

СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ АНТИМОНОПОЛЬНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА И ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА О КОНКУРЕНЦИИ РЕСПУБЛИКИ БЕЛАРУСЬ

Аналитический отчет

Авторы:

Татьяна Игнатовская
Адвокат, партнер АБ «Степановский,
Папакуль и партнеры», член Совета НП
«Содействие развитию конкуренции в
странах СНГ»

Надежда Хаданович, адвокат АБ
«Степановский, Папакуль и партнеры»

Ирина Аноп, адвокат АБ
«Степановский, Папакуль и партнеры»

Наталья Скирко, доцент кафедры
таможенного дела ФМО БГУ

**Подготовлено в рамках проекта «Через модернизацию Беларуси к
конкурентоспособному обществу» (РЕФОРУМ) при поддержке Европейского
Союза**

Содержание

Основные выводы	3
1. Актуальность совершенствования законодательства о конкуренции, как неотъемлемого и обязательного условия развития и существования рыночной экономики	7
2. Анализ состояния конкуренции в Беларуси, в том числе на примере отдельных отраслей бизнеса (фармацевтика, производство сельскохозяйственной продукции, телекоммуникации)	15
3. Оценка соблюдения Республикой Беларусь международных обязательств в сфере защиты конкуренции в рамках ЕАЭС	53
4. Выявление и обозначение нормативных и административных барьеров свободной конкуренции в Беларуси	55
5. Анализ и перспективы наступления негативных последствий для Республики Беларусь несоблюдения международных обязательств ЕАЭС по созданию равных конкурентных условий для субъектов на товарных рынках	57
6. Анализ и оценка эффективности применения антимонопольных мер ответственности; выработка рекомендаций и предложений по совершенствованию порядка и механизма назначения штрафных санкций за нарушения в сфере конкуренции	58
7. Разработка предложений по устранению выявленных барьеров, выработка рекомендаций по снижению нормативных и административных барьеров развития конкурентной экономики.....	60
8. О необходимости уточнения функций антимонопольного для эффективности принимаемых мер и снижения административного давления	63
ЗАКЛЮЧЕНИЕ.....	65
Обобщение выводов по основным актуальным проблемам.....	65
В качестве заключения ниже будут обозначены основные и наиболее важные выводы и рекомендации по теме исследования, содержащиеся в различных разделах отчета, направленные на защиту и развитие конкуренции на товарных рынках:.....	65

Основные выводы

Работа «Актуальность реформ, направленных на совершенствование антимонопольного законодательства и законодательства о конкуренции, подготовлена командой практикующих в сфере антимонопольного законодательства юристов с привлечением экономиста и является анализом состояния законодательства о конкуренции Беларуси, степени его гармонизации с законодательством Евразийского экономического союза, эффективности применения мер антимонопольного регулирования и санкций за нарушение законодательства в текущем состоянии экономики Беларуси.

1. Несвоевременность принятия новой редакции Закона № 94-З до запуска работы новым антимонопольным органом. Принятие новой редакции в 2017 году не позволит в дальнейшем, оперативно вернуться к изменениям Закона; на сегодняшний день в Законе № 94-З нет критических ошибок, препятствующих применению Закона; предлагается отнести доработку и внесения проекта Закона не раньше, чем на середину 2017 года.
2. Отсутствие четкого и понятного всем субъектам рынка регламента работы при исполнении функций по защите конкуренции, которое на данный момент не способствует прозрачности работы антимонопольного органа, а, соответственно, на данном этапе является поводом для приведения проанализированных норм в соответствие с функциями и задачами нового антимонопольного органа.
3. Низкая активность по пресечению нарушений антимонопольного законодательства со стороны субъектов хозяйствования.
4. В антимонопольном законодательстве практически всех государств проведение анализа и оценки состояния конкуренции на товарном рынке является обязательным при рассмотрении дел о нарушении антимонопольного законодательства, рассмотрении обращений за согласованием совершения сделок и действий, признаваемых законом экономической концентрацией, при принятии решений о принудительном разделении доминирующих субъектов. В Республике Беларусь на сегодняшний день такой анализ и оценка не проводятся.
5. Понятие товарный рынок не используется при ведении Реестра, что само по себе является примером ненадлежащего расширительного и не соответствующего Закону толкованию такого важного понятийного аппарата. Без исправления данной понятийной ошибки в отношении терминологии и порядка определения доминирующего положения хозяйствующих субъектов единообразное развитие законодательства и практики его применения невозможно.
6. Республикой Беларусь исполнены базовые обязательства по закреплению в национальном законодательстве в качестве норм общих принципов конкуренции по ст. 75 Договора о ЕАЭС. Вместе с тем наблюдается недостаточная реализация антимонопольным органом обязательства Республики Беларусь по ч. 7 ст. 75 Договора о ЕАЭС в части информационной открытости в деятельности антимонопольного органа.

Некоторые из рекомендаций группы заключались в следующем:

1. Необходимость изменения общего вектора государственной конкурентной политики, ориентированной на применение антимонопольного законодательства равно и единообразно ко всем субъектам рынка, в том числе к предприятиям с государственной долей собственности и государственным органам.
2. Необходимость проведения мероприятий, направленных на адвокатирование конкуренции, что должно привести к повышению доверия бизнеса к антимонопольному законодательству, а также развитию надлежащей практики применения антимонопольного законодательства как необходимой и обязательной предпосылки развития товарных рынков и улучшения инвестиционного климата Беларуси;

3. В рамках деятельности нового антимонопольного органа – Министерства антимонопольного регулирования и торговли Республики Беларусь (МАРТ) – уход от регуляторных функций в отношении потребительского рынка является одной из предстоящих задач как на законодательном, так и на системном уровне.
4. Своевременность инициативы по отказу от ведения реестра, которая должна быть рассмотрена новым антимонопольным органом Беларуси для создания унифицированной практики с государствами ЕАЭС, а также для устранения существующей ошибки в определении доминирования субъекта не на товарном рынке, а применительно к определенной товарной позиции.
5. Повышение информационной открытости деятельности антимонопольного органа (обязательство Беларуси по ч. 7 ст. 75 Договора о Евразийском экономическом союзе) посредством выработки единого прозрачного подхода к разъяснениям законодательства только республиканским антимонопольным органом, привлечению к обсуждению проектов всех принимаемых актов ОКС (представителей бизнес-сообщества), публикации всех разъяснений, текстов принятых по делам решений и т.д.
6. В выявлении отраслевых барьеров важным представляется тесное взаимодействие антимонопольного органа с отраслевыми регуляторами, бизнес -сообществом и отраслевыми бизнес -союзами. При этом подотчетные организации должны быть постепенно выведены из структуры подчинения госорганов.
7. В части совершенствования законодательства об административной ответственности особого внимания заслуживают обсуждение и выработка прозрачного механизма расчета штрафов, что упростит и упорядочит работу судов и положительно скажется на правоприменительной практике в указанной сфере.
8. Заимствование положительного опыта зарубежных стран по вопросам привлечения к ответственности за нарушения антимонопольного законодательства. Так, в практике антимонопольных органов зарубежных стран активно применяется так называемая программа смягчения – программа освобождения от ответственности, которая применяется к лицам, самостоятельно заявившим о наличии нарушения и предпринявшим действия по его прекращению;
9. В отношении уточнения функций нового антимонопольного органа представляется разумным постепенная передача смежных, не являющихся функциями по развитию конкуренции функций и задач в структуру иных государственных органов либо их полное устранение.

Введение

Антимонопольное законодательство и законодательство о конкуренции – одна из относительно новых и динамично развивающихся отраслей права, не только для Беларуси, но и на международном уровне. Европейское конкурентное право фактически стало формироваться только с созданием Европейского сообщества в середине прошлого

века в связи с формированием общего рынка. Ранее антимонопольные акты существовали в Канаде, где в 1889 году был принят первый антимонопольный закон, и США, где годом позднее в 1890 году был принят Акт Шермана (The Sherman Antitrust Act). Развитие антимонопольного и конкурентного законодательства неизбежно связано с развитием экономик и товарных рынков и в развитых экономиках постоянно совершенствуется вслед за появлениями новых товаров, работ и услуг и рыночных отношений. Развитие национальных и наднациональных конкурентных законодательств способствует пресечению нарушений конкуренции на локальных рынках отдельных стран, на единых рынках межгосударственных образований а также на глобальных международных товарных рынках. На сегодняшний день антимонопольными органами различных государств в рамках двух- и многосторонних договоров проводятся совместные расследования антимонопольных нарушений на глобальных рынках, таких как рынки лекарственных средств, нефтепродуктов, продовольствия, что обеспечивает не только пресечение неконкурентных действий отдельных субъектов, но и стабилизацию цен на международных товарных рынках. При этом, с развитием технологий, антимонопольными органами уже проводятся анализы таких относительно новых и сложных в оценке товарных рынков, как рынок информационно-коммуникационных технологий.

Следует отметить, что законодательство Беларуси также отмечает важность развития конкуренции и демополизации рынков на пути к созданию открытой рыночной экономики, на что указывается не только в нормах антимонопольного законодательства, но и в таких основополагающих документах, как Концепция национальной безопасности Республики Беларусь, утв. Указом Президента Республики Беларусь от 09.11.2010 № 575.

Тем не менее, начавшийся более 6 лет назад вслед за развитием наднациональных норм Евразийского Экономического Сообщества процесс трансформации антимонопольного законодательства и регулирования Беларуси не может быть решен только на нормативном уровне, в том числе и новым антимонопольным органом, который начал работу в новом формате 8 сентября 2016 года.

Основная проблема в применении антимонопольного законодательства заключается в том, что сохранение превалирующей доли государства в экономике и бизнесе (даже по оценкам белорусского правительства доля частного сектора в ВВП не превышает 30%), а также фактическое сохранение принципов плановой экономики при декларируемой рыночной, не дают развиваться действительно конкурентным отношениям и проконкурентному поведению субъектов на товарных рынках Беларуси. «Выведение» территориальных подразделений антимонопольного органа из структуры областных администраций в вертикальное подчинение новому антимонопольному органу, безусловно, является большим шагом вперед, так как руководитель местного антимонопольного органа не имеет достаточной силы, например, пресекать нарушение конкуренции либо ущемление отдельных участников товарных рынков со стороны губернатора, который его ранее назначал. Однако без изменения общего вектора государственной конкурентной политике, ориентированной на применение антимонопольного законодательства равно и единообразно ко всем субъектам рынка, в том числе к предприятиям с государственной долей и государственным органам, не позволит развиваться конкуренции, даже при «эталонных» нормах законодательства.

Кроме того в Беларуси сохраняется проблема использования инструментов антимонопольного регулирования для целей и вместо ценового, фактически не допускаемого международными обязательствами Беларуси, за исключением отдельных прямо поименованных товарных рынков. Эта проблема зачастую исходит из неправильного применения одних антимонопольных норм, и неприменения других. Антимонопольным органом на сегодняшний день не проводится в должном объеме анализ товарных рынков, часто допускаются «вольные» определения границ товарных

рынков, их укрупнение, что совершенно не допустимо при применении норм антимонопольного воздействия.

Еще одним важным аспектом, влияющим на необходимость и своевременность совершенствования законодательства о конкуренции, является тот факт, что при заметных изменениях антимонопольных норм, содержащихся в базовом законе «О противодействии монополистической деятельности и развитии конкуренции», практически не подвергаются никаким изменениям (и даже не попадают в поле зрения законодателя) нормы отраслевые. Так, ряд подзаконных актов, регулирующих отдельные виды деятельности, содержат нормативные барьеры выхода на товарные рынки, что является нарушением законодательства о конкуренции. Отдельные примеры такого отраслевого законодательства исследуются авторами, в работе приведены примеры неконкурентных норм и барьеров, содержащихся в отраслевом законодательстве (рынки телекоммуникаций, фармацевтики), а также рекомендации по их устранению.

Актуальность проведения подобного исследования и его презентация широкому кругу заинтересованных лиц направлено на адвокатирование конкуренции, что рано или поздно должно привести к повышению доверия бизнеса к антимонопольному законодательству, а также развитию надлежащей практики применения антимонопольного законодательства как необходимой и обязательной предпосылки развития товарных рынков и улучшения инвестиционного климата Беларуси.

1. Актуальность совершенствования законодательства о конкуренции, как неотъемлемого и обязательного условия развития и существования рыночной экономики

Конкуренция является основой рыночных отношений и развития экономики, так как обеспечивает доступ многих производителей и продавцов на различные товарные рынки, снижение цены товаров (работ, услуг) для конечного потребителя при сохранении надлежащего качества продукции. Покупатель получает возможность выбирать из множества предложений производителей и продавцов, идет своеобразная «борьба» за потребителя, в результате которой производители и продавцы стремятся удовлетворить спрос на определенные группы товаров (работ, услуг). Отсутствие конкуренции ведет к завышению цен на определенные товары, возникновению дисбаланса между спросом и предложением товара, установлению монопольно высоких либо монопольно низких цен, снижению качества товара при сохранении цены на него. Таким образом, в любом государстве на любой стадии развития экономики законодательство о конкуренции является необходимым условием для развития рыночных механизмов регулирования экономики и существования конкуренции на товарных рынках.

Развитие антимонопольного законодательства Беларуси осуществлялось в несколько этапов и проходило неравномерно. После приобретения Республикой Беларусь суверенитета в 1991 году активный импульс развития получила и экономика в целом, и законодательство о регулировании экономической деятельности, которое отсутствовало в советской правовой системе. Стали зарождаться инструменты и нормы, характерные для рыночной экономики, переход к которой был заявлен в качестве одной из приоритетных целей новой государственной политики Беларуси еще в 1990 году (постановление Верховного Совета БССР от 13 октября 1990 г. «О переходе Белорусской ССР к рыночной экономике»).

Конкуренция, являющаяся основой существования рыночной экономики, безусловно, стала одной из сфер государственного регулирования. Так, уже в апреле 1992 года был создан первый белорусский антимонопольный орган – Комитет антимонопольного регулирования при Совете Министров Республики Беларусь, а 10 декабря 1992 года – принят первый Закон Республики Беларусь № 2034-XII «О противодействии монополистической деятельности и развитии конкуренции». В последующем, и антимонопольный орган, и первый антимонопольный Закон претерпят ряд трансформаций, однако, по сути, далеко не все изменения можно назвать развитием и движением вперед.

Непосредственно в данный момент в Республике Беларусь происходит изменение структуры государственного управления и законодательства в сфере антимонопольного регулирования и развития конкуренции. Этому вполне закономерному для стран, заявляющих ориентир на развитие открытой рыночной экономики, процессу, по мнению авторов, способствовали следующие структурные и нормативные предпосылки.

Структурные предпосылки. Говоря об изменениях структуры и формы антимонопольного органа, следует отметить, что уже в декабре 1992 года Комитет антимонопольного регулирования при Совете Министров Республики Беларусь был преобразован в Государственный комитет Республики Беларусь по антимонопольной политике, получив большую самостоятельность при сохранении подчиненности Совету Министров. В июне 1995 года создается Министерство антимонопольной политики, которое уже в июне 1996 года Указом главы государства № 260 упраздняется и на его базе создается Министерство предпринимательства и инвестиций Республики Беларусь, задачами которого, в том числе является противодействие монополистической деятельности, развитие конкуренции, регулирование отношений, связанных с защитой прав потребителей, включая контроль за осуществлением рекламной деятельности. Фактически в результате таких изменений в суверенной Беларуси была надолго нивелирована роль и значимость антимонопольного регулирования и независимого антимонопольного органа, обособленного от иных государственных функций и задач кроме развития конкуренции, недопущения монополистической деятельности и пресечения нарушений конкуренции на товарных рынках. В дальнейшем в 2001 году Министерство упраздняется, и его функции в части антимонопольного регулирования передаются Департаменту антимонопольной и ценовой политики (позже Департаменту ценовой политики) в структуре Министерства экономики Республики Беларусь. С этого момента до текущего года в структуре и функциях антимонопольного органа существенных изменений не происходило.

Департамент ценовой политики Министерства экономики Республики Беларусь (далее - ДЦП или Департамент) не являлся в достаточной мере эффективным антимонопольным органом, так как, в основном, его деятельность сводилась к ценовому регулированию, а не к реальному контролю за соблюдением субъектами хозяйствования и государственными органами антимонопольного законодательства и содействию развития конкуренции на товарных рынках Беларуси.

По официальной статистике ДЦП¹ за 2015 год Департаментом и управлениями проведено 336 проверок субъектов предпринимательской деятельности по вопросу соблюдения антимонопольного и ценового законодательства, в том числе 250 внеплановых проверок. При этом из указанных 336 проверок только 127 (37,8%) касались вопросов соблюдения антимонопольного законодательства, соответственно подавляющее число выявленных и пресеченных антимонопольным органом нарушений относилось к несоблюдению норм ценового, а не антимонопольного законодательства, что свидетельствует об определенном векторе государственного регулирования в данной сфере. Отсутствие эффективного антимонопольного органа, а, соответственно, сильного и независимого государственного регулятора, безусловно, - одна из важнейших предпосылок необходимости изменений антимонопольных норм и подходов в государственном регулировании данной сферы.

Кроме того, в соответствии с Положением о Департаменте ценовой политики Министерства экономики Республики Беларусь, утв. Постановлением Совета Министров

¹ <http://economy.gov.by/ru/antitrust/results-antimonopoly-control-and-regulation/osnovnye-itogi-raboty-antimonopolnogo-organa-za-2015-god-i-0000003865.html>

Республики Беларусь от 29.07.2006 № 967 «Отдельные вопросы Министерства экономики Республики Беларусь» (далее – Положение о ДЦП), ДЦП являлся не самостоятельным органом, а структурным подразделением центрального аппарата Министерства экономики Республики Беларусь, что и формально, и фактически свидетельствовало об отсутствии у него должной самостоятельности и независимости в принятии юридически значимых решений по недопущению устранения или ограничения конкуренции на товарных рынках.

В соответствии с Указом Президента Республики Беларусь от 03.06.2016 № 188 «Об органах антимонопольного регулирования и торговли» (далее - Указ № 188) функции антимонопольного органа с 8 сентября 2016 года переданы от ДЦП и территориальных управлений антимонопольной и ценовой политики в структуре соответствующих облисполкомов (Мингорисполкома) в Министерство торговли Республики Беларусь, которое с указанной даты продолжает работу под названием Министерство антимонопольного регулирования и торговли Республики Беларусь (далее - МАРТ). По п. 1 Указа № 188 на МАРТ возлагаются функции по обеспечению противодействия монополистической деятельности и развития конкуренции, в том числе, функции органа регулирования деятельности естественных монополий, регулированию цен (тарифов), а также контроль в этих сферах. При этом функции, ранее предоставленные Министерству торговли, сохраняются фактически в полном объеме. Соответственно, уход от регуляторных функций в отношении потребительского рынка – одна из предстоящих задач нового ведомства как на законодательном, так и на системном уровне.

Представляется, что данный шаг к реформированию системы антимонопольных органов обусловлен, в первую очередь, отсутствием сильного антимонопольного органа в Республике Беларусь в сравнении, в частности, с государствами - членами ЕАЭС, в особенности с Российской Федерацией, где Федеральная антимонопольная служба выведена из системы государственных органов и подотчетна Правительству Российской Федерации, а также активно осуществляет деятельность по пресечению нарушений законодательства в сфере конкуренции, причем зачастую вне зависимости от статуса субъекта - нарушителя. Обязательства по обеспечению наличия «органа государственной власти, в компетенцию которого входит реализация и (или) проведение конкурентной (антимонопольной) политики» предусмотрены частью 5 статьи 75 Договора о ЕАЭС, что также, полагаем, является одной из предпосылок появления в Беларуси спустя 15 лет самостоятельного антимонопольного органа с жестко вертикально-подчиненной структурой.

Обращает на себя внимание также тот факт, что функция контроля за соблюдением законодательства о ценах и ценообразовании ранее фактически была разделена Департаментом и Министерством торговли, в компетенцию которого входил контроль за соблюдением законодательства о ценообразовании при реализации потребительских товаров, в частности, на социально значимые товары, алкогольную продукцию.

Фактически, одна государственная функция контроля ценообразования в отношении широкого круга товаров и услуг находилась в компетенции различных государственных органов, функции которых в процессе реформирования передаются (сохраняются) в одном государственном органе – Министерстве антимонопольного регулирования и торговли. При этом в ежегодном Послании Главы государства

белорусскому народу и Национальному собранию² в 2016 году отмечалось, что «безусловное и качественное выполнение мероприятий по сокращению излишних и дублирующих функций органов государственного управления, контролирующих и правоохранительных органов» является наиважнейшей, приоритетной задачей.

С учетом того, что на сентябрь 2016 года точной структуры нового Министерства антимонопольного регулирования и торговли официально не озвучено, а веб-сайт³ МАРТ пока находится в процессе разработки, не совсем понятно, насколько и как будут структурированы и распределены в рамках нового антимонопольного ведомства сохраняющиеся, не присущие в международной практике функции ценового регулирования (за исключением тарифного регулирования естественных монополий), так и контрольные функции, особенно в части контрольно-ревизионных полномочий Торговой инспекции в предыдущей структуре Министерства торговли.

В настоящий момент сложно прогнозировать, насколько МАРТ сможет стать эффективным антимонопольным органом, при сохранении существующих функций контроля в сфере соблюдения законодательства о торговле, в том числе фактически карательных функций по приостановлению работы субъектов хозяйствования в случае выявления нарушений законодательства о торговле.

Тем не менее, уже на данном этапе стоит отметить в качестве положительных тенденций с точки зрения развития антимонопольного законодательства, следующие, закрепленные в тексте Указа № 188 обязательства:

создается вертикально-подчиненная структура антимонопольного органа, представленного республиканским органом – Министерством антимонопольного регулирования и торговли, а также его структурными подразделениями, выведенными из структур облисполкомов (Мингорисполкома);

из структурного подчинения и управления Министерства торговли иным государственным органам и административно-территориальным единицам передаются ранее подконтрольные акции открытых акционерных обществ, предприятия и учреждения.

Оба этих фактора позволяют предполагать, что при применении мер антимонопольного воздействия антимонопольный орган, включая его территориальные подразделения, при наличии достаточно проактивной позиции, сможет в большей степени избегать протекционизма при принятии решений о применении мер воздействия к хозяйствующим субъектам, государственным органам и их должностным лицам.

Тем не менее, происходящие на сегодняшний день изменения в большей степени носят структурный характер. Принятое в развитие Указа № 188 Постановление Совета Министров Республики Беларусь от 06.09.2016 № 702 «Вопросы Министерства антимонопольного регулирования и торговли Республики Беларусь» (далее - Положение о МАРТ), в том числе, закрепляет полномочия МАРТ в части государственного регулирования, анализа состояния, формирования потребительского рынка, организация выставочной и ярмарочной деятельности (п.п. 5.3.-5.5. утвержденного Постановлением Положения), что не является функцией по защите конкуренции либо по противодействию монополистическому поведению.

² http://president.gov.by/ru/news_ru/view/aleksandr-lukashenko-21-aprelja-obratitsja-s-ezhegodnym-poslaniem-k-belorusskomu-narodu-i-natsionalnomu-13517/

³ www.mart.gov.by

Соответственно, несмотря на то, что в процессе работы над исследованием в структуре антимонопольного органа произошли кардинальные изменения, большое количество вопросов еще в обязательном порядке предстоит решать в ближайшем будущем. Помимо придания антимонопольному органу новой формы предстоит достаточно большая работа и государства, и бизнес-сообществ, и хозяйствующих субъектов по наполнению этой формы надлежащим содержанием, обеспечивающим эффективное применение норм антимонопольного воздействия именно к тем субъектам, которые препятствуют развитию добросовестной конкуренции и конкурентных рынков. Рекомендации по уточнению функций и задач нового антимонопольного регулятора приведены соответствующей части настоящего отчета.

Нормативные предпосылки. Основным импульсом изменения законодательства о конкуренции в последние годы стало подписание Республикой Беларусь 9 декабря 2010 года в составе пакета договоренностей в рамках создания Евразийского экономического сообщества Соглашения о единых принципах и правилах конкуренции. Соглашением (ст. 28), вступившим в силу 1 января 2012 года было предусмотрено создание необходимой нормативной базы для функционирования уполномоченного органа в сфере контроля за соблюдением единых правил конкуренции в рамках гармонизация национального законодательства сторон Соглашения. В рамках ЕАЭС во исполнение Соглашения на межгосударственном уровне, в частности, были разработаны Критерии отнесения рынка к трансграничному (утв. Решением Высшего Евразийского экономического совета № 29 19.12.2012), Методика расчета и порядок наложения штрафов, предусмотренных Соглашением о единых принципах и правилах конкуренции (утв. Решением Совета ЕЭК № 118 17.12.2012) и другие документы. На национальном уровне в этот период принят Указ Президента № 114 «О некоторых мерах по усилению государственного антимонопольного регулирования и контроля» от 27.02.2012, уточнивший нормы об ответственности за нарушение антимонопольного законодательства вместо фактически неработающих статей 11.24-11.26 Кодекса об административных правонарушениях Республики Беларусь; разработан и введен в действие Закон № 94-3 «О противодействии монополистической деятельности и развитии конкуренции» от 12.12.2013 (далее - Закон № 94-3), который заменил ранее действовавший Закон Республики Беларусь от 10.12.1992 № 2034-ХІІ «О противодействии монополистической деятельности и развитии конкуренции» (далее – Закон № 2034-ХІІ). Фактически принятие Закона № 94-3 стало началом нового витка развития белорусского конкурентного законодательства.

Закон № 94-3 закрепляет более комплексное регулирование правоотношений в сфере конкуренции и антимонопольного регулирования, а также является более полным с точки регулируемых правоотношений. В частности, в Закон № 94-3 был впервые включен термин «вертикальное соглашение» и было дано его определение (ст. 1 Закона № 94-3), при этом на практике вертикальные соглашения существовали и ранее, однако они не выделялись из понятия «соглашений», и к ним не применялось отдельное регулирование. Таким образом, представляется, что Закон № 94-3 восполнил ряд пробелов в правовом регулировании отношений в сфере конкуренции в сравнении с Законом № 2034-ХІІ и в достаточной мере является гармонизированным с наднациональным законодательством ЕАЭС. Представляется, что Закон № 94-3 в большей степени общим тенденциям развития антимонопольного регулирования, а

также законодательству государств-членов Евразийского экономического союза (далее – ЕАЭС). В частности, основанием для разработки и принятия нового Закона стало подписание Республикой Беларусь Соглашения о единых принципах и правилах конкуренции (заключено в г. Москве 09.12.2010) еще в рамках трехстороннего союза с Россией и Казахстаном, которое на данный момент утратило силу и положения которого были включены в Договор о ЕАЭС. Кроме того, решением Высшего Евразийского экономического совета № 50 «О Модельном законе «О конкуренции» (принято в г. Минске 24.10.2013) был принят модельный закон «О конкуренции» для имплементации на территории Беларуси, России и Казахстана, положения которого были частично отражены в Законе № 94-З.

Вместе с тем ряд новых норм в Законе № 94-З не являются достаточно проработанными, вследствие чего их практическое применение является затруднительным на практике. Например, п. 5 ст. 13 Закона № 94-З устанавливает, что «требования настоящей статьи не распространяются на соглашения об осуществлении исключительных прав на результаты интеллектуальной деятельности, а также на средства индивидуализации участников гражданского оборота, товаров». Однако не определяется, какие соглашения относятся к таковым (договор франчайзинга, лицензионный договор и т.п.), могут ли смешанные соглашения рассматриваться, как подпадающие под данное изъятие и, если да, то в какой степени допускается присутствие иных элементов в таком соглашении. Представляется, что данная норма могла быть заимствована из законодательства Европейского союза (далее – ЕС), где имеется аналогичное изъятие из сферы антимонопольного регулирования, так как соглашения в сфере интеллектуальной собственности по сути представляют собой узаконенную или правомерную монополию на производство определенных товаров (выполнение работ, оказание услуг) в силу создания и регистрации (при необходимости) объекта интеллектуальной собственности. При этом в ЕС имеются специальные Рекомендации по Вертикальным соглашениям, принятые Европейской комиссией⁴, в соответствии с пунктом 2.4 которых установлены особенности анализа вертикальных соглашений, содержащих отдельные положения по интеллектуальной собственности. В Республике Беларусь аналогичные разъяснения и рекомендации отсутствуют, несмотря на наличие аналогичной ограничительной нормы и, в целом, представляется, что на данный момент разрабатывать их не планируется, что осложняет применение нормы, содержащейся в п. 5 ст. 13 Закона № 94-З, на практике, однако, в силу отсутствия многочисленных случаев применения данной нормы, не является критичным.

В связи с вступлением в силу Закона фактически все подзаконные нормативные правовые акты антимонопольного органа претерпели изменения. На том этапе логично было предполагать, что принимаемые в развитие Закона № 94-З подзаконные акты будут направлены на совершенствование и развитие антимонопольного законодательства, гармонизацию его с наднациональным законодательством о конкуренции ЕАЭС. Тем не менее вместо уточнения и упрощения (придания большей прозрачности и понятности) процедуры рассмотрения заявлений о нарушении антимонопольного законодательства подробные нормы, ранее содержащиеся в нескольких документах и регулирующие порядок действий антимонопольного органа при рассмотрении дел по фактам недобросовестной конкуренции и иным нарушениям антимонопольного

⁴ <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2010:130:0001:0046:EN:PDF>

законодательства, были «собраны» в единый документ – Инструкцию № 34 «Об утверждении Инструкции о порядке установления факта наличия (отсутствия) нарушения антимонопольного законодательства», носящий скорее декларативный характер и не дающий четкого понимания субъектам рынка о возможности и способах защитить свои права как от неконкурентных действий либо монополистической деятельности на рынках, так и в процессе рассмотрения конкретного дела. Отсутствие четкой законодательной процедуры рассмотрения антимонопольных дел приводило к отсутствию понимания субъектами рынка, в каком порядке можно обращаться в антимонопольный орган, по какой процедуре обжаловать действия антимонопольного органа и принимаемые антимонопольным органом акты. Так, на практике поступающие в антимонопольный орган документы часто рассматривались по различным процедурам – как административная процедура, как обращение юридических лиц либо в порядке Инструкции № 34. Антимонопольные органы также осуществляли свою деятельность не только на основании своих внутренних ведомственных компетенций, но и в рамках законодательства о контрольно-ревизионной деятельности, административного и административно-процессуального законодательства. Отсутствие четкого понятного всем субъектам рынка регламента работы при исполнении функций по защите конкуренции не способствует прозрачности работы антимонопольного органа, а, соответственно, на данном этапе является поводом для приведения данных норм в соответствии с функциями и задачами антимонопольного органа, закрепленными в Указе № 188 и Положении о МАРТ.

Несмотря на то, что с момента вступления в силу Закона № 94-3 прошло немногим больше двух лет при отсутствии существенной практики его применения, равно как и каких-либо *существенных*, требующих уточнения ошибок, в текущий момент разрабатывается проект новой редакции Закона № 94-3, подлежащий внесению в Палату Представителей уже в ноябре 2016 года. При этом актуальная версия проекта Закона в процессе работы над проектом не была доступна в открытом доступе для широкого круга заинтересованных лиц, обсуждение планируемых изменений проходило не в достаточной мере широко и открыто с привлечением юридического и экономического сообщества Беларуси, а также международных экспертов, имеющих большой опыт антимонопольной экспертизы в части законотворчества и правоприменения. Авторы исследования несколько раз привлекались к обсуждению отдельных аспектов проекта нового Закона, однако такой формат участия экспертного сообщества и бизнеса в обсуждении важных законодательных норм нельзя назвать достаточным и системным, способствующим включению в нормы Закона лучших практик применения антимонопольного законодательства, равно как и избежания излишних регуляторных норм, которые на сегодняшний день для Беларуси не являются необходимыми.

Текущий проект Закона содержит как достаточно прогрессивные положения, такие как прямой запрет на картели, закрепление институтов предостережения о недопустимости нарушения и предупреждения о прекращении действий, нарушающих антимонопольное законодательство; включение антимонопольных требований к закупкам товаров, закрепление напрямую в Законе процедуры рассмотрения антимонопольным органом обращений о нарушении и процедуре принятия решений⁵.

⁵ Тут и далее не приводятся ссылки на конкретные статьи проекта Закона намеренно, так как не имеется официально размещенной редакции проекта Закона

В то же время ряд вопросов в случае принятия текущей редакции проекта Закона может так и остаться неурегулированными либо, наоборот, излишне урегулированы, особенно на стадии его фактически становления. В исследовании анализируются некоторые нормы Проекта с рекомендациями по их возможным редакциям. Тем не менее в качестве основных и наиболее существенных вопросов следует отметить следующие:

1) несмотря на обсуждение в рамках Общественно-консультативного совета при Министерстве экономики Республики Беларусь и, впоследствии, с юридическим сообществом, в Проекте так и не урегулирован однозначно вопрос о пределах компетенции антимонопольного органа в случае контроля за трансграничными сделками в ситуациях, когда такими сделками может оказываться влияние на состояние конкуренции на товарных рынках Беларуси; не закладывается однозначного толкования понятия косвенного контроля и *перехода* косвенного контроля в случае совершения трансграничных сделок, что вызывает сложности в применении и толковании норм законодательства, а также создает излишнюю нагрузку на антимонопольный орган при рассмотрении обращений о необходимости либо отсутствии таковой в получении согласования;

2) необоснованным и ущемляющим права субъектов рынка в проекте Закона представляется норма, сокращающая пороги доли рынка, при которой может быть установлено групповое доминирование на товарном рынке. Если в Законе № 94-З для установления доминирования каждого из двух хозяйствующих субъектов с наибольшими долями на рынке должна составлять 54 и более процента, то в проект Закона устанавливается порог для «не более трех» хозяйствующих субъектов с наибольшими долями «превышает пятьдесят процентов». Таким же образом пороги в 78 и более процентов рынка по Закону № 94-З для трех субъектов и 95 и более для четырех, в проекте Закона укрупнены в одну норму – совокупная доля «не более чем пяти» субъектов на соответствующем товарном рынке превышает 75 процентов. Фактически таким образом сокращается допустимая рыночная доля любого субъекта, которая, при неправильном определении границ товарного рынка, что также анализируется в настоящем отчете, приводит к неравномерному и, порой, необоснованному применению мер антимонопольного воздействия к субъектам, которые не могут признаваться доминирующими в силу невозможности влиять на товарные рынки своими самостоятельными действиями. В силу отсутствия как такового *анализа состояния конкуренции на товарных рынках* антимонопольным органом, а также документа о проведении такого анализа, так как существующая Инструкция об определении доминирующего положения⁶ очевидно не раскрывает и малой части необходимых критериев оценки состояния конкуренции и проведения качественного анализа товарных рынков;

3) в проекте Закона четко и однозначно не закреплено, что только Президент и Совет Министров могут своими актами устанавливать нормы, «ограничивающие самостоятельность субъектов хозяйствования, создающие дискриминационные условия деятельности субъектов хозяйствования». Приведенная в проекте формулировки «государственным органам запрещается, если иное не установлено актами Президента и (или) Совета Министров» совершать действия и принимать акты, которые могут привести к обозначенным

⁶ Постановление Министерства экономики Республики Беларусь от 20.03.2015 N 24 «Об утверждении Инструкции о порядке определения доминирующего положения хозяйствующих субъектов»

выше последствиям – позволяет *допускать* и не признавать неконкурентными также барьеры, установленные в подзаконных актах, если *право на издание подобного акта* (а не установление дискриминационного условия) было делегировано Главой государства. Сохранение подобного подхода в Законе на практике допускает расширительное толкование делегированного нормотворчества⁷.

Меры административной ответственности за нарушение антимонопольного законодательства, содержащиеся в Указе № 114, на сегодня также требуют законодательного изменения посредством включения их в состав Кодекса об административных правонарушениях. Соответствующие изменения в Кодекс об административных правонарушениях⁸ 29 августа 2016 года внесены Советом Министров на рассмотрение в Палату Представителей, что говорит о понимании законодателем необходимости данных изменений. Тем не менее подлежит уточнению порядок применения оборотных штрафов за наиболее тяжкие антимонопольные нарушения, такие как неконкурентное соглашения и согласованные действия.

Таким образом, несмотря на недавнее обновление законодательства в сфере конкуренции, в частности, принятие Закона № 94-З, представляется, что ряд его положений нуждается в корректировке и дальнейшей конкретизации для целей корректного практического применения законодательных предписаний и дальнейшего совершенствования нормативно-правовой базы для развития конкурентных отношений в Республике Беларусь.

2. Анализ состояния конкуренции в Беларуси, в том числе на примере отдельных отраслей бизнеса (фармацевтика, производство сельскохозяйственной продукции, телекоммуникации)

Для правильного применения норм антимонопольного законодательства наиболее важным аспектом является правильное определение товарных рынков, состояния конкуренции на них, расчета рыночной силы отдельных участников любого товарного рынка. Именно правильное определение географических и товарных границ товарных рынков позволяет применять меры антимонопольного реагирования к тем именно к тем хозяйствующим субъектам, которые действительно злоупотребляют своей рыночной силой. В антимонопольном законодательстве практически всех государств проведение анализа и оценки состояния конкуренции на товарном рынке *является обязательным* при рассмотрении дел о нарушении антимонопольного законодательства, рассмотрении обращений за согласованием совершения сделок и действий, признаваемых законом экономической концентрацией, при принятии решений о принудительном разделении доминирующих субъектов. Такой подход, в частности, заложен в антимонопольном

⁷ Ст. 55 Закона Республики Беларусь от 10.01.2000 № 361-З (ред. от 02.07.2009) «О нормативных правовых актах Республики Беларусь»

⁸ <http://www.pravo.by/main.aspx?guid=3941&p0=2016078001>

законодательстве стран ЕАЭС - России⁹ и Казахстана¹⁰, а также в наднациональных нормах. Так, Решением Совета Евразийской экономической комиссии № 7 от 30.01.2013 утверждена Методика оценки состояния конкуренции¹¹, применимая к трансграничным товарным рынкам. Каждый из упоминаемых документов содержит указания на случаи, когда проведения анализа состояния конкуренции на товарных рынках является обязательным.

Общие проблемы регулирования и правоприменения

При этом в Беларуси *проведение анализа и оценки состояния товарных рынков* является одной из функций антимонопольного органа по п. 1.10 ч. 1 ст. 9 Закона № 94-З и п. 6.1. Положения о МАРТ, а также *одним из случаев, при которых может быть установлено доминирующее положение* хозяйствующего субъекта (субъектов).

Согласно Инструкции о порядке определения доминирующего положения хозяйствующих субъектов, утв. Постановлением Министерства экономики Республики Беларусь от 20.03.2015 № 24 (Инструкция № 24) «определение доминирующего положения хозяйствующих субъектов на товарных рынках осуществляется антимонопольным органом в случаях:

проведения анализа и оценки состояния товарных рынков;

рассмотрения обращений (предложений, заявлений, жалоб) хозяйствующих субъектов, государственных органов, физических лиц, не относящихся к хозяйствующим субъектам;

осуществления функций по контролю за соблюдением антимонопольного законодательства хозяйствующими субъектами, государственными органами, а также физическими лицами, не относящимися к хозяйствующим субъектам».

То есть фактически в базовых нормах заложены сразу две существенные проблемы адекватного правоприменения конкурентных норм:

с одной стороны, изменена относительно принятых в антимонопольном законодательстве подходов сама функция по оценке и анализу, так как формально *состояние товарных рынков* и *состояние конкуренции на товарных рынках* не являются идентичными понятиями, соответственно, «размывается» предмет исследования;

с другой, из нормы следует, что у антимонопольного органа есть право установить доминирующее положение определенного субъекта на товарном рынке без

⁹ Федеральный закон от 26.07.2006 № 135-ФЗ (ред. от 03.07.2016) «О защите конкуренции»; Приказ ФАС России от 28.04.2010 № 220 (ред. от 20.07.2016) «Об утверждении Порядка проведения анализа состояния конкуренции на товарном рынке

¹⁰ Предпринимательский кодекс Республики Казахстан, глава 4 «Экономическая конкуренция»; Методика по проведению анализа и оценки состояния конкурентной среды на товарном рынке, утв. Приказом Министерства национальной экономики РК № 303 от 02.04.2015

¹¹ Начало действия документа -01.06.2015

проведения в обязательном порядке анализа и оценки состояния конкуренции на данном товарном рынке.

Пунктом 4. Инструкции № 24 установлено, что при установлении доминирующего положения определяются:

товарные границы товарного рынка (в рамках которого определяется товар и взаимозаменяемые товары);

состав потребителей и продавцов товарного рынка;

географические границы товарного рынка;

емкость товарного рынка;

доля хозяйствующего субъекта (хозяйствующих субъектов) на товарном рынке.

При этом при проведении такого исследования не определяется временной интервал исследования товарного рынка, его устойчивость в течение определенного периода исследования, уровень концентрации рынков, а также барьеров входа на товарные рынки. Инструкция № 24 не является достаточным методическим документом для проведения столь важного и серьезного исследования, как анализ и оценка состояния конкуренции на товарных рынках.

Если говорить о понятии доминирующего положения, то оно, в силу ч. 1 ст. 5 Закона № 94-З определяется как *исключительное положение* хозяйствующего субъекта либо нескольких хозяйствующих субъектов *на товарном рынке*, дающее такому хозсубъекту (хозсубъектам) возможность *оказывать решающее влияние* на общие условия обращения товара на соответствующем товарном рынке, *и (или) устранять с этого товарного рынка других хозяйствующих субъектов*. Понятие доминирующего положения неразрывно связано с понятием товарного рынка, определенного п. 1.21 ст. 1 Закона № 94-З как *«сфера обращения товара, не имеющего заменителей, либо взаимозаменяемых (аналогичных) товаров на территории Республики Беларусь или ее части, определяемая исходя их экономической, технической или иной возможности потребителя либо целесообразности приобретения товара на соответствующей территории и отсутствия этой возможности или целесообразности за ее пределами»*. А товарный рынок определяется обращаемым на нем товаром, который определен в п. 1.20 ст. 1 Закона, как *«все виды объектов гражданских прав, которые могут быть предметами сделок купли-продажи, мены или предназначены для введения в оборот иным способом, а также не запрещенные законодательством работы, услуги, включая финансовые услуги, которые выполняются, оказываются, могут быть выполнены, оказаны или обычно выполняются, оказываются потребителям на возмездной основе»*.

Обратившись к Государственному реестру лиц, занимающих доминирующее положение на товарных рынках, можно заметить, что понятие *товарный рынок* в принципе не используется при ведении Реестра¹², что само по себе является примером ненадлежащего расширительного и не соответствующего Закону толкованию такого важного понятийного аппарата. Такой ошибочный, на наш взгляд, подход заложен в нормах Положения о порядке формирования и ведения Государственного реестра хозяйствующих субъектов, занимающих доминирующее положение на товарных рынках, утв. Постановлением Министерства экономики Республики Беларусь от

¹² По состоянию на 29.09.2016 данный документ не доступен в связи с тем, что сайт МАРТ находится на разработке, доступный реестр лиц, занимающих доминирующее положение, например, имеется по товарным рынкам Могилевской области по адресу http://mogilev-region.gov.by/page/gosudarstvennyy_reestr_hozyaystvuyushchih_subektov_zanimayushchih_dominiruyushchee_polozhenie

20.03.2015 № 23 (далее «Положение о ведении реестра»), принятом в развитие Закона № 94-3.

Несмотря на прямое указание в тексте п. 1 Положения о ведении реестра на применение к данному документу терминов и понятий в соответствии с Законом № 94-3 далее в этом же пункте закрепляется, что

«Государственный реестр хозяйствующих субъектов, занимающих доминирующее положение на товарных рынках (далее - Государственный реестр), - *перечень индивидуальных предпринимателей и юридических лиц, осуществляющих предпринимательскую деятельность и (или) имеющих право на ее осуществление на территории Республики Беларусь и занимающих доминирующее положение на товарных рынках Республики Беларусь по определенной товарной позиции;*

товарная позиция - конкретный товар, по которому хозяйствующий субъект включен в Государственный реестр».

То есть фактически при установлении доминирующего положения хозяйствующих субъектов определяется *не соответствующий товарный рынок* (как сфера обращения *определенного не имеющего взаимозаменителей товара*), а *товарная позиция*. Данный термин, помимо Положения о ведении Реестра упоминается в законодательстве единожды и к антимонопольному регулированию отношения никакого не имеет. Товарной позицией, согласно Положению о порядке применения единой Товарной номенклатуры внешнеэкономической деятельности Таможенного союза при классификации товаров, утв. Решением Комиссии ТС № 522 от 28.01.2011, признается «*классификационная группировка товаров, имеющая бездефисное наименование и код, состоящий из четырех цифр или более при условии, что все цифры, начиная с пятой, являются нулями...*». Полагаем, что использование подобной терминологии для целей антимонопольного регулирования не соответствует ни общим подходам конкурентного права, ни нормам Закона № 94-3. При анализе законодательства, действовавшего до момента вступления в силу Закона № 94-3 и принятого в ее развитие Положения о ведении реестра, очевидно, что данный подход был перенесен без изменения, несмотря на то, что он не соответствует норме Закона № 94-3. Это кажется обоснованным только с одной точки зрения, если отказаться от действовавшей с 2000 года концепции ведения Реестра¹³. В действующем до 2000 года порядке ведения реестра¹⁴ указание на товарную позицию отсутствовало. Без исправления данной понятийной ошибки в отношении терминологии и порядка определения доминирующего положения хозяйствующих субъектов, полагаем, невозможно адекватное и единообразное развитие законодательства и практики его применения. Представляется, что подобное исправление повлечет исключение большинства хозяйствующих субъектов из Реестра, потому как только некоторые *товарные позиции, по которым установлено доминирующее положение*, можно соотнести с товарными рынками.

¹³ Постановление Министерства предпринимательства и инвестиций Республики Беларусь от 07.07.2000 № 13 «Об утверждении Положения о Государственном реестре хозяйствующих субъектов, занимающих доминирующее положение на товарных рынках»

¹⁴ Приказ Министерства предпринимательства и инвестиций Республики Беларусь от 15.05.1996 № 43 «Об утверждении Положения о Государственном реестре хозяйствующих субъектов, занимающих доминирующее положение на товарных рынках Республики Беларусь»

На примере Госреестра лиц, занимающих доминирующее положение на товарных рынках Могилевской области¹⁵ можно заметить следующую практику определения *товарных рынков через товарные позиции*:

Открытое акционерное общество «Осиповичский хлебозавод» признано доминирующим субъектом *по товарной позиции* - Хлеб и хлебобулочные изделия, из чего не следует, занимается ли данный субъект *производством, оптовой либо розничной торговлей хлебом*. Теоретически возможно допустить, что данный субъект может быть участником всех указанных рынков. Но, даже имея собственную розничную сеть по реализации хлеба, практически исключено, что на таком товарном рынке данный субъект может доминировать в силу разветвленной сети представленности розничных магазинов в рамках любого товарного рынка и, соответственно, высокой степени конкуренции на рынке розничной торговли хлебом. По данной товарной позиции вызывает вопрос также обозначение *товарной позиции* хлеб и хлебобулочные изделия, так как при проведении качественного опроса потребительских предпочтений, без чего в теории и практике антимонопольного регулирования не может быть определен взаимозаменяемый товар, а соответственно, товарные границы рынка. В понятие хлебобулочные изделия входит очень широкий круг наименований товара, ряд из которых не может быть признан взаимозаменяемым товаром относительно хлеба. Кроме того, любой товарный рынок при определении его товарных границ фактически дробится до тех пор, пока не будет определен конкретный товар, не имеющий заменителей для потребителей в рамках данного товарного рынка;

Могилевское производственное лесохозяйственное объединение признано доминирующим субъектом *по товарной позиции* услуги бань и душей. Предположительно, при проведении анализа товарных рынков и определении взаимозаменяемых товаров, при оказании на данном товарном рынке услуг бань и душей одним кругом хозяйствующих субъектов (без предоставления подобных услуг по отдельности, если такой самостоятельный товар выбирают потребители) товарные границы такого товарного рынка могут быть определены правильно.

В республиканский Реестр включено, например, ООО «Евроторг» *по товарной позиции* – оптовая торговля фруктами (бананы, цитрусовые), а также оптовая торговля крупами. Следовательно, антимонопольный орган в данном случае различает оптовый рынок торговли крупами и оптовый рынок торговли фруктами (который ограничен только такими товарными позициями, как бананы и цитрусовые, при этом другие фрукты не учитываются). Даже без детального анализа товарных рынков очевидно, что для большинства потребителей указанные через запятую бананы и цитрусовые даже между собой не являются взаимозаменяемыми товарами, так как имеют ограничения в использовании – непереносимость цитрусовых аллергиями, неприменимость для прикорма детям либо в пищу при лечебном питании и т.д.

Логичным было бы предположить, что должны отдельно выделяться рынки розничной торговли крупами и розничной торговли фруктами, однако на практике складывается ситуация, когда рынок не только рассматривается рассматриваться как единый и для оптовых, и для розничных продавцов, определяется по товарной позиции.

Кроме того, сам факт существования Реестра лиц, занимающих доминирующее положение на товарных рынках, является фактически неэффективным инструментом в

¹⁵ [http://mogilev-](http://mogilev-region.gov.by/page/gosudarstvennyy_reestr_hozyaystvuyushchih_subektov_zanimayushchih_dominiruyushchee_polozhenie)

[region.gov.by/page/gosudarstvennyy_reestr_hozyaystvuyushchih_subektov_zanimayushchih_dominiruyushchee_polozhenie](http://mogilev-region.gov.by/page/gosudarstvennyy_reestr_hozyaystvuyushchih_subektov_zanimayushchih_dominiruyushchee_polozhenie)

силу развития практики антимонопольного органа (основанной на практике стран ЕАЭС) применения мер ответственности за злоупотребление доминирующим положением в том числе к субъектам, доминирующее положение которых будет установлено в процессе рассмотрения дела (заявления). Следует отметить, что Беларусь – единственная страна ЕАЭС (и практически единственная в СНГ), сохранившая ведение реестра доминирующих лиц. С вступлением с 01.01.2016 года Предпринимательского кодекса от ведения реестра отказалась и Республика Казахстан. Следует заметить, что подобная инициатива – отказ от ведения реестра – должна быть рассмотрена новым антимонопольным органом Беларуси и для создания унифицированной практики с государствами ЕАЭС, и для устранения существующей много лет ошибки в определении доминирования субъекта не на товарном рынке, а применительно к определенной товарной позиции.

Определение товарных рынков также важно при расчете долей хозяйствующих субъектов для целей контроля за экономической концентрацией.

В соответствии с административными процедурами, регулируемыми вопросы получения согласий антимонопольного органа на приобретение акций (долей) в уставных фондах хозяйственных обществ, на реорганизацию или создание коммерческих организаций¹⁶, заинтересованному в получении согласия лицу необходимо представить в антимонопольный орган сведения об основных видах деятельности, основных видах товаров (работ, услуг), объемах производства, поставки в натуральном и стоимостном выражении, *их доле на соответствующем товарном рынке* за календарный год, предшествующий году подачи заявления, и отчетный период с начала года подачи заявления.

На практике при применении данной нормы возникают следующие проблемы:

1) В Национальном статистическом комитете (Нацстат) зачастую отсутствуют данные за отчетный период с начала года подачи заявления по нескольким причинам: в силу предоставления некоторой статистики на ежегодной основе, соответственно могут быть представлены только за прошедший год; часто данные могут быть представлены за меньший период времени, чем необходимо для правильного расчета; по некоторым рынкам и товарам Нацстат вообще не может предоставить данные за прошедший год по причине того, что данные еще не обработаны (если запрос будет направлен в начале года). При возникновении таких проблем в антимонопольный орган представляются письменные объяснения о причинах, по которым представляет информацию за другой период времени, что само по себе искажает оценку товарных рынков и не позволяет правильно применять меры антимонопольного регулирования.

2) В соответствии с п. 8 Инструкции № 24 основным показателем для расчета емкости товарного рынка и доли хозяйствующего субъекта на товарном рынке является *объем реализации* на рассматриваемом товарном рынке. Иные показатели используются в случаях, когда объем реализации невозможно установить, либо когда это позволит более точно охарактеризовать положение хозяйствующего субъекта на

¹⁶ п.п. 2.3., 2.4., 2.6., 2.7-1. Постановления Совета министров Республики Беларусь от 17.02.2012 № 156 «Об утверждении единого перечня административных процедур, осуществляемых государственными органами и иными организациями в отношении юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, внесении дополнения в Постановление Совета министров Республики Беларусь от 14.02.2009 № 193 и признании утратившими силу некоторых постановлений Совета министров Республики Беларусь»

товарном рынке. Во многих случаях Нацстат не может представить информацию о реализации товаров, так как такой учет не ведется. Например, в отчете 1-п молоко отражается реализация молока, а в отчете 1-п (натура) отсутствуют данные о реализации промышленной продукции, например, мебели. В таком случае заинтересованное лицо указывает, что емкость рынка рассчитывалась на основании *иных* показателей.

3) В соответствии с абз. 2 ч. 4 п. 8 Инструкции № 24 в зависимости от наличия информации емкость рынка определяется как сумма объемов производства товара в географических границах товарного рынка (за вычетом объема потребления товара в процессе производства и объема запасов) за вычетом объемов вывоза (экспорта) товара с соответствующей территории и с добавлением объемов ввоза (импорта) рассматриваемого товара на соответствующую территорию. На есть случаи, когда невозможно рассчитать долю на основании показателей в натуральном и стоимостном выражении, так как информация, представляемая Нацстатом заинтересованному лицу по запрашиваемым кодам, указывается в различных единицах измерениях. Например, в классификаторе «Промышленная продукция» единица измерения – штуки, а в данных, касающихся экспорта/импорта *этих же* товаров, килограммы. Соответственно, у заинтересованного лица исключается возможность адекватно рассчитать долю в натуральном выражении, а рассчитывается доля на основании только стоимостных данных.

4) Для расчета доли используются данные, представляемые Нацстатом по кодам из различных классификаторов («Промышленная продукция», ТН ВЭД ЕАЭС). Иногда субъекты хозяйствования, осуществляя производство того или иного товара не могут указать достоверно, какой код ТН ВЭД в полной мере соответствует коду из классификатора «Промышленная продукция», используемому ими при предоставлении статистической отчетности. В таких случаях, на практике используются данные по кодам ТН ВЭД, максимально соответствующим производимому товару (коду из классификатора «Промышленная продукция»), что также не соответствует обеспечению правильного исчисления и товарных рынков, и долей хозяйствующих субъектов.

5) С 2015 года по отдельным кодам ОКЭД Нацстат использует статистический метод выборочной совокупности, либо в представляемые им данные по объемам производства работ, услуг за отдельный период времени не включаются данные по малым организациям и микроорганизациям. В ответе на запрос указывается, что «по микроорганизациям приведены данные только по организациям, включенным в выборочную совокупность респондентов»¹⁷. Таким образом, доля *иных* субъектов этих товарных рынков, рассчитанная на основании таких данных, может быть завышена. В таких случаях доля рассчитывается на основании представленных данных, но в пояснениях указывается, что данные, представленные Нацстатом, неполные.

В соответствии с ч. 4 п. 10 Инструкции № 24 для хозяйствующего субъекта оптовой торговли доля на товарном рынке рассчитывается как отношение объема оптового товарооборота данного хозяйствующего субъекта к общему объему оптового товарооборота в пределах установленных географических границ товарного рынка. На практике встречаются случаи, когда применяется только один код из классификатора «Товары оптовой торговли» для нескольких видов товаров, которые не являются аналогичными либо взаимозаменяемыми. Используя один общий код, отчетность в статистические органы предоставляют субъекты хозяйствования, в дальнейшем их

¹⁷ Из ответа Нацстата по запросу информации

данные являются основой для обобщения информации. В связи с тем, что разные товары включены в один общий код, информация о размере доли, рассчитанная на основании таких сведений, не является объективной. Однако рассчитать долю оптового товарооборота данного хозяйствующего субъекта по каждому товару, входящему в одну группу (один код), не представляется возможным. Таким образом, необходимо принятие правил определения товарных рынков их соответствующих границ, как минимум, на уровне методических рекомендаций.

Экономические аспекты конкуренции на товарных рынках

Измерить в исследовательских целях степень проявления или нарушения конкуренции на каком-либо рынке достаточно сложно по ряду причин, среди которых, помимо обозначенных выше проблем в определении товарных рынков, и коммерческая тайна информации об определении долей на рынке его участников, и сложность в определении границ товарных рынков, и ограниченность (косвенность) имеющихся доступных данных, которые будут характеризовать степень конкуренции или уровень монополизации рынка, в том числе в связи с тем, что работа антимонопольного органа до сих пор не носила достаточно публичного характера и проводимые *анализы товарных рынков не доступны для ознакомления*. Вместе с тем, очень важно правильно интерпретировать найденные индикаторы, характеризующие состояние конкуренции в стране и на отдельных её рынках.

Для разных целей и отраслей способы и показатели измерения конкуренции будут различаться, и любые из показателей имеют свои недостатки. Стандартные меры концентрации являются самыми простыми с точки зрения расчета, но не дают оценку доли каждого производителя в группе трёх либо четырех крупнейших, и т.д.

Структурные показатели конкуренции: например, количество поставщиков или производителей на рынке – самый простой индикатор конкуренции, однако он игнорирует размер каждого и возможное замещение товаров (в условиях сходных рынков монополистической конкуренции замещение может быть неприемлемым для потребителя). Любые другие структурные характеристики рынков, - например, доля в объеме производства, - зависят от правильного определения размеров рынка.

С учетом сохранения с советских времен крупных производств, имеют актуальность исследования состояние концентрации их рынков, их защиты от конкуренции со стороны иностранных производителей, а также вопросы целесообразности их существования в таком виде вообще.

Белорусские концерны отличаются даже по функциональному назначению такой формы монополии. Традиционно в концерн объединены разноотраслевые промышленные, финансовые, торговые организации, частично сохраняющие самостоятельность, но контролируемые группой владельцев капитальных активов концерна.

Белорусские же концерны объединяют производителей смежных отраслей для обеспечения загрузки своих производственных мощностей и стабилизации сбыта всех предприятий, входящих в концерн. Их «лидерство в отрасли, не строится на сговоре с целью установления доминирующего положения, оно является следствием государственной политики, в которой доминирование предоставляется законом, подзаконными актами и т.п., но не является осознанной политикой предприятий,

зачастую не обеспечивает предприятиям прибыли, не является эффективным для их существования.

И возможность устанавливать цену, выгодную для доминирующего на рынке субъекта, может не реализоваться на практике. Один из наиболее важных критериев как монополюно высокой, так и монополюно низкой цены товара – ее установление хозяйствующим субъектом, занимающим доминирующее положение.

Тем самым, многие рынки страны не являются осознанно монополизированными или олигополизированными, однако имеют избыточное государственное кредитование и поддержку другого характера, что расценивается как безусловное нарушение конкуренции, которое будет иметь преференции не только для непосредственных получателей помощи, но и для смежных с ними отраслей. Отечественная статистика представляет степень концентрации для отраслей промышленности, но не считает их для других отраслей экономики.

Таблица 1. Концентрация промышленного производства по видам экономической деятельности (в процентах) за 2009-2015 гг.¹⁸

Удельный вес объема промышленного производства крупнейших организаций в общем объеме производства по виду экономической деятельности:	Горнодобывающая промышленность	Обрабатывающая промышленность	Производство и распределение электроэнергии, газа и воды
3 организации			
2009	85,9	23,9	52,6
2010	71,7	23,1	54,7
2011	85,7	24,8	57,8
2012	86,3	22,2	54,9
2013	86,8	20,2	52,9
2014	86,2	23,5	51,3
2015	88,6	26,8	54,8
4 организации			
2009	88,6	26,5	60,1

¹⁸ Источники: Промышленность Республики Беларусь, 2015, С.35; Промышленность Республики Беларусь, 2016, С.38.

2010	77,4	26,0	61,6
2011	88,6	27,8	64,5
2012	89,5	25,0	61,3
2013	89,5	22,5	59,3
2014	89,4	26,1	59,5
2015	92,0	29,7	64,3
6 организаций			
2009	91,4	30,5	71,8
2010	82,8	29,8	72,7
2011	91,2	32,1	75,8
2012	91,9	29,4	72,2
2013	91,7	26,7	70,9
2014	91,2	29,4	72,0
2015	93,8	33,3	77,6
8 организаций			
2009	92,7	33,3	74,2
2010	85,1	32,8	75,7
2011	92,6	35,8	77,9
2012	93,2	33,2	74,6
2013	92,8	30,0	73,3
2014	92,3	31,9	74,4
2015	94,9	35,4	79,8

Очевидно, что измеренная таким образом концентрация не будет показательной для конкретных производств в рамках каждого из промышленных направлений.

Структура, регулирование и барьеры выхода на рынок в отдельных отраслях

Целью данной части обзора не являлось проведение оценки и анализа состояния конкуренции на товарных рынках, так как подобная работа выходит за рамки проводимого исследования – в данном разделе приведены отдельные доступные статистические данные по отрасли, а также отмечены барьеры и выявленные *признаки* нарушения конкуренции на соответствующих товарных рынках.

Следует отметить, что анализ состояния конкуренции на данных товарных рынках проводился в последние годы в рамках деятельности Межгосударственного совета по антимонопольной политике государств-участников СНГ (МСАП)¹⁹. В рамках деятельности МСАП создан Штаб по совместным расследованиям нарушений антимонопольного законодательства, в рабочих группах которого за 10 лет его работы принимают участие не только государства-участники СНГ, но и международные антимонопольные ведомства (например, Австрия – сопредседатель группы по анализу рынка нефтепродуктов, Италия – по рынку лекарственных средств). Это говорит о том, что подобная совместная работа на межгосударственном уровне дает не только обобщенную методологию проведения анализа товарных рынков на основе лучших практик, но и демонстрирует важность пресечения злоупотреблений, особенно на глобальных международных товарных рынках.

По итогам проведенного анализа был подготовлен Доклад «О состоянии конкуренции на рынках телекоммуникаций в государствах – участниках СНГ», который был одобрен Советом глав правительств СНГ 19 ноября 2010 года в г. Санкт-Петербурге²⁰, который коснулся такой важной темы, как оказание услуг электросвязи в роуминге. По результатам проведенного анализа выявлены признаки нарушения антимонопольного законодательства при формировании цен на услуги связи в роуминге. В последующем на основании данного расследования Российской Федерацией и Республикой Казахстан были проведены ряд совместных антимонопольных расследований, результатом которых стало привлечение доминирующих операторов к ответственности, и последующее взаимное снижение операторами государств расследования стоимости межоператорского роуминга, что, безусловно, является важным для конкуренции и защиты потребителей итогом²¹. В работе над данным расследованием и анализом рынка Республика Беларусь участия не принимала.

Еще одним важным результатом работы Штаба по совместным расследованиям стал Анализ состояния конкуренции на товарных рынках лекарственных средств государств - участников СНГ, также одобренный Советом глав Правительств стран СНГ 30.10.2015²².

Проведение анализа состояния рынков производства сельскохозяйственной продукции в настоящий момент является предметом исследования рабочей группы Штаба.

¹⁹ <http://www.cis.minsk.by/page.php?id=2348>

²⁰ http://faspomnit.fas.gov.ru/fas-news/fas-news_31183.html

²¹ Из доклада руководителя Штаба по совместным расследованиям МСАП А.Голомолзина на Юбилейном заседании Штаба, Московская область, 26.09.2016

²² <http://fas.gov.ru/documents/documentdetails.html?id=1965>

Подготовленные наработки Штаба по совместным расследованиям, полагаем, могут стать полезной методической базой для проведения новым антимонопольным органом анализа и оценки конкуренции на соответствующих товарных рынках.

Фармацевтика. Фармацевтическая отрасль выступает одной из отраслей, ценообразование в которой контролируется и регулируется со стороны государства, так как лекарственная доступность является одним из государственных приоритетов. Формально данное регулирование соответствует законодательству, так как в силу ст. 8 Закона Республики Беларусь от 10.05.1999 № 255-3 «О ценообразовании» (далее – Закон № 255-3) Президент Республики Беларусь, государственные органы (организации), осуществляющие регулирование цен (тарифов), в пределах полномочий, предоставленных им законодательством, осуществляют регулирование цен (тарифов) путем установления, в частности, предельных надбавок (скидок, наценок), а также порядка установления и применения цен (тарифов). При этом Указом Президента Республики Беларусь от 11.08.2005 № 366 «О формировании цен на лекарственные средства, изделия медицинского назначения и медицинскую технику» (далее – Указ № 366) установлено, что цены на производимые в Республике Беларусь лекарственные средства, изделия медицинского назначения и медицинскую технику (далее – медицинские товары), реализуемые юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями, осуществляющими оптовую торговлю медицинскими товарами (далее – юридические лица и индивидуальные предприниматели), формируются посредством сложения отпускной цены организации-изготовителя Республики Беларусь и взимаемой оптовой надбавки. Размер взимаемой оптовой надбавки не должен превышать установленного предельного уровня, определяемого исходя из отпускной цены за единицу медицинского товара, пересчитанной в базовые величины, согласно требованиям Указа № 366, и не зависит от количества юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, участвующих в реализации этого товара.

Аналогично и цены на медицинские товары иностранного производства формируются юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями посредством сложения расчетной отпускной цены и взимаемой оптовой надбавки. Размер взимаемой оптовой надбавки не должен превышать установленного предельного уровня, определяемого исходя из расчетной отпускной цены за единицу медицинского товара в базовых величинах и не зависит от количества субъектов, участвующих в реализации этого товара. Расчетная отпускная цена формируется юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями посредством сложения контрактной цены, пересчитанной в белорусские рубли по официальному курсу Национального банка, установленному на дату выпуска товара в соответствии с таможенной процедурой выпуска для внутреннего потребления (если такой товар подлежит таможенному декларированию) или на дату поступления товара на склад покупателя, указанную в накладной (если такой товар не подлежит таможенному декларированию), таможенных платежей, налога на добавленную стоимость в соответствии с законодательством, транспортных расходов по доставке товара.

Однако, несмотря на существующий механизм ценообразования на лекарственные средства, со стороны государственных органов часто предпринимаются действия, направленные на предоставление необоснованных преимуществ отечественным производителям в сравнении с иностранными.

С этой целью в структуре Министерства здравоохранения функционирует созданный в 2011 г. Департамент фармацевтической промышленности (далее – ДФП) с правами юридического лица, который наделен государственно-властными полномочиями и осуществляет специальные (исполнительные, контрольные, регулирующие и другие) функции в области производства фармацевтической продукции – лекарственных средств, фармацевтических субстанций и лекарственного растительного сырья (Положение о Департаменте фармацевтической промышленности Министерства здравоохранения Республики Беларусь, утверждено постановлением Совета Министров Республики Беларусь от 28.10.2011 № 1446 «О некоторых вопросах Министерства здравоохранения и мерах по реализации Указа Президента Республики Беларусь от 11 августа 2011 г. № 360»).

Помимо прочих задач и функций ДФП, отмечаются и такие, которые не стимулируют формирование конкурентного рынка фармацевтической продукции:

- государственное регулирование в сфере промышленного производства фармацевтической продукции;
- определение номенклатуры лекарственных средств и объемов их производства для нужд практического здравоохранения республики и в соответствии с отраслевыми программами импортозамещения;
- подготовка предложений по защите экономических интересов отечественных производителей лекарственных средств на внешнем и внутреннем рынках и государственной поддержке их экспорта;
- внесение в пределах своей компетенции предложений о разработке и пересмотре нормативных правовых и технических нормативных правовых актов, регулирующих обращение лекарственных средств.

ДФП возник при ликвидации концерна «Белбиофарм» и регулирует деятельность следующих предприятий фармацевтической отрасли: РУП «Белмедпрепараты», ОАО «Борисовский завод медицинских препаратов», ПРУП «Минскинтеркапс», РУП Несвижский завод медицинских препаратов, СП ООО «Фармлэнд», НП ЗАО «Малкут», УП «Диалек», РУП «Гродненский завод медицинских препаратов», РУПП «Завод изотрон», РУП «Экзон», ООО «Фармтехнология», СООО «Лекфарм», что фактически с позиции антимонопольного законодательства может содержать признаки запрещенной Законом № 94-З *координации экономической деятельности*.

Товарные рынки обращения лекарственных средств имеют ряд регуляторных и административных барьеров, на данных рынках часто усматриваются признаки ограничения конкуренции. Так, в начале 2016 года представителям иностранных производителей лекарственных средств предлагалось подписать меморандумы о сдерживании цен на производимые ими лекарственные средства. Данная инициатива исходила от регулятора отрасли Министерства здравоохранения Республики Беларусь и не только вступала в противоречие с установленным порядком ценообразования на лекарственные средства, но и нарушала Закон № 94-З, а именно запрет на достигнутые в любой форме соглашения государственного органа с хозяйствующим субъектом, которые имеют либо могут иметь своим результатом недопущение, ограничение или устранение конкуренции и (или) причинение вреда правам, свободам и законным интересам юридических и физических лиц, в том числе, соглашения направленные на незаконное повышение, снижение или поддержание цен (тарифов) на товары (пп. 1.4 п. 1 ст. 15).

При этом в соответствии со ст. 6 Закона № 255-З в Республике Беларусь на товары (работы, услуги), за исключением случаев, предусмотренных самим Законом №

255-3, применяются свободные цены (тарифы). Ст. 7 Закона № 255-3 определяет, в частности, что регулируемые цены (тарифы) применяются на отдельные товары (работы, услуги), конкретный перечень которых устанавливается Президентом Республики Беларусь или по его поручению Советом Министров Республики Беларусь.

Такой перечень установлен Президентом Республики Беларусь Указом Президента Республики Беларусь от 25.02.2011 № 72 «О некоторых вопросах регулирования цен (тарифов) в Республике Беларусь», согласно которому Министерство здравоохранения Республики Беларусь регулирует цены (тарифы) на лекарственные средства, *производимые организациями Республики Беларусь* (по перечню, определяемому Советом Министров Республики Беларусь). Следовательно, Министерство здравоохранения Республики Беларусь в соответствии с законодательством не уполномочено регулировать цены на лекарственные средства иностранного производства.

Цены на лекарственные средства иностранного производства в Республике Беларусь регулируются на этапе их оптовой продажи производителем (импортером) субъектам хозяйствования Республики Беларусь и последующей розничной реализации путем установления Президентом Республики Беларусь предельных оптовых и торговых надбавок.

Государственными органами также осуществляется контроль за заявленной ценой лекарственного средства в соответствии с Законом Республики Беларусь от 20.07.2006 № 161-3 «О лекарственных средствах» (далее – Закон о лекарственных средствах). Заявленная цена определяется как указанная заявителем в документах, составляющих регистрационное досье, предельная отпускная цена лекарственного средства заявителя, сопоставимая с отпускными ценами в стране производства лекарственного средства, государствах - членах Евразийского экономического союза, а также в других сопредельных с Республикой Беларусь государствах - в случае, если лекарственное средство зарегистрировано в этих государствах. При этом заявленная цена лекарственного средства подлежит указанию в регистрационном удостоверении. Заявленная цена должна указываться, в том числе, зарубежными производителями в отношении производимых ими лекарственных средств.

Зарегистрированное лекарственное средство, а также сведения о заявленной цене лекарственного средства включаются в Государственный реестр лекарственных средств Республики Беларусь. Кроме того, ст. 8 Закона о лекарственных средствах устанавливает, что при выявлении факта превышения заявленной цены лекарственного средства в контракте на его поставку в Республику Беларусь, действие регистрационного удостоверения может быть приостановлено на срок не более шести месяцев.

Соответственно, необходимость в подписании подобного меморандума по сдерживанию цен не была основана на требованиях законодательства, а сама инициатива Министерства здравоохранения Республики Беларусь выходила за пределы его компетенции.

При этом подобная инициатива не является единственным примером ограничения конкуренции на фармацевтическом рынке. Как правило, все аналогичные действия со стороны уполномоченных государственных органов характеризуются отсутствием гласности, достижением договоренностей с производителями в лице их представительств либо дистрибьюторами преимущественно в устной форме, либо путем издания ненормативных правовых актов (в частности, разнообразных писем-рекомендаций и приказов), либо подписания меморандумов и соглашений о намерениях, как в описываемом примере.

Возможности влияния ценовых ограничений на состояние розничных продаж лекарственных препаратов представляются значительными, так как, к примеру, аптечная сеть РУП «Белфармация» насчитывает 183 аптеки по всей республике. Для сравнения –

крупнейший негосударственный холдинг «Аптека групп» представлен 13 розничными продавцами и 153 аптеками в 23 городах Республики Беларусь, согласно информации, представленной на сайте данного холдинга. 183 аптеки сети «Белфармация» составляют 5,9% от общего количества аптек республики и 10,5% всей сети государственных аптек, вне зависимости от общих объемов продаж этих представителей рынка в 2016 г.

Таблица 1. Аптечная сеть Республики Беларусь в период с 01.01.2014 по 01.01.2016²³

Наиме	Всех форм собственности			государственные			негосударственные			аптеки УЗ, любой формы собственности		
	2014	2015	2016	2014	2015	2016	2014	2015	2016	2014	2015	2016
Число аптек 1-й категории	197	195	191	196	194	190	1	1	1	125	125	116
Число аптек 2-й категории	432	416	400	203	194	197	229	222	206	-	-	-
Число аптек 3-й категории	202	201	192	202	201	192	-	-	-	-	-	-
Число аптек 4-й категории	557	548	540	556	547	539	1	1	1	-	-	-
Число аптек 5-й категории	1562	1650	1748	508	570	618	1054	1080	1130	-	-	-
Число аптек всех категорий, их доли на рынке	2950	3010	3071	1665 56%	1706 57%	1736 56,5%	128 5 44%	1232 41%	1336 43,5%	125	125	116

Аптеки 1-й категории являются самой крупной производственной единицей торговли в этом секторе, они занимаются не только реализацией готовых лекарств, но и их аптечным изготовлением, также хранением и реализацией наркотических лекарственных средств и психотропных веществ.

Аптеки 2-й категории отличаются от 1-й отсутствием права на хранение и реализацию наркотиков, но производственные возможности имеются. Этот сегмент

²³ Источники: Здравоохранение в Республике Беларусь: офиц. стат. сб. за 2014 г. — Минск: ГУ РНМБ, 2015. — 302 с. / С.93- 94; Здравоохранение в Республике Беларусь: офиц. стат. сб. за 2015 г. — Минск: ГУ РНМБ, 2016. — 281 с. / С.89-90

деятельности – второй по популярности у негосударственных аптек, их число является наибольшим только среди негосударственных аптек 5-й категории.

В аптеках 3-й категории можно продавать только готовые лекарственные средства. Они существуют в сельских населенных пунктах, агрогородках, допустимы при наличии у владельца - юридического лица или индивидуального предпринимателя - аптек 1-й и 2-й категории, и здесь мы наблюдаем только государственную форму собственности аптек.

Аптеки 4-й и 5-й категорий работают на вокзалах, рынках, в магазинах, их численность примерно одинакова для государственной и негосударственной форм собственности.

Условно, можно считать границами рынка деятельность аптек в рамках одной категории, т.к. возможности торговли сужаются от первой к пятой категории. Аптеки РУП «Белфармация» активно представлены в каждой, кроме третьей, категории. В 1-й категории, где наиболее ощутимы барьеры входа, у «Белфармация» 21 аптека, что составляет 11% от общего количества аптек этой категории всех форм собственности; среди 400 аптек второй категории «Белфармация» имеет 9 % или 36 аптек; всего лишь одну из 192 объектов 3-й категории (это 0,5%); наибольшее число и наибольшая доля присутствия в категории - 13,3% и 72 аптеки «Белфармация» - открыты в 4-й категории. Самая популярная 5-я категория аптек, в которой представители всех форм собственности имеют наибольшее общее число - 1748 объектов торговли, «Белфармация» представлена 53 аптеками, что является 3% этой категории. Анализ сделан без учета долей продаж на рынке.

Тем самым, наиболее ощутимыми барьерами входа на данный рынок для негосударственных игроков являются ограничения реализации наркотических и психотропных веществ и причины непривлекательности функционирования в сельской местности. Непривлекательность, очевидно, связана с дополнительными транзакционными издержками обеспечения этой деятельности: сложность найма провизора, особенности структуры спроса, связанные со структурой населения, удаленность от основных складов и транспортных путей. Так, например, общее число провизоров в республике составляет 3,4 - 3,5 чел. на 10 тыс. населения за 2014-16 гг.; и самыми необеспеченными (2,6 чел. и 2,9 чел. на 10 тыс.чел. населения) являются Минская и Гомельская области соответственно, где сеть аптек является более развитой в областных центрах²⁴.

Другой показательный пример ограничения конкуренции на фармацевтическом рынке со стороны государственных органов – в марте 2015 года был издан приказ Министерства здравоохранения Республики Беларусь № 196 «О продвижении отечественных лекарственных средств в организациях здравоохранения», в соответствии с которым была предусмотрена необходимость исключить наличие логотипов иностранных производителей лекарственных средств на рабочих местах врачей, то есть на ручках, календарях, блокнотах, стикерах и иной промо-продукции, которая распространяется фармацевтическими представителями среди специалистов здравоохранения, в том числе на специализированных конференциях. Одновременно в этом же приказе была предусмотрена необходимость организовать взаимодействие организаций здравоохранения с фармацевтическими организациями по продвижению отечественных лекарственных средств. Дополнительно данным приказом

²⁴ Здравоохранение в Республике Беларусь: офиц. стат. сб. за 2015 г. — Минск: ГУ РНМБ, 2016. — 281 с. / С. 78, 89-90

предусматривались следующие действия по продвижению отечественных лекарственных средств: назначение в каждой организации здравоохранения лица, ответственного за работу с представителями отечественных фармацевтических предприятий по информированию врачебного состава об отечественных лекарственных средствах; обеспечение участия в рабочих семинарах представителей отечественных фармацевтических предприятий; обеспечение еженедельного информирования по вновь освоенным лекарственным средствам, имеющимся в аптечной сети, совместно с фармпредставителями отечественных лекарственных средств, обеспечение мониторинга врачебных назначений при выписке из стационаров, консультативных заключений специалистов, сотрудников кафедр, амбулаторно-поликлинических организаций здравоохранения в части назначения отечественных лекарственных средств и т.д. Таким образом, из приведенных положений приказа № 196 прослеживается нацеленность государственных органов на поддержку реализации отечественных лекарственных средств в сравнении с лекарственными средствами иностранного производства, которым аналогичные преимущества не только не предоставляются, но и промоция которых фактически была частично запрещена данным документом с учетом того, что рецептурные лекарственные средства могут рекламироваться только среди специалистов здравоохранения. Принятие приказа № 196 фактически представляло собой предоставление государственных преференций не предусмотренных законодательными актами, что также запрещается в силу пп. 2.7 п. 2 ст. 15 Закона № 94-3.

Пример негласного ограничения (неконкурентных действий) – внесение ряда препаратов зарубежного производства в так называемый «стоп-лист» Министерством здравоохранения Республики Беларусь в августе 2015 года, включающий 471 позицию (с учетом отдельного включения различных лекарственных форм и дозировок по ряду одноименных лекарственных средств). Действие данного стоп-листа заключалось в следующем. До поступления в реализацию каждая партия зарегистрированного в Республике Беларусь лекарственного средства иностранного производства должна пройти административную процедуру контроля качества на предмет соответствия требованиям нормативного документа производителя. Контроль качества лекарственных средств осуществляется в испытательных лабораториях, аккредитованных в системе аккредитации Республики Беларусь для испытаний лекарственных средств, согласно перечню испытательных лабораторий, установленному постановлением, утвердившим настоящую Инструкцию (далее – испытательная лаборатория). В каждую испытательную лабораторию был направлен стоп-лист с указанием торговых наименований лекарственных средств иностранных производителей, в отношении которых указанная процедура не должна осуществляться, что являлось прямым препятствием для поступления лекарственных средств в реализацию в рамках аптечной сети Беларуси. Принятие такого стоп-листа можно рассматривать как введение ограничения в отношении свободного перемещения товаров в Республике Беларусь, запрещенное в силу пп. 2.4. п. 2 ст. 15 Закона № 94-3.

Представляется, что наличие подобного протекционизма в отношении отечественных производителей лекарственных средств негативно сказывается на состоянии фармацевтического рынка, в частности, не обеспечивает должную доступность лекарственных средств, в особенности, с учетом того, что отечественные лекарственные средства представляют собой не оригинальные препараты, а дженерики (генерические лекарственные средства), которые могут уступать оригинальному средству как в качестве, так и в эффективности действия. Зачастую низкие регулируемые цены на отечественные лекарства у потребителя ассоциируются с низшим качеством, и, как следствие, не все потребители делают выбор в пользу лекарственных средств отечественного производства, как более доступных, - поэтому для их продвижения Министерство здравоохранения идет на запретительные меры рекламы импорта, и не только. Но структура собственников рынка, общие принципы регулирования не

организованы с целью соблюдения права выбора потребителей и развития конкуренции. Регулирование рынка фармацевтической продукции ДФП изначально имеет решение производственно-маркетинговых задач продвижения белорусской продукции на внутреннем рынке, и подведомственных Министерству здравоохранения игроков, представляющих 57% от общего количества производителей товаров фармацевтического и медицинского назначения. При этом часто действия, направленные на поддержку отечественных производителей содержат в себе признаки нарушений законодательства о конкуренции.

В дополнение необходимо отметить, что в фармацевтической сфере есть и позитивные примеры реагирования антимонопольного органа на антиконкурентные действия уполномоченного государственного органа. Так, по итогам работы Департамента ценовой политики Министерства экономики за 2015 год в отношении Министерства здравоохранения были приняты меры антимонопольного воздействия в связи с нарушением антимонопольного законодательства в соответствии с обращением Бизнес союза предпринимателей и нанимателей имени профессора М.С. Кунявского о нарушениях антимонопольного законодательства и снятии барьеров в развитии предпринимательства в сфере здравоохранения.

В частности, Министерством экономики были предприняты следующие действия: совместно с Министерством здравоохранения Республики Беларусь был проработан вопрос об отзыве писем с рекомендацией учета позиций РУП «Фармация» (РУП «Минская Фармация») при открытии аптек на территории соответствующих областей;

Брестскому, Минскому облисполкому направлены письма с рекомендацией о признании утратившими силу решений, содержащих признаки нарушения антимонопольного законодательства.

Министерству здравоохранения Республики Беларусь, областным (Минскому городскому) исполнительным комитетам было рекомендовано:

определить юридическое лицо, не осуществляющее деятельность на рынке фармацевтической деятельности, для проведения анализа работы по обслуживанию населения в соответствии с нормативами государственных социальных стандартов по открытию аптек;

привести практику государственного регулирования в сфере открытия аптек в соответствие с антимонопольным законодательством Республики Беларусь;

обеспечить недискриминационные условия деятельности хозяйствующих субъектов всех форм собственности на рынке фармацевтической деятельности.

Экономические возможности навязывания потребителю отечественных товаров строятся на данном рынке на необходимости покупки лекарств, когда она имеется, а значит, - на неэластичном спросе отдельного потребителя на фармацевтические товары. Общая емкость данного рынка, выраженная в млрд. бел. руб., увеличивается, и одновременно с производством отечественных лекарственных средств, растет доля импорта, выраженная в млн.долл. США.

Таблица 2. Фармацевтическая отрасль Республики Беларусь в период с 2011 по 2015 годы²⁵

²⁵ Источники: 1. Здоровье населения Республики Беларусь, 2014 - www.belstat.gov.by, С. 208, 214; 2. Розничная торговля и общественное питание, 2015 - www.belstat.gov.by, С. 6, 11, 15.; 3. Розничная и оптовая торговля в Республике Беларусь, 2014 - www.belstat.gov.by, С. 57.; 4. Внешняя торговля

	2011	2012	2013	2014	2015
Производство лекарственных средств, млрд. руб.	1 635,2	3 253,6	4 001,8	4 802,0	7 961,8
Розничный товарооборот фармацевтических товаров, млрд. руб.		5 666,2	7 883,8	9 937,3	11 267,7
Розничный товарооборот медицинских и ортопедических товаров, млрд. руб.		571,9	770,2	976,5	1 166,6
Доля расходов на здравоохранение в общем объеме потребительских расходов, процентов (<i>по выборочной оценке расходов домашних хозяйств</i>);	3,1	3,4	3,8		
в том числе на: лекарственные средства и медицинские товары, процентов	2,3	2,4	2,5		
Экспорт фармацевтической продукции в млн. долл. США и его доля в общем объеме экспорта страны	116,0 0,46%	147,1 0,32%	163,3 0,44%	162,3 0,45%	142,7 0,54%
Импорт фармацевтической продукции в млн. долл. США и его доля в общем объеме импорта страны	555,4 1,59%	647,7 1,4%	756,8 1,76%	817,5 2,02%	610,8 2,02%

Представляется закономерным, что выравнивание возможностей отечественных и импортных производителей/поставщиков фармацевтической продукции не будет осуществляться только за счет совершенствования норм антимонопольного законодательства. Так как доля расходов потребителей на рынке держится на уровне 2-3%, распределение присутствия производителей/поставщиков с экономической точки зрения во многом обуславливается их маркетинговой активностью. Безусловно, на рынке поставщиков может поменяться структура игроков отечественных и импортных, но вероятность, что отечественные выигрывают от такого направления защиты конкуренции, крайне мала.

В этих обстоятельствах избыточные мощности отечественных производителей фармацевтики будут работать в больших объемах на внутренний рынок и давление ДФП будет более ощутимо на рынке розничных игроков.

Производство сельскохозяйственной продукции. Республика Беларусь относится к странам с индустриально-аграрной экономикой. За 2010-2015 гг. удельный вес сельскохозяйственной продукции в ВВП сохраняется на уровне 7,0-8,0%, сельского населения в общей численности – более 22%. Общая площадь земель, находящаяся в сельскохозяйственном обороте, составляет почти 9 млн. га, или более 40% территории страны. Агропромышленный комплекс (далее – АПК) Беларуси представлен организациями в сфере сельскохозяйственного производства, переработки продукции, агросервисного обслуживания и подготовки кадров²⁶.

Производством сельскохозяйственной продукции занимаются сельскохозяйственные организации (77,2%), крестьянские (фермерские) хозяйства (1,9%) и хозяйства населения (20,9%) на конец 2015 г.²⁷

По оценке НАН РБ, сельскохозяйственные производства развиваются по пути создания крупнотоварных организаций, доля которых составляет 53% в общем количестве сельхозорганизаций. Средняя площадь сельскохозяйственных угодий таких хозяйств составляет 5 000 га, в общем их пользовании – почти 7 млн. га.²⁸

Таблица 1. Количество сельскохозяйственных организаций по основному виду экономической деятельности и формам собственности (на начало года; единицы)²⁹

	2013			2014			2015		
	Число организаций	Доля в числе организаций, %	Доля в общем объеме выпуска, %	Число организаций	Доля в числе организаций, %	Доля в общем объеме выпуска, %, *	Число организаций	Доля в числе организаций, %	Доля в общем объеме выпуска, %
ВСЕГО в том числе:	1530	100	100	1497	100	100	1454	100	100

²⁶ <http://www.fao.org/3/a-i5433r.pdf>

²⁷ www.belstat.gov.by

²⁸ <http://www.fao.org/3/a-i5433r.pdf>

²⁹ Источники: 1. Сельское хозяйство Республики Беларусь, 2015 - Статистический сборник / Минск, 2015, с 24; 2. Структура видов экономической деятельности организаций Республики Беларусь, 2014, - Статистический сборник / Минск, 2014, с. 14

Государственная собственность	337	22,0		289	19,3	21,4	276	18,9	
Частная собственность	1157	75,6		1173	78,4	78	1140	78,4	
из неё смешанная:									
организации с долей государственной собственности	409	26,7		450	30,1		516	35,5	
организации с долей иностранной собственности	53	3,5		61	4,1		64	4,4	
Иностранная собственность	36	2,4		35	2,3	0,6	39	2,7	

*Примечание: *Доля выпуска организаций представлена на начало 2014 г., посчитана в совокупности с организациями охоты и лесного хозяйства.*

Очевидной является тенденция изменения структуры собственности в сторону роста организаций частной собственности за счет как смешанной с государственной, так и смешанной с иностранной формами собственности. Такая тенденция сложилась по результатам длительного процесса укрупнения (за счет объединения) СПК, наиболее активно происходившего в период 2008-2012 гг. И из всего общего количества хозяйств всех форм собственности (независимо от их размера) осталось чуть больше 1500 вместо 3200 – бывших на начало объединения (по обобщенным неформальным оценкам). И проследив их присутствие на рынке в долях производимой продукции (было возможно сделать за 2014 г.), отмечается в целом пропорциональное присутствие на рынках производимой продукции при соизмерении с процентами организаций соответствующей собственности. Так, в 2014 г.:

19,3 % государственных сельхозпредприятий от общего количества в отрасли принадлежит 21,4 % доли производимой в отрасли продукции (учитывая погрешность подсчета – эта доля продукции является совместной с лесной и охотничьей отраслями);

78,4 % частных сельхозпредприятий от общего количества в отрасли принадлежит 78 % доли производимой в отрасли продукции (учитывая предыдущую погрешность подсчета);

И 2,3 % иностранных сельхозпредприятий от общего количества в отрасли принадлежит 0,6 % доли производимой в отрасли продукции (учитывая предыдущую погрешность подсчета).

Сам процесс укрупнения не формирует конкурентную сельскохозяйственную среду, не позволяет самим производителям определять размеры общего объема своей деятельности. И наличие доминирующих субъектов не является главной её проблемой. При этом, снижение государственного присутствия в этой отрасли должно

сопровождаться формированием другой инфраструктуры решения разнообразных сопутствующих проблем, необходимость решения которых была навязана крупным хозяйствам, и они могли решаться только в рамках крупных хозяйств. Самые главные из этих проблем – это избыточные производственные мощности и избыточные трудовые ресурсы, неконкурентоспособные вне сельской жизни, которые и создают дополнительное бремя финансирования, и приводят к убыточности. Если не обозначить разрешение этих проблем посредством других институтов и процессов, нежели укрупнение хозяйств, которые вынужденно должны и это иметь в виду, - то их разукрупнение под антимонопольным воздействием способно спровоцировать череду неэффективных последствий.

Проблему неравномерности распределения производственных (экономических) возможностей раскрывает следующая информация, она представляет структуру субъектов этого рынка, как организации любой формы собственности и семейные подворья.

Таблица 2. Структура производства продукции сельского хозяйства по категориям хозяйств (в процентах к итогу; в текущих ценах)³⁰

	2012	2013	2014	2015
Хозяйства всех категорий	100	100	100	100
в том числе:				
сельскохозяйственные организации	74,8	76,4	76,2	77,2
крестьянские (фермерские) хозяйства	1,1	1,5	1,7	1,9
хозяйства населения	24,1	22,1	22,1	20,9

Очевидным является незначительное присутствие на рынках основных производимых продуктов фермерских хозяйств, измеренное по общей численности без учета их долей производства на рынках основного вида деятельности.

И очевидно, что если будет создан устойчивый и не нарушаемый механизм конкурентного поведения на товарных рынках, то антимонопольное регулирование будет восприниматься мягче в условиях избыточного администрирования правил хозяйствования.

Процессы модернизации и укрупнения хозяйств идут в Беларуси при активном государственном участии и финансовой поддержке. Всё это приводит к тому, что создаются избыточные производственные мощности в сельхоз производстве, это в дальнейшем требует дополнительного законодательного и институционального сопровождения по реализации товаров основного производства, функционированию системы поддержки экспорта сельскохозяйственной продукции.

³⁰ Беларусь в цифрах, 2016 // www.belstat.gov.by, С. 42.

«В частности, работают следующие институты поддержки экспортеров:

- БРУПЭИС «Белэксимгарант»;
- ОАО «Промагролизинг»;
- ИРУП «Национальный центр маркетинга и конъюнктуры цен»;
- Белорусская торгово-промышленная палата;
- межправительственные комиссии (комитеты, советы);
- советы делового сотрудничества с зарубежными странами.

Основополагающим актом в сфере поддержки экспорта сельхозпродукции является Указ Президента Республики Беларусь № 534 от 25.08.2006 «О содействии развитию экспорта товаров (работ, услуг)», включающий соответствующие Положения:

- Положение о страховании экспортных рисков с поддержкой государства;
- Положение о порядке выдачи и использования бюджетных ссуд для выплаты страховых возмещений по договорам страхования экспортных рисков с поддержкой государства;
- Положение о порядке компенсации потерь банкам, предоставляющим экспортные кредиты для производства и реализации товаров (работ, услуг), осуществления на территории иностранных государств инвестиций, а также банкам и небанковским кредитно-финансовым организациям Республики Беларусь, осуществляющим финансирование под уступку денежного требования (факторинг) при реализации экспортных контрактов.

С 18 декабря 2014 г. упрощена процедура принятия решений о выдаче экспортных кредитов при поддержке государства. Так, резиденты, претендующие на получение экспортного кредита, представляют обоснование целесообразности предоставления необходимого размера кредитных ресурсов не в министерства, концерны, облисполкомы (по подчиненности), а напрямую в Министерство финансов Республики Беларусь.

В рамках Указа Президента Республики Беларусь № 466 от 24.09.2009 «О некоторых мерах по реализации товаров, произведенных в Республике Беларусь» продолжает функционировать механизм торгово-экономического сотрудничества с зарубежными странами, предусматривающий создание условий для реализации в этих странах товаров, произведенных в Беларуси.

Но экспортные субсидии в Республике Беларусь напрямую в последнее время (2014-2015гг.) не применялись³¹.

Сам АПК представляет собой одну из важнейших составляющих белорусской экономики, о чем свидетельствует, в частности, особый статус земель сельскохозяйственного назначения, закрепленный в Конституции Республики Беларусь, согласно ч. 6 ст. 13 которой земли сельскохозяйственного назначения находятся в собственности государства. Ежегодно на развитие сельского хозяйства выделяются государственные субсидии и оказывается иная государственная поддержка. При этом, необходимость сокращения мер по государственной поддержке сельского хозяйства является одним из условий вступления во Всемирную торговую организацию (далее – ВТО), членом которой Республика Беларусь на сегодняшний день не является, несмотря на вступление в её состав всех остальных государств-членов ЕАЭС: и Российской Федерации (с 2012 г.), и Республики Казахстан (с 2015 г.), и Армении (с 2003 г.), и Кыргызстана (с 1998 г.).

³¹ <http://www.fao.org/3/a-i5433r.pdf>

Страны ЕАЭС, являясь членами ВТО, зафиксировали свои обязательства по снижению поддержки производства сельскохозяйственной продукции, что влияет на конкурентоспособность товаров белорусских сельхозпроизводителей, приводит к необходимости ограничения существующих мер поддержки сельского хозяйства (особенно в сфере экспортного и перекрестного субсидирования).

«В соглашении по созданию Таможенного союза Беларусь приняла на себя обязательства по сокращению поддержки до 10% от совокупной стоимости сельскохозяйственных товаров к 2016 году. Однако Договором о Евразийском экономическом союзе предусмотрено принятие новых обязательств, выработка и фиксирование которых должны быть проведены не позднее 2025 году. В этой связи, на основании пункта 7 Протокола о мерах государственной поддержки сельского хозяйства предусмотрена разработка Методологии расчета разрешенного уровня мер государственной поддержки сельского хозяйства, оказывающих искажающее воздействие на торговлю государств-членов ЕАЭС. Данный документ в настоящее время находится на стадии согласования и содержит основные подходы к расчету уровня мер господдержки сельского хозяйства, оказывающих искажающее воздействие на торговлю государств-членов ЕАЭС, а также порядок формирования обязательств по уровню мер государственной поддержки, оказывающей искажающее воздействие на торговлю. Обращает на себя внимание то обстоятельство, что наибольшая часть поддержки (около 90%) АПК Беларуси оказывается через меры «желтой корзины» и только около 10% направляется на меры «зеленой корзины»³².

Возвращаясь к вопросу внутренней поддержки сельского хозяйства следует отметить, что в сфере сельского хозяйства в республиканском бюджете на 2016 год в соответствии с Законом Республики Беларусь от 30.12.2015 № 341-3 «О республиканском бюджете на 2016 год» предусмотрены расходы на развитие сельскохозяйственного производства, рыбоводства и переработки сельскохозяйственной продукции в размере 1 490 263 762,0 белорусских рублей до деноминации из всего 9 514 699 172,0 белорусских рублей предусмотренных расходов в названной сфере, причем большую часть расходов составляют прочие вопросы в области сельского хозяйства. Планировалось, что правовые, экономические и организационные основы государственного регулирования агропромышленного производства, механизмы обеспечения продовольственной безопасности государства, стабильности аграрного рынка, устойчивого развития сельского хозяйства, поддержки и защиты товаропроизводителей в сфере агропромышленного производства будут предусмотрены в Законе Республики Беларусь «О государственном регулировании агропромышленного производства», который, однако, так и не был принят (его принятие было предусмотрено Указом Президента Республики Беларусь от 25.03.2005 № 150 «О Государственной программе возрождения и развития села на 2005 - 2010 годы»). Вместе с тем, определенные меры по приведению законодательства в сфере государственной поддержки агропромышленного комплекса в соответствии с требованиями ВТО были предприняты в рамках Таможенного союза, а позднее – ЕАЭС.

Помимо субсидий на республиканском уровне, на региональном уровне предусмотрено предоставление субвенций на развитие сельского хозяйства. Субвенция представляет собой межбюджетный трансферт, предоставляемый другому бюджету на осуществление определенных целевых расходов (пп. 1.51 п. 1 ст. 2 Бюджетного кодекса Республики Беларусь). В частности, предоставление подобных субвенций

³² <http://www.fao.org/3/a-i5433r.pdf>

предусмотрено в Приложении 8 к решению Минского областного Совета депутатов от 29.12.2015 № 114 «Об областном бюджете на 2016 год».

«За 2008-2014 гг. объем внутренней поддержки, оказываемой сельхозпроизводителям в национальной валюте, увеличился более чем в 3 раза. В 2014 г. объем прямой бюджетной поддержки составил в долларовом эквиваленте 1,5 млрд. долл. США. В ее структуре наибольший удельный вес занимали: компенсация потерь банков от выдачи льготных кредитов – 39%; удешевление приобретения основных и оборотных средств – 20%; надбавки к ценам – 16%; реализация государственных и региональных программ – 8%.

Вместе с тем, вследствие снижения (за указанный период) среднегодового обменного курса национальной валюты в долларовом эквиваленте этот показатель уменьшился, что повлекло и уменьшение роста дотаций на 1 га сельскохозяйственных угодий на 26%.

Анализ уровня прямого бюджетного субсидирования АПК Беларуси дает основание говорить о высоком уровне поддержки. Однако расчеты Института системных исследований в АПК НАН Беларуси показали, что сельские товаропроизводители напрямую получали не более 10-11% от общей суммы государственной поддержки (2010-2014 гг.). Остальная часть прямого бюджетного субсидирования направлялась банкам для компенсации потерь от выдачи льготных кредитов, производителям минеральных удобрений, поставщикам горюче-смазочных материалов, строительным организациям для удешевления стоимости их товаров, работ и услуг»³³.

Таким образом, представляется, что сельское хозяйство является одной из наиболее дотируемых сфер экономики Республики Беларусь.

Основные меры внутренней поддержки сельхозпроизводителей определены Указом Президента Республики Беларусь № 347 от 17.07.2014 «О государственной аграрной политике», в котором указывается, что внутренняя поддержка отрасли может оказываться посредством мер прямого и косвенного характера. «Прямое бюджетное субсидирование как мера внутренней государственной поддержки, представляет собой прямые трансферты из бюджета непосредственно производителям сельскохозяйственной продукции и иным организациям (банкам, сервисным центрам, поставщикам продукции и др.), создающим более благоприятные для сельского хозяйства экономические условия.

Оно осуществляется по двум группам направлений:

1) общегосударственные мероприятия;

Это финансирование мероприятий в рамках государственных программ: поддержка наиболее важных отраслей сельского хозяйства по целевым продуктовым программам; воспроизводство почвенного плодородия; мелиорация и эксплуатация гидротехнических сооружений; поддержка сбалансированности рынка (закупочные и товарные интервенции, государственные залоговые операции, закупки для государственных нужд, мониторинг паритета цен и обеспечение улучшения их соотношения, антимонопольное регулирование цен, регулирование внешнеторговых операций); поддержка аграрного образования и другие.

2) поддержка непосредственно производителя.

Включает: прямые выплаты непосредственно производителям, осуществляемые на единицу земельной площади, голову скота, единицу произведенной продукции, на

³³ <http://www.fao.org/3/a-i5433r.pdf>

компенсацию потерь от стихийных бедствий и др.; компенсация производителям сельскохозяйственной продукции потерь от диспаритета цен и другие»³⁴.

В Республике Беларусь на данный момент существенно регулируются цены на продукцию сельскохозяйственного производства. Так, Указ Президента Республики Беларусь от 25.02.2011 № 72 «О некоторых вопросах регулирования цен (тарифов) в Республике Беларусь» устанавливает, что Министерство сельского хозяйства и продовольствия Республики Беларусь устанавливает цены на сельскохозяйственную продукцию, закупаемую для государственных нужд по согласованию с Министерством экономики Республики Беларусь. Предельные максимальные цены на сельскохозяйственную продукцию (растениеводства) урожая 2016 года, закупаемую для государственных нужд, установлены Постановлением Министерства сельского хозяйства и продовольствия Республики Беларусь от 24.03.2016 № 13 «Об установлении предельных максимальных цен на сельскохозяйственную продукцию (растениеводства) урожая 2016 года, закупаемую для государственных нужд». Данные цены установлены, в частности, на ячмень пивоваренный; ячмень, поставляемый для продовольственных целей; ячмень фуражный; рожь, поставляемая для переработки в муку и на солод; рожь фуражная; пшеница озимая и яровая мягкая в зависимости от массовой доли клейковины; пшеница фуражная; овес, поставляемый для продовольственных целей в зависимости от класса; овес фуражный; гречиха, поставляемая для переработки в крупу, в зависимости от класса; просо, поставляемое для продовольственных целей, в зависимости от класса и просо для переработки в комбикорма и на кормовые цели; зерно кукурузы для производства крахмала и крахмалопродуктов; маслосемена рапса, поставляемые для пищевых целей и технических целей; свекла сахарная кондиционная и некондиционная. При этом максимальные закупочные цены установлены на достаточно низком уровне относительно расходов производителей на выпуск, однако в сравнении с розничными ценами импортных конкурентов, они выше.

Особенность процедуры поставки сельскохозяйственной продукции заключается в том, что до производителей доводятся определенные объемы поставок, которые им необходимо выполнить в обязательном порядке по заранее определенной Министерством сельского хозяйства и продовольствия цене. Перечень заготовителей и объемы поставок (закупок) сельскохозяйственной продукции и сырья для республиканских государственных нужд на 2016 год установлен также Постановлением Министерства сельского хозяйства и продовольствия Республики Беларусь от 10.12.2015 № 42 «Об установлении перечня заготовителей и объемов поставок (закупок) сельскохозяйственной продукции и сырья для республиканских государственных нужд на 2016 год» на основании Постановления Совета Министров Республики Беларусь от 09.11.2015 № 931 «О перечне республиканских государственных нужд, а также государственных заказчиков по поставкам (закупкам) товаров для республиканских государственных нужд на 2016 год».

³⁴ <http://www.fao.org/3/a-i5433r.pdf>

Сфера сельского хозяйства остается одной из немногих сфер, где по сегодняшний день в целях исполнения государственного заказа заключается договор поставки товаров для государственных нужд (ст. 495 Гражданского кодекса Республики Беларусь) с доведением до сведения производителей объема поставок, в то время как в подавляющем большинстве сфер используются инструмент государственной закупки товаров, реализуемый посредством различных процедур и являющийся куда более прозрачным в сравнении с поставкой товаров для государственных нужд. Представляется, что конструкция поставки для государственных нужд является наследием советского прошлого, которая доказала свою недостаточную эффективность в связи с отказом от данной процедуры по большинству государственных нужд в пользу процедур государственной закупки. Усмотрение сторон при согласовании условий договора поставки товаров для государственных нужд во многом ограничено положениями Указа Президента Республики Беларусь от 17.07.2014 № 350 «Об особенностях поставки сельскохозяйственной продукции для республиканских государственных нужд» (далее - Указ № 350), которыми запрещено, в частности, не допускается включение в договор поставки товаров (сельскохозяйственной продукции) для республиканских государственных нужд элементов различных договоров, в том числе элементов соглашений (заявлений) о зачете встречных однородных требований. Более того, Указом № 350 в пп. 1.7 п. 1 предусмотрено предоставление льготных кредитов для самих заготовителей сельскохозяйственной продукции для республиканских государственных нужд под гарантию Правительства Республики Беларусь и местных исполнительных и распорядительных органов.

Необходимо отметить, что за невыполнение поставок продукции для государственных нужд или нарушение сроков заключения государственного контракта на поставку либо договора поставки товаров для государственных нужд предусмотрена административная ответственность в соответствии со ст. 12.5 Кодекса Республики Беларусь об административных правонарушениях (штраф до 500 базовых величин на юридическое лицо по ч. 1 и ч. 2 указанной статьи).

По нашему мнению, регулирование в данной сфере нуждается в совершенствовании, так как во многом недостаточная рентабельность агропромышленного комплекса связана с отсутствием необходимых нормативных правовых актов в данной сфере, определяющих однозначный порядок предоставления государственной помощи сельскохозяйственным производителям, а также навязыванием сельскохозяйственным производителям цен на производимую ими продукцию в случае её поставки для государственных нужд в условиях, когда отказаться от такой поставки не представляется возможным.

Тем самым, сельское хозяйство является наиболее показательной отраслью того, что изменения в состоянии конкуренции способны произойти только в совокупности с другими изменениями. Снижение поддержки сельскохозяйственного производителя не может происходить без других реформ, связанных с изменением структуры спроса и отраслевого предложения. Чтобы снизить нагрузку на бюджет страны со стороны данной убыточной отрасли, необходимо иметь условия роста конкурентоспособности продукции этой отрасли, потому как неконкурентоспособность была причиной убыточности и потребовала государственной поддержки производителя.

Технически, рост конкурентоспособности производителя на внутреннем рынке случается в период снижения относительных цен на продукцию, роста обменного курса национальной валюты, появления дополнительных источников дохода, помимо сельхозпроизводства.

Возможностей инвестировать в дополнительную конкурентоспособность сельскохозяйственной отрасли и её товаров нет у самих производителей. Сельское хозяйство и в других странах пользуется разнообразной помощью государства, связанной с дотациями, кредитованием, страхованием, прямым регулированием цен.

Для формирования инфраструктуры роста конкуренции требуется создание: и системы поддержки доходов производителей; и мероприятий по стимулированию многообразия видов экономической деятельности в сельской местности (как правило, это основано на ценовой политике субсидий и дотаций), и специальных мер по развитию сельских территорий³⁵.

Телекоммуникации.

Сфера телекоммуникаций является во всем мире одной из самых динамично развивающихся, включает в себя достаточно большое разнообразие различных товарных рынков – от рынков естественных монополий по оказанию услуг связи общего пользования, услуг мобильной связи, услуг доступа в сеть Интернет, до новых, появляющихся фактически ежедневно рынков новых информационных технологий.

Следует отметить, что на данных товарных рынках достаточно часто выявляются и пресекаются нарушения, тем не менее, ряд из них достаточно сложно выявляемые в силу технологических способов оказания таких услуг, часто удаленности друг от друга покупателей и продавцов на данном рынке, сложности в определении рынков.

Сфера телекоммуникаций является предметом пристального внимания антимонопольных регуляторов. Снятие барьеров в сфере электросвязи, в конечном итоге, повышает качество и снижает конечную цену для потребителей подобных услуг.

Так, в пакете международных обязательств Беларуси в рамках ЕАЭС также закреплен запрет на недопущение

В данном отчете будут рассмотрены отдельные аспекты деятельности республиканского оператора электросвязи – назначенного оператора универсального обслуживания. В силу данного статуса Республиканское унитарное предприятие «Белтелеком» является единственным оператором электросвязи в Республике Беларусь, предоставляющим услуги стационарной телефонной связи. База стационарной телефонной связи в целом по республике на 1 января 2016 года составляла более 4,4 миллиона человек. По оценке Международного союза электросвязи (далее - МСЭ)

³⁵ Источник: Обзор агропродовольственной торговой политики в постсоветских странах в 2014-15 гг. - ФАО ООН, 2016 // <http://www.fao.org/3/a-i5433r.pdf>, 190 с. // С.33-51.

плотность стационарных телефонных аппаратов на 100 жителей в различных странах изменялась на протяжении 5 лет с 2010 по 2015 годы следующим образом:

Таблица 1. Процент индивидуальных пользователей стационарной телефонной связью на 100 жителей по оценке МСЭ

	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Беларусь	43,61	44,53	46,86	47,76	48,50	49,04
Бельгия	42,41	42,10	41,91	41,30	40,67	40,14
США	47,93	45,51	43,65	41,63	39,83	37,52
Дания	47,09	44,51	41,08	37,28	33,22	29,92
Япония	51,53	50,79	50,47	47,99	50,09	50,18
Великобритания	53,83	53,27	52,88	52,88	52,35	52,65
Германия	63,72	62,01	60,51	58,87	56,89	54,93
Чешская Республика	22,43	20,77	19,86	18,70	18,64	18,09
Украина	28,10	27,69	26,76	26,15	24,64	21,62

Источник: <http://www.itu.int/en/ITU-D/Statistics/Pages/stat/default.aspx>

В большинстве представленных стран, кроме Беларуси, тенденция снижения пользователей стационарными телефонами очевидна, в некоторых – незначительное колебание год от года говорит о стабильности предпочтений пользователей традиционной связи (Великобритания, Япония).

По статистике МСЭ, которая не представлена в вышеприведенной таблице 1, даже в развивающихся странах, где число пользователей стационарными телефонами колеблется в пределах от 1 до 10 человек на 100 жителей, это число не обязательно возрастает, лишь в некоторых странах наблюдается подобная тенденция.

Достаточно явный вывод из представленной статистики заключается в том, что в случае снижения числа пользователей стационарной телефонной связью, снижается и доходность такого вида деятельности, меняются тарифы операторов электросвязи, и развитие данного способа связи ограничивается в пользу других видов электросвязи, что и демонстрируют цифры уменьшения пользователей стационарной связью из расчета на 100 жителей.

Беларусь же продолжает развивать сектор услуг традиционного вида связи, сохраняя привлекательность цен; и, по мнению экспертов, - его доминирующее положение в других видах деятельности позволяет сохранять цены для пользователей стационарной связью ниже себестоимости предоставления этой услуги. Тем самым, пользователи стационарной связи субсидируются, они не заинтересованы в оптимизации своих разговоров в пользу мобильной связи или посредством Интернета, включая разнообразные мобильные приложения и мессенджеры наподобие Skype и Viber. Такое перекрестное субсидирование анализируемых видов деятельности (связи) в телекоммуникационной сфере национальным оператором электросвязи ограничивает развитие мобильной связи, мобильного Интернета, предоставляемых другими участниками рынка – мобильными операторами.

Так, услуги сотовой подвижной электросвязи в Республике Беларусь оказывают три оператора:

- унитарное предприятие «Велком»;
- совместное общество с ограниченной ответственностью «Мобильные ТелеСистемы»;
- закрытое акционерное общество «Белорусская сеть телекоммуникаций», осуществляющее деятельность под товарным знаком life:).

Необходимо отметить, что уровень проникновения сотовой электросвязи в Республике Беларусь, по сравнению с другими странами, представляется достаточно высоким. В большей степени, этот процент показывает изменение интенсивности спроса на данном рынке услуг год от года и по сравнению с другими странами.

Таблица 2. Процент индивидуальных пользователей мобильной электросвязью на 100 жителей по оценке МСЭ

	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Беларусь	108,87	113,17	113,52	118,79	122,50	123,64
Казахстан	121,87	156,79	185,82	184,69	172,19	187,17
Россия	165,50	142,05	145,33	152,84	155,14	159,95
Грузия	90,65	101,28	107,81	115,03	124,94	128,95
Канада	75,68	77,83	79,57	80,61	81,04	81,93
Китай	63,17	72,07	80,76	88,71	92,27	93,16
Финляндия	156,31	165,89	172,32	136,58	139,66	135,50
Польша	122,92	131,29	141,55	149,08	148,89	148,71

Германия	106,48	109,66	111,59	120,92	120,42	116,71
Великобритания	123,63	123,60	124,76	124,61	123,58	125,75
США	91,31	94,44	96,01	97,08	110,20	117,59

Источник: <http://www.itu.int/en/ITU-D/Statistics/Pages/stat/default.aspx>

Общее количество абонентов сотовой подвижной электросвязи в республике достигло 11,5 млн чел. по данным МСЭ и увеличивается год от года, как и в других странах.

По информации, представленной на официальном сайте УП «Велком», сотовой подвижной электросвязью охвачено 98,4% территории Республики Беларусь, на которой проживает 99,9% населения страны. Ещё с 2010 года развития сетей сотовой подвижной электросвязи технологии UMTS (3G), доступ к услугам беспроводного широкополосного доступа в Интернет стал возможен для 87% населения, проживающего на 54% территории Республики Беларусь. Дальнейшее развитие таких сетей в 2014-2015 годах практически прекратилось и на данный момент для обеспечения малонаселенных территорий страны связью по технологии 3G используется более низкий диапазон частот – 900 МГц, традиционно используемый для второго поколения сотовой связи GSM.

Планируется, что до конца 2016 года услуга беспроводного широкополосного доступа в Интернет появится практически на всей территории Республики Беларусь и будет доступна для максимального количества абонентов. Развертывание сетей UMTS-900 улучшит показатели качества сетей сотовой подвижной электросвязи вдоль основных дорог и на территориях с плотной городской застройкой, увеличится пропускная способность сетей, что, по мнению указанного сотового оператора, положительно будет воспринято абонентами сотовой подвижной электросвязи.

В декабре 2015 г. УП «Велком» запустило в эксплуатацию технологию Dual Carrier-HSDPA (DC-HSDPA), которая позволяет развить максимальную скорость мобильного интернета до 42 Мбит/с. Для реализации этого решения в регионах страны заработало порядка 780 базовых станций со второй частотой 3G. Количество населенных пунктов, покрытых этой технологией, выросло с 3950 до 12550.

В соответствии с Инвестиционным договором о реализации инвестиционного проекта «Создание и эксплуатация объектов информационно-коммуникационных технологий обработки данных» СООО «Белорусские облачные технологии» (товарный знак beCloud) в качестве инфраструктурного оператора в декабре 2015 г. запустили в работу сеть сотовой подвижной электросвязи по технологии LTE.

Планируется, что в конце 2016 года технология придет в областные города: Брест, Витебск, Гомель, Гродно, Могилев, а до конца 2018 – в районные центры и иные населенные пункты с численностью населения от 50 тысяч человек.

Несмотря на приведенный выше оптимистичный прогноз развития Интернет-технологий мобильными операторами, соединение Интернет-провайдеров и мобильных операторов внутри Беларуси друг с другом, а также с зарубежными партнерами в соответствии с требованиями законодательства долгое время было организовано посредством участия единственного национального оператора РУП «Белтелеком».

Монополизация внешнего Интернет-трафика Республики Беларусь со стороны РУП «Белтелеком» привела к совершению следующих действий:

- принятию в феврале 2010 года Указа Президента Республики Беларусь № 60 от 01.02.2010 «О мерах по совершенствованию использования национального сегмента сети Интернет»;
- к созданию в ноябре 2010 г. РУП «Национальный центр обмена трафиком» (далее – НЦОТ) согласно Указу Президента Республики Беларусь № 515 от 30.09.2010 «О некоторых мерах по развитию сети передачи данных в Республике Беларусь».

Общими целями указанных мероприятий были обозначены, в частности, следующие: развитие в Республике Беларусь современной инфраструктуры сети передачи данных на основе внедрения новых информационно-коммуникационных технологий; привлечение в эту сферу отечественных и иностранных инвестиций; повышение качества и снижения стоимости оказываемых услуг передачи данных.

РУП «НЦОТ» получило право предоставления услуги присоединения к сетям электросвязи иностранных государств и пропуска международного трафика, при этом переговоры с частными операторами услуг о предоставлении внешних каналов доступа в Интернет со стороны данного провайдера прошли в закрытом режиме. Ожидалось, что НЦОТ предложит частным операторам более выгодные условия работы, чем РУП «Белтелеком», что позволит сформировать на рынке более дешевые тарифные планы. Однако заметного снижения стоимости доступа в Интернет, которое могло произойти благодаря появлению у РУП «Белтелеком» провайдера-конкурента, в действительности не произошло.

На данный момент в Республике Беларусь, помимо первичных провайдеров – РУП «Белтелеком» и НЦОТ, насчитывается ещё 66 Интернет-провайдеров. Вместе с тем, для сравнения, например, в Грузии с населением 3,7 млн. жителей против почти 9,5 млн. жителей Беларуси насчитывается 320 лицензированных Интернет-провайдеров.

Появление двух государственных организаций создает иллюзию либерализации рынка электросвязи, в действительности олигополизируя услуги международной связи и международного трафика при сохранении за РУП «Белтелеком» лидерства в отрасли, склонного к жесткой ценовой политике. При этом указанные государственные провайдеры могут даже не вступать в прямой сговор между собой по поводу единой тарифной политики, так как иметь значительно отличающиеся друг от друга тарифы на аналогичные услуги представляется невыгодным, в условиях, когда на рынке всего два участника.

В зависимости от технологии подключения к широкополосному Интернету абонентам РУП «Белтелеком» (товарный знак byfly) доступны скорости от 2 до 100 Мбит/с, в то время, как частные Интернет-провайдеры имеют возможности предлагать доступные скорости до 260 Мбит/с. РУП «Белтелеком» до 2017 года планирует прирост абонентов по GPON-технологии (оптика до дома, исключая промежуточные устройства) до 650 тысяч.

Следует отметить, что по плотности проникновения широкополосного доступа в сеть Интернет на 100 жителей Республика Беларусь вышла на среднеевропейские показатели. Так, в 2015 г. абонентская база пользователей широкополосного доступа в сеть Интернет byfly перешагнула рубеж в 2,2 миллиона человек.

Таблица 3. Процент индивидуальных пользователей Интернет по оценке МСЭ

	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Беларусь	31,80	39,65	46,91	54,17	59,02	62,23
Казахстан	31,60	50,60	53,32	63,00	66,00	72,87
Россия	43,00	49,00	63,80	67,97	70,52	73,41
Дания	88,72	89,81	92,26	94,63	95,99	96,33
Финляндия	86,89	88,71	89,88	91,51	92,38	92,65
Франция	77,28	77,82	81,44	81,92	83,75	84,69
Германия	82,00	81,27	82,35	84,17	86,19	87,59
Великобритания	85,00	85,38	87,48	89,84	91,61	92,00
США	71,69	69,73	74,70	71,40	73,00	74,55

Источник: <http://www.itu.int/en/ITU-D/Statistics/Pages/stat/default.aspx>

Из данных таблицы следует, что Беларусь не является лидером по числу пользователей Интернет даже среди первоначальных стран-партнеров по Евразийскому экономическому союзу (ранее – Таможенному союзу). По индексу цифровой доступности (проникновения) Беларусь находится в третьей группе стран из имеющихся четырех групп, и имеет средний уровень доступности (0,49).

Отметим, что в 2003 году МСЭ был определен новый вариант рейтинга стран по уровню развития информационно-коммуникационных технологий (ИКТ) посредством упомянутого ранее Индекса цифровой доступности (Digital Access Index, сокращенно DAI), представляющего собой показатель, который измеряет общие возможности

доступа и использования ИКТ для граждан. Индекс разработан подразделением по анализу информационных и статистических рынков МСЭ и охватывает сравнением 181 страну разделенную на 4 группы доступности. DAI построен на основе четырех составляющих: 1) уровень развития информационной инфраструктуры, 2) доступность, 3) знания и качество, 4) фактическое использование ИКТ, например, участие жителей в новых способах коммуникаций (включая социальные сети). Выражается рейтинг в долях единицы (имеет значение от 0 до 1). С момента использования в рейтинге показателей 2002 года, его состояние не претерпело значимых изменений.

Таблица 4. Рейтинг стран по уровню развития ИКТ в соответствии с DAI по оценке МСЭ

Страны с высшей степенью доступности	Страны с высокой степенью доступности	Страны со средней степенью доступности
Швеция 0.85 Дания 0.83 Исландия 0.82	Ирландия 0.69 Кипр 0.68	<i>Беларусь 0.49</i>
Канада 0.78 Соединенные штаты 0.78 Соединенное королевство 0.77	Эстония 0.67 Испания 0.67	Ливан 0.48 Таиланд 0.48 Румыния 0.48 Турция 0.48
Австрия 0.75 Германия 0.74	Россия (Российская Федерация) 0.50	Иран 0.43 Украина 0.43
Италия 0.72 Франция 0.72 Словения 0.72		Казахстан 0.41

Источник: <http://www.itu.int/en/ITU-D/Statistics/Pages/stat/default.aspx>

Возвращаясь к анализу монополии, установленной РУП «Белтелеком» на рынке телекоммуникаций, необходимо отметить, что с одной стороны, РУП «Белтелеком» вынужден покрывать многие расходы, связанные с неэффективностью отдельных направлений своей деятельности; а с другой – активно пользуется своим фактическим доминирующим положением. Среди используемых методов ценовой политики указанного государственного провайдера следует отдельно выделить изменение скоростных параметров на отдельных тарифных планах byfly РУП «Белтелеком» при сохранении их стоимости.

Другие операторы также предпринимали попытки привлекать новых клиентов, предлагая по прежней цене все большие скорость доступа и объем трафика. Однако рост издержек и снижение прибыли заставляет частных провайдеров искать новые способы

привлечения и обслуживания клиентов. При этом, если создать условия для появления у РУП «Белтелеком» на международных каналах пропуск трафика сильных конкурентов и, соответственно, снижения стоимости тарифов, в том числе, на звонки в страны ближайшего зарубежья, включая Российскую Федерацию, то указанные меры могут привести к реструктуризации расходов на услуги электросвязи, росту стоимости внутренних звонков и снижению их популярности. Вероятно, это станет новым конкурентным условием для роста спроса на услуги мобильных операторов, разнообразит их маркетинговые усилия по продвижению в сегменты рынка, ранее закрытые для предложения (международные звонки).

Анализируя услуги IP-телефонии, следует отметить, что она представляет собой сферу деятельности, конкурирующую со стационарной телефонной связью. Для традиционной (и мобильной) связи международные звонки являются одной из наиболее дорогостоящих услуг, поэтому могут встречаться случаи несанкционированного предоставления международной связи через Интернет на территории Республики Беларусь. Вместо того, чтобы передавать звонки в Беларусь национальному оператору по официальным тарифам, отдельные международные компании пользуются нелегальными услугами в Беларуси, а предприниматели, их предоставляющие, используют специальное программное и аппаратное обеспечение, чтобы принять зарубежный вызов на белорусский телефон через Интернет, а затем перенаправить его по сетям сотовых операторов по республике как локальный, а не зарубежный, что сокращает расходы зарубежного заказчика и, соответственно, доходы РУП «Белтелеком» и НЦОТ. В этой связи средства голосовой Интернет-телефонии в Беларуси разрешено использовать для предоставления коммерческих услуг связи с определенными ограничениями.

12 июля 2016 г. было принято Положение о системе противодействия нарушениям порядка пропуска трафика на сетях электросвязи, утвержденное приказом Оперативно-аналитического центра при Президенте Республики Беларусь № 55 (далее – Положение № 55). Данный нормативный правовой акт был разработан для реализации Указа Президента Республики Беларусь от 15 марта 2016 г. № 98 «О совершенствовании порядка передачи сообщений электросвязи».

Система противодействия нарушениям порядка пропуска трафика на сетях электросвязи начала функционировать в Беларуси с 18 сентября 2016 года и предусматривает, в частности, следующее:

- Так, незаконным считается применение техники и программного обеспечения, которые позволяют преобразовывать протокол обмена данными при передаче голосовых и иных сообщений и передавать эти сообщения вызываемому абоненту с использованием абонентских номеров, не принадлежащих вызываемому абоненту.
- Незаконно также подменять номер вызываемого абонента при передаче сообщений электросвязи.

– Не допускается нарушать требования белорусского законодательства при межсетевом взаимодействии и соединении с иностранными операторами электросвязи и использовать услуги иностранных юридических лиц для осуществления телефонных вызовов на абонентские номера из ресурса нумерации, выделенного операторам электросвязи.

– Под запретом находится передача трафика IP-телефонии с использованием программно-технических средств, не зарегистрированных в установленном порядке.

Положение № 55 определяет порядок функционирования системы противодействия, в том числе, основания, порядок и условия приостановления оказания услуг электросвязи, блокирования пропуска трафика телефонии по IP-протоколу. Функционировать система будет через созданный НЦОТ комплекс технического противодействия, включающий, помимо прочего, подсистему осуществления тестовых вызовов и подсистему полного анализа сетевых пакетов сетей электросвязи, реестр абонентских номеров, используемых в нарушение установленного законодательством порядка пропуска трафика, реестр средств IP-телефонии и реестр принадлежности IP-адресов.

НЦОТ получил право при необходимости ограничивать (блокировать или маркировать) трафик на сетях электросвязи, а операторы электросвязи, которые предоставляют международное, междугородное и местное телефонное соединение, телефонию по IP-протоколу, обязаны блокировать не зарегистрированные в системе программно-технические средства, используемые для пропуска или терминирования трафика телефонии по IP-протоколу.

Вместе с тем, представляется, что все приведенные выше меры обусловлены, в первую очередь, не необходимостью борьбы с «серым» Интернет-трафиком, а в целях увеличения доходов национальных операторов электросвязи за счет взаимодействия с владельцами международных мессенджеров, предоставляющих за плату услуги передачи данных из специализированного программного обеспечения на стационарные и мобильные устройства.

Следует отметить, что определение основных направлений деятельности и рост доходов всей отрасли телекоммуникаций происходит, в первую очередь, за счет перераспределения доходов и расходов других рынков товаров и услуг. Так, например, сужаются отрасли издательской деятельности (особенно музыкальных дисков, но также и книг, журналов, газет), потому как распределение музыкальных и литературных произведений, а также торговля ими приобретает другие цели и смысл, а равно другую структуру спроса по ряду параметров. Коммерческая привлекательность Интернета растет за счет роста электронной торговли, перемещения в Интернет-пространство рекламы, а также и осуществления любого вида связи посредством Интернет-технологий.

Можно наблюдать не только рост узкоспециализированных и многосторонних услуг в рамках отрасли телекоммуникаций, но и влияние данной отрасли на развитие рынков

товаров, даже не смежных с данной отраслью услуг. В мире, например, в 2015 году случилась череда банкротств среди мировых ритейлеров одежды, чья целевая аудитория была младше 20 лет. Каждая из компаний столкнулась с падением интереса со стороны основной целевой аудитории. Внимание подростков сосредоточилось не только на новых предметах покупок (смартфонов и другой персональной техники, программного обеспечения, игр), но также и новых способах покупок (например, посредством электронной торговли). На этой почве акции интернет-ритейлера Amazon с 2006 по 2016 год подорожали в 17,4 раза³⁶.

Исследователями отмечается, что рост собственно телекоммуникационного сектора будет определяться, в основном, странами с уровнем валового национального дохода, близким к среднему. Это означает значительный прирост физических объемов (линий, каналов и т.д.), но сравнительно небольшой прирост объемов доходов. Более того – переход в развитых странах к широкополосному доступу в Интернет, как к универсальной услуге, может привести не только к низким темпам роста доходов этого сектора, но даже к уменьшению абсолютной величины доходов. Представляется, что информационный сектор телекоммуникаций будет расти в физических объемах несколько медленнее, чем сектор собственно электросвязи. Однако темпы роста доходов этого сектора будут более высокими, чем темпы роста сектора электросвязи.

Все указанные возможности роста отрасли реализуются в Республике Беларусь только при условии, если произойдет либерализация отрасли. Рост данной отрасли может стимулироваться не просто генерированием монопольных прибылей, но и ростом оборота за счет диверсификации возможностей и численности субъектов рынка.

Либерализация телекоммуникационного рынка в большинстве стран мира реализуется посредством открытого доступа к сетям доминирующих мировых операторов и роста сетей сотовой подвижной электросвязи. Появление в Республике Беларусь системы противодействия нарушениям порядка пропуска трафика на сетях электросвязи создает дополнительную инвестиционную нагрузку на данные предприятия, не предполагает облегчения допуска к этому рынку других игроков и консолидирует сверхприбыли в руках национальных операторов, причем планируется, что расходы на функционирование этой системы должны будут окупиться за счёт поиска мошенничеств и нарушений с последующим привлечением нарушителей к ответственности.

Обращает на себя внимание тот факт, что монополия РУП «Белтелеком» на рынке телекоммуникационных услуг поддерживается со стороны международных корпорацией, к примеру, со стороны компании Google. Так, определенные преференции были предоставлены со стороны Google РУП «Белтелеком» в связи с установкой в Беларуси кэш-серверов YouTube. РУП «Белтелеком» благодаря установке указанных серверов получил полномочие монопольно определять стоимость и возможность доступа

³⁶ <http://expert.ru/2016/08/19/podrostkam-nadoelo-pokupat-odezhdu/?882>

частных провайдеров к данным специальным кэш-серверам Google, которые установлены в республике по программе Google Global Cache. При этом установка кэш-серверов YouTube позволила РУП «Белтелеком» сократить собственные расходы на внешний трафик.

Платформа Google Global Cache (GGC) позволяет осуществить подобное сокращение расходов, прежде всего, за счет переноса наиболее востребованных сервисов в региональную операторскую сеть. Такой подход дает возможность абонентам получать контент от Google быстро и, в некоторых случаях, бесплатно. Операторам это позволяет экономить средства на внешнем трафике, который всегда значительно дороже внутреннего.

Однако в Беларуси ощутить преимущества программы GGC могут абоненты только государственного оператора РУП «Белтелеком».

Так, кэш-сервера YouTube в Беларуси установлены и работают в дата-центре РУП «Белтелеком». Коммерческие операторы вправе подключиться к ним за отдельную плату. При этом для них цена за доступ к региональным серверам Google такая же, как если бы сервера стояли в Германии и (или) США. Другие участники рынка рассматривают указанные действия РУП «Белтелеком» как фактическую дискриминацию собственных абонентов с согласия Google.

Представляется, что указанные действия государственного провайдера следует рассматривать как злоупотребление доминирующим положением на рынке электросвязи с точки зрения применимого антимонопольного законодательства. Так как РУП «Белтелеком» является лицом, занимающим доминирующее положение на рынке услуг международной связи (согласно данным Государственного реестра хозяйствующих субъектов, занимающих доминирующее положение на товарных рынках на республиканском уровне), данный статус накладывает на РУП «Белтелеком» определенные обязательства по недопущению таких действий, результатом которых является либо может явиться ограничение или устранение конкуренции и (или) ущемление прав других хозяйствующих субъектов.

Ситуация, когда «Белтелеком», будучи монополистом на внешние каналы связи, обязывает коммерческих провайдеров приобретать выделенные Интернет-каналы по цене в несколько раз превышающие те, по которым он продает их своим клиентам, обосновывая это тем, что он предоставляет им гарантированную полосу пропускания к международным Интернет-каналам с точки зрения ст. 12 Закона № 94-З фактически является злоупотреблением доминирующим положением. Злоупотребление в рассматриваемом случае проявляется в виде экономически, технологически или иным образом не обоснованного установления различных цен (тарифов) на один и тот же товар, а также навязывания потребителю технологически и экономически необоснованных и невыгодных условий договора.

Что же касается ситуации, в которой РУП «Белтелеком», получив сервера от Google, вместо того чтобы подключить их к совместной точке обмена трафиком (пример конкурентного поведения), сделал доступ к ним для коммерческих провайдеров платным

и по цене международного трафика, можно усмотреть помимо признаков указанных выше нарушений антимонопольного законодательства, в том числе, установление и поддержание монопольно высокой цены и применение неравных подходов лицом, занимающим доминирующее положение, а также применение к потребителям неравного подхода в равных условиях.

Вместе с тем возможная судебная перспектива пресечения злоупотребления доминирующим положением со стороны РУП «Белтелеком» оценивается авторами на данном этапе как не очень высокая при условии, что с заявлением о наличии злоупотребления обратится один конкретный субъект хозяйствования. При этом в случае обращения с подобным заявлением большого количества субъектов рынков электросвязи и коммерческих провайдеров, перспектива привлечения РУП «Белтелеком» к ответственности за злоупотребление собственным доминирующим положением оценивается как высокая. Однако другие участники рынка ведут себя достаточно пассивно в указанном направлении и на данный момент с подобным заявлением о злоупотреблении доминирующим положением в отношении государственного оператора не обращались. Можно предположить, что новый антимонопольный орган будет заинтересован проанализировать состояние конкуренции и концентрации данных товарных рынков самостоятельно.

Таким образом, представляется, что фактическая монополизация рынка телекоммуникаций со стороны одного государственного оператора электросвязи – РУП «Белтелеком» – обусловлена рядом факторов. Прежде всего, РУП «Белтелеком» зачастую устанавливает и поддерживает монопольно низкие цены для собственных пользователей, получая прибыль за счет контроля за доступом к международному интернет-трафику и извлекая сверхприбыли за счет предоставления такого доступа коммерческим операторам электросвязи. При этом данная монополия косвенно поддерживается и со стороны международных корпораций уровня Google, который, сотрудничая с государственным оператором, предоставляет ему определенные преференции и, как следствие, возможности для дополнительного контроля за ценами в отношении коммерческих операторов. Ситуация на рынке усугубляется тем, что сами частные операторы электросвязи достаточно пассивны и не желают объединиться с целью осуществления коллективных действий по пресечению злоупотреблений доминирующим положением со стороны РУП «Белтелеком», предпочитая действовать по «правилам игры», установленным государственным оператором.

3. Оценка соблюдения Республикой Беларусь международных обязательств в сфере защиты конкуренции в рамках ЕАЭС

С момента вступления в силу первого пакета международных обязательств в рамках ЕАЭС, подписанных 09.12.2010 Республикой Беларусь проведена достаточно большая работа по гармонизации норм антимонопольного законодательства Республики

Беларусь. В рамках гармонизации принят Закон № 94-З, который соответствует Договору ЕАЭС в данной части и Модельному закону о конкуренции³⁷. Тем не менее, как указывалось в отчете выше, изменению подверглись исключительно базовые конкурентные нормы Закона, по пути сокращения регулирующих норм и, порой, нивелирования важности вопроса, требующего нормативного регулирования.

Несмотря на фактическое наличие на наднациональном уровне нормативных инструментов по пресечению неконкурентных действий на трансграничных рынках, пока ни одного дела о нарушении правил конкуренции Евразийской экономической комиссией с вынесением решения не рассмотрено. С одной стороны, это обосновано тем, что единые (трансграничные) рынки только начинают формироваться, с другой стороны, полномочия Комиссии не достаточно четко определены, что в ситуации отсутствия *сформированных* трансграничных рынков не позволяет определить точные границы таких рынков и провести качественное расследование в случае выявления признаков нарушения.

В этой связи ниже проанализированы лишь отдельные выявленные в процессе работы над отчетом фактические несоблюдения норм о защите конкуренции, заложенных в Договоре ЕАЭС, со стороны Республики Беларусь.

Следует констатировать, что базовые обязательства по закреплению в национальном законодательстве в качестве норм общих принципов конкуренции по ст. 75 Договора о ЕАЭС, Республикой Беларусь исполнены. Из всех закрепленных в статье принципов наблюдается только недостаточная реализация антимонопольным органом обязательства Республики Беларусь по ч. 7 ст. 75 Договора о ЕАЭС в части информационной открытости в деятельности антимонопольного органа. Размещаемый на сайте антимонопольного органа³⁸ Отчет о деятельности за 2015 год менее, чем на 2 страницы является явно недостаточным проявлением информационной открытости и освещением информации за год работы по развитию конкуренции. Для целей содействия развитию конкуренции и адвокатирования конкуренции антимонопольный орган должен быть заинтересован в размещении текстов принятых им решений, выданных разъяснений о применении антимонопольного законодательства (за исключением конфиденциальной информации сторон) оперативно по факту появления таких документов. Полагаем, что данная недоработка будет исправлена в деятельности нового антимонопольного органа – МАРТ.

Серьезной проблемой для развития конкуренции и практики применения антимонопольного законодательства является фактическая подмена ценового регулирования нормами антимонопольного, в первую очередь посредством использования инструмента признания субъекта доминирующим либо установления факта его доминирующего положения при наличии доли на товарном рынке в пределах от 15 до 35 %. Подобная тенденция в применении антимонопольного законодательства (что прослеживается по датам включения отдельных субъектов в Реестр) появилась после подписания Республикой Беларусь Соглашения о единых принципах и правилах конкуренции в декабре 2010 года. Статьей 17 Соглашения был введен запрет на введение Сторонами государственного ценового регулирования на товарных рынках, не находящихся в состоянии естественной монополии, кроме как в исключительных

³⁷ Решение Высшего Евразийского экономического совета № 50 «О Модельном законе «О конкуренции» (Принято в г.Минске 24.10.2013)

³⁸ Как указывалось ранее, в силу изменения сайта антимонопольного органа, не доступен

случаях, к которым относятся, в том числе чрезвычайные ситуации и стихийные бедствия, соображения национальной безопасности, при условии, что возникшие проблемы невозможно решить способом, имеющим меньшие негативные последствия для состояния конкуренции. Также Соглашением было установлено, что без согласования с Комиссией стороны соглашения могут вводить государственное ценовое регулирование только в качестве временной меры на срок до 90 дней в течение 1 года по одному виду социально значимого товара на определенной территории. Подобная норма закреплена и в п.п. 81-82 Протокола об общих принципах и правилах конкуренции (Приложение № 19 к Договору о Евразийском экономическом союзе). Данные ограничения не распространяются на услуги, а также на прямо поименованные в п. 85 Протокола товарные позиции (10), в частности, природный и сжиженный газ, электрическая и тепловая энергия, твердое топливо, нефтепродукты, лекарственные препараты, алкогольная продукция, табачные изделия. Принятие и существование ряда нормативных документов, прямо либо опосредованно регулирующих вопросы ценообразования без согласования с ЕЭК является формальным признаком нарушения принятых международных обязательств в рамках ЕАЭС. Республика Беларусь не в полной мере, по мнению авторов, исполняет данное принятое на себя обязательство.

В сфере наднационального отраслевого регулирования при работе над отчетом выявлено фактическое несоблюдение Республикой Беларусь гарантии о неприменении субсидирования услуг местной и междугородней электросвязи за счет завершения международного вызова на своей территории (п. 16 Приложения № 1 к Протоколу о торговле услугами, учреждении, деятельности и осуществлении инвестиций). Сохранение в Беларуси одного из самых высоких тарифов завершения международного вызова помимо нарушения принятых на себя международных обязательств также негативно сказывается на потребителях, которые оплачивают подобные фактические завышения тарифов в составе стоимости услуг электросвязи. Кроме того, этим же документом (п.8) установлено обязательство государств-членов на принятие всех необходимых мер, «включая правовые и административные, для обеспечения недискриминационного, равного доступа к сетям и услугам электросвязи», что в реалиях в нашей стране не реализовано.

С учетом вступления в силу Договора о ЕАЭС в январе 2015 года общие для государств-членов ЕАЭС рынки только начинают создаваться по ряду отраслей и сфер деятельности, в связи с чем анализировать состояние конкуренции на общих рынках на данный момент представляется нецелесообразным.

4. Выявление и обозначение нормативных и административных барьеров свободной конкуренции в Беларуси

Административные барьеры для свободной конкуренции заключаются, в основном, в предоставлении необоснованных и, зачастую, негласных преимуществ для одних субъектов рынка перед другими. Основные барьеры для развития свободной конкуренции до текущего года находились в плоскости государственной политики, направленной на сохранение значительной доли государственной собственности в структуре экономики Беларуси, отсутствия у многих таких предприятий эффективного управления, и, соответственно, необходимости поддержки таких предприятий с долей госсобственности, через предоставление преференций, первоочередного доступа к товарам.

Такие преференции, как правило выражаются в предоставлении первоочередного доступа к товарным рынкам, фактической координацией местными исполнительными и распорядительными органами отдельных рынков либо субъектов. В пределах товарных рынков Республики Беларусь подобное неконкурентное поведение часто выражается в

не всегда соответствующей правилам конкуренции поддержке отечественных производителей товаров, работ и услуг, которым предоставляются различные льготы и протекционизм. В особенности это прослеживается в такой сфере, как фармацевтика, производство продовольственных товаров, где есть ярко выраженный уклон в сторону поддержки отечественных производителей лекарственных средств.

При этом единственным отраслевым законом в Республике Беларусь, который содержит нормы о защите конкуренции и инструменты пресечения неконкурентных действий, является Закон Республики Беларусь от 08.01.2014 № 128-З «О государственном регулировании торговли и общественного питания в Республике Беларусь», декларативные нормы о конкуренции содержатся в нескольких документах, регламентирующих рынок телекоммуникаций, например, Указе Президента Республики Беларусь № 515 от 08.11.2011 «О некоторых вопросах развития информационного общества в Республике Беларусь» (вместе с «Положением о независимом регуляторе в сфере информационно-коммуникационных технологий»).

В качестве других примеров неконкурентных норм следует отметить:

а) согласование Концерном «Белнефтехим», структурные подразделения которого осуществляют деятельность на товарных рынках реализации нефтепродуктов, размещения автозаправочных станций иных субъектов (Постановление Совета Министров Республики Беларусь от 26.06.1997 № 788 «Вопросы Белорусского государственного концерна по нефти и химии», п. 7.23);

б) открытие кассы по реализации авиабилетов любых авиакомпаний только при условии «наличие договора с белорусскими авиаперевозчиками на обеспечение воздушных перевозок и обеспечение в дальнейшем реализации авиабилетов на их рейсы в размере не менее 30% от общего объема реализации в стоимостном выражении;» (Постановление Министерства транспорта и коммуникаций Республики Беларусь от 22.04.2008 № 59 «Об утверждении Авиационных правил «Сертификация деятельности по обеспечению воздушных перевозок»);

с) фактическое монопольное положение оператора электросвязи универсального обслуживания РУП «Белтелеком», заключающееся в оказании услуг электросвязи другим операторам электросвязи по тарифам, существенно превышающим соответствующую тарификацию в структуре услуг РУП «Белтелеком», оказываемых напрямую конечным потребителям на соответствующих товарных рынках.

Подобные нормы существуют также в ином отраслевом законодательстве, анализ которого и выявление нарушения конкуренции и барьеров для развития товарных рынков, является важной задачей нового антимонопольного органа. В выявлении отраслевых барьеров важным представляется тесное взаимодействие антимонопольного органа с отраслевыми регуляторами, бизнес сообществом и отраслевыми бизнес союзами.

Кроме того, барьеры в развитии конкуренции также в силу сохранения большого количества предприятий и организаций – производителей товаров, работы и услуг, в структурах республиканских и областных органов государственной власти, что также способствует большему вовлечению таких государственных органов в сферу принятия решений подведомственными компаниями. Представляется очевидным, что подотчетные организации должны быть постепенно выведены из структуры подчинения госорганов.

Проблема пресечения подобных неконкурентных действий часто заключается в том, что такие нарушения трудновыявляемые в силу допущения неконкурентных действий, не опосредованных документом.

5. Анализ и перспективы наступления негативных последствий для Республики Беларусь несоблюдения международных обязательств ЕАЭС по созданию равных конкурентных условий для субъектов на товарных рынках

Вопросы ответственности государств-членов ЕАЭС за нарушение принятых на себя в рамках Договора о ЕАЭС обязательств напрямую не закреплены. Подобную возможность можно вывести из норм о компетенции Суда ЕАЭС. Так, ст. 39 Приложения № 2 Статут Суда Евразийского экономического союза предусматривает компетенцию Суда ЕАЭС рассматривать заявления государств-членов «о соблюдении другим государством-членом (другими государствами-членами) Договора, международных договоров в рамках Союза и (или) решений органов Союза, а также отдельных положений указанных международных договоров и (или) решений». При этом, положения пунктов 43-45 Статута Суда определен досудебный порядок проведения переговоров в течение 3 месяцев либо напрямую с нарушившим государством-членом либо посредством обращения в Комиссию. В Суд такой спор может быть передан ранее только по взаимному согласию сторон спора. На примере существования межгосударственного объединения СНГ, а также реализации обязательств государств в рамках двусторонних соглашений, риск наступления судебного спора в связи с неисполнением Республикой Беларусь обязательств в рамках общих конкурентных норм оценивается как минимальный и незначительный. Представляется, что даже в случае возникновения спорной ситуации при исполнении Договора о ЕАЭС, такая ситуация сможет быть разрешена без необходимости обращения в Суд.

Вопросы ответственности за нарушение наднационального законодательства о конкуренции установлены в Протоколе об общих принципах и правилах конкуренции (Приложение 19 к Договору о ЕАЭС). Пресечение нарушений хозяйствующими субъектами (субъектами рынка) государств-членов, а также физическими лицами и некоммерческими организациями государств-членов, не являющимися хозяйствующими субъектами (субъектами рынка), общих правил конкуренции, установленных статьей 76 Договора о ЕАЭС, осуществляется Комиссией, *если такие нарушения оказывают или могут оказать негативное влияние на конкуренцию на трансграничных рынках*, за исключением нарушений, оказывающих негативное влияние на конкуренцию на трансграничных финансовых рынках, пресечение которых осуществляется в соответствии с законодательством государств-членов. Пресечение нарушений хозяйствующими субъектами (субъектами рынка), а также физическими лицами и некоммерческими организациями государств-членов, не являющимися хозяйствующими субъектами (субъектами рынка), общих правил конкуренции, установленных статьей 76 Договора о ЕАЭС, на территориях государств-членов осуществляется уполномоченными органами государств-членов.

Штрафные санкции за нарушение общих правил конкуренции на трансграничных рынках, которые налагаются Комиссией, установлены в разделе VI анализируемого Протокола. При этом Комиссия еще в предшествующий период интеграции в рамках Таможенного союза не проявила себя в качестве активного регулятора на трансграничных рынках союза, в связи с чем, представляется, что первые дела о нарушении правил конкуренции не будут рассмотрены в ближайшее время с постановлением решения по ним, в том числе, в связи с тем, что работа по формированию общих рынков еще не завершена.

Представляется, что механизмы привлечения к ответственности на данный момент проработаны в недостаточной степени. Кроме того, с момента образования ЕАЭС и включения новых государств-членов в его состав прошло недостаточно времени

для привлечения кого-либо из субъектов, включая Беларусь, к ответственности за нарушение антимонопольного законодательства на трансграничных рынках, несмотря на то, что формально такие основания могут присутствовать.

6. Анализ и оценка эффективности применения антимонопольных мер ответственности; выработка рекомендаций и предложений по совершенствованию порядка и механизма назначения штрафных санкций за нарушения в сфере конкуренции

Как указывалось выше, по официальной статистике ДЦП³⁹ за 2015 год Департаментом и управлениями проведено 336 проверок субъектов предпринимательской деятельности по вопросу соблюдения антимонопольного и ценового законодательства, в том числе 250 внеплановых проверок. При этом из указанных 336 проверок только 127 (37,8%) касались вопросов соблюдения антимонопольного законодательства.

В части совершенствования законодательства об административной ответственности особого внимания заслуживает обсуждение и выработка на законодательном уровне подходов к определению точного размера подлежащего применению в конкретной ситуации оборотного штрафа с учетом наличия отягчающих и смягчающих обстоятельств.

Действующее в Республике Беларусь законодательство в сфере административной ответственности не учитывает специфику нарушений в сфере антимонопольного регулирования и не содержит норм:

- о программе смягчения ответственности за допущенные нарушения;

- о методике расчета суммы штрафных санкций, включая нормы о смягчающих и отягчающих обстоятельствах.

Прогрессивной представляется методика расчета штрафных санкций, применяемая Федеральной антимонопольной службой Российской Федерации, закрепленная в примечании к ст. 14.31 КоАП РФ⁴⁰.

Так, в основе названной методики лежит следующий принцип: определяется базовый штраф (далее – БШ), рассчитываемый по следующей формуле:

$$\text{БШ} = (\text{МаксШ} - \text{МинШ}) / 2 + \text{МинШ},$$

где: МаксШ – максимальный штраф,

МинШ – минимальный штраф.

Определяется размер обстоятельств, смягчающих или отягчающих ответственность, для их учета в штрафе, подлежащем наложению на правонарушителя. Каждое из обстоятельств, смягчающих или отягчающих ответственность, учитывается при исчислении размера штрафа в размере одной восьмой разности МаксШ и МинШ и определяется по формуле:

$$\text{ОО (ОС)} = (\text{МаксШ} - \text{МинШ}) / 8,$$

где ОО – обстоятельство, отягчающее ответственность;

³⁹ http://economy.gov.by/ru/antitrust/results-antimonopoly-control-and-regulation/osnovnye-itogi-raboty-antimonopolnogo-organa-za-2015-god_i_0000003865.html

⁴⁰ Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 N 195-ФЗ (ред. от 06.07.2016)

ОС – обстоятельство, смягчающее ответственность.

Размер штрафа за нарушение правил конкуренции (далее – Ш) является суммой базового штрафа и обстоятельств, отягчающих ответственность, уменьшенной на сумму обстоятельств, смягчающих ответственность, и определяется по формуле:

$$\text{Ш} = \text{БШ} + \text{ОО} (\text{ОС}) \times (n - k),$$

где n – количество обстоятельств, отягчающих ответственность;

k – количество обстоятельств, смягчающих ответственность.

В качестве обстоятельств, смягчающих административную ответственность, могут быть определены:

добровольное прекращение противоправного поведения лицом, нарушившим антимонопольное законодательство;

добровольное сообщение лицом, нарушившим антимонопольное законодательство, о таком нарушении в антимонопольный орган;

оказание лицом, нарушившим антимонопольное законодательство, содействия антимонопольному органу;

предотвращение лицом, нарушившим антимонопольное законодательство, вредных последствий такого нарушения;

тот факт, что лицо, нарушившее антимонопольное законодательство, не является организатором ограничивающих конкуренцию соглашения или согласованных действий и (или) получило обязательные для исполнения указания участвовать в них;

тот факт, что лицо, нарушившее антимонопольное законодательство, не приступило к исполнению заключенного им ограничивающего конкуренцию соглашения.

Как видно из вышеперечисленных обстоятельств, все они относятся к категории так называемого деятельного раскаяния и направлены на оказание помощи антимонопольному органу при проведении расследования и последующего устранения правонарушения. Указанные обстоятельства направлены на стимулирование юридических лиц к сотрудничеству с антимонопольными органами в целях последующего уменьшения наказания в случае привлечения этих лиц к административной ответственности.

При этом к обстоятельствам, отягчающим административную ответственность могут быть отнесены следующее:

продолжение противоправного поведения, несмотря на требование уполномоченных на то лиц прекратить его;

повторное нарушение антимонопольного законодательства, если за совершение первого нарушения лицо уже подвергалось наказанию в виде штрафа в течение одного года со дня окончания исполнения постановления о наложении административного наказания;

длительное (более чем 6 месяцев) нарушение антимонопольного законодательства; нарушение антимонопольного законодательства двумя и более лицами, входящими в группу лиц;

организация лицом, нарушившим антимонопольное законодательство, соглашения или согласованных действий;

принуждение лицом, нарушившим антимонопольное законодательство, иных лиц к совершению правонарушения либо к продолжению участия в ограничивающих конкуренцию соглашениях или согласованных действиях.

В практике антимонопольных органов зарубежных стран активно применяется так называемая «leniency program» или программа смягчения, программа освобождения от ответственности, которая применяется к лицам, самостоятельно заявившим о наличии нарушения и предпринявшим действия по его прекращению. Подобная программа применяется, в первую очередь, для неконкурентных соглашений, в особенности, для картелей (горизонтальных соглашений конкурентов), которые являются самыми

опасными и наиболее сложно выявляемыми нарушениями антимонопольного законодательства. В Республике Беларусь аналогичная программа отсутствует, в связи с чем мы находим целесообразным её принятие как зарекомендовавшей себя в международной практике.

В частности, представляется целесообразным с целью стимулирования субъектов хозяйствования к сотрудничеству с антимонопольным органом ввести в КоАП норму, предусматривающую, что лицо, первым добровольно заявившее в антимонопольный орган о заключении им недопустимого в соответствии с антимонопольным законодательством соглашения или об осуществлении недопустимых согласованных действий, освобождается от административной ответственности при условии что:

на момент обращения антимонопольный орган не располагал соответствующими сведениями и документами о совершенном административном правонарушении;

лицо отказалось от участия или дальнейшего участия в соглашении либо от осуществления или дальнейшего осуществления согласованных действий;

представленные сведения и документы являются достаточными для установления события административного правонарушения.

Предлагается также внести изменения в КоАП, в соответствии с которыми будет утвержден порядок расчета оборотных штрафов, в том числе порядок их увеличения или уменьшения в зависимости от наличия обстоятельств, смягчающих или отягчающих административную ответственность. Более того, в КоАП необходимо предусмотреть исчерпывающий перечень учитываемых для этих целей смягчающих и отягчающих обстоятельств по делам об административных правонарушениях в сфере антимонопольного регулирования.

По нашему мнению, наличие прозрачного механизма расчета штрафов упростит и упорядочит работу судов и положительно скажется на правоприменительной практике в указанной сфере, кроме того, обеспечит поступление в бюджет сумм штрафов.

Должна вестись информационно-просветительская работа с субъектами хозяйствования для формирования у них понимания о том, что механизмы, предоставленные антимонопольным законодательством, являются действенными и эффективными для защиты прав от неправомерных действий государственных органов и субъектов хозяйствования, являющихся конкурентами на определенном товарном рынке, и должны использоваться ими в каждодневной практике. Основное назначение законодательства в сфере конкуренции заключается в том, что сами субъекты-конкуренты должны предпринимать активные действия по предотвращению и недопущению антиконкурентных действий. Так, нормативное регулирование сводится, в большей степени, в предоставлении определенных механизмов защиты субъектам хозяйствования, в то время как отсутствие заявления (обращения) заинтересованного лица может привести к тому, что явное нарушение будет оставаться условно «незамеченным» со стороны компетентных органов, что зачастую и происходит в настоящее время.

7. Разработка предложений по устранению выявленных барьеров, выработка рекомендаций по снижению нормативных и административных барьеров развития конкурентной экономики

Представляется, что для устранения существующих барьеров свободной конкуренции необходимо, чтобы случаи нарушения прав субъектов на товарных рынках как минимум придавались огласке, в особенности, когда речь идет о скрытых и негласных мерах по ограничению доступа товаров, работ и услуг.

Кроме того, необходимо совершенствование отраслевого законодательства, регулирующего деятельность в той или иной сфере, для устранения избыточного

регулирования, которое препятствует доступу хозяйствующих субъектов на товарные рынки либо существенно осложняют порядок осуществления деятельности в рамках таких рынков.

В частности, на данном этапе в части совершенствования законодательства наиболее важными являются три аспекта:

- 1) проведение мониторинга отраслевого законодательства в части снятия административных барьеров доступа на товарные рынки субъектов хозяйствования,
- 2) изменение государственного вектора в использовании инструмента доминирующего положения субъектов на товарных рынках,
- 3) совершенствование законодательства об административных правонарушениях в связи с нарушением антимонопольного законодательства и законодательства о конкуренции.

Снятие административных барьеров на товарных рынках является основной предпосылкой обеспечения конкурентных принципов поведения на рынках. На законодательном уровне такие административные барьеры заложены в законодательстве о лицензировании и ином отраслевом законодательстве, на что обращалось внимание ранее в разделах 2 и 4 настоящего аналитического отчета.

Представляется, что описанные ранее неконкурентные нормы целесообразно исключить из отраслевого законодательства для обеспечения надлежащих условий развития конкуренции.

При этом во избежание возникновения новых нормативных барьеров и их закрепления в нормах отраслевого законодательства видится необходимым ввести обязательную процедуру согласования с Министерством антимонопольного регулирования и торговли проектов нормативных правовых актов по экономическим вопросам, которые могут оказать влияние на состояние товарных рынков и конкуренцию. Аналогичные нормы о необходимости получения согласований компетентных министерств и ведомств при принятии актов законодательства в отдельных сферах на сегодняшний день закреплены в Регламенте Совета Министров Республики Беларусь, утвержденном постановлением Совета Министров Республики Беларусь от 14.02.2009 № 193. К примеру, проекты постановлений Совета Министров Республики Беларусь по вопросам совершения административных процедур, осуществляемых в отношении юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, должны быть согласованы с Министерством экономики. Полагаем, что схожие положения могут быть установлены и в отношении предлагаемого нами антимонопольного согласования, которое будет направлено на недопущение включения в законодательство норм, необоснованно ограничивающих конкуренцию на различных товарных рынках путем установления нормативных барьеров, в том числе, на уровне принимаемых постановлений Правительства.

Кроме того, по нашему мнению, большее внимание должно уделяться выработке единых правил осуществления деятельности на общих рынках, в частности, обозначенном нами рынке специализированной пищевой продукции, во избежание ситуаций, когда, несмотря на наличие общих технических требований и условий, правила реализации отдельных видов товаров отличаются в государствах-членах ЕАЭС, что не дает производителям (поставщикам, продавцам) возможности, единожды пройдя установленную процедуру, реализовывать товары по одним и тем же правилам на практике.

Отдельно следует отметить, что на сегодняшний день инструмент установления доминирующего положения субъектов хозяйствования используется не всегда адекватно, часто, в качестве инструмента ценового регулирования, фактически запрещенного (кроме отдельных случаев и установленных процедур) Договором о ЕАЭС. Данный вопрос может быть решен разработкой детального и проработанного нормативного правового акта, содержащего методику определения доли субъекта(ов) на

товарных рынках, товарных и географических границ товарных рынков, определения взаимозаменяемых товаров и т.д. Кроме того, целесообразно провести анализ наличия/утраты доминирующего положения в отношении лиц, включенных в Реестр на соответствующих товарных рынках. Так, на сегодняшний день доминирующее положение субъектов хозяйствования установлено не на товарном рынке, как этого требует ст. 5 Закона № 94-З, а по товарной позиции, по которой такой субъект занимает доминирующее положение на товарном рынке. На практике такое несоответствие вызывает неравномерное применение норм к различным субъектам. Подобное определение границ товарных рынков по товарным позициям препятствует выделению различных товарных рынков в отношении любой товарной позиции (товара), так как в отношении одной и той же товарной позиции одновременно могут существовать различные товарные рынки – производства товара, оптовой реализации товара, розничной продажи и т.д. Для определения границ товарных рынков следует однозначно идентифицировать (как это установлено в Законе № 94-З) товар, не имеющий заменителей, а также круг покупателей и продавцов такого товара. Данные базовые понятия являются основополагающими, как в целях регулирования, так и в целях выявления и пресечения нарушений антимонопольного законодательства и применения мер ответственности.

Представляется, что часть обозначенных в рамках настоящего аналитического отчета нормативных проблем можно разрешить уже в текущий момент времени с учетом подготовки проекта новой редакции Закона № 94-З и пакета «антимонопольных» изменений в КоАП.

Одним из предложений является корректировка (уточнений) положений ст. 22 проекта Закона № 94-З (в редакции по состоянию на 29 августа 2016 года) «Запрет на ограничивающие конкуренцию акты и действия (бездействие), соглашения, согласованные действия государственных органов» (в действующей редакции Закона № 94-З статья 15). В качестве предложения по данной статье следует обозначить необходимость точного и однозначного закрепления в норме статьи Закона изъятия из запрета на ограничивающие самостоятельность субъектов хозяйствования действия (бездействие), создание дискриминационных условий субъектам хозяйствования только актами Президента (без возможности делегирования данного полномочия кроме как в порядке ст. 55 Закона Республики Беларусь от 10.01.2000 № 361-З «О нормативных правовых актах Республики Беларусь»).

Также в корреспонденции к ч. 3 указанной статьи проекта Закона, устанавливающей запреты на совмещение функций государственных органов и субъектов хозяйствования, «за исключением случаев, установленных законодательными актами», по мнению авторов, следует дополнить обязательством уполномоченных государственных органов, чьи функции переданы субъектам хозяйствования не на основании законодательных актов, представить информацию о наличии таких функций и на законодательном уровне обязать передать подобные функции государственным органам в случае осуществления таким субъектом-регулятором самостоятельной хозяйственной деятельности на том же товарном рынке.

Подводя итог, представляется целесообразным принятие следующих мер по устранению и снижению выявленных нормативных и административных барьеров на пути развития конкурентной экономики:

- дальнейшего развития международного сотрудничества в данном направлении с учетом необходимости создания единообразного регулирования на территории ЕАЭС;
- проведения мониторинга отраслевого законодательства в части снятия административных барьеров доступа на товарные рынки субъектов хозяйствования;

- изменения государственного вектора в использовании инструмента доминирующего положения субъектов на товарных рынках, а именно пересмотра подходов к использованию инструмента доминирующего положения субъектов на товарных рынках путем проведения более комплексного анализа рынков с включением в реестр только лица (лиц), чье (самостоятельное либо групповое) положение на рынке может реально оказывать влияние на поведение других участников на данных товарных рынках;
- совершенствования законодательства об административных правонарушениях, связанных с нарушением антимонопольного законодательства и законодательства о конкуренции;
- сокращения перечня документов, утвержденного постановлением Совета Министров Республики Беларусь от 17 февраля 2012 года № 156, необходимых для получения согласия на совершение сделки с акциями, долями в уставных фондах хозяйствующих субъектов;
- дополнения Регламента Совета Министров Республики Беларусь нормой, предусматривающей обязательность согласования с Министерством антимонопольного регулирования и торговли Республики Беларусь проектов нормативных правовых актов по экономическим вопросам, которые могут оказать влияние на состояние товарных рынков и конкуренцию.

8. О необходимости уточнения функций антимонопольного для эффективности принимаемых мер и снижения административного давления

В процессе работы над отчетом, как указывалось по тексту выше, в Республике Беларусь началась реформа антимонопольного органа и на текущий момент она реализована в первой стадии – 8 сентября состоялась передача функций и численного состава антимонопольного органа из структуры Министерства экономики и областных (Минского городского) исполкомов в новую структуру Министерства антимонопольного регулирования и торговли. Подобное изменение является прогрессивным и необходимым для Беларуси шагом. Особенно важным для развития практики применения антимонопольного законодательства является факт появления вертикально подчиненной структуры антимонопольного органа. В начале работы над отчетом, до момента появления Указа № 188, именно создание единого самостоятельного вертикально подчиненного антимонопольного органа, не зависящего от других органов государственной власти было самой главной задачей в развитии белорусского конкурентного законодательства.

Движение вперед, соответственно, ставит новые задачи в развитии государственного органа. С учетом того, что МАРТ является после создания определенным многофункциональным государственным органом со смежными функциями, в задачи которого, помимо антимонопольных функций, в том числе входит: проведение государственной политики в области ценообразования, торговли, общественного питания, бытового обслуживания населения (п. 5.1. Положения о МАРТ); разработка и осуществление совместно с республиканскими органами государственного управления и иными государственными организациями, мероприятий по формированию внутреннего потребительского рынка, улучшению качества торгового и бытового обслуживания населения и оказания услуг общественного питания, по развитию рекламной деятельности с учетом национальных интересов Республики Беларусь (п. 5.3. Положения о МАРТ); координация выставочной и ярмарочной деятельности в Республике Беларусь (п. 5.4. Положения о МАРТ). Представляется разумным постепенная передача смежных, не являющихся функциями по развитию конкуренции функций и задач в структуру иных государственных органов либо их полное устранение.

В качестве одной из мер, направленных на совершенствование внутренней структуры взаимодействия и в качестве предложения авторы считают разумным обозначить задачу подготовки и переподготовки кадров. Эта задача может быть реализована посредством включения соответствующих дисциплин в учебные программы ВУЗов, занимающихся подготовкой и переподготовкой специалистов для государственных органов, а также – включения антимонопольного регулирования и конкурентного права в программы экономических ВУЗов и факультетов Республики Беларусь. Кроме того, для целей реализации задач по сокращению внутриотраслевых нормативных и административных барьеров, помимо повышения квалификации в сфере антимонопольного регулирования и конкурентного права, предполагается целесообразным включать учебные курсы по вопросам конкуренции не только в программу обучения студентов либо работников антимонопольных органов, но и других государственных органов.

В качестве отдельного важного предложения по изменению структуры и функционала, выработанного в процессе работы над отчетом, следует отметить следующее предложение, опосредованно связанное с озвученным выше, относительно устранения излишних, не присущих антимонопольному органу, функций. В процессе передачи функций и создания МАРТ в структуре нового Министерства закономерно работает много экономистов, занимающихся исторически в структуре Минторга вопросами регулирования потребительских рынков, ценообразования в отношении социально-значимых товаров, в структуре Минэкономики – анализом рынков, также вопросами ценообразования, другими экономическими вопросами, не присущими антимонопольному органу, которые рано или поздно должны быть выведены из компетенции МАРТ либо полностью сокращены из функционала государственного аппарата. Штатный состав экономистов МАРТ – основа потенциала аналитического управления, которое, после переподготовки и проведения обучения по проведению анализа и оценки *состояния конкуренции на товарных рынках*, сможет выполнять эту работу для целей проводимых исследований и при осуществлении иных функций нового антимонопольного органа.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Обобщение выводов по основным актуальным проблемам

В качестве заключения ниже будут обозначены основные и наиболее важные выводы и рекомендации по теме исследования, содержащиеся в различных разделах отчета, направленные на защиту и развитие конкуренции на товарных рынках:

1) . Несвоевременность принятия новой редакции Закона № 94-З до запуска работы новым антимонопольным органом. Принятие новой редакции в 2017 году не позволит в дальнейшем, оперативно вернуться к изменениям Закона; на сегодняшний день в Законе № 94-З нет критических ошибок, препятствующих применению Закона; предлагается отнести доработку и внесения проекта Закона не раньше, чем на середину 2017 года.

2) . Низкая активность по пресечению нарушений антимонопольного законодательства со стороны субъектов хозяйствования. Основная проблема правоприменения в исследуемой сфере заключается в том, что сохранение превалирующей доли государства в экономике и бизнесе (даже по оценкам белорусского правительства доля частного сектора в ВВП не превышает 30%), а также фактическое сохранение принципов плановой экономики при декларируемой рыночной, не дают развиваться действительно конкурентным отношениям и проконкурентному поведению субъектов на товарных рынках Беларуси.

3) . Необходимость изменения общего вектора государственной конкурентной политики, ориентированной на применение антимонопольного законодательства равно и единообразно ко всем субъектам рынка, в том числе к предприятиям с государственной долей собственности и государственным органам. Необеспечение такого изменения не позволит развиваться конкуренции, даже при «эталонных» нормах законодательства.

4) . Необходимость проведения мероприятия, направленных на адвокатирувание конкуренции, что рано или поздно должно привести к повышению доверия бизнеса к антимонопольному законодательству, а также развитию надлежащей практики применения антимонопольного законодательства как необходимой и обязательной предпосылки развития товарных рынков и улучшения инвестиционного климата Беларуси.

5) . В отношении деятельности нового антимонопольного органа – Министерства антимонопольного регулирования и торговли Республики Беларусь (МАРТ) – уход от регуляторных функций в отношении потребительского рынка является одной из предстоящих задач как на законодательном, так и на системном уровне.

б) . Среди положительных тенденций развития антимонопольного законодательства в связи с созданием нового антимонопольного органа следует обозначить:

а. создание вертикально-подчиненной структуры антимонопольного органа, представленного республиканским органом – Министерством антимонопольного регулирования и торговли, а также его структурными подразделениями, выведенными из структур облисполкомов (Мингорисполкома);

б. из структурного подчинения и управления Министерства торговли иным государственным органам и административно-территориальным единицам передаются ранее подконтрольные акции открытых акционерных обществ, предприятия и учреждения.

7) . Отсутствие четкого и понятного всем субъектам рынка регламента работы при исполнении функций по защите конкуренции, которое на данный момент не способствует прозрачности работы антимонопольного органа, а, соответственно, на

данном этапе является поводом для приведения проанализированных норм в соответствии с функциями и задачами нового антимонопольного органа.

8) . В текущий момент разрабатывается проект новой редакции Закона № 94-З, подлежащий внесению в Палату Представителей уже в ноябре 2016 года. В то же время ряд вопросов в случае принятия текущей редакции проекта Закона может так и остаться неурегулированными либо, наоборот, будут излишне урегулированы:

а. не урегулирован однозначно вопрос о пределах компетенции антимонопольного органа в случае контроля за трансграничными сделками в ситуациях, когда такими сделками может оказываться влияние на состояние конкуренции на товарных рынках Беларуси; не закладывается однозначного толкования понятия косвенного контроля и перехода косвенного контроля в случае совершения трансграничных сделок;

б. ущемляющим права субъектов рынка в проекте Закона представляется норма, сокращающая пороги доли рынка, при которой может быть установлено групповое доминирование на товарном рынке;

с. в проекте Закона четко и однозначно не закреплено, что только Президент и Совет Министров могут своими актами устанавливать нормы, «ограничивающие самостоятельность субъектов хозяйствования».

9) . В антимонопольном законодательстве практически всех государств проведение анализа и оценки состояния конкуренции на товарном рынке является обязательным при рассмотрении дел о нарушении антимонопольного законодательства, рассмотрении обращений за согласованием совершения сделок и действий, признаваемых законом экономической концентрацией, при принятии решений о принудительном разделении доминирующих субъектов. В Республике Беларусь на сегодняшний день такой анализ и оценка в действительности не проводятся.

10) . В базовых нормах национального антимонопольного законодательства заложены сразу две существенные проблемы адекватного правоприменения конкурентных норм:

а. с одной стороны, изменена относительно принятых в антимонопольном законодательстве подходов сама функция по оценке и анализу, так как формально состояние товарных рынков и состояние конкуренции на товарных рынках не являются идентичными понятиями, соответственно, «размывается» предмет исследования;

б. с другой, из нормы следует, что у антимонопольного органа есть право установить доминирующее положение определенного субъекта на товарном рынке без проведения в обязательном порядке анализа и оценки состояния конкуренции на данном товарном рынке.

11) . Понятие товарный рынок не используется при ведении Реестра, что само по себе является примером ненадлежащего расширительного и не соответствующего Закону толкованию такого важного понятийного аппарата. Без исправления данной понятийной ошибки в отношении терминологии и порядка определения доминирующего положения хозяйствующих субъектов, полагаем, что адекватное и единообразное развитие законодательства и практики его применения невозможно.

12) . Своевременность инициативы по отказу от ведения реестра, которая должна быть рассмотрена новым антимонопольным органом Беларуси и для создания унифицированной практики с государствами ЕАЭС, и для устранения существующей много лет ошибки в определении доминирования субъекта не на товарном рынке, а применительно к определенной товарной позиции.

13) . Необходимость принятия правил определения товарных рынков их соответствующих границ, как минимум, на уровне методических рекомендаций антимонопольного органа.

14) . Республикой Беларусь исполнены базовые обязательства по закреплению в национальном законодательстве в качестве норм общих принципов конкуренции по

ст. 75 Договора о ЕАЭС. Вместе с тем наблюдается недостаточная реализация антимонопольным органом обязательства Республики Беларусь по ч. 7 ст. 75 Договора о ЕАЭС в части информационной открытости в деятельности антимонопольного органа.

15) . В ходе исследования было выявлено фактическое несоблюдение Республикой Беларусь гарантии о неприменении субсидирования услуг местной и междугородней электросвязи за счет завершения международного вызова на своей территории, несмотря на ее закрепление в наднациональном законодательстве.

16) . В выявлении отраслевых барьеров важным представляется тесное взаимодействие антимонопольного органа с отраслевыми регуляторами, бизнес сообществом и отраслевыми бизнес союзами. При этом подотчетные организации должны быть постепенно выведены из структуры подчинения госорганов.

17) . Касательно перспектив наступления негативных последствий для Республики Беларусь несоблюдения международных обязательств ЕАЭС следует отметить, что рассмотрение заявлений государств-членов «о соблюдении другим государством-членом (другими государствами-членами) Договора» отнесено к компетенции Суда ЕАЭС согласно статуту Суда, что, в ряде случаев может осложнить привлечение государства-члена к ответственности. Риск наступления судебного спора в связи с неисполнением Республикой Беларусь обязательств в рамках общих конкурентных норм оценивается как минимальный и незначительный. Сами вопросы ответственности за нарушение наднационального законодательства о конкуренции установлены в Протоколе об общих принципах и правилах конкуренции.

18) . В части совершенствования законодательства об административной ответственности особого внимания заслуживает обсуждение и выработка на законодательном уровне подходов к определению точного размера подлежащего применению в конкретной ситуации оборотного штрафа с учетом наличия отягчающих и смягчающих обстоятельств. По нашему мнению, наличие прозрачного механизма расчета штрафов упростит и упорядочит работу судов и положительно скажется на правоприменительной практике в указанной сфере.

19) . Заимствование положительного опыта зарубежных стран по вопросам привлечения к ответственности за нарушения антимонопольного законодательства. Так, в практике антимонопольных органов зарубежных стран активно применяется так называемая «leniency program» или программа смягчения, программа освобождения от ответственности, которая применяется к лицам, самостоятельно заявившим о наличии нарушения и предпринявшим действия по его прекращению.

20) . Для устранения существующих барьеров свободной конкуренции необходимо:

а. придавать огласке случаи нарушения прав субъектов на товарных рынках, в особенности, когда речь идет о скрытых и негласных мерах по ограничению доступа товаров, работ и услуг;

б. совершенствовать отраслевое законодательство для устранения избыточного регулирования, которое препятствует доступу хозяйствующих субъектов на товарные рынки либо существенно осложняет порядок осуществления деятельности в рамках таких рынков.

21) . В отношении уточнения функций нового антимонопольного органа представляется разумным постепенная передача смежных, не являющихся функциями по развитию конкуренции функций и задач в структуру иных государственных органов либо их полное устранение.

Определение стоимости возможных нововведений

Расчет стоимости реформ является логическим завершением любой аналитической работы, готовящегося предложения о принятии нормативного правового акта, произведения структурных изменений государственного органа. Экономический эффект любых нововведений можно рассматривать через разную призму – через увеличение доходной части бюджета, сокращении расходов, получения дополнительной выгоды потребителями либо в целом государством. Так как фактически рассчитать стоимость не представляется возможным, ниже приведем несколько выявленных в процессе исследования возможных потерь бюджета и допустимые меры реагирования:

Предложение	Потери бюджета	Меры реагирования для компенсации негативных последствий / Источники экономии
Создание обучающих программ по антимонопольному регулированию и конкурентному праву	Оцениваются в сумме стоимости запуска специализированной дисциплины	Источники экономии – на данной стадии не требуется создания новых кафедр, специальностей, что повлечет дополнительные существенные
Расширение круга контактов с антимонопольными органами других стран, посещение мероприятий по обмену опытом	В пределах имеющихся бюджетов антимонопольного органа на командировки	
Сокращение поддержки неконкурентоспособных производителей		Чтобы снизить нагрузку на бюджет страны со стороны убыточных производителей необходимо проводить планомерную приватизацию госсобственности, отказываясь от убыточных предприятий

Перераспределение расходов в рамках МАРТ для обеспечения должного контроля и реагирования	Изменение структуры деятельности и увеличение связанных расходов	Увеличение государственной пошлины при рассмотрении соответствующих споров
---	--	--