

# ОГЛЯДИ ОЕСР ЗАКОНОДАВСТВА І ПОЛІТИКИ У СФЕРІ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ КОНКУРЕНЦІЇ: УКРАЇНА 2016

КЛЮЧОВІ ТЕЗИ ДОКУМЕНТА • WWW.OECD.ORG/DAF/COMPETITION

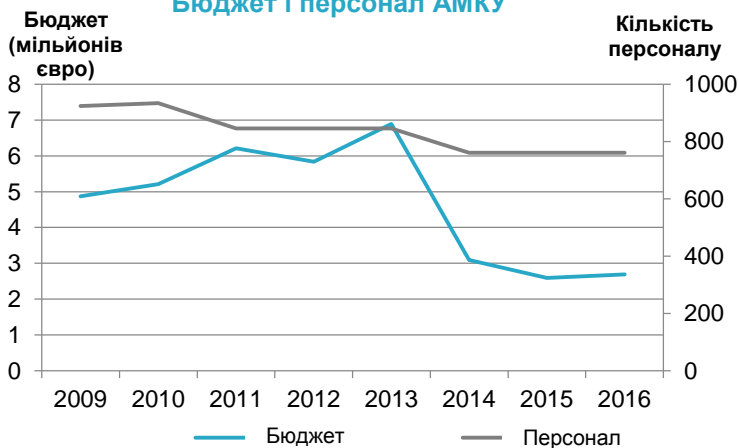
## Ключові тези документа - Звіт щодо виконання попередніх рекомендацій

Для кожної організації, що займається захистом чесної конкуренції, корисними будуть дискусії з аналогічними установами інших країн. Україна в цьому контексті не є винятком, тому Антимонопольний комітет України (АМКУ) звернувся до ОЕСР з проханням провести огляд стану виконання рекомендацій, що містилися в оглядах, які раніше проводила ОЕСР (у 2008 р.) і ЮНКТАД (у 2013 р.). Цей експертний огляд має на меті забезпечити АМКУ дорожньою картою, яка дозволить гармонізувати законодавство й політику України, спрямовані на захист чесної конкуренції, з міжнародними стандартами й передовими практиками.

Під час проведення цього Огляду було виявлено, що багато ключових рекомендацій, наданих у попередніх експертних оглядах, не виконано. У ньому також наголошується на багатьох реформах, які потрібно провести. Лише належно обґрунтоване й послідовне зобов'язання України та її зовнішніх партнерів допоможуть АМКУ ефективно побороти перешкоди на шляху до реформ. Однак ці зусилля не будуть марними. Якісне конкурентне законодавство й нормативно-правова база політики, спрямованої на захист чесної конкуренції, стануть додатковим стимулом для зовнішніх інвестицій і розвитку бізнесу й допоможуть Україні досягти економічного прогресу.

Шлях до успіху полягає у виконанні ключових рекомендацій, що стосуються ресурсів АМКУ, його повноважень і принципів роботи. Здебільшого успішні реформи вимагають спільних зусиль АМКУ та Уряду України.

### Антимонопольний комітет України. Бюджет і персонал АМКУ



### Ресурси та інституційна структура

Перший і надзвичайно важливий крок полягає в збільшенні ресурсів АМКУ. Головну відповідальність за його виконання покладено на Уряд, який має надати АМКУ фінансування, що відповідає важливості Комітету для економіки. Додаткові витрати буде компенсовано очікуваною вигодою від підсилення конкуренції. Без цього малоймовірно, що АМКУ зможе виконувати свої поточні функції, а тим паче розширені зобов'язання, що передбачені в цьому Огляді. Фінансування, яке відповідає повноваженням АМКУ, дозволить Комітету наймати талановитих працівників, що є головним активом організації. Якщо говорити про короткотермінову перспективу, невелике

збільшення фінансування, наприклад, спрямоване на оновлення комп'ютерних і комунікаційних систем, значно підвищить ефективність і продуктивність роботи організації.

Оптимізувавши наявні ресурси, АМКУ одразу ж отримає значні переваги. Удосконалення стратегічного планування та методів вибору проектів дозволить надовго забезпечити отримання максимального ефекту від залучених кадрових ресурсів і кожної витраченої гривні. Якби уряд дещо розширив поточні повноваження АМКУ діяти на власний розсуд, Комітет зміг би за короткий термін оптимізувати структуру регіональних відділень для ефективнішого виконання завдань і реалізації правозастосування.

Уряди іноземних країн і міжнародні донори забезпечують та планують і надалі забезпечувати проекти технічної допомоги. Ці проекти є чудовою можливістю для розширення повноважень. Надзвичайно важливо, щоб АМКУ та його партнери з інших країн намагалися застосувати отримані ресурси продуктивно й ефективно. Консультації та практична діяльність дозволять розробити методи роботи, що відповідають передовій міжнародній практиці.

Ефективне використання ресурсів і можливостей, які забезпечують проекти технічної допомоги, значною мірою залежить від керівних здібностей і досвіду керівництва АМКУ. Зараз АМКУ може похвалитися кваліфікованими й відданими керівниками, які працюють над зосередженням правозастосування на найпріоритетніших галузях. Щоб підтримувати такі риси керівництва впродовж багатьох наступних років, Україні варто розробити процедури призначення й звільнення керівників, які дозволять приймати на найвищі посади, особливо Голови й Державних уповноважених осіб, що мають належну кваліфікацію, а також уникнути втрати послідовності, яка відбудеться, якщо все керівництво, чи більша його частина, одночасно припинить роботу в Комітеті.

## Повноваження з розслідування та правозастосування

Забезпечення дотримання законодавства залежить від двох аспектів. Чи зможуть слідчі виявити неналежну поведінку, та яке покарання загрожує за порушення? Щодо обох цих аспектів система конкурентного права України є недосконалою. Щоб АМКУ став насправді ефективним органом правозастосування, потрібно значно розширити його повноваження.

Головним пріоритетом має бути розширення слідчих повноважень АМКУ. Дослідження найнебезпечніших картелів є першим пунктом у порядку денному багатьох організацій із захисту чесної конкуренції, однак такі розслідування вимагають ефективних інструментів виявлення. Повноваження АМКУ збирати докази є надзвичайно слабкими в порівнянні з міжнародними стандартами. Потрібно реформувати законодавство й дозволити АМКУ вилучати документи на об'єктах господарської діяльності та допитувати працівників без отримання попередньої згоди підприємства, що є об'єктом розслідування. До слідчих повноважень варто також додати можливість проводити обшуки приватних помешкань. Більшість систем конкурентного законодавства, що перебувають на такому самому етапі розвитку (тобто 20–25 років із моменту набуття чинності відповідного законодавства), вже надали відповідні повноваження своїм організаціям, що займаються захистом чесної конкуренції.

Крім того, потрібно відкоригувати політику пом'якшення відповідальності, що діє в Україні, та дозволити АМКУ зменшувати штрафи для сторін, які надають інформацію після того, як штраф вже було зменшено для першого заявника. У багатьох юрисдикціях передбачено зменшення штрафів для заявників, що надають інформацію не першими. Це збільшує можливості збору доказів, скорочує час, витрачений на розслідування та сприяє дотриманню законодавства.

Також у деяких юрисдикціях вважається, що надійним інструментом для запобігання порушенням є покарання фізичних осіб, а не лише суб'єктів господарської діяльності. Особиста відповідальність може спонукати осіб, відповідальних за прийняття рішень на підприємствах, дотримуватися закону значно ефективніше, ніж корпоративні штрафи. Україна могла б змінити законодавство й дозволити АМКУ накладати адміністративну відповідальність за порушення безпосередньо на фізичних осіб і підприємства, на яких вони працюють.

Номінальні штрафи, навіть якщо вони доволі високі, не матимуть успіху, якщо керівники підприємств усвідомлюватимуть, що можуть легко уникнути сплати. Поточне законодавство й застосовувані практики в Україні забезпечують підприємствам значний простір для маневру, дозволяючи уникнути штрафів шляхом ліквідації наявної корпоративної форми й повторного створення підприємства або ж просто змінивши назву суб'єкта господарювання. Також розв'язати цю проблему допомогло б запровадження концепції відповідальності материнського підприємства, яка застосовується в країнах ЄС.

Штрафи є лише одним із елементів широкого спектру заходів, на які покладаються системи підтримки чесної конкуренції з метою усунення порушень і мотивування підприємств співпрацювати з законодавством. АМКУ зараз бракує повноважень для отримання ордерів на припинення антиконкурентної поведінки, що дозволило б уникнути затягування розслідування справи. Хоча справ, у яких це може бути корисним, мало, вони доволі значні, й відсутність таких повноважень не дозволяє організації вживати тимчасових заходів, щоб заблокувати поведінку, яка загрожує чесній конкуренції. Розширення повноважень Комітету й надання йому можливості вживати проміжних заходів, а саме отримувати проміжну заборону, значно розширила б можливості АМКУ щодо усунення порушень законодавства.

Інтегроване правозастосування в різних юрисдикціях надає окремим організаціям, що займаються захистом чесної конкуренції, ефективний інструмент для вдосконалення виявлення та розслідування порушень конкурентного законодавства в межах їхніх кордонів. Передові організації мають повноваження

співпрацювати зі своїми закордонними колегами з метою обміну інформацією та координації досліджень. Відповідно до рекомендацій ОЕСР щодо ефективних дій з метою боротьби з картельною змовою та міжнародної співпраці щодо розслідувань порушень конкурентного законодавства та процедур, АМКУ слід надати чіткі повноваження обмінюватися інформацією та співпрацювати з іноземними організаціями.

## Процедури

Ефективність процедур АМКУ також залежить від організації та керівництва Комітету. У огляді визначено певні галузі, у яких АМКУ може досягнути кращих результатів навіть без внесення змін до законодавства.

Багато з рекомендацій у Огляді наполягають, що АМКУ потрібно продовжувати вже розпочаті реформи. Як було сказано вище, АМКУ слід докладати більше зусиль для підсилення системи визначення пріоритетів і використовувати цю систему під час вибору справ для розслідувань і проектів із захисту чесної конкуренції, які матимуть найбільше значення для української економіки. Ці механізми визначення пріоритетів і вибору проектів вимагають продовження зусиль — шляхом наймання додаткового персоналу та проведення внутрішніх навчань — для проведення більш комплексного економічного аналізу під час розслідування очевидних проблем конкуренції та розгляду справ. Підсилення процесу визначення пріоритетів вимагає також вагомого внеску від Уряду, а саме ухвалення законодавства, яке надасть АМКУ повноваження визначати на власний розсуд, які питання потрібно розглядати і які справи розслідувати.

Ще одна група реформ внутрішніх процедур зосереджена на тому, щоб заохотити АМКУ продовжувати зусилля з покращення виконання завдань, пов'язаних із регулярним правозастосуванням. Зокрема, щоб надалі вдосконалювати ефективність процесу контролю за концентраціями, потрібно спростити вимоги до надання інформації та розширити можливості залучених до утворення концентрації сторін отримувати консультації від осіб, відповідальних за розгляд справи, і керівництва Комітету стосовно нерозв'язаних питань на різних етапах розгляду.

Реформа контролю за концентраціями тісно пов'язана з рекомендованими реформами щодо прозорості. АМКУ вже досягнув значного прогресу щодо вдосконалення процедур. Однак питання ефективності та розуміння легітимності рішень Комітету вимагають більшої відкритості, зокрема шляхом публікації вказівок Комітету щодо політики правозастосування, процесів і рішень на певних ринках. Розширення програм, які надають пояснення щодо пріоритетів правозастосування та трактування законодавства, які використовуються в АМКУ, дозволить представникам бізнесу краще

розуміти процедури, а також роль і обов'язки АМКУ у дотриманні та реалізації конкурентного законодавства в Україні.

Знову ж, ґрунтуючись на наявних реформах, АМКУ варто підсилити своє зобов'язання розробити вдосконалену систему оцінювання. Працівники Комітету вважають, що зобов'язані брати до розгляду наступну справу, і через це часто нехтують процесом оцінювання попереднього досвіду, який дозволив би зрозуміти можливості вдосконалення розслідувань майбутніх справ. АМКУ потрібно включити до робочих методів результати постійного оцінювання завершених справ і наявних процедур. Наслідком цього може бути: i) ефективніше використання ресурсів шляхом визначення підходів, які дозволяють отримати найкращі результати; ii) покращення ефективності процедур шляхом визначення аспектів, де можна зменшити кількість внутрішніх затримок.

Ефективність процедур АМКУ також обумовлена співпрацею з судами, що займаються розглядом справ, та іншими урядовими організаціями, а також продуктивністю таких судів і організацій. У цьому Огляді Україні рекомендовано розглянути можливість ухвалення нового законодавства з метою чітко окреслити юрисдикцію судів, у яких проводиться розгляд справ, пов'язаних з порушенням конкурентного законодавства, та запровадження певної спеціалізації в межах наявної інфраструктури, яка б дозволила визначити певну групу суддів, що займатимуться справами, пов'язаними з порушенням конкурентного законодавства. Корисно б було також запровадити огляд публічних закупівель, що мав би на меті вдосконалення координації дій між АМКУ та органами влади, які займаються закупівлями, на рівні уряду загалом. Більш докладне навчання чиновників, що працюють у галузі публічних закупівель, і краща координація з АМКУ дозволили б цим чиновникам одразу ж повідомляти АМКУ про виявлені ймовірні порушення.

Багато перешкод для конкуренції в Україні існує в загальноприйнятому порядку речей, тобто уставах, нормах, звичаях чи практиках. Вони знеохочують входження в країну нового бізнесу чи розширення наявних підприємств. АМКУ може зробити вагомий внесок у економічний розвиток України, допомагаючи виявити та усунути перешкоди для чесної конкуренції за допомогою різних інструментів, один із яких — Набір інструментів ОЕСР для оцінювання конкуренції. Перш за все АМКУ потрібно підсилити й за потреби перевести на формальний рівень співпрацю з іншими залученими урядовими установами, щоб забезпечити аудиторію, що сприйматиме погляди Комітету. Активна роль у оцінюванні конкуренції та просуванні реформ, спрямованих на її підтримку, є логічними доповненнями до заборони антиконкурентної діяльності приватних підприємств.

### Головні рекомендації

1. **Збільшити фінансування АМКУ та розширити інституційну автономію Комітету** відповідно до покладених на нього обов'язків і значення для розвитку української економіки. Оновити технічну інфраструктуру.
2. **Надати АМКУ повноваження вилучати документи** на об'єктах підприємницької діяльності, проводити допити працівників без попередньої згоди підприємств, у яких вони працюють, і проводити інспекцію приватних помешкань.
3. **Поширити програму пом'якшення відповідальності** на сторони, які надають інформацію не першими.
4. **Запровадити особисту відповідальність, а також відповідальність материнського підприємства.**
5. **Забезпечити безпосереднє правозастосування** рішень АМКУ, щоб збільшити їхню ефективність і стримувальний ефект.
6. **Дозволити ухвалювати проміжні постанови**, без яких сторони можуть відтягувати ухвалення.
7. **Забезпечити спеціалізацію судів і суддів для розгляду порушень антимонопольного законодавства.**
8. **Удосконалити визначення пріоритетів АМКУ та механізми вибору проектів**, а також надати Комітету більше повноважень стосовно вибору справ для розгляду.
9. **Надати пріоритет діям із правозастосування щодо особливо небезпечних картелів.**
10. **Заохочувати структурні зобов'язання сторін**, які утворюють концентрацію, і реалізувати ефективний моніторинг.
11. **Підвищити прозорість діяльності АМКУ** шляхом публікації відповідних вказівок і публічного оголошення пріоритетів правозастосування та трактування законодавства, які використовуються в АМКУ.
12. **Підсилити механізми оцінювання** та застосовувати отримані висновки до розгляду справ у майбутньому.
13. **Забезпечити навчання для чиновників, що займаються публічними закупівлями**, з метою виявлення тендерних змов і запобігання їм, а також кращої координації роботи з АМКУ.
14. **Сприяти позиціонуванню АМКУ як організації, що займається захистом чесної конкуренції** в уряді, шляхом і) поглиблення співпраці з іншими державними установами та організаціями; ii) накопичення досвіду АМКУ в питанні оцінювання стану конкуренції.

#### Експертні огляди законодавства і політики у сфері забезпечення конкуренції

Експертні огляди ОЕСР є важливим інструментом для проведення країнами реформ та посилення основ конкуренції.

Механізми експертних оглядів відрізняються, але вони засновані на готовності країни надати своє законодавство та політики для експертного дослідження.

Процес надає можливість отримати цінну аналітичну інформацію щодо ситуації в країні, яка підлягає огляду, та вникнути у сутність підходів, які кожна країна застосовує щодо конкуренції та регуляторних питань, починаючи із ґрунтовності законодавства і закінчуючи ефективністю інституцій у сфері забезпечення конкуренції.

Більше того, ці огляди містять рекомендації щодо змін урядової політики.

Аргентина (2006)

Бразилія (2010, 2005)

Чилі (2004)

Колумбія (2009)

Коста-Ріка (2014)

Чеська Республіка (2008)

Данія (2015)

Сальвадор (2008)

Європейський Союз (2005)

Гондурас (2011)

Казахстан (2016)

Латинська Америка (2006, 2007, 2012)

Мексика (2004)

Панама (2010)

Перу (2004)

Румунія (2014)

Росія (2004)

Південна Африка (2003)

Китайський Тайбей (2006)

Туреччина (2005)

Україна (2008)

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