts/bank/42622>. Дата обращения: 16.12.2020

27. Экспертный обзор ОЭСР «Конкурентное право и политика в Казахстане». 2016 // URL:

https://www.oecd.org/daf/competition/OECD2016_Kazakhstan_Peer_Review_RU.pdf. Дата обращения: 21.12.2020

28. Закон Республики Казахстан от 25 декабря 2008 года № 112-IV «О конкуренции» // <https://adilet.zan.kz/rus/docs/Z080000112>. Дата обращения: 02.07.2020

29. Отчет Министерства национальной экономики Республики Казахстан о состоянии конкуренции на отдельных товарных рынках и мерах, принимаемых по ограничению монополистической деятельности за 2017 год. – URL: <https://www.gov.kz/memleket/entities/zk/documents/details/37015?lang=ru>. Дата обращения: 30.03.2021

30. Мухамед Хамуков: картели доказываются на основании совокупности прямых и косвенных доказательств // <https://fas.gov.ru/news/29307>. Дата обращения: 08.08.2020.

**Аналитическая записка к магистерскому проекту
«Перспективы развития антимонопольного законодательства в
Республике Казахстан»**

*Автор проекта: Мурсалов А.А.
Научный руководитель: Тулембаев А.Н.*

<p>Идея проекта</p>	<p>Установление дальнейших путей развития антимонопольного законодательства в Республике Казахстан, путем анализа государственных программ, нормативно-правовых актов РК, РФ, а также международных организаций. Выработка рекомендаций для эффективного совершенствования законодательства в области защиты конкуренции.</p>
<p>Проблемная ситуация (кейс)</p>	<p>С момента обретения независимости в конце 20 века экономика Республики Казахстан перешла на рыночную форму хозяйствования. В настоящее время, формально переходный период завершен, экономическая система приобрела черты рыночного строя, однако при этом все еще нуждается в дальнейшем совершенствовании.</p> <p>С целью повышения эффективности нового экономического порядка, руководством страны разработано и направлено на реализацию большинство всех проводимых в стране преобразований. Значительная их часть реализуется с целью создания благоприятных условий для развития конкуренции на товарных рынках.</p> <p>В Послании Первого Президента Республики Казахстан – Лидера нации Н.А.Назарбаева народу Казахстана «Казахстанский путь-2050: единая цель, единые интересы, единое будущее», Елбасы обозначены «конкретные задачи, стоящие перед нашим государством и обществом на пути вхождения в число 30-ти развитых стран мира». Лидер нации отметил: «При движении в число 30-ти развитых стран мира нам необходима атмосфера честной конкуренции, справедливости, верховенства закона и высокой правовой культуры. Нужны обновленные инструменты взаимодействия государства с неправительственным сектором и бизнесом».</p> <p>В целом, для решения поставленной задачи в стране сделано немало: разработано соответствующее для рыночной экономики законодательство, создана система специальных</p>

	<p>уполномоченных государственных органов, наработана актуальная база научных исследований в данной сфере. Однако в силу относительной новизны законодательства и неординарного характера становления рыночной экономики (резкий переход от плановой экономики к рынку) многие аспекты конкурентных отношений до сих пор не урегулированы и не имеет достаточной правоприменительной практики.</p>
<p>Имеющиеся решения данной проблемы</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Совершенствование борьбы с антиконкурентными соглашениями на товарных рынках; - Дальнейшая работа по ограничению участия государства в предпринимательской деятельности; - Ревизия законодательства на предмет выявления норм, препятствующих конкуренции в т.ч. барьеров для развития конкуренции.
<p>Предлагаемое решение данной проблемы</p>	<p>1. В свете многочисленных предпосылок по внедрению в действующее законодательства РК новых инструментов совершенствования борьбы с антиконкурентными соглашениями, предлагается разработать методику по установлению признаков наличия функционирования антиконкурентного соглашения на закупках и торгах.</p> <p>В настоящее время действующее законодательство предполагает проведение сотрудниками антимонопольного органа мониторинга электронных порталов закупок и торгов на предмет признаков действия антиконкурентных соглашений в режиме реального времени.</p> <p>Вместе с тем, норма представляющая вышеуказанный мониторинг не содержит его целей и задач. Более того, законодатель не представил порядок проведения мониторинга, несмотря на режим его проведения в реальном времени.</p> <p>Произвольное ведение мониторинга предполагает наличие как коррупционных рисков, а также бесструктурную надзорную деятельность должностных лиц антимонопольного органа. Отсутствие пошаговой инструкции исключит вышеуказанные риски. Более того, облегчит достаточно сложный уровень доказуемости в судах фактов наличия картелей на закупках и торгах проводимых в электронной форме.</p> <p>Также необходимо отметить, что в соответствии с пунктом 4 статьи 169 ПК РК, антиконкурентные соглашения могут быть</p>

заключены либо достигнуты как в письменной, так и устной форме. В этой связи «соглашение» для целей антимонопольного регулирования понимается шире, чем «гражданско-правовой договор», понятие которого регламентировано статьей 378 Гражданского кодекса РК.

Сопоставляя понятия «соглашения» в антимонопольном законодательстве и «договора» в гражданском праве, можно сразу отметить, что первое может иметь место вне зависимости от того, заключено ли такое соглашение по правилам, установленным гражданским законодательством. Более того, антиконкурентное соглашение может содержаться не в едином документе, а в нескольких, или частично может быть выражено в письменной форме, а частично – в устной (например, когда письменный договор сопровождается устными договоренностями сторон). Таким образом, ПК РК не предъявляет специальных требований к самой форме антиконкурентного соглашения. Такое соглашение может быть выражено в договоре, а может носить характер неформальной договоренности или понятийного соглашения, в том числе и устного.

Из вышеуказанного следует, что выявление и доказуемость наличия картелей находится на высоком уровне сложности.

В этой связи, методике по установлению признаков наличия функционирования антиконкурентного соглашения на закупках и торгах также целесообразно содержать исчерпывающий перечень признаков в т.ч. прямых и (или) совокупности косвенных доказательств наличие которых в определенном количестве может быть достаточным для признания наличия и деятельности картеля.

Практика сбора доказательной базы при помощи косвенных признаков является рабочим механизмом в работе антимонопольного органа РФ. Как сообщает заместитель начальника Управления по борьбе с картелями ФАС Мухамед Хамуков, по общему правилу, для доказывания картелей на товарных рынках нужны прямые доказательства, а сговоры на торгах могут быть доказаны достаточной совокупностью косвенных доказательств – и это подтверждается уже решениями судов [30].

2. Предлагается совершенствование механизма взаимодействия антимонопольного и правоохранительных органов при проведении

внезапных проверок по признакам наличия картелей.

Так, исключение в отношении картелей, как и сам термин «картель», введено в антимонопольное законодательство 5 мая 2015 года. Основной целью данного нововведения было повышение эффективности проведения расследований, путем исключения обязанности заранее информировать подозреваемых в картельном сговоре о начале расследования.

На практике это дает право сотрудникам антимонопольного органа приходить к субъектам рынка с неожиданной проверкой в рамках начавшегося расследования. В зарубежных антимонопольных ведомствах такие внезапные проверки называются «рейдами на рассвете» (dawnraids).

Внезапные проверки в теории дают сотрудникам антимонопольного ведомства преимущество, так как неосведомленность объекта расследования о предстоящей проверке не оставляет шансов для уничтожения доказательств.

Однако согласно исследованию, на практике эффект внезапности может приводить к отказу со стороны объекта расследования в предоставлении запрашиваемой информации, доступа на территорию и информационным базам данных (ИБД) должностным лицам антимонопольного органа.

Хотя статья 90-5 ПК РК регламентирует общие положения взаимодействия антимонопольного и правоохранительных органов, данная норма не обязывает сотрудников правоохранительных органов в обязательном порядке сопровождать должностных лиц при осуществлении проверок. Таким образом, механизм взаимодействия требует доработки и совершенствования.

Более того, исключение случаев отказа в предоставлении информации и в доступе к ИБД позволит своевременно осуществлять сбор необходимой информации в т.ч. доказательной базы.

3. Предлагается исключить требования части 2 пункта 1 статьи 168 ПК РК при выявлении и пресечении антиконкурентных соглашений на закупках и торгах.

Согласно вышеуказанной норме, для признания картеля субъекты рынка, потенциально вступившие в антиконкурентное соглашение, должны быть конкурентами. Это означает, что им

необходимо производить и (или) реализовывать аналогичный либо взаимозаменяемый товар на одном товарном рынке.

ПК РК регламентированы требования для признания товаров взаимозаменяемыми, аналогичными, а также представлено определение понятия товарного рынка и порядок установления границ товарных рынков.

Вместе с тем, реализация товаров посредством закупок далеко не всегда предполагает, что участники отдельно взятой закупки могут быть конкурентами согласно требованиям ПК РК. К примеру, отдельно взятый субъект предпринимательства в разные отрезки времени может участвовать на закупках совершенно разных, технологически не связанных товаров. Данное явление можно наблюдать проанализировав реестр договоров на портале государственных закупок, то в большинстве случаев, в особенности в закупках на сумму до 10 миллионов тенге, участники закупок реализуют

Более того, деятельность участников закупок зачастую предполагает перекуп товара либо напрямую от производителя, либо из зарубежных стран, поскольку сами производители подавляющего числа товаров не всегда в состоянии удовлетворить спрос.

В связи с чем, требования ПК РК по признанию участников картеля на закупках и торгах не является актуальной необходимостью и может создать препятствия в процессе доказывания факта наличия антиконкурентного соглашения.

4. Предлагается установить меры административного взыскания в виде оборотного штрафа за повторное нарушение статьи 162 КоАП РК.

На практике антимонопольного органа встречаются случаи, при которых получение требуемой для проведения расследования информации становится затруднительным процессом. Объект расследования, с целью сокрыть факты нарушения антимонопольного законодательства, препятствует предоставлению информации, либо предоставляет ложную информацию. При этом, КоАП РК регламентирует фиксированный штраф от пятидесяти до тысячи шестисот месячных расчетных показателей.

В случаях проведения расследования в отношении субъектов рынка занимающих доминирующее либо монопольное положение

	<p>фиксированный штраф является более предпочтительным вариантом нежели привлечение ответственности за злоупотребление доминирующим положением либо по фактам картеля, поскольку мера ответственности за такие нарушения предполагает наложение оборотного штрафа от дохода за определенный период с конфискацией монопольного дохода. Также необходимо принимать во внимание что такие субъекты зачастую обладают достаточным запасом финансовой прочности для оплаты фиксированного штрафа.</p> <p>В этой связи, усиление ответственности за повторное непредоставление информации в срок, либо ложной информации позволит должностным лицам получать необходимую информацию и снизит количество случаев повторного нарушения статьи 162 КоАП РК.</p>
<p>Ожидаемый результат</p>	<p>Выработанные предложения имеют практический характер и направлены на усиление борьбы с антиконкурентными соглашениями на товарных рынках, позволят упростить процедуру доказывания фактов нарушений и получения необходимой информации в рамках проводимых контрольно-надзорных мероприятий.</p>
<p>Литература</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Послание Главы государства К.К. Токаева народу Казахстана от 1 сентября 2020 года; 2. Постановление Правительства Республики Казахстан от 28 декабря 2015 года № 1095 «Об утверждении перечня видов деятельности, осуществляемых государственными предприятиями, юридическими лицами, более пятидесяти процентов акций (долей участия в уставном капитале) которых принадлежат государству, и аффилированными с ними лицами»; 3. Экспертный обзор ОЭСР «Конкурентное право и политика в Казахстане» 2016 г; 4. Янович, И. Антимонопольное законодательство зарубежных стран: общая характеристика // Вестник Московского университета - 2010. № 6. Серия 11; 5. Стратегический план развития Республики Казахстан до 2025 года, утвержденный Указом Первого Президента Республики Казахстан – Елбасы Н.Назарбаевым от 15 февраля 2018 года № 636 и др.