

НЕКОТОРЫЕ АСПЕКТЫ ПРАВИЛ ОЦЕНКИ ВОЗДЕЙСТВИЯ НА КОНКУРЕНЦИЮ В КАЗАХСТАНЕ

Далель
ЧЕГЕНБАЕВ*

магистрант, Университет КАЗГЮУ им. М.С.Нарикбаева, заместитель директора, РГУ «Аналитический исследовательский центр развития конкуренции», Астана, Республика Казахстан, da_chegenbayev@kazquu.kz, ORCID ID: <https://orcid.org/0009-0002-2025-7690>

Дата поступления рукописи в редакцию: 22/09/2023

DOI: 10.52123/1994-2370-2023-1104

УДК 346.546

МРНТИ 10.23.45

Аннотация. В статье рассмотрен процесс оценки воздействия регулирования на конкуренцию в Казахстане. Проведен сравнительный анализ опыта стран-участниц ОЭСР с подходами казахстанского антимонопольного органа. Как показало исследование, сильная зависимость процедуры оценки воздействия на конкуренцию от более масштабного анализа Министерства национальной экономики Республики Казахстан является основной причиной невозможности пересмотра уже действующих регуляторных инструментов. В ходе правового анализа Правил проведения оценки воздействия на конкуренцию было выявлено отсутствие у антимонопольного органа полномочий по предложению собственных альтернативных вариантов регулирования. Результаты исследования показывают, что органы-разработчики нормативных правовых актов могут быть предвзяты или не заинтересованы при предложении альтернативных вариантов регулирования. Моделирование процедуры оценки воздействия регуляторного инструмента в области электроэнергетики на конкуренцию выявило дублирование аналитических инструментов и нерелевантность предлагаемых стандартных показателей ценовых эффектов для Казахстана. На основании проведенного исследования авторами были даны практические рекомендации по усовершенствованию процедуры оценки воздействия на конкуренцию.

Ключевые слова: оценка воздействия на конкуренцию, оценка конкуренции, анализ регуляторного воздействия, регулирование, конкуренция, электроэнергетика, ценовой эффект.

Аңдатпа. Мақалада Қазақстандағы реттеудің бәсекелестікке әсерін бағалау процесі қарастырылған. ЭЫДҰ-ға мүше елдердің тәжірибесі Қазақстанның монополияға қарсы органының тәсілдерімен салыстырылады. Зерттеу көрсеткендей, бәсекелестіктің әсерін бағалау рәсімінің Қазақстан Республикасы Ұлттық экономика министрлігінің ауқымды талдауына қатты тәуелділігі қолданыстағы реттеу құралдарын қайта қарау мүмкін еместігінің негізгі себебі болып табылады. Бәсекелестікке әсер етуді бағалау Қағидаларына құқықтық талдау жүргізу барысында монополияға қарсы органның реттеудің өзінің баламалы нұсқаларын ұсынуға құқығы жоқтығы анықталды. Зерттеу нәтижелері нормативтік құқықтық актілердің әзірлеуші органдардың реттеудің балама нұсқаларын ұсынуға біржақты немесе мүдделі болмауы мүмкін екенін көрсетеді. Электр энергетикасы саласындағы реттеуші құралдың бәсекелестікке әсерін бағалау тәртібінің модельдеу барысында талдау құралдарының қайталануын және Қазақстан үшін ұсынылған баға әсерінің стандартты көрсеткіштерінің сәйкессіздігін анықтады. Зерттеу негізінде авторлар бәсекелестікке әсер етуді бағалау тәртібін жетілдіру бойынша практикалық ұсыныстар берді.

Түйін сөздер: бәсекелестікке әсер етуді бағалау, бәсекені бағалау, реттеушілік әсерді талдау, реттеу, бәсекелестік, электр энергетика саласы, баға әсері.

Abstract. The article discusses the process of the regulatory impact assessment on competition in Kazakhstan. The experience of OECD member countries was compared with the approaches of the Kazakh antimonopoly authority. As the study showed, the strong dependence of the competition impact assessment procedure on a larger-scale analysis by the Ministry of National Economy of the Republic of Kazakhstan is the main reason for the inability to revise the existing regulatory barriers. During the legal analysis of the Rules for assessing the impact on competition, it was revealed that the antimonopoly agency lacks the authority to propose its alternative regulatory options. The results of the study show that normative legal acts developers may be biased or uninterested in proposing alternative regulatory options. Modeling the procedure for assessing the impact of a regulatory instrument in the electricity sector on competition revealed the duplication of analytical tools and the irrelevance of the proposed standard indicators of price effects for Kazakhstan. Based on the study, the authors proposed practical recommendations for improving the procedure for assessing the impact on competition.

Keywords: assessment of impact on competition, competition assessment, regulatory impact analysis, regulation, competition, electric power industry, price effect.

*Автор для корреспонденции: Д. Чегенбаев, da_chegenbayev@kazquu.kz

Введение

На сегодняшний день Казахстан сталкивается с достаточно нетривиальной задачей: с одной стороны, необходимо ускорять темпы глобализации и либерализации экономики для повышения конкурентоспособности страны, устраняя чрезмерное государственное регулирование, а с другой – обеспечить необходимые институты для надлежащего функционирования рынков таким образом, чтобы избежать рыночных «провалов» и других негативных последствий для потребителей, бизнеса и государства.

Так, отсутствие надлежащего регулирования может послужить основным триггером к монополизации рынков [1]. Примером такого сценария является стремительный рост рыночной власти цифровых платформ в мировой экономике: 4 из 6 компаний, находящихся на данный момент в мировом списке лидеров по рыночной капитализации, ведут бизнес именно платформенного характера. Одной из причин успеха бизнеса цифровых платформ является их привилегированное положение, обусловленное стремлением передовых стран мира к ускорению темпов глобализации и росту количества и скорости транзакций за счет цифровизации. Ограничение

ответственности цифровых платформ в США и Европейском Союзе, которое было закреплено в конце XX века в актах Digital Millennium Copyright Act (1998), E-Commerce Directive (2000), Section 230 of the Communications Decency Act (1996), а также умышленное ослабление контроля за слияниями и поглощениями IT-компаний на протяжении трех последних десятилетий, привело к текущей ситуации, когда разработчики мобильных приложений по всему миру вынуждены выбирать лишь между двумя каналами распространения – AppStore и PlayMarket, рекламодатели – между Google и Yandex, а современные точки продаж уходят от концепции тысячи торговых центров, трансформируясь в ограниченное количество маркетплейсов.

Тем не менее, сторонники Чикагской экономической школы Фридман [2] и Стиглер [3] считают, что инструменты государственного регулирования зачастую оказываются чрезмерно дорогостоящими и неэффективными с точки зрения

удовлетворения общественных интересов. Исполняющий обязанности Генерального прокурора США юрист Роберт Борк утверждал [4], что рост успешных на рынке компаний обусловлен более высокой экономической эффективностью в сравнении с конкурентами, и поэтому любые попытки государства воздействовать на деятельность таких фирм являются наказанием за их успех. В отсутствие четких доказательств того, что тот или иной вид регулирования необходим для общества, у государства, как у публичного института, имеется возможность заниматься выявлением и устранением административных барьеров, препятствующих конкуренции.

Для идентификации и нейтрализации необоснованного регулирования в Казахстане существуют сразу два аналитических инструмента. Статьей 83 Предпринимательского Кодекса Республики Казахстан (далее – ПК РК) предусмотрены как процедура анализа регуляторного воздействия (далее – АРВ), утвержденная Приказом Министра национальной экономики Республики Казахстан от 30 ноября 2015 года № 748, так и Правила проведения оценки воздействия на конкуренцию (далее – Правила), утвержденные Приказом Председателя Агентства по защите и развитию конкуренции Республики Казахстан от 10 августа 2023 года № 198/НҚ. При этом оценка воздействия на конкуренцию (далее – ОВК) спроектирована с учетом рекомендаций Организации экономического сотрудничества и развития (далее – ОЭСР) и является лишь частью более масштабного АРВ.

Симбиоз процедур ОВК и АРВ может стать в ближайшем будущем одним из основных механизмов реализации велфаристской модели экономики Казахстана в виде всеобъемлющей экспертизы по определению воздействия регулирования на конкурентную среду, экономику и общество в целом. Существующая правовая среда регулирования предпринимательства в Республике Казахстан при этом исключительно благоприятствует калькуляции эффектов от администрирования на все основные группы общества. Например, подпункт 6 пункта 1 статьи 3 ПК РК учитывает баланс

интересов потребителей, субъектов предпринимательства и государства. Эта правовая норма находит свое отражение в Правилах проведения анализа регуляторного воздействия: предусмотрен сравнительный анализ выгод и издержек всех вышеперечисленных групп общества.

Однако дальнейшие исследования норм права, регламентирующих государственное регулирование, выявили диссонанс между ПК РК и другими нормативными актами. К примеру, пункт 3 статьи 2 ПК РК запрещает принятие государственными органами нормативных правовых актов, устанавливающих привилегированное положение отдельно взятых субъектов предпринимательства. Статья 11 ПК РК «Эффективность государственного регулирования предпринимательства» предполагает недопустимость создания барьеров для субъектов предпринимательства в результате введения новых требований. В то же время в ходе 2-го этапа ревизии нормативных барьеров в 2020 году было выявлено более 50 законодательных актов, наделяющих отдельных субъектов предпринимательства исключительными правами [5]. Наличие института единых операторов и других субъектов, наделенных государством специальными правами, свидетельствует не только о несоблюдении иерархии нормативных правовых актов, но и о несовершенстве процедуры АРВ. Все вышеперечисленные факторы предопределили необходимость создания отдельной от АРВ процедуры анализа по оценке влияния регуляторных инструментов на конкурентную среду.

Целью данного исследования выявление сильных и слабых сторон

процедуры ОВК для формирования обоснованных рекомендаций по изменению и дополнению Правил необходимыми по мнению автора нормами права. Для достижения этой цели была смоделирована процедура оценки воздействия на конкуренцию на действующем регуляторном инструменте, а также проведен правовой анализ Правил, в том числе с учетом более широкой регуляторной среды.

Методология исследования

Были применены следующие общенаучные методы: сравнительный анализ, статистический анализ, синтез мнений компетентных авторов, дедукция и индукция. Также использовались правовые методы: догматический, сравнительно-правовой и семиотический.

Результаты

В виду отсутствия практики у Агентства по защите и развитию конкуренции Республики Казахстан (далее – Агентство) по оценке воздействия регулирования на конкуренцию автором был проведен собственный анализ Приказа Министра энергетики Республики Казахстан от 24 февраля 2015 года № 137 «Об утверждении Правил организации централизованных торгов электрической энергией» на базе Правил проведения ОВК. Первичная оценка была произведена на основании чек-листа контрольных вопросов согласно Приложению 2 к Правилам. По 3 из 4 аспектов было выявлено потенциальное ограничение конкуренции, результаты чек-листа отображены в Таблице 1.

Таблица 1 – Контрольный список вопросов для проведения первичной оценки воздействия Правил организации централизованных торгов электрической энергией на конкуренцию

№ п.п.	Содержание вопроса	Ответ
1.	Ограничит ли предлагаемый регуляторный инструмент и (или) требование, ужесточение регулирования в отношении субъектов предпринимательства прямо или косвенно количество или круг субъектов рынка?	Да
2.	Ограничит ли предлагаемый регуляторный инструмент и (или) требование, ужесточение регулирования в отношении субъектов предпринимательства способность субъектов рынка конкурировать?	Да

3.	Ограничит ли предлагаемый регуляторный инструмент и (или) требование, ужесточение регулирования в отношении субъектов предпринимательства стимулы субъектов рынка к активной конкуренции?	Нет
4.	Ограничит ли предлагаемый регуляторный инструмент и (или) требование, ужесточение регулирования в отношении субъектов предпринимательства выбор и информацию, доступные потребителям?	Да

Далее была проведена углубленная оценка, состоящая из 6 последовательных шагов.

ШАГ 1. Определение соответствующего товарного рынка.

Рассматриваемый регуляторный инструмент предоставляет исключительные права для АО «Казахстанский оператор рынка электрической энергии и мощности» (далее – АО «КОРЭМ») на рынке оптовых торгов электрической энергией. Географические границы рынка являются границами Республики Казахстан или границами единой энергетической системы РК, поделенная на Северную, Южную и Западную зоны. Торговля на общих рынках Евразийского экономического союза предусмотрена только с 2025 года [6].

Деятельность АО «КОРЭМ» в качестве оператора рынка централизованной торговли осуществляется в соответствии ЗРК «Об электроэнергетике», Правилами организации и функционирования оптового рынка электроэнергии, утвержденными приказом Министра энергетики Республики Казахстан от 20 февраля 2015 года № 106, и Правилами организации централизованных торгов электрической энергией, утвержденными приказом Министра энергетики Республики Казахстан от 24 февраля 2015 года № 137.

ШАГ 2. Установление исходных условий.

Рынок централизованной торговли электрической энергией – организованная торговая площадка для купли-продажи электрической энергии на централизованных торгах для майнеров и энергопроизводящих организаций.

Товаром на данном рынке являются услуги по организации и проведению централизованной торговли электрической энергией.

АО «КОРЭМ» является монополистом рынка торговли электроэнергией несмотря на то, что подпункт 53) статьи 5 ЗРК «Об электроэнергетике» предоставляет компетенцию уполномоченному органу определить больше одного оператора рынка торговли электроэнергией на конкурсной основе. АО «КОРЭМ» также является субъектом общественно значимого рынка, ценообразование на услуги по организации и проведению централизованной торговли электрической энергией регулируется Комитетом по регулированию естественных монополий МНЭ РК.

ШАГ 3. Контрольные вопросы по вопросам конкуренции.

Результаты представлены в Таблице 2.

Таблица 2 – Контрольный список вопросов для проведения углубленной оценки воздействия Правил организации централизованных торгов электрической энергией на конкуренцию

№ п.п.	Содержание вопроса	Ответ
1.	Будет ли предлагаемое регулирование напрямую ограничивать количество или круг субъектов рынка?	Да
2.	Введет ли предлагаемое регулирование разрешительный порядок, который контролирует вход на рынок с помощью фиксированного ограничения на количество субъектов рынка?	Нет
3.	Введет ли предлагаемое регулирование разрешительный порядок, который контролирует вход на рынок с помощью стандартов качества?	Да
4.	Будет ли предлагаемое регулирование косвенно ограничивать количество или круг субъектов рынка?	Да

5.	Приведет ли регулирование к значительному увеличению затрат некоторых существующих субъектов рынка по сравнению с другими субъектами?	Нет
6.	Ограничит ли предлагаемое регулирование способность субъектов рынка конкурировать?	Да
7.	Будет ли регулирование контролировать или существенно влиять на характеристики реализуемого товара?	Нет
8.	Ограничит ли регулирование каналы реализации, которые может использовать субъект рынка, или географические границы, в которых субъект рынка может осуществлять свою деятельность?	Да
9.	Будет ли регулирование существенно ограничивать возможности субъектов рынка рекламировать свой товар?	Нет
10.	Наложит ли регулирование ограничения на производственные процессы субъектов рынка или выбор организационно-правовой формы?	Да
11.	Ограничит ли эта мера стимулы поставщиков к активной конкуренции?	Да
12.	Будет ли регулирование стимулировать поставщиков координировать свое поведение и тем самым ослаблять конкуренцию?	–
13.	Ограничит ли предлагаемое регулирование выбор и информацию, доступные потребителям?	Нет
14.	Ограничит ли эта мера способность потребителей решать, у кого они совершают покупки?	Да
15.	Приведет ли регулирование к снижению мобильности потребителей за счет увеличения затрат на смену поставщиков?	–

ШАГ 4. Рассмотрение

альтернативных вариантов регулирования.

Предложение альтернативных решений автором невозможно, так как согласно пункту 10 Правил проведения ОВК, такие решения представляет исключительно орган-разработчик. Стоит отметить, что существует вероятность предвзятости орган-разработчика в отношении формирования альтернатив, поскольку 100% акций единственного участника рассматриваемого рынка принадлежат Министерству энергетики Республики Казахстан (далее – МЭ РК). Более того, усиливающаяся тенденция по централизации управления электроэнергетической отраслью сигнализирует о нежелании МЭ РК отказываться от командно-административных методов при реализации отраслевой политики. Наиболее актуальным индикатором данной тенденции является внедрение Единого закупщика электроэнергии. ТОО "Расчетно-финансовый центр по поддержке возобновляемых источников энергии", являющееся подведомственной организацией МЭ РК, с 1 июля 2023 года применяет метод средневзвешенных цен при реализации электроэнергии, что искажает маргинальное ценообразование. Кроме того, с учетом новой модели рынка

Единый закупщиком предоставляются льготные условия реализации электроэнергии отдельным регулируемым организациям (гарантирующим поставщикам).

В качестве рекомендации по оптимизации регулирования рынка торговой электрической энергией можно предложить приватизацию АО «КОРЭМ». Дальнейшие исследования рассматриваемого товарного рынка и деятельности оператора централизованных торгов позволят выявить все сильные и слабые стороны разгосударствления АО «КОРЭМ».

ШАГ 5. Оценка влияния регулирования на конкуренцию.

Целью организации рынка централизованных торгов являлось совершенствование оптового рынка электрической энергии и мощности. В то время как децентрализованная торговля электроэнергией представляет из себя рынок двусторонних договоров купли-продажи электроэнергии, централизованная модель была призвана внедрить прозрачные и эффективные механизмы торговли электроэнергией, в том числе для повышения ликвидности торгов и нивелирования дисбалансов электрической мощности. Но, как выяснилось на практике, показатели ликвидности на рынке централизованных

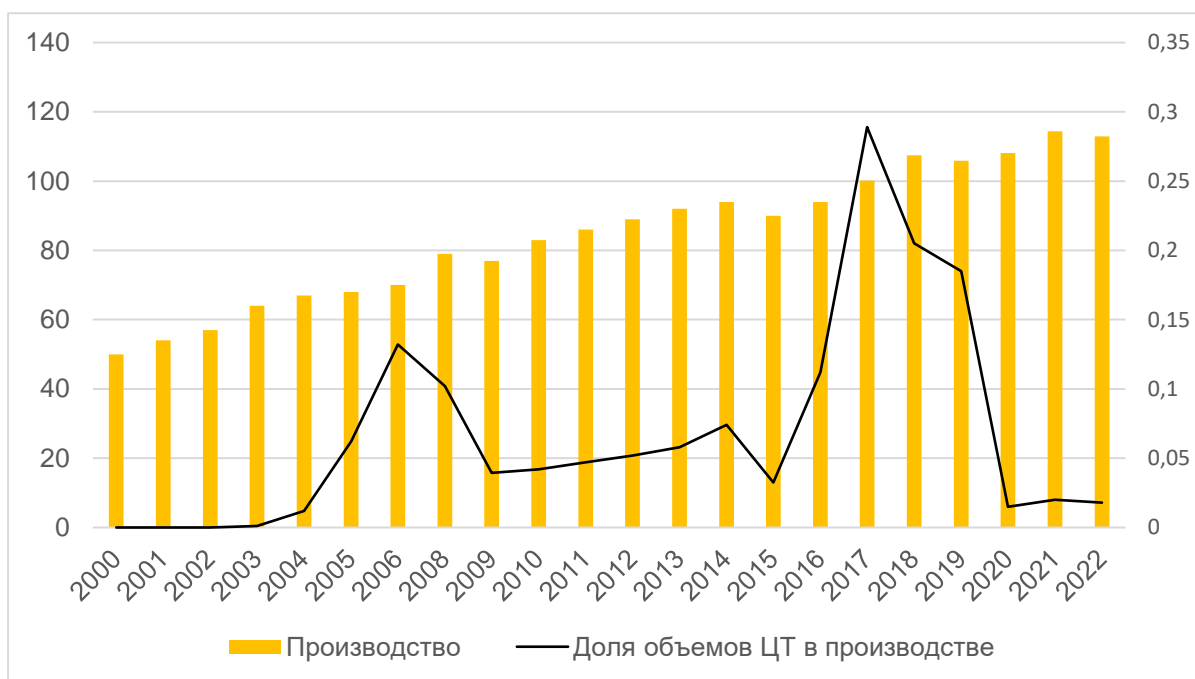
торгов зависят не только от факта наличия или отсутствия энергетической биржи.

Огромное влияние на рынок электроэнергии и, соответственно, на рынок торгов электроэнергией оказывает установление государством предельных тарифов на электрическую энергию. Критическая роль влияния государственного ценового регулирования на объем централизованных торгов электроэнергией продемонстрирована на Рисунке 1.

С момента создания АО «КОРЭМ» по 2007 год объемы централизованных торгов постепенно возрастали, достигнув пика за этот период в 2007 году, где суммарно объемы централизованных торгов составили 12,45% от общего производства электрической энергии в Казахстане.

Далее, с введением политики предельных тарифов в 2009 году произошел значительный спад активности

на централизованных торгах. Так, в 2009 году объемы централизованных торгов составили 2,39% от общей генерации. Максимальное значение объемов централизованных торгов достигли после отмены политики предельных тарифов в 2017 году, когда их объем составил 28% от производства. Начиная с 2017 года, активность субъектов оптового рынка на централизованных торгах падала высокими темпами. Ситуация усугубилась установлением новых предельных тарифов на электрическую энергию, утвержденных Приказом Министра энергетики Республики Казахстан от 14 декабря 2018 года № 514. В конечном счете, в 2020 году объемы централизованных торгов не превысили 1% от общего объема производства в Казахстане, при том, что фактическое производство электроэнергии растет крайне медленными темпами.



Источник: Годовые отчеты за 2020 и 2022 годы АО «КОРЭМ»

Рисунок 1 – Динамика реализованной электрической энергии на централизованных торгах по отношению к общему производству электроэнергии в Казахстане

Принимая во внимание зависимость объемов рассматриваемого товарного рынка от ценового регулирования, невысокие текущие показатели чистой прибыли АО «КОРЭМ» (17,6 млн. тенге по итогам 2022 года), а также интенции государства по формированию централизованной модели покупки и продажи электроэнергии, можно

свидетельствовать:

об обоснованности наличия на рынке всего лишь одного субъекта;

о необходимости рассматривать регуляторный инструмент как часть более масштабной отраслевой политики, включающей в себя нерыночные механизмы.

В то же время низкие показатели

EBITDA и чистого дохода АО «КОРЭМ» являются не только следствием установления предельных тарифов, но и обусловлены обязательствами по отчислению до 70% чистого дохода акционерного общества Министерству Энергетики Республики Казахстан (далее – МЭ РК). Выплата дивидендов в сентябре 2022 года в размере 8,9 млн. тенге по итогам деятельности за 2021 год, к примеру, лишила общество возможности осуществить на эти средства капиталовложения для усовершенствования торговой платформы по купле-продажи электроэнергии. Согласно «Стратегии развития АО «КОРЭМ» на 2022-2032 гг.» (далее – Стратегия), торговая платформа демонстрирует признаки технологической отсталости, а программное обеспечение разработано с помощью среды разработки Delphi, которая поддерживается только в операционных системах Windows. При этом архитектура торговой системы не унифицирована, разные виды торгов разработаны с использованием разных средств разработки. Также в торговой системе отсутствует интеграция с государственными информационными системами, отсутствует возможность использования ЭЦП. Отдельного внимания заслуживает низкая пропускная способность платформы: на данный момент из 130 аккредитованных в торговой системе клиентов, услугами АО «КОРЭМ» активно пользуются 10-15 субъектов, но, в случае вступления в силу обязательных торгов электроэнергией, количество клиентов может увеличиться до 300. При этом сам монополист признает неготовность одновременного обслуживания такого количества клиентов.

Еще одним недостатком зависимости АО «КОРЭМ» от государства является невозможность получения согласования новых видов деятельности от Агентства, в виду Постановления Правительства Республики Казахстан от 28 декабря 2015 года № 1095 «Об утверждении перечня видов деятельности, осуществляемых государственными предприятиями, юридическими лицами, более пятидесяти процентов акций (долей участия в уставном капитале) которых принадлежат государству, и аффилированными с ними лицами».

Если обращаться к ведущей мировой

практике, то рынки энергетических бирж также являются высококонцентрированными, а отдельные биржи, такие как Nord Pool, EEX и EPEX являются площадками для торгов электроэнергией операторов сразу нескольких стран. Исследуя предысторию становления скандинавского общего рынка электроэнергии Nord Pool можно также заметить присутствие государственных компаний, осуществлявших производство, передачу и распределение электроэнергии: Statkraft в Норвегии, Vattenfall в Швеции, Imatran Voima Oy в Финляндии. Последующие реформы в энергетической отрасли Скандинавских стран привели к сокращению роли государств, созданию внутренних рынков и одной общей энергетической биржи Nord Pool [7], которая на сегодняшний день принадлежит Euronext (66%) и национальным сетевым компаниям Fingrid, Energinet, Statnett, Svenska Kraftnät и Litgrid, а также стопроцентным дочерним компаниям Nord Pool AB и Nord Pool Finland Oy.

Вместе с тем, гипотетическая приватизация АО «КОРЭМ» не обязательно будет являться панацеей на казахстанском рынке централизованных торгов электроэнергией в виду сложности поисков компетентных потенциальных инвесторов. Низкие и непредсказуемые тарифы на электроэнергию, устанавливаемые правительством на протяжении последних десятилетий привела к уходу с рынка таких стратегических иностранных инвесторов, как AES Corporation (США), Samsung C&T Corporation (Южная Корея), Интер РАО (РФ) [8]. Повышение рентабельности бизнеса энергопроизводящих компаний, в виде повышения тарифов с 1 июня 2023 года, являются запоздалыми мерами с точки зрения сохранения инвестиционной привлекательности отрасли энергетики. И, поскольку привлекательность рынка централизованных торгов электроэнергией прямо коррелирует с привлекательностью рынка производства и реализации электроэнергии, необходимы меры по изменению концепции регулирования отрасли.

ШАГ 6. Заключение по итогам оценки воздействия на конкуренцию.

Ряд мер, выраженных в поэтапном отказе от тарифного регулирования,

введении 100% объемов рынка оптовой торговли электроэнергетики на централизованные торги и приватизация АО «КОРЭМ», может, по мнению автора, являться драйвером для развития рассматриваемого рынка. Анализ выгод и затрат от предлагаемых мер необходимо осуществлять по всей совокупности регуляторных инструментов, оказывающих влияние на отрасль. Также необходимо внести изменения в законодательство, направленные на равный доступ к электроэнергии у Единого закупщика.

Обсуждение

Моделирование оценки воздействия Правил организации централизованных торгов электрической энергией на конкуренцию и проведение правового анализа Правил ОВК выявили определенные риски в текущих подходах Агентства. Несмотря на следование рекомендациям ОЭСР при разработке Правил, сформировавшаяся зависимость процесса ОВК от АРВ противоречит опыту стран-участниц ОЭСР: Агентство лишается возможности проводить собственную оценку влияния многих действующих регуляторных инструментов и ограничивается лишь Планами пересмотра, которые утверждаются органами-разработчиками, в том числе с учетом обоснованных предложений уполномоченных органов и Национальной палаты предпринимателей Республики Казахстан «Атамекен». Между тем, существует ряд эмпирических доказательств эффективности ребалансировки действующего регуляторного контекста в виде проконкурентных реформ: к примеру, в Греции экономические выгоды составили около 5,2 млрд. евро [9], а в Австралии эффект был оценен примерно в +2,5% от ВВП или более [10]. Исследования ОЭСР [11] двадцати отраслей в 15 странах также свидетельствуют о росте мультифакторной производительности на 1%-1,5% в год при устранении регуляторных барьеров в этих отраслях.

Для расширения полномочий Агентства при пересмотре действующих нормативных правовых актов необходимо дополнения в пункт 2 статьи 83 ПК РК, позволяющие выдвигать собственные предложения при утверждении Планов

пересмотра регуляторных инструментов. При этом нежелательно изменять или дополнять данную норму права таким образом, чтобы Агентство имело собственные Планы пересмотра регуляторных инструментов, так как оценка влияния регулирования на конкурентную среду является обособленным от более масштабного экономического анализа процессом и не предоставляет общую картину. Рассмотренный пример казахстанской отрасли энергетики, и, в частности, рынка централизованных торгов электроэнергией является в данном случае показательным, так как для выявления всех выгод и недостатков регулирования этой отрасли нужны расчеты эффектов от отмены тарифов и приватизации монополиста АО «КОРЭМ».

Основным проблемным вопросом при проведении ОВК является невозможность Агентства выдвигать собственные альтернативные варианты регулирования. На примере анализа рынка централизованных торгов электроэнергией автор пришел к выводу, что предвзятость органа-разработчика или отсутствие у него мотивации к изменению отраслевой политики может привести к отсутствию альтернативных вариантов регулирования в будущем. Предвзятость органа-разработчика может также послужить причиной отсутствия у антимонопольного органа честной технической экспертизы для детального анализа отраслей, рынков и деятельности субъектов рынка [12]. Возможность манипулирования фактами и цифрами со стороны незаинтересованного отраслевого регулятора при проектировании альтернативных вариантов регулирования также является одним из основных рисков для антимонопольного органа. Во избежание регуляторного захвата, и, как следствие, превалирование частных интересов над общественными [13], Агентству необходимо искать собственные источники технической экспертизы, в том числе за пределами Казахстана.

Кроме того, этап поиска альтернативных вариантов регулирования является частью углубленной оценки, его последним по очереди действием. Результатом такой последовательности действий может явиться излишняя нагрузка на исполнителей ОВК, поскольку сотрудники Агентства будут вынуждены

определять товарные и географические границы соответствующего товарного рынка, а также устанавливать исходные условия по товару и товарному рынку, прежде, чем приступят к рассмотрению альтернативных решений. С точки зрения практики ОЭСР по ОВК, рассмотрение альтернативных решений может инициироваться сразу, если регуляторный инструмент ограничивает конкуренцию.

Еще одним недостатком действующих Правил является неактуальность количественного анализа. В Приложении 3 к Правилам расчет потребительских выгод по стандартному показателю производится по следующей формуле:

$$CB = (p + 0,5 |E| p^2) Rr,$$

где СВ – потребительские выгоды, p – стандартный показатель ценового эффекта, R – доход отрасли r , $|E|$ – абсолютное значение эластичности спроса.

При этом разработчик Правил проведения ОВК ссылается на стандартные показатели ценового эффекта (Таблица А Приложения 3 к Правилам) по странам-участницам ОЭСР, полученные в том числе в результате ретроспективной оценки внедренного регулирования на цены и экономику в целом. В виду отсутствия в Правилах этапа проведения ретроспективной оценки регулирования, необходима актуализация показателей ценового эффекта на основании статистических данных по Республике Казахстан. При этом важно использовать уравнения регрессии для построения эконометрических моделей и выявления статистически значимых и незначимых переменных, поскольку реакция цен на товары может быть искажена конъюнктурными, макроэкономическими или какими-либо другими событиями [14]. В первую очередь важно учитывать инфляцию национальной валюты и курсы основных торговых партнеров Казахстана в рамках рассматриваемого периода.

В случаях, когда статистические данные по товарным рынкам будут недоступны, необходимо проведение ретроспективной оценки влияния регуляторного инструмента на конкурентную среду и цены. Таким

образом, обладая данными по ценам на товары до внедрения регулирования и данными за 3-5 лет после внедрения нового регуляторного инструмента, можно приступить к расчету новых стандартных показателей ценовых эффектов. Ретроспективная оценка может также включать анализ затрат-выгод потребителей, экономических агентов и государства [15].

Заключительной рекомендацией по оптимизации Правил является исключение дублирования контрольных вопросов в Приложении 2 и Приложении 3. Так как чек-лист является инструментом качественного анализа, будет более уместно добавить весь перечень вопросов углубленной оценки в Приложение 2, особенно с учетом одинаковых сроков проведения стандартного и углубленного анализа – 15 дней на каждый этап.

Заключение

Проведенный правовой анализ Правил проведения оценки воздействия на конкуренцию выявил ряд недостатков, которые могут сказаться на эффективности рассматриваемой процедуры. Сравнительный анализ Правил с Инструментарием ОЭСР по оценке конкуренции также свидетельствует о концептуальном несоответствии подходов казахстанского регулятора с опытом стран-участниц ОЭСР.

Для формирования более результативной практики у Агентства по проведению оценки воздействия регуляторных инструментов на конкуренцию необходимо:

1) дополнить пункт 2 статьи 83 ПК РК нормой, расширяющей полномочия Агентства по пересмотру уже действующих регуляторных инструментов;

2) дополнить пункт 10 Правил нормой, позволяющей Агентству формировать собственные альтернативные варианты регулирования;

3) в соответствии с лучшей мировой практикой, изменить пункт 10 Правил таким образом, чтобы этап поиска альтернативных вариантов регулирования проводился до этапа углубленной оценки;

4) актуализировать Таблицу А в Приложении 3 к Правилам в соответствии с казахстанскими статистическими данными;

5) дополнить Правила пунктом 15,

регламентирующим ретроспективную оценку воздействия регуляторных инструментов на конкурентную среду и цены;

6) исключить из Приложения 3 дублирующие вопросы чек-листа конкуренции, содержащиеся в Приложении 2.

В виду небольшого масштаба учитываемых факторов при проведении АРВ результативность процедуры проведения ОВК может оказаться на практике недостаточно эффективным

инструментом для прогнозирования гипотетического влияния регуляторного инструмента на экономику Казахстана, несмотря на все интенции МНЭ РК и Агентства не допустить чрезмерного влияния государства на рынки. Оптимизация моделей ОВК и АРВ приведет к усилению экономической экспертизы, что благосклонно скажется на консолидации усилий государственного аппарата по устранению чрезмерного регулирования рынков.

Список литературы

1. Crampton, P. Striking the right balance between competition and regulation: The key is learning from our mistakes // APEC-OECD Co-operative Initiative on Regulatory Reform: Third Workshop (Jeju Island, Korea). - 2002. - URL: <https://www.oecd.org/regreform/2503205.pdf> (дата обращения: 2023-06-10).
2. Friedman, M. Why Government is the Problem // Essays in Public Policy. – 1993. – Vol. 39. – P. 1–11.
3. Stigler, G. J. The Economist and the State // American Economic Review. – 1965. – Vol. 55 No.1/2. – P. 1–18. – URL: <http://www.jstor.org/stable/1816174> (дата обращения: 2023-06-12).
4. Bork R. H. The Legality of Market Allocation Agreements Under Section 1 of the Sherman Act. - 1954
5. Указ Президента Республики Казахстан от 22 июня 2022 года № 938 «Об утверждении Концепции защиты и развития конкуренции в Республике Казахстан на 2022-2026 годы». - URL: <https://adilet.zan.kz/rus/docs/U2200000938> (дата обращения: 2023-06-12).
6. Протокол от 29 мая 2019 года о внесении изменений в Договор о Евразийском экономическом союзе от 29 мая 2014 года в части формирования общего электроэнергетического рынка. - URL: https://eec.eaeunion.org/upload/iblock/a8c/protokol-o-vnes-izm-v-DEAES-_formirovan-OER_-ot-29.05.2019.pdf (дата обращения: 2023-06-12).
7. Жилкина Ю.В. Международный опыт реформирования энергоотрасли (на примере Скандинавских стран, Великобритании, США) // Энергохозяйство за рубежом. – 2019. – Vol. 2. – P. 21-31. – URL: http://www.cigre.ru/research_commitets/ik_rus/b3_rus/materials/library/530-1150-1-PB.pdf. (дата обращения: 2023-06-14).
8. Темирханов М. Самрук-Энерго как зеркало глубоких проблем электроэнергетики // - 2019. - URL: https://forbes.kz/process/expertise/samruk-energo_kak_zerkalo_glubokih_problem_elektroenergetiki/. (дата обращения: 2023-06-17).
9. OECD, OECD Competition Assessment Reviews: Greece. Paris: OECD Publishing, 2017. – 335 p.
10. Sims, R. Driving prosperity through effective competition speech // The Mexico Forum (Mexico city). – 2013. - URL: www.accc.gov.au/speech/driving-prosperity-through-effectivecompetition. (дата обращения: 2023-06-19).
11. Boursès R., Crette G., Lopez, J., Mairesse J., Nicoletti G. Do Product Market Regulations in Upstream Sectors Curb Productivity Growth? Panel Data Evidence for OECD Countries // NBER Working Paper. - No. 16520. – NBER Publishing, 2010. – URL: <https://www.oecd.org/economy/growth/46479501.pdf> (дата обращения: 2023-07-01).
12. OECD, Competition Assessment Toolkit: Volume 3. Operational Manual. – Paris: OECD Publishing. - 2017. – 142 p.
13. Carpenter, D. Preventing Regulatory Capture: Special Interest Influence and How to Limit it. - Cambridge University Press, 2014. – 501 p.
14. Buchholz, W., Schumacher, J. Discounting the long-distant future: A simple explanation for the Weitzman-Gollier-puzzle // University of Regensburg Working Paper. – No. 2357. University Regensburg Publishing, 2008. – URL: <https://www.cesifo.org/en/publications/2008/working-paper/discounting-long-distant-future-simple-explanation-weitzman-gollier> (дата обращения: 2023-07-04).
15. OECD, Regulatory performance: ex post evaluation of regulatory policies. - 2003. - URL: <https://www.oecd.org/regreform/regulatory-policy/30401951.pdf>. (дата обращения: 2023-07-11).

References

1. Crampton, P. Striking the right balance between competition and regulation: The key is learning from

- our mistakes // APEC-OECD Co-operative Initiative on Regulatory Reform: Third Workshop (Jeju Island, Korea). - 2002. - URL: <https://www.oecd.org/regreform/2503205.pdf> (date of access: 2023-06-10).
2. Friedman, M. Why Government is the Problem // Essays in Public Policy. – 1993. – Vol. 39. – P. 1–11.
 3. Stigler, G. J. The Economist and the State // American Economic Review. – 1965. – Vol. 55 No.1/2. – P. 1–18. – URL: <http://www.jstor.org/stable/1816174> (date of access: 2023-06-12).
 4. Bork R. H. The Legality of Market Allocation Agreements Under Section 1 of the Sherman Act. - 1954
 5. Ukaz Prezidenta Respubliki Kazahstan ot 22 iyunja 2022 goda № 938 «Ob utverzhenii Konceptii zashchity i razvitiya konkurencii v Respublike Kazahstan na 2022-2026 gody». - URL: <https://adilet.zan.kz/rus/docs/U2200000938> (date of access: 2023-06-12).
 6. Protokol ot 29 maja 2019 goda o vnesenii izmenenij v Dogovor o Evrazijskom jekonomicheskom sojuze ot 29 maja 2014 goda v chasti formirovaniya obshhego jelektrojenergeticheskogo rynka. - URL: https://eec.eaeunion.org/upload/iblock/a8c/protokol-o-vnes-izm-v-DEAES-_formirovan-OER_-ot-29.05.2019.pdf (date of access: 2023-06-12).
 7. Zhilkina Ju.V. Mezhdunarodnyj opyt reformirovaniya jenergootrasli (na primere Skandinavskih stran, Velikobritanii, SShA) // Jenergohozajstvo za rubezhom. – 2019. – Vol. 2. – P. 21-31. – URL: http://www.cigre.ru/research_commitets/ik_rus/b3_rus/materials/library/530-1150-1-PB.pdf (date of access: 2023-06-14).
 8. Temirhanov M. Samruk-Jenergo kak zerkalo glubokih problem jelektrojenergetiki // - 2019. - URL: https://forbes.kz/process/expertise/samruk-energo_kak_zerkalo_glubokih_problem_elektroenergetiki/ (date of access: 2023-06-17).
 9. OECD, OECD Competition Assessment Reviews: Greece. Paris: OECD Publishing, 2017. – 335 p.
 10. Sims, R. Driving prosperity through effective competition speech // The Mexico Forum (Mexico city). – 2013. - URL: www.accc.gov.au/speech/driving-prosperity-through-effectivecompetition.
 11. Bourlès R., Cette G., Lopez, J., Mairesse J., Nicoletti G. Do Product Market Regulations in Upstream Sectors Curb Productivity Growth? Panel Data Evidence for OECD Countries // NBER Working Paper. - No. 16520. – NBER Publishing, 2010. – URL: <https://www.oecd.org/economy/growth/46479501.pdf> (date of access: 2023-07-01).
 12. OECD, Competition Assessment Toolkit: Volume 3. Operational Manual. – Paris: OECD Publishing. - 2017. – 142 p.
 13. Carpenter, D. Preventing Regulatory Capture: Special Interest Influence and How to Limit it. - Cambridge University Press, 2014. – 501 p.
 14. Buchholz, W., Schumacher, J. Discounting the long-distant future: A simple explanation for the Weitzman-Gollier-puzzle // University of Regensburg Working Paper. – No. 2357. University Regensburg Publishing, 2008. – URL: <https://www.cesifo.org/en/publications/2008/working-paper/discounting-long-distant-future-simple-explanation-weitzman-gollier> (date of access: 2023-07-04).
 15. OECD, Regulatory performance: ex post evaluation of regulatory policies. - 2003. - URL: <https://www.oecd.org/regreform/regulatory-policy/30401951.pdf>. (date of access: 2023-07-11).

ҚАЗАҚСТАНДАҒЫ БӘСЕКЕЛЕСТІКТІҢ ӘСЕРІН БАҒАЛАУ ЕРЕЖЕЛЕРІНІҢ КЕЙБІР АСПЕКТІЛЕРІ

Дәлел Чегенбаев, магистрант, М.С.Нәрікбаев атындағы КАЗГҮУ университеті, «Бәсекелестікті дамытудың аналитикалық зерттеу орталығы» РММ директорының орынбасары, Астана, Қазақстан Республикасы, da_chegenbayev@kazquu.kz, ORCID ID: <https://orcid.org/0009-0002-2025-7690>

SOME ASPECTS OF THE COMPETITION IMPACT ASSESSMENT RULES IN KAZAKHSTAN

Dalel CHEGENBAYEV, master's student, KAZGUU University named after. M.S. Narikbayeva, Deputy Director, RGU "Analytical Research Center for Competition Development", Astana, Republic of Kazakhstan, da_chegenbayev@kazquu.kz, ORCID ID: <https://orcid.org/0009-0002-2025-7690>