



Об утверждении Концепции защиты и развития конкуренции в Республике Казахстан на 2022-2026 годы

Указ Президента Республики Казахстан от 22 июня 2022 года № 938.

ПОСТАНОВЛЯЮ:

1. Утвердить прилагаемую Концепцию защиты и развития конкуренции в Республике Казахстан на 2022-2026 годы (далее - Концепция).

2. Центральным и местным исполнительным органам, государственным органам, непосредственно подчиненным и подотчетным Президенту Республики Казахстан, ответственным за реализацию Концепции:

1) принять меры по реализации Концепции;

2) представлять информацию о ходе исполнения Концепции в порядке и сроки, установленные Системой государственного планирования.

3. Контроль за исполнением настоящего Указа возложить на Администрацию Президента Республики Казахстан.

4. Настоящий Указ вводится в действие со дня его подписания.

*Президент
Республики Казахстан*

К. Токаев

УТВЕРЖДЕНА
Указом Президента Республики
Казахстан от 22 июня 2022 года
№ 938

КОНЦЕПЦИЯ

защиты и развития конкуренции в Республике Казахстан на 2022-2026 годы

г. Нур-Султан, 2022 год

СОДЕРЖАНИЕ

Раздел 1. Паспорт

Раздел 2. Анализ текущей ситуации

Раздел 3. Обзор международного опыта

Раздел 4. Видение развития сферы защиты и развития конкуренции

Раздел 5. Основные принципы и подходы развития сферы защиты и развития конкуренции

Раздел 6. Целевые индикаторы и ожидаемые результаты

Приложение: План действий по реализации Концепции защиты и развития конкуренции в Республике Казахстан на 2022-2026 годы

Раздел 1. Паспорт

Наименование	Концепция защиты и развития конкуренции в Республике Казахстан на 2022-2026 годы
Основание для разработки	Задачи 1, 4 Общенационального приоритета 8 Национального плана развития Республики Казахстан до 2025 года, утвержденного Указом Президента Республики Казахстан от 15 февраля 2018 года № 636 Поручение Президента Республики Казахстан от 2 ноября 2021 года № 21-4788
Государственный орган разработчик	Агентство по защите и развитию конкуренции Республики Казахстан
Государственные органы, ответственные за реализацию	Центральные государственные органы и местные исполнительные органы
Сроки реализации	2022-2026 годы

Раздел 2. Анализ текущей ситуации

2.1. Оценка текущего состояния конкурентной среды и принимаемых мер по развитию конкуренции и ограничению монополистической деятельности

Результаты проведенных антимонопольным органом в период с 2018 по 2021 годы анализов состояния конкуренции на отдельных товарных рынках показывают, что в базовых отраслях экономики страны присутствует высокий уровень концентрации рыночной власти (низкий уровень конкуренции).

В среднем уровень концентрации (определяется как процентное отношение объема реализации (поставки) товара определенным числом крупнейших поставщиков к общему объему реализации (поставки) товара на данном товарном рынке всеми поставщиками) трех крупнейших поставщиков товара (под товаром понимаются товар, работа, услуга, являющиеся объектом гражданского оборота) на протяжении последних трех и более лет варьируется в диапазоне от 60 до 100%.

В итоге сформировавшаяся структура рынков создает предпосылки для различного рода злоупотреблений "монопольной рентой". В этой связи усилия антимонопольного органа долгое время были направлены на выявление и пресечение нарушений законодательства Республики Казахстан в области защиты конкуренции.

Высококонцентрированными характеризуются рынки электрической энергии. Оптовый рынок электроэнергии олигополизирован вертикально интегрированными энергетическими компаниями, совмещающими в себе энергоактивы по производству, транспортировке и розничной реализации электроэнергии (совокупная доля групп компаний "Самрук-Энерго", "Казахстанские коммунальные системы", "Центрально-Азиатская электроэнергетическая корпорация" превышает 50%, в

отдельных границах рынка практически монополизированы до 100%), и отдельными региональными электростанциями. Относительные доли данных групп за период с 2019 по 2021 годы остаются неизменными или подвержены малозначительным изменениям.

На розничном рынке не удалось в достаточной степени организовать оптимальную структуру товарного рынка для развития конкуренции между энергоснабжающими организациями: фактически доли энергоснабжающих организаций, вертикально интегрированных с электросетевыми и (или) энергопроизводящими организациями, варьируются в диапазоне от 55-70% (в городе Нур-Султане, Туркестанской, Костанайской, Восточно-Казахстанской областях) до 90-100% (в остальных регионах).

Наибольший уровень доминирования олигополистических групп в сфере топливно-энергетического комплекса наблюдается также на рынках нефтепродуктов, где доля трех крупнейших поставщиков по итогам 2021 года достигла 80% (в 2019 году - 86%, в 2020 году - 77%), сжиженного нефтяного газа (доля трех основных поставщиков: "CNPC", "Petrosun", "KMG" более 70%, при этом отдельные локальные производители поставляют газ преимущественно в соответствующий географическому расположению регион).

Анализ рынка коммунально-бытового угля показывает, что рыночная доля 2 крупнейших поставщиков составляет более 70% (в 2019 году - 76%, в 2020 году - 74%), при этом доли АО "Шубарколь Комир" и АО "Каражыра" превышают 30% у каждого. На товарном рынке поставок угля для нужд энергопроизводящих организаций доминирующее положение стабильно занимает ТОО "Богатырь Комир".

Аналогичным образом остается высоким уровень концентрации на товарных рынках в области транспорта и связи. Результаты анализа рынка железнодорожных грузовых перевозок показали, что данный рынок является высококонцентрированным с неразвитой конкуренцией. Доля трех крупных поставщиков на данном товарном рынке в 2021 году составила более 93% (в 2019 году - 100%, в 2020 году - более 98%). Основной рыночной долей обладает АО "КТЖ - Грузовые перевозки" (дочерняя организация АО "НК КТЖ"), являющееся национальным перевозчиком грузов, выполняющее также специальные и воинские перевозки и обеспечивающее реализацию плана формирования поездов на всей магистральной железнодорожной сети.

По результатам анализа рынка услуг пассажирских железнодорожных перевозок установлено, что наибольшую долю по пассажирообороту занимает группа лиц АО "Пассажирские перевозки" и АО "Пригородные перевозки", доля которых составила 63,5% (в 2018 году - более 76%, в 2019 году - более 75%). АО "Пассажирские перевозки" является национальным перевозчиком по перевозке пассажиров, багажа, грузобагажа и почтовых отправлений.

В общем объеме пассажиропотока на воздушном транспорте, в том числе на отдельных внутренних пассажирских перевозках доминирующее положение занимают

АО "Эйр Астана", АО "Авиакомпания "SCAT". Ранее была приостановлена деятельность авиакомпании АО "Бек Air" по перевозке пассажиров, что впоследствии усилило доминирующие позиции наиболее крупнейших игроков рынка, совокупная доля которых в 2021 году составила более 93% (в 2019 году - более 86%, в 2020 году - более 89%).

Рынок услуг сотовой связи является дуополистическим с высоким уровнем концентрации (доля основных поставщиков за период с 2019 по 2021 годы составляет 100%). На рынке представлены два субъекта рынка (ранее до 2016 года действовали четыре субъекта рынка: "Алтел", "Мобайл Телеком-Сервис", "Кселл" и "Кар-Тел") - группа лиц "Казахтелеком" и "Кар-Тел". На долю национальной компании с государственным участием — АО "Казахтелеком" приходится более 60% рынка мобильной связи.

Предоставление услуг в сфере жилищно-коммунального хозяйства характеризуется наличием большого числа участников рынка, при этом несмотря на это присутствует высокий уровень концентрации, к примеру, на рынках услуг по вывозу твердо-бытовых отходов доля трех крупнейших поставщиков услуг за период с 2019 по 2021 годы превышала 90% (в 2019 году-91,45%, в 2020 году-91,35%, в 2021 году-91,25%), на рынке услуг лифтового обслуживания в 2021 году превысила 89,7% (в 2019 году - 89,5%, в 2020 году - 87,2%), на рынке домофонных услуг в 2021 году превысила 85% (в 2019 году - 85,9%, в 2020 году - 86,5%).

Рынок дорожного битума также показал наличие доминирующих субъектов рынка (АО "Каражанбасмунай", ТОО "PETROSUN", ТОО "Газпромнефть-Битум Казахстан"), доля которых в 2021 году превысила 80% (в 2019 году - 82,6%, в 2020 году - 77,74%).

Ограниченное количество компаний также осуществляют свою деятельность на рынках цветных металлов (ТОО "Корпорация Казахмыс", ТОО "Казцинк", группа компаний KAZ Minerals).

Одним из ключевых принципов взаимодействия государства и субъектов предпринимательства является ограниченное участие государства в предпринимательской деятельности.

В соответствии с Предпринимательским кодексом Республики Казахстан (далее - Кодекс) создание государственных предприятий, юридических лиц, более пятидесяти процентов акций (долей участия в уставном капитале) которых принадлежат государству, и аффилированных с ними лиц и расширение и (или) изменение осуществляемых видов деятельности государственными предприятиями, юридическими лицами, более пятидесяти процентов акций (долей участия в уставном капитале) которых принадлежат государству, и аффилированными с ними лицами, которые будут осуществлять свою деятельность на территории Республики Казахстан, требует согласия антимонопольного органа.

В 2021 году отказано в создании 5 компаний квазигосударственного сектора (в 2020 году - 15, в 2019 году - 7). При этом более 80% субъектов квазигосударственного сектора, чье создание было согласовано (в 2021 году - 61, в 2020 году - 44, в 2019 году - 50), относятся к различного рода социальным объектам и объектам жизнеобеспечения.

Меры по сокращению доли участия государства в предпринимательской деятельности осуществляются также посредством сокращения перечня видов деятельности, осуществляемых государственными предприятиями, юридическими лицами, более пятидесяти процентов акций (долей участия в уставном капитале) которых принадлежат государству, и аффилированными с ними лицами, утвержденного постановлением Правительства Республики Казахстан от 28 декабря 2015 года № 1095 (далее - перечень).

До утверждения перечня субъектам квазигосударственного сектора в форме АО, ТОО разрешалось 652 вида деятельности, после утверждения их количество сократилось до 346.

С момента утверждения перечня в 2015 году он не сокращался, напротив в рамках реализации нового законодательства количество разрешенных видов деятельности возросло до 348.

В 2019 году в соответствии с поручением Главы государства проведена масштабная ревизия перечня, по итогам которой антимонопольным органом предложено исключить 119 видов деятельности, преимущественно относящихся к сервисным услугам (ремонт, обслуживание). Постановлением Правительства Республики Казахстан от 19 декабря 2019 года № 944 перечень сокращен на 31 % или на 107 видов деятельности (с 348 до 241).

В соответствии с Кодексом в целях предотвращения возникновения монопольного положения и (или) ограничения конкуренции, антимонопольный орган осуществляет регулирование экономической концентрации.

В целом в 2021 году выдано согласие по 48 сделкам (в 2020 году - 53, в 2019 году - 80).

Другим важным элементом является выявление и пресечение нарушений законодательства Республики Казахстан в области защиты конкуренции, которое осуществляется в рамках процедуры расследования.

Всего за 2021 год завершено 121 расследование (в 2020 году - 109 расследований, в 2019 году - 87 расследований).

Как показывает статистика, увеличивается число фактов применения инструментов "мягкого права": предостережение, уведомление, антимонопольный комплаенс.

К примеру, количество уведомлений достигло самого высокого результата в 2020 году - 874 уведомления (в 2019 году - 558 уведомлений, в 2021 году - 472 уведомления). Исполнение уведомлений превышает 80%.

Экспоненциальный рост отмечается по числу согласованных проектов внешнего акта антимонопольного комплаенса: в 2021 году согласовано 236 проектов внешнего акта антимонопольного комплаенса, в 2020 году согласовано 82 проекта, в 2019 году согласован 1 проект.

Антимонопольным органом ведется последовательная работа по устранению барьеров для развития конкуренции.

В 2017 году проведена ревизия законодательства (мониторинг 108 законов и 972 подзаконных актов) на предмет выявления норм, препятствующих развитию конкуренции.

В 2018 году Законом Республики Казахстан "О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам совершенствования регулирования предпринимательской деятельности" исключены барьеры, препятствующие конкуренции.

В 2020 году завершён 2-ой этап ревизии нормативных барьеров, препятствующих конкуренции, в более 50 законодательных актах и соответствующие предложения по решению выявленных проблем включены в Закон "О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам улучшения бизнес-климата".

При Агентстве по защите и развитию конкуренции Республики Казахстан в 2020 году на принципах краудсорсинга созданы советы по выявлению и устранению барьеров входа на товарные рынки (далее - советы по барьерам). За время работы советов по барьерам выявлено 58 системных барьеров на пути развития конкуренции. Для их решения создаются методологические советы. В 2021 году устранены 10 системных барьеров для развития конкуренции.

2.2. Основные проблемы, требующие решения в среднесрочной перспективе

Несмотря на проводимые реформы, сохраняются системные проблемы, способствующие искажению конкурентной среды на товарных рынках Республики Казахстан и требующие решения:

- 1) ограниченный доступ к "ключевой мощности";
- 2) искажение ценообразования;
- 3) избирательное покровительство или фаворитизм;
- 4) вопросы взаимодействия конкурентной и отраслевых политик;
- 5) несовершенство существующих механизмов защиты и развития конкуренции;
- 6) асимметричность информации.

Ограниченный доступ к "ключевой мощности"

На сегодняшний день условия доступа к "ключевой мощности" (далее - КМ) регулируются нормами отраслевого законодательства в рамках правил оказания регулируемых услуг, законодательства о естественных монополиях, определяющего условия предоставления услуг естественных монополий, и антимонопольного

законодательства, запрещающего злоупотребление доминирующим, монопольным положением на товарных рынках.

Вместе с тем применяемое сегодня законодательство не содержит четких правил входа на соответствующий товарный рынок, что используется монополистами и доминантами при отказах в реализации товара, в том числе ссылаясь на заключенные долгосрочные контракты с постоянным кругом лиц.

Искажение ценообразования

Цены и тарифы на товары определяются субъектами предпринимательства самостоятельно, за исключением случаев, предусмотренных Кодексом.

В частности, Кодексом определены 15 случаев, при которых устанавливается государственное регулирование цен и тарифов субъектов предпринимательства. Государственное ценообразование во многом объективно обосновано, но в отдельных случаях сдерживает развитие инноваций, конкуренции.

Так, ценовое регулирование, являясь вмешательством в процесс рыночного ценообразования, подает неверные инвестиционные сигналы для потенциальных конкурентов в отношении доходности соответствующего товарного рынка.

Также попытки регулировать цены на отдельные товары посредством установления предельного уровня цен показали появление так называемого эффекта "подтягивания", когда цены начинают подтягиваться к предельному порогу, назначенному государством. Примером может выступать введение в 2020 году предельной цены на медицинские маски. Изучение ценообразования на медицинские маски показало, что цены в реализационных сетях устанавливались на уровне предельного порога, тем самым исключая ценовую конкуренцию между реализаторами.

В свою очередь, затратный метод ценообразования снижает эффективность распределения ресурсов, подталкивая регулируемых субъектов рынка к увеличению своей расходной части (эффект Аверча-Джонсона), и рост которой впоследствии покрывается за счет прямого повышения отпускных цен.

Отдельного внимания заслуживает дифференциация цен, тарифов по группам потребителей. Например, дифференциация тарифов на услуги электроснабжения негативно влияет на ценовую конкуренцию на розничном рынке электроэнергии. Так, в настоящее время отмечается тенденция ухода крупных потребителей (юридических лиц и бюджетных организаций) к альтернативным энергоснабжающим организациям, что негативно сказывается на конкуренции энергоснабжающих организаций за бытового потребителя, а также на населении, так как уменьшение объемов гарантирующих поставщиков приводит к ежегодному росту среднеотпускного тарифа (при уменьшении объемов затраты и убытки ложатся на оставшихся потребителей).

Избирательное покровительство или фаворитизм

В результате проявлений избирательного покровительства или фаворитизма нарушается принцип "полезного действия" ("effet utile") конкуренции. Данный принцип

ограничивает принятие государственными органами решений, необоснованно наделяющих участников рынка рыночной властью, предоставление мер поддержки, искажающих аллокативную эффективность конкуренции, а также наделение субъектов рынка специальными правами.

На практике различные нормативные правовые акты искажают конкуренцию на рынке. К примеру, в рамках проведенного в 2021 году антимонопольным органом анализа выявлено более 50 субъектов рынка, наделенных специальными правами, из них 4 субъекта частного предпринимательства, уполномоченных на реализацию отдельных экономических функций и монопольное оказание услуг.

Практика фаворитизма или избирательной поддержки также проявляется в предоставлении мер государственной поддержки отдельным компаниям, что является фактором, сдерживающим развитие конкуренции в различных секторах экономики.

Ряд государственных программ поддержки бизнеса предусматривает исключительные условия для обновления основных средств крупным компаниям квазигосударственного сектора, тем самым созданы дискриминационные условия, способствующие усилению монополизации рынка и неконкурентному положению остальных участников рынка.

Наличие вопросов по доступности мер государственной поддержки и по прозрачности процедур ее предоставления в своем выступлении на заседании Мажилиса Парламента Республики Казахстан 11 января 2022 года отметил также Глава государства К.К. Токаев. В частности, отмечено, что "Сложившаяся система ориентирована главным образом на обслуживание крупных структур по принципу: "друзьям все, остальным - по закону". По сути, данная система еще более усиливает олигополию в экономике. Большие предприятия пользуются особыми привилегиями, подавляя конкуренцию и препятствуя проведению реформ".

Одним из проявлений избирательного покровительства или фаворитизма также является неконкурентное распределение ограниченных ресурсов. На отдельных товарных рынках все еще сохраняется распределительная система в виде различного рода планов, графиков поставок. Несмотря на возможность прогнозирования системы перетоков в экономике, такая система ввиду отсутствия четких критериев распределения создает предпосылки для ограничения конкуренции. Кроме того, административное распределение ресурсов само по себе не стимулирует участников рынков к состязательности между собой. Как известно, именно конкуренция способствует эффективному перераспределению ограниченных ресурсов.

К примеру, о проблеме непрозрачности системы производства и распределения горюче-смазочных материалов также отметил Глава государства на заседании Мажилиса Парламента Республики Казахстан 11 января 2022 года.

Взаимодействие конкурентной и отраслевых политик

На сегодняшний день наблюдается слабая вовлеченность отраслевых государственных органов в принятие мер по развитию конкуренции при реализации государственной политики в соответствующих отраслях экономики, тем самым отсутствует баланс при взаимодействии конкурентной и отраслевых политик. В результате в экономике страны сохраняются административные барьеры для развития конкуренции.

Это связано с наличием ряда причин:

1) противоречивость и объективные сложности, связанные с достижением оптимального баланса интересов между видами государственного воздействия на рынок. Вмешательство государства в свободную рыночную экономику обусловлено "провалами" рынка. Государство проводит стабилизационную политику, выравнивая показатели платежного баланса, добиваясь бюджетного равновесия, поддержания паритета валютных курсов на определенном уровне, снижения инфляции. Регулирование конкуренции является одним из таких вмешательств.

Целью антимонопольной политики является обеспечение создания необходимых рамок, условий конкуренции, позволяющих получить положительный эффект для общества без непосредственного вмешательства в функционирование экономики.

В этой связи отдельные направления государственной политики могут входить в противоречие с антимонопольным регулированием, при этом другие направления будут способствовать формированию благоприятного для развития конкуренции бизнес-климата. К примеру, внешнеторговая политика, содействуя развитию свободной международной торговли, наравне с инвестиционной политикой способствуют развитию рыночного окружения и соответственно конкуренции. С другой стороны, антидемпинговая политика с точки зрения антимонопольной политики может считаться необоснованным вмешательством государства в рыночные процессы, так как антидемпинговой пошлиной могут облагаться и субъекты рынка, занимающие незначительную с точки зрения антимонопольного законодательства рыночную долю.

В рамках предоставления точечных льгот и преференций промышленная, сельскохозяйственная, транспортная и другие виды государственных политик зачастую нацелены на предоставление точечных льгот и преференций отдельным хозяйствующим субъектам, лишая тем самым рынок стимулов к увеличению эффективности производства, но предоставляя особые преимущества некоторым участникам рынка, что ведет к получению экономическими агентами дополнительных ресурсов и соответственно повышению эффективности производства за счет эффекта масштаба путем создания "чемпионов". С другой стороны, антимонопольная политика ведет к выравниванию условий для конкуренции и созданию стимулов для инвестирования, что благоприятствует экономическому росту. Но наряду с этим создает препятствия укрупнению капитала, концентрации в отраслях;

2) разрозненность целей конкурентной и отраслевых политик. Так, если целью конкурентной политики является конкуренция, которая предусматривает наличие состязательности между субъектами рынка, то целью отраслевой политики является конкурентоспособность товара, которая подразумевает наличие превосходства товара с точки зрения потребителей над другими товарами аналогичного назначения;

3) роль конкуренции в экономическом росте. Помимо стимулирующей роли (сокращение издержек производства и распределения товаров, повышение качества продукции, увеличение товарных марок, наименований товаров и внедрение новой продукции, увеличение части прибыли, идущей в производство) конкуренция снижает стимулы и возможности фирм к инвестиционной деятельности. Например, снижение цен (или их более медленный рост) в результате конкурентной борьбы лишает субъектов рынка ресурсов, необходимых для инвестирования и расширения производства.

Высокий уровень участия государства в экономике

Несмотря на принимаемые меры по сокращению, уровень государственного участия в экономике Казахстана остается высоким (доля участия государства в экономике в 2021 году составила 14,6 %), компании с государственным участием по-прежнему доминируют в важнейших секторах экономики: в сфере топливно-энергетического комплекса (добыча и переработка нефти, добыча и реализация природного газа, электроэнергетика), транспорта (грузовые и пассажирские железнодорожные перевозки, пассажирские авиаперевозки), связи, коммунальных услуг, финансирования малых и средних предприятий, финансирования сельского хозяйства.

Это обусловлено наличием ряда вопросов:

1) целесообразность присутствия государства на товарных рынках в настоящее время антимонопольным органом определяется в рамках анализа состояния конкуренции.

Проведение анализа состояния конкуренции на товарном рынке включает семь этапов (определение товара, границ, временной интервал, субъектный состав, объем рынка, барьеры, состояние конкурентной среды). Наряду с этим для установления целесообразности присутствия государства реализуются дополнительно три этапа (анализ учредительных документов субъектов квазигосударственного сектора, анализ и оценка финансово-хозяйственной деятельности, обследование товарного рынка на соответствие принципу субсидиарности (вспомогательной роли государства).

Проведение всех вышеуказанных этапов является длительной процедурой и может достигать 12 месяцев, что негативно влияет на актуальность выводов по передаче в конкурентную среду государственных предприятий и субъектов квазигосударственного сектора;

2) действующий перечень видов деятельности, разрешенных для субъектов квазигосударственного сектора, принят в 2015 году и представляет собой обезличенный список с указанием пятизначных кодов ОКЭД (общий классификатор видов экономической деятельности).

Практика показывает, что такой обезличенный список позволяет создавать под разрешенные виды деятельности новые предприятия с государственным участием, тем самым расширяя участие государства в предпринимательстве;

3) на сегодня отбор поставщиков при осуществлении государственных закупок осуществляется по принципу самой низкой цены.

Вследствие наличия недобросовестных поставщиков, ограниченных сроков и излишней бюрократизации процесса, государственные органы не желают приобретать товары (работы, услуги) (далее - ТРУ) на конкурентной основе. Для реализации поставленных задач государственным органам проще создать специализированную подведомственную организацию, которая будет заниматься представлением необходимых ТРУ. При этом для обеспечения внеконкурсного отбора на уровне законодательства создаются различные основания для приобретения товаров из одного источника, в том числе "единые операторы" и государственные задания.

Изначально институт государственного задания создан для решения особо важных задач, требующих оперативного решения. Вместе с тем в отдельных случаях данный инструмент используется государственными органами для содержания неконкурентоспособных подведомственных организаций. То же самое можно сказать и про иные основания приобретения ТРУ из одного источника.

В 2021 году в перечень включено 130 государственных заданий (в 2020 году - 158, в 2019 году - 182). Получателями заданий могут быть только субъекты квазигосударственного сектора, выбор частных соисполнителей происходит без конкурса. Также отсутствуют критерии для включения в перечень государственных заданий, это позволяет применять такие задания на любом товарном рынке;

4) отдельного внимания заслуживают деятельность социально-предпринимательских корпораций (далее — СПК), которые Законом "О государственном имуществе" отнесены к региональным институтам развития.

Анализ деятельности СПК выявил наличие ряда проблем.

Отсутствие в рамках действующего законодательства конкретных целей и задач перед СПК. На сегодня документом, определяющим видение деятельности СПК, является Концепция развития социально-предпринимательских корпораций, утвержденная постановлением Правительства от 31 октября 2012 года № 1382 (далее - Концепция СПК). Иные нормативные правовые акты, регулирующие цели и задачи СПК, в законодательстве отсутствуют. При этом Концепция СПК определяет видение деятельности СПК только до 2020 года.

Дублирование функций. В соответствии с Концепцией СПК в качестве отдельного направления деятельности СПК были выделены функции по привлечению в регионы отечественных и зарубежных инвесторов для реализации перспективных проектов. С момента создания СПК во всех регионах республики с участием отечественных и зарубежных инвесторов СПК реализовано 667 проектов.

Вместе с тем в 2017 году создана специализированная национальная компания в области привлечения инвестиций - АО "KAZAKH INVEST". Кодексом определен функционал национальной компании в области привлечения инвестиций и ее региональных представительств, а также определен функционал региональных организаций в области привлечения инвестиций (СПК), который полностью дублирует функции АО "KAZAKH INVEST". Исключением является подпункт 7) пункта 9 статьи 246 Кодекса, согласно которому СПК представляют информацию об инвестиционной деятельности в регионе в адрес национальной компании.

Согласно постановлению Правительства от 13 августа 2019 года № 585 сопровождение инвесторов по принципу "единого окна" осуществляется:

АО "KAZAKH INVEST" и ее региональными представительствами в отношении инвесторов, реализующих проекты с объемом инвестиций от 150 тыс. МРП во всех отраслях экономики;

СПК в отношении остальных инвесторов, реализующих проекты во всех отраслях экономики с объемом инвестиций менее 150 тыс. МРП.

Таким образом, действующий порядок взаимодействия не разграничивает полномочия между АО "KAZAKH INVEST" и СПК, а субъекты выполняют одну и ту же работу в зависимости от объема инвестиций.

Приобретение прав на земельные участки на внеконкурсной основе. В соответствии со статьей 48 Земельного кодекса предоставление земельных участков или права аренды земельных участков, находящихся в государственной собственности, осуществляется на конкурсной основе.

При этом проведение конкурсов не требуется в случаях, когда земельный участок или право аренды земельного участка предоставляется СПК для реализации инвестиционных и инновационных проектов.

Земельный участок предоставляется в оплату уставного капитала (собственность) СПК по цене, исчисляемой по кадастровой (оценочной) стоимости земельного участка. Оформление участка в собственность СПК осуществляется после государственной регистрации выпуска объявленных акций.

Согласно Кодексу инвестиционный проект представляет собой комплекс мероприятий, предусматривающих инвестиции в создание новых, расширение и (или) обновление действующих производств, включая производства, созданные, расширенные и (или) обновленные в ходе реализации проекта государственно-частного партнерства, в том числе концессионного проекта. Таким образом, в рамках

действующего законодательства инвестиционными проектами могут быть признаны исключительно производственные объекты.

При этом в ряде совместных проектов (15%) местные исполнительные органы выделяют земельные участки СПК без проведения конкурсных процедур под проекты жилищного строительства, торгово-развлекательных объектов (банных комплексов, ресторанов, гостиниц);

5) на законодательном уровне созданы условия для создания различного рода единых операторов, наделенных специальными правами и уполномоченных на реализацию отдельных экономических функций и монопольное оказание услуг. Данные операторы осуществляют деятельность в сферах IT, транспорта, связи и финансов.

При этом операторским статусом наделены субъекты квазигосударственного сектора и государственные предприятия, что значительно увеличивает присутствие государства в экономике.

Несовершенство существующих механизмов защиты и развития конкуренции

Несмотря на последовательное развитие законодательства Республики Казахстан в области защиты конкуренции, положительно оцениваемое, в том числе экспертами ОЭСР и Всемирного Банка, новый этап развития конкурентной политики требует существенного повышения качества реализации мер по защите и развитию конкуренции.

Методология проведения анализа состояния конкуренции.

Анализ и оценка состояния конкурентной среды на товарных рынках на основе разработанной Методики используется, в том числе при проведении анализа товарных рынков с целью определения состояния конкуренции на данных товарных рынках, при государственном контроле за экономической концентрацией, при выявлении признаков антиконкурентных соглашений и согласованных действий, злоупотребления доминирующим или монопольным положением, при проведении анализа деятельности государственных предприятий и юридических лиц, более пятидесяти процентов акций (долей участия в уставном капитале) которых принадлежат государству, и аффилированных с ними лиц с целью установления целесообразности присутствия государства в предпринимательской среде.

Проведение анализа состояния конкуренции на товарном рынке включает восемь этапов.

При анализе состояния конкуренции на товарном рынке в качестве исходной информации используются различные источники, в том числе данные органов статистики, юстиции, государственных доходов, сведения отраслевых государственных органов, местных исполнительных и представительных органов, сведения отраслевых ассоциаций, средств массовой информации, данные исследований по анализируемым товарным рынкам.

Несмотря на действенность Методики анализа состояния конкуренции на товарном рынке, структуры рынка, имеющихся барьеров входа, влияния государственного участия на конкуренцию современные тенденции развития антимонопольного законодательства ставят во главу угла полноценный многофакторный экономический анализ рыночной ситуации.

К примеру, при анализе картельных соглашений акцент ставится на доказательстве существования соглашения о фиксировании цен, то есть правовой проблеме, а не доказательстве влияния поведения продавцов на цену и выпуск, то есть экономической проблеме.

В этой связи экономический анализ можно использовать для выявления признаков, указывающих на предрасположенность рынка к антиконкурентным соглашениям:

1) число продавцов. Чем меньше это число, тем меньше издержки координации их деятельности;

2) однородность продукта. Чем однороднее продукт, тем труднее обманывать путем изменения качества продукта, изменение сразу будет заметно;

3) эластичность спроса по цене. Чем меньше эластичность спроса, тем больше прибыль, порождаемая монопольной ценой, а значит и больше стимул к монополизации;

4) условия входа. Чем меньше барьеров входа и чем быстрее осуществим вход на рынок, тем меньше стимул к картелизации;

5) относительное значение ценовой и неценовой конкуренции. Зачастую фиксирование цены приводит к замещению ценовой конкуренции неценовой (качество, сервис, услуги, опции). В конечном итоге это приводит к усилению конкуренции между торговыми марками;

6) является ли рынок растущим, сокращающимся или стабильным во времени. Если рынок растет, то трудно уследить за исполнением участниками картеля своих обязательств. Продавец, теряющий долю рынка, может просто отставать от конкурентов в привлечении покупателей. Стабильный по времени рынок прозрачен и предрасполагает к картелизации. Наиболее благоприятным является сокращающийся рынок, так как постоянные издержки уже не могут быть сокращены за счет уменьшения выпуска. Ценовая конкуренция будет особенно деструктивной ввиду рисков банкротства компаний и необходимости поддержания высокой цены;

7) структура покупателей на рынке. Чем больше покупателей одинакового размера, тем больше вероятность раскрытия обмана одним из членов картеля за счет простого увеличения необходимых транзакций.

Экономический анализ может также выявить факты, указывающие на то, что рынок подвергся успешной картелизации.

1) ценовая дискриминация в масштабах всего рынка, как метод эксплуатации монопольной власти;

2) пример, хорошо иллюстрируемый картелем ОПЕК: сокращение с течением времени доли рынка наиболее крупных фирм, которое может говорить о том, что они назначали монопольную цену, привлекающую на рынок новых участников, которые отняли часть рынка, назначая более низкие цены;

3) высокая стабильность рыночных долей;

4) региональные различия в цене, которые не могут быть просто объяснены региональными различиями в издержках или спросе;

5) рост цены в сочетании с сокращением объема выпуска;

6) высокая эластичность спроса при текущей рыночной цене, сочетающаяся с отсутствием хороших заменителей продукта может быть результатом монополистического ценообразования.

Отдельным вопросом является применение действующей методологии анализа состояния конкуренции применительно к цифровой экономике.

Появление новых цифровых продуктов, предлагаемых по новым моделям монетизации, механизмам взаимодействия поставщиков и покупателей, приводит к изменению структур рынков, и для конкурентных ведомств многих стран возникла необходимость в изменении традиционных наборов инструментов, которыми пользовались контрольно-надзорные органы для выполнения своих функций.

Регулирование экономической концентрации.

В целом экспертным сообществом отмечается положительная динамика изменений законодательства Казахстана в части либерализации регулирования экономической концентрации, но ее характер является несистемным и некомплексным. Изменения носили больше эпизодический характер.

Соотношение согласованных (98%) и запрещенных сделок (2%) может свидетельствовать о том, что механизм рассмотрения антимонопольным органом сделок по экономической концентрации является малоэффективным, причиной для чего может выступать все еще широкий охват регулируемой сферы. Распределение сферы контроля за экономической концентрацией в настоящее время обусловлено закрепленными в законодательстве критериями признания сделок экономической концентрацией, а также пороговыми значениями по стоимости активов и оборотов субъектов рынка, участвующих в сделке.

Объективность распределения сферы регулирования экономической концентрации прямым образом транслирует рациональность нагрузки на персонал антимонопольного органа и бизнес-среду. Таким образом, опасность нерационального распределения сферы регулирования экономической концентрации заключается в том, что она может способствовать тому, что базовая цель по выявлению ограничивающих конкуренцию сделок будет подменена формальным исполнением антимонопольным органом бюрократических процедур по рассмотрению ходатайств на экономическую концентрацию.

В таких условиях существующая административная процедура по согласованию сделок экономической концентрации приводит к снижению инвестиционной привлекательности. Причинами избыточной нагруженности действующей процедуры определены непомерно большой объем информации, требуемый для предоставления в антимонопольный орган, длительные сроки рассмотрения ходатайств.

Асимметричность информации

Асимметричная информация характерна для многих ситуаций в предпринимательстве. Как правило, поставщик товара знает о его характеристиках, а также об имеющихся предложениях на рынке больше, чем покупатель. В данном случае формируются предпосылки для "провала", так как асимметричная информация создает барьеры для переориентации спроса: ограничивает условия вступления на соответствующий товарный рынок для новых участников, а также возможности потребителей по поиску более выгодных предложений, тем самым дестимулирует конкуренцию продавцов за потребителя.

Примером могут служить рынки услуг жилищно-коммунального хозяйства. Так, в настоящее время действующий порядок смены энергоснабжающей организации и слабая осведомленность самих потребителей о возможности смены поставщика услуг по электроснабжению снижают стимулы для потребителей по переключению на альтернативных поставщиков электрической энергии.

Более того, асимметричность информации создает предпосылки для проявления недобросовестных торговых практик основанных на идентифицировании и эксплуатировании поведенческих слабостей потребителей и принуждении их к иррациональному выбору.

Раздел 3. Обзор международного опыта

Для целей формирования эффективной системы по защите и развитию конкуренции с учетом современных реалий изучен международный опыт и лучшие мировые практики ОЭСР, Европейского Союза (далее - ЕС), Австрии, Великобритании, Германии, Италии, Канады, Китая, Российской Федерации (далее - РФ), США и других стран.

Развитие доктрины "ключевой мощности"

Развитие доктрины "ключевой мощности" связано с антитрестовским законодательством США, в дальнейшем постепенное сближение привело к появлению подобной практики в ЕС. К злоупотреблениям, связанным с КМ, близко находятся виды злоупотреблений, связанные с отказом от заключения договора, дискриминация по видам потребителей, навязывание условий договора.

Генеральный директорат по конкуренции Европейской комиссии (далее - ЕК) сформулировал следующие 5 условий ограничения доступа к КМ:

1) практика должна классифицироваться как отказ от заключения договора (сюда относятся, например, тактика затягивания или согласия при условии установления чрезмерно высоких цен);

2) заявляющий об отказе субъект рынка должен занимать доминирующее положение;

3) инфраструктура или объект, или ресурсы производства являются незаменимыми;

4) отказ, по всей вероятности, будет сопровождаться отрицательными воздействиями для конкуренции;

5) отказ не имеет объективного объяснения.

Таким образом, занимающий доминирующее положение субъект рынка, владеющий КМ, с помощью которой он способен исключить конкуренцию как на основном, так и на сопряженном рынке и дублирование которой экономически нецелесообразно, который даже за справедливую плату не дает доступ к ней другому субъекту рынка, хотя предоставление доступа является выполнимым и не оказывает отрицательного влияния на экономическую деятельность владельца КМ, совершает нарушение антимонопольного законодательства.

Примером применения доступа к КМ в зарубежной антимонопольной практике являются антимонопольные дела в отношении Microsoft Corporation. В ЕС (середина 2000-х годов) обвинение заключалось в ограничении доступа на рынок независимых производителей серверного и мультимедийного программного обеспечения. Факт применения Microsoft Corporation антиконкурентных мер был доказан. В результате помимо предписаний антимонопольного органа о прекращении нарушений компании была предъявлена серия штрафов за недостаточно оперативное выполнение предъявленных ей требований.

Искажение ценообразования

Одной из основных проблем, связанных с искаженным ценообразованием, является проблема так называемого перекрестного субсидирования: один из видов ценовой дискриминации, при которой для одних покупателей (потребителей) устанавливается цена выше предельных издержек, а для других ниже, что позволяет в итоге формировать цены, равные средним издержкам. К примеру, в странах СНГ в период экономического спада, характеризующегося высоким уровнем инфляции (начало 1990-х гг.), были приняты меры социальной поддержки населения, в том числе путем применения льготных тарифов. Рост издержек предприятий отрасли компенсировался за счет роста цен на электроэнергию для иных потребителей.

За последние 10-15 лет страны ЕС поэтапно отказались от общих единых социальных тарифов. Они привели цены населения к ценам МСБ и перешли к механизмам адресных субсидий (например, механизм Winter Fuel Payment в Великобритании, по которому 11,8 млн пенсионеров получают 2,1 млрд фунтов стерлингов в год), а также программам "регуляторного энергосервиса" по повышению

энергоэффективности жилья. Например, EnergyCompany Obligation - обязательство сбытовых компаний в Великобритании по проведению энергоаудита и внедрению энергосберегающих мер для социально незащищенных слоев населения за счет надбавок энергорынка. В США еще одним методом поддержки населения являются lifeline rates ("соцнорма") - ступенчатый тариф с градацией, как правило, до и свыше 300-500 кВтч, обеспечивающий доступность энергоснабжения для домохозяйств с низким энергопотреблением.

В целом в передовых развитых странах придерживаются принципа невмешательства государства ("Laissez-Faire") в рыночные процессы во избежание проблем, связанных с искажением ценообразования. Такой подход обосновывается тем, что рынок на основе законов спроса и предложения самостоятельно устанавливает оптимальную рыночную цену на товары и услуги, приводит к установлению правильных ценовых сигналов на соответствующих товарных рынках и в экономике в целом.

Избирательное покровительство или фаворитизм

Международные эксперты Всемирного экономического форума отмечают, что потенциально новой проблемой, вызванной коронакризисом, является риск от применяемых в период пандемии мер поддержки, которые могут стать инструментом искажения рыночных условий.

В этой связи в целях ограничения принятия государственными органами решений, приводящих к искажению конкуренции, в международной практике применяются инструменты оценки воздействия на конкуренцию.

Руководства и рекомендации по проведению оценки воздействия на конкуренцию разработаны и разрабатываются, например, в странах ЕС, ОЭСР, среди которых особенно выделяются Великобритания, Австралия.

Положительное влияние оценки воздействия на конкуренцию практически во всех случаях очевидно, причем применение данного вида оценки позволяет достаточно быстро добиться существенного повышения состязательности на рынках и, следовательно, улучшения социально-экономических показателей. Особо ощутимый положительный результат оценка воздействия на конкуренцию дает тогда, когда все нормативные правовые акты (далее - НПА) подлежат оценке и рано или поздно проходят через процедуру оценки и пересмотра.

Лидером в вопросах проведения оценок воздействия на конкуренцию, бесспорно, является Великобритания. Нормативные акты оцениваются на всех уровнях власти, в том числе и на муниципальном уровне. Оценка воздействия на конкуренцию в соответствии с рекомендациями Управления по справедливой торговле Великобритании проводится в рамках оценки регуляторного воздействия (рассматривается три альтернативных варианта регулирования, в том числе вариант "статус-кво") и использует конкурентный фильтр.

Еще одним из примеров проведения "тотальной" оценки воздействия на конкуренцию всех НПА на всех уровнях власти и всех территориях являются мероприятия Национальной конкурентной политики Австралии.

В 1995 году доклад Хилмера основной задачей экономической реформы в Австралии поставил отмену законодательных норм, ограничивающих конкуренцию, за исключением тех, которые обеспечивают существенный положительный социальный эффект.

Пересмотр и ревизия законодательства, ограничивающего конкуренцию, осуществлялись с 1996 года. По условиям Национальной конкурентной политики законодательное регулирование, ограничивающее конкуренцию, может быть сохранено только в 2-х случаях: если выгоды для местного сообщества от ограничения конкуренции превышают потери и если цель законодательного регулирования может быть достигнута только в случае ограничения конкуренции.

Взаимодействие конкурентной и отраслевых политик

В РФ Федеральная антимонопольная служба совместно с отраслевыми ведомствами ежегодно разрабатывает план развития конкуренции на 5-7 товарных рынках. Реализация такого плана осуществляется посредством формирования и исполнения дорожных карт. Таким образом, в процесс по защите и развитию конкуренции вовлекаются все отраслевые ведомства, и их отраслевая политика в определенной мере синхронизируется с общей конкурентной политикой.

Высокий уровень участия государства в экономике

Законом США "О федеральной инвентаризации" предусмотрено, что все федеральные агентства ежегодно проводят функциональный анализ и предоставляют в министерство (департамент бюджета и менеджмента) список функций, подразделяя их на традиционные и коммерческие. Все коммерческие функции/услуги далее подлежат приватизации, в том числе посредством закрепленных указанным законом "правил желтых страниц" ("Yellow pages rules"), автором которых является Стефан Голдсмит, профессор Гарвардской школы им. Дж. Кеннеди. Впервые они были применены в США (Штат Индианаполис), в результате чего более 50 видов государственных услуг было передано в конкурентную среду, а расходы на оказание услуг были снижены на более чем 400 млн долл. США.

"Правила желтых страниц" были реализованы при приватизации полей для гольфа, парков отдыха и развлечений, музеев, зоопарков, что привело к предоставлению услуг лучшего качества по более низкой цене.

Несовершенство существующих механизмов борьбы с антиконкурентными проявлениями

Экономический анализ.

Влияние экономического анализа на принимаемые антимонопольными органами решения усиливается как в развитых, так и в развивающихся странах.

Ссылки на экономические исследования зачастую используются в решениях конкурентных ведомств и высших судебных органов в странах ОЭСР. К примеру, более 75% судебных решений в США (в период с 1997 по 2006 годы) в практических делах по конкуренции было основано на экономических исследованиях. Аналогичным образом обстоят дела по решениям, принятым по фактам антиконкурентного поведения ЕС и Судом ЕС.

Отношение судов к использованию экономического анализа, направленного на обеспечение правовой определенности, сыграло ключевую роль в распространении экономического анализа в вопросах конкуренции.

Учитывая, что вопросы антимонопольного правоприменения зачастую являются комплексными и сложными с экономической точки зрения, в международной практике конкурентные ведомства зачастую привлекают к соответствующей экономической экспертизе главных экономистов по конкуренции (Chief Competition Economist).

К примеру, в ЕС главный экономист входит в состав Генерального директората по конкуренции. В его команду входят также 28 экономистов. Он дает независимую экономическую оценку по вопросам применения правил конкуренции ЕС, участвует в рассмотрении отдельных дел по конкуренции (в частности, связанных со сложными экономическими вопросами и количественным анализом), а также оказывает помощь по судебным делам.

Анализ цифровых рынков. К 2020 году ряд стран ввели в свои антимонопольные законы изменения, связанные с особенностями функционирования цифровых рынков, например, Германия и Австрия. Другие страны учли специфику конкуренции в цифровую эпоху на уровне подзаконных актов и рекомендаций. К этим странам относятся, в частности, Южная Корея, Япония. Страны, которые еще не успели изменить свое антимонопольное законодательство, активно обсуждают необходимость совершенствования подходов, в частности, Китай, Великобритания, Италия, Россия, Индия, Южно-Африканская Республика, Бразилия.

Первой страной, которая ввела в антимонопольный закон поправки, учитывающие особенность цифровых рынков, стала Федеративная Республика Германия. Девятый антимонопольный пакет в июле 2017 года ввел в немецкий закон "О защите конкуренции" новеллы касательно определения товара как объекта исследования в цифровом пространстве, также предусмотрены критерии определения доминирующего положения цифровых платформ.

Особенностями внесенных изменений являются:

во-первых, уточнение, что безвозмездное предоставление товаров или услуг, то есть , предоставление товаров или услуг другой стороне (например, пользователям) без получения от нее платы или иного встречного предоставления не препятствует определению границ рынка, рынок может существовать и в том случае, если товар или услуга предоставлены покупателю безвозмездно. Данная поправка введена в закон для

того, чтобы не было сомнений в том, что антимонопольное ведомство может определить границы рынка даже тогда, когда товар или услуга (например, интернет-поиск, мессенджеры) предоставляется безвозмездно.

Данная поправка о безвозмездном предоставлении товаров и услуг созвучна правоприменительной практике немецкого законодателя и ЕК в рассмотренном деле против компании Google на рынке услуг общего поиска в интернете. В частности, ЕК отмечает, что безвозмездное предоставление цифровой платформой услуг пользователям не означает отсутствие рынка, так как экономическая деятельность ведется на другой стороне платформы. Соответственно, при анализе многосторонних цифровых рынков необходимо анализировать все стороны цифровой платформы;

во-вторых, введение новых факторов, которые необходимо учитывать при оценке доминирующего положения цифровых платформ. Так, применительно к многосторонним рынкам и сетевым платформам при оценке доминирующего положения хозяйствующего субъекта на рынке учитываются также:

- 1) прямые и косвенные сетевые эффекты;
- 2) параллельное использование нескольких цифровых платформ пользователями и издержки пользователя на переход на другую цифровую платформу;
- 3) экономия за счет масштаба производства во взаимосвязи с сетевыми эффектами;
- 4) доступ компании к релевантным для конкуренции данным;
- 5) влияние инноваций на конкуренцию.

Основное внимание сосредоточено на выявлении и пресечении следующих нарушений антимонопольного законодательства в цифровой сфере:

- 1) антиконкурентные соглашения, в том числе с использованием компьютерных алгоритмов. Это координация деятельности на основе Big Data.

"Большие данные" и "цифровые алгоритмы" могут влиять на два структурных фактора антиконкурентного сговора: на частоту взаимодействия его участников и прозрачность соответствующего рынка. "Цифровые алгоритмы" потенциально могут использоваться конкурентами для мониторинга цен друг друга и программирования немедленной реакции на любые изменения. Однако в большинстве случаев поведение, наблюдаемое на рынке, является результатом одновременного использования "алгоритмов" конкурентами, без какого-либо предварительного контакта между ними - а это не будет являться практикой, выходящей за рамки правовых положений, запрещающих соглашения между конкурентами.

Таким образом, "большие данные" и "цифровые алгоритмы" могут интерпретироваться в контексте антиконкурентного соглашения или антиконкурентной координации в тех случаях, когда они целенаправленно используются участниками рынка как инструмент реализации антиконкурентного соглашения или координации антиконкурентного поведения. При этом такой подход "мониторинга" рынка и корректировки цен может быть квалифицирован как "алгоритмический сговор", когда

могут быть доказаны существующие договоренности об одновременном использовании аналогичных компьютерных алгоритмов;

2) дискриминационные и недобросовестные практики, связанные с приоритизацией собственных товаров и сервисов. Это реализация собственных сервисов благодаря доступу к ключевой мощности.

В частности, ЕК отмечает, что с 2008 года компания Google начала реализовывать на европейских рынках фундаментальные изменения в стратегии, направленные на продвижение своего сервиса сравнения покупок, которая основывалась на доминировании Google на рынке общего поиска в сети Интернет, путем:

систематического предоставления приоритетного места своей собственной службе сравнения;

понижения рейтинга конкурирующих сервисов сравнения покупок в результатах поиска;

3) связывание цифровых товаров. Это продажа товара при условии, что покупатель покупает другой товар. Или наложение обязательств не покупать товар другого продавца.

ЕК в 2015 году возбудила дело в отношении действий компании Google по установлению для производителей устройств на базе ОС "Android" ряда ограничений.

По результатам проведенного расследования ЕК принято решение о признании действий компаний Google и Alphabet нарушением статьи 102 Договора о функционировании ЕС и о прекращении ими соответствующего нарушения.

Злоупотребление доминирующим положением компании Google выразилось:

1) в незаконном связывании Google Play Store с поиском компании Google и приложения браузера Google Chrome. Условия лицензионного соглашения компании Google не позволяют производителям предварительно устанавливать приложения, разработанные конкурентами Google;

2) в незаконных платежах со стороны компании Google в адрес некоторых крупных производителей устройств при условии предварительного установления Google Search;

3) в запрете производителям устройств использовать любую альтернативную версию Android, не одобренную Google ("вилки" Android);

4) геоблокинг. Это координированные разделы рынков по национальному признаку с помощью блокировки контента. Практика по применению техник геоблокинга как потенциального нарушения конкуренции в последнее время получила широкое распространение на цифровых рынках. Активно над правовой и экономической оценкой данной потенциально антиконкурентной практики работает ЕК, в опыте которой имеется уже несколько расследований и возбужденных дел против компаний, использовавших технологии геоблокинга для получения конкурентных преимуществ на различных цифровых рынках.

Обобщая практику ЕК по выявлению и анализу случаев ограничения трансграничной торговли на различных цифровых рынках посредством геоблокина, подходы ЕК в общем виде сводятся к следующему:

1) геоблокинг как нарушение правил конкуренции на общем рынке чаще всего проявляется на рынках, где возможна онлайн-продажа товаров или сервисов (видеоконтент, ПК-игры, онлайн-продажа лицензионных продуктов);

2) условия геоблокинга предусматриваются в лицензионных соглашениях, заключенных между правообладателями прав интеллектуальной собственности и лицензиатами;

3) при рассмотрении необходимо соотносить нормы конкурентного права и права интеллектуальной собственности.

Регулирование экономической концентрации.

В РФ в целях оптимизации и сокращения количества сделок, подлежащих согласованию антимонопольным органом, определяются исключения в отношении ряда объектов. Например, к зданиям и объектам, не имеющим промышленное назначение, относят, к примеру, бизнес-центры, торговоразвлекательные комплексы, объекты оптовой и розничной торговли и прочие непромышленные помещения. Рынки, на которых происходят сделки в отношении подобных объектов, как правило, не являются олигопольными. Решение одного субъекта на таких рынках, как правило, может не оказывать решающее влияние на других субъектов в силу их многочисленности.

Также в РФ применяется более высокое пороговое значение балансовой стоимости активов (20%), являющихся предметом сделки. Кроме того, в РФ также были предприняты действия по оптимизации положений касательно группы лиц, в связи с чем в ходатайстве на экономическую концентрацию описывается меньшее число субъектов, чем в Казахстане.

Асимметричность информации

Исключение барьеров переориентации спроса. Внимание потребителя является основным предметом конкурентного соперничества между поставщиками. В международной практике введен термин для такого потребителя - empowered consumer (дословно - "потребитель, наделенный властью").

Издержки смены поставщика услуг могут быть финансовыми (необходимость заплатить), транзакционными (необходимость потратить время и усилия на совершение действия, получение информации) и даже ментальными (например, естественная "якорность" сознания, снижающая стимулы человека к любым изменениям статуса-кво, или психологический дискомфорт от совершения определенных действий). Независимо от типа, такие барьеры ограничивают возможности потребителей уйти от

неэффективного поставщика и получить лучшее конкурентное предложение, а значит, сдерживают конкуренцию. Поэтому необходимо стремиться, чтобы издержки переключения для потребителей были минимальными.

Показательным в данном случае является опыт Германии: потребитель с помощью специального интернет-ресурса, обеспечивающего сравнение ценовых предложений поставщиков электричества и заключение с ними соглашений, может определить оптимальный для своих нужд тариф, затем посредством различных способов связи (телефон, интернет, офис) направляет заявку на заключение договора.

Получив заявку, новый поставщик уведомляет прежнюю ЭСО о расторжении договора и производит соответствующие процедуры по переходу потребителя на свое обслуживание. Данная процедура в среднем занимает около двух недель и позволяет потребителю получать скидки до 30%.

В Великобритании в рамках механизмов раскрытия недобросовестной конкуренции рассматривают недобросовестные практики ценообразования, основанные на идентифицировании и эксплуатировании субъектами рынка поведенческих слабостей потребителей и принуждения их к иррациональному выбору, основанному на асимметрии информации. В частности, к таким схемам ценообразования относят:

1) капельное ценообразование (drip pricing). Этот вид ценообразования довольно часто используется в индустрии гостеприимства, путешествий, при продаже товаров через интернет. Компании предлагают изначально низкую базовую цену, которая выступает "приманкой" для потребителя, но не включают дополнительные сборы, которые предъявляются "по факту", либо указываются на последующих страницах сайта мелким шрифтом. К примеру, к изначально низкой цене гостиничного номера добавляются наценки за местные налоги и курортные или туристические сборы, питание, использование дополнительных полотенец и халатов, телевизионных программ, бара, бассейна, тренажерного зала или спа. Авиакомпании могут не включать сборы за багаж, выбор места, налоги, питание. Как результат, конечная цена становится намного выше.

Изначально низкие цены не позволяют провести качественное сравнение вариантов и являются наказанием для добросовестных продавцов. Причиной является то, что потребитель, потративший определенное время на процесс покупки, к моменту получения полной информации уже принял решение о покупке в целях экономии своего времени.

Обычно применяется в отраслях с жесткой ценовой конкуренцией, где цена имеет определяющее значение. В Европейском Союзе, Австралии регулирующие органы установили запрет на взимание подобного рода дополнительных сборов и требуют их учета сразу в ценовом предложении;

2) распродажи (sales), где цена распродажи основана на завышенной обычной цене. Недобросовестные ритейлеры сначала завышают стоимость, а затем якобы делают

скидку. Такие искусственные завышения могут приводить к тому, что, покупая товар со скидкой 50%, покупатель в результате покупает его дороже, чем он стоил до распродажи, или с небольшой скидкой;

3) комплексное ценообразование (*complex pricing*), где цена за единицу требует некоторого расчета со стороны покупателя. К примеру, когда на один и то же товар в мультибрендовом магазине предоставлена единая скидка, а в фирменном магазине на него обозначены две скидки. Потребители зачастую не имеют возможности и способности быстро просчитать итоговую цену, поэтому выбирают большее количество;

4) приманивание (*baiting*), где продавцы продвигают специальные предложения с ограниченным количеством товаров, доступных по сниженной цене. Это ситуация, когда количество разрекламированного по сниженной цене товара искусственно ограничено, либо к моменту покупки товара не оказывается в продаже, а вместо него покупателю предлагается более дорогая версия. Создается искусственный дефицит и покупатель, уже заинтересованный в покупке, не может остановиться и переплачивает;

5) ограниченные по времени предложения (*time-limited offers*), где специальная цена доступна в течение короткого периода. Это предложения товаров, основанные на боязни потребителя упустить выгоду. В результате потребители действуют немедленно, хотя зачастую даже не планировали покупку. Подобные "флеш-распродажи" создают ажиотаж вокруг бренда и вызывают ощущение срочности. Основным принципом подобных распродаж: дефицит плюс таймер влекут приманивание покупателя.

Раздел 4. Видение развития сферы защиты и развития конкуренции

Республика Казахстан ориентирована на переход от карательной направленности государственной политики по защите и развитию конкуренции к формированию проконкурентной среды на товарных рынках.

Соответствующий вектор развития государственной политики в области конкуренции Республики Казахстан в настоящее время закреплён в основных документах Системы государственного планирования - Стратегии развития Казахстана до 2050 года (далее - Стратегия), Общенациональном приоритете 8 "Построение диверсифицированной и инновационной экономики" (далее - Общенациональный приоритет), Национальном плане развития Республики Казахстан до 2025 года (далее - Нацплан).

Одним из требований Стратегии является обеспечение правил честной конкуренции. В связи с чем честная конкуренция объявлена одним из основных принципов формирования новой модели развития страны, изложенной в Нацплане. Нацпланом в целом сформулированы подходы к реализации, в том числе Общенационального приоритета, направленного на стимулирование и развитие экономической активности предпринимателей, эффективную защиту частной собственности и конкуренции.

Общенациональным приоритетом определены принципиальные изменения для Казахстана, в том числе от:

регулирующего к мотивированию:

повышенного административного контроля к упрощению и легальному ведению предпринимательской деятельности;

активной роли государства как собственника и регулятора в отраслях к здоровой конкуренции между частными субъектами.

Также Общенациональным приоритетом определены необходимые для реализации принципиальных изменений основные задачи, в том числе по разгосударствлению в конкурентных отраслях, а также обеспечению здоровой конкурентной среды.

Основным стратегическим показателем является увеличение доли среднего предпринимательства в экономике Казахстана по итогам 2026 года до 16%. Данный показатель будет достигнут посредством обеспечения недискриминационного доступа субъектов предпринимательства к ключевым факторам производства, мерам государственной поддержки, сокращения регуляторных барьеров для развития конкуренции.

Выработанные меры по совершенствованию механизмов защиты и развития конкуренции будут направлены на снижение количества нарушений законодательства в области защиты конкуренции за счет повышения результативности профилактических мер антимонопольного регулирования, а также на повышение качества принимаемых антимонопольным органом решений, основанных на применении экономического анализа.

Будет продолжена работа по ограничению участия государства в предпринимательской деятельности. Реализуемые меры направлены на сокращение количества государственных заданий, единых государственных операторов, неконкурентных видов государственных закупок и закупок квазигосударственного сектора.

Учитывая, что вышеперечисленные меры носят межотраслевой характер, в работу по содействию развитию конкуренции и внедрению проактивной конкурентной политики в соответствии с Указом Президента Республики Казахстан от 31 декабря 2020 года № 484 будут вовлечены все центральные государственные и местные исполнительные органы, органы местного самоуправления.

В целях обеспечения благосостояния граждан Республики Казахстан по итогам 2026 года будут реализованы проконкурентные меры по устранению издержек и барьеров переключения.

Раздел 5. Основные принципы и подходы развития сферы защиты и развития конкуренции

Развитие государственной политики в сфере защиты и развития конкуренции осуществляется на основе 7 основных принципов:

1) равенство субъектов предпринимательства (конкурентный нейтралитет).

Основополагающий принцип конкурентной политики, в соответствии с которым всем участникам рынка независимо от их формы собственности и любых иных обстоятельств предоставляются равные условия и возможности при осуществлении предпринимательской деятельности;

2) приоритетность профилактических мер антимонопольного регулирования.

Профилактика нарушений законодательства в области защиты конкуренции и мотивация субъектов рынка исполнять требования, установленные законодательством Республики Казахстан, имеют приоритет перед применением мер государственного принуждения в процессе осуществления предпринимательской деятельности. Формирование конкурентной культуры в обществе;

3) ограниченное участие государства в предпринимательской деятельности ("Правила желтых страниц" ("Yellow pages rules").

В целях развития частного предпринимательства и конкуренции государством принимаются меры, направленные на сокращение доли участия государства в предпринимательской деятельности;

4) ответственность центральных государственных и местных исполнительных органов за реализацию государственной политики по развитию конкуренции.

Центральные и местные исполнительные органы принимают участие в реализации государственной политики в области конкуренции в пределах их компетенции, определенной законодательством Республики Казахстан. Государственные органы в пределах своей компетенции обязаны принимать меры по развитию конкуренции при реализации государственной политики в соответствующих отраслях экономики и не совершать действий (бездействия), нарушающих принцип "полезного действия" ("effet utile") конкуренции;

5) информационная открытость и прозрачность антимонопольного регулирования и контроля.

Деятельность антимонопольного органа должна быть публичной и открытой по принятию решений, затрагивающих интересы субъектов предпринимательства в пределах, установленных законами Республики Казахстан;

6) добросовестная конкуренция.

Деятельность, направленная на ограничение или устранение конкуренции, ущемление прав и законных интересов потребителей, недобросовестная конкуренция запрещаются. Монополистическая деятельность регулируется и ограничивается законом;

7) измеримость результатов государственной политики по развитию конкуренции.

Реализация государственной политики по защите и развитию конкуренции будет осуществляться по следующим направлениям:

1) доступ к ключевой мощности;

2) сокращение административных и экономических барьеров входа на товарные рынки;

3) обеспечение равного доступа субъектов предпринимательства к мерам государственной поддержки;

4) сокращение доли субъектов рынка с государственным участием (разгосударствление экономики);

5) совершенствование механизмов защиты и развития конкуренции.

6) устранение издержек и барьеров переключения.

Доступ к ключевой мощности

Важнейшей задачей является обеспечение доступа к КМ.

Примерами являются магистральная железнодорожная сеть, кабельная канализация для связи, первичные металлы для дальнейшей переработки, морские порты, субстанции для производства лекарств, технологии производства. Будут определены не только принципы доступа к ключевой мощности: равный доступ, открытость, платность, но и будут детализированы условия, сроки, основания отказа и прочее.

В условиях высокой концентрации рынков, в том числе в сфере топливно-энергетического комплекса необходимо обеспечить доступ независимых поставщиков к ресурсам производителей.

С учетом сформированной олигопольной структуры рынка, необходимым инструментом развития конкуренции выступает развитие биржевой (организованной) торговли, которая имеет ряд преимуществ:

обеспечение равного доступа к ресурсам, что обусловлено возможностью одновременного участия на торгах неограниченного круга продавцов и покупателей;

формирование информативного рыночного ценообразования, формирующего надежные ценовые индикаторы;

участникам торгов биржевые площадки гарантируют исполнение обязательств по заключенным сделкам с использованием клиринга биржи, а также экономию ресурсов (проведение торгов в кратчайшие сроки, широкий региональный охват, отсутствие необходимости в поиске контрагентов и проведения конкурсных процедур).

В этой связи должны быть решены 2 основные задачи: расширение перечня биржевых товаров и поэтапное увеличение объемов биржевых торгов.

Казахстанский рынок нефтепродуктов характеризуется высокой степенью монополизации. Деятельность вертикально интегрированных компаний, доминирующих как на оптовом, так и розничном рынках, выдавливает независимых мелких предпринимателей. В этой связи важнейшим направлением станет работа по повышению прозрачности системы производства и реализации нефтепродуктов.

Будут предложены новые конкурентные условия функционирования товарных рынков и реализации ресурсов.

Биржевые торги нефтепродуктами будут проводиться в "жестких" рамках, исключающих любые ценовые манипуляции, включая максимальный процентный шаг роста цен в течение торговой сессии, равномерные объемы реализации, а также приостановление торгов в случаях высоких ценовых колебаний.

Реализация внебиржевых объемов нефтепродуктов будет осуществляться в рамках правил доступа к КМ, определяющих порядок отбора контрагентов, основания отказа в реализации продукции.

Будет также пересмотрен действующий механизм "давальческой" схемы поставки нефти и нефтепродуктов с поэтапным переходом к биржевой торговле нефтью. В условиях сохранения обязательств недропользователей по удовлетворению потребности внутреннего рынка реализация данных подходов обеспечит не только прозрачность функционирования рынка, но и снятие всех ограничений для доступа новых игроков, а также уход с рынка непродуктивных посредников.

Сокращение административных и экономических барьеров входа на товарные рынки

1) оптимизация взаимодействия конкурентной и отраслевых политик.

Антимонопольный орган в целях оптимизации взаимодействия конкурентной и отраслевых политик сосредоточится на межотраслевом взаимодействии.

Для обеспечения данного взаимодействия будут разработаны с соответствующими отраслевыми государственными органами дорожные карты развития конкуренции по результатам анализа состояния конкуренции на соответствующих товарных рынках, проведенного антимонопольным органом.

В рамках дорожных карт развития конкуренции предстоит определить основные механизмы совместного воздействия на конкурентную среду, индикаторы.

В итоге центральные государственные органы в пределах своей компетенции будут принимать меры по развитию конкуренции при реализации государственной политики в соответствующих отраслях экономики;

2) внедрение механизма оценки воздействия вводимого регуляторного инструмента и (или) требования, ужесточения регулирования на состояние конкурентной среды.

С принятием Закона по вопросам конкуренции внедряется механизм оценки воздействия вводимого регуляторного инструмента и (или) требования, ужесточения регулирования на состояние конкурентной среды (далее - ОВК). Под ОВК понимается процесс анализа нормативных правовых актов, направленный на достижение двух основных целей. Во-первых, выявляются те нормы, которые без необходимости препятствуют конкуренции. Во-вторых, оказывается помощь в их пересмотре, чтобы они не создавали таких препятствий без особой необходимости.

ОВК может быть использована государственными органами как для оценки действующих нормативных правовых актов (в конкретных отраслях), так и разрабатываемых проектов нормативных правовых актов.

Применение ОВК позволит государственным органам корректировать отраслевую политику с учетом ее возможного влияния на конкуренцию.

Если результаты ОВК будут указывать на возможность ухудшения состояния конкурентной среды на товарном рынке, разработчик проекта нормативного правового акта должен будет найти наименее антиконкурентную альтернативу, которая позволяет достичь тех же самых целей, что и оцениваемые нормы регулирования.

Таким образом, государственные органы смогут уменьшить число необоснованных ограничений, применяя методологию ОВК, разработанную в соответствии со стандартами ОЭСР.

Включение ОВК в процесс разработки проектов нормативных правовых актов принесет значительные экономические выгоды, указывая на те области, где функционирование рынка без необходимости ограничивается, и предлагая альтернативные нормы, которые позволят достичь поставленных целей, в то же время насколько это возможно, ориентируясь на развитие конкуренции;

3) устранение факторов, приводящих к искажению ценообразования.

В целях устранения факторов, приводящих к искажению ценообразования, и как следствие устраняющих ценовую конкуренцию, будут реализованы меры по поэтапной замене инструментов ценового регулирования инструментами антимонопольного контроля;

4) активизация работы советов по барьерам.

Будет интенсифицирована деятельность краудсорсинговых площадок, направленных на выявление и устранение барьеров входа на товарные рынки.

Обеспечение равного доступа субъектов предпринимательства к мерам государственной поддержки

Глава государства, выступая перед Мажилисом Парламента Республики Казахстан 11 января 2022 года, поставил задачу по кардинальному пересмотру подходов по предоставлению мер государственной поддержки.

В этой связи в целях исключения предпосылок для проявлений фаворитизма принимаемые меры государственной поддержки будут согласовываться с антимонопольным органом, за исключением случаев реализации комплекса антикризисных мероприятий для поддержки экономики, стимулирования деловой активности и занятости населения, инициированных по поручению Президента Республики Казахстан.

При принятии мер государственной поддержки будут учитываться уровень концентрации товарного рынка, его монополизации, наличие барьеров входа на рынок, доля малого, среднего предпринимательства, баланс рынка и уровень государственного участия.

Это будет реализовано посредством согласования новых мер, правил государственной поддержки предпринимательства и мониторинга деятельности лиц,

предоставляющих меры поддержки, на предмет соблюдения конкурентного законодательства.

Сокращение доли субъектов рынка с государственным участием (разгосударствление экономики)

Важнейшим направлением развития конкуренции является сокращение государственного участия.

В этой связи будет изменена текущая роль государства в экономике за счет ее выборочного снижения в предпринимательской деятельности и обеспечения равных условий для участников рынка. Результаты данной работы обеспечат увеличение числа частных предприятий за счет освобождения государством соответствующих рыночных ниш, повышение конкуренции между субъектами товарных рынков, а также сокращение затрат субъектов квазигосударственного сектора, которые в условиях конкуренции будут вынуждены оптимизировать свою деятельность. Данное направление будет реализовано посредством решения нижеследующих задач.

1) применение "секторального подхода".

В реализацию принципа "Правила желтых страниц" ("Yellow Pages Rules") будет продолжена работа по приватизации объектов государственной собственности.

Для ускорения процессов разгосударствления внедряется "секторальный подход" (метод ускоренной приватизации). Так, вместо привязки к ОКЭД (разукрупненные категории предпринимательской деятельности) будут рассматриваться конкретные сферы экономической деятельности, включающие множество товарных рынков.

Новые подходы к отбору активов, подлежащих передаче в конкурентную среду, будут реализованы в два этапа.

В первую очередь будут предложены базовые критерии отбора, понятные для общества, государственных органов. Это доля малого и среднего предпринимательства, частных инвестиций, оборот розничной торговли частных предпринимателей. Данные показатели будут рассматриваться в административных границах нахождения объекта приватизации.

На втором этапе в целях недопущения создания монопольного положения при приватизации государственных доминирующих компаний будет определен порядок формирования плана приватизации. Перед оценкой актива антимонопольный орган также будет давать предложения о вариантах приватизации с учетом сложившейся структуры рынка;

2) оптимизация перечня видов деятельности, разрешенных для субъектов квазигосударственного сектора.

С учетом новых задач по кардинальному сокращению государственного участия в экономике разработан новый формат перечня видов деятельности. Пересмотр

действующих инструментов позволит внедрить принципы "умного регулирования", а именно сокращение видов деятельности государства с учетом уровня развития конкуренции в регионах.

Новая редакция перечня позволит исключить присутствие государства в крупных городах без ущерба для сельского населения. Кроме того, с учетом исполнения плана приватизации неактуальные виды деятельности будут автоматически исключаться в целях недопущения повторного присутствия государства на рынках с развитой конкуренцией.

Новый формат перечня позволит сократить участие государственных предприятий с учетом баланса интересов государства и бизнеса;

3) сокращение количества государственных заданий и обеспечение доступа к закупкам в государственном, квазигосударственном секторе.

Одним из направлений по сокращению государственного участия в предпринимательстве будет определение исчерпывающего перечня оснований выделения государственных заданий как наиболее распространенной формы финансирования подведомственных предприятий и неконкурентного закупа ТРУ. В целях обеспечения единой правоприменительной практики в реализацию принятого в начале 2022 года Закона "О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам развития конкуренции" будет внедрена процедура согласования государственных заданий в порядке, определяемом антимонопольным органом.

В условиях смешанной экономики при осуществлении закупок государство выступает в качестве крупнейшего потребителя целого ряда отраслей экономики, превращая закупки в мощный инструмент поддержки предпринимательства. В связи с пандемией его значение существенно возрастает, поэтому будут пересмотрены основания для осуществления закупок из одного источника.

Вместе с тем, учитывая объемы государственных, квазигосударственных закупок, будет предложено не только ужесточение процедур для национальных компаний, но расширение доступа к закупкам для малого, среднего бизнеса и новых субъектов рынка ;

4) снижение количества единых государственных операторов.

Выявлено более 50 субъектов рынка, наделенных специальными правами, уполномоченных на реализацию отдельных экономических функций и монопольное оказание услуг. Наличие норм, закрепляющих специальные права за определенными субъектами рынка, ограничивает конкуренцию на соответствующих товарных рынках и, как правило, ведет к увеличению расходов покупателей товаров.

Предоставление специальных прав субъектам рынка должно соответствовать установленным Предпринимательским кодексом целям и задачам такого ограничения

конкуренции: сохранение конституционного строя, обеспечение национальной безопасности, общественного порядка, прав и свобод человека, здоровья граждан.

Более того, на деятельность субъектов государственной монополии распространяется ряд ограничений, таких как реализация товаров по регулируемым ценам, запрет на осуществление иных видов деятельности (участие на смежных рынках), законодательное регулирование их деятельности. Наличие этих требований обусловлено наличием монопольного права и высокими рисками злоупотребления им. С учетом изложенного правовой режим государственной монополии будет распространен на операторов.

В рамках подписанного Главой государства 3 января 2022 года Закона "О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам развития конкуренции" жестко регламентированы условия создания и функционирования государственных и частных операторов. Это конкурсный отбор, ограниченный срок деятельности, согласование цен и запрет на осуществление неосновной деятельности.

Будет продолжена работа по сокращению уже созданных операторов;

5) регулирование деятельности социально-предпринимательских корпораций.

В рамках действующего законодательства перед СПК не определены конкретные цели и задачи. Региональные институты развития конкурируют с частным бизнесом при решении краткосрочных задач МИО. Для решения данной проблемы будет разработан проект концепции проекта Закона по вопросам совершенствования деятельности СПК.

Совершенствование механизмов защиты и развития конкуренции

Совершенствование механизмов защиты и развития конкуренции позволит повысить эффективность антимонопольных мер, направленных на формирование благоприятной конкурентной среды. Будут решены вопросы по развитию инфраструктуры повышения квалификации сотрудников антимонопольных органов, развитию институтов разъяснений и рекомендаций по применению законодательства в области защиты конкуренции, обеспечению эффективного взаимодействия между антимонопольным органом, органами судебной и исполнительной власти в целях выработки единых подходов в правоприменении и методологической помощи. В целях предупреждения антиконкурентных действий крупных участников различных товарных рынков, в том числе тех, чья торговая практика, ценовая политика напрямую влияет на благосостояние потребителей, будут созданы дополнительные стимулы по принятию субъектами рынка актов антимонопольного комплаенса. Для этого будут приняты методические рекомендации по разработке и внедрению внутреннего акта антимонопольного комплаенса.

Будет обеспечено повышение качества экономического анализа.

Несмотря на действенность методики анализа для оценки состояния конкуренции на товарном рынке, структуры рынка, имеющихся барьеров входа, влияния государственного участия на конкуренцию современные тенденции развития антимонопольного законодательства ставят во главу угла полноценный многофакторный экономический анализ рыночной ситуации.

В этой связи при рассмотрении фактов нарушений законодательства в области защиты конкуренции основная работа будет сосредоточена на применении экономического анализа на основе эконометрических моделей. При этом Методика анализа состояния конкуренции на товарных рынках станет основой проведения этой работы.

В целях увеличения прозрачности и эффективности работы антимонопольного органа, включая более качественное применение экономического анализа и экспертизы, будет рассмотрена целесообразность внедрения института главного экономиста по конкуренции (chief competition economist) на основе передового международного опыта.

Законодательство о конкуренции и методология проведения анализа состояния конкуренции на товарных рынках будут усовершенствованы применительно к цифровой экономике.

Во-первых, будет уточнено, что безвозмездное предоставление товаров или услуг, то есть предоставление товаров или услуг другой стороне (например, пользователям) без получения от нее платы или иного встречного предоставления не препятствует определению границ рынка, рынок может существовать и в том случае, если товар или услуга предоставлены покупателю безвозмездно. Данная поправка будет введена в закон для того, чтобы не было сомнений в том, что антимонопольное ведомство может определить границы рынка даже тогда, когда товар или услуга (например, интернет-поиск, мессенджеры) предоставляется безвозмездно.

Во-вторых, будут введены новые факторы, которые будут учтены при оценке доминирующего положения цифровых платформ.

Эффективный анализ слияний является важным компонентом любого режима конкуренции. Это может помочь предотвратить вред для потребителей от антиконкурентных сделок, которые снижают конкуренцию между конкурирующими фирмами и исключают конкурентов.

В целях повышения эффективности деятельности антимонопольного органа для стимулирования инвестиционной активности будут оптимизированы бизнес-процессы при рассмотрении ходатайств о согласии на экономическую концентрацию.

На законодательном уровне будут внесены изменения, позволяющие услугополучателям представлять меньшее количество документов по аналогии с международным опытом.

В целом перечисленные направления оптимизации процесса рассмотрения сделок по экономической концентрации антимонопольного органа должны положительным образом отразиться на его деятельности, способной предупреждать совершение опасных для конкуренции сделок и минимизировать издержки административных процедур, возлагаемых на субъектов рынка.

Кроме того, будет установлена обязанность по проведению анализа конкуренции на смежных рынках. В целях обоснования решений по экономической концентрации будет обеспечено включение в мотивировочную часть изложения выводов о состоянии конкуренции на соответствующем товарном рынке и последствиях осуществления сделки.

Устранение издержек и барьеров переключения

Обеспечение открытости рынков ("Open markets").

1) по примеру стран ОЭСР будут реализованы меры, направленные на смягчение недостатков рыночного механизма и тем самым на благо потребителя. В данном случае в условиях проводимой цифровизации экономики подлежит развитию набирающий в мировой практике тренд по внедрению системы "открытых интерфейсов", которая представляет собой общедоступный набор программных инструментов, обеспечивающих взаимодействие между приложениями.

К основным преимуществам открытых интерфейсов относят в первую очередь повышение качества услуг за счет увеличения скорости всех бизнес-процессов, расширение продуктовой линейки (ассортимента) и удобный поиск выгодных предложений, персонализацию товарного предложения посредством анализа и определения потребительских предпочтений.

В данном случае стоит задача по обеспечению доступа к информационным ресурсам провайдеров товаров (работ, услуг) для их интеграции или создания сравнительных ресурсов для анализа и дистрибуции продуктов (витрины-агрегаторы, отражающие информацию о товарах (работах, услугах) от разных поставщиков и представляющие возможность их сравнения).

Таким образом, покупатели получают широкие возможности для выбора товаров (работ, услуг) и смены поставщиков, и как результат устраняются препятствия для поиска более подходящих сделок и переориентации спроса, что стимулирует конкуренцию за потребителя.

Кроме того, внедрение информационных технологий позволяет формировать электронные платформы (market place), позволяющие приобретать товары (работы, услуги) удаленно, тем самым обеспечивает конкурентный механизм онлайн-смены операторов услуг. В настоящее время, такой механизм должен заработать на рынках в сфере жилищно-коммунального хозяйства;

2) Законом "О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам развития конкуренции" предусмотрен

неограниченный круг действий, признаваемых недобросовестной конкуренцией. В этой связи антимонопольный орган Республики Казахстан в рамках механизмов раскрытия недобросовестной конкуренции рассмотрит практику "токсичной конкуренции" (toxic competition), то есть идентифицирования и эксплуатирования субъектами рынка поведенческих слабостей потребителей и принуждения их к иррациональному выбору, основанному на асимметричности информации.

В частности, на примере опыта антимонопольного органа Великобритании будут рассмотрены пять недобросовестных схем ценообразования.

Раздел 6. Целевые индикаторы и ожидаемые результаты

6.1. Целевые индикаторы к концу 2026 года:

доля среднего предпринимательства в экономике - не ниже 16 % ВДС в ВВП.

6.2. Ожидаемые результаты к концу 2026 года:

1) Рейтинг Глобального индекса конкурентоспособности Всемирного экономического форума по индикатору "Конкуренция в сфере услуг" - не ниже 66 баллов к 2026 году;

2) недискриминационный доступ субъектов предпринимательства к ключевой мощности и мерам государственной поддержки на принципах "конкурентного нейтралитета";

3) эффективная система предупреждения регуляторных барьеров, сдерживающих развитие конкуренции, и устранение не менее 50 барьеров к 2026 году;

4) ограниченное участие государства в предпринимательской деятельности (доля участия государства в экономике) - не ниже 13,9 % к 2026 году;

5) благоприятная институциональная и организационная среда для эффективной защиты и развития конкуренции;

6) эффективный механизм сменяемости гражданами Республики Казахстан поставщиков товаров (работ и услуг).

ПРИЛОЖЕНИЕ
к Концепции защиты и развития
конкуренции в Республике
Казахстан на 2022-2026 годы

План действий по реализации Концепции защиты и развития конкуренции в Республике Казахстан на 2022-2026 годы

Сноска. Приложение с изменениями, внесенными Указом Президента РК от 26.09.2023 № 361.

№	Наименование реформ / основных мероприятий	Форма завершения	Срок завершения	Ответственные исполнители
1	2	3	4	5

Целевой индикатор 1. Доля среднего предпринимательства в экономике: 2022 год - 11,2%, 2023 год - 12,5%, 2024 год - 13,7%, 2025 год - 15%, 2026 год - 16%

Направление 1. Доступ к ключевой мощности

1.	Мероприятие 1. Определение минимальной доли и объемов товаров (нефтепродукты, коммунально-бытовой уголь), подлежащих обязательной реализации через товарные биржи	приказ, план поставок нефтепродуктов	IV квартал 2022-2026 годы	МТИ, МЭ, МИИР, АЗРК
1-1.	Мероприятие 1-1. Обеспечение регистрации внебиржевых сделок и закрепление соответствующей ответственности	Приказ	IV квартал 2025 года	МТИ
2.	Исключен Указом Президента РК от 26.09.2023 № 361.			
3.	Мероприятие 3. Пересмотр действующего механизма давальческой" схемы поставки нефти и нефтепродуктов	" информация в АП	IV квартал 2022 года	МЭ, АЗРК
4.	Мероприятие 4. Внесение изменений в Правила осуществления наземного обслуживания в аэропортах, а также в Правила доступа к оказанию услуг на территории аэропорта, не относящихся к аэропортовой деятельности	приказ	IV квартал 2022 года	МИИР, АЗРК
5.	Мероприятие 5. Разработка и утверждение методики расчета инфраструктурного сбора, взимаемого	приказ		МИИР, АЗРК

	эксплуатантом аэропорта за пользование инфраструктурой		II квартал 2023 года	
--	--	--	----------------------	--

6.	Мероприятие 6. Обеспечение недискриминационного доступа частным железнодорожным грузовым перевозчикам посредством внесения изменений в Правила доступа к услугам МЖС	приказ	IV квартал 2023 года	МИИР, АЗРК
7.	Мероприятие 7. Обеспечение равного доступа частных железнодорожных грузовых перевозчиков к информационным системам оператора инфраструктуры	информация в АП	IV квартал 2023 года	МИИР, АЗРК
8.	Мероприятие 8. Демонопользация группы компаний АО "Казахтелеком" путем поэтапной реализации дочерних компаний (операторов сотовой связи)	информация в АП	IV квартал 2023 года	АЗРК, МЦРИАП
9.	Мероприятие 9. Внесение изменений в Правила предоставления в пользование кабельной канализации	приказ	IV квартал 2022 года	МЦРИАП, АЗРК
10.	Мероприятие 10. Проработка вопроса принятия Правил обеспечения отечественным сырьем	предложения в АП	IV квартал 2022 года	МИИР, АЗРК

предприятий
обрабатывающей
промышленности

Направление 2. Сокращение административных и экономических барьеров входа на товарные рынки

11.	Мероприятие 11. Конкретизация регламентации определения сроков действия соглашений национального железнодорожного перевозчика по социально-значимым маршрутам (от 5 до 20 лет)	информация в АП	IV квартал 2023 года	МИИР
12.	Мероприятие 12. Обеспечение доступа частных железнодорожных перевозчиков к осуществлению перевозок на международных сообщениях	информация в АП	IV квартал 2023 года	МИИР
13.	Мероприятие 13. Принятие мер по выравниванию тарифов электроснабжающих организаций с учетом защиты социально уязвимых слоев населения	информация в АП	IV квартал 2022 года	МНЭ, АЗРК
14.	Мероприятие 14. Разработка и утверждение дорожных карт по развитию конкуренции в курируемых отраслях по результатам анализа состояния конкуренции на соответствующих товарных рынках, проведенных антимонопольным органом	дорожные карты по развитию конкуренции на соответствующих товарных рынках	IV квартал, ежегодно	Отраслевые ЦГО, АЗРК

Направление 3. Обеспечение равного доступа субъектов предпринимательства к мерам государственной поддержки

15.	Исключен Указом Президента РК от 26.09.2023 № 361.			
16.	Мероприятие 16. Обеспечение недискриминационного доступа к субсидиям в сельском хозяйстве	информация в АП	IV квартал 2023 года	МСХ, АЗРК

Направление 4. Сокращение доли субъектов рынка с государственным участием

17.	Мероприятие 17. Внесение предложений по приватизации государственных предприятий, юридических лиц, более пятидесяти процентов акций (долей участия в уставном капитале) которых принадлежат государству, и аффилированных с ними юридических лиц	Предложения в АП	IV квартал, ежегодно	АЗРК
18.	Мероприятие 18. Проработка вопроса реализации пакета акций компаний квазигосударственного сектора, участвующих в пассажирской перевозочной деятельности	предложения в АП	IV квартал 2023 года	МИИР, АЗРК

19.	Мероприятие 19. Проработка вопроса приватизации 6 автобусных парков с участием государства в городах республиканского и областного значения	предложения в АП	II квартал 2023 года	АЗРК, МИО, МИИР
	Мероприятие 20. Осуществление комплекса			

20.	мероприятий, направленных на минимизацию участия и влияния института государственных заданий на состояние конкуренции на соответствующих товарных рынках	информация в АП	IV квартал, ежегодно	АЗРК
21.	Мероприятие 21. Проведение анализа деятельности отдельных субъектов специального права и выработка предложений по передаче их функций в конкурентную среду	предложения в АП	IV квартал 2026 года	АЗРК, МНЭ, МФ
21-1.	Мероприятие 21-1. Разработка проекта Закона, направленного на снижение количества единых операторов	Проект Закона	IV квартал 2023-2025 годы	АЗРК
22.	Мероприятие 22. Формирование нового формата перечня видов деятельности, разрешенных для субъектов квазигосударственного сектора	Информация в АП	II квартал 2024 года	АЗРК
23.	Мероприятие 23. Пересмотр подходов проведения закупок субъектов квазигосударственного сектора, в том числе АО "ФНБ " Самрук-Казына"	информация в АП	IV квартал 2022 года	МФ, АЗРК
24.	Мероприятие 24. Сокращение в государственных закупках оснований	проект Закона		МФ, АЗРК

	закупа из одного источника		IV квартал 2023 года	
Направление 5. Совершенствование механизмов защиты и развития конкуренции				
25.	Мероприятие 25. Принятие Правил проведения оценки воздействия на конкуренцию	приказ	IV квартал 2022 года	АЗРК
26.	Мероприятие 26. Принятие методических рекомендаций по разработке и внедрению внутреннего акта антимонопольного комплаенса	приказ	II квартал 2022 года	АЗРК
27.	Мероприятие 27. Совершенствование методологии проведения анализа состояния конкуренции на товарном рынке, в том числе с учетом цифровых рынков	приказ	IV квартал 2023 года	АЗРК
28.	Мероприятие 28. Разработка гайдлайнов (путеводителей) с рекомендациями (по каждому виду нарушений законодательства в области защиты конкуренции с возможными мерами ответственности)	Методическое пособие	IV квартал 2026 года	АЗРК
29.	Мероприятие 29. Разработка сборника наглядных кейсов по всем видам нарушений законодательства в области защиты конкуренции	сборник	IV квартал 2026 года	АЗРК
30.	Мероприятие 30. Проработка вопроса внедрения	предложения в АП		АЗРК

	института главного экономиста по конкуренции		IV квартал 2023 год	
Направление 6. Устранение издержек и барьеров переключения				
31.	Мероприятие 31. Проработка вопроса внедрения механизмов, обеспечивающих устранение для потребителей издержек и барьеров переключения на товарных рынках	предложение в АП	IV квартал 2022 года	АЗРК, ЦГО
31-1.	Мероприятие 31-1. Внесение изменений и дополнений в Правила организации и функционирования розничного рынка электрической энергии, а также предоставления услуг на данном рынке в части поэтапного сокращения количества рабочих дней на прохождение потребителем процедуры смены поставщика электрической энергии	Приказ	IV квартал 2025 года	МЭ, АЗРК, АО "КОРЭМ" (по согласованию)
32.	Мероприятие 32. Создание правовых условий организации электронных платформ по смене поставщиков услуг домофонных лифтовых, управляющих компаний	приказ	IV квартал 2022 года	МИИР, МЦРИАП, АЗРК
	Мероприятие 33. Рассмотрение недобросовестных практик			

33.	ценообразования, основанных на асимметрии информации	информация в АП	IV квартал 2023 года	АЗРК
34.	Мероприятие 34. Устранение практики навязывания излишних финансовых и нефинансовых услуг	Постановление правления Агентства	IV квартал 2022 года	АРРФР
35.	Мероприятие 35. Разработка мер по снижению комиссий при оказании финансовых услуг	информация в АП	IV квартал 2023 года	АЗРК, АРРФР
36.	Мероприятие 36. Разработка мер по устранению инфраструктурных барьеров при проведении сделок и транзакций между клиентами различных банков	информация в АП	IV квартал 2023 года	АЗРК, НБ, АРРФР

Примечание: расшифровка аббревиатур:

АП - Администрация Президента Республики Казахстан

АО - акционерное общество

МСХ - Министерство сельского хозяйства Республики Казахстан

АЗРК - Агентство по защите и развитию конкуренции Республики Казахстан

МИИР - Министерство индустрии и инфраструктурного развития Республики Казахстан

МИО - местные исполнительные органы

ВВП - валовой внутренний продукт

ВДС - валовая добавленная стоимость

МФ - Министерство финансов Республики Казахстан

АРРФР - Агентство Республики Казахстан по регулированию и развитию финансового рынка

МЖС - магистральная железнодорожная сеть

ЦГО - центральные государственные органы

АСПР - Агентство по стратегическому планированию и реформам Республики Казахстан

МТИ - Министерство торговли и интеграции Республики Казахстан

НБ - Национальный Банк Республики Казахстан

МНЭ - Министерство национальной экономики Республики Казахстан

МЦРИАП - Министерство цифрового развития, инноваций и аэрокосмической промышленности Республики Казахстан

МЭ - Министерство энергетики Республики Казахстан

© 2012. РГП на ПХВ «Институт законодательства и правовой информации Республики Казахстан»
Министерства юстиции Республики Казахстан