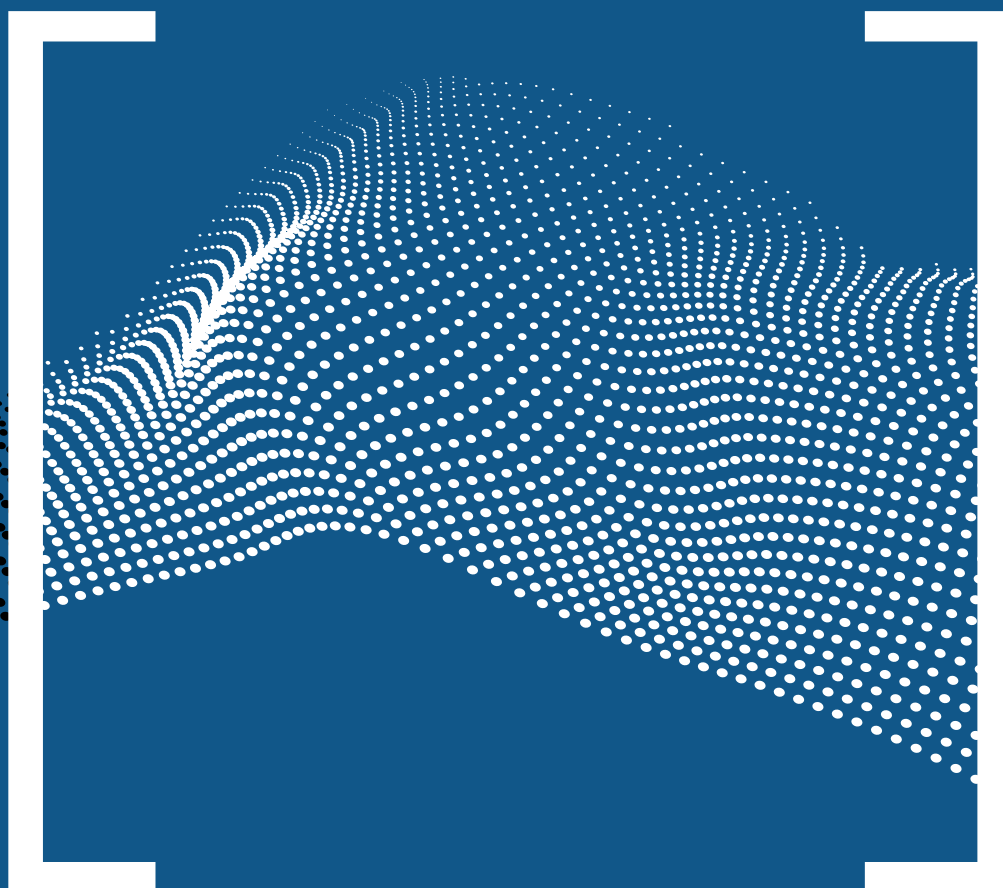


КОНКУРЕНТНАЯ ПОЛИТИКА В ВОСТОЧНОЙ ЕВРОПЕ И ЦЕНТРАЛЬНОЙ АЗИИ

Внимание банковскому и страховому секторам



Будапештский Региональный Центр
ОЭСР-ГВХ по Конкуренции (Венгрия)
Бюллетень № 14, Февраль 2020



Gazdasági Versenyhivatal
The Hungarian Competition Authority

Подробнее о конкурентном ведомстве: **УКРАИНА**

Содержание

Предисловие	3
Программа РЦК на 2020 год	4
Больше прав и возможностей для потребителей в банковском секторе и в сфере страхования	6
Как решать новые проблемы, связанные с конкуренцией в странах Восточной Европы и Центральной Азии, используя международный опыт	
Камо Грядеши? Политические проблемы в Восточной Европе и Центральной Азии	14
Правоприменительная практика и информационно – просветительская деятельность антимонопольных органов Албании в области защиты конкуренции в банковском секторе и в сфере страхования.	19
Являются ли коммерческие банки более «надежными» по сравнению со страховыми компаниями?	22
Ограничительная практика организаций, осуществляющих закупки товаров, работ и услуг для государственных нужд, наносящая ущерб страховым компаниям	
Опыт Российской Федерации в соблюдении антимонопольного законодательства в банковском и страховом секторе	25
Какие проблемы, связанные с защитой конкуренции в финансовой отрасли, в настоящее время существуют и способствует ли цифровая экономика созданию новых нарушений	
Особенности рынка услуг в области страхования и защита конкуренции.	27
Защита конкуренции и её адвокатирование в банковском и страховом секторах	30
Конкуренция в банковском секторе в Испании	31
Законодательство о конкуренции в финансовом секторе.	34
Последние действия Португальского конкурентного ведомства	
Краткие итоги «недели ОЭСР по проблемам конкуренции» 2 – 6 декабря 2019 г.	37
Конкурентная политика в Восточной Европе	40
Внутри конкурентного ведомства: Антимонопольный Комитет Украины	
Интервью с г-ном Юрием Терентьевым, Председателем Антимонопольного Комитета Украины	48

ПРЕДИСЛОВИЕ

Региональному центру по вопросам конкуренции ОЭСР – ГВХ (РЦК) скоро исполнится 15 лет. Пришло время не только отметить выдающиеся достижения РЦК, но и рассмотреть новые направления деятельности, с помощью которых он может полностью реализовать свой потенциал. В связи с этим 24 июня 2020 г. в Будапеште мы будем отмечать 15-летие Регионального центра. Руководители антимонопольных органов, которые принимали участие в работе РЦК, а также высокопоставленные представители ОЭСР и эксперты по проблемам конкуренции уже приглашены на это мероприятие.

В процессе подготовки к встрече мы разошлем краткую анкету, чтобы собрать ваши комментарии, предложения и идеи, которые мы затем будем использовать с целью «Проанализировать прошлое и смоделировать будущее» (так предлагается назвать наше мероприятие).

Независимо от результатов упомянутого выше анализа, некоторые изменения уже происходят. Это можно увидеть на примере этого самого бюллетеня, который был полностью переработан.

Новое название и оформление – для новой концепции: в этом суть нового этапа в публикации нашего информационного бюллетеня. Действительно, новое название бюллетеня – «Политика в области конкуренции в странах Восточной Европы и Центральной Азии» – и обновленный стиль изложения являются символом значительных изменений, которые мы вносим в это издание. Мы стремимся стать отправной точкой для анализа развития конкуренции в Восточной Европе и Центральной Азии, с тем чтобы обобщить опыт стран, в интересах которых РЦК осуществляет свою деятельность, по определенной тематике и объединить полученную информацию с результатами исследований по такой же тематике, которые проводит Комитет по вопросам конкуренции ОЭСР.

А именно, каждый выпуск будет посвящен конкретной теме, имеющей особое значение для региона. За счет материалов, подготовленных Региональным центром и национальными агентствами по защите конкуренции стран ОЭСР, будет обеспечено включение в бюллетень разнообразных и взаимодополняющих публикаций. Размещенные в бюллетене статьи будут сопровождаться вводным разделом, который даст возможность рассматривать выбранную тему в политическом и экономическом контексте Восточной Европы и Центральной Азии и позволит определить, в какой степени проблемы, с которыми сталкиваются в регионе, могут быть решены с помощью инструментов и мер, определенных по итогам их обсуждения в ОЭСР.

В предлагаемом выпуске Информационного бюллетеня основное внимание уделяется финансовому сектору экономики, который станет также предметом рассмотрения на нашем первом в 2020 г. семинаре в феврале. Следующий выпуск – для которого мы приглашаем вас представить ваши материалы к 15 апреля 2020 г. – будет посвящен теме «конкурентного нейтралитета», которая имеет решающее значение для многих стран региона и которой будет посвящен последний семинар года, намечаемый на ноябрь 2020 г. Наша цель состоит в том, чтобы проанализировать, каким образом правоприменительная практика и информационно – методическая работа могут не допустить появления неоправданных преимуществ, которые получают государственные предприятия по сравнению с частными компаниями – конкурентами или национальные компании по сравнению с иностранными.

Еще одним нововведением при издании Информационного бюллетеня является включение нового раздела в конце каждого номера, в котором будет дан подробный анализ работы какого-либо национального агентства по защите конкуренции одной из стран, в интересах которых Региональный центр осуществляет свою деятельность. Этот анализ проводится с точки зрения выбранной агентством стратегии для решения стоящих перед ним потенциальных проблем, который будет представлен в интервью с руководителем агентства, а также с точки зрения накопленного опыта правоприменительных действий и информационно – методической работы данного агентства в области конкуренции. В настоящем выпуске приведены материалы, которые касаются деятельности Антимонопольного комитета Украины, который выступил в качестве гостеприимного хозяина при проведении очень успешного семинара Регионального центра по конкуренции в сентябре 2019 г.

Мы надеемся, что вам понравится новое направление нашего информационного бюллетеня, и мы с нетерпением ждем от вас материалов для публикаций и отзывов.

Миклош Юхас
Президент ГВХ

Ренато Ферранди
ОЭСР

ПРОГРАММА РЦК НА 2020 ГОД

В Программе этого года будут вновь рассмотрены некоторые фундаментальные для конкуренции темы, с уделением внимания анализу того, как глобализация и цифровизация заставляют конкурентные ведомства приводить устоявшиеся принципы в соответствие с изменившимися рыночными условиями.

Фактически, четыре базовых семинара рассмотрят:

- i. банковско-страховой сектор, сталкивающийся с подрывным воздействием цифровизации, порождаемым новыми финансовыми технологиями FinTech (февраль);
- ii. оценку злоупотребления доминирующим положением, на фоне возрастающей сложности определения соответствующих рынков, рыночной власти и противозаконных действий (внешний семинар в Молдове, сентябрь);
- iii. трансграничное сотрудничество по правоприменению, необходимое для обеспечения последовательности и справедливости глобальных процедур (семинар РЦК-ФАС в России, октябрь);
- iv. конкурентную нейтральность, чтобы не допустить преимуществ, связанных с собственностью или национальной принадлежностью как в традиционной, так и в цифровой экономике (ноябрь).

Они будут дополнены вводным семинаром для молодых сотрудников, который охватит такие темы, как картели, слияния и злоупотребление доминирующим положением (март); специальным тренингом для сотрудников ГВХ/ВКВ, посвященным проблемам, которые могут быть отнесены на счет цифровизации (апрель); и семинаром по Европейскому конкурентному праву для судей (апрель).

Самым заметным событием 2020 года станет Празднование 15й Годовщины РЦК, в рамках которого Главы Ведомств-бенефициаров, представители ОЭСР и специалисты по конкуренции рассмотрят накопленный успешный опыт и подумают о возможных направлениях движения вперед для дальнейшего развития потенциала Центра.



Программа на 2020 год

18-20 февраля
Будапешт

Конкурентное правоприменение и адвокати́рование в банковском и страховом секторах

Финансовый сектор характеризуется рядом специфических особенностей, которые должны учитываться антимонопольными ведомствами, включающими обширное регулирование и факторов обеспокоенности по поводу финансовой стабильности и системных последствий. Кроме того, банковский и страховой секторы сталкиваются с крайне негативными последствиями цифровизации в результате появления операторов ФинТек в сфере предоставления финансовых услуг. Докладчики-эксперты и участники обменяются своим опытом по защите конкуренции и её адвокати́рованию в финансовом секторе и обсудят текущие и будущие проблемы.

Программа на 2020 год

17-20 марта Будапешт	Вводный семинар для молодых сотрудников – Принципы и процедуры конкурентного права Цель этого семинара - предоставить молодым сотрудникам конкурентных ведомств возможность углубить свои знания ключевых понятий и процедур в области обеспечения соблюдения законодательства по конкуренции. Опытные практики из стран ОЭСР поделятся своими знаниями и примут участие в обмене мнениями с участниками по теме картелей, слияний и злоупотребления доминирующим положением. Мы обсудим основные правовые и экономические теории, а также соответствующее прецедентное право. Участники также получат возможность рассмотреть и обсудить процедурные вопросы в рамках практических упражнений.
1-2 апреля Будапешт	Тренинг для сотрудников Венгерского Конкурентного Ведомства (ГВХ) День 1 – Обеспечение защиты конкуренции и потребителей в цифровую эпоху: приспособление или реформы? Семинар будет посвящен ряду вопросов и изменений, которые можно отнести к результатам цифровизации: роль данных, дополнительные критерии для оценки вертикальных ограничений, отношения между потребителями и онлайн-платформами, сотрудничество по обеспечению соблюдения в делах, затрагивающих ряд стран. Как обычно, особое внимание будет уделено актуальным изменениям прецедентного права ЕС. День 2 - Секционные заседания На заседаниях по группам мы будем проводить специальные тренинги и лекции для сектора по слияниям, сектора по картелям, экономического сектора, сектора защиты потребителей и Совета по Конкуренции ГВХ.
27-28 апреля Будапешт	Семинар по европейскому конкурентному праву для национальных судей На этом семинаре будут рассмотрены три основные темы: 1) Доступ к доказательствам в отношении картелей для целей судебного разбирательства по национальным делам о возмещении ущерба; 2) Горизонтальные и вертикальные ограничения: от традиционных до новых нарушений (например, новые формы цифрового сговора, злоупотребления в отношении Больших Данных); 3) Роль определения рынка и текущие проблемы (включая те, которые возникают на цифровых рынках).
24 июня Будапешт	Празднование 15й Годовщины РЦК ОЭСР-ГВХ – Обзор прошлого для проектирования будущего Высокий уровень компетенции и международное сотрудничество стали абсолютно необходимыми для антимонопольных ведомств в глобализованном мире. Основываясь на успешном опыте Центра за последние 15 лет и в свете международных инициатив в этих областях, на этой встрече будут рассмотрены пути дальнейшего повышения роли РЦК как катализатора для наращивания потенциала и более глубокого регионального сотрудничества.
Сентябрь Молдова (3 дня)	Внешний семинар - Оценка поведения доминирующих игроков на злоупотребление своим положением Случаи злоупотребления доминирующим положением становятся все более сложными для конкурентных ведомств. Опираясь на лучшую мировую практику, этот семинар тщательно проработает этапность, которая обеспечивает получение тщательно проработанной и обоснованной оценки, начиная с определения рынка и рыночной власти. Затем будут обсуждаться методы и инструменты, которые антимонопольные ведомства могут использовать для оценки воздействия поведения на конкуренцию и потребителей, с тем, чтобы отличать незаконную практику от законных конкурентных действий.
Октябрь Россия (3 дня)	Семинар РЦК-ФАС в России – Сотрудничество при правоприменении в трансграничных делах Глобализация и цифровая экономика, а также растущее значение стран с формирующейся экономикой и распространение различных режимов конкуренции, усложнили трансграничное сотрудничество между правоохранительными органами в области конкуренции. Несколько инициатив международных организаций (например, Рекомендация ОЭСР по международному сотрудничеству в области расследований и разбирательств в области конкуренции, Рамочная программа под руководством МКС по содействию справедливому и эффективному процессу в Ведомствах и Руководящие принципы и процедуры ЮНКТАД в соответствии с разделом F Соглашения ООН о конкуренции) направлены на изучение возможностей сокращения расходов, избежание несоответствий и обеспечение процессуальной справедливости при параллельных разбирательствах. На этом семинаре будет изучена лучшая практика обеспечения официального и неформального сотрудничества при правоприменении.
17-19 ноября Будапешт	Конкурентная политика для обеспечения равных условий между частными и государственными фирмами Основополагающим принципом законодательства и политики в области конкуренции является то, что фирмы должны конкурировать по существу и не должны извлекать выгоду из ненадлежащих преимуществ из-за своей принадлежности или гражданства. На этом семинаре будут рассмотрены проблемы обеспечения соблюдения правил конкуренции в отношении государственных предприятий и действий по адвокатированию, которые могут помочь правительству обеспечить достижение конкурентного нейтралитета между конкурентами, находящимися в государственной либо частной собственности.

Больше прав и возможностей для потребителей в банковском секторе и в сфере страхования

Как решать новые проблемы, связанные с конкуренцией в странах Восточной Европы и Центральной Азии, используя международный опыт



Патриция Баскуна
Командированный в ОЭСР
сотрудник
Управления финансового
контроля, Великобритания
patricia.bascunana-ambros@
oecd.org



Ренато Ферранди
Эксперт по конкуренции
ОЭСР
renato.ferrandi@oecd.org

Введение

Цифровая экономика и инновации в сфере технологий трансформируют роль посредника, которую традиционные банки¹ и страховые компании² играют в процессе размещения капитала и распределения рисков во многих странах. Конкурентоспособный и финансовоустойчивый банковский сектор и сфера услуг в области страхования – это ключ к эффективному размещению капитала и распределению рисков в экономике, что обеспечивает ее дальнейшее развитие и рост. В последние несколько лет чувствительность к этим факторам возросла, особенно после финансового кризиса 2007 – 2009 гг.

Антимонопольные органы во всем мире тщательно следят за результатами внедрения цифровых технологий в финансовую сферу и за тем, какие новые проблемы возникают в связи с развитием цифровой экономики. Обсуждение международными экспертами ряда вопросов, связанных с конкуренцией, по-прежнему продолжают, но антимонопольные органы в большинстве стран уже стараются использовать свои полномочия в правоприменительной практике и в информационно – методической работе с тем, чтобы подготовить почву для игры на этом плодородном поле.

В этих условиях в июне 2019 г. в ОЭСР была организована дискуссия в рамках «круглого стола» по вопросам массового внедрения цифровых технологий на финансовых рынках. Эта дискуссия способствовала обмену мнениями между представителями агентств по защите конкуренции стран –

членов ОЭСР по вопросу о том, как наилучшим образом решать возникшие в этой связи новые проблемы.

В странах Восточной Европы и Центральной Азии (ВЕЦА) банковский сектор и сфера услуг в области страхования не такая развитая, как в странах Запада: в 2018 г. сумма кредитов, предоставленных национальными банками частному сектору, была равна в среднем примерно 37% стоимости ВВП, что составляло одну четвертую часть среднего показателя по ОЭСР или треть от среднего показателя для всех стран ОЭСР со средним уровнем дохода (см. приведенную ниже статью У. Томпсона). Тем не менее, инновации, связанные с внедрением цифровых технологий в банковском секторе и в сфере услуг в области страхования, оказывают большое влияние на ситуацию в регионе, и антимонопольные органы в некоторых странах уже предприняли значительные инициативы в этом направлении. Вполне вероятно, что агентства по защите конкуренции в других странах Восточной Европы и Центральной Азии вскоре последуют их примеру.

Последовательный подход антимонопольных органов стран Восточной Европы и Центральной Азии, а также сотрудничество со странами других регионов и использование передового опыта, накопленного в международной практике, будут иметь важное значение для финансового сектора и стимулирования экономического роста, для развития частного сектора и появления новых видов деятельности и новых компаний.

С учетом изложенного выше, цель данной статьи состоит в том, чтобы придать импульс размышлениям о возмож-

1 Посредническая роль банков состоит в том, что они трансформируют сроки исполнения денежных обязательств за счет привлечения краткосрочных депозитов у населения и бизнеса и использования этих средств для целей долгосрочного кредитования. Другими словами, банки трансформируют краткосрочные депозиты в долгосрочные кредиты. Еще одной функцией банковского сектора является оказание платежных услуг и обслуживание коммерческих сделок.

2 Посредническая роль страховых компаний отличается от посреднической роли банков. Страховые компании принимают на себя риски, которые могут возникнуть в результате действий физических лиц и фирм. Другой функцией услуг в области страхования является перевод сбережений в инвестиции.

ных изменениях правоприменительной практики в области конкуренции в связи с внедрением цифровых технологий в банковской секторе и в сфере страхования в странах Восточной Европы и Центральной Азии, а также о том, в какой степени обсуждение на международном уровне и некоторые решения, которые были реализованы в странах Запада, могли бы применяться и оказаться полезными для работы антимонопольных органов в странах региона.

На повестке дня – новые проблемы

Использование инновационных технологий и передовых методов аналитической работы, таких как алгоритмы, искусственный интеллект (ИИ) и машинное обучение (МО), основанных на обработке больших массивов информации, а также распределенной базы данных блокчейн, позволяет компаниям по-разному проводить скрининг потребителей. Подобные нововведения позволяют точно оценивать риски, тщательнее идентифицировать клиентов с тем, чтобы не допустить случаев мошенничества до обработки транзакций и предлагать потребителям более качественные продукты и услуги.

В то же время на рынке появилось несколько новых игроков: стартапы в сфере финансовых технологий и технологий в области страхования («FinTech» и «InsureTech»), такие как онлайн платформы для совершения кредитных операций между частными лицами (P2P), операторы услуг по инициации платежей по просьбе конечного пользователя, агрегаторы информации, роботы – советники, операторы цифровой валюты и крупные цифровые платформы, также называемые BigTech (например, такие компании, как Amazon, Facebook, Google и Alibaba). Эти новые участники рынка, как правило, предлагают свои услуги через онлайн-платформы.

Все это, вместе с новыми технологиями, такими как смартфоны, облегчает доступ потребителей к банковским и страховым услугам и меняет ожидания потребителей с точки зрения удобства интерфейса и прозрачности. Например, в некоторых странах клиенты стали чаще проводить розничные банковские операции, используя свои смартфоны вместо того, чтобы обращаться в отделение коммерческого банка. В работе страховых компаний повышение степени конкретности и эффективности страхования позволило предложить новые виды страхования, например, страхование на очень короткие периоды времени в связи с оговоренными поездками на автомобиле или при краткосрочной аренде дома.

Такие революционные сдвиги под воздействием инноваций создают потенциал для значительного обострения конкуренции как в банковской сфере, так и в области страхования, где концентрация ресурсов на рынках была высокой, а степень конкуренции – незначительной. Вместе с тем, подобные процессы также потенциально создают проблемы для конкуренции и сложности для нормативно – правовой базы, которая призвана обеспечить выгоды от усиления конкуренции в более долгосрочной перспективе.³

Соблюдение законодательства о конкуренции и массовое внедрение цифровых технологий

Более широкое использование новых технологий имеет важные последствия для благосостояния общества. Оно позволяет сократить затраты на посреднические услуги в сфере кредитования, на функционирование платежных систем, оказание консультационных услуг в области финансов и страхования, а также открывает возможности предоставлять потребителям продукты и услуги, которые в большей степени отвечают индивидуальным потребностям клиентов и одновременно способствуют большей доступности финансовых услуг. Вместе с тем, этот процесс также ставит новые вопросы перед антимонопольными органами. Сочетание технологий, встроенных в архитектуру платформы, с предоставлением пользователям доступа к этой платформе и возможности совершать операции может создать проблемы с точки зрения конкуренции, связанные с сетевым эффектом, функциональной совместимостью систем и доступом к данным. Возникающий в процессе управления данными сетевой эффект, который усиливается информационными потоками обратной связи с пользователями и существенной экономией за счет объемов обрабатываемой информации, связанной с инфраструктурой информационных технологий, – все это может способствовать формированию рыночной силы у компаний, владеющих данными, и создать на рынке тенденцию двигаться к ситуации, где «победитель получает все».⁴

Активное стремление доминирующих игроков на рынке к тому, чтобы не допустить совместимости операционных систем, может оказать негативное влияние на конкуренцию и стать сдерживающим фактором, ограничивающим доступ новых конкурентов на рынок, делая его сложным или дорогостоящим. Кроме того, установление контроля над уникальными потоками данных, возникающими в результа-

3 Газье Вив. «Потрясения на финансовых рынках в связи с внедрением цифровых технологий». Информационная записка, представленная для организованного Комитетом по вопросам конкуренции ОЭСР «круглого стола» по вопросам развития технологий в финансовом секторе экономики и массового внедрения цифровых технологий на финансовых рынках. 2019 г. (Xavier Vives (2019), "Digital Disruption in Financial Markets", Background note for the OECD Competition Committee Roundtable on Fintech and Digital Disruption in Financial Markets). Размещено на: [https://one.oecd.org/document/DAF/COMP\(2019\)1/en/pdf](https://one.oecd.org/document/DAF/COMP(2019)1/en/pdf)

4 «Большие массивы информации: политика в области конкуренции на пути к цифровой эре» Информационная записка для Комитета по вопросам конкуренции ОЭСР. ОЭСР, 2016 г. (OECD (2016), *Big Data: Bringing Competition Policy to the Digital Area*, Background Note for the OECD Competition Committee.) [https://one.oecd.org/document/DAF/COMP\(2019\)1/en/pdf](https://one.oecd.org/document/DAF/COMP(2019)1/en/pdf)

те объединения информационных потоков из нескольких источников, может привести, например, к ограничительным действиям, когда конкурентам не разрешается получать доступ к данным. Это также может привести к практике эксклюзивных контрактов, если работающая на рынке компания использует свой контроль над конкретным ценным набором данных для заключения сетевого контракта, который исключает конкуренцию или связывает и объединяет услуги, используя положение компании на рынке и навязывая контрагенту других услуг.⁵

Интенсивное использование данных и технологий может также привести к установлению персонифицированных цен, ориентированных на конкретного клиента, что является одной из форм ценовой дискриминации.⁶ Персонифицированные цены, как правило, позитивно влияют на конкуренцию и часто повышают благосостояние потребителей. Вместе с тем, в некоторых случаях персонифицированные цены также могут наносить вред, потенциально открывая возможности для компаний извлекать односторонние выгоды от сотрудничества с потребителями и создавая у них ощущение несправедливости. Подобная ситуация особенно актуальна в области страхования, где использование больших данных и расширенной аналитики позволяет страховым компаниям более детально сегментировать риски, что приводит к нарушению существующих принципов объединения рисков. Это может дать положительные результаты для некоторых клиентов, но также может привести к более высокому риску того, что потребители не смогут приобрести страховку при разумном уровне премии, если определение этой премии основано на оценке риска.

Что касается сговора между страховыми компаниями, то существует мнение, что широкое использование компьютерных алгоритмов может расширить возможности и стимулы для компаний по достижению, мониторингу и принуждению к исполнению как явного, так и негласного сговора, поскольку алгоритмы установления цен могут усилить способность компаний обнаруживать нарушения договоренностей и наказывать виновника за их неисполнение. Кроме того, благодаря большей прозрачности действий и возмож-

ности обработки информации сговоры, распространение которых обычно ограничивается рынками с высокой степенью концентрации ресурсов и олигополистическими рынками, могут возникать также на рынках, структура которых не обладает характерными особенностями, обычно способствующими сговору компаний.⁷

В действительности, до настоящего времени антимонопольные органы не принимали активных мер, направленных на защиту конкуренции в сфере финансовых технологий, поскольку этот рынок является сравнительно новым. Однако формальные расследования, проведенные Европейской комиссией и антимонопольными органами Швеции, Литвы и Бразилии, дали возможность решить некоторые из упомянутых выше проблем, в том числе, в отношении упреждающих мер при слияниях и поглощениях, а также ограничительной практики компаний, работающих на рынке. Например:

- Мерам по регулированию рынка, помимо прочих факторов, придавалось важное значение при определении рассматриваемого рынка в ходе рассмотрения Европейской комиссией сделки по слиянию компаний «Worldline», «Eququens» и «Paysquare» (M.7873, 2016).⁸
- Антимонопольные органы Швеции расследовали дело о предполагаемом злоупотреблении доминирующим положением на рынке, когда оператор шведского фондового рынка «NASDAQ» не допустил своего конкурента в помещения фондовой биржи, в которых расположен сервер. Деятельность компании – конкурента зависела от того, расположен ли ее офис в непосредственной близости от серверов биржи, поскольку она осуществляла торговые операции с акциями с использованием автоматических торговых роботов. Наличие большого расстояния до серверов привело к задержкам в установлении связи с торговыми площадками, что снизило эффективность работы и конкурентоспособность этой компании.⁹
- Совет по вопросам конкуренции Литвы расследовал предполагаемое злоупотребление доминирующим

5 Фрейя Кармона А., Гонзалес Куэль Ломбардо А., Ривера Пастор Р., Тарин Куирос С., Виллар Гарсиа Д. П., Рамос Муньоз Д. «Проблемы конкуренции в сфере финансовых технологий». Исследование, проведенное специалистами Департамента по вопросам политики в области экономики, науки и качества жизни Генерального директората по вопросам внутренней политики. PE 619.027, Комитет Европарламента по вопросам экономики и кредитно – денежной политики. (Fraille Carmona A., González-Quel Lombardo A., Rivera Pastor R., Tarín Quiros C., Villar García J. P., Ramos Muñoz D. (2018), *Competition issues in the Area of Financial Technology*, Study by the Policy Department of Economics, Science and Quality of Life Policies, Directorate-General for Internal Policies, PE 619.027, European Parliament's Committee on Economic and Monetary Affairs). [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2018/619027/IPOL_STU\(2018\)619027_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2018/619027/IPOL_STU(2018)619027_EN.pdf)

6 Персонифицированное ценообразование можно, в целом, рассматривать как форму ценовой дискриминации, при которой для отдельных потребителей устанавливаются разные цены на основе различных характерных особенностей этих потребителей, в результате чего для каждого из них устанавливается цена, которая становится функцией от его/ее желания оплатить товар или услугу по этой цене).

7 «Алгоритмы и тайный сговор: Политика в области конкуренции в эпоху цифровых технологий». ОЭСР, 2017 г. (OECD (2017); *Algorithms and Collusion: Competition Policy in the Digital Age*) www.oecd.org/competition/algorithms-collusion-competition-policy-in-the-digital-age.htm

8 См. Материалы, представленные Евросоюзом в 2019 г. на заседании организованного ОЭСР «круглого стола» по проблемам массового внедрения цифровых технологий на финансовых рынках. (EU's contribution to the OECD (2019) Roundtable on Digital Disruption in Financial Markets), [https://one.oecd.org/document/DAF/COMP/WD\(2019\)33/en/pdf](https://one.oecd.org/document/DAF/COMP/WD(2019)33/en/pdf)

9 См. материалы, представленные Швецией на заседании организованного ОЭСР «круглого стола» по проблемам массового внедрения цифровых технологий на финансовых рынках. (Sweden's country contribution to the OECD (2019) Roundtable on Digital Disruption in Financial Markets), [https://one.oecd.org/document/DAF/COMP/WD\(2019\)32/en/pdf](https://one.oecd.org/document/DAF/COMP/WD(2019)32/en/pdf)

положением на рынке со стороны одного из крупнейших банков – «AB Swedbank», действия которого ограничивали возможности фирм, оказывающих услуги по инициированию платежей, предоставлять клиентам «AB Swedbank» новую услугу (то есть услугу по инкассо платежей в электронном виде). Предоставление такой услуги требует прямого доступа к банковским счетам и информации о надежности покупателей. Нормативно – правовая база в отношении защиты данных была ключевым фактором при проведении расследования.¹⁰

- На рынке обслуживания платежных карт антимонопольные органы Бразилии вмешались в ситуацию, чтобы воспрепятствовать заключению ограничительного соглашения между компаниями «Visa» и «Visanet». Особо важное значение имело надлежащее рассмотрение вопроса о сетевом эффекте в результате деятельности таких многосторонних цифровых платформ. Антимонопольные органы страны рассматривали подобный тип эксклюзивных соглашений как барьер для выхода на рынок новых конкурентов и как действие, которое препятствует процессу инноваций.¹¹

Что касается стран Восточной Европы и Центральной Азии, то здесь стоит упомянуть два примера, которые относятся к Албании и к России. В Албании антимонопольные органы осуществляют мониторинг рынка услуг в области страхования, чтобы минимизировать потенциальный риск ценового сговора и раздела рынка, который возникает в результате использования алгоритмов (при установлении цен). Кроме того, антимонопольные органы Албании определили, что публикация информации о финансовой и другой банковской деятельности, которую собирает Ассоциация банков Албании с использованием системы обработки информационных потоков, может упростить банкам возможность отслеживать и координировать свою политику на рынке, ослабляя, таким образом, конкуренцию в банковском секторе (см. см. статью на эту тему, приведенную ниже). В России ФАС РФ провела расследования в отношении соглашений, заключаемых на электронных платформах, предоставляющих кредиты на тендерной основе. Эти соглашения наносили вред конкуренции, поскольку устанавливали

барьеры для выхода на рынок новых конкурентов (см. статью на эту тему, приведенную ниже).

Информационно – методическая работа в области конкуренции и регулирование финансового сектора

Область, в которой изучение практики антимонопольных органов, накопивших определенный опыт работы, может быть наиболее полезной для их коллег из стран Восточной Европы и Центральной Азии – это информационно – методическая работа. Регулирование финансового сектора может влиять на степень конкуренции, сводя к минимуму или усиливая упомянутые выше потенциальные проблемы. После финансового кризиса появились новые модели, которые описывают роль конкуренции в секторе финансовых услуг, включая новые методы сотрудничества между антимонопольными органами и финансовыми регуляторами. Например, агентства по защите конкуренции могут участвовать в процессе разработки новых систем регулирования, сотрудничая с другими ведомствами в рамках специальных рабочих групп. В Польше в состав рабочей группы по финансовым технологиям, в состав которой входят представители органов финансового надзора (ОФН), включены также сотрудники Агентства по защите конкуренции и интересов потребителей (АКИП).¹²

Когда компании, использующие цифровые технологии, выходят на финансовые рынки, ключевой вопрос состоит в том, как регулировать их деятельность. Как уже отмечалось, в 2019 г. ОЭСР провела круглый стол на тему, нужна ли для этих рыночных игроков система регулирования и надзора иного типа. Дискуссия между различными антимонопольными органами и финансовыми регуляторами позволила прийти к единому мнению в отношении того, что регулирование должно соответствовать уровню риска, и необходимо перейти от регулирования самих предприятий к регулированию их деятельности и выполняемых ими функций, чтобы обеспечить равные условия игры для всех участников рынка. Система регулирования также должна оставаться технологически нейтральной, прозрачной, основанной на единых принципах и не допускающей дискриминации.¹³

Кроме того, деятельность государственных учреждений и антимонопольных органов в некоторых странах позволяет сделать вывод о том, что накоплен определенный позитивный опыт стимулирования конкуренции в банковском секторе и в сфере услуг по страхованию.

10 См. материалы, представленные Литвой в 2019 г. на заседании организованного ОЭСР «круглого стола» по проблемам массового внедрения цифровых технологий на финансовых рынках (Lithuania's country contribution to the OECD (2019) Roundtable on Digital Disruption in Financial Markets) [https://one.oecd.org/document/DAF/COMP/WD\(2019\)29/en/pdf](https://one.oecd.org/document/DAF/COMP/WD(2019)29/en/pdf)

11 См. материалы, представленные Бразилией в 2019 г. на заседании организованного ОЭСР «круглого стола» по массовому внедрению цифровых технологий на финансовых рынках; (Brazil's country contribution to the OECD (2019) Roundtable on Digital Disruption in Financial Markets) [https://one.oecd.org/document/DAF/COMP/WD\(2019\)34/en/pdf](https://one.oecd.org/document/DAF/COMP/WD(2019)34/en/pdf)

12 См. Елена Карлетти и Агнешка «10 лет после финансового кризиса: сотрудничество между агентствами по защите конкуренции и регуляторами в финансовом секторе». Информационная записка, представленная на заседание Рабочей группы № 2 по вопросам конкуренции и регулирования. 2017 г. (See Elena Carletti and Agnieszka (2017), *10 years on from the Financial Crisis: Co-operation between Competition Agencies and Regulators in the Financial Sector*, Background Note for the OECD Working Party No.2 on Competition and Regulation). [https://one.oecd.org/document/DAF/COMP/WP2\(2017\)8/en/pdf](https://one.oecd.org/document/DAF/COMP/WP2(2017)8/en/pdf)

13 See <https://www.oecd.org/daf/competition/digital-disruption-in-financial-markets.htm>

В 2018 г. антимонопольные органы Португалии проанализировали условия выхода на рынок, с которыми сталкиваются фирмы финансового сектора и сферы услуг в области страхования, использующие передовые технологии. В сфере оказания платежных услуг была выявлено наличие препятствия для инноваций и барьеров для доступа на рынок, заложенные в нормативно – правовой базе, которая определяет порядок предоставления финансовых услуг с использованием новых технологий. Антимонопольные органы также подчеркнули, что существует риск вытеснения высоко технологичных финансовых компаний с рынка со стороны действующих банков, что может затруднить этим компаниям доступ к основным ресурсам, а именно к базам данных и инфраструктуре, необходимой для предоставления платежных услуг. Подготовленные антимонопольными органами рекомендации предусматривают снижение барьеров для выхода этих компаний на рынок и для их дальнейшего развития, обратив особое внимание на риске вытеснения их с рынка со стороны традиционно работающих на рынке игроков. Кроме того, в рекомендациях было обращено внимание на то, что вмешательство законодательных органов и регуляторов рынка может устранить эти риски, если это вмешательство будет технологически нейтральным, основанным на единых принципах, и не допускающим дискриминации.¹⁴

Согласно внесенным в 2017 г. изменениям и дополнениям к «Закону о банковской деятельности» Японии банки обязаны раскрывать свой интерфейс прикладного программирования (ИПП – API)¹⁵, для коммерческих банков предусмотрена также возможность приобретать другие банки, использующие цифровые финансовые технологии и/или сотрудничать с ними для того, чтобы содействовать инновациям и повышению эффективности работы.¹⁶

В «Закон о цифровых технологиях в финансовом секторе» Мексики (принят в 2018 г.) также включены требования к финансовым организациям, включая фирмы, использующие цифровые технологии и новые модели, раскрывать данные третьим лицам через интерфейс прикладного программирования. В законе также предусмотрено, что финансовые организации могут взимать за это плату; во избежание чрезмерного увеличения суммы сборов регулятор финансового

рынка должен утвердить размер предлагаемых сборов или наложить на них запрет.¹⁷

Антимонопольные органы Канады в 2017 г. также завершили аналогичный анализ платежной системы (в том числе сферы кредитования и сбора средств для прямого финансирования проектов физическими лицами, а также сделок на инвестиционном рынке и услуг по финансовому консалтингу).¹⁸ В представленном отчете сделан вывод о том, что ключом к поощрению конкуренции и дальнейших инноваций в сфере платежных услуг являются доступ к услугам и к информации, а также способность стимулировать переключение спроса на других поставщиков услуг. Одна из рекомендаций для основной платежной системы страны – «Payment Canada» состояла в том, чтобы изучить возможность предоставления интерфейса прикладного программирования (ИПП – API) с целью снижения стоимости выхода на рынок для новых поставщиков платежных услуг (ППУ), одновременно поощряя конкуренцию между платежными системами за счет снижения затрат для финансовых учреждений и ППУ в связи с переключением спроса на новых поставщиков услуг.

В Австралии правительство объявило о том, что инициатива «право на использование данных о потребителе» (дающая клиентам право делиться своими данными с третьими лицами, которым они доверяют) будет предоставляться постепенно – по отдельным секторам экономики, и первым шагом в этом направлении будет открытое банковское обслуживание.¹⁹

Ситуационный анализ по Великобритании

Самой продвинутой инициативой в этой области, по-видимому, является предложение Управления по конкуренции и рынкам (УКР) Великобритании, направленное на обострение ценовой и неценовой конкуренции между банками на рынках розничных услуг, которые касаются личных текущих счетов (ЛТС) и текущих счетов компаний (ВСА). Ожидается, что конкуренция усилится за счет большей мобильности данных и открытых упорядоченных стандартов.

14 «Инновационные технологии и конкуренция в финансовом секторе Португалии». Аналитическая записка, 2018 г. (Technological innovation and Competition in the Financial Sector in Portugal (2018), Issues Paper), http://www.concorrenca.pt/vEN/Estudos_e_Publicacoes/Estudos_Economicos/Banca_e_Seguros/Documents/2018%20-%20Issues%20Paper%20Technological%20Innovation%20and%20Competition%20in%20the%20Financial%20Sector%20in%20Portugal.pdf

15 Интерфейс прикладного программирования (ИПП – API) – это часть программы, которая позволяет одной программе получить доступ к другой программе или управлять ею. ИПП предоставляют возможность обмениваться данными без предоставления разработчикам кода программы.

16 В «Законе о банках» предусмотрен запрет для банков и для компаний, входящих в банковские холдинги, иметь любые дочерние фирмы, кроме случаев, когда эти фирмы занимаются установленными в законе видами деятельности. После внесения указанных изменений и дополнений банк может приобрести компании, которые заняты в сфере, дополняющей сферу деятельности банков, или повышает качество оказываемых банком услуг (для этого требуется получить разрешение).

17 См. «Финансовые технологии и структура рынка финансовых услуг: ситуация на рынке и потенциальные последствия финансовой стабильности». Совет по вопросам финансовой стабильности, 2019 г. (Financial Stability Board (2019), FinTech and Market Structure in Financial services: Market Developments and Potential Financial Stability Implications). <https://www.fsb.org/2019/02/fintech-and-market-structure-in-financial-services-market-developments-and-potential-financial-stability-implications/>

18 См. «Инновации под воздействием новых технологий в сфере финансовых услуг Канады» Бюро по вопросам конкуренции Канады, 2017 г. (Competition Bureau of Canada (2017), Technology Led Innovation in the Canadian Financial Services Sector). <https://www.competitionbureau.gc.ca/cic/site/cb-bc.nsf/eng/04322.html>

19 Комиссия по вопросам конкуренции и потребителей Австралии (ККП); (Australian Competition and Consumer Commission (ACCA)) www.accc.gov.au/focus-areas/consumer-data-right-cdr-0

В частности, исследование ситуации в области конкуренции, проведенное Управлением по конкуренции и рынкам в 2016 г., дало основание для выдвижения требований, согласно которым крупнейшие банки должны позволить своим клиентам не просто делиться персональными данными с третьими лицами, как того требует вторая директива Европейских комиссий по платежным услугам (PSD2), но также сделать это с использованием открытого доступа к информации и общих стандартов для данных, безопасности и интерфейса прикладного программирования для совместного использования функциональных возможностей данных.

Для создания нового типа инновационных бизнес – моделей были разработаны специальные корректирующие меры, которые предусматривали, что третьи лица будут помогать потребителям стимулировать конкуренцию, предоставляя инструменты для управления своими деньгами и банковские услуги для получения большей отдачи от вложенных средств. Введение специальных мер – это признание того факта, что потребители не смогли своими силами заставить рынок предложить более выгодную цену, переключаясь на другого поставщика услуг или рассматривая вопрос о переходе к другому поставщику, а усилия по оказанию им помощи в этом путем предоставления более качественной информации или сокращения затрат на переход к другому поставщику услуг оказались недостаточными.²⁰

Доступ к информации по банковским счетам потребителей через интерфейс прикладного программирования (при согласии потребителя) облегчит третьим лицам, которые разрабатывают приложения, возможность помочь потребителям лучше понимать и управлять своими финансами. Открытый и стандартизированный интерфейс прикладного программирования будет работать в разных банках и, следовательно, позволит сравнивать результаты работы различных финансовых учреждений и обеспечит возможность управлять несколькими счетами в разных банках.

Помимо этого, Управление по конкуренции и рынкам (УКР) рекомендовало, чтобы Управление по финансовому регулированию и надзору (УФРН) потребовало от компаний публиковать объективные показатели эффективности обслуживания текущих счетов как физических лиц, так и компаний. Новая информация призвана помочь клиентам, веб-сайтам, публикующим сравнительные данные, а также средствам массовой информации провести полноценное сравнение предлагаемых различными поставщиками услуг по обслуживанию текущих счетов. Поощряя конкуренцию в области качества услуг, можно ожидать, что это будет способ-

ствовать повышению качества услуг и производительности у различных провайдеров.

В соответствии с новыми правилами конкуренция в области качества обслуживания ориентирована на следующие типы показателей:²¹

- как и когда предоставляются услуги и наличие доступных телефонов доверия
- контактные данные для оказания помощи, в том числе 24-часовой горячей линии
- сколько времени потребуется, чтобы открыть текущий счет
- сколько времени необходимо, чтобы заменить дебетовую карту
- как часто фирме приходилось сообщать о серьезных сбоях в работе операционных систем и проблемах, связанных с безопасностью
- количество жалоб на работу фирмы

Управление по конкуренции и рынкам (УКР) также принимает участие в информационно – методической работе на рынке услуг в области страхования, в отслеживании и расследовании «плат за лояльность», когда давние традиционные клиенты платят за товар или услугу больше, чем вновь пришедшие или те, кто проводит переговоры по пересмотру условий сделки по тем же товарам и услугам. УКР утверждает, что более широкое использование больших массивов информации может позволить страховым компаниям более четко дифференцировать цены в зависимости от клиентов, которые считаются более склонными к смене поставщика товаров и услуг или кто более инертен. Таким образом, УКР разработало основы взаимоотношений с потребителем, в которой определены условия для здоровой конкуренции и надлежащего поведения компаний. В этой системе сформулированы шесть главных принципов, которые помогут клиентам избежать «плат за лояльность» (см. Вкладыш, приведенный ниже).²²

Основы взаимоотношений с потребителем, разработанные УКР

Взаимоотношения компаний с клиентами компаний должны быть прозрачными и никогда не вводить в заблуждение:

1. **Автоматическое продление контракта должно быть четко согласовано потребителем при подписании контракта; оно не должно применяться по умолчанию, и потребители должны иметь возможность заключить контракт без автоматического продления;**

20 Окончательная версия Отчета по итогам исследования сектора банковского обслуживания физических лиц, УКР, 2016 г., с. 433 – 460 (Retail Banking Investigation Final Report, CMA (2016), pp.433 – 460). <https://assets.publishing.service.gov.uk/media/57ac9667e5274a0f6c00007a/retail-banking-market-investigation-full-final-report.pdf>

21 Перечень этих показателей качества услуг был составлен по итогам комплексного изучения потребительского спроса, которое показало, какие показатели качества ценят потребители. Более подробно см. Справочные документы Управления по финансовому регулированию и надзору CP17/20 и Программное заявление PS17/26 (FCA's Consultation Paper CP17/20 and Policy Statement PS17/26) которые размещены на: <https://www.fca.org.uk/publications/policy-statements/ps17-26-information-about-current-account-services>

22 «Новые явления в проявлении лояльности: как получить более выгодные и справедливые условия в сделках». УКР, 2019 г. (CMA (2019), Loyalty penalty update: getting better and fairer deals). https://assets.publishing.service.gov.uk/media/5d08f9daed915d42ea95ddb4/Progress_update_June2019_31916_.pdf

2. Потребители должны быть надлежащим образом уведомлены о любом предстоящем продлении контракта – с тем, чтобы своевременно принять меры;
3. На изменение цены, самого продукта или других важных условий должно быть получено четко выраженное согласие потребителя.

Должна быть обеспечена возможность как можно проще отказаться от контракта:

4. Процедура прекращения контракта должна быть как минимум такой же простой, как и его подписание, включая возможность беспрепятственно отказаться от его продления в любое время, отказаться от продления должно быть так же просто, как и согласиться на него, а также расторгнуть контракт сразу же после его продления, должно быть так же просто.

Действия, которые поощряются, отвечают интересам потребителя:

5. Установление минимальных сроков (для отказа от продления контракта) ограничивается и более не имеет обоснования; помимо этого, потребителям, которые отказываются от контракта до наступления окончания срока его действия, выплаченные суммы возмещаются;
6. Запрещается автоматическое продление контракта на новый фиксированный срок, если это явно не отвечает интересам потребителей, и после истечения на любых основаниях начального минимального плата за прекращение действия контракта не взимается.

Управление по конкуренции и рынкам разработало также ряд рекомендаций, в том числе, для Управления по финансовому регулированию и надзору (УФРН), направленных на поиск путей решения проблемы ценообразования при продлении потребителями контрактов и других примеров деловой практики в страховании жилья, которые наносят ущерб клиентам. В октябре 2018 г. УФРН инициировало исследование рынка в отношении порядка определения тарифов на услуги страхования, а в ноябре 2019 г. опубликовала промежуточные результаты этого исследования, которые свидетельствуют о том, что рынок страхования жилья и автомобилей работает должным образом не для всех клиентов. По оценкам регулятора, проблема касается около 6 миллионов потребителей в Великобритании, и в настоящее время УФРН рассматривает соответствующие средства правовой защиты потребителей.²³

Роль защиты прав потребителей и защиты информации

Соблюдение правил конкуренции и система регулирования, ориентированная на формирование конкурентной среды, это необходимые, но не достаточные условия для успешного развития банковского сектора и сферы услуг по страхованию. И, действительно, упомянутые требования со стороны предложения должны пользоваться доверием потребителей, со стороны спроса. Потребители, наделенные всеми правами и возможностями, играют важную роль в улучшении экономических показателей и стимулировании инноваций, производительности и конкуренции. Таким образом, эффективная политика защиты потребителей имеет важнейшее значение для укрепления доверия к цифровой экономике и предоставления возможности каждому в полной мере участвовать в экономическом взаимодействии, используя возможности и снижая риски.²⁴

Подобным же образом крайне важно, чтобы правила, регулирующие конфиденциальность и безопасность данных, которые касаются потребителя, способствовали возникновению у потребителей доверия и не ограничивали конкуренцию. Например, режим защиты данных может оказывать влияние на степень доступности рынков (то есть способность новых игроков выходить на рынок) и потенциальную возможность для компаний осваивать международные рынки. В частности, различия в режиме защиты информации в разных странах могут служить препятствиям для операций в международной торговле. Как было заявлено в 2019 г. в ходе дискуссий в рамках организованного ОЭСР «круглого стола» по проблемам финансовых технологий и массового внедрения цифровых технологий на финансовых рынках, процессы фрагментации и барьеры для выхода на рынок, возникающие в связи с требованиями в отношении конфиденциальности и потоков информации через границы, делают все более сложной проблему функционирования финансовых технологий в международном масштабе. Кроме того, может возникнуть риск того, что компаниям, которые осуществляют свою деятельность в странах с недостаточно жестким режимом защиты данных, не будет разрешено работать на рынках третьих стран в связи с тем, что они не смогут соблюдать требования по эффективному надзору, выдвигаемые со стороны регулирующих органов третьих стран.

23 «Промежуточный отчет по итогам исследования рынка: установление тарифов при оказании услуг по всем видам страхования, за исключением страхования жизни». MS 18/1, УФРН, 2019 г. (FCA (2019), *General insurance pricing practices market study interim report*, MS 18/1). <https://www.fca.org.uk/publications/market-studies/ms18-1-general-insurance-pricing-practices-market-study>

24 «Набор инструментов для защиты потребителей в условиях цифровой экономики. Материалы для руководителей стран «Большой двадцатки». ОЭСР, 2018 г. (OECD, *Toolkit for Protecting Digital Consumers, A Resource for G20 Policy Makers* (2018)), <https://www.oecd.org/internet/consumer/toolkit-for-protecting-digital-consumers.pdf>

Заключительные комментарии

Несмотря на то, что защита конкуренции и информационно – методическая работа в условиях внедрения цифровых технологий в банковском секторе и в сфере услуг по страхованию все еще находятся на ранней стадии своего становления, можно сформулировать некоторые предложения для антимонопольных органов в странах Восточной Европы и Центральной Азии с учетом итогов недавнего обсуждения в рамках организованного ОЭСР «круглого стола» по вопросам массового внедрения цифровых технологий на финансовых рынках.

Специалисты пришли к единому мнению, что преимущества внедрения цифровых технологий для экономического процветания могут быть полностью использованы только в том случае, если на цифровых рынках существует здоровая конкуренция. Политическое руководство стран, министерства и ведомства, антимонопольные органы, а также агентства, которые занимаются проблемами соблюдения прав потребителей и защиты данных, играют важную роль в обеспечении защиты потребителей и наделения их правами и полномочиями для заключения сделки на самых выгодных условиях.

Взаимосвязь между конкуренцией и инновациями имеет сложный характер. Стимулирование конкуренции в сфере инноваций потребует индивидуального подхода со стороны антимонопольных органов. Они начинают адаптировать некоторые аспекты своего подхода к цифровым рынкам. Оказалось, что необходимо обладать конкретными техническими знаниями и ресурсами, вероятно, придется приспособиться к новым условиям и аналитические инструменты.

При этом важно подчеркнуть, что правоприменительная практика в области конкуренции не может решить все проблемы, возникающие на цифровых рынках. Важными элементами политики в области конкуренции, адаптированной к условиям цифровой экономики, является проведение рыночных исследований и информационно – методическая работа. Ограничения, действующие в результате регулиро-

вания рынков, возможно, придется устранить, и могут потребоваться новые меры для стимулирования конкуренции. В этой связи антимонопольные органы могут предложить варианты, которые в наибольшей степени содействуют развитию конкуренции, но представляется целесообразным, чтобы их роль ограничивалась техническими рекомендациями. Политическое руководство, получившее полномочия в результате выборов, больше подходит для принятия на себя ответственности за то, чтобы сравнить последствия возможных ограничений конкуренции с соблюдением других общественных интересов.

В частности, решающее значение для обеспечения комплексного подхода к регулированию не имеющих границ цифровых рынков играет междисциплинарное сотрудничество между антимонопольными органами и организациями, которые занимаются защитой прав потребителей и защитой информации, а также отраслевыми регуляторами и руководством страны, которые разрабатывают и реализуют экономическую политику.

И, наконец, решающую роль в цифровой экономике должны играть потребители. С появлением цифровых технологий потребители стали принимать все более активное участие в функционировании рынков, вплоть до непосредственного участия в производственных процессах (это явление получило название «проактивное потребление»). В то же время, несмотря на преимущества и удобство электронной торговли, легкость и скорость, с которой потребители могут участвовать в совершении сделок в режиме онлайн – в любое время, в любом месте и, в частности, без учета государственных границ – все это может привести к появлению ситуаций, с которыми потребители раньше не сталкивались, что создает опасность для соблюдения их интересов. Многообещающие инициативы Управления по конкуренции и рынкам, направленные на повышение прозрачности и сопоставимости поступающих потребителям предложений, позволяют предположить, что наиболее эффективным способом усиления конкуренции и защиты потребителей является расширение их прав и возможностей.

Камо Грядеши? Политические проблемы в Восточной Европе и Центральной Азии

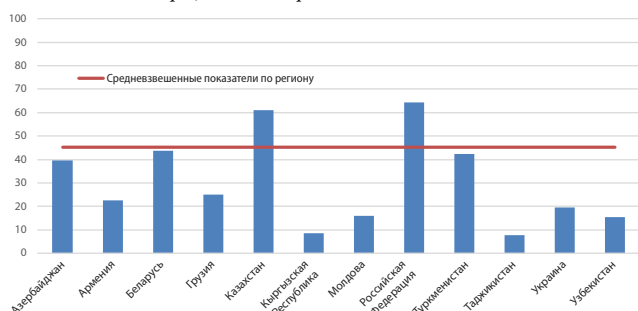


Вильям Томпсон
Начальник отдела Евразия
Секретариат по глобальным
отношениям
ОЭСР

Введение

Страны-партнеры бывшего Советского Союза, в которых проживает более 290 миллионов человек, простираются от Балтики до Тихого океана. Активы региона включают значительные углеводородные и минеральные богатства, стратегическое расположение и высокий уровень грамотности. ВВП на душу населения колеблется от менее 3000 долларов США в Таджикистане до более 26000 долларов США в Российской Федерации; средний показатель по региону в 2018 году составил около 18310 долларов США, что составляет 45,2% от среднего показателя по ОЭСР (Рисунок 1)¹. Спустя почти три десятилетия после распада Советского Союза бывшие советские республики продолжают сталкиваться с общими проблемами, связанными с институциональным и физическим наследием централизованного государственного планирования. Хотя траектории их развития после обретения независимости значительно различались и необходимо должным образом учитывать их различия, институциональное и экономическое наследие прошлого по-прежнему не только ставит перед ними ряд общих проблем, но и даёт основу для особенно плодотворного политического диалога.

Рисунок 1. ВВП на душу населения по паритету покупательной способности в процентах от среднего показателя по ОЭСР, 2018 г.



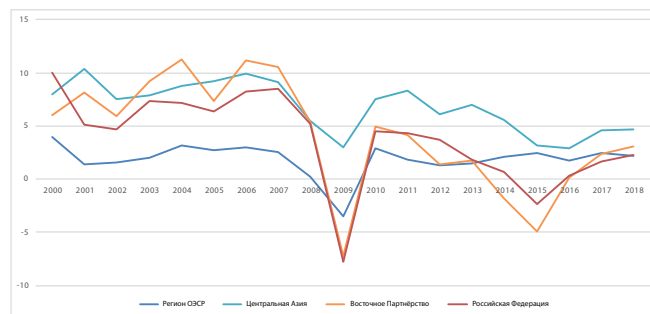
Источник: Всемирный Банк, Показатели мирового развития, расчёты ОЭСР

Результаты последних лет

Регион пережил серию серьёзных внешних потрясений в 2013-15 г.

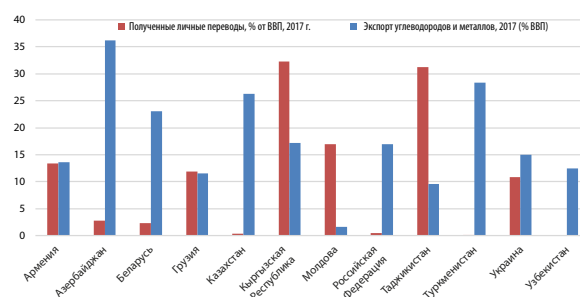
Более низкие мировые цены на сырьевые товары, умеренный рост в Китайской Народной Республике и слабые экономические перспективы во многих странах Западной Европы - все это сильно ударило по постсоветским государствам в середине десятилетия (Рисунок 2). Конец сырьевого бума сильно ударил по экспортерам нефти и металлов из региона, и пострадали даже страны со сравнительно бедными ресурсами, так как они в значительной степени зависят от торговли с соседними экспортерами нефти и денежных переводов от них (Рисунок 3). Кроме того, конфликты в Афганистане и Украине, которые повлекли за собой огромные издержки для этих стран, затрагивают и остальную часть Евразии, главным образом из-за воздействия, в том числе посредством санкций и контрсанкций, на их торговлю и инвестиции.

Рисунок 2. Реальный рост ВВП (годовой в %)



Источник: Всемирный Банк, Показатели мирового развития, расчёты ОЭСР

Рисунок 3. Доля в экспорте гидроуглеродов, металлов и труда



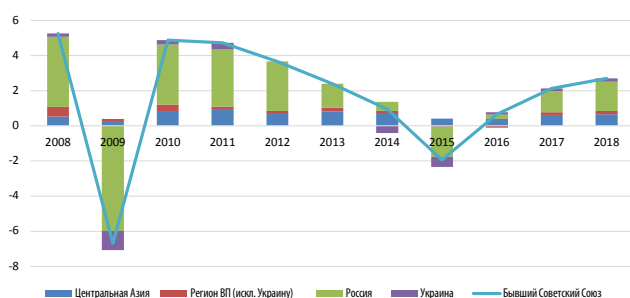
Источник: Всемирный Банк, Показатели мирового развития, расчёты ОЭСР

1 В постоянных долларах ППС 2011 года.

Восстановление началось и идет, но рост остается сдержанным

Слабое восстановление началось в 2016 году и незначительно ускорилось в 2017-18 годах, но оно неравномерно, и темпы роста по-прежнему намного ниже показателей 2000-х годов. Совокупные цифры маскируют значительные региональные различия (Рисунок 4). Текущие темпы роста, хотя и выше, чем в регионе ОЭСР, тем не менее слишком низки, чтобы обеспечить сближение с уровнями производительности и жизни в ОЭСР, кроме как в очень отдаленной перспективе. В действительности, с 2013 года ВВП на душу населения, измеренный по паритету покупательной способности, даже снизился относительно среднего показателя по ОЭСР.

Рисунок 4. Факторы роста, 2008-18 года



Источник: Всемирный банк, Индикаторы мирового развития, расчеты ОЭСР.

Регион сталкивается со значительной вероятностью риска снижения в краткосрочной и среднесрочной перспективе

В настоящее время наблюдается значительная неопределенность, вызываемая торговой напряженностью, колебаниями цен на энергоносители и ослаблением экономики в ЕС и Турции, которые являются важными торговыми партнерами и источниками денежных переводов работающих в них иностранцев. Более резкое экономическое замедление в Европе или Китае, в частности, может нанести ущерб перспективам роста, а страны с большим дефицитом счета текущих операций, сильной зависимостью от потоков капитала или значительным долгом в иностранной валюте, такие как Украина, могут оказаться уязвимыми для внезапных изменений в рыночных настроениях.

Политические проблемы

Шоки 2013-2015 гг. Очень наглядно показали некоторые элементы структурной уязвимости экономики постсоветских стран. Большинство из них имеют высококонцентрированные профили экспорта - особенно с точки зрения экспортируемых товаров, а также, во многих случаях, сильной зависимости от лишь нескольких экспортных рынков. В некоторых из них на углеводороды и металлы приходится 80-90% экспорта; многие другие сильно зависят от сельско-

хозяйственных товаров с минимальной обработкой или совсем без неё. Более того, данные свидетельствуют о том, что во многих странах доля сырьевых товаров в экспорте росла в годы, предшествовавшие замедлению середины 2010-х годов.

Диверсификация экспорта и производственной деятельности имеет решающее значение

Эти проблемы не новы: проблема диверсификации экономической деятельности, занятости и экспорта занимает важное место в политической повестке дня региона уже более десяти лет, особенно в странах-экспортерах нефти. Даже в годы бума, предшествовавшего мировому финансовому кризису в 2008 году, было широко распространено понимание того, что устойчивый долгосрочный рост потребует перехода к росту, основанному на инвестициях и инновациях. Более медленный рост, последовавший за кризисом - даже до потрясений 2014–2015 годов, - казалось, подтверждает, что модели роста предыдущего десятилетия достигли своих пределов. Однако, проблема диверсификации приобрела новую актуальность по мере того, как страны пережили конец товарного супер цикла; уязвимость к резким шокам условий торговли перестала являться элементом риска, - она воплотилась в реальность.

Для уменьшения внешней уязвимости требуется нечто большее, чем диверсификация производственной деятельности или экспорта. Решающую роль должно играть повышение производительности. Если эти страны хотят максимально использовать таланты своего населения и позволить большей части своих граждан реализовывать продуктивную, полезную карьеру, то странам Евразии необходимо инвестировать в человеческий капитал и способствовать появлению видов деятельности, способных генерировать занятость более высокого уровня квалификации, с более высокой производительностью. По всему региону большую часть прироста дают капиталоемкие отрасли, которые создают мало рабочих мест, в то время как рабочие места в основном сосредоточены в сфере деятельности с низкой производительностью. Результатом являются значительные различия в производительности, доходах и, как следствие, благосостоянии как отдельных лиц, так и регионов. Это должно измениться, чтобы рост был более инклюзивным. Таким образом, диверсификация имеет решающее значение для справедливости и широкого охвата населения.

Здесь поучительна ситуация в Казахстане: добыча ресурсов генерирует свыше 20% ВВП, но в ней участвует всего 2% работающего населения. В то же время около половины населения в 2016 году было занято в секторах со средней производительностью, которая ниже половины средней по стране.

Масштабная внешняя трудовая миграция из некоторых стран продолжается

Эта неспособность создать производительные рабочие места лежит в основе большого притока трудящихся-мигрантов из многих постсоветских стран. Трудовая мигра-

ция обеспечивает спасательный круг для многих стран с очень слабым экспортным потенциалом по товарам и услугам. Во многих случаях это, возможно, соответствовало модели международной торговли Хекшера-Олина, которая предполагает, что страна будет экспортировать товары, которые относительно интенсивны в отношении факторов, которые она имеет в изобилии, и импортировать товары, которые интенсивны в силу своих факторов дефицитности. Тем не менее, даже те страны Евразии, которые располагают относительно дешевой рабочей силой, смогли достичь лишь ограниченного успеха в расширении экспорта трудоемких товаров из-за сочетания таких факторов, как географическое положение, слабое институциональное развитие, узкие места в инфраструктуре и слабой политической стратегии. В результате большая часть этой рабочей силы уехала за границу: эти страны экспортировали рабочую силу, а не трудоемкие продукты.²

Влияние трудовой миграции никоим образом не ограничивается денежными переводами.³ Для покидаемых стран отток может помочь снизить безработицу на местных рынках труда и повысить уровень потребления домашних хозяйств. Если мигранты возвращаются с профессиональными навыками, приобретенными за границей, они могут в дальнейшем приносить пользу своим странам.⁴ У них также могут быть возможности для создания новых видов деятельности: мигранты часто оказываются в числе наиболее предприимчивых граждан своих стран. К сожалению, во многих странах общие условия для предпринимательства не делают развитие бизнеса привлекательным для возвращающихся репатриантов. Для отправляющих стран существуют также важные издержки, особенно с точки зрения собственного благосостояния мигрантов и негативных последствий из-за разлуки семьей, которые могут быть значительными, особенно для детей мигрантов.

Усилия по диверсификации должны быть направлены на развитие сильных сторон стран

При рассмотрении вопроса о диверсификации политики часто подходят с точки зрения секторов. Тем не менее, политики и чиновники редко обладают лучшими возможностями для определения перспективных долгосрочных тенденций товарных рынков. Более эффективной была бы ориентация на развитие существующих возможностей страны - ее природного, человеческого, физического и финансового капитала.

На первый взгляд может показаться, что страны мало что могут сделать с данными им естественными ресурсами, но

на самом деле многое зависит от политической стратегии. Экономический потенциал естественных ресурсов в значительной степени зависит от факторов законодательных и регулирующих, от практики землепользования, а также от физической инфраструктуры и технологического потенциала - отсюда важность реформы законодательства о недрах в России или Казахстане или усилия Украины по продвижению земельной реформы. Реформы в области водной политики и управления водными ресурсами в государствах Центральной Азии могли бы поддержать как экономический рост, так и долгосрочную экологическую устойчивость.

Однако для уменьшения уязвимости от внешних факторов требуется нечто большее, чем диверсификация производства или экспорта. Повышение производительности также играет решающую роль. Если страны Евразии они хотят получить максимальную отдачу от талантов своего населения и позволить основной массе своих граждан вести продуктивную и полезную для них самих деятельность, то им необходимо инвестировать в человеческий капитал, а также способствовать появлению видов деятельности, способных генерировать занятость более высокого уровня квалификации и более производительную.

Человеческий капитал - это еще одна сфера, в которой необходимо многое сделать для повышения эффективности использования богатств постсоветских стран. Повышение производительности и инклюзивный рост потребуют большего внимания к дальнейшим реформам систем образования и обучения, которые в некоторых случаях мало изменились с коммунистических времен.

Прежде всего, постсоветские страны должны продолжать наращивать свой институциональный капитал, укреплять государственное управление и верховенство права, создавая при этом надёжные условия для инвестиций, предпринимательства и инноваций. Хорошо продуманные и хорошо функционирующие нормативные и налоговые режимы имеют решающее значение, наряду с гарантированными правами собственности, честной конкуренцией и открытыми рынками.

Конкуренция и открытость рынка имеют жизненно важное значение для решения этих проблем

Открытость внутреннего рынка, для которого характерны низкие барьеры входа и сильная конкуренция, имеет решающее значение, поскольку диверсификация требует появления новых фирм, видов деятельности и отраслей; барьеры для предпринимательства или для новых инвестиций из-за рубежа могут только мешать, как и правила и другие полити-

2 Уезжают не только низкоквалифицированные работники, но опасения "утечки мозгов" оказались преувеличенными. Уровень эмиграции высокообразованных лиц в последние годы были намного ниже уровня общей эмиграции в мире, в какой то мере благодаря тому, что в экономике многих стран Евразии отдача на полученное образование остаётся достаточно высокой.

3 Выгоды получают также и принимающие страны, в которых экономическая деятельность в значительной мере зависит от труда иностранцев. Во многих из них такая зависимость будет продолжать усиливаться в результате низкой рождаемости, старения населения и соответствующего сокращения местной рабочей силы, хотя всё это и пополнило политическую и социальную напряженность в некоторых принимающих регионах.

4 Однако, это зависит от формы миграции - так, например, сезонные сельскохозяйственные работники вряд ли вернутся с новыми навыками, в отличие от тех, кто эмигрирует на более длительные сроки.

ческие меры, которые благоприятствуют крупным действующим фирмам-старожилам в ущерб новым конкурентам. А меры политики, которые препятствуют уходу или поддерживают работающих плохо, просто завязывают ресурсы на достижении менее продуктивных целей. Внутренняя и международная конкуренция, торговые и инвестиционные потоки не только обеспечивают перемещение товаров и капиталов с места на место: они способствуют распространению технологий и, что еще важнее, - идей. Производительность повышается. В конечном итоге это означает больше и лучшую работу, особенно при больших инвестициях в повышение квалификации и образование.

По многим из этих же причин внешняя открытость способствует диверсификации. Диверсификация экономической деятельности, и особенно экспорта, является основной задачей для многих стран Евразии, не в последнюю очередь для того, чтобы уменьшить их подверженность шокам, которые произошли в середине 2010-х годов. Ограниченный размер рынка отдельных стран означает, что любая серьезная политика диверсификации должна быть ориентирована на внешний рынок. Более того, в мире все более сложных глобальных цепочек добавленной стоимости (GVC), где подразумевается, что страны, стремящиеся развивать деятельность с более высокой добавленной стоимостью и обеспечивать занятость более высокой производительностью, должны найти те конкретные звенья производственно-сбытовых цепочек, в которых они имеют конкурентное преимущество и работать над формированием условий для развития именно таких направлений деятельности.

Эти факторы особенно актуальны для четырех стран региона, которым еще предстоит вступить во Всемирную Торговую Организацию (ВТО). Азербайджан, Беларусь, Туркменистан и Узбекистан находятся на разных этапах подхода к возможности вступления в ВТО, но все больше осознают важность этого вопроса, а в случае экспортеров углеводородов - его связь с усилиями по диверсификации. С точки зрения институциональных и политических обязательств, вступление в ВТО является важным шагом в международной интеграции, поскольку оно обеспечивает доступ на рынки для широкого спектра товаров и услуг для всех стран-членов и предоставляет рамки для ведения переговоров по торговым соглашениям. Это также налагает очень сильные обязательства на страны из-за процесса разрешения споров, который нацелен на обеспечение соблюдения соглашений ВТО, а также потому, что вступление в ВТО имеет важные последствия не только для торговой политики, но и для реформ «внутри границ», не в последнюю очередь тех, которые связаны с конкуренцией и открытостью рынка. И действительно, многие исследования показывают, что реальное влияние вступления в ВТО обусловлено не тарифными корректировками, а более глубокими институциональными изменениями, которые необходимы для членства.

Также актуальным является развитие интеграционных усилий в рамках Евразийского экономического союза

(ЕАЭС), созданного в 2015 году, когда единое экономическое пространство, созданное Россией, Беларусью и Казахстаном в 2012 году, стало Союзом, охватывающим три первоначальные страны-участницы, а также Армению и Кыргызстан. Помимо обеспечения свободного перемещения товаров, рабочей силы, капитала и услуг в рамках стран-членов, ЕАЭС должен разрабатывать общую политику в области транспорта, сельского хозяйства и энергетики (Johnson and Köstem, 2016). Хотя в первые годы существования Союза существовали значительные разногласия по поводу тарифов и других аспектов торговой политики, особенно в контексте западных санкций в отношении России и контрсанкций России, он сохранил целостность, обеспечивая ведение переговоров, заключая соглашения с рядом внешних партнеров и инициируя обсуждение вопросов о потенциальном расширении с некоторыми другими государствами.

Важнейший вопрос заключается в том, как ЕАЭС будет интегрироваться с более широкой международной экономикой: на его долю приходится менее 2,5% мирового ВВП, и за последнее десятилетие эта доля не увеличивалась. Для сравнения, на Европейский Союз приходится более одной пятой мирового ВВП, а на страны Североамериканского соглашения о свободной торговле - более четверти. Более того, более 85% общего ВВП ЕАЭС приходится на Россию. Таким образом, как региональный блок, он очень мал, и динамика его долгосрочного развития будет во многом зависеть от его успеха во внешнем раскрытии и содействии членам в установлении торговых и инвестиционных связей с внешними игроками.

Финансовые сектора развиты слабо и нестабильны

Финансовое развитие во всем регионе остается одним из важнейших факторов сдерживания роста и, в частности, для развития частного сектора и появления новых направлений предпринимательской деятельности и новых фирм. В 2018 году внутренний кредит частному сектору в регионе в среднем составлял около 37% ВВП, что не намного превышало четверть соответствующего среднего показателя по ОЭСР или одной трети среднего показателя по группе стран со средним уровнем дохода. Это показатель был самым высоким в России и Казахстане, составляя 76 и 68% ВВП, соответственно, - все еще намного ниже средних показателей по ОЭСР (141,3%) и по странам со средним доходом (104,5%).

Хотя финансовые рынки и начали приобретать более четкие очертания, но сами финансовые системы региона в подавляющем большинстве базируются на банках, а эти банковские сектора часто были нестабильными, коррумпированными и политически управляемыми. Крупные банки чаще всего принадлежат государству или государственным предприятиям и / или связаны с влиятельными политическими игроками. «Карманные банки», управляемые в основном одним крупным клиентом и для него, являются обычным явлением. Более того, качество регулирования и надзора часто оставляло желать лучшего. Экономические

потрясения 2014-15 гг. спровоцировали крупные банковские кризисы в Азербайджане, Таджикистане, Казахстане и Украине. В случае Казахстана кризис ударил до того, как страна полностью преодолела предыдущий кризис, вызванный глобальным финансовым кризисом 2008-09 гг. Банковский сектор России показал себя лучше, чем другие, но, тем не менее испытывал трудности преодоления двойного удара западных санкций и девальвации рубля. А в Молдове в 2014 году 18 млрд. леев - эквивалент 16% ВВП - были конвертированы в иностранную валюту и вывезены за границу в результате массового банковского мошенничества.

Эти потрясения привели к последовательным санациям и поглощениям правительства, в результате чего государственные игроки в настоящее время доминируют в большинстве банковских секторов региона, но во многих странах также произошли существенные улучшения в области регулирования и надзора. В частности, Украина добилась значительных успехов в приведении в порядок своего банковского сектора после цикла бурного роста и спада, в рамках которого объемы банковского кредитования выросли почти до 80% ВВП, а затем упали примерно до 27%. Однако во многих странах усилия по санации потерпели неудачу из-за политического влияния некоторых крупных банков.

Эта ситуация создает особые проблемы для новых фирм и МСП: во всем регионе доступ к финансам остается в числе проблем, вызывающих у них основное количество жалоб. Это также препятствует усилиям по диверсификации, поскольку распределение кредитов, как правило, имеет тенденцию быть ориентированным на влиятельные, уже давно действующие компании.

Взгляд в будущее

Правительства в регионе далеко не бездействуют. Давление последних лет привело к новым реформам в таких разных областях, как таможенное регулирование, налоговое администрирование и защита инвесторов, хотя реализация этих реформ часто была неравномерной. Расширяется поддержка стартапов. Сказывается также и новая региональная динамика, создающая более благоприятные условия для торговли и интеграции. Однако предстоит еще многое сделать, в частности, создать благоприятные условия для роста новых фирм и МСП, которые являются важнейшими факторами инноваций, создания рабочих мест и диверсификации.

Правоприменительная практика и информационно – просветительская деятельность антимонопольных органов Албании в области защиты конкуренции в банковском секторе и в сфере страхования

Новые вызовы, возникающие в связи с развитием цифровой экономики и с ее влиянием на состояние конкуренции в финансовой сфере, – анализ проблем, связанных с конкуренцией, которые возникают в работе Комиссии по защите конкуренции Албании (ККА)



Профессор д-р Юлиана Латифи
Председатель Комиссии по защите конкуренции Албании
juliana.latifi@caa.gov.al



Ола Дака
Директор управления по вопросам интеграции и коммуникаций
Комиссия по защите конкуренции Албании
ola.daka@caa.gov.al

Цель данной статьи состоит в том, чтобы ознакомить читателей с правоприменительной практикой Комиссии по защите конкуренции Албании (ККА) в банковском секторе и в сфере страхования. В статье будет представлен обзор того, как Комиссия предпринимает попытки обеспечить равные условия игры на рынках, не допуская появления ограничений, направленных на ослабление конкуренции и предоставляя финансовому сектору экономики возможность внести свой вклад в формирование внутренних факторов, обеспечивающих экономический рост.

Финансовый сектор экономики, который включает банковское дело и страхование, всегда имел особое значение для деятельности Комиссии по защите конкуренции. Исходя из этого, а также принимая во внимание чувствительность общественности к изменениям в финансовой сфере, ККА проводит постоянный мониторинг ситуации в этом секторе экономики. Решения Комиссии по вопросам, связанным с конкуренцией на финансовых рынках, направлены на обеспечение свободной и эффективной конкуренции в соответствии с Законом Албании № 9121/2003 «О защите конкуренции»¹ с учетом последующих изменений и дополнений. Деятельность, направленная на обеспечение конкуренции в финансовом секторе, создает для Комиссии ряд проблем, связанных как с традиционными рынками, так и с вопросами развития цифровой экономики. За последние несколько

лет ККА несколько раз принимала меры по вмешательству в ситуацию на некоторых рынках для решения проблем, связанных с появлением новых технологий и с процессом развития цифровой экономики. Эти рынки включают услуги банковского сектора, страхование и сферу закупок товаров, работ и услуг для государственных нужд.

В 2015 г. правительство Албании утвердило «Повестку дня по внедрению цифровых технологий – Комплексную стратегию на период 2015 – 2020 гг.»² Согласно этому документу, «формирование инфраструктуры цифровой экономики на всей территории Республики Албания осуществляется на основе уважения европейских принципов свободной и эффективной конкуренции на рынке»³, что является одной из трех основных объявленных в этой стратегии целей.

Чтобы лучше понять работу Комиссии по защите конкуренции в этой сфере, ниже рассматриваются некоторые дела и действия ККА, связанные с такими секторами экономики, как банковское дело, страхование и закупки товаров, работ и услуг для государственных нужд.

Сфера страхования

В ходе предварительного расследования определенных дел, которые касались рынка обязательного страхования автотранспортных средств Комиссия по защите конкуренции установила, что некоторые страховые компании созда-

1 Закон № 9121/2003 «О защите конкуренции» с изменениями и дополнениями (Law no. 9121/2003 "On Competition Protection", amended) <http://www.caa.gov.al/laws/read/id/68>

2 Постановление Совета министров № 284/2015 «О принятии комплексной стратегии повестки дня по внедрению цифровых технологий на период 2015 – 2020 гг.» [2015] OJ no. 56 (DCM no. 284/2015 "For the approval of the crosscutting strategy – Digital Agenda 2015-2020" [2015] OJ no. 56).

3 «Комплексная стратегия – повестка дня по внедрению цифровых технологий на период 2015 – 2020 гг.» (Digital Agenda – Crosscutting strategy for the period 2015-2020) http://akshi.gov.al/wpcontent/uploads/2018/03/Digital_Agenda_Strategy_2015_-_2020.pdf

ли информационные системы для управления различными данными. ККА провела анализ того, соответствуют ли использование этих информационных систем и их алгоритмы правилам поведения на рынке.

Комиссия по вопросам конкуренции разработала для регулятора рынка – Агентства по финансовому надзору некоторые рекомендации, направленные на то, чтобы не допустить действий, направленных на ослабление конкуренции, которые были связаны с использованием алгоритмов, а также на то, чтобы предоставить доступ к базе данных застрахованных лиц и обеспечить, чтобы эти данные использовались в интересах конечных потребителей, сведя при этом к минимуму потенциальные риски сговора по ценам и раздела рынка.

В результате, в 2018 г. Комиссия по конкуренции выпустила ряд рекомендаций для Агентства по финансовому надзору⁴ и для страховых компаний, которые касались системы организации продаж обязательных страховых полисов и были направлены на более четкое соблюдения требований законодательства о конкуренции и на недопущение координации действий компаний – конкурентов, например, в форме использования алгоритмов для сговора по ценам или раздела рынков.

С момента принятия решения Комиссией по вопросам конкуренции этот рынок находился под постоянным контролем.

Банковские операции

Развитие цифровой экономики затронуло также банковский сектор, особенно в том, что касается платежной системы.

В 2018 г. Комиссия по защите конкуренции начала предварительное расследование, которое касалось услуг, предоставляемых в банковском секторе.⁵

Кроме того, в соответствии с предъявляемыми требованиями, для научно – исследовательских целей может публиковаться другая конкретная информация о банковской деятельности, например:

- данные о сумме инвестиций в информационные технологии, об обращении кредитных и дебетовых карт и т. д. Таким образом, банки второго уровня направ-

ляют информацию в Албанскую ассоциацию банков о социальной корпоративной ответственности;

- они также совместно подписали «соглашение о прекращении кредита», облегчающее процедуру перевода кредита из одного банка в другой.

На данном этапе возникает вопрос: в какой степени эта текущая информация приводит к тому, что банки второго уровня координируют свои действия на рынке?

На этот вопрос можно дать следующий ответ. На прозрачном рынке, на котором обращаются однородные продукты, такие как услуги, предоставляемые в банковской системе, публикация Ассоциацией информации о рынке и ее распространение среди конкурентов может служить в качестве механизма мониторинга ситуации и упрощает координацию действий банков. Использование систем потоков данных облегчает отслеживание и координацию политики отдельных банков и ослабляет конкуренцию между ними.

С другой стороны, в условиях развития цифровой экономики банки используют информационные системы (электронный банкинг) и цифровые приложения для предоставления услуг клиентам и конкурируют между собой, борясь за увеличение количества клиентов. Быстрое и бесплатное предоставление банковских услуг обеспечивает банкам конкурентное преимущество.

Это расследование уже прошло этап углубленного расследования.⁶

Сфера закупок товаров, работ и услуг для государственных нужд (мошеннические действия при проведении торгов)

Закупки товаров, работ и услуг для государственных нужд являются одним из ключевых направлений деятельности государства (в сфере экономики) и одним из важнейших процессов в управлении государственными финансами.

Процедура государственных закупок разрабатывается с использованием Электронной системы закупок, в рамках которой создан новый модуль.

Комиссия по защите конкуренции провела анализ информации, содержащейся на веб-сайте Агентства по государственным закупкам, и в ряде случаев выявила признаки фальсификации заявок предприятий. На основании собранной и проанализированной информации ККА откры-

4 Решение Комиссии по защите конкуренции № 561 от 15.10. 2018 г. «О некоторых рекомендациях и о завершении предварительного расследования ситуации на внутреннем рынке обязательного страхования гражданской ответственности третьих лиц – владельцев транспортных средств» (Competition Commission Decision, no. 561, date 15.10.2018 "On some recommendations and closing of the preliminary investigation into the compulsory motor third party liability insurance market for domestic TPL product"), см. на: <http://www.caa.gov.al/decisions/read/id/1007>

5 Решение Комиссии по защите конкуренции № 516 от 22.05.2018. «О начале процедуры предварительного расследования ситуации в банковском секторе в отношении «Raiffeisen Bank», «National Commercial Bank», «Credins Bank» и «Intesa SanPaolo Bank» (Competition Commission Decision, no. 516, date 22.05.2018 "Initiation of an Preliminary Investigation Procedure in the Banking Sector in relation to Raiffeisen Bank, National Commercial Bank, Credins Bank and Intesa SanPaolo Bank"), см. на: <http://www.caa.gov.al/decisions/read/id/982>

6 Решение Комиссии по защите конкуренции № 592 от 31.01. 2018 г. «О начале процедуры углубленного расследования ситуации в банковском секторе в отношении «Raiffeisen Bank», «National Commercial Bank», «Credins Bank» и «Intesa SanPaolo Bank» (Competition Commission Decision, no. 592, date 31.01.2019, "Initiation of an in-depth investigation procedure in the banking sector in relation to Raiffeisen Bank, National Commercial Bank, Credins Bank and Intesa SanPaolo Bank") см. на: <http://www.caa.gov.al/decisions/read/id/1030>

ла процедуры расследования и наложила штрафы на те компании, которые занимались фальсификацией заявок.⁷

Совместно с Агентством по государственным закупкам ККА подготовила «Руководство по заключению соглашений о контрактах».⁸

В тех случаях, когда Агентство по государственным закупкам выявляет признаки мошеннических действий при подаче заявок, оно обязано уведомить об этом Комиссию по защите конкуренции. Аналогичным образом, Агентство по государственным закупкам должно учитывать поправки к Закону «О государственных закупках», которые были предложены ККА и приняты позднее.

В результате этих изменений в Законе, когда Комиссия по конкуренции устанавливает, что компании нарушили закон, участвуя в фальсификации заявок, и суд оставил в силе это решение, Агентство по государственным закупкам обязано отстранить этих экономических операторов от участия в процедуре закупок товаров, работ и услуг для государственных нужд на срок до 3 лет.

Поддержание цены перепродажи товаров (ПЦП)

В 2018 г. Комиссия по защите конкуренции инициировала процедуру расследования в отношении сетевой компании «Конад», которая занимается реализацией продовольственных товаров. Сама (материнская) компания зарегистрирована в Италии, и она работает на албанском рынке через собственную сеть супермаркетов.⁹

Товарный знак «Conad brand» является одним из самых популярных в Албании благодаря качеству и безопасности продовольственных товаров, которые он предлагает.

Проведенное ККА расследование, показало, что албанская компания «Conad» с помощью специального программного обеспечения установила рекомендуемые цены перепродажи для всех продуктов, которые должны применяться как вертикально интегрированными супермаркетами, так и продовольственными магазинами, работающими на основе франчайзинга.

Было установлено, что рекомендуемые цены не привели к увеличению цен для конечного потребителя.

Завершая расследование, Комиссия по защите конкуренции представила ряд рекомендаций, направленных на предотвращение ограничения конкуренции путем применения поддержания цены перепродажи.

В заключение можно сказать следующее: мы в Комиссии по защите конкуренции считаем, что в условиях развития цифровой экономики, трудно отличить действия, направленные на ограничение конкуренции от бизнес – стратегии, не нарушающей требований законодательства. Каждый случай, связанный с цифровой экономикой, уникален и требует индивидуального подхода при выработке решения. Следовательно, очень важно, чтобы между Комиссией по защите конкуренции и другими регулирующими органами развивалось сотрудничество в разработке общей политики и правил конкуренции, и, что еще более важно, чтобы сотрудники этих учреждений обладали соответствующими профессиональными знаниями.

7 Решение Комиссии по защите конкуренции № 535 от 17.07.2018 г. «О штрафах, установленных для компаний «Tea-D» LLC и «AE.K & CO» LLC в связи с заключением незаконных соглашений при закупках товаров, работ и услуг для государственных нужд» (Competition Commission Decision, no. 535, date 17.07.2018 "On fines imposed against Tea-D LLC and «AE.K & CO» LLC for prohibited agreements in the public procurement market") см. на: <http://www.caa.gov.al/decisions/read/id/986>

8 Комиссия по защите конкуренции Албании, см. на: <http://www.caa.gov.al/?lng=en>

9 Решение Комиссии по защите конкуренции № 560 от 15.10.2018. «О начале процедуры предварительного расследования деятельности компании «Conad Albania» LLC на рынке продовольственных товаров с торговой маркой «Conad» в Республике Албания и установлении ряда обязательств». (Competition Commission Decision, no. 560, date 15.10.2018 "Conclusion of the preliminary investigation procedure against «Conad Albania» LLC in the market for the trade of food products bearing the «Conad» brand in the Republic of Albania and the imposition of a number of obligations", см. на: <http://www.caa.gov.al/decisions/read/id/1006>

Являются ли коммерческие банки более «надежными» по сравнению со страховыми компаниями?

Ограничительная практика организаций, осуществляющих закупки товаров, работ и услуг для государственных нужд, наносящая ущерб страховым компаниям



Гиви Адамия
Департамент защиты экономиче-
ской конкуренции
Агентство по конкуренции
Грузии



Нана Рамазашвили
Департамент защиты экономи-
ческой конкуренции
Агентство по конкуренции
Грузии

Считается, что закупки товаров, работ и услуг для государственных нужд являются одной из наиболее важных функций государственных предприятий. Рациональное расходование государственных средств, создание надлежащей конкурентной среды для предприятий и развитие свободной рыночной экономики – таковы основополагающие принципы, положенные в основу законодательства о государственных закупках. Процедура государственных закупок предназначена для обеспечения справедливого распределения государственных средств между предприятиями, что является важным способом достижения жесткой конкуренции на различных рынках.

Контракт, который регулирует отношения между государственной организацией и поставщиком товаров, работ и услуг по итогам проведения открытых торгов, закладывает правовую основу для взаимных требований и обязательств Сторон. В соответствии с условиями этого контракта государственная организация – заказчик имеет право требовать, чтобы поставщик товаров, работ или услуг выполнил установленные в контракте обязательства, а взамен эта компания – поставщик имеет право на получение соответствующего вознаграждения. Однако, всегда существует риск того, что поставщик товаров, работ или услуг, который является Стороной в этом контракте, нарушит содержащиеся в нем условия, что создает угрозу защите общественных интересов, связанных с надлежащим выполнением контракта. Минимизация этого риска имеет большое значение, и поэтому обязательным условием участия предприятий в торгах на закупку товаров, работ и услуг для государственных нужд является предоставление организации

– заказчику соответствующей банковской гарантии. Это требование установлено законодательством Грузии о государственных закупках.

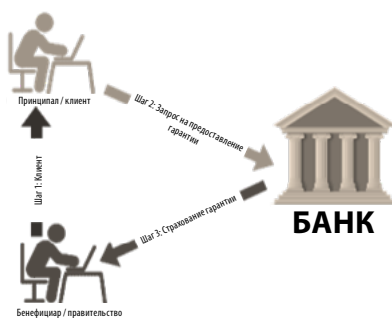
В нормативно – правовой базе Грузии, регулирующей порядок закупок товаров, работ и услуг для государственных нужд предусмотрено два вида банковских гарантий. Банковская гарантия первого типа обеспечивает надлежащее выполнение контракта о государственных закупках соответствующим компанией – поставщиком («гарантия исполнения контракта»), а гарантия второго типа направлена

на обеспечение сохранности бюджетных средств, которые направляются компании – поставщику до исполнения обязательств, установленных в контракте о государственных закупках («гарантия авансового платежа»).

Следует отметить, что в Гражданском кодексе Грузии (далее – «ГК Грузии») не проводится различий между двумя упомянутыми типами выданных гарантий, и они обе упоминаются в ГК просто как «банковская гарантия». В частности, со-

гласно Ст. 879 ГК Грузии «В силу банковской гарантии банк или любое другое кредитное учреждение или страховая компания (гарант) обязуется в письменной форме по просьбе другого лица (принципала) выплатить денежную сумму кредитору принципала (бенефициару), в соответствии с принятым обязательством, по письменному запросу принципала».

В этой связи следует отметить, что в соответствии с ГК Грузии *коммерческие банки, страховые компании и любые другие кредитные учреждения* признаются в качестве организаций, которые в равной степени имеют право выдавать банковские гарантии и выходят с этими услугами на рынок.



Следовательно, компания – поставщик товаров, работ или услуг, которая обязана предоставить государственной организации – заказчику банковскую гарантию, имеет три возможности получения требуемой банковской гарантии. А именно, она может получить необходимую банковскую гарантию либо у коммерческого банка, либо у страховой компании, либо у другого кредитного учреждения. Таким образом, указанные учреждения являются потенциальными Сторонами в переговорах для компаний – поставщиков. Такой подход грузинского законодателя, который изложен в ст. 879 ГК Грузии, создает равные правовые ожидания для всех этих субъектов рынка, чтобы они могли конкурировать на соответствующем рынке, предлагая участникам торгов банковские гарантии. Кроме того, в Ст. 13 «Закона Грузии о государственных закупках» установлено, что «организация – заказчик должна определять квалификационные критерии для каждой конкретной закупки, которым должны соответствовать участники торгов», при этом также предусматривается, что «требования в квалификационных критериях должны быть справедливыми, не дискриминационными и содействовать развитию эффективной конкуренции».

Вместе с тем, недавние события в области государственных закупок показали, что некоторые государственные структуры в большинстве случаев отдают предпочтение банковскому сектору Грузии по сравнению со страховыми компаниями. Такое предпочтение можно заметить, например, посмотрев на условия торгов, которые объявляют грузинские государственные организации – заказчики. Согласно этим условиям, банковские гарантии могут выдавать только коммерческие банки, причем это требование касалось как гарантий исполнения контракта, так и гарантий авансовых платежей. Включение этого условия в приглашения на участие в торгах, рассылаемые государственными организациями – заказчиками обязывало поставщиков товаров, работ и услуг получать банковские гарантии только от коммерческих банков, тем самым исключая страховые компании и другие кредитные учреждения как участников соответствующего рынка. Как следствие, значительное число потенциальных участников торгов, уже имеющих банковские гарантии, выданные страховыми компаниями, были обязаны получить новые гарантии от коммерческих банков. Подобная форма ограничительных действий получила широкое распространение среди государственных организаций – заказчиков, а это создавало угрозу, что все страховые компании не смогут работать на соответствующем рынке в нарушение права, предусмотренного гражданским законодательством Грузии. Эта угроза привела к увеличению числа потребителей, переходящих от страховых компаний к коммерческим банкам.

В связи с упомянутыми обстоятельствами возникла настоятельная необходимость изменить эту практику с целью восстановления равных конкурентных условий на рынке для коммерческих банков и страховых компаний. В частности, пострадавшие от подобных действий страховые компа-

нии подали две разные жалобы в Агентство по защите конкуренции Грузии (далее - «АКГ»), в которых говорилось о нарушении Ст. 10 «Закона Грузии о конкуренции». На основании этих жалоб АКГ последовательно провела два отдельных расследования относительно возможного нарушения Ст. 10 «Закона Грузии о конкуренции», которая запрещает нарушение конкуренции государственными органами, властями автономной республики и органами местного самоуправления. Первое расследование касалось гарантий исполнения контрактов, а второе – гарантий авансовых платежей.

Мотивация и аргументы, представленные участвующими в разбирательстве государственными организациями – заказчиками, в обоих случаях были практически идентичными. В качестве оправдания для своих действий, направленных на ограничение конкуренции, ответчики представили следующие основания и аргументы:

1. Коммерческие банки выдают банковские гарантии с большей осторожностью, поскольку они более тщательно изучают историю компании;
2. Банки являются более платежеспособными;
3. В случае необходимости банки производят выплату сумм по гарантии быстрее, а процедура оформления выплат является более простой по сравнению со страховыми компаниями и
4. У соответствующих организаций – заказчиков был «негативный» опыт работы с несколькими страховыми компаниями в плане выплаты возмещения по гарантии.

Основываясь на общем анализе рассматриваемых случаев, Агентство по защите конкуренции Грузии пришло к выводу, что упомянутые выше аргументы не дают достаточных оснований для ограничительных действий. Приходя к такому выводу, АКГ приняло во внимание, что, согласно годовому отчету Национального банка Грузии, в стране действует 16 коммерческих банков, 16 страховых компаний и 75 кредитных организаций. Следовательно, ограничительная практика, являющаяся предметом расследования, значительно сократила число предприятий, работающих на соответствующем рынке, поэтому Агентство по защите конкуренции признало эти действия в качестве создающих серьезную угрозу конкурентной среде на рынке банковских гарантий. Эти тревожные данные имели жизненно важное значение с точки зрения законодательства о конкуренции и указывали на необходимость усиления правоприменительных действий в этой сфере.

Рынок услуг в области страхования в Грузии строго регулируется и контролируется Службой государственного надзора над страховой деятельностью. Финансовая устойчивость страховых компаний тщательно контролируется и проверяется надзорным органом. В ходе своих расследований Агентство по защите конкуренции проанализировало всю имеющую отношение к делу информацию и при-

шло к выводу, что применяемые правовые обязательства и очень строгие правила регулирования деятельности страховых компаний обеспечивали их финансовую стабильность и выполнение обязательств в отношении полного возмещения выданных ими банковских гарантий. Кроме того, было установлено, что специальное законодательство в области страхования включает рациональные и пропорциональные механизмы снижения рисков во избежание нарушения обязательств, которые принимает на себя данный финансовый институт. Поэтому Агентство не согласилась с аргументами, выдвинутыми заинтересованными государственными организациями – заказчиками в отношении финансовой нестабильности и ненадежности страховых компаний. Следовательно, не было никаких оснований утверждать, что страховые компании были менее надежными, когда речь шла о выполнении ими своих обязательств и соблюдении сроков их выполнения. Кроме того, недобросовестные действия одной конкретной страховой компании сочли недостаточным основанием для того, чтобы не допускать все страховые компании на соответствующий рынок. Таким образом, Агентство по защите конкуренции заявило, что подход, принятый соответствующими государственными организациями – заказчиками, необоснованно и непропорционально ограничил конкуренцию и не может быть оправдан основаниями, которые они указали.

Исходя из приведенных выше оснований Агентство по защите конкуренции в обоих случаях установило факты на-

рушение Ст. 10 «Закона Грузии о конкуренции». Здесь стоит упомянуть, что «Закон Грузии о конкуренции» фактически не предусматривает наложение штрафа на субъекта государственного права в случае нарушения им содержащихся в Законе положений. Поэтому, чтобы восстановить конкурентную среду на соответствующем рынке, АКГ использовало единственный имеющийся в его распоряжении инструмент, а именно, разработку рекомендации. В частности, Агентство рекомендовало государственным органам положить конец рассмотренным выше незаконным действиям, направленным на исключение страховых компаний из рынка услуг по предоставлению гарантий. Принимая во внимание, что рекомендации Агентства по защите конкуренции Грузии должны выполняться всеми другими государственными структурами, выполнение выданных рекомендаций находится под постоянным контролем Агентства.

Следует также отметить, что государственные органы – ответчики обжаловали вышеупомянутые решения Агентства в Тбилисском городском суде. Первое судебное дело, касающееся гарантий исполнения контрактов, было решено в пользу АКГ, а вторая апелляция, касающаяся гарантий авансовых платежей, все еще рассматривается в суде.

В настоящее время Агентство по защите конкуренции проводит анализ упомянутых выше решений, с тем чтобы оценить их общее положительное воздействие на соответствующий рынок.

Опыт Российской Федерации в соблюдении антимонопольного законодательства в банковском и страховом секторе

Какие проблемы, связанные с защитой конкуренции в финансовой отрасли, в настоящее время существуют и способствует ли цифровая экономика созданию новых нарушений



Андрей Кашеваров
Заместитель руководителя
ФАС России



Ольга Сергеева
Начальник отдела по
Контроль над финансовыми
рынками
ФАС России

Последние несколько лет в сфере оказания финансовых услуг, как и в иных сферах российской экономики, наблюдается стремительное развитие различных цифровых инструментов, призванных улучшить и оптимизировать предоставляемые услуги. Цифровизация рынка финансовых услуг, по мнению ФАС России, несомненно оказывает положительный эффект как для финансовых организаций, так и для потребителей их услуг в целом. При этом можно отметить, что преимущественно среди крупных игроков отдельных сегментов рынка финансовых услуг наблюдается конкуренция именно посредством цифровизации процессов взаимодействия с потребителями.

В этой связи ФАС России проводит работу по адаптации антимонопольного законодательства к новым вызовам цифровой экономики. В частности, ФАС России подготовлен так называемый «пятый антимонопольный пакет», направленный, помимо прочего, на защиту российского сегмента цифрового рынка с точки зрения конкуренции. Проводимая работа по совершенствованию финансового и антимонопольного законодательства в части цифровых технологий в совокупности позволит достичь оптимального регулирования в соответствующей сфере, которое будет направлено на стимулирование появления новых технологий, в том числе путем закрепления прозрачных правил на рынке.

При этом к настоящему времени можно выделить следующие кейсы по выявлению и пресечению совершенных с использованием информационных технологий нарушений действующего антимонопольного законодательства на рынках финансовых услуг.

Так, в 2018 году ФАС России было выявлено антиконкурентное соглашение между организациями, которые выступали в роли администраторов сервиса электронной площад-

ки, являющегося одним из значимых каналов реализации услуг по предоставлению тендерного кредитования, и одновременно участниками этого тендерного кредитования. Обладая правами администраторов этого сервиса, компании заключили между собой устное соглашение, целью которого стало создание препятствий доступа одному из банков к подключению к данному сервису. Эти действия, в том числе в части неравнозначного применения разработанных требований к организациям для подключения их к сервису, могли привести к ограничению конкуренции на рынке тендерного кредитования.

Помимо этого, в 2018 году ФАС России была пресечена недобросовестная конкуренция оператора электронной торговой площадки и кредитной организации, которые размещали на сайте этого оператора недостоверную информацию для участников закупок о срочной необходимости открытия специального счета именно в этом банке и тем самым вводили потребителей в заблуждение.

ФАС России также уделяет пристальное внимание и к иным формам недобросовестной конкуренции. Так, например, в 2018 году ФАС России признала недобросовестной конкуренцией действия страховщика, который переманивал чужих клиентов, рассылая на их электронные почты аналитические письма с информацией о предстоящем банкротстве конкурента.

Кроме того, в настоящее время Служба проводит работу по пресечению недобросовестной конкуренции путем использования при продвижении финансовых услуг и финансовой деятельности информации о наличии государственного участия в уставном капитале финансовых организаций. Это обусловлено тем, что, по мнению ФАС России, использование такой информации финансовыми организа-

циями с государственным участием может создавать у потребителей впечатление оповышенной надежности таких организаций и приводить к возникновению у них нерыночного преимущества. В 2018 году ФАС России и мегарегулятор на финансовом рынке – Банк России в совместном информационном письме порекомендовали финансовым организациям не допускать таких действий.

Отдельно ФАС России проводит работу, направленную на обеспечение конкуренции на рынке платежных и иных связанных услуг при получении гражданами выплат из бюджетной системы и государственных внебюджетных фондов. Так, ФАС России предупреждает и пресекает, в том числе практики препятствования в возможности реализации гражданами права на выбор хозяйствующего субъекта, с использованием услуг которого могут быть получены пенсии и иные социальные выплаты, а также проведения не предусмотренных законодательством Российской Федерации торгов

по отбору хозяйствующих субъектов, которым будут возмещаться расходы на оказание услуг, необходимых для получения гражданами пенсий и иных социальных выплат, и информирования об этом граждан.

Одновременно с этим ФАС России продолжает работу над совершенствованием правил взаимодействий кредитных и страховых организаций при страховании заемщиков, которые установлены в Общих исключениях в отношении соглашений между такими организациями. В настоящее время в связи с усилением надзорной деятельности Банка России в достаточной степени обеспечена защита страхового рынка от недобросовестных игроков, в связи с чем ФАС России рассматривает возможность актуализации Общих исключений путем установления обязанности банков при страховании заемщиков принимать полисы всех страховых организаций, имеющих лицензию на осуществление страховой деятельности.

Особенности рынка услуг в области страхования и защита конкуренции



Санчица Джорджевич
Комиссия по защите конкуренции
Республики Сербия
suncica.djordjevic@kzk.gov.rs

Введение

Сектор услуг в области страхования в Республике Сербия является недостаточно сформировавшимся: уровень его развития – ниже среднего показателя по странам ЕС. Несмотря на это, рассматриваемый сектор экономики – из числа наиболее широко представленных среди дел, которые расследуются в Комиссии по защите конкуренции Республики Сербия (далее – Комиссия). В этой статье будет рассмотрена нормативно – правовая база функционирования рынка услуг в области страхования в Сербии и опыт Комиссии при рассмотрении дел в этой сфере.

Общие показатели развития рынка услуг в области страхования Сербии

Главными показателями, которые чаще всего используются в качестве индикаторов развития рынка услуг в области страхования, является отношение общей суммы страховых премий к стоимости валового внутреннего продукта (ВВП) и средняя сумма собранной страховой премии в расчете на душу населения. В странах ЕС отношение общей суммы страховых премий к стоимости ВВП составляет более 7%, а в Сербии этот показатель равен 2%. В то же время средняя сумма страховой премии на душу населения в странах ЕС составляет более 2000 евро, а в Сербии – чуть более 100 евро. Тот факт, что 34% всех страховых взносов в Сербии приходится на обязательное страхование гражданской ответственности транспортных средств, является еще одним свидетельством того, что этот рынок развит недостаточно.

На сербском рынке действуют 20 страховых компаний, а доля четырех ведущих компаний составляет более 70%. Концентрация рынка, измеренная по индексу Херфиндала – Хиршмана, является умеренной и составляет 1,289.

Вопросы законодательства в секторе страховых услуг с точки зрения конкуренции

Законодательство о деятельности в области страхования

Новый «Закон о страховании» был принят в 2014 г.¹ После проведения детального анализа Комиссия по защите конкуренции направила свое заключение² по «Закону о страховании» в Национальный банк Сербии – орган, который осуществляет надзор за сектором услуг в области страхования. Как отмечалось в заключении, главное, что вызывает озабоченность у Комиссии, это отсутствие четких формулировок, особенно в той части, которая касается вопросов выравнивания риска (при совместном страховании и перестраховании). При совместном страховании речь идет о горизонтальном распределении риска среди страхователей, тогда как перестрахование связано с вертикальным распределением риска. Другими словами, в последнем случае страхователь покупает страховую услугу у другой страховой компании для того, чтобы оградить себя от крупных претензий, по которым он не сможет произвести выплаты за счет собственных средств.

В Статье 149 «Закона о страховании» определено, что «... страховая компания должна управлять рисками таким образом, чтобы обеспечить совместное страхование и перестрахование избыточных рисков сверх уровня максимально-го своих возможностей покрыть риски», а в Статье 203 говорится, что «... если Национальный банк установит, что страховая компания не соблюдает правила управления рисками, указанные в Статье 149, то он обязывает компанию соблюдать закон и, среди прочего, обеспечить совместное страхование и перестрахование».

В своем заключении Комиссия подчеркнула, что с точки зрения законодательства о конкуренции положения, устанавливающие обязательство страховой компании принять меры к обеспечению совместного страхования, являются весьма проблематичными, учитывая тот факт, что соглашение о совместном страховании представляет собой, по сути, соглашение, ограничивающее конкуренцию. Определение стоимости (премии) и условий страхования является обязательным требованием договоров совместного страхования. В ряде запросов об индивидуальных исключениях,³ представленных в Комиссию, страховые компании указывали, что Национальный банк требует от них разделения между собой рисков совместного страхования. Следовательно,

1 https://www.nbs.rs/internet/english/20/laws/law_insurance_139_2014.pdf

2 <http://www.kzk.gov.rs/kzk/wp-content/uploads/2017/09/Opinion-on-the-Insurance-Law.pdf>

3 Согласно законодательству Сербии о конкуренции до сих пор существует возможность подавать заявление об индивидуальном исключении из правила конкуренции

Комиссия заявила, что оспариваемые положения Закона о страховании должны быть переформулированы таким образом, чтобы предусматривать обязательство страховой компании перестраховывать риски и обязательство – в определенных случаях и при условии выполнения ряда условий – совместно страховать риски. При этом Комиссия отметила, что совместное страхование может действовать как возможная, но не как обязательная форма выравнивания рисков.

«Закон об обязательном страховании транспортных средств»

В 2009 г. Комиссия подготовила свое заключение⁴ относительно Статьи 108 «Закона об обязательном страховании транспортных средств»⁵. Статья 108 Закона предусматривает, что страховые компании, предлагающие страхование гражданской ответственности владельцев транспортных средств, должны применять общие условия страхового полиса, систему премий и минимальные размеры премий. Указанные условия должны быть определены Ассоциацией страховых компаний после получения одобрения со стороны Национального банка. Хотя данная статья предусматривает теоретическую возможность того, что сумма страховых премий может превышать минимальную премию, анализ прошлого опыта деятельности участников рынка страховых услуг позволяют предположить, что все страховые компании стремятся придерживаться одной и той же политики цен в отношении определения страховых премий (устанавливают ее на минимально допустимом уровне). Комиссия указала, что установление одинаковой цены перепродажи всеми конкурентами на соответствующем рынке исключает конкуренцию; кроме того, Комиссия считает, что ситуация, при которой Статья 108 позволяет страховым компаниям устранять ценовую конкуренцию, является недопустимой. Комиссия отметила, что приведенное выше положение (т. е. определяющее надежный способ возмещения ущерба на основании претензий третьих лиц по принятым обязательствам, выполнение договорных обязательств, установление устойчивых коэффициентов, регулирующих суммы убытков по претензиям), вероятно, могут быть также достигнуты путем эффективной реализации принципа, который был зафиксирован в ранее действующем законодательстве и который не противоречит вновь принятым нормативно – правовым актам. Нормативы, определяющие соотношение суммы расходов к чистой сумме страховой премии, рассчитанные самостоятельно каждой страховой компанией, приведет к тому, что участники рынка будут конкурировать между собой в отношении суммы страховой премии, уплачиваемой страхователем. В результате страховые компании будут вынуждены

рационализировать расходы с целью привлечения клиентов, что приведет к снижению уровня страховых премий.

Комиссия проинформировала заинтересованные организации о своих взглядах на оба закона и опубликовала свое мнение на своем веб-сайте.

Рассматриваемые Комиссией дела, которые касались конкуренции в сфере услуг в области страхования

Что касается услуг в области страхования, то каждый год в Комиссию поступает несколько запросов о предоставлении индивидуальных исключений из действующего законодательства, проводится одно или два расследования ограничительной практики участников рынка и рассматривается одно или два уведомления о концентрации ресурсов на рынке.

К настоящему времени Комиссия расследовала два важных дела, по итогам рассмотрения которых было установлено, что решения, принятые Ассоциацией страховых организаций и ее членами, нарушают закон о конкуренции. Это касалось ситуации на рынке добровольного страхования автомобилей («Каско») и страхования гражданской ответственности третьих лиц. Кроме того, Комиссия провела масштабное исследование сербского рынка (далее – ИР) услуг в области страхования за четырехлетний период.

Результаты исследования выявили следующее: только две из пятнадцати компаний, работающих на рынке⁶, не занимаются совместным страхованием; суммы страховых премий по совместному страхованию растут намного быстрее, чем при самостоятельном страховании (72% против 31%), хотя требования в договорах по совместному и самостоятельному страхованию одинаковы; количество договоров по совместному страхованию увеличивается (56%). Кроме того, результаты исследования показали, что: на сербском рынке не происходит объединение усилий страховщиков (Постановление Еврокомиссии ЕС 267/2010, срок действия которого истек в марте 2017 г., распространялось только на согласованные действия в области совместного страхования, а не на договоры, заключаемые на разовой основе отдельными страховыми компаниями); на рынке повсеместно встречаются разовые договоры совместного страхования; в некоторых случаях совместное страхование включено в качестве условия при проведении открытых торгов на услуги в области страхования, но страховые компании часто заключают соглашения о совместном страховании, даже если этого не требуется, а также когда они покрывают риски для частных пользователей.

По итогам проведенного исследования рынка Комиссия сделала 18 выводов и представила 9 рекомендаций, большинство из которых предназначались для Национального

4 <http://www.kzk.gov.rs/kzk/wp-content/uploads/2017/11/Opinion-on-Article-108-of-the-Law-on-Compulsory-Traffic-Insurance.pdf>

5 Official Gazette of the RS 51/2009

6 15 компаний оказывают услуги, не связанные со страхованием жизни, или услуги по страхованию жизни и не связанные со страхованием жизни, а остальные оказывают только услуги по страхованию жизни

банка, остальные – для страховых компаний и для Агентства по закупкам товаров, работ и услуг для государственных нужд. Ниже приводятся некоторые из упомянутых рекомендаций:

- Необходимо, чтобы Национальный банк при разъяснении порядка применения Статей 149 и 203 «Закона о страховании», уточнил обязательства по совместному страхованию при рассмотрении вопросов конкуренции.
- Национальному банку нужно требовать, чтобы страховые компании формулировали прозрачные критерии при проведении операций по совместному страхованию с точки зрения использования объективно измеряемых показателей, обосновывающих необходимость совместного страхования.
- Национальному банку рекомендуется оценить возможность ведения учета общей суммы страховой премии, полученной страховыми компаниями, и видов страхования (в настоящее время эти данные отсутствуют).
- Несмотря на то, что «сеть» договоров по совместному страхованию не всегда связана с закупками товаров, работ и услуг для государственных нужд, целесообразно, чтобы все соответствующие учреждения контролировали и анализировали условия, которые определяют процедуру государственных закупок, и высказывали при необходимости свое мнение по данному вопросу. Это представляется необходимым, учитывая особенности совместного страхования, а также большую важность страхования активов публичных компаний.

Заключение

Конкуренцию в секторе услуг в области страхования необходимо тщательно контролировать и поощрять. Экономическая теория признает специфику страховой сферы, поскольку страхование является инструментом управления рисками, который необходим для стабильности экономической системы в целом. Специфика страхования также заключается в том, что оно основано на неопределенности и требует от страховых компаний возможности прогнозировать будущие расходы. Таким образом, при правильном определении страховых взносов страховые компании должны опираться на точные статистические данные, касающиеся возможности наступления страховых случаев, а также степени и величины возможного ущерба. Поэтому сотрудничество между участниками рынка услуг в области страхования представляется естественной необходимостью и неотъемлемой частью этой сферы. Экономисты считают, что предоставление операторам возможности обмениваться статистикой о рисках приводит к более точным расчетам и использованию более четких методов вычисления страховых тарифов, основанных на опыте многих участников рынка. Это особенно важно в тех случаях, когда потенциальный ущерб является «нестандартным», категории риска – многочисленными (риски, связанные с ядерными катастрофами, со стихийными бедствиями и т. д.), а возможный ущерб – огромным. Это ведет к тому, что появляются явные стимулы к сотрудничеству между страховыми компаниями, однако это сотрудничество не должно ставить под угрозу благосостояние потребителей; иными словами, оно не должно выходить за рамки того, что предписано нормами законодательства о конкуренции.

Защита конкуренции и её адвокати́рование в банковском и страховом секторах



Бенце Балаж

*Сотрудник по ведению дел
Венгерское Конкурентное
Ведомство
balazs.bence@gvh.hu*

Введение

Венгерское Конкурентное Ведомство (ВКВ=ГВХ – по-венгерски Gazdasági Versenyhivatal, далее ГВХ) ведет активный мониторинг рынков платежей и страхования в Венгрии. В дополнение к процедурам по правоприменению конкурентного законодательства, ГВХ использовало ряд других инструментов для выявления возможных проблем конкуренции на этих рынках. ГВХ недавно провело секторальное обследование на рынке приобретения банковских карт, а также провело рыночное исследование страхования автотранспортных средств.

Обследование банковского сектора

Когда дело доходит до урегулирования счетов или проведения сделок, венгры предпочитают наличные деньги электронным платежным средствам. Бесперебойное функционирование рынка приобретения карт является ключом к более широкому распространению карточных платежей.

В 2017 году ГВХ провело секторальное обследование на рынке приема банковских карт с целью оценки любых рыночных сбоев, которые могут дать основания для начала процедур надзора за конкуренцией. Хотя ГВХ не выявило каких-либо сбоев рынка, оно определило ряд рыночных обстоятельств, влияющих на конкуренцию на рынке. В результате этого ГВХ выпустило ряд рекомендаций для решения выявленных проблем.

Прежде всего, в итоговом докладе ГВХ, опубликованном по завершении секторального обследования, отмечается, что установление верхнего предела уровня оплаты межбанковских платежей снизило бремя издержек для продавцов. Самые мелкие торговцы (получающие менее 1 млн. форинтов [около 3000 евро] оплаты картой в квартал) извлекли наибольшую выгоду от такого сокращения; тем не менее, при сравнении с оборотом, эта категория торговцев по-прежнему сталкивается с самым высоким бременем затрат.

Это связано с тем, что оплата межбанковских платежей определяется на основе оборота, что позволяет крупным ритейлерам иметь гораздо более сильную рыночную позицию в результате их значительного оборота внутри страны, что сти-

мулирует конкуренцию между банками-получателями. Исходя из этого, первая рекомендация ГВХ состояла в том, чтобы начать для торговцев программы повышения осведомленности. ГВХ также предложило свести к минимуму или полностью исключить пропорциональные сборы, что позволило бы даже малым компаниям эффективно конкурировать.

Во-вторых, ГВХ предложило расширить программу POS-терминалов на более высокую категорию оборота (ежеквартальные платежи картами порядка 1-2,5 млн. форинтов [примерно от 3000 до 7500 евро]), поскольку эта категория торговцев сталкивалась с более высокими расходами по приему платежей картами из-за их слабой позиции на переговорах. Программа POS-терминалов выгодна тем торговцам, которые ранее не имели POS-терминалов и которые попадают в категорию самых малых торговых фирм.

Кроме того, ГВХ рекомендовало принять меры для повышения популярности приобретения банковских карт, а также использования банковских карт посредством налоговой политики. Согласно исследованию рынка, проведенному в ходе секторального обследования, торговцы жаловались на то, что они получают стоимость покупок лишь через несколько дней. Поэтому ГВХ рекомендовало приобретающим банкам ускорить процесс перевода средств по карточным операциям.

Исследование рынка в автомобильной отрасли, включая страхование

ГВХ также провело исследование рынка продаж и обслуживания легковых автомобилей и легких коммерческих автомобилей, с рассмотрением в его рамках и вопросов, возникающих на рынке страхования автотранспортных средств. Результаты этого исследования рынка были опубликованы в мае 2017 года.

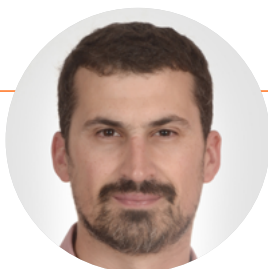
ГВХ обнаружило, что доходы страховщиков по премиальным платежам от продаваемых страховых продуктов до 2013 года ежегодно снижались в среднем на 10% в результате снижения тарифов, осуществленного в период кампании. С 2014 года, частично из-за отмены периода кампании, эта тенденция изменилась, и средний уровень тарифов и доходов по премиальным выплатам выросли.

Хотя в своих выводах после завершения анализа рынка ГВХ не выявило каких-либо искажений рынка, которые могли бы быть устранены с помощью процедуры надзора за конкуренцией, оно отметило ряд проблем на рынке, которые могут влиять на конкуренцию. ГВХ рекомендовало рассмотреть вопрос о возвращении периода кампании на рынке обязательного страхования гражданской ответственности транспортных средств.

Конкуренция в банковском секторе в Испании



Игнасио Мескита Перес
Андухар
Дирекция конкуренции
CNMC, Испания



Педро Инохо Гонсалес
Отдел адвокации
CNMC, Испания



Хосе Луис Родригес Лопес
Отдел адвокации
CNMC, Испания

Банковский сектор стал одним из главных приоритетов Конкурентного Ведомства Испании (КВИ). По этой причине он был включен в годовой стратегический план КВИ в последние годы. Надзор над этим сектором осуществляется с двух разных подходов: с одной стороны, с точки зрения адвокати́рования, - путем анализа новых моделей финансового сектора (Fintech) для выявления потенциальных конкурентных рисков, а с другой, с точки зрения правоприменения, - посредством контроля за слияниями и процедур антимонопольного разбирательства. Соответственно, мы провели оценку ряда слияний последних лет в банковском секторе, и мы также инициировали процедуру расследования по некоторым делам в этом секторе. И наконец, КВИ также отслеживает некоторые проблемы, возникающие в банковском секторе, такие как плата за пользование банкоматами.

Адвокати́рование

Одним из явлений, которое потрясает финансовый сектор и вызывает интерес со стороны конкурентных и регулирующих органов, является революция в Финансовых Технологиях - Fintech (побудившая КВИ провести соответствующее исследование [E/CNMC/001/18](#)). Fintech можно определить как разрушительное применение новых технологий в финансовой системе, влияющее на конкурентные условия финансового сектора и, следовательно, на всю экономику. Кроме того, феномен Fintech может помочь смягчить некоторые сбои рынка (такие как информационная асимметрия, внешние эффекты и влияние на рынок), которые использовались для обоснования некоторых нормативов регулирования.

Пока еще слишком рано, чтобы осознать все последствия Fintech для финансовых систем, можно определить некоторые возможности и проблемы. Среди возможностей, не ставя под угрозу цели безопасности и защиты потребителей, Fintech подразумевает как инновацию процессов (благодаря персонализации и индивидуализации финансовых услуг, в большей степени ориентированных на удовлетворение по-

требностей отдельных потребителей), так и инновации в отношении предлагаемых финансовых услуг (поскольку они порождают новые предложения или услуги за счет лучшего использования информации). Во-вторых, новые (часто небольшие) конкуренты Fintech бросают вызов традиционным (часто крупным) действующим финансовым учреждениям, и конкуренция по ряду направлений финансовой деятельности может привести к перестройке ряда секторов и хозяйствующих субъектов, что позволит разукрупнить и разделить финансовые услуги.

Однако появление Fintech также порождает ряд важных проблем. Во-первых, некоторые из этих новых услуг основаны на цифровых платформах (краудфандинг) и сетях, которые могут со временем обрести значительную рыночную власть благодаря косвенным сетевым эффектам. Во-вторых, Fintech поднимает ряд проблемных вопросов для конкурентных ведомств в отношении доступа предприятий к информации, роли, которую играют алгоритмы, и растущей значимости Big Techs, у которых может возникнуть соблазн расширить свою рыночную власть «вниз по цепочке» (используя возможности выше по цепочке). В-третьих, учитывая, что Fintech основывается на лучшем использовании информации, это может вызвать ряд вопросов о возможности ценовой дискриминации и извлечения дополнительной прибыли от потребителей (чрезмерное завышение цен).

Соответственно, хотя инновации Fintech не являются безрисковыми, они могут иметь огромный положительный потенциал по двум направлениям. Во-первых, Fintech способствует конкуренции в финансовом секторе, что, вероятно, окажет положительное влияние не только на финансовый сектор, но и на экономику в целом. Появление новых конкурентов и новых бизнес-моделей обеспечивает большую эффективность в виде более доступных цен и более качественных и дифференцированных услуг. Во-вторых, и настолько насколько могут быть смягчены некоторые сбои рынка (такие как асимметрия информации), революция Fintech оправдывает пересмотр (в каждом конкретном случае) бремени регулирования для финансового сектора.

Контроль над слияниями

В последние годы банковская индустрия Испании подвергалась интенсивной консолидации. За последние 10 лет Испанское конкурентное ведомство одобрило более сорока слияний в банковской сфере, причем все они на этапе I, без каких-либо корректирующих мер или необходимости углубленного анализа. На национальном уровне испанский банковский сектор остается ниже порогового уровня для высококонцентрированного рынка, хотя анализ на уровне провинций показывает более высокие уровни концентрации. Фактически, анализ ситуации на региональном уровне, проведенный для самых последних сделок, показал, что совокупная доля рынка сливающихся сторон в нескольких провинциях может достигать 30-40%. Но и ЕС, и КВИ пришли к выводу, что значимые конкуренты по-прежнему присутствуют, что и побудило антимонопольные органы не выступать против этих сделок.

В дополнение к этому, риски, возникающие в процессе консолидации в банковской сфере, связанные с возможными барьерами для ухода или риском для конкуренции, были в значительной степени компенсированы параллельными и взаимодополняющими действиями политики в области конкуренции, обусловленностью финансовой помощи и финансовым регулированием.

Согласно недавнему заявлению вице-президента Европейского центрального банка, консолидация среди банков в зоне евро неизбежна, и поэтому в ближайшем будущем можно ожидать новых слияний.

Процесс слияния в финансовом секторе Испании затронул не только банковский сектор в строгом смысле слова, но и платежные системы. В 2018 году три платежные системы на основе карт, существующие в Испании, объединились, создав новую единую внутреннюю систему платежей. Сделка была одобрена КВИ с обязательствами, предложенными сторонами, которые были ориентированы на обеспечение доступа поставщиков платежных услуг к единой внутренней системе, беспристрастного и объективного поведения по отношению к этим поставщикам услуг и передачи достигнутой в результате эффективности другим участникам рынка (потребителям).

Антимонопольные разбирательства

Летом 2015 года КВИ возбудило дело в отношении четырех крупных испанских банков: CAIXABANK, BANCO SANTANDER, BANCO DE SABADELL и BBVA на основании жалобы, поданной инвестиционной компанией (VARAT), и объектом которой явились ценовые соглашения по процентным ставкам финансовых деривативов, связанных с синдицированными кредитами. Кредитные договоры содержали пункт, обязывающий заемщиков договори-

ваться об определенных финансовых продуктах с каждым из кредиторов (в частности, макс/мин цены и свопы) в качестве средства хеджирования процентных рисков. Согласно жалобе, заинтересованные банки координировали установление страйк-цен для этих финансовых опционов таким образом, чтобы они были намного выше их рыночной цены вместо того, чтобы указывать индивидуальные цены на основе рыночных условий.

В ходе этих разбирательств возникли сомнения относительно самих синдицированных кредитов и того, как банки связывают их с продуктами хеджирования контрактов на уровне ЕС. Эти сомнения не были отражены в Проекте Резолюции, но побудили ГД по Конкуренции заказать доклад по систематическому анализу рынка синдицирования кредитов с уделением особого внимания шести государствам-членам ЕС и его возможным последствиям для политики в области конкуренции.

1 января 2017 года Директорат по конкуренции принял Заявление о возражениях и открыл расследование по соответствующему делу. 13 февраля 2018 года Совет КВИ принял Постановление, квалифицирующее поведение четырех банков в качестве нарушения статьи 1 Закона о конкуренции Испании и 101 ДФЕС, с наложением следующих штрафов: SANTANDER € 23 900 000, SABADELL € 15 500 000, BBVA € 19 800 000 и CAIXABANK € 31 800 000.

В апреле 2019 года Европейская комиссия опубликовала свой окончательный доклад по синдицированным кредитам, который был заказан через тендер в 2017 году. Доклад подтвердил опасения Испанского Конкурентного Ведомства и выявил потенциальные конкурентные риски в зависимости от того, как формируются синдикаты и определяются инструменты хеджирования, и которые имеют прямые недостатки с точки зрения заемщиков.

Наконец, КВИ недавно начал предварительное расследование в отношении предполагаемой антиконкурентной практики, связанной с условиями доступа к сетям банкоматов в отношении некоторых банков. По словам заявителя, некоторым финансовым организациям систематически и неоправданно отказывают в доступе к сети банкоматов на столь же благоприятных условиях, как предлагаемые другим банкам, с целью снижения способности затронутых компаний конкурировать на рынке по предоставлению способов оплаты. В рамках ведущегося расследования 25-27 сентября были проведены внезапные проверки в штаб-квартирах нескольких компаний, как банков, так и сетевых администраторов, работающих на этом рынке.

Мониторинг в отношении комиссии за пользование банкоматами

В 2015 году национальным Декретом был установлен новый регламент платы за пользование банкоматами, в том числе введена схема, позволяющая избежать двойных ко-

миссий за использование банкоматов для пользователей. Это положение обязывало КВИ отслеживать соглашения и решения банков в отношении установления и применения комиссий за банкоматы. Так, в 2015 году КВИ опубликовал доклад, содержащий углубленный анализ существующих систем оплаты за банкоматы и основных сетей банкоматов (<https://www.cnmc.es/2016-07-19-la-cnmc-publica-el-informe-sobre-las-comisiones-por-la-retirada-de-efectivo-en-los>).

В декабре 2018 года КВИ опубликовал новый доклад ([INF/DC/176/18](#)), в котором содержится оценка основных результатов использования схемы платы за банкоматы, вве-

денной в 2015 году. Что касается потребителей, то основными последствиями стали сокращение количество снятий с использованием внешних банкоматов и увеличение сумм, снимаемых при использовании внешних банкоматов. Что касается воздействия на банки, в докладе показано, что произошло снижение средних комиссий и увеличение количества снятия средств в банках с более низкими комиссиями для банкоматов. Таким образом, комиссионные платежи при использовании банкоматов сыграли роль конкурентного инструмента для банков и пользователей.

Законодательство о конкуренции в финансовом секторе

Последние действия Португальского конкурентного ведомства



Введение

Данная статья посвящена деятельности Португальского антимонопольного органа (Autoridade da Concorrência, далее AdC) последних лет в отношении финансового сектора, в частности, наложения штрафов по двум делам о сговоре, осуществлявшимся банками и страховыми компаниями, а также Подготовке Тематического документа, касающегося использования новейших финансовых технологий (FinTech).

Согласованная деятельность в банковском секторе

В сентябре 2019 года AdC оштрафовал 13 банков на общую сумму 225 миллионов евро за проведение в период с 2002 по 2013 год практики согласования действий через обмен конфиденциальными коммерческими данными.¹

Банки обменивались конфиденциальными данными о своих кредитных предложениях в сфере розничных банковских услуг, а именно об ипотеке и кредитных продуктах как для потребителей, так и для малых и средних предприятий.

В рамках этой схемы банки предоставляли друг другу существенную, стратегическую и не общедоступную информацию о своих коммерческих предложениях с указанием, например, спредов, которые будут применяться ими в ближайшем будущем в отношении ипотечных кредитов, или объема кредитов, выданных в предыдущем месяце, т.е., информацией, которая в противном случае не была бы доступна для их конкурентов. Таким образом, банки знали, подробно, точно и своевременно, о кредитных предложениях, которые делали другие банки, что не способствовало их мотивации предлагать лучшие условия и своим клиентам. В результате они не подвергались нормальному конкурентному давлению, которое выгодно потребителям.

AdC возбудило дело в 2015 году после получения заявления на предоставление смягчения наказания в обмен на предоставление информации. Впоследствии ведомство провело внезапные проверки по 25 адресам 15 банков, опубликовав

в мае 2015 года Заявление о возражениях. Один банк получил иммунитет от штрафов, а другому было предоставлено сокращение штрафа в рамках программы смягчения наказания. Штраф в размере 225 миллионов евро - это самый высокий штраф, который до настоящего момента налагался AdC по одному делу. Процедура расследования также включала весьма значительное количество разбирательств в судах и была приостановлена приблизительно на один год в результате судебных решений. Банки подали 43 апелляции в ходе расследования, но только 5 судебных решений было принято не в пользу AdC.

Картель в секторе страхования

В августе 2019 года AdC завершило расследование картеля в страховом секторе, которое относилось к деятельности пяти компаний и привело к наложению штрафа в размере более 54 миллионов евро.²

Страховыми компаниями, участвовавшими в картеле, были Fidelidade, Lusitania, Multicare, Seguradoras Unidas и Zurich.³ Они согласовывали цены для крупных корпоративных клиентов в отношении несчастных случаев на производстве, медицинского страхования и автострахования, осуществляя сговор, чтобы указывать более высокие цены, обеспечивающие действующему страховщику возможность сохранения своих соответствующих клиентов.

Расследование было официально начато в мае 2017 года после заявки на предоставление смягчения наказания, поданной Seguradoras Unidas. В июне и июле 2017 года AdC провело внезапные проверки по адресам страховых компаний, а в августе 2018 года оно направил 3В этим пяти страховщикам.

Первое решение по делу было принято в декабре 2018 года, когда AdC оштрафовало Fidelidade и Multicare на 12 миллионов евро. Обе компании, входящие в группу Fosun, получили сокращенные штрафы в связи с их заявками на смягчение наказания и участием в процедурах по выработке мирового соглашения.

Дело было завершено в августе 2019 года санкциями против Лузитании и Цюриха, а также двух членов совета директоров и двух директоров в форме наложения штрафов в размере более 42 миллионов евро. Seguradoras Unidas получила полный иммунитет по программе сокращения наказания.

1 Фигурантами дела явились 15 банков: Abanca, Barclays, BANIF, BBVA, BCP, BES, BIC (за практику его предшественника BPN), BPI, Caixa de Crédito Agrícola, CGD, Deutsche Bank, Montepio, Santander (виновного и в собственных действиях и действиях приобретённого в этот период Banco Popular) и UCI. Abanca не был оштрафован, так как он прекратил своё участие в картеле за несколько лет до других банков и срок ответственности за антиконкурентное поведение истёк. См. Пресс релиз AdC по адресу: http://www.concorrenca.pt/vEN/News_Events/Comunicados/Pages/PressRelease_201917.aspx?lst=1&Cat=2019.

2 См. Пресс релиз AdC по ссылке: http://www.concorrenca.pt/vEN/News_Events/Comunicados/Pages/PressRelease_201916.aspx?lst=1&Cat=2019.

3 Fidelidade – Companhia de Seguros, S.A., Lusitania – Companhia de Seguros, S.A., Multicare – Seguros de Saúde S.A, Seguradoras Unidas, S.A. и Zurich Insurance PLC – Sucursal Portugal.

Тематический доклад по технологическим инновациям и конкуренции в финансовом секторе Португалии (Fintech)

В октябре 2018 года AdC опубликовало Тематический доклад по инновациям и конкуренции в финансовом секторе в Португалии.⁴ В документе были определены барьеры для входа на рынок в Португалии новых фирм, базирующихся на инновационных технологиях, применяемых в финансовом секторе - так называемых FinTech компаний. При этом подчеркивается, что инновационные технологии в финансовом секторе и новые FinTech участники могут играть ключевую роль в расширении выбора и увеличении доступа к кредитам и другим финансовым услугам для потребителей и компаний, особенно МСП.

Таким образом, вновь приходящие FinTech компании могут внедрять конкуренцию на рынке, который характеризуется высокой концентрацией и низкой соревновательностью, тем самым повышая благосостояние потребителей. FinTech также может способствовать модернизации и повышению эффективности финансового сектора в целом, привнося важные инновации в платежные услуги, краудфандинг, а также и другие инновационные технологии, такие как робо-консалтинг. Новые технологии также были внедрены в страховом секторе (InsurTech), что привело к появлению новых продуктов, услуг и бизнес-моделей. Эти разработки снижают затраты, расширяют спектр выбора для потребителей и дают возможность увеличить финансовую доступность за счет расширения охвата потребителей и бизнеса, имевшего более ограниченный доступ к традиционным финансовым услугам.

Тем не менее, Португалия медленнее реагирует на эти рыночные изменения по сравнению с другими странами. Новые участники FinTech на португальских финансовых рынках столкнулись с препятствиями для входа и расширения, ставящие под угрозу их способность предлагать новые продукты и услуги, которые являются привлекательными для потребителей. Эти барьеры в основном связаны с нормативно-правовой базой и угрозой лишения доступа таких FinTech фирм на рынок действующими банками.

В частности, AdC выявило риск лишения доступа на рынок со стороны действующих банков, посредством затруднения доступа участников FinTech фирм к необходимым исходным факторам ведения деятельности, а именно к данным о счетах клиентов и расчетно-клиринговой инфраструктуре.

AdC также выявило ряд особенностей платежных систем в Португалии, которые могут повлечь за собой дополнительные трудности для участников FinTech. Что касается краудфандинга, в основном предоставляемого фирмами FinTech, AdC выявило как нормативные, так и нерегуляторные барьеры для входа и расширения (например, связанные с отсутствием доверия потребителей).

Поэтому в своем Тематическом Докладе AdC рекомендовало меры содействию расширения возможностей выбора для потребителей и компаний, предоставляющих финансовые услуги в Португалии. Рекомендации направлены на снижение барьеров для входа и развития фирм FinTech, обращая основное внимание на рисках лишения новых компаний возможности входа со стороны действующих компаний-старожилов, а также на том, по каким направлениям вмешательство законодателей и регулятора сектора может снизить такие риски.

AdC выдвинуло ряд рекомендаций в отношении платежных услуг, предназначенных правительству и Банку Португалии. В частности, AdC подчеркнуло важность своевременного реагирования регулирующих органов на развитие ситуации на рынке и, более того, рекомендовало безотлагательно приступить к внедрению Директивы PSD2⁵. Эта Директива, основанная на принципах открытости, инноваций и конкуренции, важна для изменения существующего статуса-кво, препятствующего реализации всех преимуществ технологических инноваций. Ключевым аспектом PSD2 является доступ новых участников FinTech к данным по учету клиентов. Директива вместе с Генеральным регламентом ЕС о защите персональных данных⁶ положила конец исключительному доступу банков к данным по учету клиентов, одновременно укрепив безопасность как финансовых услуг, так и информации. AdC рекомендовало, чтобы в контексте реализации Директивы законодатели и секторальный регулятор сократили степень свободы, предоставляемой в рамках обязательств для действующих компаний-старожилов в отношении предоставления доступа к необходимым ресурсам для предоставления соответствующих услуг.

AdC далее рекомендовало рассмотреть вопрос о принятии мер, направленных на облегчение доступа к расчетно-клиринговой системе, чтобы снизить зависимость участников FinTech от действующих банков. Это должно быть достигнуто с помощью адекватных, соразмерных и недискриминационных требований для доступа к системе расчетов и клиринга, при адекватной защите безопасности и целостности самой системы. Кроме того, в Тематическом Докладе подчеркивается, что важно обеспечить прямое уча-

4 См. Пресс релиз AdC по ссылке: http://www.concorrenca.pt/vEN/News_Events/Comunicados/Pages/PressRelease_201815.aspx?lst=1&Cat=2018. См. также Тематический Доклад по ссылке: http://www.concorrenca.pt/vEN/Estudos_e_Publicacoes/Estudos_Economicos/Banca_e_Seguros/Documents/Issues%20Paper%20Technological%20Innovation%20and%20Competition%20in%20the%20Financial%20Sector%20in%20Portugal%20-%20Final_Version.pdf.

5 Directive (EU) 2015/2366.

6 Regulation (EU) 2016/679.

стие платежных учреждений в системах и соглашениях, касающихся мгновенных платежей.

Кроме того, AdC рекомендовало, чтобы новые участники могли иметь возможность предоставлять свои услуги уже в переходный период и до вступления в силу технических стандартов регулирования. В связи с этим, ключевым моментом является надзор Банка Португалии над кредитными учреждениями, которые управляют платежными расчётами, чтобы контролировать, что они не блокируют оказание услуг по осуществлению платежей и предоставлению информации о счетах и не препятствуют им.

Государство, как потребитель товаров и услуг, также играет ключевую роль в формировании спроса при приобретении финансовых услуг. Исходя из этого, AdC также рекомендовало, чтобы процедуры открытого тендера разрабатывались на основе технологически нейтральных спецификаций.

Учитывая актуальность краудфандинга как альтернативного источника финансирования для МСП и потребителей с ограниченным доступом к капиталу и кредитам, важно обеспечить, чтобы нормативно-правовая база, применимая к краудфандингу, была соразмерной и устраняла правовую неопределенность для всех соответствующих сторон. Поэтому AdC выдвинуло ряд рекомендаций по краудфандингу, основанных на принципах эффективного регулирования, а именно: необходимость, пропорциональность и отсутствие дискриминации. В частности, AdC рекомендовало, чтобы правительство, CMVM (Комиссия по рынку ценных бумаг Португалии), Банк Португалии и другие компетентные органы способствовали правовой определенности и соразмерности нормативных требований, предоставили новым

участникам FinTech доступ к Центральному кредитному реестру Португалии и способствовали повышению финансовой грамотности, имеющей отношение к краудфандингу.

Наконец, AdC также выступил за принятие нормативно-правовой базы, позволяющей FinTech и InsurTech тестировать инновационные продукты, услуги и бизнес-модели в условиях реального рынка, при этом обеспечивая защиту интересов потребителей и сохраняя безопасность системы - так называемые нормативные песочницы.⁷ Эти режимы играют ключевую роль в снижении барьеров для входа и уменьшении правовой неопределенности, повышая конкурентный характер функционирования рынков финансовых услуг. Преимущества этих режимов регулирования распространяются на различные финансовые услуги, описанные в Тематическом Докладе AdC, а именно на платежные услуги, краудфандинг, InsurTech и робо-консультант.

Заключение

Страхование, ипотека, кредитные продукты и другие банковские услуги играют важную роль в современной экономике.

Таким образом, любое антиконкурентное поведение на этих рынках может иметь непосредственное и немедленное негативное влияние на повседневную жизнь потребителей, будь то отдельные лица или фирмы.

Поэтому важно обеспечить защиту конкуренции в этой области.

Внимание, которое уделяет AdC финансовому сектору последние два года, как в отношении правоприменения, так и по линии адвокатиования, отражает его важность.

⁷ По этой теме, см. Обзор международного опыта в отношении Регуляторных режимов, способствующих инновациям в финансовом секторе на: http://www.concorrenca.pt/vEN/News_Events/Noticias/Documents/Regulatory%20Regimes%20that%20Promote%20Innovation%20in%20the%20Financial%20Sector.pdf.

Краткие итоги «недели ОЭСР по проблемам конкуренции» 2 – 6 декабря 2019 г.

Имейте, пожалуйста в виду, что все материалы по данной тематике и документы, представленные странами – участниками «Недели ОЭСР по проблемам конкуренции», которая прошла с 2 по 6 декабря 2019 г., можно найти на следующей веб – страничке: <http://www.oecd.org/daf/competition/roundtables.htm>

Рабочая группа № 2

На заседаниях Рабочей группы № 2 («Конкуренция и регулирование») Комитета ОЭСР по вопросам конкуренции обсуждалась роль и сфера полномочий отраслевых регуляторов, их функции и задачи экономической политики, которые перед ними стоят, а также их взаимоотношения с агентствами по защите конкуренции.

Независимые регуляторы действуют автономно и не подвержены какому-либо незаконному влиянию со стороны политических сил или частных лиц. Их независимость и отношения с агентствами по защите конкуренции, деятельность которых сосредоточена на контроле за слияниями и поглощениями, а также за соблюдением антимонопольного законодательства, очень важны, поскольку эффективно действующие независимые регуляторы могут успешно дополнять работу антимонопольных органов, помогая тем самым обеспечить согласованность и последовательность политики в области конкуренции соответствующих секторах экономики. Они могут добиться этого, не только воздерживаясь от того, чтобы принимать ненужные меры регулирования, направленные на ограничение конкуренции, для реализации своих более широких целей, но и создавая стимулы для достижения результатов экономической политики за счет более эффективного регулирования, в большей степени совместимого с политикой в области конкуренции. Примером такой политики могут быть меры по решению проблемы неравного доступа участников рынка к информации, недопущение действий под влиянием предвзятого подхода, снижение барьеров для выхода новых конкурентов на рынок, а также определение порядка передачи, при необходимости, вопросов по принадлежности из одного ведомства в другое для выработки решения или взаимодействия различных государственных органов.

Если учесть, что независимые регуляторы активно работают в сфере оказания коммунальных услуг, вызывает удивление, что на многих других регулируемых рынках отсутствуют независимые регуляторы (меры по регулированию рынков реализуются либо на основе саморегулирования, либо отраслевыми министерствами и ведомствами). Кроме того, там, где существуют независимые регуляторы, суще-

ствует много разных подходов к тому, чтобы обеспечить согласованности действий между ними и антимонопольными органами.

В ходе дискуссии в рамках «круглого стола» участники обсуждения рассмотрели эти вопросы и получили возможность извлечь уроки из позитивного (или негативного) опыта, накопленного представителями стран в области создания независимых отраслевых регуляторов и сотрудничества с ними.

Рабочая группа № 3

Рабочая группа № 3 («Правоприменительная практика и сотрудничество») сосредоточила свое внимание на проблемах доступа к материалам дела, что необходимо для обеспечения прав сторон на защиту, поскольку это дает им возможность исследовать основания, которыми руководствовались агентство по защите конкуренции или судебные органы при принятии решения. Доступ к материалам дела обеспечивает прозрачность процесса принятия решений и защиту прав заинтересованных сторон.

Возможности реализации права доступа к материалам дела не одинаковы в разных странах. В некоторых странах антимонопольные органы предоставляют доступ практически ко всем документам, в других – доступ предоставляют только к тем имеющимся в деле доказательствам, которые будут использованы для того, чтобы установить факт нарушения. Различаются также время, когда стороны могут получить доступ к материалам дела, а также методы, с помощью которых этот доступ предоставляется.

Право на доступ к материалам дела или к доказательствам, которые будут использованы в суде, не является безусловным, поскольку нужно поддерживать баланс с необходимостью защиты конфиденциальной информации, которая содержится в этих документах. В ходе проведения расследований и в правоприменительной деятельности агентства по защите конкуренции получают доступ к конфиденциальной, непубличной информации, которую предоставляют заинтересованные стороны и третьи лица. В интересах именно этих антимонопольных органов обеспечить защиту конфиденциальной информации и сделать так, чтобы эта информация не только не передавалась конкурентам, но и чтобы заинтересованные стороны и третьи лица и в дальнейшем были готовы предоставлять информацию и сотрудничать с агентствами по защите конкуренции. В разных странах руководствуются разными подходами к поддержанию баланса между правом сторон на доступ к материалам дела или на получение доказательств, необходимых для судебного разбира-

тельства, и необходимостью защиты конфиденциальной информации.

В ходе обсуждений в рамках «круглого стола» были рассмотрены различные правила и способы, которые применяются для предоставления доступа к материалам дела при проведении расследования. Были также рассмотрены различные подходы к защите конфиденциальной информации, включая такие вопросы, как типы информации, которая считается конфиденциальной; процедуры, используемые для определения необходимости предоставления конфиденциальной обработки, и методы, которые применяются для защиты конфиденциальной информации.

Комитет по вопросам конкуренции

Комитет по вопросам конкуренции организовал обсуждение в рамках «круглого стола» по проблемам соглашений по формированию всеерной структуры взаимодействия компаний. Тайные договоренности между компаниями о координации действий из единого центра – это применение горизонтальных ограничений конкуренции, реализации которых способствуют или которые реализуются с помощью вертикальных соглашений. Крайние формы такой координации действий ведут к организации полномасштабного горизонтального картеля (главным образом, для сговора по ценам), при котором участники картеля никогда не имеют между собой прямых связей.

Главная цель обсуждений в рамках «круглого стола» состояла в том, чтобы проанализировать практику проведения расследований дел, связанных с координацией действий участников рынка из единого центра в странах ОЭСР и рассмотреть стандарты доказывания нарушений законодательства, которые применяются в наиболее продвинутых в этом отношении странах. Особое внимание было уделено риску возникновения согласованных действий на цифровых рынках. В ходе «круглого стола» участники дискуссии представили свои примеры проведения соответствующих расследований и судебной практики, обменялись мнениями о трудностях, связанных с расследованием этих действий, о бремени и стандартах доказывания наличия нарушений законодательства, а также о том, насколько программы смягчения наказания и освобождения от ответственности могут действовать применительно к вертикальным ограничениям с горизонтальным эффектом.

В ходе последующей дискуссии в рамках «круглого стола» участники обсуждения обсудили роль барьеров для ухода с рынка в правоприменительной практике и информационно – пропагандистской работе антимонопольных органов в своих странах, а также трудности, с которыми они столкнулись при определении соответствующих компенсационных мер. Барьеры для ухода с рынка, так же, как и барьеры для выхода на рынок новых конкурентов, ослабляют механизмы, направленные на соблюдение рыночной дисципли-

ны в процессе конкуренции при перемещении ресурсов с одного рынка (или фирмы) на другой в соответствии с меняющимися рыночными условиями. Это может привести к тому, что на рынке останутся менее эффективные фирмы. В результате ресурсы (как финансовые, так и человеческие) оказываются «в ловушке» в компаниях, которые продолжают работать на рынке вместо того, чтобы перераспределяться с целью их наиболее эффективного использования. Это затрудняет развитие более эффективным фирмам и препятствует росту наиболее продвинутых инновационных компаний. Поэтому барьеры для ухода компаний с рынка могут оказать неблагоприятное воздействие на степень конкуренции, препятствовать инновациям и изменениям, стать важным фактором снижения производительности и оказать негативное влияние на экономический рост.

Глобальный форум по проблемам конкуренции

Последние два дня «Недели по вопросам конкуренции» были посвящены проведению 18-й ежегодной встречи в рамках Глобального форума по вопросам конкуренции, в которой принимают участие делегации стран – членов ОЭСР и третьих стран, а также представители международных, региональных и неправительственных организаций. В работе Форума приняли участие более 450 высокопоставленных чиновников из более чем 110 агентств по защите конкуренции и организаций со всего мира.

Первое заседание было посвящено теме «Конкуренция под огнем критики». Проходящая в настоящее время дискуссия, посвященная политике в области конкуренции и подвергающая критике деятельность антимонопольных органов, является распространенной и охватывает широкий круг вопросов: начиная с сомнений относительно адекватности стандарта определения благосостояния потребителей и кончая озабоченностью по поводу существующих стандартов контроля за корпоративными слияниями и поглощениями. Перед антимонопольными органами стоят вопросы об эффективности своей деятельности и о том, можно ли говорить об искажении конкуренции в пользу крупных фирм в ущерб мелким компаниям или одним экономическим категориям населения по сравнению с другими. Предметом дискуссии также становятся соображения, касающиеся промышленной политики и задач, связанных с общественными интересами, при этом речь идет о том, насколько соответствуют действительности наши представления о конкуренции, как мы ее понимаем.

В ходе заседания был проведен анализ растущего скептицизма в отношении конкуренции, рассмотрены вопросы и даны ответы на широкую критику, которой подверглась антимонопольная политика в последнее время. Участники дискуссии рассмотрели также роль, которую может сыграть политика в области конкуренции при реализации более ши-

роких интересов; стандарт в применении мер по защите конкуренции, которым могут руководствоваться антимонопольные органы; а также вопрос о том, должна ли конкуренция играть какую-либо роль в достижении целей промышленной политики и уменьшении неравенства в современном обществе.

В ходе второго заседания форума были рассмотрены положения о конкуренции, которые содержатся в торговых соглашениях. В большинстве торговых соглашений содержится раздел, в котором говорится о политике в области конкуренции, либо имеются отдельные положения, касающиеся конкуренции. Эти положения охватывают целый ряд вопросов, таких как принятие или исполнение законов о конкуренции, международное сотрудничество в сфере политики в области конкуренции или введение процессуальных гарантий соблюдения законодательства о конкуренции. На этом заседании были рассмотрены цель включения этих положений в торговые соглашения и их влияние на деловую практику, обсуждалась их роль в более широком и активном применении законодательства о конкуренции во всем мире. Кроме того, на заседании была рассмотрена роль антимонопольных органов в разработке и обсуждении положений о конкуренции в торговых соглашениях.

В рамках Глобального форума по проблемам конкуренции 2019 г. состоялось также пленарное заседание, посвященное контролю за слияниями и поглощениями на динамично развивающихся рынках. В современных условиях развитие конкуренции, которая имеет место в быстро развивающихся секторах экономики, таких как сфера высоких технологий, потребительские услуги и розничная торговля, заставляет переосмыслить роль органов по вопросам конкуренции в контроле за слияниями и поглощениями, где принимаемые решения, направленные на соблюдение требований законодательства, в значительной мере зависят от результатов анализа вероятных последствий предполагаемых слияний или поглощений.

Поскольку для упомянутых выше динамичных секторов экономики обычно характерно значительное число компаний, уходящих с рынка, и появляющихся на рынке новых конкурентов, а также наличие высокой динамики инновационных процессов, которые постоянно ломают существующие бизнес – модели и создают совершенно новые рынки,

антимонопольным органам при выработке решений о предстоящих слияниях и поглощениях становится все сложнее предсказать, какова перспектива развития рассматриваемых рынков. Ситуация осложняется еще и тем, что многие из доступных в настоящее время инструментов, которые используются для оценки последствий слияний и поглощений, как правило, основаны на измерении статических показателей конкуренции. Участники заседания обсудили соответствующие сроки контроля за слияниями и то, насколько далеко в будущее должны заглядывать антимонопольные органы при оценке последствий слияний и поглощений.

Заключительная заседание было посвящено вопросам конкуренции за установление полного контроля над рынком, когда компании конкурируют не для того, чтобы увеличить свою долю на рынке или число потребителей своей продукции, а за установление полного контроля над всем рынком. Такая ситуация может возникать в случае наличия естественных монополий (с большой экономией за счет объемов производимой или реализованной продукции), деятельности финансируемых государством монополий (когда монопольные права в противном случае не были бы предоставлены), юридически защищенных монополий или монополий, основанных на сетевых платформах (с мощным прямым или межплатформенным сетевым воздействием, которое создает экономию за счет объемов реализованной продукции).

Дискуссия в рамках «круглого стола» была посвящена проблемам, возникающим в правоприменительной практике и в информационно – методической работе антимонопольных органов, когда правительства предлагают предоставить концессии естественным и финансируемым государством монополиям. В ходе обсуждения был рассмотрен ряд вопросов, в том числе обстоятельства, при которых концессии предоставляются взамен контроля, роль определения рынка и особенности ограничительной практики на концессионных рынках. Было уделено также внимание обсуждению вопроса о том, когда и как лучше использовать концессии для того, чтобы достичь большего эффекта.

Следующая «Неделя ОЭСР по проблемам конкуренции» пройдет 8 – 12 июня 2020 г.

Конкурентная политика в Восточной Европе

ВНУТРИ КОНКУРЕНТНОГО ВЕДОМСТВА: АНТИМОНОПОЛЬНЫЙ КОМИТЕТ УКРАИНЫ

1. ВЕДОМСТВО

Председатель

Г-н Юрий ТЕРЕНТЬЕВ

Председатель Антимонопольного комитета Украины с мая 2015 года.

Срок действия мандата: май 2022 года.

Члены правления (Уполномоченные)

Г-жа Ольга ПИЩАНСКАЯ, Первый заместитель Председателя – государственный уполномоченный Комитета

Начало мандата: сентябрь 2019 года. Окончание мандата: сентябрь 2026 года.

Г-жа Нина СИДОРЕНКО, заместитель председателя – государственный уполномоченный Комитета.

Начало мандата: август 2015 года. Окончание мандата: август 2022 года.

Г-жа Дарья ЧЕРЕДНИЧЕНКО, заместитель Председателя – государственный уполномоченный Комитета.

Начало мандата: октябрь 2019 года. Окончание мандата: октябрь 2026 года.

Г-жа Наталия БУРОМЕНСКАЯ, – государственный уполномоченный Комитета.

Начало мандата: июль 2019 года. Окончание мандата: июль 2026 года.

Г-жа Ирина КОПАЙГОРА, – государственный уполномоченный Комитета.

Начало мандата: сентябрь 2019 года. Окончание мандата: сентябрь 2026 года.

Г-жа Ольга НЕЧИТАЙЛО, – государственный уполномоченный Комитета.

Начало мандата: июль 2019 года. Окончание мандата: июль 2026 года.

Г-жа Мария ПРОЦЫШЕН, – государственный уполномоченный Комитета.

Начало мандата: июнь 2015 года. Окончание мандата: июнь 2022 года.

Г-н Сергей ТИЩИК, – государственный уполномоченный Комитета.

Начало действия мандата: октябрь 2019 года. Окончание мандата: октябрь 2026 года.

Руководитель (начальник) аппарата

Г-н Юрий ЛИТВИН.

Начало мандата: июль 2019 года. Окончание мандата: июль 2024 года.

Система назначения на должность Председателя и другие ключевые должности

В соответствии с Законом Украины «Об Антимонопольном комитете Украины» (ЗАМКУ), в состав Членов Комитета входят Председатель и 8 государственных уполномоченных Комитета, в число которых входят первый заместитель Председателя и 2 заместителя Председателя.

Председатель АМКУ назначается или освобождается от должности украинским парламентом по предложению премьер-министра. Срок полномочий Председателя составляет 7 лет. Он/она не может быть назначен/а более чем на 2 последовательных срока. По завершении мандата Председателя он/она продолжает выполнять свои функции до тех пор, пока не будет назначен новый Председатель.

Первый заместитель Председателя и 2 заместителя Председателя назначаются Президентом Украины из числа государственных уполномоченных на основании предложений Премьер-министра, которые, в свою очередь, основываются на предложениях Председателя АМКУ.

Государственные уполномоченные АМКУ назначаются Президентом Украины на основании предложений Премьер-министра, которые, в свою очередь, основываются на предложениях Председателя АМКУ.

В соответствии с Законом Украины «О государственной службе» руководитель аппарата любого государственного органа (в том числе АМКУ) назначается по результатам конкурсной процедуры сроком на 5 лет и имеет право на продление пребывания в должности еще на 5 лет без необходимости повторения конкурсной процедуры.

Полномочия Комитета в области конкуренции

- Антимонопольное законодательство (антиконкурентные соглашения и злоупотребление доминирующим положением)
- Слияния и поглощения
- Адвокатирование конкуренции
- Исследования рынков
- Государственная помощь

В дополнение к списку полномочий, которыми обычно обладает антимонопольный орган, АМКУ выполняет две

важные функции, которые не являются обычными для анти-монопольного органа:

- Мониторинг и контроль государственной помощи;
- Рассмотрение жалоб в сфере государственных закупок.

В соответствии с Соглашением об ассоциации между ЕС и Украиной, Украина взяла на себя обязательство внедрить и поддерживать систему мониторинга и контроля государственной помощи. Соответственно, парламент Украины принял Закон Украины «О государственной помощи субъектам предпринимательской деятельности» (вступил в силу в августе 2017 года), в котором АМКУ был определен как государственный орган, ответственный за выполнение этой функции. АМКУ в настоящее время все функции, упомянутые выше, выполняет. Это ставит АМКУ в особое положение, в котором ранее находились антимонопольные ведомства стран-членов ЕС в период их вступления в ЕС.

Другая нетипичная функция АМКУ - его роль в рассмотрении жалоб на государственные закупки. Закон Украины «О государственных закупках» (ЗГЗ, вступил в силу в декабре 2015 года) определил АМКУ как государственный орган, ответственный за рассмотрение жалоб, связанных с проведением государственных закупок. Для выполнения этой роли АМКУ создал Постоянно действующую административную коллегию по рассмотрению жалоб на нарушения Закона о государственных закупках (Коллегия), которая (в соответствии с ЗГЗ) состоит из 2 государственных уполномоченных и возглавляется заместителем Председателя АМКУ со степенью магистра права. АМКУ рассмотрел более 7 тысяч жалоб в сфере государственных закупок в 2018 году, и эта цифра постоянно увеличивается. Таким образом, как минимум 3 государственных уполномоченных принимают участие в любых слушаниях Коллегии. Более того, поскольку одна Коллегия едва ли может справиться с таким большим количеством жалоб, в качестве пилотного проекта АМКУ сформировал вторую параллельную Коллегию, что означает, что уже 6 государственных уполномоченных по-

стоянно участвуют в заседаниях Коллегии. В этой ситуации АМКУ трудно выполнять свою основную функцию, а именно защиту экономической конкуренции. В настоящее время АМКУ, совместно с другими заинтересованными сторонами, ищет возможные пути решения этой проблемы.

Подотчетность

Согласно ЗАМКУ, АМКУ подконтролен Президенту Украины и подотчетен украинскому парламенту. АМКУ отчитывается перед украинским парламентом ежегодно.

Принятие решений в делах о конкуренции

Решения АМКУ принимаются Председателем и 8 государственными уполномоченными (каждый из которых имеет 1 голос) большинством голосов.

Региональные отделения

В соответствии с ЗАМКУ, АМКУ имеет право создавать или закрывать областные отделения. Центральный аппарат АМКУ и областные отделения вместе образуют систему органов АМКУ, возглавляемых Председателем.

Областные отделения АМКУ являются отдельными юридическими лицами, каждое из которых имеет собственное название, отдельный банковский счет(а) и печать. В настоящее время АМКУ имеет 26 областных отделений.

Основной задачей областных отделений АМКУ является участие в разработке и реализации конкурентной политики, в частности, путем:

1. государственного контроля за соблюдением законодательства о защите экономической конкуренции;
2. государственного контроля за согласованными действиями субъектов хозяйствования и регулирования цен (тарифов) на товары, производимые естественными монополиями (или предоставляемые ими услуги);
3. содействия развитию экономической конкуренции;
4. государственного контроля над формированием конкурентной среды и защитой экономической конкуренции в сфере государственных закупок.

Численность персонала ведомства и его организационная структура

Количество сотрудников	Количество должностей, предусмотренных организационной структурой	Фактическое количество должностей, заполненных по состоянию на октябрь 2019 года
Общая численность персонала органов АМКУ (центрального органа и 26 региональных отделений)	761	630
Общая численность персонала региональных отделений АМКУ	428	351
Общая численность персонала центрального аппарата АМКУ	333	279
Число сотрудников, ведущих дела в центральном аппарате АМКУ	256	213
Численность административного (вспомогательного) персонала центрального аппарата АМКУ	77	66

Численность персонала, занимающегося вопросами конкуренции

Полномочия	Количество должностей, предусмотренных организационной структурой	Фактическое количество должностей, заполненных по состоянию на октябрь 2019 года
Антитрест (только антимонопольные дела)	31	26
Слияния и поглощения	15	15
Исследования рынка (вместе с адвокатированием и антимонопольными делами на соответствующих рынках)	85	72
Адвокатирование	*	*
Государственная помощь	30	26
Прочее:		
Председатель, Государственные Уполномоченные и руководитель аппарата	10	10
Рассмотрение жалоб по госзакупкам	35	25
Управление по борьбе с недобросовестной конкуренцией	11	9
Юридический Департамент	28	21
Управление экономического анализа	11	9
ВСЕГО	256	213

** Организационная структура АМКУ не предусматривает отдельных должностных позиций по адвокатированию*

Воздействие на экономику

Экономический эффект, согласно определению АМКУ, представляет собой оценку влияния деятельности АМКУ на общее благосостояние экономики страны путем восстановления конкуренции на рынках или предотвращения отрицательного воздействия на конкуренцию.

Методология, используемая АМКУ для расчета экономического эффекта своей деятельности, основана на поло-

жениях, изложенных в «Руководстве ОЭСР по оказанию помощи органам по вопросам конкуренции в оценке ожидаемого воздействия их деятельности», которое было опубликовано 14 апреля 2014 года.

Экономический эффект от деятельности АМКУ в 2018 году оценивался в 4 миллиарда гривен (более 146 миллионов долларов США) по сравнению с 2,56 миллиарда гривен (более 96 миллионов долларов США) в 2017 году.

2. АНТИМОНОПОЛЬНОЕ ПРАВОПРИМЕНЕНИЕ ЗА ПОСЛЕДНИЕ 24 МЕСЯЦА

Картели

Количество нарушений*

	2017	2018	ВСЕГО
Решения о наличии нарушения	314	262	576
– С назначением штрафа	300	260	560
– Без назначения	14	2	16
Среди них – сговор на торгах	288	250	538
Решения об отсутствии нарушения	Н/Д		
Прочее	-	-	-
ВСЕГО	314	262	576

** В рамках одного дела может быть выявлено несколько нарушений.*

Штрафы

Общая сумма штрафов картелям в 2017 и 2018 годах составила 1 804,7 млн грн (более 66,2 млн долларов США).

- В 2017 году - 1 684,8 млн грн (более 61,9 млн долларов США);
- В 2018 году - 119,9 млн грн (более 4,3 млн долларов США).

Заявления на смягчение наказания

В период 2017-2018 годов АМКУ не получал заявлений на смягчение наказания по соответствующей программе. Хотя возможность подать заявление на смягчение наказания существовала с момента принятия Закона о конкуренции в 2002 году, отсутствие процессуальных правил не позволило применить соответствующие положения на практике. Программа смягчения наказания вступила в силу в октябре 2012 года, но практика ее применения очень ограничена.

Внеплановые проверки

В 2017–2018 годах АМКУ провел 31 внеплановую проверку (23 в 2017 году и 8 в 2018 году)

Наиболее важные дела

В 2017 году:

Решение АМКУ от 14 ноября 2017 года № 628-П.

Ответчики: ООО «Санofi-Авентис Украина», ООО «БаДМ», ООО «Оптимa-Фарм».

Краткое описание:

Условия договоров купли-продажи, заключенных ООО «Санofi-Авентис Украина» с ООО «Оптимa-Фарм» и ООО «БаДМ», включали такие механизмы ценообразования, которые препятствовали распространению непатентованных лекарств дженериков на тех рынках, где продавались лекарства Санofi, что ограничивало конкуренцию, а также способствовало росту цен, по которым лекарства Санofi продавались в рамках процедур государственных закупок.

Совершенное нарушение:

Нарушение статьи 6 (1) и статьи 50 (1) Закона Украины «О защите экономической конкуренции» в виде антиконкурентных согласованных действий, способных ограничить конкуренцию.

Общая сумма назначенного штрафа - 139,09 млн. грн. (Более 5 млн. долларов США).

В 2018 г.:

Постановление АМКУ от 21 июня 2018 г. № 315-Р.

Краткое описание:

АМКУ стало известно о подозрительном поведении группы компаний, которые осуществляли схожие повышения цен при розничной продаже сжиженного углеводородного газа в августе 2017 года, причём анализ рыночной ситуации на тот момент не выявил наличия объективных причин для такого согласованного поведения, которое привело к ограничению конкуренции на соответствующем рынке.

Нарушение статьи 50 (1) и статьи 6 (3) Закона Украины «О защите экономической конкуренции».

Общая сумма штрафа - 41 млн. грн. (Более 1,47 млн. долл. США).

Некартельные соглашения

За последние 24 месяца таких дел не было.

3. СУДЕБНЫЕ РАССМОТРЕНИЯ ДЕЛ ЗА ПОСЛЕДНИЕ 24 МЕСЯЦА

Итоги судебного рассмотрения в Областном апелляционном суде и в Верховном Суде

Благоприятные судебные решения (решение АМКУ оставлено в силе в полном объёме)	150
Благоприятные судебные решения за исключением сумм штрафов	-
Частично благоприятные судебные решения	13
Неблагоприятные судебные решения (отмена решения АМКУ)	28
ВСЕГО	191

Итоги судебного пересмотра районным судом

Полностью благоприятные судебные решения (решение АМКУ оставлено в силе в полном объёме)	87
Благоприятные судебные решения за исключением сумм штрафов	-
Частично благоприятные судебные решения	2
Неблагоприятные судебные решения (отмена решения АМКУ)	12
ВСЕГО	101

Основные судебные решения

Дело ООО «Тедис Украина»

Судебные слушания, связанные с попыткой ООО «Тедис Украина» добиться признания недействительным решения АМКУ от 16 декабря 2016 года № 551-р и его отмены (согласно которому действия истца были квалифицированы как злоупотребление доминирующим положением на рынке распространения сигарет в течение периода с 2013 года) по сентябрь 2015 года) длилось в течение всего 2018 года. АМКУ в своем вышеупомянутом решении наложил штраф в размере 299 816 800,00 грн. (более 10,81 млн. долл. США) на ООО «Тедис Украина», а также обязал компанию не злоупотреблять своим монопольным положением в будущем. 18 июня 2018 года Верховный суд принял решение по делу, в котором решение АМКУ по делу было оставлено в силе (за исключением пункта постановляющей части, в котором был предписан один из способов исполнения решения).

По состоянию на 15 октября 2019 года решение АМКУ было частично выполнено ООО «Тедис Украина» (штраф был частично оплачен).

Дело ПАО «Киевстар»

ПАО «Киевстар» обратилось в суд с заявлением о признании недействительным решения АМКУ от 23 ноября 2017 года № 664-р, в котором было определено, что истец совершил нарушение в виде непредставления информации по требованию государственного уполномоченного АМКУ в установленный период времени.

В центре спора стоял вопрос, имеет ли АМКУ право запрашивать конфиденциальную информацию о телефонном

звонке, а именно информацию о типе звонка, его дате, времени и продолжительности (без разглашения его содержания).

Решения областных судов и Апелляционного суда противоречили позиции АМКУ, при этом суды в своих решениях объявляли вышеупомянутое решение АМКУ недействительным. Однако Верховный суд не согласился с позицией, занятой судами предыдущих инстанций, и аннулировал их решения. Верховный суд заявил, что, основываясь на положениях ЗАМКУ, АМКУ имеет право запрашивать соответствующую информацию у ПАО «Киевстар» в пределах своих полномочий и для использования их в ходе своего расследования, и ПАО «Киевстар» обязано предоставлять такую информацию в течение установленного периода времени.

4. ОБЗОР СЛИЯНИЙ ЗА ПОСЛЕДНИЕ 24 МЕСЯЦА

	2017	2018	TOTAL
Отказ в разрешении слияний	0	0	0
Слияния, разрешённые с условиями	2	0	2
Слияния, от которых стороны отказались/заявление было отозвано	64	79	143
Слияния разрешенные без условий	600	447	1047
Прочее	0	6	6
ИТОГО СЛИЯНИЙ, ВЫЗВАВШИХ ВОЗРАЖЕНИЯ СО СТОРОНЫ АМКУ	2	0	2

Основные дела

В 2017 году:

Участники слияния:

1. Bayer Aktiengesellschaft (Леверкузен, Германия);
2. Компания Монсанто (Уилмингтон, США).

Национальные рынки:

семена сельскохозяйственных культур и овощей, в частности огурцы; химические средства защиты растений (пестициды) - гербициды (селективные, неселективные).

Наложенные обязательства:

1. не создавать незаконных барьеров для входа или выхода на/с рынков сбыта средств защиты растений и семян сельскохозяйственных культур и овощей в отношении хозяйствующих субъектов резидентов или нерезидентов Украины, которые являются продавцами / производителями средств защиты растений и семян сельскохозяйственных культур и овощей.
2. Bayer Aktiengesellschaft будет предоставлять АМКУ копии соглашений со всеми соответствующими приложениями, являющимися неотъемлемой частью договоров, заключенных Bayer Group с дистрибьюторами по распространению средств защиты растений и

семян сельскохозяйственных культур и овощей в течение трёхлетнего периода, начиная с года, следующего за слиянием.

Результаты:

Было выдано разрешение на слияние в форме получения контроля со стороны Bayer Aktiengesellschaft (Леверкузен, Германия) над компанией Monsanto (Уилмингтон, США).

В 2018 году:

Участники слияния:

1. Хиган, ООО (Киев)
2. Алконост, ООО (Киев)
3. Амадина, ООО (Киев)
4. Aminami LLC (Киев)
5. ООО «Анкона-Торг» (Киев)
6. Муйне, ООО (Киев)
7. Ультростаринвест, ООО (Крым)
8. ООО «Восточно-европейская топливно-энергетическая компания» (Киев)
9. Айнам, ООО (Киев)
10. Физическое лицо - гражданин Украины Курченко С.В.
11. ПАО «Брокбизнесбанк» (Киев)

Рынки: банковские услуги

Результаты:

Гражданин Украины г-н С. Курченко, ООО «Хиган», ООО «Алконост», ООО «Амадина», ООО «Аминами», ООО «Анкона-торг», ООО «Муйне», ООО «Ультростаринвест», ООО «Восточно-европейская топливно-энергетическая компания», ООО «Айнам» допустили нарушение (п. 12 ст. 50 Закона Украины «О защите экономической конкуренции») путем получения контроля над ПАО «Брок-бизнесбанк» без предварительного получения необходимого разрешения в АМКУ.

Общая сумма штрафа - 15 млн. Грн. (Более 541 000 долл. США).

5. АДВОКАТИРОВАНИЕ КОНКУРЕНЦИИ В ТЕЧЕНИЕ ПОСЛЕДНИХ 24 МЕСЯЦЕВ

Основные инициативы*

Комитет постоянно анализирует законопроекты, представленные депутатами и зарегистрированные в украинском парламенте на предмет их соответствия законам о конкуренции и возможных негативных для конкуренции последствий. В результате такой экспертизы АМКУ сформулировал и направил предложения в соответствующие комитеты парламента Украины относительно 49 законопроектов, в основном касающихся:

- Рынка розничных аптек;
- Рынка гемодиализа;
- Финансовых услуг и административных рынков;
- Рынков электроэнергии, топлива и коммунальных услуг;
- Рынков фармацевтических товаров и др.

Кроме того, АМКУ постоянно проводит исследования рынков, которые обычно приводят к возбуждению антимонопольных дел и представлению обязательных рекомендаций государственным органам, направленных на устранение барьеров для конкуренции. Одним из последних и наиболее успешных примеров работы АМКУ в данном направлении является его инициатива по адвокатированию конкуренции в сфере государственных закупок лекарственных средств.

Одним из способов продвижения непатентованных лекарств является устранение административных барьеров для входа на рынок. Важным шагом вперед является определение предмета договора о государственных закупках по его международному непатентованному названию, что позволяет дженерикам конкурировать с оригинальными лекарственными средствами в открытых тендерах. АМКУ активно продвигает конкуренцию при государственных закупках лекарств как способ избежать чрезмерного ценообразования.

В 2018 году АМКУ выпустил рекомендации для МЗ и МЭРТ, направленные на совершенствование Порядка опре-

деления предмета государственных закупок, в частности, путем разработки методологической базы или внесения поправок в существующий Порядок.

Результаты

Речь идёт о том, что процедуры закупок ранее проводились одним лотом, который содержал широкий перечень наименований (до нескольких сотен препаратов) с различной нозологией, которые должны были поставляться оптовыми поставщиками. Это приводило к тому, что число возможных конкурентов сокращалось только до небольшого числа крупных дистрибьюторов, которые могли поставить все наименования из лота. Таким образом, дискриминационные условия могли закладываться покупателем ещё в тендерной документации. Эта теория ущерба подтверждается значительным количеством жалоб в отношении процедур государственных закупок по данному направлению. Одним из возможных способов устранения этого нарушения может быть принцип «один МНН - один лот».

В соответствии с рекомендациями Комитета МЗ и МЭРТ подготовили общие рекомендации и руководящие принципы и направили их всем заинтересованным сторонам. Эти документы содержали новые требования по:

- проведению анализа цен на аналогичные лекарства (были рекомендованы конкретные источники информации);
- обеспечению правильного определения предмета закупки и, при необходимости, его дробления на отдельные лоты;
- обеспечение максимально возможной конкуренции при проведении процедур закупок;
- избеганию дискриминационных условий тендерной документации посредством установления лекарственной формы для медикаментов.

Вышеупомянутые требования, разработанные регулирующими органами, будут способствовать созданию прозрачных и справедливых условий для государственных закупок лекарственных средств и улучшению соблюдения правил заказчиками процедур закупок.

6. РЫНОЧНЫЕ ИССЛЕДОВАНИЯ ПОСЛЕДНИХ 24 МЕСЯЦЕВ

Основные инициативы

1. Отчет о результатах исследования рынка оборудования для гемодиализа (аппараты, расходные материалы) за период 2013 - сентябрь 2015 года. Утверждено на заседании Комитета 4 октября 2017 года;
2. Отчет о результатах проведенных исследований по продаже товаров, оказанию услуг и выполнению работ в малых архитектурных формах. Утверждено на заседании Комитета 31 августа 2017 года;

3. Отчет о проведенных исследованиях в отношении рынков услуг в сфере управления бытовыми отходами. Утверждено на заседании Комитета 11 января 2018 года;
4. Отчет о результатах исследования рынка лотерей. Утверждено на заседании Комитета 22 февраля 2018 года;
5. Отчет о результатах последствий мер, предпринятых органами местного самоуправления (в части аренды коммунальной собственности) на конкуренцию в розничных продажах лекарств на региональном уровне. Утверждено на заседании Комитета 20 декабря 2018 года;
6. Отчет о результатах исследования рынка железнодорожных грузоперевозок за период 2017-2018 гг. Утверждено на заседании Комитета 17 января 2019 года.

7. ДРУГОЕ

7.1. Деятельность АМКУ как органа по рассмотрению жалоб в сфере государственных закупок:

- АМКУ получил 13 492 жалобы в отношении проведения процедур государственных закупок в период 2017–2018 годов (по сравнению с 930 жалобами в 2014 году, 1342 в 2015 году, 3067 в 2016 году), из них - 5706 в 2017 году и 7786 в 2018 году);
- В 2018 году по ним было принято 13 342 решений;
- Общая ожидаемая стоимость закупок, по которым жалобы были рассмотрены в 2018 году, составила 143,5 млрд грн (более 5,15 млрд долларов США);
- Помимо наложения обязательств по устранению нарушений, выявленных в ходе процедур государственных закупок, были наложены штрафы на общую сумму 54,77 млрд грн (более 1,97 млрд долларов США) в 2018 году и 37,38 млрд грн (более 1,4 млрд долларов США) в 2017 году.

7.2. Деятельность АМКУ как Уполномоченного органа по мониторингу и контролю в сфере государственной помощи:

АМКУ подготовил ряд законопроектов и подзаконных актов, направленных на решение вопросов государственной помощи в Украине в соответствии с требованиями Соглашения об ассоциации Украина-ЕС. Нынешняя нормативная база в этой области все еще совершенствуется, и АМКУ играет важную роль в инициировании подготовки и принятия новых нормативных актов.

Законодательные процессы в сфере государственной помощи:

- введено процессуальное законодательство, которое регулирует, в частности, порядок рассмотрения жалоб в отношении государственной помощи и ведения дел по государственной помощи;

- подготовлено 4 подзаконных акта для согласования законодательных актов с Законом Украины «О государственной помощи субъектам предпринимательской деятельности»;
- подготовлено 7 постановлений Кабинета Министров Украины о критериях оценки допустимости определенных категорий государственной помощи (5 из них уже приняты);

С августа 2017 года (дата вступления в силу Закона Украины «О государственной помощи субъектам предпринимательской деятельности») АМКУ осуществляет полномочия в области мониторинга и контроля в отношении государственной помощи, в частности, принимая решения о допустимости государственной помощи и о прекращении и возмещении незаконно полученной государственной помощи.

В течение 2018 года АМКУ принял 264 решения в сфере государственной помощи, а именно:

- 175 - признание того, что данная поддержка не квалифицируется как государственная помощь;
- 78 - официально начато расследование;
- 9 - признание допустимости государственной помощи с точки зрения конкуренции;
- 2 - заключение о том, что новая государственная помощь была несовместима с конкуренцией.

Прозрачность деятельности АМКУ в этой области обеспечивается открытым и доступным порталом государственной помощи, который расположен на официальном сайте АМКУ и содержит информацию о реестре государственной помощи, а также решения о государственной помощи и дела, рассматривавшиеся Комитетом в данной сфере.

В период со 2 августа 2017 года по 31 декабря 2018 года АМКУ:

- получил 1049 уведомлений о государственной помощи;
- рассмотрел 470 проектов правовых актов на предмет их соответствия законодательству о государственной помощи;
- предоставил более 9500 консультаций государственным поставщикам помощи;
- предоставил более 534 письменных разъяснений по применению законодательства о государственной помощи.

8. МЕЖДУНАРОДНОЕ СОТРУДНИЧЕСТВО

1. 11 мая 2017 года АМКУ был награжден премией WBG/ICN Advocacy Award 2016 года («Использование результатов: успешный опыт планирования, реализации и мониторинга стратегий по адвокати-рованию») за лучший пример деятельности антимонопольного органа в области адвокати-рования

конкуренции (исследование энергетического рынка Украины 2016 года);

2. В период с 28 февраля по 1 марта 2019 года АМКУ впервые провел семинар международного конкурентного сообщества (ICN) 2019 года по адвокатируеманию конкуренции;
3. В период с 10 по 12 сентября 2019 года АМКУ успешно провел семинар РЦК ОЭСР-ГВХ/ВКВ по защите конкуренции и адвокатируеманию в фармацевтическом секторе.

АМКУ также является активным членом ICN, что может быть подтверждено следующими цифрами (за последний 24-месячный период):

1. Более 20 ЗНИ РЦК ОЭСР-ГВХ/ВКВ были поданы и получили ответы АМКУ;
2. Более 12 письменных докладов, поданных к заседаниям Комитета по конкуренции ОЭСР;
3. Представлено более 12 заполненных опросников по деятельности АМКУ;
4. Проведено 5 международных мероприятий;
5. Реализовано 5 проектов международной технической помощи, еще 2 находятся в стадии реализации и разрабатываются ТЗ для еще 5 проектов;
6. Представители АМКУ приняли участие в более чем 45 международных мероприятиях, связанных с конкуренцией;
7. АМКУ имеет 14 двусторонних меморандумов о взаимопонимании с другими конкурентными ведомствами.

Тем не менее, мы по-прежнему работаем над тем, чтобы всячески продвигать наше международное сотрудничество в целях укрепления институционального потенциала АМКУ, практики правоприменения, внутренних процедур и законо-

дательства в соответствии с лучшими мировыми стандартами.

9. СТРАТЕГИЧЕСКИЕ ПЛАНЫ

В последние годы АМКУ начал руководствоваться в своей работе ежегодными планами работы, которые определяют приоритеты для изучения рынков, обеспечения конкуренции и её адвокатируеманию, разработки поправок к внутренним процедурам и законодательству.

Что касается его стратегических планов, то одна из важнейших задач АМКУ сейчас состоит в том, чтобы выступать за внесение изменений в украинское законодательство с тем чтобы:

- обеспечить выполнение рекомендаций, предусмотренных в документе «Обзоры законодательства и политики ОЭСР в области конкуренции: Украина 2016», и, как следствие, стать ассоциированным членом Комитета по конкуренции ОЭСР;
- устранить правовые пробелы в украинском законодательстве о защите экономической конкуренции (например, т.н. «sausage gap»);
- обеспечить предоставление АМКУ дополнительных полномочий, необходимых для более эффективного выполнения его функций;
- провести реформу законодательства о рассмотрении жалоб в сфере государственных закупок;
- привести украинское законодательство о государственном мониторинге и контроле государственной помощи в соответствие с европейскими стандартами и устранить юридические несоответствия, выявленные с момента вступления в силу Закона Украины «О государственной помощи субъектам предпринимательской деятельности»;
- оптимизировать организационную структуру АМКУ и др.



Интервью с г-ном Юрием Терентьевым, Председателем Антимонопольного Комитета Украины

9 декабря 2019 г., ОЭСР, Париж

Ренато Ферранди, ОЭСР

При содействии редактора: Такуйя Охно, ОЭСР

Мы воспользовались приездом в ОЭСР г-на Юрия Терентьева, который принял участие в работе Глобального форума по вопросам конкуренции 2019 г., и спросили его о настоящем и будущем Антимонопольного комитета Украины (АМКУ).

Дорогой Юрий! Каковы главные задачи, которые стоят перед Вашим ведомством? Каковы, на ваш взгляд, сильные и слабые стороны в работе АМКУ?

Перед нами стоят две главные задачи. Изменение подхода к вопросам конкуренции и приобретение опыта и навыков работы сотрудниками нашего ведомства.

Первая задача – в какой-то степени философского плана. Вы должны учитывать, что АМКУ был создан 26 лет назад, в 1993 г. В то время экономическая и политическая ситуация была совершенно иной по сравнению с нынешней. В результате наша правоприменительная практика на протяжении более 20 лет была нацелена на регулируемые рынки, в частности, на рынки таких коммунальных услуг, как поставки электричества и газа. Деятельность АМКУ больше походила на работу по защите потребителей или на регулирование рынка отраслевыми министерствами, чем на решение конкретных вопросов, связанных с конкуренцией. Так, до моего назначения руководителем в 2015 г. Антимонопольный комитет принимал в год более тысячи решений, которые касались случаев злоупотребления доминирующим положением на рынке, что невозможно представить, если бы речь шла о странах ОЭСР. Эта история правоприменительной практики стала своего рода моделью для работы АМКУ. Теперь мы стремимся избавиться от этого бремени, усилить нашу правоприменительную практику, сосредоточившись на ключевых вопросах конкуренции, и стать по-настоящему современным и эффективным агентством.

Вторая, дополнительная задача состоит в том, чтобы приобрести соответствующий профессиональный опыт, который соответствовал бы этому изменению курса, а это требует не только профессиональных навыков, но и глубокого понимания экономических процессов и знания конкретных рынков. Эти знания и навыки невозможно просто привлечь извне, они должны сформироваться внутри самой организации. Более того, нам крайне сложно набирать людей с необходимыми навыками, потому что государственный сек-

тор часто считается не очень привлекательным для молодых специалистов и не стоит на первом месте среди возможных вариантов при выборе места работы для лучших выпускников ВУЗов. И, наконец, нам нужно будет принять очень жесткие решения по кадровым и организационным вопросам, которые могут не понравиться некоторым сотрудникам.

В свете сказанного ранее, моя личная задача как председателя антимонопольного ведомства состоит в том, чтобы не допустить разочарования сотрудников результатами своей работы и обеспечить мотивацию для персонала. Это – сложная задача, поскольку мы обладаем ограниченными ресурсами по сравнению с мощными экономическими и политическими силами, с которыми нам приходится часто сталкиваться, но эту задачу определенно необходимо решать.

Насколько я понимаю, история деятельности вашего ведомства делает особенно сложным решение вопросов, связанных с формированием в вашей стране корпоративной культуры и распространением знаний в области конкуренции.

Действительно, нам нужно бороться с глубоко укоренившимися представлениями, касающимися роли и задач конкуренции, которыми руководствуются наши партнеры в экономической, политической и предпринимательской среде. Если бы мы прекратили расследовать дела, аналогичные тем, которыми АМКУ занимался в прошлом, нас бы считали своеобразными союзниками или пособниками монополий, наносящих вред обществу.

Нам необходимо сохранить все хорошее, что было в нашей 26-летней истории и, в то же время, не почитать на лаврах. Мы должны получить четкое представление о рынках и выработать у бизнес сообщества и у тех, кто принимает политические решения, веру в преимущества конкуренции. Нам также необходимо изменить наше восприятие случаев ограничительной практики.

Какие решения, принятые Антимонопольным комитетом, соответствуют новым направлениям в правоприменительной практике?

Имеющиеся у нас статистические данные показывают, что с момента назначения меня на пост Председателя в течение последних четырех с половиной лет сумма наложенных АМКУ штрафов больше, чем за всю предыдущую историю деятельности Комитета.

Со второй половины 2015 г. мы начали расследование дел, которые связанных с согласованными действиями и злоупотреблением доминирующим положением на рынке в таких значимых сферах, как розничная торговля топливом, рынки фармацевтических товаров, табачных изделий, деятельность аэропортов, портов и государственных предприятий. Мы приняли много решений в отношении рынков, которые никогда не рассматривались АМКУ.

Одно из наиболее важных решений касалось злоупотребления доминирующим положением на рынке табачных изделий и согласованных действий на этом рынке. Мы также проводили расследования, которые были связаны с деятельностью государственных предприятий, таких как аэропорт Борисполь, где частным транспортным компаниям не позволялось работать в аэропорту. В 2016 г. мы приняли решение, которое было связано с согласованными действиями шести крупных сетей розничной торговли топливом. Судебные разбирательства против некоторых обвиняемых по этому делу все еще продолжаются, но в отношении трех обвиняемых в сентябре прошлого года Верховный суд принял решение в пользу АМКУ. Мы также приняли решение о злоупотреблении доминирующим положением на рынке азотных удобрений. Это было первым решением в истории АМКУ, которое привело к введению структурных корректирующих мер по защите конкуренции (т. е. к продаже активов).

Мы считаем, что нам необходимо тщательно расследовать дела и принимать решения, основываясь на четко сформулированной теории ущерба. Участники рынка должны быть уверены, что роль АМКУ заключается не в том, чтобы угрожать им и наказывать их, а в том, чтобы принимать решения на основе прозрачных стандартов, которых должны придерживаться фирмы и которые призваны обеспечить соблюдение ими норм законодательства.

Если бы вы могли завтра внести одно существенное изменение в законодательство вашей страны о конкуренции, что бы вы выбрали?

Опыт Антимонопольного комитета может служить хорошим примером для других государственных органов с точки зрения осмотрительности, которую нужно проявлять, когда речь идет о добавлении дополнительных функций к уже су-

ществующим обязанностям. Фактически АМКУ уже в течение 10 лет отвечает за рассмотрение жалоб, связанных с закупкой товаров, работ и услуг для государственных нужд. Несмотря на то, что эта функция может выглядеть привлекательной, поскольку она дает антимонопольным органам возможность понять, что происходит в сфере государственных закупок, она превратилась в уязвимое место АМКУ, если учитывать огромное количество получаемых жалоб. В 2014 г. количество жалоб было чуть больше 900; в этом году оно превысило 10000. В результате – эта работа отвлекает АМКУ от приоритетных целей своей деятельности и создает неуправляемую нагрузку на коллектив. Она также подает негативный политический сигнал, поскольку Антимонопольный комитет часто воспринимается чиновниками, занимающимися закупками, как государственный орган, который блокирует или создает препятствия для процесса закупок товаров, работ и услуг для государственных нужд.

К счастью, в настоящее время в украинском парламенте находятся на рассмотрении изменения и дополнения в законодательство о конкуренции. Одна из целей этих поправок заключается в том, чтобы лучше организовать процесс обработки и рассмотрения жалоб, касающихся закупок товаров, работ и услуг для государственных нужд. Еще одна группа изменений и дополнений направлена на модернизацию норм материального права в области конкуренции. Мы бы усовершенствовали процедуру контроля над слияниями и поглощениями, а также изменили бы метод расчета пороговых значений показателей, характеризующих слияния и поглощения. С точки зрения правоприменительной практики нам будет предоставлено больше свободы действий в отношении определения приоритетности при расследовании дел. Кроме того, изменения и дополнения к законодательству о конкуренции улучшат правила, касающиеся ответственности участников рынка и исполнения решений о наказаниях за допущенные нарушения. Наконец, что еще важнее, есть специальный раздел об обеспечении объективности в ходе процедуры расследования дел.

Благодарю Вас, дорогой Юрий. Все это кажется сложным и многообещающим одновременно. Наверняка вы не будете скучать! Я желаю Вам всего самого лучшего.

Дайджест периодической литературы



Д-р Педро Каро де Соуса
эксперт по вопросам конкуренции
ОЭСР, Париж
Pedro.CARODESOUZA@oecd.org



Габриэлла Эрдеш
Сотрудник по ведению дел
Венгерское Конкурентное Ведомство
erdei.gabriella@gvh.hu

Потрясения на финансовых рынках в связи с внедрением цифровых технологий. Информационная записка ОЭСР

В представленной информационной записке дается обзор краткосрочных и долгосрочных последствий технологических сдвигов в банковской сфере. В краткосрочной перспективе появление большого количества новых фирм и высокий уровень технологического развития создают жизненно серьезное конкурентное давление на компании, традиционно работающие на рынке. Эта атмосфера постоянно усиливающейся конкуренции ведет к повышению эффективности и росту благосостояния клиентов; например, это может помочь преодолеть асимметрию в получении информации и обеспечить более высокие стандарты обслуживания, а также содействовать использованию более удобной для потребителей технологии. Долгосрочные последствия будут зависеть от того, удастся ли многим компаниям – разработчикам программного обеспечения монополизировать сферу взаимодействия с потребителями благодаря имеющейся всеобъемлющей превосходной информации о предпочтениях, привычках и действиях потребителей.

Несмотря на то, что внедрение цифровых технологий приносит пользу клиентам, оно ставит новые задачи перед министерствами и ведомствами, которые занимаются регулированием рынков. Основной вопрос, который рассматривается в информационной записке в свете различных примеров регулирования рынка, заключается в том, должны ли условия регулирования в равной степени применяться как к уже работающим на рынке компаниям, так и к фирмам, только выходящим на рынок, или следует отдавать предпочтение новым участникам рынка для поощрения конкуренции и инноваций. Главная задача регулирующих органов заключается в том, чтобы принимаемые меры обеспечивали хрупкое равновесие, в том числе, в поддержании финансовой стабильности и надежности системы, более четкой защиты потребителей и в обеспечении совместимости данных между информационными платформами, а также в сохранении

преимуществ, которые связаны с инновациями и улучшением благосостояния потребителей и которые возникают в результате повсеместного внедрения цифровых технологий.

Педер Остби. В какой мере политика в области конкуренции подходит для рынков криптовалют?

В данной статье делается попытка предсказать роль законодательства о конкуренции в области криптовалют. Главный вывод автора статьи заключается в том, что традиционные инструменты политики в области конкуренции, такие как антимонопольное законодательство и регулирование рынков, не подходят для решения проблем конкуренции, связанных с обращением криптовалют. В статье описываются основные технологии и природа криптовалюты, выделяются те характеристики, которые актуальны с точки зрения законодательства о конкуренции. При этом автор акцентирует внимание на двух важных характеристиках рынка: во-первых, в криптовалютах используются технологии блокчейнов и криптография для создания атмосферы доверия, и, во-вторых, они могут заменить или дополнить денежные и другие платежные системы.

Затем автор обсуждает основания для регулирования рынка криптовалют. Как правило, регулирование рынка необходимо для того, чтобы исправить нарушения в нормальной работе рыночного механизма, которые в данном случае заключаются в отсутствии конкуренции, в результате чего формируется рыночная сила отдельных участников рынка. Во-первых, сбой в нормальной работе рыночного механизма по большинству видов услуг, связанных с обслуживанием денежного оборота, заключается в том, что эти услуги могут использоваться для поддержки криминальных действий. Следовательно, такие нормативно – правовые акты, которые определяют необходимость знания (банками) обязательств своих клиентов и формулируют требования в отношении борьбы с отмыванием денег, являются оправданными. Во-вторых, неравный доступ к информации позволяет лицам, обладающим большим объемом информации, пользо-

ваться преимуществами по сравнению с теми, кто обладает меньшим объемом информации. Это оправдывает необходимость мер по поддержанию целостности рынка, таких как запрещение злоупотреблений доминирующим положением на рынке и защита прав потребителей. В-третьих, финансовые услуги также связаны с определенными сбоями в работе рыночного механизма, которые могут привести к финансовой нестабильности и к нарушениям в реальной экономике, которые дорого обходятся обществу (то есть возникает системный риск). Хотя обычно предполагается, что криптовалюты еще не имеют такого большого значения, чтобы представлять риск для финансовой системы, эта ситуация в ближайшем будущем может измениться.

По итогам работы по анализу конкуренции регулирующие органы должны признать, что криптовалюты обладают рядом признаков, которые отличают их от обычных сфер экономической деятельности, например, когда речь идет о доходах и расходах эмитента валюты (связанных с эмиссией валюты, формированием доверия клиентов к этой валюте). Помимо этого, имеются и другие характеристики, которые необходимо учитывать при анализе конкуренции на этом рынке (связанные с майнингом и протоколом криптовалют). Более того, при анализе рынка необходимо принимать во внимание факторы, связанные с его сетевой структурой и учитывать конкуренцию на операционных платформах, то есть необходимо решить вопрос о том, могут ли участники рынка криптовалют беспрепятственно проводить операции на нескольких платформах, где обращаются эти валюты. Оценивая рыночную силу участников рынка, автор статьи делает вывод о том, что криптовалюты конкурируют не только между собой, но и с традиционными платежными средствами. Однако криптовалюты подвержены влиянию факторов, связанных с сетевой структурой рынка, а также с операционными платформами, что может усилить возможности формирования рыночной силы участников рынка.

В статье обсуждаются различные способы применения закона о конкуренции к рынкам криптовалют, а также объясняется, почему законодательство о конкуренции не может быть лучшим инструментом для поощрения конкуренции на рынке, а предпочтение можно было бы отдавать использованию других инструментов экономической политики. Обеспечение конкуренции может способствовать решению проблемы дискриминации при доступе к вспомогательным услугам и ограничению влияния факторов сетевой структуры рынка и операционных платформ. В статье подчеркивается необходимость того, чтобы эмиссией криптовалют занимались правительства. Автор делает вывод о том, что политика в области конкуренции может проводиться наряду с другими направлениями государственной экономической политики и взаимодействовать с ними, однако в некоторых сферах цели этих направлений экономической политики могут противоречить друг другу. Когда речь идет о том, чтобы учитывать эти цели экономической политики,

может оказаться, что традиционные инструменты, такие как антимонопольное законодательство и регулирование рынков могут иметь недостатки.

Доклад Европарламента, проблемы конкуренции в сфере финансовых технологий (FinTech)

В докладе представлен обзор потенциальных проблем конкуренции, которые могут возникнуть в этой области, при этом признается, что обсуждение данных проблем имеет условный характер. Применение закона о конкуренции к потенциально возможным действиям в сфере финансовых технологий сталкивается с некоторыми проблемами. Наиболее важными из них являются трудности применения существующих инструментов и методологий к новым рыночным явлениям, таким как: (i) наличие многих поставщиков товаров и услуг, работающих на многосторонних рынках, с вытекающими отсюда сложностями с точки зрения определения рассматриваемого рынка и выявления рыночной силы участников рынка; (ii) возможное влияние факторов сетевой структуры рынка, которые выступают в качестве барьеров для выхода на рынок новых конкурентов, а также наличие ограничений с точки зрения совместимости с действующими системами и принятия имеющихся стандартов; (iii) роль, которую доступ к данным может играть в ограничении конкуренции.

В докладе рассматриваются сегменты рынка финансовых технологий и обсуждаются потенциальные антимонопольные риски. (1) Платежные системы, особенно там, где речь идет о доступе к критически важным ресурсам, таким как трафик и применение микросхем ближнего радиуса действия для беспроводной коммуникации мобильных устройств, а также о позиции, которую компании, давно работающие на рынке с использованием традиционных технологий, заняли с тем, чтобы предпринять ограничительные действия в отношении своих конкурентов. (2) Рынок цифровых валют с точки зрения воздействия факторов сетевой структуры, вертикальной интеграции и ограничительной практики, а также возможности того, что рыночная сила банков в традиционных банковских услугах может быть использована для ограничения конкуренции на рынке криптовалют посредством упреждающих мер по приобретению активов или хищнических цен. (3) Управление имуществом и активами, особенно с точки зрения возникновения риска того, что алгоритмы, используемые при предоставлении услуг по управлению активами с использованием современных финансовых технологий, будут способствовать координации действий и тайному сговору. (4) В страховании доступ к данным клиентов и влияние алгоритмов на стратегии ценообразования могут привести к действиям, направленным против конкуренции.

В докладе дается исчерпывающий обзор структуры рынков финансовых услуг, рассматривается вопрос о том, какое влияние на эти рынки оказывают цифровые технологии, и анализируются условные проблемы конкуренции в различных сегментах рынка. В конечном итоге автор приходит к выводу, что современные цифровые технологии в финансовой сфере можно использовать в качестве примера того, насколько важно и необходимо учитывать вопросы, связанные

с конкуренцией, в регулировании финансовых рынков. Финансовые технологии создают благодатную почву для возобновления диалога о соотношении целей регулирования рынка и развития конкуренции, о принципах и структурах, которые могут помочь сбалансировать политику финансового регулирования в сторону большего развития конкуренции.

Благодарим Вас, дорогой Йозеф!

Проработав в Венгерском агентстве по защите конкуренции 29 лет, наш друг Йозеф Сараи в декабре 2019 г. ушел на пенсию. При этом мы рады сообщить вам, что он продолжит работать в ГВХ в качестве советника по вопросам конкуренции.

Дорогой Йозеф, мы хотели бы выразить нашу глубокую признательность за вашу впечатляющую работу и приверженность интересам дела в течение всех этих лет. Ваша деятельность сыграла важную роль в работе Регионального центра конкуренции ОЭСР – ГВХ, что позволило РЦК расти

и процветать. Нам доставляло истинное удовольствие работать с Вами! Пожалуйста, не теряйте с нами связи: мы будем рады продолжать наслаждаться вашим присутствием и использовать ваши знания и опыт.

В то же время мы рады приветствовать Габриэлу Силаджи в качестве нового руководителя международного отдела Венгерского агентства по защите конкуренции! Габриэлла уже принимает активное участие в деятельности РЦК и, безусловно, сыграет ключевую роль в дальнейших увлекательных разработках Центра.

Контакты

Будапештский Региональный Центр ОЭСР-ГВХ по Конкуренции (Венгрия)
Венгерское Конкурентное Ведомство
Alkotmány u. 5.
H-1054 Budapest
Hungary

Ренато Ферранди, Старший эксперт по вопросам конкуренции, ОЭСР
renato.ferrandi@oecd.org

Андреа Далмаи, Старший консультант, ГВХ
dalmay.andrea@gvh.hu

