

# ВВЕДЕНИЕ В ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО И ПОЛИТИКУ В ОБЛАСТИ КОНКУРЕНЦИИ В УЗБЕКИСТАНЕ





Пожалуйста, цитируйте как: ОЭСР (2022), Введение в законодательство и политику в области конкуренции в Узбекистане, OECD Publishing, Париж, [www.oecd.org/daf/competition/an-introduction-to-competition-law-and-policy-in-uzbekistan-ru.pdf](http://www.oecd.org/daf/competition/an-introduction-to-competition-law-and-policy-in-uzbekistan-ru.pdf)

© ОЭСР 2022

Эта работа публикуется под ответственность Генерального секретаря ОЭСР. Высказанные мнения и используемые здесь аргументы не обязательно отражают официальную точку зрения стран-членов ОЭСР.

Настоящий документ, а также любые данные и карты, включенные в него, не наносят ущерба статусу или суверенитету какой-либо территории, делимитации международных границ и названию любой территории, города или района.

Перевод этого документа был заказан Управлением по финансам и предпринимательству, и ОЭСР не может гарантировать его точность. Единственными официальными версиями являются тексты на английском и/или французском языках.

Иллюстрация на обложке: © Gooddenka | Getty Images

# Предисловие

В течение многих лет обзоры законодательства и политики в области конкуренции ОЭСР служили ценным инструментом для стран, стремящихся реформировать и укрепить свои системы конкуренции.

Этот обзор дает представление о текущих сильных и слабых сторонах режима конкуренции в Узбекистане и излагает рекомендации, которые помогут стране укрепить свою систему конкуренции. Последовательное выполнение этих рекомендаций может поддержать усилия Узбекистана по улучшению своей правовой и правоприменительной системы и более тесному согласованию с лучшей международной практикой.

Работа проводилась в рамках проекта «Справедливые рыночные условия для конкурентоспособности в шести странах-партнерах ОЭСР», который поддерживается и финансируется [Siemens Integrity Initiative](#). Узбекистан является одной из стран-партнеров и встал на амбициозный путь реформирования своей экономики и повышения рыночной конкуренции. Законодательство и политика в области конкуренции являются важной опорой рыночной экономики, обеспечивающей функционирование конкурентных рынков и защиту конкурентного процесса.

# Благодарности

Этот обзор был подготовлен Лианой Джапаридзе, работавшей в ОЭСР в качестве консультанта, при поддержке и содействии Сабины Зигельски, Воутера Мистера и Марии Мельник, все из Отдела конкуренции ОЭСР. Ори Шварц и Элоиз Бернаду из Отдела конкуренции ОЭСР предоставили ценные комментарии и советы. Грегори Леконт и Амели Шурих из Евразийского отдела Секретариата глобальных отношений ОЭСР, а также Икбал Юсупова, консультант ОЭСР, оказали свою поддержку и внесли свой вклад в ходе проекта.

ОЭСР хотела бы поблагодарить Антимонопольный комитет Узбекистана за его сотрудничество, приверженность и поддержку в ходе этого проекта. В частности, председателя Шахруха Шарахметова, на тот момент первого заместителя председателя Бобура Каримова, заместителя председателя Фарруха Карабаева, начальника юридического управления Шерзода Шадманкулова, начальницу отдела реализации антимонопольного соответствия Дилфусу Насирову, сотрудников управления разработки стратегических программ и внедрения лучших практик, а также сотрудничества с международными рейтингами и индексами Баходира Юсупжанова и Дилнозу Джалилову.

Информация и комментарии заинтересованных сторон также были ключевыми для этого проекта. В частности, ОЭСР благодарна за вклад Даврону Пардаеву и Адизу Бобоеву из Министерства экономического развития и сокращения бедности Республики Узбекистан; заместителю начальника отдела инвестиций и климата Тенгизу Асанову, старшему специалисту Нуриле Аддушукуровой, а также Фаруку Закирову из Министерства инвестиций и внешней торговли.

ОЭСР также благодарна за вклад, полученный от Агентства по управлению государственными активами Республики Узбекистан. В частности, заместителю директора Бекзод у Усмонову и его команде, в том числе начальника отдела приватизации государственного имущества Жамшиду Жураеву,, начальника отдела анализа корпоративной деятельности предприятий с государственным участием Санжару Курбаналиеву,, начальника отдела обеспечения координации действий Шохруху Охунову,и Саиду Ахмаду.

ОЭСР также благодарит ученых и практикующих юристов за их вклад, а именно заведующего кафедрой коммерческого права Ташкентского государственного юридического университета Хусейна Раджапова; адвоката из юридической фирмы Kosta Legal Максима Догонкина; адвоката Улугбека Абдулаева и управляющего партнера Элдора Маннопова, оба из юридической фирмы Dentons.

Отчет основан на различных источниках, включая анкеты и интервью во время виртуальных встреч по установлению фактов, информацию и презентации, предоставленные местными заинтересованными сторонами и экспертами, предыдущие обзоры ОЭСР и другие исследования по Узбекистану.

Реализация этого проекта была бы невозможна без административной поддержки Эрики Агостиной и Софии Павлиду из отдела конкуренции ОЭСР. Отчет был переведен на русский язык бюро переводов SkrivaneK.

# Оглавление

Предисловие	3
Благодарности	4
Аббревиатуры и акронимы	7
Резюме для руководства	8
Введение	12
<b>1 Последние изменения и общая оценка</b>	<b>14</b>
1.1. Последние изменения	14
1.2. Общая оценка законодательства и политики в области конкуренции	16
<b>2 Анализ существующей системы конкуренции</b>	<b>18</b>
2.1. Методология	18
2.2. Цели политики в области конкуренции	20
2.3. Институциональная структура и международное сотрудничество	22
2.3. Антимонопольное регулирование	38
2.4. Контроль над слияниями	52
2.5. Конкурентный нейтралитет	55
<b>3 Выводы и рекомендации</b>	<b>59</b>
3.1. Политика в области конкуренции	59
3.2. Институциональная структура и базовые условия	59
3.3. Правовая база и правоприменение	61
3.4. Постоянное улучшение	63
Сноски	64
Источники	69

## Числа

Рисунок 1. Сравнение со странами Восточного партнерства	16
Рисунок 2. Численность персонала АКРУ, международное сравнение (2019-2020)	25
Рисунок 3. Бюджет АКРУ, развитие (2019-2022)	27
Рисунок 4. Бюджет АКРУ на одного сотрудника, связанного с задачами в области конкуренции, международное сравнение (2019-2020)	28
Рисунок 5. Официальные заключения АКРУ относительно оценки воздействия законодательства (2019-2021)	34
Рисунок 6. Решения АКРУ относительно картелей (2019-2021)	47
Рисунок 7. Решения АКРУ о злоупотреблении доминирующим положением (2019-2021)	47
Рисунок 8. Антимонопольные решения АКРУ: по служебным обязанностям и другие дела (2019-2021)	48
Рисунок 9. Расследования в рамках служебных обязанностей, международное сравнение (2019-2021)	49
Рисунок 10. Уведомления о слияниях, международное сравнение (2019-2020)	54
Рисунок 11. Уведомления о слияниях в Узбекистане, изменения (2019-2021)	54

## Вставки

Вставка 1. Резюме рекомендаций ОЭСР для Узбекистана	10
Вставка 2. Основные вехи развития законодательства и политики в области конкуренции в Узбекистане	14
Вставка 3. Ключевые изменения, предлагаемые законопроектом о конкуренции	15
Вставка 4. Рекомендации по политике в области конкуренции для стран Восточного партнерства	17
Вставка 5. Рекомендации ОЭСР по конкуренции	19
Вставка 6. Мандат АКРУ	24
Вставка 7. Директива ECN+	28
Вставка 8. Меры мягкого права в области обеспечения конкуренции в ЕС	29
Вставка 9. Оценка законодательного воздействия (предварительная) от АКРУ	34
Вставка 10. Рекомендация ОЭСР по оценке конкуренции	35
Вставка 11. Практический пример – Антимонопольный комитет против компании «UzAutoMotors»	36
Вставка 12. Рекомендация ОЭСР относительно эффективных действий против злостных картелей	39
Вставка 13. Антимонопольные требования к проведению государственных торгов – Статья 17 законопроекта	40
Вставка 14. Рекомендация и руководство ОЭСР по борьбе со сговорами на торгах	41
Вставка 15. Исключенные соглашения: действующий закон против законопроекта	42
Вставка 16. Роль рыночных долей в определении доминирующего положения – международный опыт	43
Вставка 17. Реестр доминирующих предприятий – Рекомендация ОЭСР Казахстану	44
Вставка 18. Примеры исключаящих злоупотреблений, не связанных с ценообразованием – отказ в поставке и связывание	45
Вставка 19. Рекомендации ОЭСР в отношении прозрачности и процедурной справедливости при применении законодательства о конкуренции	50
Вставка 20. Юридические критерии оценки концентрации – международная практика	53
Вставка 21. Рекомендация ОЭСР о конкурентном нейтралитете	56
Вставка 22. Сотрудничество УзАУГА и АКРУ в процессе приватизации	57

# Аббревиатуры и акронимы

АКРУ	Антимонопольный комитет Республики Узбекистан
ҚДРК	Комитет по демополизации и развитию конкуренции при Министерстве финансов (1996-2000)
ЕС	Европейский Союз
МСК	Международная сеть по конкуренции
ЗКОМД 1996	Закон о конкуренции и ограничении монопольной деятельности Республики Узбекистан
ЗОМД 1992	Закон об ограничении монопольной деятельности Республики Узбекистан
ЗЕМ 1999	Закон о естественных монополиях Республики Узбекистан
МФОтдКонк	Отдел по вопросам конкуренции при Министерстве финансов (в период с 1992 по 1996 год), отвечающий за антимонопольную политику и политику регулирования цен
МИВТ	Министерство инвестиций и внешней торговли Республики Узбекистан
МЭРСБ	Министерство экономического развития и сокращения бедности Республики Узбекистан
МЮ	Министерство юстиции Республики Узбекистан
ВФСК	Внебюджетный фонд содействия конкуренции
НСР 2017	Национальная стратегия развития Республики Узбекистан на 2017-2021 годы
ОЭСР	Организация экономического сотрудничества и развития
ГҚДРКП	Государственный комитет по демополизации, развитию конкуренции и предпринимательства
ГП	Государственное предприятие
ДФЕС	Договор о функционировании Европейского Союза
КООНТИР	Конференция Организации Объединенных Наций по торговле и развитию
УзАЗПП	Агентство по защите прав потребителей Республики Узбекистан
УзЗК 2012	Закон о конкуренции Республики Узбекистан
УзАУГА	Агентство по управлению государственными активами Республики Узбекистан

# Резюме для руководства

Узбекистан далеко продвинулся на пути внедрения эффективного законодательства и политики в области конкуренции. Элементарные условия для Антимонопольного комитета (АКРУ) в значительной степени созданы для процветания и внесения значительного вклада в достижение конкурентных рынков в Узбекистане на благо потребителей и предприятий страны, что приведет к повышению производительности, инновациям, росту и занятости. Кроме того, руководство АКРУ является компетентным, демонстрируя глубокие знания и опыт работы с законодательством и политикой в области конкуренции в Узбекистане и за его пределами.

С момента принятия своего первого закона о конкуренции в 1992 году, Узбекистан стремился развивать свою рыночную экономику, инвестируя в создание конкурентоспособных рынков. За последние 30 лет были проведены многочисленные реформы режима конкуренции, направленные на совершенствование как институциональной базы, так и материально-правовых норм и правоприменительных процедур. Национальная стратегия развития Узбекистана 2017 года (НСР 2017) является последней в этом ряду реформ, и основные изменения включают: (1) создание независимого национального регулятора конкуренции – Государственного антимонопольного комитета Республики Узбекистан (АКРУ) – в 2019 году; и (2) разработка нового (проекта) закона о конкуренции для улучшения существующего законодательства. Оба изменения знаменуют собой важный шаг в правильном направлении повышения эффективности и функционирования режима конкуренции в Узбекистане.

Отправляя свое законодательство и политику в области конкуренции на рассмотрение ОЭСР для создания этого обзора, Узбекистан делает еще один шаг и демонстрирует свою приверженность внедрению современного и эффективного законодательства и политики в области конкуренции. В этом обзоре применяется тщательный анализ и сравнение эффективности правовой базы и правоприменительной практики, сравнивая ситуацию в Узбекистане с наблюдаемой международной правоприменительной практикой и лучшей практикой политики, установленными инструментами ОЭСР и работой Комитета по конкуренции. Такой обзор неизбежно представляет собой сложную задачу для переходной экономики, и неудивительно, что в нем делается вывод о том, что остаются значительные возможности для улучшения.

Обзор выявил проблемы, решение которых могло бы помочь Узбекистану повысить эффективность своего законодательства и политики в области конкуренции:

Узбекистану следует **уточнить цели своей политики в области конкуренции**, чтобы обеспечить целенаправленность и приоритетность правоприменения. В настоящее время, как представляется, преследуются многочисленные цели, в том числе не связанные с конкуренцией, что может привести к противоречивым результатам и неблагоприятным последствиям для основных задач, связанных с обеспечением соблюдения законов о конкуренции.

Кроме того, Узбекистан может повысить эффективность АКРУ, обеспечив финансовую стабильность и независимость от политического вмешательства. **Достаточный и надежный финансовый бюджет** для выполнения своего мандата позволит АКРУ привлекать и удерживать



высококвалифицированный персонал (включая как юристов, так и экономистов), самостоятельно принимать решения и устанавливать собственные приоритеты. Улучшение **институциональной структуры** АКРУ может дополнительно обеспечить максимальную независимость. Это включает внедрение четко определенной и основанной на заслугах процедуры назначения Председателя, который должен находиться в должности в течение фиксированного срока и должен быть уволен только в исключительных, четко predetermined обстоятельствах. В рамках текущего широкого мандата АКРУ организационные меры и дополнительные ресурсы могут позволить АКРУ лучше **сосредоточиться на своем основном мандате в области конкуренции**. Другие заинтересованные стороны, в первую очередь Президент или Кабинет Министров, должны воздерживаться от разработки имплементирующего законодательства по часто очень подробным и техническим вопросам, связанным с правоприменением и процедурами, что приводит к тому, что с оперативной точки зрения оно является слишком предписывающим для АКРУ. В то же время, АКРУ должен **использовать свои полномочия по созданию мягкого права** и повышать прозрачность, публикуя основные руководящие принципы и полностью обоснованные правоприменительные решения. Это повысит гибкость, прозрачность, юридическую уверенность и доверие. При сотрудничестве с другими государственными органами роль АКРУ должна быть усилена, чтобы позволить ему **проактивно продвигать конкуренцию и конкурентный нейтралитет** в других областях политики. Еще одной важной опорой надежной институциональной среды является эффективный и высококачественный судебный надзор. Судьи соответствующих **судов могли бы извлечь выгоду из углубления знаний об использовании экономического анализа**, чтобы обеспечить эффективное рассмотрение часто сложных вопросов конкуренции.

Наконец, АКРУ выиграет от более активного участия в **международном сотрудничестве**. Этого можно добиться, активно участвуя в международных форумах, таких как ОЭСР или МСК, а также устанавливая двусторонние или многосторонние отношения с другими органами по вопросам конкуренции во всем мире. Органы по вопросам конкуренции в юрисдикциях со схожим социально-экономическим положением могут особенно полезно обмениваться опытом и обеспечивать взаимное обучение в области обеспечения соблюдения правил конкуренции.

Вставка 1 резюмирует основные рекомендации, определенные в этом обзоре.

### Вставка 1. Резюме рекомендаций ОЭСР для Узбекистана

Рекомендация 1	Уточнить фокус и цели политики в области конкуренции
Рекомендация 2	Обеспечить, чтобы назначение Председателя АКРУ основывалось на объективных, прозрачных и качественных критериях, включая опыт и знания кандидата, и определить исчерпывающий список причин для досрочного увольнения с должности.
Рекомендация 3	Обеспечить, чтобы институциональная структура АКРУ допускала (i) достаточное разделение мандатов, связанных с конкуренцией, и мандатов, не связанных с конкуренцией, и (ii) достаточное количество сотрудников для выполнения задач, связанных (и не связанных) с конкуренцией
Рекомендация 4	Обеспечить достаточный и надежно финансируемый бюджет АКРУ для эффективного и независимого выполнения своего мандата
Рекомендация 5	Увеличить операционную независимость АКРУ, чтобы обеспечить более эффективное правоприменение
Рекомендация 6	Повысить уровень знаний и ознакомления судебных сотрудников с экономическими концепциями и принципами применения решений о правоприменении в области конкуренции
Рекомендация 7	Активнее участвовать в международном сотрудничестве
Рекомендация 8	Улучшить материально-правовые нормы о картелях и злоупотреблении доминирующим положением
Рекомендация 9	Обеспечить адекватные полномочия для эффективного применения антимонопольного законодательства
Рекомендация 10	Уточнить материальный критерий слияний; увеличить сроки оценки
Рекомендация 11	Повысить прозрачность правоприменительных решений и принципов АКРУ
Рекомендация 12	Обеспечить эффективные полномочия и процедуры АКРУ для продвижения конкурентного нейтралитета
Рекомендация 13	Обеспечить непрерывную оптимизацию системы правоприменения посредством международного сравнительного анализа

В дополнение к совершенствованию институциональной структуры **могут быть улучшены материально-правовые нормы законодательства о конкуренции, как в отношении антимонопольных деятельности, так и в отношении контроля над слияниями.** Антимонопольные деятельности включают антиконкурентные соглашения и злоупотребление доминирующим положением. Что касается **антиконкурентных соглашений**, нормы о злостных картелях (включая сговор на торгах) заслуживают улучшения, чтобы гарантировать, что они охватывают все соответствующие нарушения, могут преследоваться в судебном порядке независимо от фактических последствий, а исключения ограничены. Нормы о **злоупотреблении доминирующим положением** демонстрируют чрезмерную зависимость от доли рынка и злоупотреблений, связанных с эксплуатацией, и вместо этого должны уделять больше внимания практике исключения. Правоприменение в значительной степени основано на реестре предварительно определенных доминирующих предприятий. В результате объем правоприменения высок, но может быть достигнут за счет глубины и качества. Процедурные ограничения также способствуют этому потенциальному отсутствию глубины и качества и включают неспособность АКРУ установить приоритеты правоприменения, слишком короткие сроки расследования, недостаточные инспекционные полномочия и отсутствие полномочий налагать

штрафы до 1 сентября 2022 года с предполагаемым «потолком» штрафов, который, вероятно, слишком низок, чтобы обеспечить сдерживание.

**Контроль над слияниями** выиграет от увеличения порога оборота для уведомлений о слиянии, как это предлагается в законопроекте. Между тем, юридический критерий оценки слияния остается неоднозначным. Проверка слияний, несмотря на то, что за последние 3 года было принято решение по более чем 500 уведомлениям о слияниях, еще не привела ни к одному запрету. Это можно хотя бы отчасти объяснить крайне сжатыми сроками расследования, не позволяющими провести глубокое расследование и анализ. Предложенные в законопроекте продленные сроки приветствуются, но их все же может быть недостаточно.

Наконец, роль АКРУ в продвижении **конкурентного нейтралитета и реформ, способствующих конкуренции**, может быть усилена. Консультируя Агентство по управлению государственными активами (УзАУГА) по процессам приватизации, можно сделать больше для достижения более конкурентноспособных результатов.. Ограничения роли АКРУ в оценке воздействия законодательства снижают его способность продвигать конкурентный нейтралитет и реформы, способствующие конкуренции. Оценки государственной помощи страдают, возможно, от слишком коротких сроков расследования. Следует предусмотреть более заметную роль АКРУ в обеспечении конкурентного нейтралитета на этапе разработки государственных тендеров.

Этот обзор детализирует вышеупомянутые выводы в его аналитических частях (разделы 1 и 2) и резюмирует рекомендации, полученные в ходе анализа (раздел 3). Поскольку большинство рекомендаций касаются институциональной и законодательной базы, их внедрение в первую очередь входит в компетенцию и ответственность правительства Узбекистана.

Для обеспечения постоянного улучшения и реформ Узбекистану предлагается продолжить взаимодействие со своими международными партнерами, включая ОЭСР. Взаимодействие с ОЭСР можно продолжать и укреплять, рассматривая соблюдение и выполнение соответствующих Рекомендаций ОЭСР (Вставка 1), участвуя в мероприятиях и встречах ОЭСР и продолжая представлять ежегодные данные в отдел CompStats ОЭСР.



# Введение

Существует широкий консенсус в отношении того, что конкуренция создает значительные преимущества для потребителей с точки зрения более широкого выбора, передовых продуктов и услуг, более высокого качества и более низких цен. Конкуренция способствует экономическому росту и инновациям (OECD, Factsheet on How Competition Policy Affects Macro-Economic Outcomes, 2014), а также способствует повышению благосостояния потребителей (OECD, Policy Roundtables on the Interface between Competition and Consumer Policies, 2008) и играет важную роль в борьбе с экономическим неравенством (Zac, Casti, Decker, & Ezrach, 2021). Эти преимущества реализуются за счет проведения надежной политики в области конкуренции, независимо от географического положения, размера национальной экономики и уровня развития соответствующей страны (OECD, Factsheet on How Competition Policy Affects Macro-Economic Outcomes, 2014).

Создание эффективной системы конкуренции является сложной задачей для стран, находящихся на этапе перехода от централизованно планируемой к рыночной экономике.<sup>1</sup> Подавление конкуренции было неотъемлемой частью социалистической системы, и промышленные структуры, оставленные в наследство странам с переходной экономикой центральными плановиками, часто отличались высокой концентрацией. Тем не менее, успешная, ориентированная на конкуренцию реформа была вознаграждена: там, где реформаторы добились большего успеха в стимулировании конкуренции, рыночные показатели улучшились (EBRD, 2002), (Carlin, 2001), (Vagliasindi, 2001). В основные задачи входят включение конкурентной политики в более широкие рамки национальной экономики, укрепление правовых и институциональных основ для правоприменения в области конкуренции и обеспечение создания культуры конкуренции на национальных рынках для устойчивого развития системы конкуренции.

Эти проблемы хорошо известны Узбекистану – бывшей плановой экономике в Центральной Азии, где с 1992 года действует национальная система конкуренции. За последние 30 лет эта система претерпела многочисленные изменения для повышения ее эффективности (Вставка 2). Достигнутый прогресс включает создание независимого органа по обеспечению конкуренции, снижение роли государственных предприятий (ГП) и переход к более конкурентной среде на домашних рынках.

ОЭСР имеет давнюю традицию обзора законодательств и режимов политики в области конкуренции в юрисдикциях по всему миру и предоставляет Рекомендации по дальнейшему совершенствованию для создателей политики и государственных органов по вопросам конкуренции.<sup>2</sup> Это введение в законодательство и политику в области конкуренции в Узбекистане является частью более крупного проекта ОЭСР «Справедливые рыночные условия для конкурентоспособности в шести странах-партнерах ОЭСР»,<sup>3</sup> который поддерживается и финансируется компанией [Siemens Integrity Initiative](#).

Оценка, представленная в этом отчете, основана на кабинетных исследованиях, беседах с многочисленными заинтересованными сторонами в Узбекистане,<sup>4</sup> а также на данных и информации, предоставленных АКПУ в ответ на разные запросы данных со стороны ОЭСР. Предыдущая работа в странах со схожим социалистическим наследием (OECD, 2020),<sup>5</sup> а также

обширный набор данных, касающихся правоприменения в области конкуренции из более чем 70 юрисдикций по всему миру (OECD, 2022) позволяют провести анализ узбекского законодательства и политики в области конкуренции, правоприменительной деятельности АКРУ, а также институциональной структуры и сравнить с выводами в других юрисдикциях. Что касается существа и процедур, стандарты ОЭСР и соответствующая аналитическая работа, проводимая Комитетом по конкуренции ОЭСР, обеспечивают основу для оценки.<sup>6</sup>

В отчете учитывается законодательная ситуация, существовавшая в стране по состоянию на 31 января 2022 года. Законодательные акты, принятые после этой даты, в настоящем отчете не анализируются, за исключением тех случаев, когда отдельные положения оказались особо актуальными.

# 1 Последние изменения и общая оценка

## 1.1. Последние изменения

Последние изменения в законодательстве и политике в области конкуренции берут свое начало в амбициозной программе реформ, проводимой Узбекистаном с 2017 года, когда страна приняла четырехлетнюю Национальную стратегию развития (НСР 2017). НСР 2017 направлена на создание лучшего государственного управления для поддержки экономического развития, укрепления демократического государства и расширения взаимодействия между государственным и частным секторами для достижения более высокого уровня доверия к регулирующим органам. Она включает пять ключевых областей, включая экономическое развитие и либерализацию. Повышение конкурентоспособности за счет комплексных реформ существующих рыночных и государственных структур является одной из первоочередных задач.<sup>7</sup>

### Вставка 2. Основные вехи развития законодательства и политики в области конкуренции в Узбекистане

**1992** – Принятие Закона об ограничении монопольной деятельности (ЗОМД 1992): первый закон в области конкуренции в Узбекистане.

**1992** – Создание первого органа по обеспечению соблюдения конкуренции: отдела в Министерстве финансов, отвечающего за антимонопольную и ценовую политику (МФОтдКонк).

**1996** – Замена ЗОМД 1992 новым Законом о конкуренции и ограничении монопольной деятельности на рынках продукции (ЗКОМД 1996).

- Внедрение контроля концентрации.
- Трансформация МФОтдКонк в Комитет по демополизации и развитию конкуренции (КДРК): юридическое лицо, действующее под эгидой Министерства финансов.
- Добавление надзора за законами о защите прав потребителей и о рекламе в портфолио КДРК.

**1997-1999** – Принятие Закона о естественных монополиях (ЗЕМ 1999).

**2000** – Присвоение КДРК статуса независимого национального регулятора.

**2005** – Крупная реорганизация КДРК, трансформирующая его в Государственный комитет по демополизации, развитию конкуренции и предпринимательства (ГКДРКП). Добавление задач по более глубокому анализу рынка и поддержке предпринимательской деятельности в портфолио ГКДРКП.



**2012** – Замена ЗКОМД 1996 новым Законом о конкуренции (УзЗК 2012). Обеспечение регулирования конкуренции на финансовых рынках под контролем ГКДРКП. Изменение полномочий правоприменения: слияние ГКДРКП с другими регулирующими органами.

**2017** – Принятие Национальной стратегии развития на 2017-2021 годы, одним из ключевых аспектов которой является совершенствование области конкуренции.

**2019** – Децентрализация регулирования: создание Государственного антимонопольного комитета (АКРУ) в качестве независимого регулятора. Внедрение оценки воздействия конкуренции и регулирования товарных бирж.

**2020** – Принятие стратегии и плана действий (дорожной карты) по развитию конкуренции на товарных и финансовых рынках на 2020-2024 годы; задача по контролю над созданием ГП добавлена к мандату АКРУ.

Источник: (SCDCEE , 2009); <https://antimon.gov.uz/en/about-the-committee/committee-history/>; <http://tashkenttimes.uz/national/541-uzbekistan-s-development-strategy-for-2017-2021-has-been-adopted-following-discussion>; <https://lex.uz/docs/4887659>

Ключевым шагом стало создание Государственного антимонопольного комитета Республики Узбекистан – АКРУ – в 2019 году,<sup>8</sup> путем децентрализации более крупного регулирующего органа, осуществляющего надзор за политикой в области конкуренции и приватизации. На АКРУ, задуманный как независимый регулирующий орган, возложена задача надзора за реализацией политики в области конкуренции и другой политики, связанной с рынком, включая защиту прав потребителей и рекламу. Несмотря на свой молодой возраст, регулятор очень активен. Он оценил более 5 500 законодательных актов с точки зрения их (потенциального) влияния на рыночную конкуренцию (Рисунок 5), провел более 2 000 антимонопольных расследований (Рисунок 8), разрешил около 500 слияний (Рисунок 11) и организовал около 100 информационно-пропагандистских мероприятий, направленных на повышение осведомленности государственных органов о важности соблюдения рыночной конкуренции.

После вступления в силу НСР 2017 был разработан проект нового закона о конкуренции, в который были внесены изменения как в материальные, так и в процессуальные положения (Вставка 3). В настоящее время проект находится на рассмотрении Кабинета Министров. Ожидается, что он будет передан в законодательную палату Олий Мажлиса – парламента Узбекистана – к июню 2022 года.

### Вставка 3. Ключевые изменения, предлагаемые законопроектом о конкуренции

- Новые правила для вертикальных соглашений
- Расширенный список действий, которые считаются злоупотреблением доминирующим положением
- Контроль над слияниями в случаях учреждения совместных предприятий
- Расширенные правоприменительные полномочия, включая штрафы для предприятий
- Включение регулирования государственной помощи, надзор над которой будет входит в обязанности АКРУ
- Регулирование степени вмешательства государства в экономику
- Система регулирования цифровых рынков

Источник: Законопроект о конкуренции (неопубликованная версия; октябрь 2021 года).

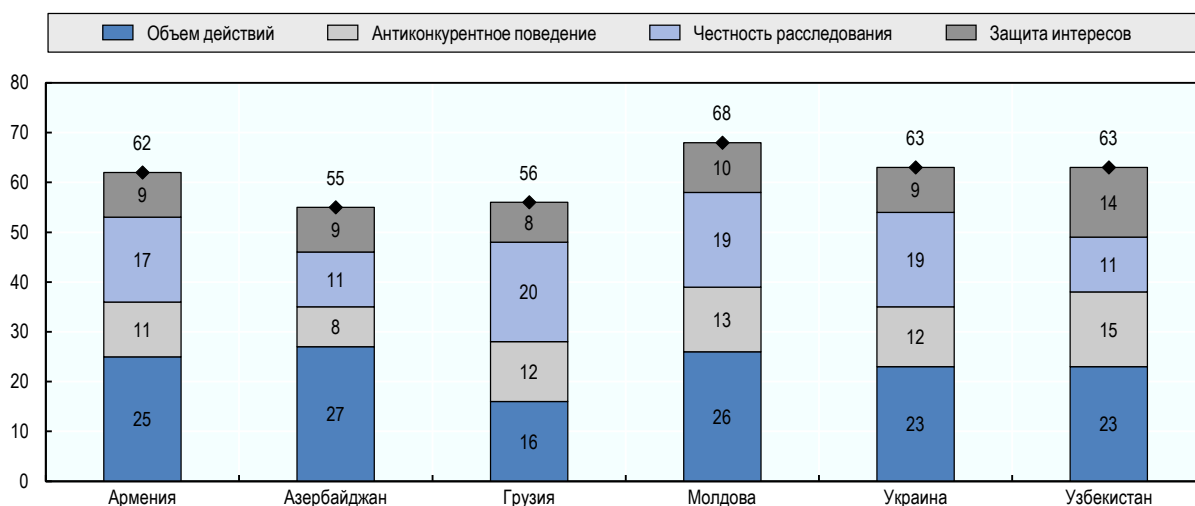
Хотя детальная оценка законопроекта не входит в задачи настоящего отчета, в отчете будут даны комментарии по некоторым предполагаемым изменениям, где это уместно.

Предполагаемые изменения направлены на обеспечение здоровой конкурентной среды на национальных рынках, для которых по-прежнему характерно сильное присутствие государства. Они также направлены на поощрение отечественного малого и среднего бизнеса к тому, чтобы они лучше подходили для международной торговли – область, в которой, несмотря на интенсивные реформы, Узбекистан, похоже, все еще испытывает трудности (OECD, Monitoring competitiveness reforms: Improving export promotion policies in Uzbekistan, 2021).

## 1.2. Общая оценка законодательства и политики в области конкуренции

На основе 73 критериев (см. также подраздел 2.1) была проведена базовая оценка законодательства и политики в области конкуренции в Узбекистане (Рисунок 1). Это позволяет провести сравнение с другими юрисдикциями, которые можно отнести к аналогичной группе, исходя из их общей истории в качестве постсоветских экономик.

Рисунок 1. Сравнение со странами Восточного партнерства



Примечание: Максимальное количество принятых критериев – 73. Данные относятся к количеству критериев политики в области конкуренции, официально принятых в законодательной базе, а не к фактической правоприменительной деятельности с точки зрения актуальности или количества. Многие также зависят от актуальности отсутствующих или соблюдаемых критериев, что здесь не отражено. Следует отметить, что данные для других юрисдикций были собраны в 2019 году, и изменения, которые могли произойти с тех пор, не отражены.

Источник: Анкета для оценки Закона о малом бизнесе 2019, см. (OECD, 2020).

Что касается *де-юре* характеристик хорошо функционирующего режима законодательства о конкуренции, Узбекистан уже находится в очень хорошем положении и занимает высокое место в выбранной для сравнения группе. Он получил самые высокие баллы в категориях правоприменительной политики против антиконкурентного поведения и защиты интересов и самые низкие баллы в области беспристрастности расследования в сравнении между странами. В следующих разделах будет показано, что еще многое предстоит сделать, чтобы наполнить правовые рамки жизнью и улучшить их, как это имеет место в выбранных аналогичных юрисдикциях (Вставка 4). Однако необходимый первый шаг был сделан, когда Узбекистан подался на этот анализ.

#### Вставка 4. Рекомендации по политике в области конкуренции для стран Восточного партнерства

В анализе 2020 года ряд рекомендаций по политике применялся к большинству стран Восточного партнерства. В частности, для всех было установлено, что им следует увеличить свои усилия по обеспечению конкуренции, особенно в области картелей и контроля над слияниями, а также улучшить усилия по защите интересов и условия институциональной базы:

- Картели представляют собой наиболее явное и бесспорно вредное нарушение закона о конкуренции, и они затрагивают все страны. Решительное правоприменение против картелей имеет важное значение.
- Антимонопольные органы должны обеспечить уведомление обо всех слияниях, отвечающих установленным законом требованиям, и их анализ с использованием рациональных экономических методов. Запреты и структурные меры должны применяться в соответствующих случаях.
- Агентства по вопросам конкуренции должны иметь достаточные полномочия для проведения расследований и применения санкций в качестве благоприятных условий для строгого правоприменения.
- Эффективное и беспристрастное правоприменение требует наличия высококвалифицированных правоприменителей, которые действуют в институциональной среде, обеспечивающей независимость от вмешательства государственных или частных заинтересованных сторон и гарантирующей отсутствие коррупции.
- Правительства должны обеспечить, чтобы их органы по вопросам конкуренции всегда участвовали в разработке или пересмотре законов и нормативных актов, которые могут повлиять на конкуренцию в секторе.
- Юрисдикции должны начать или активизировать деятельность по обучению ответственных за государственные закупки должностных лиц составлять тендерные предложения таким образом, чтобы предотвращать сговор на торгах и выявлять подозрительные признаки сговора на торгах.

Источник: (OECD, 2020, pp. 105-106).



# 2 Анализ существующей системы конкуренции

## 2.1 Методология

В тексте Отчета используются различные ориентиры для базовой оценки законодательства и политики в области конкуренции в Узбекистане. Мы используем количественные и качественно-количественные ориентиры, которые были разработаны для аналогичных целей оценки в других юрисдикциях и на основе доступной глобальной статистики правоприменения. Рекомендации и круглые столы ОЭСР служат наиболее важными качественными ориентирами.

### **Количественные ориентиры**

Данные о правоприменении, бюджете и персонале сопоставляются с данными из базы данных отдела CompStats ОЭСР,<sup>9</sup> для которой публикация ОЭСР «Тенденции конкуренции ОЭСР» (OECD, 2022) представляет уникальное понимание глобальных тенденций конкуренции. Предоставленные данные и выполненный анализ позволяют формировать обоснованную политику и способствуют совершенствованию законодательства и политики в области конкуренции во всем мире, предоставляя многолетние данные по большому количеству экономических и правовых показателей, включая количество принятых антимонопольных решений, наложенных санкций, проведенных внезапных проверок, деятельности по рассмотрению слияний и защите конкуренции.

### **Количественно-качественные ориентиры**

В дополнение к количественному анализу используется широко распространенная в ОЭСР аналитическая система, отражающая основы эффективного режима конкурентной политики. В нем исследуются четыре подпараметра: объем действий, антиконкурентное поведение, честность расследования и защита интересов. Подпараметр объема действий оценивает, в какой степени органы по вопросам конкуренции наделены законом полномочиями по расследованию и наказанию за антиконкурентную практику. Второй подпараметр, антиконкурентное поведение, оценивает политику, чтобы предотвращать и преследовать исключительно вертикальные и горизонтальные соглашения и антиконкурентные слияния. Третий подпараметр, честность расследования, исследует независимость и подотчетность учреждений, обеспечивающих правоприменение законодательства о конкуренции и справедливость их процедур. Четвертый подпараметр, защита интересов, рассматривает дальнейшие действия по созданию конкурентной среды (OECD, 2021, p. 224).<sup>10</sup> Эта система оценки основана на анкете, заполненной АКРУ, и в целом измеряет масштабы и силу режимов политики в области конкуренции. Она гораздо сильнее сосредоточена на де-юре характеристиках режима, чем на его фактическом правоприменении и реализации. Она использовалась ОЭСР в ряде межстрановых анализов.<sup>11</sup> Фактическая правоприменительная деятельность, измеряемая цифрами правоприменения (см. выше), и углубленный качественный анализ (см. ниже) являются необходимыми дополнениями к этому типу анализа

## Качественная оценка

Исходные исследования, беседы с АКРУ и другими государственными и негосударственными заинтересованными сторонами дополняют выводы и позволяют получить всестороннее представление о текущем состоянии законодательства и политики в области конкуренции в Узбекистане. Базой для качественной оценки являются рекомендуемые практики, вытекающие из Рекомендаций ОЭСР, касающихся конкуренции (Вставка 5),<sup>12</sup> и лучшие практики, возникшие в результате большого количества дискуссий в Комитете по конкуренции ОЭСР.<sup>13</sup>

### Вставка 5. Рекомендации ОЭСР по конкуренции

На данный момент Совет ОЭСР принял одиннадцать не имеющих обязательной силы Рекомендаций, направленных на продвижение конкурентного нейтралитета, прозрачности и процедурной справедливости, международного сотрудничества и других лучших практик в области законодательства и политики в области конкуренции. Ниже самые свежие.

1. **Рекомендация по проверке слияний** – принята 23 марта 2005 г. и направлена на то, чтобы способствовать большему сближению процедур проверки слияний, включая сотрудничество между органами по вопросам конкуренции, с международно признанными лучшими практиками. Таким образом, это должно способствовать повышению эффективности процедур проверки слияний, одновременно помогая органам по вопросам конкуренции и сторонам, участвующим в слиянии, избегать ненужных расходов при многонациональных сделках.
2. **Рекомендация по борьбе со сговором на торгах в сфере государственных закупок** – принята 17 июля 2012 года, эта Рекомендация способствует повышению эффективности закупок и снижению риска сговора на торгах посредством предоставления инструментов для оценки и изменения законодательства и практики, касающихся закупок.
3. **Рекомендация о международном сотрудничестве в расследованиях и разбирательствах в области конкуренции** – принятый 16 сентября 2014 года, этот документ призывает правительства улучшить свое законодательство и практику в области конкуренции, чтобы содействовать дальнейшему международному сотрудничеству между органами по вопросам конкуренции и уменьшить ущерб, возникающий из-за антиконкурентного поведения.
4. **Рекомендация об эффективных действиях против злостных картелей** – принята 2 июля 2019 года и отражает наиболее важные изменения в правоприменении в отношении картелей за последние 20 лет, включая программы амнистии/смягчения ответственности, инструменты упреждающего расследования и полномочия для расследований, урегулирование споров, эффективные штрафы и частные правоприменительные действия.
5. **Рекомендация по оценке конкуренции** – принята в декабре 2019 года, эта Рекомендация призывает правительства создать институциональные механизмы для проведения оценки конкуренции. В этой структуре доступно несколько подходов, все они описаны в [Инструментарии оценки конкуренции](#) ОЭСР.
6. **Рекомендация Совета по конкурентному нейтралитету** – принята 31 мая 2021 года и призывает к обеспечению равного обращения с государственными и частными предприятиями, подчеркивая преимущества конкуренции, такие как более низкие цены, лучшее качество и более высокие темпы экономического роста.

7. **Рекомендация Совета по прозрачности и процедурной справедливости в правоприменении законодательства о конкуренции** – принятая 6 октября 2021 года, эта Рекомендация устанавливает общие стандарты для прозрачного и справедливого правоприменения законодательства о конкуренции. Она нацелена на поддержку беспристрастного и разумного обращения со сторонами, находящимися под следствием, и осуществление их прав на защиту. Она также направлена на повышение точности и эффективности правоприменительных решений.

Источник: Рекомендации и лучшие практики законодательства и политики в области конкуренции, <https://www.oecd.org/competition/recommendations.htm>

## 2.2. Цели политики в области конкуренции

Цели политики в области конкуренции не всегда прямо отражены в национальном законодательстве, но они имеют огромное значение. А именно, выбор политики не только определяет точную роль регулирования конкуренции в процессе создания национальной рыночной экономики, но также определяет приоритеты и методы правоприменения (Human & Kovacic, Institutional Design, Agency Life Cycle, and the Goals of Competition Law, 2013). Международная практика признает множественность и разнообразие целей политики в области конкуренции. Сделанный выбор часто зависит от характеристик выбирающей юрисдикции, включая уровень развития ее национальной экономики, возраст регулятора в области конкуренции и степень его независимости в принятии решений (OECD, Objectives of Competition Law and Policy, 2003).

Подавляющее большинство стран преследует несколько экономических целей в политике в области конкуренции. Например, они могут быть направлены на:

- сохранение и улучшение функционирования экономической системы (например, защита конкурентных рыночных структур, содействие экономической эффективности и/или благосостоянию потребителей)
- создание определенного рыночного результата (например, снижение цен на продукцию или уменьшение экономического неравенства)
- защита экономической свободы участников рынка.

Страны также преследуют социальные и политические цели, такие как справедливость (по отношению как к конкурентам, так и к потребителям), равенство возможностей между конкурентами и построение демократии (Gerber, 2020). Наконец, они могут обратить внимание на некоторые другие политические соображения (например, на окружающую среду, трудоустройство или здравоохранение). Последние могут быть включены в правоприменение в области конкуренции, если их выполнение не ставит под угрозу достижение «основных» целей политики в области конкуренции (Rompuu, 2012).

Постановка целей политики может оказаться непростой задачей для молодых органов по вопросам конкуренции (OECD, Challenges faced by young competition authorities, 2009). Проблемы включают в себя возможные конфликты между этими целями (OECD, 2020), размытие их значения (OECD, 2008),<sup>14</sup> чрезмерный акцент на ориентированных на результат целях, которые в долгосрочной перспективе приводят к обратным результатам (Gerber, 2020),<sup>15</sup> и приведение правоприменения в неэффективное состояние из-за приоритета других политических соображений (OECD, Competition policy: time for a reset? (executive summary), 2020).<sup>16</sup>

В Узбекистане цели политики в области конкуренции в законодательстве не прописаны. Однако их можно вывести из мандата АКРУ. Обзор мандата приводит к трем ключевым выводам.

Во-первых, на практике национальное регулирование конкуренции, по-видимому, служит множеству целей (которые отчасти противоречат друг другу). Например, УзЗК 2012 указывает, что:

- Действия доминирующих компаний являются злоупотреблениями, если они противоречат «интересам потребителей» (статья 10), что указывает на благосостояние потребителей как на цель.
- Антиконтурентные соглашения освобождаются от общего запрета, если они стимулируют «технический и экономический рост» (статья 11), что указывает на экономический рост или экономическую эффективность как на цели.
- Закон касается действий государственных органов, которые, среди прочего, ограничивают доступ к рынку (статья 12), что указывает на защиту конкурентных рыночных структур как на цель.
- Справедливость рыночной практики и запрет дискриминации перечислены в нескольких положениях (например, в статьях 12 и 13), что указывает на справедливость и равенство возможностей как на цели.

Не указано, как действовать в случае противоречия целей политики. Например, если дискриминационная практика доминирующей компании противоречит цели справедливости, но повышает рыночную эффективность, нет указаний относительно того, какая цель должна быть приоритетной.

Во-вторых, преследование целей, ориентированных на результат, доминирует в обеспечении соблюдения конкуренции на национальном уровне. Регулирование цен является одной из важнейших задач национальной политики в области конкуренции. На сегодняшний день регулятор контролирует цены для естественных монополий<sup>17</sup> и для 45 товарных бирж.<sup>18</sup> Кроме того, злоупотреблениям в области ценообразования уделяется особое внимание в соответствии с УзЗК 2012. Несмотря на то, что снижение цен является одним из положительных результатов конкурентных рынков, сомнительно, чтобы фокус на результате (низких ценах) вместо конкурентного процесса (который может привести к низким ценам) – это правильный путь (OECD, 2011).

Наконец, в-третьих, на антимонопольный орган возлагаются дополнительные правоприменительные задачи. Например, АКРУ отвечает за реализацию политики защиты прав потребителей, обладает определенными полномочиями по реализации антикоррупционной политики и осуществляет надзор за соблюдением правил недобросовестной конкуренции, которые тесно связаны с законодательством и политикой в области интеллектуальной собственности.<sup>19</sup> Хотя каждая из вышеупомянутых политик важна, установка, при которой их полная или частичная реализация зависит от органа, регулирующего конкуренцию, оставляет последнему мало возможностей сосредоточиться на «основных» экономических целях во время правоприменения (см. подразделы 2.3 и 2.4).

## Основные выводы – цели политики конкуренции Узбекистана

- Обеспечить четкий фокус политики в области конкуренции – можно преследовать несколько целей, но должны существовать приоритеты, чтобы избежать несоответствий в правоприменении
- Отдавать предпочтение тому, чтобы конкурентный процесс преобладал над ориентированными на результат целями (такими как снижение цен)
- Обеспечить, чтобы другие политические соображения не ставили под угрозу достижение «основных» целей политики в области конкуренции

### 2.3. Институциональная структура и международное сотрудничество

В реализации конкурентной политики в Узбекистане участвуют (хотя и с разной интенсивностью) следующие государственные органы:

- **АКРУ** является основным регулятором конкуренции, осуществляющим надзор за реализацией как на национальном, так и на региональном уровнях.
- **Олий Мажлис** – парламент Узбекистана – является одним из двух надзорных органов АКРУ (наряду с Президентом). Он также отвечает за принятие законов о конкуренции и связанных с ними законов (например, Закона «О естественных монополиях»).
- **Президент и правительство** (Кабинет Министров) Узбекистана вправе издавать подзаконные акты, регулирующие повседневную работу АКРУ.
- Отдельные **министерства** и другие **государственные органы** сотрудничают с АКРУ в их деятельности, требующей совместных усилий для завершения таковой, например, антикоррупционные расследования, конкурентные государственные закупки и приватизация.
- **Административные суды** осуществляют судебное рассмотрение решений АКРУ.

#### **АКРУ**

С 2019 года Узбекистан принял ряд мер, гарантирующих базовую институциональную независимость основного регулятора конкуренции – АКРУ. Это соответствует лучшим международным практикам, которые рассматривают такую независимость как источник «нормативной определенности и стабильности» (OECD, Independence of Competition Authorities - from Designs to Practice, 2016). В настоящее время АКРУ действует как государственный орган, подотчетный сенату (верхней палате) Олий Мажлиса и Президенту Узбекистана,<sup>20</sup> что делает регулятор формально независимым от правительства и других государственных органов и организаций. АКРУ также уполномочен участвовать в процессе принятия решений по более широким экономическим вопросам наравне с другими государственными органами.<sup>21</sup> Наконец, решения АКРУ подлежат независимому судебному рассмотрению, а не правительственному надзору.<sup>22</sup>

Некоторые характеристики институциональной структуры АКРУ могут поставить под угрозу его независимость и операционную эффективность. Их можно разбить на пять ключевых областей: (а) процедура назначения/увольнения руководства, (б) регуляторный мандат (перечень функций), (в) человеческие ресурсы, (г) финансирование и (д) прозрачность и юридическая уверенность.

#### *(а) Процедура назначение/увольнения руководства*

Можно рассматривать как проблематичные два законодательных упущения. Во-первых, в законе не обосновываются **критерии назначения и основания для освобождения от должности** Председателя АКРУ. В законодательстве просто говорится, что оба полномочия осуществляются Президентом (тогда как назначение происходит на основании рекомендации Премьер-министра).<sup>23</sup> Во-вторых, законом не установлен **ни фиксированный срок назначения Председателя, ни причины его увольнения**.

Процедуры, предоставляющие широкую свободу действий при выборе и увольнении/замене главы формально независимого правоприменителя, широко рассматриваются как проблематичные в странах-членах ОЭСР и за ее пределами (OECD, Key points of the Roundtables on Changes in Institutional Design (Summary Record), 2015).



Эти полномочия по назначению и увольнению являются одной из ключевых точек давления, когда речь идет о политическом влиянии на регуляторную деятельность (Kovacic, 2011). Отсутствие фиксированного срока назначения в сочетании с абсолютной свободой действий назначающего/увольняющего лица может сделать руководство более послушным политической воле правительства и подорвать доверие к регулируемому органу, поскольку беспристрастность (свобода от политического давления) его руководства может стать сомнительной. Таким образом, международный опыт предлагает сделать процесс назначения зависимым от нескольких заинтересованных сторон, а также основывать этот процесс на объективных качественных критериях, основанных на заслугах (OECD, Independence of Competition Authorities - from Designs to Practice, 2016). Точно так же более длительные фиксированные сроки назначения повысят независимость в принятии решений. Наконец, увольнение в середине срока должно быть возможно только в исключительных обстоятельствах и в соответствии с законом, чтобы гарантировать отсутствие политических мотивов (UNCTAD, 2008).<sup>24</sup> Законопроект не решает эту проблему.

#### *(б) Регуляторный мандат (функции)*

АКРУ имеет широкий мандат. Он включает в себя как задачи, классически связанные с правоприменением в области конкуренции, так и обязанности, касающиеся областей, имеющих отношение (но не прямую связь) к политике и правоприменению в области конкуренции (Вставка 5).

Регуляторы в области конкуренции, которым поручено обеспечивать соблюдение политики в нескольких областях, не редкость (Human & Kovacic, Competition Agencies with Complex Policy Portfolios: Divide or Conquer, 2013). Однако одновременная реализация сопряжена с риском распыления мандата, приоритета одной области правоприменения над другой или противоречивых целей политики и результатов правоприменения (см. подраздел 2.2 выше). Такой риск усугубляется, когда доступные ресурсы с точки зрения персонала и финансирования невелики (см. подразделы 2.3.в-г ниже).

Относительно молодой режим конкуренции может выиграть от сосредоточения на ключевых задачах мандата органа по обеспечению конкуренции, чего в настоящее время в Узбекистане нет. Полномочия по защите прав потребителей, как представляется, имеют более высокий приоритет с точки зрения правоприменения, что может быть связано с тем, что их относительно легче реализовать, чем зачастую более сложные дела о конкуренции. Кроме того, множество дополнительных мандатов конкурируют за рабочее время сотрудников и ресурсы для обеспечения соблюдения. В результате может наблюдаться несоблюдение правил конкуренции. Хотя правоприменительные органы нередко выполняют несколько функций, в частности по конкуренции и защите прав потребителей, недавние наблюдения показывают, что страны с переходной экономикой/бывшей плановой экономикой сталкиваются с трудностями в этом отношении (Martyniszyn & Bernatt, 2019) (Kaufman, 2021). Узбекистан может облегчить эти трудности, внедрив четкое оперативное разделение реализации политики в области конкуренции и других мандатов АКРУ, как на национальном, так и на региональном уровнях. Это обеспечило бы более пристальный фокус на каждой из соответствующих политик, в то же время позволяя синергию реализации этих политик под «зонтиком» одной и той же организации/руководства. При введении такого разделения следует обеспечить, чтобы для **всех** правоприменительных задач выделялся достаточный персонал и ресурсы. Особое внимание следует уделить тому, чтобы не сокращался, по крайней мере, штат сотрудников, выполняющих основные задачи в области конкуренции.

### Вставка 6. Мандат АКРУ

Национальное законодательство уполномочивает регулирующий орган контролировать правоприменение в следующих областях.

#### **«Основные» задачи в области конкуренции:**

- Антиконтрентные соглашения/согласованные действия (включая сговор на торгах)
- Злоупотребление доминирующим положением
- Рыночная концентрация
- Оценка конкурентного воздействия (как предварительная, так и постфактум)
- Анализ рынка
- Антимонопольное соответствие

#### **Другие задачи:**

- Недобросовестная конкуренция (в основном, защита прав интеллектуальной собственности), в том числе недобросовестный контроль над рекламой
- Государственные закупки (государственная сторона – т. е. обеспечение конкурентоспособности процесса государственных торгов)
- Государственная помощь
- Регулируемые цены (тарифы) и наценки на товары (работы, услуги) – в общем для 45 товарных бирж
- Регулирование естественных монополий
- Контроль над торговлей акциями
- Надзор за правоприменением законодательства, связанного с рекламой
- Надзор за ГП с точки зрения конкурентного нейтралитета
- Защита прав потребителей (через специальное агентство)

Источник: <https://antimon.gov.uz/en/>

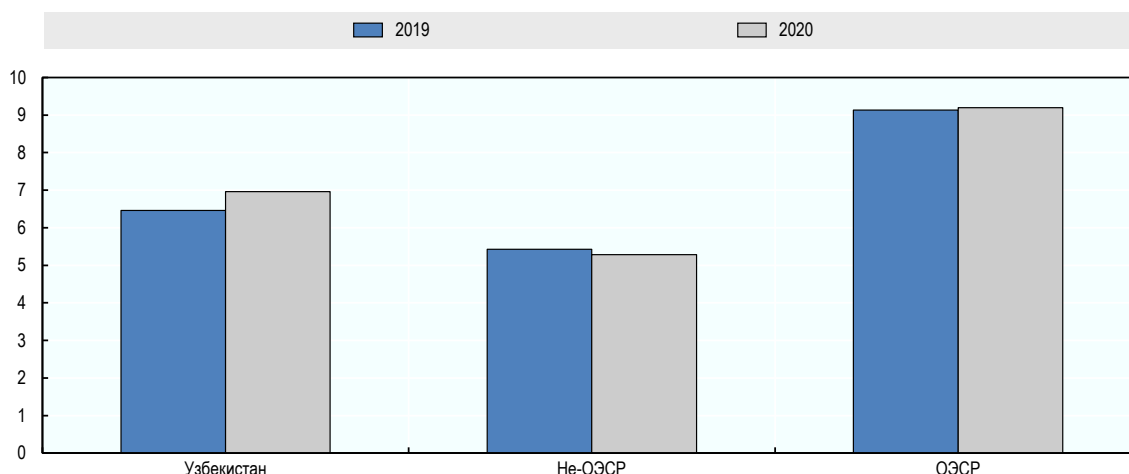
Работа с несколькими политиками также может скрыть основную роль АКРУ в глазах общественности. Создается впечатление, что в настоящее время регулирующий орган более известен своими другими задачами (рекламная и недобросовестная практика, регулирование цен, государственные закупки и т. д.), чем своим основным мандатом в области конкуренции. Опять же, международный опыт показывает, что в долгосрочной перспективе это может отрицательно сказаться на правоприменении в области конкуренции, в том числе за счет перенаправления сотрудников на более «популярные» вопросы и снижения приоритетности задач, связанных с законодательством в области конкуренции (Human & Kovacic, Competition Agencies with Complex Policy Portfolios: Divide or Conquer, 2013).

#### *(в) Человеческие ресурсы*

Одним из предварительных условий эффективной работы органа, регулирующего конкуренцию, является наличие надлежащего персонала – в количественном и качественном отношении (OECD, Independence of Competition Authorities - from Designs to Practice, 2016). Что касается АКРУ, картина размыта, так как, на первый взгляд, общая численность персонала выше, чем в других юрисдикциях, не касающихся ОЭСР (Рисунок 2). АКРУ имеет центральный аппарат и 14

региональных/территориальных подразделений с широким мандатом, как описано выше. Кроме того, Агентство по защите прав потребителей (УзАЗПП) функционирует как отдельное юридическое лицо при центральном аппарате регулятора в области конкуренции.<sup>25</sup>

**Рисунок 2. Численность персонала АКРУ, международное сравнение (2019-2020)**

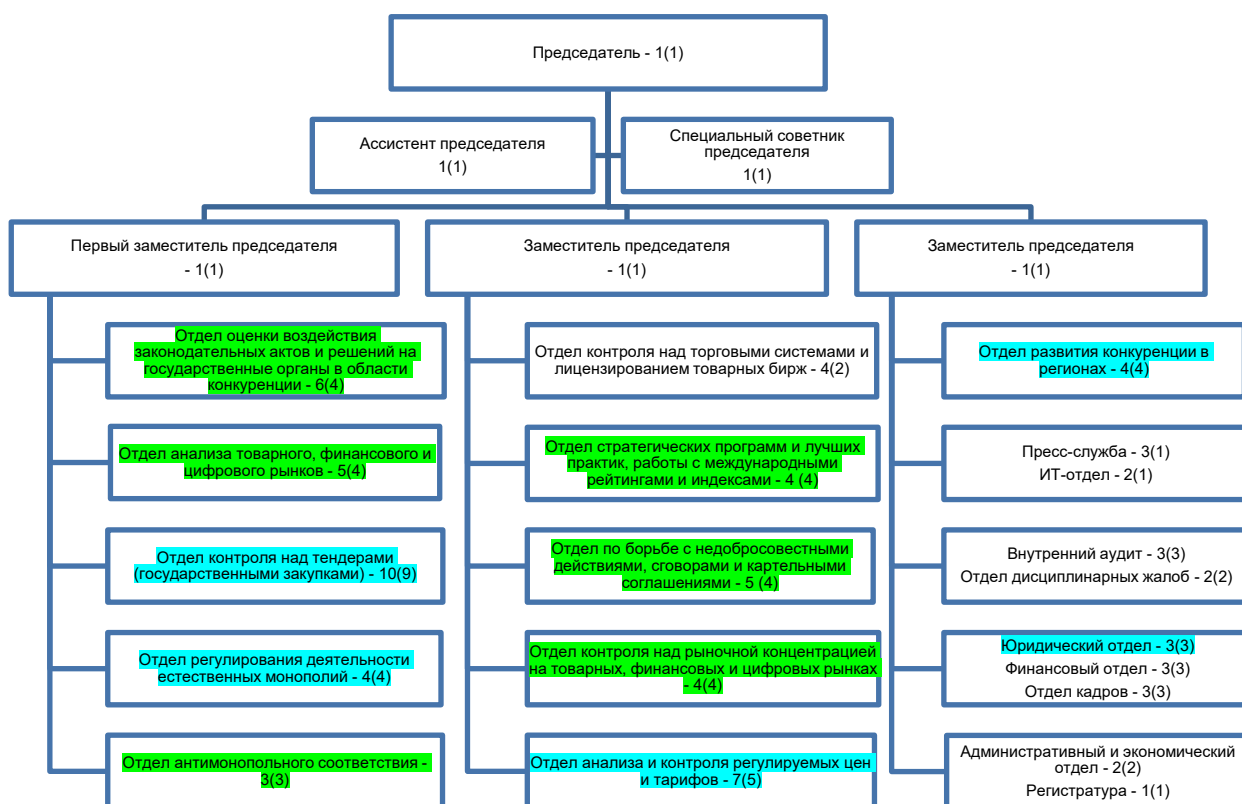


Источники: Данные предоставлены АКРУ, (OECD, 2022).

Общая численность сотрудников АКРУ в 2021 году составила 223 человека, не считая сотрудников, работающих в сфере защиты прав потребителей. Однако это число не отражает количество сотрудников, занятых выполнением основных задач в области конкуренции, из-за трех квалификационных признаков, указанных ниже:

- 223 – это штатная численность, закрепленная за АКРУ законодательством, а не фактическая штатная численность. АКРУ сообщает о значительном количестве вакантных должностей.<sup>26</sup> Это число частично объясняется отсутствием достаточно квалифицированных кандидатов. В частности, АКРУ испытывает трудности с поиском квалифицированных юристов.<sup>27</sup> Также наблюдается явная нехватка персонала в ИТ-отделе,<sup>28</sup> что может вызвать озабоченность в области правоприменения, имеющей дело с часто сложными международными предприятиями и все более цифровизированными рынками.
- Сотрудники АКРУ работают по всем направлениям, входящим в его широкий мандат. Большинство занимается деятельностью, не связанной с выполнением основного мандата в области конкуренции. Другие должны выполнять основной мандат наряду с другими задачами (Инфографика 1). Последняя ситуация является правилом для региональных/территориальных единиц, где реализация конкурентных и потребительских мандатов не разделена на структурном уровне.
- Численность персонала также включает сотрудников отделов, занимающихся административными задачами, такими как регистратура, отдел кадров и внутренний аудит. Следовательно, хотя общая численность персонала может показаться высокой, количество сотрудников, занимающихся основными задачами в области конкуренции, значительно ниже (Инфографика 1).

## Инфографика 1. Центральный аппарат Антимонопольного агентства: распределение штатной численности



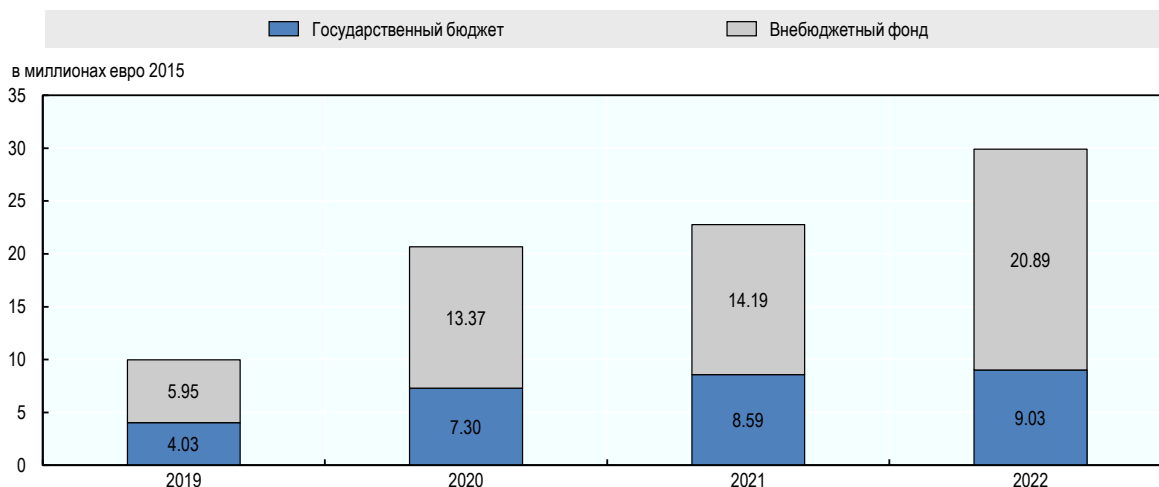
Примечание: Отделы, занимающиеся основными задачами в области конкуренции, выделены зеленым цветом. Отделы, занимающиеся основными задачами конкуренции **наряду с другими задачами**, выделены синим цветом. Числа включают руководителей отделов и отображают предусмотренную законодательством штатную численность, а также фактическую штатную численность (в скобках).

При сравнении с фактическим количеством дел в год (147 слияний, 162 дела о картелях, 853 дела о злоупотреблениях, 145 исследований рынка, 1 551 оценка воздействия, 44 мероприятия по защите интересов),<sup>29</sup> становится очевидным, что ограниченный штат выделенных сотрудников (т.е. сотрудников, работающих только над задачами основного мандата) сможет выполнять только очень поверхностные оценки и анализы в подавляющем большинстве случаев. Нехватка персонала ограничивает правоприменение в области конкуренции – как качественно, так и количественно – и задерживает развитие культуры конкуренции (Gal, 2010). Это также ставит под угрозу процесс независимого принятия решений, поскольку ограничивает способность регулирующего органа выполнять работу высокого уровня и укреплять авторитет и доверие (OECD, Independence of Competition Authorities - from Designs to Practice, 2016).

### (г) Финансирование

Ежегодное финансирование АКРУ увеличилось с 2019 года (Рисунок 3). Законодательство предусматривает два источника финансирования регулятора – государственный бюджет и Внебюджетный фонд содействия конкуренции (ВФСК). ВФСК пополняется штрафами и другими сборами, взимаемыми с различных юридических и физических лиц за нарушение законодательства в области конкуренции, а также сборами за регистрацию слияний.<sup>30</sup>

Рисунок 3. Бюджет АКРУ, развитие (2019-2022)



Примечание: Бюджет на 2022 год расчетный, данные предоставлены АКРУ.

- Ресурсы ВФСК покрывают более 60% расходов АКРУ (Рисунок 3). Это создает риски, поскольку в настоящее время фонд по большей части основан на финансовом наследстве, которое АКРУ получил после отделения от более крупного регулятора в 2019 году, чтобы обеспечить финансирование офисного оборудования и т. д. Ожидается, что эти средства будут исчерпаны к концу 2022 года. Оставшийся доход от штрафов и сборов за регистрацию слияний в настоящее время не является достаточным источником и будет колебаться, поскольку в настоящее время АКРУ не может налагать штрафы за нарушения антимонопольного законодательства. Это изменится в связи с недавним Указом Президента, который предусматривает антимонопольные полномочия по штрафам с 1 сентября 2022 года.<sup>31</sup> Однако использование этих штрафов в качестве источника доходов бюджета считается неоптимальным решением из-за потенциального конфликта интересов. Регулирующий орган не должен стремиться «окупить» свой бюджет (OECD, Competition Trends 2020, 2020).
- Несмотря на то, что с 2019 года АКРУ получила около 500 уведомлений о слияниях, сборы за подачу заявок составляют лишь незначительную часть дохода ВФСК – даже не 0,5%.<sup>32</sup> Если эти сборы значительно не увеличатся, АКРУ не может зависеть исключительно от них для бюджетного финансирования.

Несмотря на относительно высокий абсолютный бюджет, средняя заработная плата должностных лиц АКРУ очень низка по сравнению с их международными коллегами (Рисунок 4).

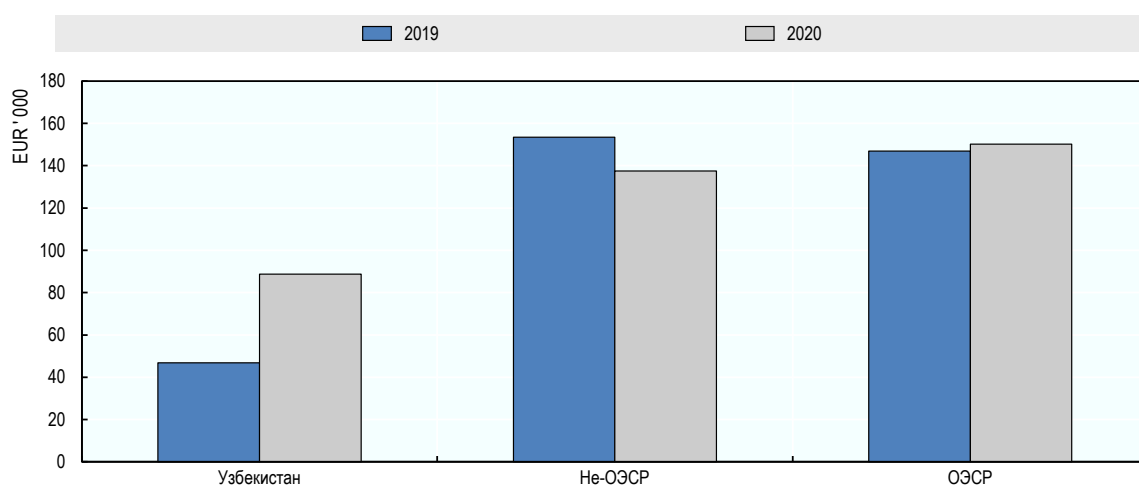
Низкая средняя заработная плата, по-видимому, является, по крайней мере, одним из объяснений частой ротации (прежде всего более молодого) персонала. По данным АКРУ, чиновники, уходящие из органа, обычно продолжают работать на государственной службе, хотя и в органах, которые предлагают более конкурентоспособную заработную плату. Это тревожная тенденция, учитывая широкие полномочия регулятора и уровень многопрофильной экспертизы, необходимой персоналу для эффективной работы. До тех пор, пока АКРУ не сможет предложить конкурентоспособную заработную плату, существует постоянный риск потери организационной памяти и трудности с сохранением достаточного количества опытных и квалифицированных сотрудников.

Чтобы антимонопольный орган был полностью функциональным и независимым, бюджет должен быть достаточным и стабильным и не должен зависеть от удовлетворения ожиданий правительства в отношении конкретных результатов правоприменения или от типа и уровня



правоприменительных действий. Целесообразными вариантами являются многолетний бюджет, налог на предприятия или смешанное финансирование из государственного бюджета и сборов за правоприменение (OECD, Independence of Competition Authorities - from Designs to Practice, 2016, pp. 14-15) (OECD, 2016). Что касается размера бюджета, то он должен позволять нанимать и удерживать достаточно квалифицированный персонал – экономистов, юристов, специализированных ИТ-специалистов – и покрывать адекватное аппаратное и программное обеспечение, чтобы идти в ногу со все более цифровизирующейся экономикой (см. также Вставка 7). Зарботная плата должна быть такого размера и составлена таким образом, чтобы предотвращать коррупционные риски (OECD, 2019). Бюджет и заработная плата сотрудников центрального банка страны могут быть полезным ориентиром.

**Рисунок 4. Бюджет АКРУ на одного сотрудника, связанного с задачами в области конкуренции, международное сравнение (2019-2020)**



Источники: Данные предоставлены АКРУ, (OECD, 2022).

Примечание: Данные включают бюджет на заработную плату и бюджет, не связанный с заработной платой.

### Вставка 7. Директива ECN+

Статьи 4 и 5 ДИРЕКТИВЫ (ЕС) 2019/1 ЕВРОПЕЙСКОГО ПАРЛАМЕНТА И СОВЕТА (Директива ECN+) требует от государств-членов ЕС обеспечить, чтобы национальные правоприменители, применяющие законодательство ЕС, обладали достаточной независимостью и ресурсами для эффективной работы.

Сюда входит свобода от политического влияния и указаний при осуществлении своих полномочий; положения о конфликте интересов и процедурах увольнения и назначения; а также свободу действий в определении приоритетов правоприменения (Ст. 4).

Что касается ресурсов, Ст. 5 требует от государств-членов ЕС обеспечить, чтобы национальные органы по вопросам конкуренции располагали «достаточным количеством квалифицированного персонала и достаточными финансовыми, техническими и технологическими ресурсами, которые необходимы для эффективного выполнения их обязанностей и для эффективного осуществления их полномочий ...». Органы по вопросам конкуренции должны быть независимы в расходовании выделенного им бюджета и должны отчитываться о своей деятельности, а также о назначении или увольнении сотрудников, принимающих решения, а также об их ресурсах и изменениях в таковых.

Источник: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32019L0001&from=EN>

### (д) Прозрачность и юридическая уверенность

УзЗК 2012 позволяет АКРУ выпускать «разъяснения по применению законодательства о конкуренции».<sup>33</sup> Однако АКРУ не использовал это право в течение последних трех лет. Вместо этого Олий Мажлис, Президент и Кабинет министров принимают подробное законодательство о конкуренции в ряде процедурных и материальных правоприменительных областей, начиная с определения рынка и заканчивая антимонопольным правоприменением и процедурами разрешения на слияния (см. ниже). Между тем, даже самое подробное законодательство не может охватить все аспекты материально-правовой и процессуальной оценки. Это отмечают юридические и деловые круги, которые до сих пор испытывают неуверенность в вопросе о том, чем обусловлены рыночные сделки, носящие антиконкурентный характер.

В международной практике для предоставления дополнительных указаний используется мягкое право (Вставка 8). «Мягкое право» являет собой набор документов, устанавливающих «правила поведения, которые в принципе не имеют обязательной юридической силы, но, тем не менее, могут иметь практические последствия» (Snyder, 1993). Такими документами могут быть, например, общедоступные руководящие материалы,<sup>34</sup> пояснительные тексты,<sup>35</sup> уведомления<sup>36</sup> или исследования<sup>37</sup>. Регуляторы в области конкуренции используют мягкое право для уточнения правовых положений в соответствии с выбранными целями политики и на основе лучших национальных и международных практик. Мягкое право объясняет процесс принятия решений и применяемую материальную оценку. Его можно относительно легко обновлять, чтобы приспособиться к изменениям в практике, в отличие от законодательных поправок. Это обеспечивает согласованность и гибкость процесса принятия решений, повышает прозрачность и независимость регуляторов. Кроме того, мягкое право дает участникам рынка дополнительную юридическую уверенность в отношении того, как будет применяться законодательство, и, следовательно, способствует его соблюдению.

#### Вставка 8. Меры мягкого права в области обеспечения конкуренции в ЕС

Законодательство ЕС в области конкуренции содержит достаточно базовые положения, изменить которые непросто. Напротив, мягкое право широко используется и подвергается регулярным пересмотрам и изменениям. Например, статьи 101 и 102 ДФЕС устанавливают общие запреты на антиконкурентные соглашения и злоупотребление доминирующим положением. Эти статьи дополняются несколькими инструментами мягкого права, в том числе руководствами по вертикальным ограничениям, руководствами по соглашениям о горизонтальном сотрудничестве и руководствами по приоритетам Комиссии в области правоприменения при применении статьи 102. Сочетая законодательные меры и меры мягкого права, система ЕС в области конкуренции обеспечивает как устойчивость ее основных принципов, так и гибкость их применения.

Применение статьи 101 ДФЕС к вертикальным соглашениям является хорошим примером. Статья запрещает «все соглашения между предприятиями, решения ассоциаций предприятий и согласованные действия, которые могут повлиять на торговлю между государствами-членами [ЕС] и которые имеют своей целью или следствием предотвращение, ограничение или искажение конкуренции на внутреннем рынке». Руководство ЕС по вертикальным ограничениям (2010 г.) уточняет, что это общее положение включает вертикальные соглашения, и (а) разъясняет, какие вертикальные соглашения вообще не подпадают под действие статьи 101 (например, соглашения второстепенной важности); (б) разъясняет условия изъятия вертикальных соглашений из-под запрета; (в) разъясняет важность определения рынка и расчета доли рынка для применения «безопасных гаваней» и указывает на их недоступность для основных соглашений; (г) подробно рассказывает о положительных и отрицательных

последствиях вертикальных соглашений; (д) предоставляет конкретные рекомендации по наиболее распространенным вертикальным соглашениям в ЕС, включая единый брендинг, эксклюзивное дистрибьюторство, эксклюзивное распределение клиентов, эксклюзивные поставки, франчайзинг, связывание и ограничение цен перепродажи. В целом, руководство предоставляет участникам рынка подробную информацию о подходе Комиссии ЕС к урегулированию вертикальных ограничений.

Европейская комиссия постоянно следит за обновлением своих руководств с учетом изменений рынка и прецедентного права. В 2021 году она опубликовала проект руководства по вертикальным ограничениям, которое, среди прочего, включает уточненные положения, основанные на 10-летнем опыте правоприменения, и касается вертикальных соглашений на цифровых рынках, которые, как ожидается, заменят руководство 2012 года позднее в 2022 году.

Источник: (European Union, 1957); (EU Commission, 2004); (EU Commission, 2008); (EU Commission, 2009); (EU Commission, 2010); (EU Commission, 2011); (Commission, 2021).

Прозрачность и юридическая уверенность также могут быть улучшены путем публикации полных решений о расследованиях и оценках слияний, поскольку это помогает юридическим и деловым кругам лучше понять регуляторное обоснование и соблюдать его. В Узбекистане как действующее, так и проектируемое законодательство позволяет АКРУ публиковать решения. Однако это касается только результатов, без обнародования полных текстов и мотивировок решений.<sup>38</sup>

Несмотря на то, что такие публикации не отменяют необходимости мер мягкого права, они существенно помогают регулятору в повышении осведомленности участников рынка и соблюдении правил конкуренции. Полностью мотивированные решения, очищенные от коммерческой тайны и конфиденциальной информации, могут быть опубликованы на сайте АКРУ. Эта мера также может сократить время, необходимое регулятору для подготовки необходимых руководств и других документов в области мягкого права. Эффект от таких публикаций можно было бы значительно повысить, если бы АКРУ активно обращался к деловым кругам и другим заинтересованным сторонам, разъясняя подходы, принятые в ходе правоприменения, в частности, в резонансных и сложных делах.

## Основные выводы – Институциональная структура АКРУ

### **Назначение/увольнение Председателя**

- Назначение Председателя должно основываться на объективных и качественных критериях, предусмотренных законодательством, и основываться на достоинствах кандидата.
- Фиксированные сроки назначения могут поддерживать управленческую независимость.
- Причины досрочного увольнения должны быть определены заранее, чтобы предусмотреть исключительные обстоятельства и не допустить политического вмешательства.

### **Мандат**

- Существующий мандат кажется слишком широким для эффективной реализации одним регулятором.
- АКРУ должна быть предоставлена возможность сосредоточиться на основных задачах, связанных с конкуренцией, таких как антиконкурентные соглашения (включая сговор на торгах), злоупотребления доминирующими предприятиями, контроль над слияниями, исследования рынка, а также оценка воздействия на конкуренцию и антимонопольного комплаенса.
- Оперативное разделение мандатов в области конкуренции и защиты прав потребителей, а также различных других мандатов, которые АКРУ осуществляет как на центральном, так и на региональном уровнях в рамках агентства, будет способствовать надлежащему сосредоточению внимания на реализации каждой политики, сохраняя при этом потенциальную синергию в их реализации.

### **Человеческие ресурсы**

- В то время как общее количество сотрудников АКРУ выше, чем у многих подобных международных организаций, количество сотрудников, занятых выполнением основных задач в области конкуренции, очень мало.
- Нехватка персонала ставит под угрозу процесс эффективного применения законодательства и политики в области конкуренции и развития культуры конкуренции.
- Привлечение более квалифицированных юристов по вопросам конкуренции могло бы значительно повысить эффективность правоприменительного процесса.

### **Финансирование**

- Бюджет АКРУ не гарантирован и в значительной степени зависит от ВФСК, который вскоре будет истощен. Для независимой работы требуется стабильный и надежно финансируемый бюджет.
- Доходы от штрафов должны составлять лишь незначительную часть финансирования АКРУ.
- Плата за подачу заявления о слиянии может быть увеличена, чтобы отразить сложность процедур оценки слияния и размер сливающихся сторон.
- Бюджет и заработная плата должны позволять нанимать и удерживать квалифицированный персонал для эффективного выполнения всех задач, возложенных на АКРУ. Заработная плата должна быть конкурентоспособной, по крайней мере, в государственном секторе.

### **Прозрачность и юридическая уверенность**

- АКРУ обладает мягкими законотворческими полномочиями, но не использует их – это должно измениться, чтобы обеспечить лучшее соответствие целям политики, повысить независимость регулятора и обеспечить большую прозрачность и юридическую уверенность для бизнеса.
- АКРУ должен публиковать свои полностью обоснованные решения и делать их доступными на своем веб-сайте. Кроме того, он должен делать обращения и объяснять подходы и решения в важных случаях.

## **Другие органы, осуществляющие реализацию политики в области конкуренции**

### *Олий Мажлис*

Помимо законодательных полномочий в области конкуренции, как в действующем законе, так и в законопроекте Олий Мажлис, наряду с Президентом Республики Узбекистан, определен как орган, перед которым подотчетен АКРУ. Однако парламент не участвует в назначении/увольнении Председателя АКРУ, что осуществляется по единоличному усмотрению Президента Узбекистана.

### *Президент и Кабинет Министров*

Несмотря на формальную организационную независимость АКРУ, как Президент, так и Кабинет Министров имеют сильное влияние на реализацию политики в области конкуренции, прежде всего путем принятия подзаконных актов. Хотя как действующий закон, так и законопроект позволяют АКРУ издавать документы мягкого права, на практике правоприменение в области конкуренции регулируется либо указами Президента, либо постановлениями Кабинета Министров. Это касается даже подзаконных актов, регулирующих весьма технические аспекты правоприменения в области конкуренции, такие как правила определения рынка и установления доминирующего положения,<sup>39</sup> а также процедуры антимонопольных расследований<sup>40</sup> и оценки концентрации.<sup>41</sup> Это значительно ограничивает возможности АКРУ по оптимизации процедур и применению правил конкуренции с необходимой гибкостью для адаптации к конкретному случаю, рынку или изменяющимся экономическим обстоятельствам.

Президент и Кабинет Министров также могут одобрить концентрацию без согласия АКРУ, в том числе по соображениям, не связанным с конкуренцией (см. подраздел 2.4).

### *Отдельные государственные органы*

АКРУ активно взаимодействует с несколькими министерствами и государственными органами при выполнении своих обязанностей, включая:

- Министерство экономического развития и сокращения бедности (МЭРСБ) – ключевое сотрудничество происходит во время оценки воздействия законодательства, когда два органа должны подготовить дополняющие отчеты.
- Министерство юстиции (МЮ) – основное сотрудничество касается оценки существующих законодательных актов и стандартов на предмет того, создают ли они ненужные барьеры для выхода на рынок и участия в нем.

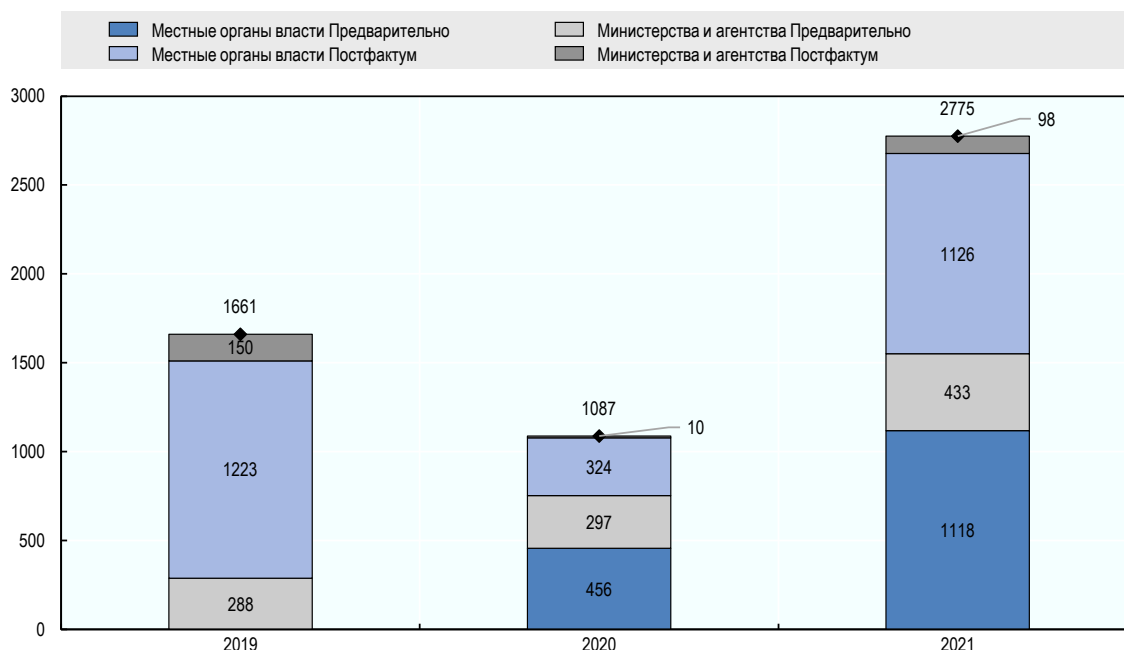


- Министерство инвестиций и внешней торговли (МИВТ) – в ходе оценки концентрации МИВТ уполномочено комментировать выгоды и риски с точки зрения инвестиций/внешней торговли.
- Агентство по управлению государственными активами (УзАУГА) – АКРУ помогает УзАУГА в вопросах конкуренции в процессе приватизации.

Вышеперечисленное сотрудничество имеет жизненно важное значение для развития законодательной и правоприменительной базы, поддерживающей конкурентные рынки, но есть возможности для улучшения. Одним из примеров является сотрудничество с УзАУГА, которое, по-видимому, является в основном реактивным со стороны АКРУ. Хотя АКРУ и проводит оценку концентрации в контексте проектов приватизации, он не занимается предложением альтернативных способов приватизации или альтернативных покупателей. Такие рекомендации могли бы усилить конкуренцию на рынках, например, за счет структурного разделения объектов приватизации вместо продажи их как единого целого, с очевидными преимуществами для процессов приватизации в бывшей плановой экономике, помогая избежать создания частных монополий (см. подраздел 2.5).

Сотрудничество с МЭРСБ и МЮ страдает из-за ограниченных полномочий и ресурсов АКРУ, что не позволяет ему оказывать более сильное влияние на процесс оценки воздействия законодательства. АКРУ активно занимается оценкой воздействия на конкуренцию на ежедневной основе (на данный момент получено более 5 000 официальных заключений). Заключения выдаются на нормативные акты и их проекты как на центральном, так и на региональном уровне (Рисунок 5). Тем не менее, три основные проблемы, по-видимому, значительно снижают влияние такой деятельности: (1) правительство не обязано следовать рекомендациям АКРУ по законопроектам или указывать причины их несоблюдения; (2) отсутствует механизм измерения уровня добровольного соблюдения; (3) само количество вынесенных заключений, в основном по законодательству местного уровня, оставляет АКРУ крайне малые возможности для проведения углубленной оценки законодательных актов/проектов, имеющих более широкое общенациональное влияние.

**Рисунок 5. Официальные заключения АКРУ относительно оценки воздействия законодательства (2019-2021)**



Источник: Данные предоставлены АКРУ, март 2022.

### Вставка 9. Оценка законодательного воздействия (предварительная) от АКРУ

**Ниже приводится краткий пример предварительной оценки воздействия законодательства, проведенной АКРУ:**

Антимонопольный комитет представил предварительную оценку конкурентного воздействия проекта постановления Президента Республики Узбекистан «О мерах по развитию системы подготовки квалифицированных кадров в сфере водоснабжения» на основе Методики проведения оценки конкурентного воздействия законодательства, зарегистрированную 19 апреля под № 3155. Эта оценка объемом в одну страницу завершилась *двумя ключевыми рекомендациями:*

(а) Проект постановления предусматривал создание «Водной академии» – научного центра, задачей которого было (пере)подготовить специалистов в области водоснабжения. Центр должен был стать единственным учреждением, работающим на соответствующем рынке. АКРУ предложил *убрать ссылку на эксклюзивность центра, чтобы открыть рынок для других учебных заведений.*

(б) Проектом постановления разрешено конкретному предприятию – АО «Ўзсувтаъминот» – сносить строения на указанном земельном участке с целью последующего строительства помещений для Водной академии. Разрешение должно было быть предоставлено без государственного тендера на услуги. АКРУ отметил, что *данная разработка противоречит законодательству о конкуренции, и предложил выбирать сносно-строительные компании на основе конкурентного тендера.*

Учитывая большое количество официальных заключений, выдаваемых каждый год, и небольшое количество сотрудников, занимающихся этой задачей (см. Инфографику 1 выше), можно с уверенностью предположить, что большинство выданных заключений довольно кратки и освещают только самые очевидные законодательные проблемы, что претворяется в нарушение рыночной конкуренции (Вставка 9). Более глубокий и детальный анализ законодательных положений с высоким общенациональным воздействием, которые могут не показаться антиконкурентными на начальном этапе, но могут создать такие эффекты в долгосрочной перспективе, вряд ли возможен. Рекомендация ОЭСР по оценке конкуренции 2019 г.<sup>42</sup> и связанный с ней Инструментарий<sup>43</sup> содержат ценные рекомендации по систематической и целенаправленной оценке (см. Вставка 10).

### Вставка 10. Рекомендация ОЭСР по оценке конкуренции

Рекомендация ОЭСР по оценке конкуренции 2019 года рекомендует в оценке сосредоточить внимание на политике, которая ограничивает:

- Количество или круг участников рынка;
- Действия, которые могут предпринять участники рынка;
- Стимулы участников рынка вести себя конкурентно;
- Выбор и информацию, доступные потребителям.

В ней также рекомендуется, чтобы государственная политика подвергалась оценке конкуренции, даже если она преследует цель продвижения конкурентных результатов и особенно когда она:

- Создает или пересматривает регулирующий орган или режим (например, оценка может убедиться, что, среди прочего, регулятор надлежащим образом отделен от регулируемой отрасли);
- Внедряет схему регулирования цен или входа на рынок (например, оценка может убедиться в отсутствии разумных, менее антиконкурентных способов вмешательства);
- Реструктурирует существующие монополии (например, оценка может убедиться, что меры по реструктуризации действительно достигают своих целей, способствующих развитию конкуренции);
- Внедряет процессы конкуренции за рынок (например, оценка может убедиться, что процесс торгов создает стимулы для эффективной работы на благо потребителей);
- Предусматривает исключение из закона о конкуренции для любой указанной цели (например, оценка может убедиться, что любое исключение абсолютно необходимо для достижения заявленных целей политики).

Источник: <https://legalinstruments.oecd.org/en/instruments/OECD-LEGAL-0455>.

### *Административные суды*

Независимый судебный надзор является основным механизмом обеспечения подотчетности органа, регулирующего конкуренцию (OECD, Independence of Competition Authorities - from Designs to Practice, 2016). В Узбекистане такой механизм уже действует: решения АКРУ подлежат обжалованию в трех инстанциях – первой инстанции, апелляционной и кассационной – национальной системы административных судов.

Общеизвестно (Jenny, 2016, p. 22), что судебные органы не особенно хорошо подготовлены для проведения комплексного экономического анализа, который является необходимой частью

расследований в области конкуренции. Это может привести к неудовлетворительному судебному рассмотрению. Во-первых, это увеличивает вероятность ошибки при оценке качества экономического анализа АКРУ и, следовательно, опасность принятия неправильных решений в процессе рассмотрения. Во-вторых, это может побудить судей сосредоточиться на процедурных вопросах, чтобы избежать оценки экономических обоснований, лежащих в основе решений регулятора (Вставка 11).

### Вставка 11. Практический пример – Антимонопольный комитет против компании «UzAutoMotors»

Государственная компания «UzAutoMotors» была создана в 1992 году для производства автомобилей для местного рынка. С момента создания компания занимала монопольное положение на автомобильном рынке Узбекистана, не имея иностранной конкуренции. Чтобы изменить эту ситуацию, правительство Узбекистана приняло решение о создании нового завода «Peugeot Citroën Automotive» в 2018 году и расширении производства автомобилей через KIA в 2020 году и Volkswagen в 2022 году. Однако вскоре проект «Peugeot Citroën» был приостановлен, в то время как KIA и Volkswagen продолжили работу с ограниченным фокусом. Следовательно, рыночные изменения не оказали существенного влияния на действующую государственную компанию.

В последние годы цены на автомобили компании «UzAutoMotors» выросли. В 2017 году цены выросли на 30%, через год – на 7,7%, а в 2020 году – на 10,3%. Жалобы потребителей привели к антимонопольному расследованию со стороны АКРУ. Регулятор счел повышение цен неправомерным и приказал компании снизить цены на 10,3%. Компания «UzAutoMotors» не согласилась с решением и заявила, что АКРУ нарушила процессуальные нормы. Она просила Ташкентский городской административный суд признать недействительным постановление о прекращении действия.

В октябре 2020 года Ташкентский городской административный суд постановил, что ценовая политика компании «UzAutoMotors» регулируется отдельными решениями главы государства и является обоснованной. В свою очередь, АКРУ подала апелляцию, но проиграла ее. Судья утверждал, что: *«такие нормативно-правовые документы (касающиеся решений главы государства) действительно существуют. Причина, по которой они не были представлены в суде, заключается в том, что они являются конфиденциальными. К такому выводу пришло жюри после изучения этих документов, так как имеет соответствующее разрешение. Кроме того, документы, которые Антимонопольный комитет использовал для проведения государственных проверок (Постановления Правительства № 239, № 249 и № 54), противоречат другим соответствующим решениям правительства и главы государства. После сопоставления документов правомочность комиссии проводить проверку в отношении АО была поставлена под сомнение».*

Существо дела – экономические обоснование признания повышения цен антиконкурентным – судом подробно не оценивалось.

Источники: <https://kun.uz/en/news/2020/12/19/antimonopoly-committee-loses-the-cases-against-uzauto-motors>;  
<http://uzbekistanlawblog.com/why-did-the-antimonopoly-committee-lose-the-battle-against-the-biggest-monopoly-in-uzbekistan-uzautomotors/>

Хотя органы по вопросам конкуренции нередко (справедливо) проигрывают дела из-за процессуальных ошибок, эффективный судебный контроль по-прежнему требует оценки надежности *правового и экономического анализа*, проводимого соответствующим регулятором (Kalintiri, 2016), и соблюдения надлежащей процедуры. Это вряд ли произойдет без судебного корпуса, хорошо подготовленного в области конкурентного права и экономики.

## Основные выводы – роль законодательных, исполнительных и судебных органов в реализации политики в области конкуренции

- Процедуры назначения и увольнения руководства АКРУ должны быть прозрачными и основываться на объективных и качественных критериях. Процесс выиграет от участия множества заинтересованных сторон и четких правил.
- АКРУ сильно ограничен в осуществлении своего мандата многочисленными и подробными, часто техническими Указами Президента и Постановлениями Кабинета Министров. Ответственность за разработку соответствующих процедур и системной оценки в рамках данного законодательства о конкуренции должна быть возложена на АКРУ.
- Сотрудничеству с другими государственными органами часто препятствуют ограниченные полномочия, ограниченные ресурсы или более пассивная роль АКРУ.
- Оценка воздействия законодательства страдает от нехватки кадровых ресурсов, большого объема оцениваемых актов и отсутствия минимально необходимой степени реагирования государственных органов.
- Система судебного контроля могла бы выиграть от улучшения экономического образования судей и/или специализированных экономических судов.

### **Международное сотрудничество**

Международное сотрудничество является важным компонентом любого режима конкуренции, обеспечивающим эффективное правоприменение в условиях глобализации экономики, активности крупных многонациональных компаний на многочисленных национальных рынках и имеющей все меньше границ цифровой экономики (ОЭСР, 2022). Узбекистан, все еще находящийся в процессе растущей интеграции в мировую экономику, должен будет больше взаимодействовать со своими международными партнерами. Недостаток международного сотрудничества позволит нарушениям трансграничной конкуренции оставаться безнаказанными, поскольку национальные правоохранительные органы обычно останавливаются на национальных границах. Это наносит ущерб национальным потребителям и национальной экономике. Недостаток взаимодействия с международными партнерами также лишает АКРУ преимуществ взаимного обучения и использования лучших международных практик в применении национального законодательства о конкуренции.

На сегодняшний день АКРУ, помимо сотрудничества с международными организациями, такими как КООНТИР, Всемирный банк, ЕБРР или ОЭСР, имеет очень мало установленных связей с другими органами по вопросам конкуренции, например, через Меморандумы о взаимопонимании (MoU).<sup>44</sup> Участие в Международной сети по вопросам конкуренции (МСК)<sup>45</sup> или Глобальном форуме по конкуренции ОЭСР должно происходить на регулярной основе.<sup>46</sup>



## Основные выводы – международное сотрудничество

- АКРУ должен активно и на регулярной основе участвовать в Международной сети по конкуренции, Глобальном форуме по конкуренции ОЭСР и подобных форумах.
- Следует стремиться к установлению партнерских отношений с антимонопольными органами с аналогичным социально-экономическим положением, чтобы использовать их опыт применения эффективных законов о конкуренции.
- Должно быть обеспечено финансирование для обеспечения регулярного участия руководства и сотрудников правоприменительного уровня АКРУ в региональных и международных мероприятиях по вопросам конкуренции.

### 2.3. Антимонопольное регулирование

Как действующий закон, так и законопроект обеспечивают основные нормы для борьбы как с антиконкурентными соглашениями, так и со злоупотреблением доминирующим положением, а также для правоприменительного процесса, связанного с их реализацией. Тем не менее, некоторые области требуют доработки для обеспечения эффективности правоприменения, и мы сосредоточимся только на наиболее важных моментах.<sup>47</sup>

#### **Материальные положения**

##### *Антиконкурентные соглашения*

УзЗК 2012 запрещает как горизонтальные, так и негоризонтальные антиконкурентные соглашения/согласованные действия, включая различные формы фиксирования цен, производственного контроля, ограничения доступа на рынок и навязывания условий, не связанных с предметом контракта. Аналогичные положения предусмотрены в законопроекте. Как существующие, так и проектируемые положения выиграют от уточнения (по крайней мере) в трех аспектах: (а) определение антиконкурентных соглашений; (б) отношения доминирования и вертикальных соглашений; (в) список исключений.

**Определение антиконкурентных соглашений.** УзЗК 2012 не содержит общего положения, запрещающего горизонтальные антиконкурентные соглашения. Вместо этого он предоставляет спорный открытый список<sup>48</sup> соглашений, которые считаются антиконкурентными. Таким образом, соглашения, которые являются антиконкурентными, но не включены в список, может быть сложно преследовать в судебном порядке. Законопроект предлагает улучшение в этом отношении, устанавливая, что «запрещается ограничивать конкуренцию и (или) дискриминировать интересы потребителей» различными соглашениями. Однако формулировка не уточняет, необходим ли анализ последствий для установления ограничения конкуренции. В соответствии с лучшей международной практикой и опытом не должно быть необходимости устанавливать антиконкурентные последствия (включая ущерб потребителям) для определенного типа соглашений – так называемых злостных картелей (Вставка 12).

## Вставка 12. Рекомендация ОЭСР относительно эффективных действий против злостных картелей

Все члены ОЭСР (Сторонники) согласны с тем, что злостные картели должны быть незаконными, независимо от наличия доказательств фактического неблагоприятного воздействия на рынки, и разрабатывают свои антикартельные законы, политику и правоприменительную практику таким образом, чтобы гарантировать, что они останавливают и сдерживают злостные картели, и обеспечить эффективную компенсацию жертвам картелей.

К злостным картелям относятся антиконкурентные соглашения, согласованные действия или договоренности между фактическими или потенциальными конкурентами для согласования цен, проведения сфальсифицированных предложений (сговорные торги), установления ограничений или квот на объем производства или разделения рынков, например, путем распределения клиентов, поставщиков, территорий или направления торговли. Сюда не входят: (а) соглашения, согласованные действия или договоренности, которые разумно связаны с законной интеграцией экономической деятельности, повышающей эффективность; (б) соглашения, согласованные действия или договоренности, которые в ином случае могут квалифицироваться как злостные картели, которые прямо или косвенно не подпадают под действие законов в области конкуренции Сторонников или действуют в соответствии с законами Сторонников.

Источник: <https://legalinstruments.oecd.org/en/instruments/OECD-LEGAL-0452>.

Соглашения, не отнесенные к категории злостных картелей, обычно оцениваются на основе их фактического или потенциального воздействия на рыночную конкуренцию. В отличие от злостных картелей, они требуют всестороннего экономического анализа, чтобы установить, что такие эффекты либо уже имели место, либо, вероятно, материализуются в ближайшем будущем.<sup>49</sup>

Нынешняя формулировка также устанавливает нарушение, когда конкуренция не ограничивается – соглашения, дискриминирующие интересы потребителей. Такие соглашения должны подпадать под действие законодательства о защите прав потребителей, если только они не содержат элемент ограничения конкуренции, который можно квалифицировать как нарушение законодательства о конкуренции.

### Вставка 13. Антимонопольные требования к проведению государственных торгов – Статья 17 законопроекта

Статья 17 запрещает нарушение конкуренции при проведении государственных торгов. Она дает открытый список (почти 25 пунктов) сценариев, которые могут поставить под угрозу этот процесс. Около 15 из этих пунктов прямо или косвенно касаются сговора на торгах. Список, по сути, вращается вокруг двух идей: запрет различных ценовых сговоров и использование установленных деловых связей для влияния на процесс торгов.

В то время как обеспечение честных и конкурентных государственных торгов должно быть в повестке дня регулятора в области конкуренции, детальное регулирование в соответствии со Статьей 17 может перегрузить законопроект, поскольку последний уже содержит положения об антиконкурентных соглашениях/согласованных действиях (Статья 12), которые в равной степени должны применяться к сговору на государственных торгах.

Для предоставления более подробных указаний вместо включения неизбежно неполных списков противоправных действий в закон АКРУ может издать инструкции по государственным торгам. Они могут основываться на лучших международных практиках (OECD, Guidelines for fighting bid rigging in public procurement, 2009).

Особое внимание следует уделять практике сговора, влияющей на процессы государственных торгов (сговор на торгах). Детальный перечень антиконкурентной деятельности согласно законопроекту справедливо включает сговор на торгах (см. Вставка 13). Сговор, затрагивающий государственные торги, является злостным антиконкурентным соглашением и получает особое внимание как в Узбекистане<sup>50</sup>, так и за рубежом.<sup>51</sup> Когда государственные закупки становятся жертвой сговора участников торгов, oferent будет платить больше, получит более низкое качество и может пропустить более инновационные решения. Это также означает, что государственные деньги – деньги налогоплательщиков – тратятся впустую и направляются в карманы сговорившихся участников торгов. Эти деньги нельзя потратить на предоставление большего количества государственных услуг, например, на здравоохранение, образование или социальные пособия. АКРУ, похоже, уделяет большое внимание сговору на торгах с точки зрения количества рассмотренных дел (см. Рисунок 6), что похвально. Рекомендация ОЭСР по борьбе со сговорами на торгах (Вставка 14) призывает правительства обеспечить различные способы борьбы с такой антиконкурентной практикой.

#### Вставка 14. Рекомендация и руководство ОЭСР по борьбе со сговорами на торгах

Сговор на торгах является незаконной практикой во всех странах-членах ОЭСР и может быть расследован и наказан в соответствии с законодательством и правилами в области конкуренции. В ряде стран ОЭСР сговор на торгах также является уголовным преступлением. Рекомендация ОЭСР по борьбе со сговорами на торгах рекомендует правительствам:

- оценить различные особенности своего законодательства и практики в области государственных закупок и их влияние на вероятность сговора между участниками торгов. Члены должны стремиться к проведению тендеров на государственные закупки на всех уровнях государственного управления, которые призваны способствовать более эффективной конкуренции и снижать риск сговора при торгах, обеспечивая при этом общее соотношение цены и качества;
- обеспечить, чтобы должностные лица, ответственные за государственные закупки на всех уровнях государственного управления, были осведомлены о признаках подозрительного поведения и необычных схемах проведения торгов, которые могут указывать на сговор, чтобы эти подозрительные действия лучше выявлялись и расследовались ответственными государственными органами;
- призывать должностных лиц, ответственных за государственные закупки на всех уровнях государственного управления, следовать Руководству по борьбе со сговорами на торгах в сфере государственных закупок, изложенному в Приложении к настоящей Рекомендации, неотъемлемой частью которого они являются; и
- разработать инструменты для оценки, измерения и мониторинга воздействия на конкуренцию законов и нормативных актов о государственных закупках.

Руководство по борьбе со сговорами на торгах в сфере государственных закупок излагает:

- Распространенные формы сговора на торгах;
- Характеристики отрасли, продуктов и услуг, способствующие сговору;
- Оно содержит два подробных контрольных списка по разработке тендера, которые помогут предотвратить сговор участников торгов, а также по способам выявления подозрительного поведения участников торгов.

Этот инструмент ОЭСР и связанные с ним руководства являются согласованным глобальным стандартом в борьбе против сговора участников торгов. ОЭСР применила их для проведения обзоров законодательства и практики закупок по всему миру, а совсем недавно и в Украине (OECD, 2021), обзор о чем доступен также на русском языке.

Источники: <https://legalinstruments.oecd.org/en/instruments/OECD-LEGAL-0396>, (OECD, 2009); <https://www.oecd.org/competition/fightingbidrigginginpublicprocurement.htm>.

Опыт показывает, что можно было бы сделать больше для решения проблемы сговора участников торгов на государственных торгах – путем повышения осведомленности oferentov о том, как свести к минимуму риски сговора участников торгов за счет проконкурентной структуры торгов, а также об общих схемах, указывающих на сговор на торгах. Кроме того, в информационно-разъяснительной работе для предприятий, участвующих в государственных торгах, следует разъяснять, какие действия запрещены и каковы правовые последствия.

**Вертикальные соглашения и доминирование.** В соответствии с УзЗК 2012 вертикальные соглашения могут быть запрещены только в том случае, если один из участников занимает доминирующее положение. В соответствии с установившейся практикой, поскольку вертикальные соглашения будут считаться проблематичными, в основном, если одна или обе стороны

соглашения обладают определенной степенью рыночной власти (например, (OECD, 2021)), ограничение применения к случаям доминирующего положения могут неправомерно сузить число соглашений, которые можно оценить на предмет их антиконкурентного воздействия, что оставляет потенциальный пробел в правоприменении. Это требование будет снято законопроектом, разрешающим расследование вертикальных соглашений между участниками, не занимающими доминирующее положение, что является положительным событием.

**Исключения.** Законопроект расширяет список исключений по сравнению с УзЗК 2012 (Вставка 15). Серьезную озабоченность в этом отношении вызывает минимальное исключение как в действующем законе, так и в законопроекте. Исключение, по-видимому, применяется к злостным картелям, когда их доля на рынке ниже определенного процента (действующий закон) или ниже определенного порога оборота (законопроект). Такая политика является необычной для злостных картелей по сравнению с другими странами, и Рекомендация ОЭСР 2019 года советует ограничить исключения в отношении злостных картелей теми, которые необходимы для достижения основной цели политики данной юрисдикции.<sup>52</sup> Кроме того, исключение для государственно-частных партнерств может нести риски для конкурентного нейтралитета (см. подраздел 2.5).

### Вставка 15. Исключенные соглашения: действующий закон против законопроекта

#### УзЗК 2012

- В Статье 11 перечислены несколько исключений из запрета на антиконкурентные соглашения. Это:
- Соглашения/согласованные действия с совокупной долей рынка менее 35%
- Соглашения о государственно-частном партнерстве
- Соглашения между хозяйствующими субъектами, входящими в одну корпоративную группу
- Соглашения, направленные на совершенствование производства, увеличение объемов производства, реализацию товаров или стимулирование технического и экономического роста
- Соглашения, повышающие конкурентоспособность товаров на мировом товарном рынке.

#### Законопроект

Статья 12 расширяет и изменяет перечень исключений. В дополнение исключения касаются:

- Соглашений, которые приводят к получению потребительской прибыли в соответствии с прибылью, полученной предприятиями, и приводят к улучшению производства и сбыта
- Предоставления и (или) отчуждения права использования результатов интеллектуальной деятельности, средств индивидуализации юридического лица, средств индивидуализации товаров, работ и услуг
- Совместной деятельности, заключенной между предприятиями на основании предварительного согласия АКРУ
- Соглашений между предприятиями, общая выручка которых от реализации товаров за последний календарный год не превышает четырех тысяч пятисоткратной базовой расчетной стоимости (данное положение заменяет требование о 35% или более совокупной рыночной доли всех участников рынка).

Примечания: Средствами индивидуализации являются название компании, торговая марка (сервисный знак) и наименование места происхождения товаров. (Глава 65 Гражданского кодекса Республики Узбекистан, в силе с 1 марта 1997 года; базовый расчет в настоящее время составляет 270 000 узбекских сумов (приблизительно 23 евро).

Источник: УзЗК 2012; Законопроект о конкуренции

### *Злоупотребление доминирующим положением*

Злоупотребление доминирующим положением запрещено как УзЗК 2012, так и законопроектом. В соответствии с обоими наборами правил внимание следует уделить трем ключевым аспектам: (а) определение доминирующего положения; (б) ведение реестра доминирующих предприятий; (в) сильное внимание к двум типам нарушений ценообразования – грабительскому и завышенному ценообразованию.

**Определение доминирующего положения.** Согласно УзЗК 2012, доминирующее положение определяется как «положение... дающее [предприятию] возможность осуществлять свою деятельность независимо от конкурирующих хозяйствующих субъектов и оказывать решающее влияние на состояние конкуренции, препятствовать доступу на соответствующий рынок другим хозяйствующим субъектам или иным образом ограничивать свободу их экономической деятельности». <sup>53</sup> Аналогичное определение содержится в законопроекте. <sup>54</sup> Согласно действующему закону, организация считается доминирующей, если ее доля рынка составляет 50% или выше, или когда ее доля стабильна и находится в пределах 35-50%, а конкуренты относительно невелики и вероятность выхода на рынок мала. <sup>55</sup> Согласно законопроекту, предприятия с долей рынка 35% и более будут автоматически доминирующими, в то время как предприятия, владеющие долей рынка от 20% до 35%, могут быть объявлены доминирующими, если их доли стабильны в течение года или более, существуют высокие входные барьеры или переключение потребителей либо невозможно, либо затруднительно/невыгодно. В то время как допущения более низкого диапазона, по-видимому, позволяют провести экономическую оценку фактической рыночной ситуации, это не относится к пороговым значениям доли рынка, которые приравниваются к доминирующему положению.

#### **Вставка 16. Роль рыночных долей в определении доминирующего положения – международный опыт**

Доли рынка играют важную роль в определении доминирующего положения. Однако они обычно не являются решающим фактором в этом отношении. Причина в том, что, помимо доли рынка, рыночная власть конкретного субъекта может также зависеть от долей его конкурентов, барьеров входа на рынок и расширения, уравнивающей покупательной способности и других факторов. Следовательно, высокая доля рынка не всегда означает рыночную власть (доминирующее положение). Экономический анализ необходим для надлежащей оценки случаев предполагаемого доминирующего положения (OECD, 2021), а высокая доля рынка, как правило, только устанавливает презумпции доминирующего положения, а не доказательства.

Международная практика показывает различные подходы. Некоторые страны (например, Чешская Республика) определяют определенный порог доли рынка, ниже которого **предприятие считается не доминирующим** (безопасная гавань), если регулятор не докажет обратное. Другие юрисдикции (например, Южная Корея, ЕС) вводят пороговые значения доли рынка, выше которых предприятие **считается доминирующим**, если только оно не доказывает обратное. Безопасные гавани сильно различаются по всему миру – от 10 до 50%. Пороги, выше которых возникает презумпция доминирующего положения, обычно составляют 50% и более.

Источники: (OECD, Guidance to Business on Monopolisation and Abuse of Dominance, 2007); (EU Commission, 2009).

**Реестр доминирующих предприятий.** Закон обязует АКРУ вести реестр, который включает все доминирующие предприятия. <sup>56</sup> Включение происходит либо в силу занимаемого положения (например, при обнаружении доминирующего положения в ходе исследования рынка), либо на основании жалобы на конкретное злоупотребление. Это двухэтапный процесс: (1) определяется



соответствующий рынок; (2) устанавливается доминирующее положение – в основном на основании доли рынка, как отмечалась выше. В зависимости от изменения рыночных условий Председатель может исключать предприятия из реестра.<sup>57</sup> Зарегистрированные предприятия подлежат постоянному мониторингу, особенно в отношении их практики ценообразования. С этой целью как в действующий закон, так и в законопроект включены положения о монополюно высоком (завышенном) и монополюно низком (грабительском) ценообразовании.

Реестр доминирующих предприятий может вызывать ряд опасений. Он не только связывает большие объемы человеческих ресурсов, но также препятствует индивидуальной оценке предполагаемых случаев злоупотреблений и подвергает всю экономическую деятельность доминирующих предприятий регулиющему вмешательству. Учитывая быстро меняющийся характер некоторых рынков и потенциально обширные области совершенно законной деловой активности доминирующих предприятий, это может оказать нежелательное сдерживающее воздействие на эффективность деловых операций. ОЭСР обычно не советует полагаться на такой реестр (см. также Вставка 17).

### Вставка 17. Реестр доминирующих предприятий – Рекомендация ОЭСР Казахстану

ОЭСР провела экспертные оценки в других юрисдикциях с постсоветской структурой и не рекомендует использовать реестр доминирующих предприятий, если его достаточно для установления доминирующего положения в предполагаемых случаях злоупотреблений. Рекомендация, выданная Казахстану, была следующей:

**Доминирующее положение и монополизация.** Антимонопольный орган обладает широкими полномочиями по контролю над доминирующими предприятиями. Доминирующее положение устанавливается исключительно на основе доли рынка и без какого-либо углубленного анализа рыночных условий. Как только предприятия превышают порог легальной доли рынка, они вносятся в «Государственный реестр доминирующих предприятий». Это приводит к фактической системе контроля над ценами для всех предприятий, которые определены как доминирующие. Таким образом, правоприменительная практика сосредоточена на контроле над ценами и прибылью. Казахстану предлагается отменить Государственный реестр доминирующих предприятий. Выявление доминирующих предприятий должно основываться на экономическом анализе рыночных структур, а также на анализе последствий предполагаемых злоупотреблений. Властям следует сместить акцент с контроля над ценами и прибылью на контроль над исключительной практикой.

Аналогичным образом, России было рекомендовано обеспечить, чтобы доминирующее положение в деле о конкуренции определялось на основе актуальной информации и анализа. Среди прочего, это будет означать, что включение в Реестр фирм с долей рынка, превышающей 35%, не будет играть роли в определении доминирующего положения.

Источник: (OECD , 2016); (OECD , 2013).

**Особое внимание уделяется двум типам злоупотреблений.** В действующем законе и в законопроекте, помимо общего определения злоупотребления доминирующим положением (см. выше), акцент делается на ценовые злоупотребления – монополюно высокие (завышенные) и низкие (грабительские) цены. Это соответствует традиционному мандату АКРУ по контролю рыночных цен. Однако несмотря на то, что случаи злоупотребления ценообразованием в международной практике нередки, большинство органов по вопросам конкуренции сосредоточены на противодействии исключительным злоупотреблениям и ограничению рынка доминирующими предприятиями (EU Commission, 2009). Обоснование состоит в том, что доминирующее предприятие не должно применять методы, которые необоснованно ограничивают конкуренцию,

вытесняя существующих конкурентов с рынка или препятствуя входу новых конкурентов. Поддерживая рынки открытыми и состязательными, можно предотвратить чрезмерное ценообразование, и рынки могут самокорректироваться. Практики ограничения рынка могут выражаться в разных формах (Вставка 18), и ценообразование – лишь одна из многих. Из-за фокуса на злоупотреблениях в ценообразовании можно упустить главное и уменьшить стимулы для выхода на рынок.

### **Вставка 18. Примеры исключаящих злоупотреблений, не связанных с ценообразованием – отказ в поставке и связывание**

#### **Отказ в поставке**

Отказ в поставке (также называемый отказом от сделки) является неценовым злоупотреблением, при котором предприятие, занимающее доминирующее положение на начальном рынке, отказывается предоставить объективно необходимые ресурсы для производства продукта или предоставления услуги своему нижестоящему конкуренту. Это охватывает широкий спектр действий, в том числе отказ вести дела с существующими и новыми конкурентами, отказ в лицензировании прав ИС и отказ в предоставлении доступа к основным объектам. Поведение считается злоупотребляющим, поскольку оно ведет к ограничению нижестоящего рынка и устранению эффективных конкурентов в ущерб потребителям. Случаи отказа от поставок нередки в бывших плановых экономиках, где крупные государственные предприятия (ГП) были преобразованы в частные монополии.

#### **Связывание**

Связывание – это еще одно неценовое злоупотребление, когда доминирующее предприятие лишает клиентов возможности покупать один (связанный) продукт без покупки другого (связанного) продукта. Доминирующее предприятие может сделать это путем интеграции одного продукта в другой таким образом, что: (1) невозможно приобрести два продукта по отдельности или (2) связанный продукт – запасную часть – можно приобрести отдельно, но он не будет совместим со связанным изделием (техническое связывание). В качестве альтернативы доминирующее предприятие может обязать клиентов покупать два продукта вместе в соответствии с договорным положением. Связывание считается злоупотреблением, если предприятие занимает доминирующее положение на рынке связанной продукции. Эта практика является злоупотреблением, поскольку ограничивает конкуренцию, лишая клиентов возможности покупать связанный продукт в другом месте, по более выгодной цене и более высокого качества и, таким образом, исключает конкуренцию на этом рынке.

Источник: (OECD, Guidance to Business on Monopolisation and Abuse of Dominance, 2007); (EU Commission, 2009); в качестве примера отказа от сделки в бывшей плановой экономике, см. Дело ЕС T-814/17, компания «Lietuvos geležinkeliai AB» против Европейской Комиссии, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:62017TJ0814&from=EN>.

## Основные выводы – материальные антимонопольные нормы

- Список антиконкурентных соглашений согласно УзЗК 2012 может не охватывать все потенциально вредные соглашения. Злостные картели должны наказываться без исключений, и не должно быть необходимости демонстрировать их антиконкурентное воздействие. Соглашения, причиняющие вред потребителям без ограничения конкуренции, должны рассматриваться в соответствии с законодательством о защите прав потребителей, а не с законодательством о конкуренции.
- Сговор участников на государственных торгах уже является приоритетной областью деятельности АКРУ. Необходимо сделать больше, чтобы помочь государственным oferентам предотвращать и выявлять сговор участников торгов, а также информировать участников торгов о правовых рисках таких сговоров.
- Исключения из антиконкурентных соглашений должны иметь узкое определение и не должны нарушать принципы конкурентного нейтралитета.
- Доминирующее положение устанавливается в основном на основе доли рынка, а злоупотребления в основном проявляются в завышенном или грабительском ценообразовании. Лучшие международные практики предполагают индивидуальный подход к случаям злоупотребления доминирующим положением, основанный на последствиях, и основное внимание следует уделять исключаящим злоупотреблениям, а не злоупотреблениям ценообразованием.
- Реестр доминирующих предприятий поддерживает механистический подход к делам о злоупотреблениях, может затормозить законную деловую активность и связывает ценные человеческие ресурсы, которые можно было бы применить с большей пользой.

### **Правоприменительная практика**

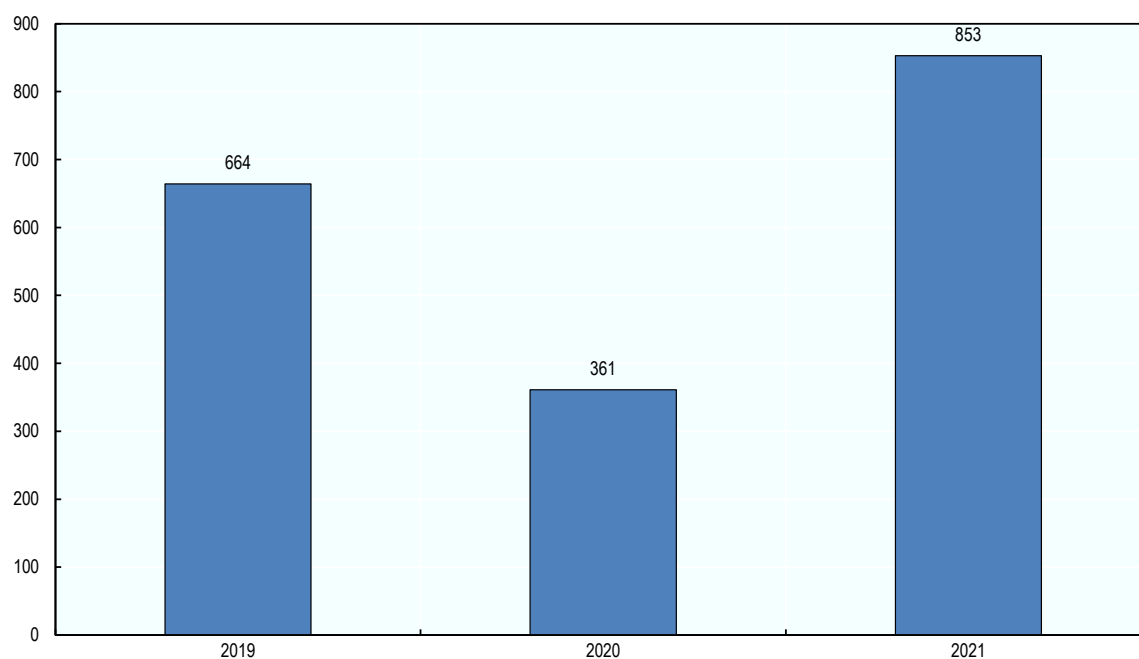
АКРУ является очень активным правоприменителем в сфере антимонопольного законодательства. Всего в период с 2019 по 2021 год регулятор провел 2 059 антимонопольных расследований. Из них 181 расследование касалось антиконкурентных соглашений (см. Рисунок 6) и 1 878 расследований относительно злоупотреблений доминирующим положением (см. Рисунок 7). Эти цифры значительно выше, чем в среднем по миру. Это можно объяснить сложившейся практикой, когда большинство дел касается предприятий, входящих в реестр доминирующих предприятий. По состоянию на 20 октября 2021 года в этот реестр входило 93 субъекта.<sup>58</sup> Согласно законодательству, АКРУ обязан постоянно контролировать эти организации и начинать антимонопольное расследование всякий раз, когда замечает отклонение либо от цены, либо от любых договорных условий, которые доминирующие/монопольные компании обязаны соблюдать.<sup>59</sup> Такие полномочия по мониторингу в сочетании с делами, возбужденными на основании большого количества жалоб потребителей, создают напряженный график правоприменения для регулятора.

**Рисунок 6. Решения АКРУ относительно картелей (2019-2021)**



Примечание: Общее количество решений – 181. Заметное увеличение количества дел в 2021 связано с усилением внимания к сговору на торгах (129 дел).

**Рисунок 7. Решения АКРУ о злоупотреблении доминирующим положением (2019-2021)**

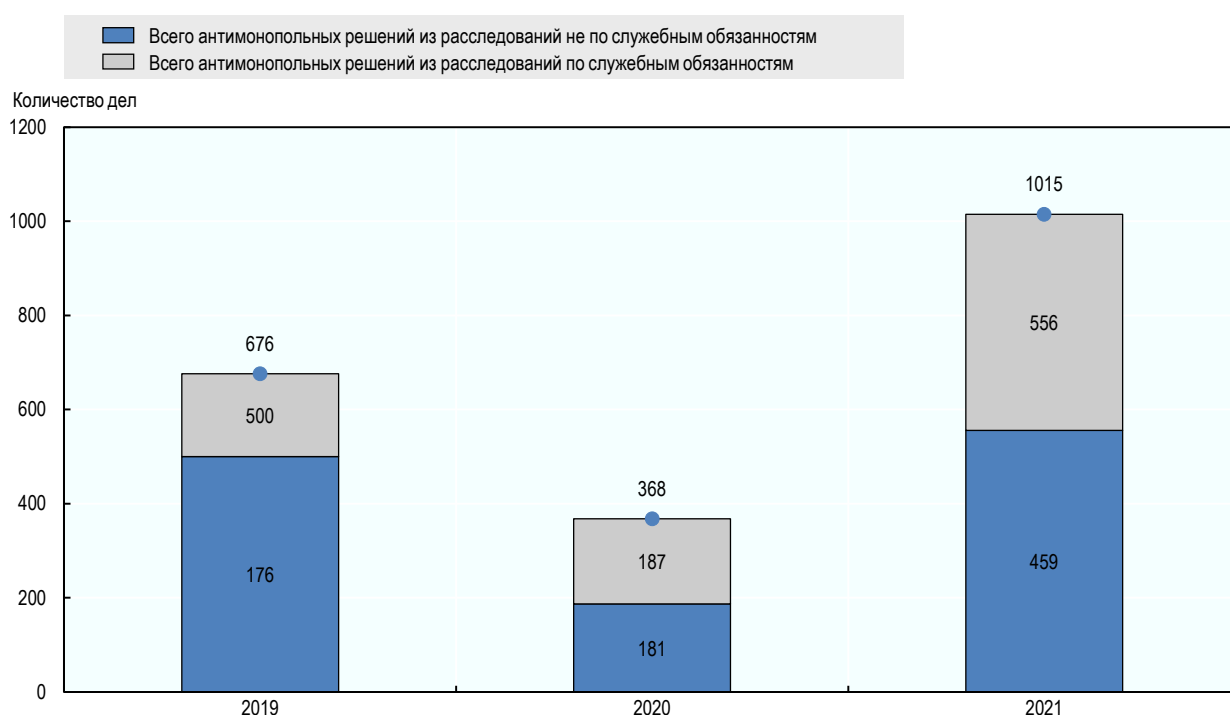


Примечание: Общее количество решений – 1878. Большая часть нагрузки связана с обязанностями АКРУ по мониторингу доминирующих предприятий.

В свете ограниченных человеческих ресурсов (см. подраздел 2.2) большое количество дел вызывает вопросы относительно глубины и качества расследований. Кажется очень сложным провести более экономическую и индивидуальную оценку, выходящую за рамки простого контроля над ценами.

Для решения проблемы количества и перегруженности делами было бы полезно предоставить АКРУ полномочия определять собственные **приоритеты правоприменения**. Сегодня АКРУ должен начинать расследование на основании каждой допустимой жалобы, независимо от размера и важности предполагаемого нарушения, или в ответ на прямые правительственные распоряжения.<sup>60</sup> Большинство дел 2019-2021 годов были открыты именно по таким жалобам и распоряжениям (Рисунок 8). АКРУ может не иметь достаточного пространства для определения собственных приоритетов правоприменения и проведения более целенаправленных расследований, которые могли бы придать больший вес серьезности дела, важности для развития национального рынка, его прецедентной ценности или другим приоритетам, определенным регулятором.

**Рисунок 8. Антимонопольные решения АКРУ: по собственной инициативе и другие дела (2019-2021)**

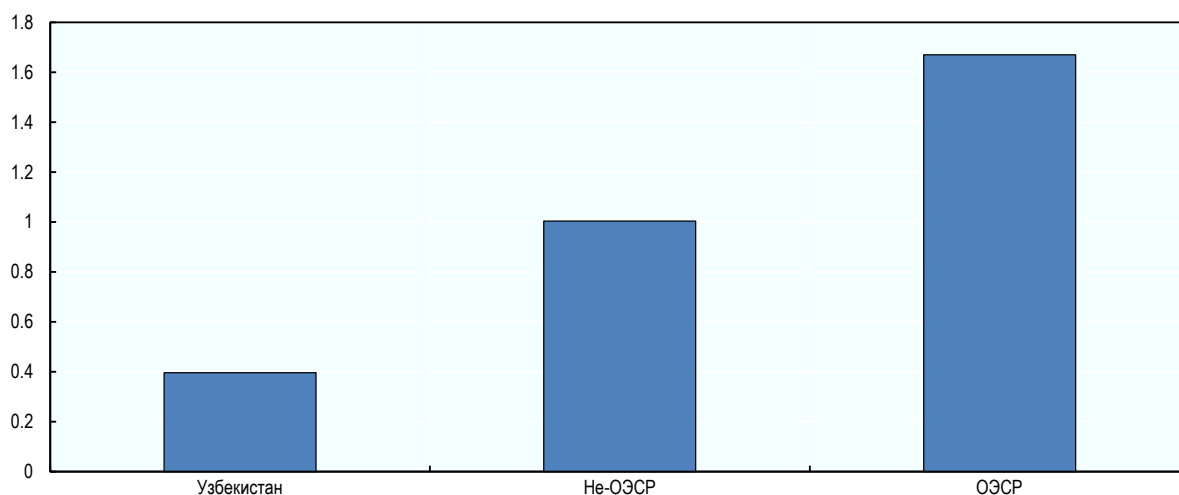


Источник: Данные предоставлены АКРУ, март 2022.

Международное сравнение показывает, что в среднем в других юрисдикциях больший процент дел возбуждается по собственной инициативе регулятора по сравнению с общим количеством решений. Это происходит благодаря возможности национальных агентств устанавливать собственные приоритеты правоприменения (Рисунок 9).

### Рисунок 9. Расследования по собственной инициативе, международное сравнение (2019-2021)

Количество расследований по собственной инициативе регулятора по сравнению с общим количеством антимонопольных решений, среднее за 3 года



Источники: Данные предоставлены АКРУ, март 2022 года; (OECD, 2022).

Кроме того, малое количество процедурных норм и недостаток правоприменительных полномочий мешают более эффективному правоприменению со стороны АКРУ.

**Сроки расследования.** АКРУ обязан вынести антимонопольное решение в течение одного месяца с момента начала расследования. Срок может быть продлен еще на один месяц для более сложных случаев, и никаких изменений не предвидится.<sup>61</sup> Такие сроки слишком малы для проведения надлежащего расследования, анализа данных/экономического анализа и правовой оценки. В целом это снижает качество расследований и повышает риск того, что антимонопольные решения не выстоят в суде. Короткие сроки также ставят под угрозу право подсудимых быть заслушанными и защищать себя. Это иллюстрируется недостатком действующего законодательства, согласно которому АКРУ не обязан выдавать официальное Заявление о возражениях и давать ответчикам достаточно времени для ответа. Кроме того, в то время как законодательство предусматривает общие права сторон на доступ к материалам дела, представление доказательств и объяснений в АКРУ, а также на вопросы,<sup>62</sup> сроки вряд ли позволяют должным образом реализовать эти права. Это основные требования надлежащей правовой процедуры, признанные большим количеством юрисдикций (см. также Вставка 19).<sup>63</sup>



### Вставка 19. Рекомендации ОЭСР в отношении прозрачности и процедурной справедливости при применении законодательства о конкуренции

Статья 5 рекомендации поощряет активное вовлечение сторон в процесс применения законодательства о конкуренции, в том числе путем:

- обеспечения того, чтобы стороны были уведомлены в письменной форме, как только это станет возможно и юридически допустимо, о начале расследования, его правовой основе и предмете, в той мере, в какой это не подрывает эффективность расследования
- разъяснения сторонам, как только это станет возможно и уместно во время процесса правоприменения законодательства о конкуренции, фактической и правовой основы, опасений по поводу конкуренции и статуса расследования
- обеспечения того, чтобы любое публичное уведомление антимонопольного органа о начале расследований и публикация обвинений против сторон не представлялись как решение вопроса
- предоставления сторонам разумной возможности высказать свое мнение по материальным и процессуальным вопросам через адвоката в соответствии с применимыми законами, правилами или руководящими принципами. Это включает в себя отказ без уважительной причины в просьбах сторон быть представленными адвокатом по их выбору
- предоставления сторонам реальных возможностей на ключевых этапах для обсуждения с антимонопольным органом фактов расследования, его хода и процедурных шагов, а также соответствующих правовых и экономических обоснований
- предоставления сторонам возможности представить адекватную защиту до принятия окончательного решения. Это должно включать:
- информирование сторон обо всех обвинениях против них и предоставление им доступа к соответствующим доказательствам, собранным или представленным в орган по вопросам конкуренции или суд, при условии защиты конфиденциальной и защищенной информации; и
- предоставление сторонам реальной возможности представить полный ответ на обвинения и представить доказательства в поддержку своих аргументов перед ключевыми лицами, принимающими решения.
- соблюдения применимых прав сторон против самообвинения; и
- рассмотрения мнений третьих лиц, имеющих законный интерес в деле, до принятия окончательного решения.

Источник: <https://legalinstruments.oecd.org/en/instruments/OECD-LEGAL-0465>; аналогично, Структура МСК по процедурам антимонопольного агентства, [https://www.internationalcompetitionnetwork.org/wp-content/uploads/2019/04/ICN\\_CAP.pdf](https://www.internationalcompetitionnetwork.org/wp-content/uploads/2019/04/ICN_CAP.pdf).

Общепризнанно, что, в частности, в случаях злостных картелей, а также в случаях злоупотребления доминирующим положением, антимонопольным органам требуются полномочия для проведения **внезапных проверок** (известных как «рейды на рассвете») коммерческих и частных помещений.<sup>64</sup> Такие полномочия необходимы для того, чтобы органы по вопросам конкуренции могли получать доказательства в случаях серьезных нарушений законодательства о конкуренции. В таких случаях, когда предприятиям грозят серьезные денежные штрафы, а отдельным лицам часто могут быть предъявлены уголовные обвинения, информация не будет предоставляться добровольно. Наоборот, как только предприятие или физическое лицо узнает о предстоящем расследовании, все

имеющиеся доказательства будут уничтожены. Законодательство Узбекистана не допускает внезапных проверок. Допускаются только объявленные проверки с регистрацией в единой электронной системе проверок и уведомлением Бизнес-омбудсмена.<sup>65</sup> В то время как в 2020 году АКРУ использовала эти ограниченные полномочия 95 раз, общенациональный мораторий 2021 года на проверки субъектов хозяйствования привел к сокращению количества объявленных проверок до всего лишь 12. Законопроект предусматривает расширение полномочий проверок, но не уточняет, могут ли эти проверки быть необъявленными. Чтобы быть полностью эффективными в качестве санкции и сдерживающего фактора, **штрафы** должны налагаться на серьезные нарушения антимонопольного законодательства.<sup>66</sup> Многие юрисдикции могут даже налагать уголовные санкции на лиц, совершивших такие правонарушения (OECD, 2020). В настоящее время АКРУ не может налагать штрафы, однако Указ Президента № 101 (принят 8 апреля 2022 года), вступивший в силу с 1 сентября 2022 года, предоставляет ограниченные полномочия по наложению штрафов. Штрафные полномочия также предусмотрены Статьей 38 законопроекта:

- За антиконкурентные соглашения штрафы в размере **до 5% от выручки** на затронутом рынке за весь период нарушения. Если нарушение длится более трех лет, для целей расчета штрафа будут учитываться только последние три года.
- За злоупотребление доминирующим положением предельная сумма штрафа составляет **5% от той же выручки**.
- Штрафы удваиваются в случае повторных нарушений.

Хотя введение санкционных полномочий является долгожданным событием, их сдерживающий эффект может оказаться недостаточным, учитывая относительно низкий процент максимальных штрафов (см. международное сравнение (OECD, Sanctions in Antitrust Cases, 2016b, p. 13)).

В конкурентных режимах с эффективным правоприменением против злостных картелей и сдерживающими санкциями **программы смягчения ответственности (leniency programme)** стали одним из основных инструментов выявления тайной и хорошо замаскированной незаконной деятельности и считаются лучшей международной практикой.<sup>67</sup> Программы смягчения ответственности позволяют сократить до 100% штрафов для участников картеля, которые сообщают о своей деятельности в антимонопольный орган, что в первую очередь позволяет привлечь к ответственности картель, и они доказали свою исключительную эффективность во многих юрисдикциях (OECD, 2018). Хотя такая программа существует на концептуальном уровне в Узбекистане, закрепленная в статье 27(3) действующего закона, ее детали не проработаны ни на законодательном уровне, ни на уровне мягкого права. Это ограничивает применение программы на практике – до настоящего времени в АКРУ не подавалось ни одного заявления о смягчении ответственности. Однако маловероятно, что более продуманная программа будет эффективной, поскольку АКРУ не обладает эффективными полномочиями по расследованию и применению санкций.

## Основные выводы – антимонопольные расследования

АКРУ должен быть наделен полномочиями устанавливать приоритеты при расследовании нарушений антимонопольного законодательства, чтобы проводить целенаправленные и более глубокие расследования высокого качества и сокращать общую нагрузку.

Существующие сроки слишком короткие, чтобы обеспечить надлежащее глубокое расследование сложных экономических вопросов, связанных с антимонопольными делами; кроме того, временные ограничения могут привести к нарушению прав на надлежащую правовую процедуру.

Отсутствие полномочий по проведению внезапных проверок (dawn raids) ограничивает возможности АКРУ по получению необходимой информации в случаях серьезных нарушений антимонопольного законодательства.

Приветствуется то, что АКРУ сможет налагать штрафы на предприятия, однако максимальный размер штрафов может быть недостаточным для создания сдерживающего эффекта.

Существующая программа смягчения ответственности неэффективна. Она не использовалась до настоящего времени. Никакая программа смягчения ответственности не будет эффективной, если не будут введены надлежащие полномочия по расследованию и применению санкций.

### 2.4. Контроль над слияниями

УзЗК 2012 обеспечивает предварительный контроль слияний и отдельных типов поглощений.<sup>68</sup> Законопроект распространяет контроль на совместные предприятия.<sup>69</sup> Слияния, совершенные без согласия АКРУ, могут быть признаны недействительными.<sup>70</sup> Между тем как материальные, так и процессуальные положения требуют внимания, чтобы гарантировать эффективность оценки слияния.

#### **Транзакции, подлежащие уведомлению**

В соответствии с УзЗК 2012 сделка подлежит уведомлению, если: (а) одна из сторон занимает доминирующее положение на рынке; или (б) общая стоимость активов любого участника или их годовой доход превышает базовую расчетную стоимость в 100 000 раз (т.е. примерно 2 300 000 евро). Хотя этот порог не является чрезвычайно низким, он все же может уловить большое количество транзакций, которые практически не будут представлять угрозы для рыночной конкуренции, но в то же время увеличат рабочую нагрузку на АКРУ. Следовательно, предложение законопроекта об увеличении суммы до 300 000 раз (т.е. примерно до 6 900 000 евро) от базовой расчетной стоимости является шагом в правильном направлении.

#### **Материальные положения**

И действующий закон, и законопроект содержат несколько расплывчатый юридический критерий концентрации. Согласно действующему закону концентрация запрещена, если она может привести к приобретению/укреплению доминирующего положения и/или ограничению конкуренции. Аналогичное требование содержится в законопроекте. Основная проблема с этим юридическим критерием заключается в том, что фраза «ограничение конкуренции» носит очень общий характер и может толковаться достаточно широко. Можно утверждать, что любая концентрация в

определенной степени ограничивает конкуренцию, поскольку уменьшает количество конкурентов на рынке. Не существует руководств, разъясняющих применение этого положения.

Что касается критерия приобретения или усиления доминирующего положения, то международная практика свидетельствует о том, что концентрация может нанести ущерб рыночной конкуренции даже при отсутствии доминирующего положения (Вставка 20).

### Вставка 20. Юридические критерии оценки концентрации – международная практика

Хотя юридический критерий для материальной оценки отличается в разных юрисдикциях, в большинстве юрисдикций слияния запрещены, если причиняемый ими ущерб для конкуренции перевешивает их потенциальные выгоды. Как только предполагаемая польза перевешивает вред, большинство юрисдикций разрешают концентрацию или разрешают ее при определенных условиях.

Используются разные юридические критерии. Например, Австралия и Великобритания запрещают концентрации, если они «значительно снижают конкуренцию» или могут иметь такой эффект. США склонны запрещать горизонтальные концентрации, если они демонстрируют вероятность усиления рыночной власти. ЕС оценивает, «значительно ли концентрация препятствует эффективной конкуренции». В каждом случае простого ограничения конкуренции недостаточно – оно должно быть на высоком/значительном/достаточно существенном уровне, чтобы оправдать вмешательство. Большинство юрисдикций предоставляют руководства для уточнения своего подхода и анализа.

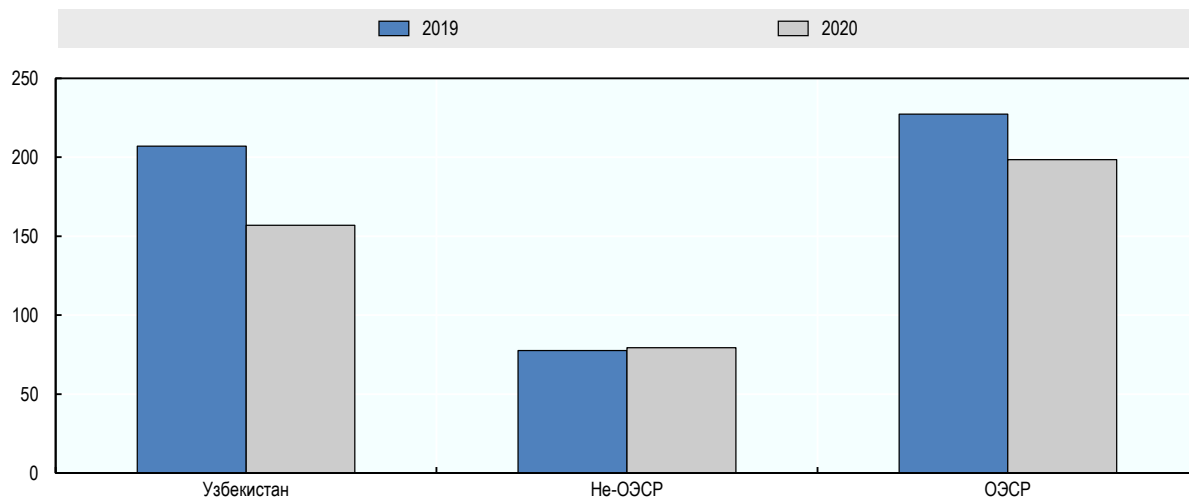
Источник: (OECD, Executive Summary of the roundtable on Agency Decision-Making in Merger Cases: From a Prohibition Decision to a Conditional Clearance, 2016c); (OECD, AGENCY DECISION-MAKING IN MERGER CASES - background note, 2016d).

### Правоприменительная практика

Хотя количество уведомлений о слияниях сократилось в период с 2019 по 2020 год, АКПУ по-прежнему получает больше уведомлений, чем многие его международные коллеги (Рисунок 10). Выделяются два интересных наблюдения: (1) несмотря на получение более 500 уведомлений за последние три года (Рисунок 11) и достаточно высокую концентрацию рынков в Узбекистане, регулятор еще не принял ни одного запретительного решения; и (2) хотя АКПУ имеет условные разрешительные полномочия, они были использованы только в одном случае.

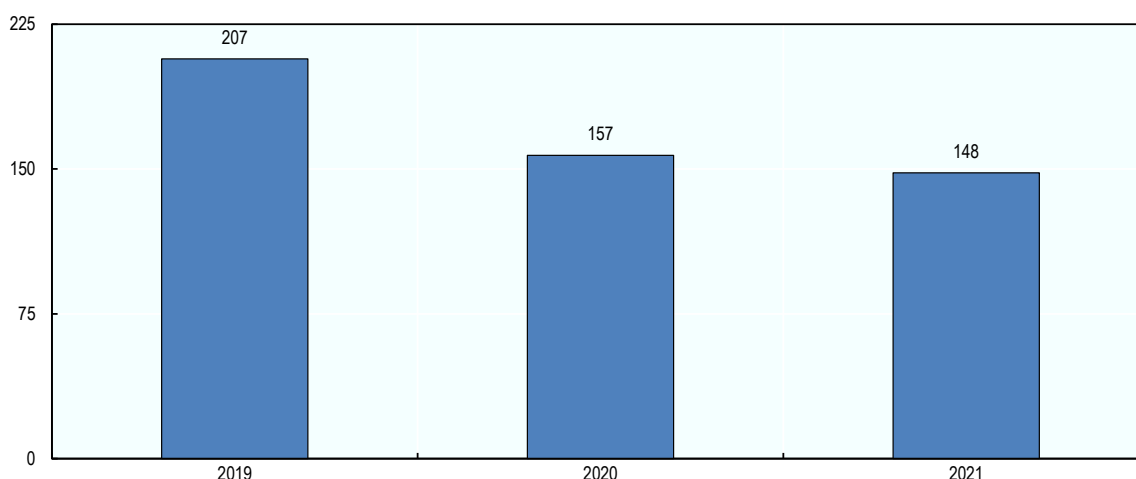
Это можно хотя бы частично объяснить **чрезвычайно узкими временными рамками** для оценки концентрации. УзЗК 2012 предусматривает одноэтапную процедуру: 10 дней для первоначальной оценки с возможностью продления на месяц для сложных случаев. Столь короткие сроки (а) не оставляют места для надлежащих расследований и информационных запросов к сторонам слияния и участникам рынка; (б) ограничивают материальную экономическую оценку для сложных случаев; (в) не оставляют времени для разработки условных разрешений или достаточно проработанных запретительных решений; и (г), как и в случае антимонопольных расследований, приводят к риску нарушения процессуальных прав сторон в процедурах слияния (см. подраздел «Правоприменительная практика» выше).

Рисунок 10. Уведомления о слияниях, международное сравнение (2019-2020)



Примечание: Для ОЭСР и не-ОЭСР, предоставлены средние цифры.

Рисунок 11. Уведомления о слияниях в Узбекистане, изменения (2019-2021)



Примечание: Общие числа включают отзыванные уведомления. Количество отзывов следующие: в 2019 году - 3; в 2020 году - 4; в 2021 году - 1.

Законопроект вводит двухэтапную процедуру. Первоначальный срок установлен в 30 дней и может привести к трем результатам: (а) разрешение; (б) запрет, если доказано возникновение/усиление доминирующего положения и/или ограничение конкуренции; (в) продление расследования на срок еще до 30 дней, если подозреваются основания для запрета.<sup>71</sup> Хотя это является значительным улучшением по сравнению с существующим регулированием, продление на срок еще до 30 дней может быть недостаточным для надлежащего изучения крупных и сложных слияний. Международный опыт показывает, что второй этап должен быть более продолжительным из-за глубины требуемой оценки (OECD, AGENCY DECISION-MAKING IN MERGER CASES - background note, 2016d).

Определенные концентрации могут быть одобрены Президентом и Кабинетом Министров без согласования с АКРУ.<sup>72</sup> Законодательство не предусматривает каких-либо критериев или условий,

при которых происходит такое одобрение, предоставляя как Президенту, так и Кабинету министров широкие полномочия в этом вопросе. Разрешение может быть предоставлено без участия АКРУ, например, на основании положительной оценки МИВТ преимуществ объединения для инвестирования. Хотя существование таких исключений само по себе не является проблемой, желательно уточнить критерии, в соответствии с которыми они применяются, и процедура должна включать оценку конкуренции со стороны АКРУ, чтобы Президент и Кабинет Министров могли принять более обоснованное решение.

## Основные выводы – контроль над слияниями

- Законопроект значительно улучшил пороги для оценки концентрации
- Тем не менее, юридический критерий (доминирующее положение и/или ограничение конкуренции) остается расплывчатым и требует уточнения, как на законодательном уровне, так и на уровне мягкого права
- Несмотря на большое количество уведомлений, АКРУ еще не вынес ни одного запретительного решения. В основном это может быть связано с чрезвычайно узкими временными рамками (10 дней + 1 месяц) в соответствии с УзЗК 2012, которые не позволяют регулятору провести всесторонний экономический анализ
- Сроки улучшены в законопроекте, который, как представляется, вводит двухэтапную оценку. Однако продолжительность второго этапа (максимум 30 дней) по-прежнему неудовлетворительна, учитывая уровень анализа, необходимый на этом этапе оценки слияния

## 2.5. Конкурентный нейтралитет

### Общий обзор

Создание равных условий необходимо для того, чтобы страны могли воспользоваться преимуществами конкуренции, такими как более низкие цены, лучшее качество и более высокие темпы экономического роста. Это помогает обеспечить процветание наиболее эффективных предприятий как на внутреннем, так и на международном рынках. Однако если государство предоставляет искусственные преимущества некоторым предприятиям, оно может создавать или уменьшать сравнительные преимущества, тем самым искажая конкуренцию на внутреннем и международном рынках. Эти искусственные преимущества могут быть предоставлены на основе таких критериев, как принадлежность предприятия, например, является ли оно государственным, его обязательства по оказанию государственных услуг или его положение на рынке. Учитывая их важную роль в достижении целей государственной политики, государственные предприятия (ГП) часто пользуются преимуществами, предоставленными им государством. Например, это могут быть регуляторные преимущества, такие как освобождение от определенных законодательных требований, или финансовые преимущества, такие как кредиты по льготным ставкам. Если для достижения главной цели государственной политики требуется исключение, оно должно быть прозрачным для всех, пропорциональным и периодически пересматриваться.<sup>73</sup>

В странах с ранее плановой экономикой, где сильное присутствие государства на рынке является частью экономического наследия (например, в Узбекистане, см. (Gafurov, 2021)), ГП часто получают конкурентные преимущества на рынках. В недавней Рекомендации члены ОЭСР договорились об общем наборе принципов для защиты и укрепления конкурентного нейтралитета (Вставка 21).



### Вставка 21. Рекомендация ОЭСР о конкурентном нейтралитете

Сторонникам рекомендуется:

- Обеспечить, чтобы правовая база, применимая к рынкам, на которых Предприятия в настоящее время или потенциально конкурируют, была нейтральной, а конкуренция не встречала препятствий, не ограничивалась или не искажалась;
- Сохранять Конкурентный Нейтралитет при разработке мер, которые могут повысить рыночную эффективность Предприятия и исказить конкуренцию; и
- Предпринимать шаги по внедрению подходящих механизмов подотчетности для поддержки и мониторинга реализации принципов, изложенных в Рекомендации.

Дальнейшие указания по эффективному выполнению даны для каждой части Рекомендации.

Источник: См. <https://legalinstruments.oecd.org/en/instruments/OECD-LEGAL-0462> и <https://www.oecd.org/daf/competition/competitive-neutrality.htm>.

На практике государство может обеспечить конкурентный нейтралитет, обеспечив беспристрастность рыночных рамок и мер, касающихся участников рынка.

- **Связанная с рынком структура** должна включать (а) нейтральное и беспристрастно применяемое законодательство о конкуренции (как антимонопольное, так и касающееся слияний); (б) аналогичное законодательство о банкротстве; (в) нормативно-правовую среду, в которой все участники рынка сталкиваются с одинаково строгим правоприменением, ни один (потенциальный) конкурент не имеет полномочий по регулированию рынка, а оценка воздействия законодательства проводится на постоянной основе; (г) открытые, справедливые, недискриминационные и прозрачные государственные закупки, исключающие неправомерные преимущества для ГП.<sup>74</sup>
- **Касающиеся участников рынка меры** должны: (а) исключать неправомерные преимущества для отдельных предприятий, в том числе за счет кредитов, государственных инвестиций, льготного налогового режима, грантов и товаров, предоставляемых государством по льготным ценам; (б) компенсировать обязательства по оказанию государственных услуг пропорционально стоимости оказанных услуг, в том числе путем точного определения соответствующей услуги, создания механизмов устранения перекрестного субсидирования и установления независимого мониторинга процесса компенсации; (в) подчинять ГП правилам, касающимся их структуры и управления, которые обеспечивают отсутствие неправомерных преимуществ на рынках.<sup>75</sup>

Кроме того, государство должно создать адекватные **механизмы подотчетности** для поддержки и мониторинга соблюдения вышеперечисленных положений.<sup>76</sup>

### Конкурентный нейтралитет в Узбекистане

Равенство ГП и частных предприятий в целях обеспечения конкуренции подразумевается как действующим законом, так и законопроектом о конкуренции.<sup>77</sup> Для обеспечения этого равенства на практике перед АКРУ поставлены несколько направлений деятельности:

- АКРУ участвует в **достижении регуляторного нейтралитета рыночных систем**, предоставляя предварительную и постфактум оценку воздействия национального и регионального законодательства на конкуренцию (см. Рисунок 5 и соответствующий анализ

выше). Кроме того, в сотрудничестве с УзАУГА обеспечивает равное применение процедур концентрации к государственным и частным организациям (Вставка 22).

- Законопроект также позволяет регулятору следить за отсутствием неправомерных преимуществ для ГП, возлагая на него официальную ответственность за реализацию политики государственной помощи.
- Наконец, регулятор участвует в обеспечении **конкурентного нейтралитета при государственных закупках**. А именно, перед регулятором прямо поставлена задача оценивать государственные тендеры и обеспечивать соблюдение в них конкурентных условий. Это включает в себя выявление положений о тендерах, которые отдают предпочтение ГП по сравнению с частными организациями, инициирование расследований и применение санкций к организаторам за нарушение законодательства в области конкуренции в процедурах закупок.

### Вставка 22. Сотрудничество УзАУГА и АКРУ в процессе приватизации

УзАУГА и АКРУ до 2019 года входили в состав одного государственного органа. После разделения на УзАУГА были возложены приватизация и управление государственными активами с целью сокращения участия государства в экономике на 75% (включая 2025 год) и обеспечения долгосрочного экономического роста.

С тех пор УзАУГА способствовала приватизации значительного количества государственных активов. В 2021 году было приватизировано 750 государственных активов общей стоимостью более 7,2 трлн сумов. На данный момент агентство по-прежнему курирует более 3 000 ГП.

АКРУ играет роль в процессе приватизации, так как проводит расследования по слияниям, когда приобретается более 50% акций государственного предприятия (одобрение слияния). В процессе приватизации также возможно дробление компаний для улучшения конкурентных условий. Однако этот вариант пока не рассматривался.

Поскольку государственная политика направлена на сокращение общего количества ГП, любое создание нового государственного предприятия также должно быть одобрено АКРУ. В соответствии с так называемым правилом «желтой страницы» такое разрешение не будет предоставлено, если пять или более частных конкурентов уже работают на конкретном рассматриваемом товарном рынке.

Источник: Интервью с Агентством по управлению государственными активами; интервью с АКРУ; Постановление Президента №6019.

Включение **правил государственной помощи** в законопроект приветствуется. Выделяются две положительные характеристики. Во-первых, государственная помощь определяется в общих чертах, что позволяет АКРУ охватывать широкий спектр видов деятельности помимо тех, которые предусмотрены в качестве примеров в законе.<sup>78</sup> Во-вторых, согласно законопроекту, решение об утверждении государственной помощи принимает исключительно регулятор – никакой другой (вышестоящий) государственный орган в этом процессе не участвует. Это значительно снижает роль политического влияния при рассмотрении вопроса о предоставлении помощи. Сроки проведения расследований по-прежнему вызывают небольшую озабоченность: первоначальный месяц рассмотрения может быть продлен еще на два месяца. Это должно быть удовлетворительным сроком для большинства случаев. Однако в исключительных случаях АКРУ может счесть проблематичным провести полный анализ.

**Государственные закупки** являются одной из центральных задач, выполняемых АКРУ. На сегодняшний день самый крупный отдел центрального аппарата (10 сотрудников) занимается правонарушениями, связанными с государственными торгами. Как существующий закон, так и законопроект запрещают любую дискриминацию участников торгов, в том числе по признаку их формы собственности – государственной или частной. В этом отношении АКРУ поддерживает конкурентный нейтралитет, гарантируя, что ГП не будут пользоваться более благоприятными условиями при участии в государственных тендерах.

Однако АКРУ проводит только постфактум оценки в отношении государственных торгов. Это означает, что дело подпадает под его правоприменительную юрисдикцию только на (или после) стадии реализации государственных торгов. Это оставляет стадию разработки и составления государственных торгов вне контроля АКРУ. Эта компетенция принадлежит Министерству финансов – органу, ответственному за оценку проектов государственных предложений.<sup>79</sup> Следовательно, более тесное сотрудничество между двумя государственными органами могло бы помочь обеспечить полное применение принципов конкурентной нейтральности на всех этапах проведения государственных торгов

Сотрудничество может включать как повышение осведомленности, так и разработку руководств. Ключевой задачей АКРУ является информирование государственных органов о потенциальных искажениях конкуренции на этапе разработки тендера для обеспечения соответствия. Это уже может привести к уменьшению количества случаев, когда государственные торги демонстрируют признаки дискриминации в пользу ГП.

## Основные выводы – конкурентный нейтралитет

- Закон о конкуренции в равной степени применяется как к частным предприятиям, так и к ГП
- АКРУ является важным игроком в поддержке принципов конкурентного нейтралитета в Узбекистане
- Государственные органы должны быть обязаны как минимум реагировать на рекомендации АКРУ при проведении оценки воздействия на конкуренцию
- АКРУ должно быть предоставлено достаточно времени для проведения надлежащей оценки при рассмотрении мер государственной помощи
- Роль АКРУ в обеспечении конкурентного нейтралитета при разработке тендерных предложений может быть усилена

# 3 Выводы и рекомендации

Узбекистан далеко продвинулся на пути внедрения эффективного законодательства и политики в области конкуренции. Условия для процветания АКРУ и внесения им значительного вклада в достижение конкурентных рынков в Узбекистане на благо потребителей и бизнеса страны, что приведет к повышению производительности, инновациям, росту и занятости, в основном созданы. В целях дальнейшего совершенствования нормативно-правовой базы в соответствии с лучшими международными практиками, в этом обзоре предлагается ряд улучшений в отношении политики в области конкуренции, институциональной структуры антимонопольного органа, его финансирования, а также материальных и процедурных правил, используемых в правоприменении в области конкуренции.

Большинство рекомендаций адресовано правительству Узбекистана, поскольку они в основном касаются решений относительно политики и вопросов правовой и экономической базы. Сам АКРУ должен уделять особое внимание рекомендациям 3 (регулярный пересмотр мандата), 7 (более активное участие в международном сотрудничестве), 8 (анализ, основанный на последствиях, и сосредоточение внимания на исключаящих злоупотреблениях) и 11 (прозрачность и информирование), в тех случаях, когда может добиться улучшений, изменив свою практику.

На основе анализа, представленного в разделе 2, можно резюмировать следующие Рекомендации:

## 3.1. Политика в области конкуренции

### **Рекомендация 1 – уточнить фокус и цели политики в области конкуренции**

- Обеспечить четкий фокус политики в области конкуренции – можно преследовать несколько целей, но должны существовать приоритеты, чтобы избежать несоответствий в правоприменении
- Отдавать предпочтение защите и стимулированию конкурентных рынков и процессов по сравнению с целями, ориентированными на результат (такими как снижение цен).
- Обеспечить, чтобы другие политические соображения не ставили под угрозу достижение основных целей политики в области конкуренции

## 3.2. Институциональная структура и базовые условия

### **Рекомендация 2 – обеспечить, чтобы назначение Председателя АКРУ основывалось на объективных, прозрачных и качественных критериях, включая опыт и знания кандидата, и определить исчерпывающий список причин для досрочного увольнения с должности**

- При назначении Председателя АКРУ следует уделять должное внимание любому настоящему или потенциальному конфликту интересов (например, владение акциями в частной компании) и политической принадлежности.

- Фиксированные сроки назначения могут поддержать независимость руководителя.
- Причины досрочного увольнения должны быть узкими, заранее определенными и прозрачными (для исключительных обстоятельств) и не допускать политического вмешательства.

**Рекомендация 3 – обеспечить, чтобы институциональная структура АКРУ допускала (i) достаточное разделение мандатов, связанных с конкуренцией, и мандатов, не связанных с конкуренцией, и (ii) достаточное количество сотрудников для выполнения задач, связанных (и не связанных) с конкуренцией.**

- Сочетание мандатов, связанных с конкуренцией, с теми, которые не связаны с конкуренцией (таких как секторное регулирование или защита прав потребителей), не редкость во всем мире. Тем не менее, организационная структура должна позволять АКРУ эффективно выполнять свой основной мандат в области конкуренции, такой как правоприменение против антиконкурентных соглашений (включая сговор на торгах) и злоупотреблений со стороны доминирующих предприятий, контроль над слияниями, изучение рынка, оценка воздействия на конкуренцию и антимонопольный комплаенс. Мандаты, связанные и не связанные с конкуренцией, должны, по крайней мере, быть четко разделены в пределах АКРУ, чтобы обеспечить более эффективное выполнение нескольких мандатов. Это позволило бы четко определенным (отдельным) группам – как на центральном, так и на региональном уровне – сосредоточиться только на своем мандате и обеспечивать их достаточным персоналом, давая при этом возможность использовать возможные синергии, возникающие в результате выполнения нескольких мандатов.
- АКРУ должен установить процесс для регулярной проверки адекватности своей институциональной структуры (например, миссии, целей, структур, процессов и показателей).
- Оптимизация мандата АКРУ должна позволить создать и поддерживать достаточное количество сотрудников для выполнения основных задач в области конкуренции. Процесс правоприменения также выиграл бы от увеличения числа квалифицированных юристов по вопросам конкуренции.

**Рекомендация 4 – обеспечить достаточный и надежно финансируемый бюджет АКРУ для эффективного и независимого выполнения своего мандата.**

- Обеспечить стабильный и надежно финансируемый бюджет для гарантирования структурной и финансовой независимости (избегая, среди прочего, политического вмешательства).
- Финансирование не должно зависеть от результатов правоприменения во избежание конфликта интересов. Следовательно, доходы от штрафов либо не должны, либо должны в незначительной степени быть частью финансирования АКРУ. Плата за подачу заявления о слиянии может быть увеличена, чтобы отразить сложность процедур оценки слияния и размер сливающихся сторон.
- Бюджет и заработная плата должны позволять нанимать и удерживать квалифицированный персонал для эффективного выполнения **всех** задач, возложенных на АКРУ, и быть конкурентоспособными, по крайней мере, по отношению к другим частям государственного сектора.

**Рекомендация 5 – увеличить операционную независимость АКРУ, чтобы обеспечить более эффективное правоприменение**

- АКРУ часто ограничен в осуществлении своего мандата большим количеством подробных и часто технических Указов Президента и Постановлений Кабинета Министров. Ответственность за разработку надлежащих процедур и систем оценки в рамках данного законодательства в области конкуренции – как посредством подзаконных актов, так и в рамках норм мягкого права – должна быть возложена на АКРУ. Оптимальное использование АКРУ полномочий мягкого права повысит эффективность последнего, а также обеспечит большую прозрачность и правовую определенность для бизнеса.
- Уполномочить АКРУ более активно и эффективно сотрудничать с другими государственными органами, чтобы обеспечить достижение результатов, наиболее благоприятных для конкуренции и конкурентного нейтралитета, при реализации государственной политики.
- Оценка законодательного воздействия со стороны АКРУ должна быть сосредоточена на наиболее актуальном и высокоэффективном законодательстве, а государственные органы должны демонстрировать минимально необходимую степень реагирования на рекомендации АКРУ (в том числе на этапе оценки законопроектов).

**Рекомендация 6 – повысить уровень знаний и ознакомления судебных сотрудников с экономическими концепциями и принципами применения решений о правоприменении в области конкуренции**

- Система судебного надзора выиграет от того, что судьи/или специализированные хозяйственные суды ознакомятся с экономическими принципами применения законодательства в области конкуренции.
- Можно разработать программу для судей, принимающих решения, и в идеале те судьи, которые посещают обучение, должны рассматривать антимонопольные решения или решения о слияниях.

**Рекомендация 7 – активнее участвовать в международном сотрудничестве**

- АКРУ должен регулярно и активно участвовать в МСК и Глобальном форуме по конкуренции ОЭСР, а также в аналогичных форумах правоприменителей.
- Следует стремиться к установлению партнерских отношений с органами по вопросам конкуренции с аналогичным социально-экономическим положением, чтобы использовать их опыт эффективного применения и обеспечения соблюдения законов о конкуренции.
- Должно быть обеспечено финансирование для обеспечения регулярного участия руководства и сотрудников правоприменительного уровня АКРУ в региональных и международных мероприятиях по вопросам конкуренции.

### 3.3. Правовая база и правоприменение

**Рекомендация 8 – улучшить материально-правовые нормы картелях и злоупотреблении доминирующим положением**

- Перечень антиконкурентных соглашений согласно УзЗК 2012 и законопроекту могут не охватывать все потенциально вредные соглашения. Злостные картели должны подвергаться наказанию без исключений, и не должно быть необходимости



демонстрировать их антиконкурентное воздействие. Соглашения, причиняющие вред потребителям без ограничения конкуренции, должны рассматриваться в соответствии с законодательством о защите прав потребителей, а не с законодательством о конкуренции.

- Исключения из антиконкурентных соглашений должны иметь узкое определение и не должны нарушать принципы конкурентного нейтралитета.
- Рекомендуется переход к индивидуальному основанному на последствиях подходу к случаям злоупотребления доминирующим положением вместо установления доминирующего положения в основном на основе доли рынка и фокуса на случаях завышенного или грабительского ценообразования. Лучшие международные практики предполагают, что правоприменение следует сосредоточить на исключаящих злоупотреблениях, а не злоупотреблениях ценообразованием.
- Рекомендуется пересмотреть использование и полезность реестра (юридически определенных) доминирующих предприятий. Он поддерживает механистический подход к случаям злоупотреблений, может затормозить законную деловую активность и связывает ценные человеческие ресурсы, которые можно было бы применить с большей пользой.

### ***Рекомендация 9 – обеспечить адекватные полномочия для эффективного применения антимонопольного законодательства***

- АКРУ должен иметь возможность устанавливать приоритеты для расследования нарушений антимонопольного законодательства и, следовательно, иметь возможность отказываться в рассмотрении определенных дел. Это позволит сосредоточить внимание на наиболее вредных действиях, провести более целенаправленные и глубокие расследования высокого качества, а также сократить общую нагрузку.
- Рекомендуется увеличить сроки расследования. Существующие сроки слишком короткие, чтобы обеспечить надлежащее углубленное расследование сложных экономических вопросов, связанных с антимонопольными делами. Временные ограничения также могут привести к нарушению прав на надлежащую правовую процедуру.
- Предоставить эффективные полномочия для проведения внезапных проверок коммерческих и частных помещений. Отсутствие полномочий по проведению внезапных проверок (dawn raids) ограничивает возможности АКРУ по получению необходимой информации в случаях серьезных нарушений антимонопольного законодательства.
- Рекомендуется рассмотреть адекватность уровней штрафов. Приветствуется, что вскоре АКРУ сможет налагать штрафы на предприятия в результате принятия нового законодательства. Тем не менее, максимальный уровень штрафов может быть недостаточным для создания сдерживающего эффекта.
- Существующая программа смягчения ответственности (leniency programme) неэффективна. Она не использовалась до настоящего времени. Никакая программа смягчения ответственности не будет эффективной, если не будут введены надлежащие полномочия по расследованию и применению санкций.

### ***Рекомендация 10 – уточнить материальный критерий слияний; увеличить сроки оценки***

- Юридический критерий (доминирующее положение и/или ограничение конкуренции) остается расплывчатым и требует уточнения, как на уровне законодательства, так и на уровне мягкого права.
- Рекомендуется продлить сроки, применимые к процедурам контроля над слияниями. Несмотря на то, что они улучшены в соответствии с новым законопроектом,

продолжительность второго этапа (максимум 30 дней) по-прежнему неудовлетворительна, учитывая уровень анализа, необходимый на этом этапе оценки слияния.

**Рекомендация 11 – повысить прозрачность правоприменительных решений и принципов АКРУ**

- АКРУ должен публиковать свои решения и делать их полностью доступными на своем вебсайте.
- Кроме того, он должен обращаться к юридическим и деловым кругам и объяснять свои подходы и решения в важных случаях.
- Сговор участников на государственных торгах уже является приоритетной областью деятельности АКРУ. Необходимо сделать больше, чтобы помочь государственным органам предотвращать и выявлять сговор участников торгов, а также информировать участников рынка о правовых рисках таких сговоров. АКРУ должен разработать активную информационно-разъяснительную и обучающую программу.

**Рекомендация 12 – обеспечить эффективные полномочия и процедуры АКРУ для продвижения конкурентного нейтралитета**

- Государственные органы должны быть обязаны, по крайней мере, реагировать на рекомендации АКРУ, касающиеся проблем конкурентного нейтралитета.
- АКРУ должно быть предоставлено достаточно времени для проведения надлежащей оценки крупномасштабных мер государственной помощи.
- Необходимо усилить роль АКРУ в обеспечении конкурентного нейтралитета при разработке государственных тендеров.

### 3. 4 Постоянное улучшение

**Рекомендация 13 – обеспечить непрерывную оптимизацию системы правоприменения посредством международного сравнительного анализа**

- Узбекистан может успешно отслеживать улучшения национальной системы конкуренции, зная и придерживаясь лучших международных практик. Предлагается рассмотреть вопрос соблюдения Рекомендаций ОЭСР, в частности, по злостным картелям и сговору на торгах, процедурам расследования, прозрачности и справедливости в правоприменении, оценке конкуренции и конкурентного нейтралитета (см. Вставка 4).
- Предоставляя данные в отдел CompStats ОЭСР на постоянной основе, Узбекистан может продолжать сравнивать свою правоприменительную практику и результаты с международными партнерами.

# СНОСКИ

<sup>1</sup> См., например, балтийский (OECD, 2008b<sup>[56]</sup>), польский (Martyniszyn and Bernatt, 2019<sup>[25]</sup>) и хорватский (Kaufman, 2021<sup>[26]</sup>) опыт, а также Обзор ОЭСР по Венгрии (OECD, 1999<sup>[92]</sup>), Казахстану (OECD, 2016<sup>[93]</sup>), Польше (OECD, 2002<sup>[94]</sup>) или Украине (OECD, 2008<sup>[95]</sup>), (OECD, 2016<sup>[96]</sup>); а также Обзор стран Европейского партнерства (OECD, 2020, pp. 95-106<sup>[7]</sup>).

<sup>2</sup> См. Обзоры систем политики в области конкуренции по странам, <https://www.oecd.org/daf/competition/countryreviewsofcompetitionpolicyframeworks.htm>.

<sup>3</sup> См. <https://www.oecd.org/global-relations/fair-market-conditions/>.

<sup>4</sup> Несколько детальных интервью были проведены с Антимонопольным комитетом Республики Узбекистан (АКРУ). Кроме того, были проведены интервью с Министерством экономического развития и сокращения бедности (МЭРСБ), Министерством инвестиций и внешней торговли (МИВТ), Агентством по управлению государственными активами (УзАУГА), представителями частных юридических консультаций и научных кругов.

<sup>5</sup> См. также <https://www.oecd.org/daf/competition/countryreviewsofcompetitionpolicyframeworks.htm>.

<sup>6</sup> Стандарты ОЭСР воплощены в рекомендациях ОЭСР. Со всеми Рекомендациями, касающимися конкуренции, можно ознакомиться здесь: <https://www.oecd.org/daf/competition/recommendations.htm>. Аналитическая работа проводится на сессиях Комитета по конкуренции и его рабочих групп, на круглых столах, где аналитический документ служит основой для обсуждения и вклада стран-членов. Практически нет темы, имеющей отношение к конкуренции, которая не включена в список, и вся соответствующая информация и документация доступны здесь: <https://www.oecd.org/daf/competition/roundtables.htm>.

<sup>7</sup> Издание «The Tashkent Times», «После соответствующих государственных консультаций была принята Стратегия развития Узбекистана на 2017-2021 годы» (2 февраля 2017 года), <http://tashkenttimes.uz/national/541-uzbekistan-s-development-strategy-for-2017-2021-has-been-adopted-following-discussion>

<sup>8</sup> Президент Республики Узбекистан, Указ № 5630 «О мерах по коренной модернизации системы управления государственными активами, антимонопольного регулирования и рынков капитала» (14 января 2019 года), <https://lex.uz/docs/4160396>; Президент Республики Узбекистан, Постановление № 4126 «Об организации деятельности Антимонопольного комитета Республики Узбекистан» (24 января 2019 года), <https://lex.uz/docs/4178990>

<sup>9</sup> См. <https://www.oecd.org/daf/competition/oecd-competition-trends.htm>. База данных содержит данные за 6 лет (2015-2020 годы) по 73 юрисдикциям, входящим и не входящим в ОЭСР, и позволяет сравнивать количественные данные по Узбекистану со средними мировыми показателями и, в частности, с наборами данных из сопоставимых юрисдикций.

<sup>10</sup> Подробное объяснение индикатора см. (OECD, 2020, pp. 96-98<sup>[7]</sup>).

<sup>11</sup> См. для примера (OECD, 2021<sup>[11]</sup>) и (OECD, 2020<sup>[7]</sup>).

<sup>12</sup> См. <https://www.oecd.org/daf/competition/recommendations.htm>.

<sup>13</sup> Такие обсуждения проходят на различных форумах ОЭСР, и все материалы, относящиеся к конкретным материальным обсуждениям, можно найти в разделе «Круглые столы по лучшим практикам» - <https://www.oecd.org/daf/competition/roundtables.htm>.

<sup>14</sup> Например, цель благосостояния потребителей используется как системами конкуренции, так и системами защиты прав потребителей, хотя эти системы имеют разные методы реализации. Это может вызвать неопределенность в отношении того, что именно означает благосостояние потребителей для этих отдельных, но взаимосвязанных политик.

<sup>15</sup> Например, стремление к снижению цен путем прямого регулирования цен может ограничить рынки и нанести ущерб конкуренции в долгосрочной перспективе.

<sup>16</sup> Этими соображениями не следует пренебрегать, поскольку они могут служить важным целям.

<sup>17</sup> Олий Мажлис, Закон «О естественных монополиях» (№ 185-I, 19 августа 1999 года), <https://lex.uz/acts/79387>.

<sup>18</sup> Президент Республики Узбекистан, Постановление № 3386 «О мерах по улучшению конкурентной среды, ликвидации злоупотреблений и хищений в сфере обеспечения топливно-энергетическими ресурсами и другой высоколиквидной продукцией, усилению дисциплины и снижению дебетовых и кредитных обязательств (14 ноября 2017 года), <https://lex.uz/docs/3409606>.

<sup>19</sup> См. <https://antimon.gov.uz/en/what-we-do/>.

<sup>20</sup> Президент Республики Узбекистан, Указ № 6019 «О дополнительных мерах по дальнейшему развитию конкурентной среды и сокращению участия государства в экономике» (6 июля 2020 года), Статья 1(а), <https://lex.uz/docs/4887659>.

<sup>21</sup> Кабинет Министров Республики Узбекистан, Постановление № 402 «О мерах по организации деятельности Антимонопольного комитета Республики Узбекистан» (15 мая 2019 года), раздел 7.3, пп. 39-40 <https://www.lex.uz/docs/4342731#4347392>.

<sup>22</sup> Олий Мажлис, Закон Республики Узбекистан «О Конкуренции» (№ 319, 6 января 2012 года), Статья 34, <https://www.lex.uz/acts/1931450> (далее – «УзЗК 2012»).

<sup>23</sup> Кабинет Министров, Постановление № 402 (н. 21), Раздел 7.1, п. 31.

<sup>24</sup> Эти выводы хорошо согласуются с рекомендациями ОЭСР, изданными в сфере борьбы с коррупцией, см. (OECD, 2019<sup>[30]</sup>).

<sup>25</sup> Кабинет Министров, Постановление № 402 (н. 21), Раздел 2, п. 9.

<sup>26</sup> Например, по состоянию на март 2022 года общее количество сотрудников, выделенных на центральный аппарат, составляло 84 человека, но 12 должностей были вакантными.

<sup>27</sup> Текущее соотношение экономистов и юристов в регулирующем органе составляет примерно 85%/15%. Это, по крайней мере частично, связано с относительной новизной курсов конкурентного права в системе высшего образования. Такая ситуация не позволяет регулятору привлекать высококвалифицированных юристов для проведения всестороннего правового анализа в ходе антимонопольных расследований и процедур слияний.

<sup>28</sup> По состоянию на март 2022 года в центральном аппарате работает только 1 выделенный ИТ-специалист.

<sup>29</sup> Предоставленные данные относятся к 2021 году.

<sup>30</sup> Кабинет Министров, Постановление № 402 (н. 21), приложение 2, раздел 2.

<sup>31</sup> Президент Республики Узбекистан, Указ № 101 «О дополнительных реформах по созданию условий для устойчивого экономического роста за счет улучшения деловой среды и развития частного сектора» (8 апреля 2022 года), <https://lex.uz/ru/docs/5947782>.

<sup>32</sup> Законодательство о конкуренции устанавливает пошлину за подачу заявки на слияние в размере, в 7 раз превышающем базовую расчетную стоимость (т. е. 1 890 000 сумов/примерно 101 евро).

Исходя из текущего количества уведомлений о слияниях (147 слияний в 2021 году), это дает бюджетный вклад в размере 277 830 000 сумов в год, что даже не составляет 0,5% от годового бюджета. Сборы слишком малы, чтобы поддерживать бюджет агентства, и они не отражают объем работы, необходимой для сложного экономического анализа, необходимого для анализа дел о слияниях, а также размер сторон, оплачивающих слияние.

<sup>33</sup> УзЗК 2012 (н. 22), Статья 21.

<sup>34</sup> См., например, множество общедоступных руководств по антимонопольному правоприменению, выпущенных Европейской Комиссией, [https://ec.europa.eu/competition-policy/antitrust/legislation/legislation-notices\\_en](https://ec.europa.eu/competition-policy/antitrust/legislation/legislation-notices_en).

<sup>35</sup> См., например, Руководство Федерального агентства по картелям Германии о запрете вертикальной фиксации цен, [https://www.bundeskartellamt.de/SharedDocs/Publikation/EN/Others/Guidance\\_note\\_prohibition\\_vertical\\_price\\_fixing\\_LEH.pdf?blob=publicationFile&v=2](https://www.bundeskartellamt.de/SharedDocs/Publikation/EN/Others/Guidance_note_prohibition_vertical_price_fixing_LEH.pdf?blob=publicationFile&v=2).

<sup>36</sup> См., например, Управление по конкуренции и рынкам Великобритании о процедурах расследования, [www.gov.uk/government/publications/guidance-on-the-cmas-investigation-procedures-in-competition-act-1998-cases/guidance-on-the-cmas-investigation-procedures-in-competition-act-1998-cases](http://www.gov.uk/government/publications/guidance-on-the-cmas-investigation-procedures-in-competition-act-1998-cases/guidance-on-the-cmas-investigation-procedures-in-competition-act-1998-cases).

<sup>37</sup> См., например, исследования французского Управления по конкуренции о соответствии или электронной коммерции, <https://www.autoritedelaconurrence.fr/en/publications>.

<sup>38</sup> Кабинет Министров Республики Узбекистан, Постановление № 225 «Об утверждении Регламента возбуждения и рассмотрения дел о нарушениях законодательства в области конкуренции, о естественных монополиях, о защите прав потребителей и о рекламе» (12 октября 2005 года), п. 24; <https://lex.uz/docs/878601>.

<sup>39</sup> Кабинет Министров Республики Узбекистан, Постановление № 230 «О мерах по совершенствованию антимонопольного регулирования на товарных и финансовых рынках» (20 августа 2013 года), <http://www.lex.uz/docs/2225942>.

<sup>40</sup> Кабинет Министров, Постановление № 225 (н. 34).

<sup>41</sup> Кабинет Министров Республики Узбекистан, Постановление № 338 «Об утверждении некоторых административных регламентов государственных услуг в сфере антимонопольного регулирования в сфере товаров и финансовых рынков» (28 мая 2020 года), <https://lex.uz/docs/4841740>.

<sup>42</sup> См. <https://legalinstruments.oecd.org/en/instruments/OECD-LEGAL-0455>.

<sup>43</sup> См. <https://www.oecd.org/competition/assessment-toolkit.htm>.

<sup>44</sup> Многие органы по вопросам конкуренции имеют широкую сеть MoV для облегчения обмена информацией и сотрудничества с другими национальными органами по вопросам конкуренции, см. <https://www.oecd.org/competition/inventory-competition-agency-mous.htm> и <https://www.oecd.org/daf/competition/inventory-competition-agreements.htm>.

<sup>45</sup> См. <https://www.internationalcompetitionnetwork.org/>.

<sup>46</sup> См. <https://www.oecd.org/competition/globalforum/>.

<sup>47</sup> В этом отчете основное внимание уделяется отдельным основным выводам и потенциальным недостаткам. Это не означает, что какое-либо упомянутое положение соответствует лучшим международным практикам или не может быть улучшено.

<sup>48</sup> При ознакомлении с юридическим положением – статьей 11 УзЗК 2012 – список кажется закрытым. Однако на практике АКПУ интерпретирует его как открытый.

<sup>49</sup> Такое разделение служит нескольким целям. Во-первых, это повышает юридическую уверенность, сигнализируя участникам рынка ни при каких обстоятельствах не участвовать в определенных соглашениях/практиках. Во-вторых, оно упрощает процесс правоприменения, освобождая регулятора от доказывания вредных последствий соглашений, когда такие последствия наверняка материализуются, исходя из многолетнего антимонопольного опыта и доказательств. Наконец, оно оптимально распределяет бремя доказывания между регулятором и участниками рынка. Первый должен доказать, что имел место злостный картель или что незлостное соглашение имеет (фактическое или потенциальное) влияние на рыночную конкуренцию. Последний должен доказать, что соглашение создает потребительские или иные выгоды, которые перевешивают ущерб для конкуренции, причиняемый рассматриваемым соглашением. (Dunne, 2020<sup>[84]</sup>)

<sup>50</sup> На протяжении 2021 года антимонопольное правоприменение в Узбекистане уделяло особое внимание сговору на торгах. Статистические данные см. Figure 6.

<sup>51</sup> О подходе ОЭСР к сговору на торгах см. <https://legalinstruments.oecd.org/en/instruments/OECD-LEGAL-0396>; о подходе ЕС, который согласуется с Рекомендацией ОЭСР, см. недавно принятое уведомление Комиссии «Об инструментах борьбы со сговором в сфере государственных закупок и о руководстве о том, как применять соответствующее основание для исключения» на [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:52021XC0318\(01\)&from=EN](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:52021XC0318(01)&from=EN).

<sup>52</sup> См. <https://legalinstruments.oecd.org/en/instruments/OECD-LEGAL-0452>, II.8.

<sup>53</sup> УзЗК 2012 (н. 22), Статья 6.

<sup>54</sup> Проект Закона Республики Узбекистан «О конкуренции» (октябрь 2021), Статья 7. Примечание: в настоящее время проект находится на рассмотрении Кабинета Министров. Последняя версия еще не была обнародована. ОЭСР был предоставлен английский перевод версии законопроекта от октября 2021 года. Анализ основан на тексте этого проекта с учетом разъяснений, сделанных в ходе интервью с АКПУ в феврале и марте 2022 года.

<sup>55</sup> УзЗК 2012 (н. 22), Статья 6; Кабинет Министров, Постановление № 230 (н. 35), Раздел II, п. 11.

<sup>56</sup> Кабинет Министров, Постановление № 230 (н. 35).

<sup>57</sup> После включения время от времени требуется повторная оценка, чтобы определить, следует ли тому или иному юридическому лицу оставаться в реестре.

<sup>58</sup> См. <https://antimon.gov.uz/en/open-data/the-state-register-of-business-entities-that-occupy-a-dominant-position-in-the-product-or-financial-market/>

<sup>59</sup> Обязанности по отчетности этих субъектов предусмотрены: Кабинет Министров, Постановление № 230 (н. 35), Раздел 7, п. 42-44.

<sup>60</sup> УзЗК 2012 (н. 22), Статья 29; Кабинет Министров, Постановление № 225 (н. 34), Раздел II, п. 5.

<sup>61</sup> УзЗК 2012 (н. 22), Статья 31; Кабинет Министров, Постановление № 225 (н. 34), Раздел III, п. 15; Проект Закона «О конкуренции» (н. 50), Статья 45.

<sup>62</sup> Кабинет Министров, Постановление № 225 (н. 34), Раздел III, п. 13.

<sup>63</sup> См. <https://legalinstruments.oecd.org/en/instruments/OECD-LEGAL-0465>; и <https://www.internationalcompetitionnetwork.org/frameworks/competition-agency-procedures/>.

<sup>64</sup> См. <https://legalinstruments.oecd.org/en/instruments/OECD-LEGAL-0452>, III.2.a.

<sup>65</sup> Президент Республики Узбекистан, Указ № 5490 «О мерах по дальнейшему совершенствованию системы защиты прав и законных интересов субъектов предпринимательства» (27 июля 2018 года), <https://lex.uz/docs/3839752>.



<sup>66</sup> См. <https://legalinstruments.oecd.org/en/instruments/OECD-LEGAL-0452>, II.5.

<sup>67</sup> См. <https://legalinstruments.oecd.org/en/instruments/OECD-LEGAL-0452>, II.1.a.

<sup>68</sup> УзЗК 2012 (н. 22), Статья 18.

<sup>69</sup> Проект Закона «О конкуренции» (н. 50), Статья 24.

<sup>70</sup> УзЗК 2012 (н. 22), Статья 18.

<sup>71</sup> Проект Закона «О конкуренции» (н. 50), Статья 27.

<sup>72</sup> УзЗК 2012 (н. 22), Статья 16.

<sup>73</sup> Из <https://legalinstruments.oecd.org/en/instruments/OECD-LEGAL-0462>, см. также полную работу ОЭСР по конкуренции и конкурентному нейтралитету <https://www.oecd.org/daf/competition/competitive-neutrality.htm>.

<sup>74</sup> <https://legalinstruments.oecd.org/en/instruments/OECD-LEGAL-0462>, II.1.

<sup>75</sup> Там же, II.2.

<sup>76</sup> Там же, II.3.

<sup>77</sup> См. УзЗК 2012 (н. 22), Статья 3, и проект Закона «О конкуренции» (н. 50), Статья 3.

<sup>78</sup> Проект Закона «О конкуренции» (н. 50), Статья 18.

<sup>79</sup> Олий Мажлис, Закон Республики Узбекистан «О государственных закупках» (№ 684, 22 апреля 2021 года), <https://lex.uz/docs/5382983>; Статья 18 закона уполномочивает Министерство финансов Республики Узбекистан осуществлять государственное регулирование и государственную политику в сфере государственных закупок. Одновременно Статья 75 закона наделяет АКРУ и другие государственные органы полномочиями по реализации законодательства о государственных закупках в рамках их соответствующих сфер надзора.

# ИСТОЧНИКИ

- Cabinet of Ministers of the Republic of Uzbekistan. (2005). Order No. 225 on the Approval of the Procedural Regulations for Initiation and Consideration of Cases regarding Violations of the Legislation on Competition, on Natural Monopolies, on Protection of Consumer Rights and on Advertising.
- Cabinet of Ministers of the Republic of Uzbekistan. (2013). *Decree N230 on Measures to Improve Anti-Monopoly Regulation in Commodity and Financial Markets*.
- Cabinet of Ministers of the Republic of Uzbekistan. (2019). Order No. 402 on Measures to Organize the Activities of the Antimonopoly Committee of the Republic of Uzbekistan.
- Cabinet of Ministers of the Republic of Uzbekistan. (2020). Decree N338 on Approval of Some Administrative Regulations of Government Services in the Field of Anti-monopoly Regulation in Goods and Financial Markets .
- Cabinet of Ministers of the Republic of Uzbekistan. (2021). Draft Law on Competition of the Republic of Uzbekistan.
- Carlin, W. E. (2001). Competition and Enterprise Performance in Transition Economies: Evidence from a Cross-Country Survey. *William Davidson Institute Working Paper 376*.  
doi:<http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.270320>
- Cheng, T. (2020). *Competition Law in Developing Countries*. Oxford University Press.
- Commission, E. (2021). *Communication from the EU Commission: Notice - Guidelines on Vertical Restraints (Annex)*. Получено из <https://sites-herbertsmithfreehills.vuturvevx.com/20/19043/landing-pages/draft-vertical-guidance.pdf>
- Dunne, N. (2020). Characterizing Hard Core Cartels Under Article 101 TFEU. *The Antitrust Bulletin*.  
Получено из <https://journals.sagepub.com/doi/pdf/10.1177/0003603X20929121>
- EBRD. (2002). *Transition Report: agriculture and rural transition”, Economic transition in central and eastern Europe and the CIS*. doi:<https://www.ebrd.com/downloads/research/transition/TR02.pdf>
- EU Commission. (2004). Guidelines on the assessment of horizontal mergers under the Council Regulation on the control of concentrations between undertakings, OJ C 31. Получено из [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52004XC0205\(02\)&from=EN](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52004XC0205(02)&from=EN)
- EU Commission. (2008). Guidelines on the assessment of non-horizontal mergers under the Council Regulation on the control of concentrations between undertakings, OJ C 265. Получено из [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52008XC1018\(03\)&from=EN](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52008XC1018(03)&from=EN)
- EU Commission. (2009). Communication from the Commission — Guidance on the Commission's enforcement priorities in applying Article [102] of the EC Treaty to abusive exclusionary conduct by dominant undertakings, OJ C 45. Получено из [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52009XC0224\(01\)&from=EN](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52009XC0224(01)&from=EN)
- EU Commission. (2010). Guidelines on Vertical Restraints, OJ C 130. Получено из [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52010XC0519\(04\)&from=EN](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52010XC0519(04)&from=EN)

- EU Commission. (2011). Communication from the Commission — Guidelines on the applicability of Article 101 of the Treaty on the Functioning of the European Union to horizontal co-operation agreements, OJ C 11. Получено из [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52011XC0114\(04\)&from=EN](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52011XC0114(04)&from=EN)
- European Union. (1957). Treaty on the Functioning of the European Union (TFEU).
- Ezrachi, A. (2016). Sponge. *Journal of Antitrust Enforcement*. Получено из <https://academic.oup.com/antitrust/article/5/1/49/2525569>
- Fox, E. M. (2016). Competition Policy: The Comparative Advantage of Developing Countries. *Law and Contemporary Problems*. Получено из <https://scholarship.law.duke.edu/lcp/vol79/iss4/3>
- Gafurov, U. (2021). *In defense of fair competition in economy: how to protect legislation from lobbying and monopoly?* Получено из UzbekistanLawBlog: <http://uzbekistanlawblog.com/in-defense-of-fair-competition-in-economy-how-to-protect-legislation-from-lobbying-and-monopoly/>
- Gal, M. (2010). When the Going Get Tight: Institutional Solutions when Antitrust Enforcement Resources are Scarce. *Loyola University Chicago Law Journal*. Получено из <https://lawecommons.luc.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1062&context=lucj>
- Gerber, D. (2020). *Competition Law and Antitrust: A Global Guide*. Oxford University Press.
- Golden Pages. (2021). *Golden Pages - business directory of Uzbekistan*. Получено из <https://www.goldenpages.uz/en/zarplata/>
- Hyman, D., & Kovacic, W. (2013). Competition Agencies with Complex Policy Portfolios: Divide or Conquer. Получено из [https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=2110351](https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2110351)
- Hyman, D., & Kovacic, W. (2013). Institutional Design, Agency Life Cycle, and the Goals of Competition Law. *Fordham Law Review*. Получено из <https://ir.lawnet.fordham.edu/flr/vol81/iss5/3/>
- Hyman, D., & Kovacic, W. (2014). Why Who Does What Matters: Governmental Design and Agency Performance. Получено из [https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=2319466](https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2319466)
- Jenny, F. (2016). The institutional design of Competition Authorities : Debates and Trends. doi:[https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=2894893](https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2894893)
- Kalintiri, A. (2016). What's in a name? The marginal standard of review of "complex economic evaluations" in EU competition enforcement. *Common Market Law Review*. Получено из [http://eprints.lse.ac.uk/67727/1/KALINTIRI\\_The%20marginal%20standard%20.pdf](http://eprints.lse.ac.uk/67727/1/KALINTIRI_The%20marginal%20standard%20.pdf)
- Kaufman, J. P. (2021). On the development of (not so) new competition systems—findings from an empirical study on Croatia. *Journal of Antitrust Enforcement*.
- Killick, J., Komninos, A., & Citron, P. (2022). *EU General Court demands a vigorous effects-based analysis for rebates cases and annuls the European Commission's Intel decision and the €1.06 billion fine*. Получено из <https://www.whitecase.com/publications/alert/eu-general-court-demands-vigorous-effects-based-analysis-rebates-cases-and>
- Kovacic, W. (2011). Competition Agencies, independence and the political process. В J. Drexler, W. Kerber, & R. Podszun (Ред.), *Competition Policy and the Economic Approach – Foundations*.
- kun.uz. (2020). *Antimonopoly Committee loses the cases against UzAuto Motors*. Получено из <https://kun.uz/en/news/2020/12/19/antimonopoly-committee-loses-the-cases-against-uzauto-motors>
- Martyniszyn, M., & Bernatt, M. (2019). Implementing a Competition Law System—Three Decades of Polish Experience. Получено из <https://ssrn.com/abstract=3391298>
- Ministry of Employment and Labor Relations of the Republic of Uzbekistan. (2022). *"Calculation of Salary"*. Получено из <http://old.mehnat.uz/en/as/salary>

- OECD . (2009). *OECD Guidelines for Fighting Bid Rigging in Public Procurement*.  
doi:<https://www.oecd.org/daf/competition/guidelinesforfightingbidrigginginpublicprocurement.htm>
- OECD . (2013). *Competition Law and Policy in the Russian Federation*.  
doi:<https://www.oecd.org/daf/competition/CompetitionLawandPolicyintheRussianFederation.pdf>
- OECD . (2016). *COMPETITION LAW AND POLICY in Kazakhstan*.  
doi:[https://www.oecd.org/daf/competition/OECD2016\\_Kazakhstan\\_Peer\\_Review\\_ENG.pdf](https://www.oecd.org/daf/competition/OECD2016_Kazakhstan_Peer_Review_ENG.pdf)
- OECD . (2020). *Criminalisation of cartels and bid rigging conspiracies*.  
doi:<https://www.oecd.org/daf/competition/criminalisation-of-cartels-and-bid-rigging-conspiracies.htm>
- OECD . (2022). *International Co-operation on Competition Investigations and Proceedings: Progress in implementing the 2014 OECD Recommendation*.  
doi:<https://www.oecd.org/daf/competition/international-cooperation-on-competition-investigations-and-proceedings-progress-in-implementing-the-2014-recommendation.htm>
- OECD. (1999). *Hungary - The Role of Competition Policy in Regulatory Reform*.  
doi:<https://www.oecd.org/daf/competition/2497293.pdf>
- OECD. (2002). *Regulatory Reform in Poland From Transition to New Regulatory Challenges*.  
doi:<https://www.oecd.org/regreform/1940078.pdf>
- OECD. (2003). *Objectives of Competition Law and Policy*. Получено из  
<https://www.oecd.org/daf/competition/2486329.pdf>
- OECD. (2007). *Guidance to Business on Monopolisation and Abuse of Dominance*. Получено из  
<https://www.oecd.org/daf/competition/abuse/40880976.pdf>
- OECD. (2007). *Refusal to Deal* . Получено из <https://www.oecd.org/daf/43644518.pdf>
- OECD. (2008). *Competition Law and Policy in Ukraine*.  
doi:<https://www.oecd.org/daf/competition/41165857.pdf>
- OECD. (2008). *Policy Roundtables on the Interface between Competition and Consumer Policies*.  
Получено из <https://www.oecd.org/daf/competition/40898016.pdf>
- OECD. (2008). *The Interface between Competition and Consumer Policy*.  
doi:<https://www.oecd.org/daf/competition/40898016.pdf>
- OECD. (2008b). *Competition Law and Policy in the Baltic Countries*. Получено из [https://read.oecd-ilibrary.org/governance/competition-law-and-policy-in-the-baltic-countries\\_9789264180437-en#page1](https://read.oecd-ilibrary.org/governance/competition-law-and-policy-in-the-baltic-countries_9789264180437-en#page1)
- OECD. (2009). *Challenges faced by young competition authorities*. Получено из  
<https://www.oecd.org/daf/competition/GFC2009-Challenges-faced-by-young-competition-authorities.pdf>
- OECD. (2009). *Guidelines for fighting bid rigging in public procurement*. Получено из  
[https://one.oecd.org/document/DAF/COMP\(2009\)1/FINAL/en/pdf](https://one.oecd.org/document/DAF/COMP(2009)1/FINAL/en/pdf)
- OECD. (2009). *State Owned Enterprises and the Principle of Competitive Neutrality*. Получено из  
<https://www.oecd.org/daf/competition/46734249.pdf>
- OECD. (2011). *Excessive Prices*. doi:<https://www.oecd.org/daf/competition/49604207.pdf>
- OECD. (2012). *Competitive Neutrality - National Practices*. Получено из  
<https://www.oecd.org/daf/ca/50250966.pdf>
- OECD. (2012b). *Competitive Neutrality: Maintaining a Level Playing Field between Public and Private Business*. Получено из [https://read.oecd-ilibrary.org/industry-and-services/competitive-neutrality\\_9789264178953-en#page3](https://read.oecd-ilibrary.org/industry-and-services/competitive-neutrality_9789264178953-en#page3)
- OECD. (2014). *Factsheet on How Competition Policy Affects Macro-Economic Outcomes*. Получено из  
<http://www.oecd.org/daf/competition/2014-competition-factsheet-iv-en.pdf>

- OECD. (2015). *Does Competition Kill or Create Jobs? (Contribution from South Africa) Global Forum on Competition*. Получено из [https://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=DAF/COMP/GF/WD\(2015\)22&docLanguage=En](https://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=DAF/COMP/GF/WD(2015)22&docLanguage=En)
- OECD. (2015). *Key points of the Roundtables on Changes in Institutional Design (Summary Record)*. Получено из [https://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=DAF/COMP/M\(2015\)1/ANN9/FINAL&docLanguage=En](https://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=DAF/COMP/M(2015)1/ANN9/FINAL&docLanguage=En)
- OECD. (2016). *Being an Independent Regulator*. doi:<https://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/being-an-independent-regulator-9789264255401-en.htm>
- OECD. (2016). *Competition Law and Policy in Kazakhstan*. doi:<https://www.oecd.org/daf/competition/competitionlawandpolicyinkazakhstan2016.htm>
- OECD. (2016). *Competition Law and Policy in Ukraine*. doi:<https://www.oecd.org/daf/competition/competitionlawandpolicyinukraine2016.htm>
- OECD. (2016). *Independence of Competition Authorities - from Designs to Practice*. Получено из [https://one.oecd.org/document/DAF/COMP/GF\(2016\)5/en/pdf](https://one.oecd.org/document/DAF/COMP/GF(2016)5/en/pdf)
- OECD. (2016b). *Sanctions in Antitrust Cases*. Получено из [https://one.oecd.org/document/DAF/COMP/GF\(2016\)6/en/pdf](https://one.oecd.org/document/DAF/COMP/GF(2016)6/en/pdf)
- OECD. (2016c). *Executive Summary of the roundtable on Agency Decision-Making in Merger Cases: From a Prohibition Decision to a Conditional Clearance*. Получено из [https://one.oecd.org/document/DAF/COMP/WP3/M\(2016\)2/ANN5/FINAL/en/pdf](https://one.oecd.org/document/DAF/COMP/WP3/M(2016)2/ANN5/FINAL/en/pdf)
- OECD. (2016d). *AGENCY DECISION-MAKING IN MERGER CASES - background note*. Получено из [https://one.oecd.org/document/DAF/COMP/WP3\(2016\)6/en/pdf](https://one.oecd.org/document/DAF/COMP/WP3(2016)6/en/pdf)
- OECD. (2018). *Challenges and co-ordination of leniency programmes*. doi:<https://www.oecd.org/daf/competition/challenges-and-coordination-of-leniency-programmes.htm>
- OECD. (2019). *Anti-corruption reforms in Uzbekistan*. doi:<https://www.oecd.org/corruption/anti-corruption-reforms-in-uzbekistan.htm>
- OECD. (2019). Recommendation of the Council concerning Effective Action against Hard Core Cartels. Получено из <https://legalinstruments.oecd.org/en/instruments/OECD-LEGAL-0452>
- OECD. (2019). *Review of the Recommendation of the Council concerning Effective Action against Hard Core Cartels*. doi:<https://www.oecd.org/competition/review-of-the-1998-oecd-recommendation-concerning-effective-action-against-hard-core-cartels.htm>
- OECD. (2020). *Competition policy: time for a reset? (executive summary)*. Получено из [https://one.oecd.org/document/DAF/COMP/GF\(2020\)14/en/pdf](https://one.oecd.org/document/DAF/COMP/GF(2020)14/en/pdf)
- OECD. (2020). *Competition Trends 2020*. Получено из <https://www.oecd.org/daf/competition/OECD-Competition-Trends-2020.pdf>
- OECD. (2020). *SME Policy Index: Eastern Partner Countries 2020*. doi:<https://www.oecd.org/development/sme-policy-index-eastern-partner-countries-2020-8b45614b-en.htm>
- OECD. (2020). *Sustainability and Competition*. doi:<https://www.oecd.org/daf/competition/sustainability-and-competition-2020.pdf>
- OECD. (2021). *A Review of Public Procurement at Ukrenergo*. doi:<https://www.oecd.org/daf/competition/fighting-bid-rigging-in-public-procurement-in-the-energy-sector-in-ukraine.htm>

- OECD. (2021). *Competition Primers for ASEAN Judges - Vertical Restraints in Competition Law* . doi:<https://www.oecd.org/daf/competition/CLIP-judicial-primers-vertical-restraints.pdf>
- OECD. (2021). Competitiveness in South East Europe 2021: A Policy Outlook. In *Competitiveness and Private Sector Development*. OECD Publishing, Paris. doi:<https://dx.doi.org/10.1787/dcbc2ea9-en>
- OECD. (2021). *Economic Analysis and Evidence in Abuse Cases*. doi:[https://one.oecd.org/document/DAF/COMP/GF\(2021\)6/en/pdf](https://one.oecd.org/document/DAF/COMP/GF(2021)6/en/pdf)
- OECD. (2021). *Monitoring competitiveness reforms: Improving export promotion policies in Uzbekistan*.
- OECD. (2022). *OECD Competition Trends 2022*. doi:<https://www.oecd.org/daf/competition/oecd-competition-trends-2022.pdf>
- OECD interview. (2022). Interview with the legal firms in Uzbekistan engaged in advising on competition law matters.
- Oliy Majlis. (1999). Law on Natural Monopolies.
- Oliy Majlis. (2012). Law of the Republic of Uzbekistan on Competition.
- Oliy Majlis. (2018). Law of the Republic of Uzbekistan on Public Procurement. Получено из <https://www.un.int/uzbekistan/news/law-republic-uzbekistan-public-procurement>
- President of the Republic of Uzbekistan. (2017). Order No-3386 on Measures to Improve the Competitive Environment, Eliminate the Conditions of Abuse and Theft in the Sphere of Provision of Fuel and Energy Resources and other Highly Liquid Products.
- President of the Republic of Uzbekistan. (2018). Order No. 5490 on the Measures of Further Enhancement of the System for Protection of the Rights and Legitimate Interests of Business Entities .
- President of the Republic of Uzbekistan. (2019). Decree N5630 on the Measures of Fundamental Upgrades to the System of Managing State Assets, Antimonopoly Regulation and Capital Markets.
- President of the Republic of Uzbekistan. (2019b). Order N4126 on the Organization of Activities of the Antimonopoly Committee of the State of Uzbekistan.
- President of the Republic of Uzbekistan. (2020). Decree No. 6019 “On additional measures to further develop the competitive environment and reduce government involvement in the economy” (Hereinafter – “Decree UP-6019”).
- President of the Republic of Uzbekistan. (2020). Decree No. 6019 On additional measures to further develop the competitive environment and reduce government involvement in the economy.
- President of the Republic of Uzbekistan. (2022). Order Order No. ?? on Additional reforms to create conditions for stable economic growth by improving the business environment and developing the private sector.
- Radjapov, H. (2019). "Visible hand" of the Government - what kind should it be? *Gazeta.Uz*. Получено из <https://www.gazeta.uz/ru/2019/01/17/visible-hand/>
- Radjapov, H. (2020). *Why did the Antimonopoly Committee lose the battle against the biggest monopoly in Uzbekistan – UzAutoMotors?* Получено из <http://uzbekistanlawblog.com/why-did-the-antimonopoly-committee-lose-the-battle-against-the-biggest-monopoly-in-uzbekistan-uzautomotors/>
- Rompuy, J. V. (2012). *Economic Efficiency: The Sole Concern of Modern Antitrust Policy? Non-efficiency Considerations within Article 101 TFEU*. Wolters Kluwer Law & Business.
- Sauter, W. (2016). *Coherence in EU Competition Law*.
- SCDCEE . (2009). *Report on the Competition Policy and Antimonopoly Regulation in Uzbekistan*.



- Snyder, F. (1993). *Soft Law and Institutional Practice in the European Community*. Получено из <https://cadmus.eui.eu/handle/1814/101>
- The Tashkent Times. (2017). Uzbekistan's Development Strategy for 2017-2021 has been adopted following public consultation. *The Tashkent Times*. Получено из <http://tashkenttimes.uz/national/541-uzbekistan-s-development-strategy-for-2017-2021-has-been-adopted-following-discussion>
- UNCTAD. (2008). *Independence and Accountability of Competition Authorities*. Получено из [https://unctad.org/system/files/official-document/c2clpd67\\_en.pdf](https://unctad.org/system/files/official-document/c2clpd67_en.pdf)
- UzAIP. (2022). *Official Web Page of the Agency of Intellectual Property*. Получено из <https://www.ima.uz/en/>
- UzSAC. (2022). *Website of the Antimonopoly Committee of Uzbekistan*. Получено из <https://antimon.gov.uz/en/>
- Vagliasindi, M. (2001). Politique de la concurrence dans les économies en transition. *Revue d'économie financière, H-S/6*, 233-273. doi:<http://dx.doi.org/10.3406/ecofi.2001.4560>
- Zac, A., Casti, C., Decker, C., & Ezrach, A. (2021). Competition Law and Income Inequality: A Panel Data Econometric Approach. Получено из <https://ssrn.com/abstract=3402436>



[www.oecd.org/competition](http://www.oecd.org/competition)

