Конференция Организации Объединенных Наций по торговле и развитию

Distr.: General
24 April 2024
Russian
Original: English

Совет по торговле и развитию
Комиссия по торговле и развитию
Межправительственная группа экспертов по законодательству и политике в области конкуренции
Двадцать вторая сессия
Женева, 3–5 июля 2024 года
Пункт 8 предварительной повестки дня
Добровольный экспертный обзор законодательства и политики в области конкуренции: Египет

Добровольный экспертный обзор законодательства и политики Египта в области конкуренции: обзор* **

* Замечания, комментарии и выводы, изложенные в настоящем документе, представлены авторами и не обязательно отражают точку зрения Организации Объединенных Наций, ее должностных лиц или государств-членов. Настоящий документ представляет собой резюме полного доклада о добровольном экспертном обзоре законодательства и политики Египта в области конкуренции.

** Упоминание какой-либо фирмы или лицензированной технологии не означает одобрения со стороны Организации Объединенных Наций.

Просьба отправить на вторичную переработку

Конференция Организации Объединенных Наций по торговле и развитию

Distr.: General
30 September 2024
Russian
Original: English

Совет по торговле и развитию
Комиссия по торговле и развитию
Межправительственная группа экспертов по законодательству и политике в области конкуренции
Двадцать вторая сессия
Женева, 3–5 июля 2024 года
Пункт 8 предварительной повестки дня
Добровольный экспертный обзор законодательства и политики в области конкуренции: Египет

Добровольный экспертный обзор законодательства и политики Египта в области конкуренции: обзор*, **

Исправление

Пункт 79

Существующий текст *заменить* на:

79. **Отношения между EAC и Управлением по финансовому регулированию.** Полномочия Управления по финансовому регулированию в отношении экономической концентрации в финансовом небанковском секторе должны быть отменены. Или же, по аналогии с отношениями между EAC и Центральным банком Египта, EAC и Управление по финансовому регулированию также должны сотрудничать на более формальной основе для контроля слияний в финансовом небанковском секторе. Управление по финансовому регулированию как орган, принимающий решения по таким сделкам, должно консультироваться с EAC в процессе принятия решений, чтобы использовать ее опыт.

* Замечания, комментарии и выводы, изложенные в настоящем документе, представлены авторами и не обязательно отражают точку зрения Организации Объединенных Наций, ее должностных лиц или государств-членов. Настоящий документ представляет собой резюме полного доклада о добровольном экспертном обзоре законодательства и политики Египта в области конкуренции.

** Упоминание какой-либо фирмы или лицензированной технологии не означает одобрения со стороны Организации Объединенных Наций.

Просьба отправить на вторичную переработку

I. Основы и история

A. Цель экспертного обзора

1. В настоящем документе содержится внешняя и независимая оценка эффективности законодательства и политики в области конкуренции в Египте. В частности, Закон № 3 (2005 год) о защите конкуренции и запрете монополистической практики (далее — Закон о конкуренции Египта (ЗКЕ)) и сопутствующие подзаконные акты анализируются путем оценки существенных аспектов закона, касающихся запрещенного антиконкурентного поведения и контроля за слияниями. Египетская антимонопольная служба (ЕАС) также оценивается как институт, а именно с точки зрения ее независимости, полномочий и истории рассмотрения дел. На основе проведенного анализа предлагаются рекомендации по совершенствованию правовой и институциональной базы, а также повышению эффективности законодательства и политики в области конкуренции в Египте.

B. Юридический и экономический контекст

2. В последние десятилетия экономическая система Египта претерпела значительные изменения, перейдя от протекционизма 1950-х годов к политике открытых дверей в конце 1960-х годов[1]. На протяжении всего этого периода положения, касающиеся конкуренции, включались в различные законодательные акты, и только в 1990-х и начале 2000-х годов под влиянием экономических реформ и международных соглашений в Египте был разработан специальный закон о конкуренции[2]. Египет принял ЗКЕ в 2005 году, и в 2014 году он был дополнительно усилен благодаря внесению поправок в Конституцию Египта.

3. Недавно проведенная Экономической и социальной комиссией Организации Объединенных Наций для Западной Азии оценка свидетельствует о значительном улучшении к 2023 году конкурентной среды в Египте и усилении контроля за соблюдением антимонопольных мер, требований к слияниям и международных соглашений[3]. Это позволяет говорить о положительном влиянии антимонопольного законодательства на рыночную динамику в стране.

C. История вопроса: Промульгация Закона о конкуренции Египта и поправок к нему

4. ЗКЕ был обнародован 15 февраля 2005 года и введен в действие 16 мая 2005 года. Его цель — обеспечить, чтобы экономическая деятельность осуществлялась в конкурентной среде. Закон изначально запрещал соглашения и практику, которые могли бы препятствовать конкуренции, предоставляя при этом значительные полномочия соответствующему министру. Благодаря последующим поправкам, принятым в 2008 и 2014 годах, была создана система уведомления о слияниях ex post и программа смягчения наказания в обмен на сотрудничество, которые направлены на повышение независимости ЕАС и увеличение штрафов за нарушения. В 2022 году в закон были внесены дополнительные поправки, предусматривающие режим обязательного контроля за слияниями ex ante, заменивший систему уведомлений ex post.

[1] Al-Sayyid Marsot AL, 2012, *A History of Egypt*, Cambridge University Press, p. 158.

[2] См., например, Attia K, 2009, Introducing competition law and policy: the case of Egypt, *Mediterranean Competition Bulletin*, No. 1, p. 18; Shahein H, 2012, How is the E[uropean] U[nion] seeking to influence competition law in Egypt?, *Mediterranean Competition Bulletin*, No. 6, p. 54; Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD), 2012, Annual report on competition law and policy developments in Egypt, 2011, DAF/COMP/AR(2012)45.

[3] United Nations, Economic and Social Commission for Western Asia, 2023, Competition, Country profile: Egypt, The Arab business legislative frameworks, Beirut.

D. Текущая институциональная структура и процедуры правоприменения

5. После вступления в силу ЗКЕ 24 августа 2005 года был назначен Совет директоров ЕАС[4]. За этим последовал набор технического персонала, который продолжался с этого момента до начала 2006 года[5].

1. Правоприменительная процедура в антимонопольных делах

6. ЕАС начинает расследование на основании жалобы, запроса государственного органа или ex officio. Антимонопольные расследования проводит Департамент расследований, или Департамент по борьбе со сговорами на торгах, при поддержке отдела экономической разведки. После завершения расследования группа по расследованию составляет отчет, который рассматривается техническим отделом; затем отчет представляется Совету ЕАС для принятия решения. Затем нарушитель уведомляется о решении ЕАС в письменной форме[6].

7. В то время как нарушения ЗКЕ носят уголовный характер, правоприменительные решения ЕАС являются административными. К ним относятся решения, касающиеся обеспечительных мер[7], решения о нарушении[8] и урегулирования[9]. Согласно закону Государственного совета № 47 (1972 год), жалоба на эти решения может быть подана в ЕАС, а последующая апелляция — в административные суды.

8. ЕАС также может обратиться в прокуратуру с ходатайством о возбуждении уголовного дела по факту конкретного нарушения, но возбудить уголовное дело может только прокуратура[10]. Прокуратура расследует дела, изучает доказательства, полученные от ЕАС, и может решить, что ей требуются дополнительные доказательства, и провести в этой связи дальнейшее расследование[11].

9. На основании данных ЕАС или результатов дополнительного расследования прокуратура может прекратить процедуру, если нет оснований для возбуждения дела[12], или возбудить дело и потребовать явки обвиняемого в суд при наличии достаточных доказательств[13]. Хотя ЕАС имеет право требовать возбуждения уголовного дела, она не может контролировать, будет ли дело передано в суд. Штрафы могут налагаться только судами.

10. Центральный банк Египта[14] обладает исключительными полномочиями ходатайствовать перед прокуратурой о возбуждении уголовных дел в сфере своей компетенции. Если прокуратура предъявляет обвинение, дело передается

---

[4] Egypt, 2005, Prime Ministerial Decision No. 1342 of 2005, *Official Gazette No. 192*.

[5] ECA, 2006, Annual Report 2006/07.

[6] Статья 43 Постановления о порядке применения Закона № 3 от 2005 года о защите конкуренции и запрете монополистической практики (далее — Закон о конкуренции Египта (ЗКЕ)). Следует отметить, что это уведомление направляется письмом, содержащим окончательное решение Совета; т. е. перечисление нарушенных положений ЗКЕ, предписание о прекращении деятельности и уведомление о том, что дело направлено в прокуратуру или что просьба о внесудебном урегулировании принята (в зависимости от того, что применимо). В настоящее время нет ни юридического обязательства, ни внутреннего механизма в ЕАС, чтобы направлять копию отчета сторонам-нарушителям. По усмотрению ЕАС им может быть направлена неконфиденциальная версия отчета, если они продемонстрируют готовность урегулировать вопрос с ЕАС.

[7] Egypt, ECL, article 20, para. 2.

[8] Ibid., article 20, para. 1.

[9] Ibid., article 21.

[10] Egypt, Law on Criminal Procedures (No. 150 of 1950), article 1.

[11] Egypt, General Instructions for Prosecution Offices, article 776.

[12] Egypt, Law on Criminal Procedures (No. 150 of 1950), article 61.

[13] Ibid., article 63.

[14] Egypt, Banking Law No. 194 of 2020, article 238.

в экономические суды, а решения экономических судов могут быть обжалованы в государственном кассационном суде[15].

11. В заключение следует отметить, что обеспечение соблюдения ЗКЕ осуществляется в рамках уголовной модели с двойным институциональным режимом; ЕАС принимает административные решения, а судебные органы налагают штрафы по итогам рассмотрения дел, возбужденных прокуратурой.

2. Правоприменительная процедура в делах о слияниях

12. В делах о слияниях правоприменительные процедуры пока прописаны не столь четко, как в антимонопольных делах, что объясняется отсутствием на момент написания Постановления о порядке применения ЗКЕ поправок, отражающих новый режим контроля за слияниями ex ante. В ЕАС существует специальный Департамент по вопросам экономической концентрации, который в настоящее время занимается предварительной проверкой экономической концентрации в сфере здравоохранения и тех случаев, которые передаются в ЕАС Комиссией по конкуренции Общего рынка Востока и Юга Африки (КОМЕСА). Согласно новым положениям ЗКЕ, решения, касающиеся контроля за слияниями, носят административный характер. Решения по первой фазе[16] и по делам, переданным Управлением по финансовому регулированию[17] (см. главу II, раздел B.2 ниже), выносятся комитетами, состоящими из трех членов Правления, а решения по второй фазе принимаются Правлением ЕАС[18].

13. Правление ЕАС также может передавать дела о слияниях в прокуратуру за определенные нарушения, включая несоблюдение требования об неуведомлении и невыполнение решений ЕАС, однако полномочия ЕАС ограничиваются правом ходатайствовать о возбуждении уголовного дела, и она сама не может напрямую подавать иски в суд.

II. Законодательная база

A. Закон о конкуренции Египта: оценка ясности, последовательности и эффективности законодательной базы

14. ЗКЕ запрещает некоторые горизонтальные соглашения, антиконкурентные вертикальные соглашения, злоупотребление доминирующим положением и ограничительную экономическую концентрацию. В этой системе также играют роль отраслевые регуляторы.

1. Горизонтальные соглашения

15. Статья 6 ЗКЕ и статья 11 Постановления о порядке применения ЗКЕ запрещают четыре вида соглашений между конкурентами, которые по своей сути рассматриваются как антиконкурентные. В Постановлении также прописан механизм исключения ex ante горизонтальных соглашений, обеспечивающих рост экономической эффективности, которая перевешивает вред для конкуренции и плоды которой достаются потребителям.

16. Статья 6 ЗКЕ запрещает поведение, которое «имеет намерением» оказать один из четырех видов воздействия на рынок, перечисленных в статье. Широкое толкование слов «имеет намерением» может означать, что даже практика, прямо не упомянутая в исчерпывающем перечне в статье 6 ЗКЕ, все равно может являться нарушением в той мере, в какой она приводит к одному из перечисленных последствий.

17. Однако в этот список не входит обмен информацией как самостоятельное нарушение. Рекомендуется добавить его в статью 6 ЗКЕ. Это в первую очередь

[15] Egypt, Law No. 120 of 2008 Creating the Economic Courts, articles 11 and 12.
[16] Egypt, ECL, article 19 bis (c).
[17] Egypt, ECL, article 19 bis (f).
[18] Egypt, ECL, article 19 bis (d).

необходимо для решения таких проблем, как сговор в отношении используемых алгоритмов, а также в случаях, когда конкуренты применяют схожие структуры или методики ценообразования, потенциально причиняя вред потребителям на цифровых рынках. В качестве альтернативы для повышения правовой определенности поправка к ЗКЕ может квалифицировать обмен чувствительной информацией как отдельное нарушение. Это может быть особенно важно применительно к практике, существующей на цифровых рынках.

18. Еще одна проблема связана с толкованием «контракта или соглашения» (статья 11 Постановления о порядке применения ЗКЕ). Учитывая соответствующие научные труды[19] и прецедентное право[20], эти термины следует толковать широко и включать в них как минимум устные и не имеющее обязательной юридической силы соглашения. Однако на практике неясно, включают ли эти термины решения объединений предприятий и согласованную практику, как, это делает, например, статья 101 Договора о функционировании Европейского союза[21].

19. Важность определения рынка в делах по статье 6 также может создать проблему. Хотя эта статья запрещает соглашения между «конкурирующими лицами на любом соответствующем рынке», статья 11 Постановления о порядке применения ЗКЕ может быть истолкована как подразумевающая, что ЕАС не нужно пытаться дать полное определение рынка, и что достаточно доказать, что предприятия работают на одном рынке, о чем свидетельствуют также решения ЕАС в недавних делах. Как административные[22], так и уголовные суды[23] выносили решения, поддерживающие эту практику отказа от определения рынка в делах по статье 6. Тем не менее, чтобы избежать излишней нагрузки на ЕАС и обеспечить ясность, в статью 6 ЗКЕ можно было бы внести поправки, исключающие любое упоминание концепции соответствующего рынка, или уточнить, что нет необходимости пытаться дать полноценное определение рынка и что в конечном итоге достаточно описать конкурентные отношения (или их отсутствия) между сторонами соглашения[24].

20. Кроме того, режим исключений в ЗКЕ основывается на понятии экономической эффективности, которая в конечном итоге может распространяться и на соглашения о (промышленной) реструктуризации («кризисные картели»).

2. Вертикальные соглашения

21. Статья 7 ЗКЕ и статья 12 Постановления о порядке применения ЗКЕ запрещают антиконкурентные вертикальные ограничения. Согласно статье 7 ЗКЕ, ЕАС должна, по крайней мере абстрактно, доказать, что соглашение фактически или потенциально может нанести ущерб конкуренции. Формулировка статьи расплывчата, и в ней не уточняются виды вертикальных ограничений, которые могут быть запрещены.

22. История рассмотрения дел ЕАС свидетельствует о том, что случаев возбуждения дел по статье 7 было очень мало. Дела о вертикальных ограничениях, устанавливаемых доминирующими предприятиями, рассматриваются в соответствии со статьей 8 ЗКЕ. В частности, в статье 7 ЗКЕ нет прямых ссылок на поведение, которое с большой степенью вероятности может оказаться вредным, такое как поддержание минимальных и фиксированных цен перепродажи, или на оговорки о наиболее благоприятствуемой нации и ограничения пассивных продаж, приводящие к абсолютной территориальной защите.

[19] В научных трудах, посвященной правовой системе Египта, разъясняется, что все контракты представляют собой соглашения, но не все соглашения имеют форму контракта, что означает, что соглашение — более широкое понятие, чем контракт. См. Al-Sanhūrī ARA, 1964, *Al-Wasīṭ fī Sharḥ al-Qānūn al-Madanī,* Arab Renaissance Publishing House, p. 117.

[20] Egypt, Cairo Economic Court, Court of First Instance, Case No. 1898 of 2016.

[21] См. European Court of Justice, Case C-382/12 P, *MasterCard and Others v. Commission*, ECLI:EU:C:2014:2201.

[22] Egypt, State Council, Case No. 74232 of judicial year 62.

[23] Egypt, Economic Court of Appeal, Case No. 447 of 2018.

[24] El-Zahraa Adel F, 2019, L'effectivité du droit égyptien de la concurrence – Essais de mise en perspective, doctoral thesis, Paris 1 Panthéon-Sorbonne University, p. 77.

23. В соответствии с передовой международной практикой в ЗКЕ следует внести изменения, включив в него пункт с могущей быть оспоренной презумпцией того, что определенные категории вертикальных ограничений способны привести к антиконкурентным последствиям. Это облегчило бы для ЕАС преследование таких категорий соглашений в соответствии со статьей 7 ЗКЕ и обеспечило бы бóльшую правовую определенность. При этом следует признать, что вертикальные ограничения могут быть при определенных обстоятельствах благоприятными для конкуренции, хотя эти благоприятные для конкуренции последствия должны быть доказаны сторонами соглашения. Кроме того, в эту же статью можно было бы внести открытую оговорку, охватывающую все виды антиконкурентных соглашений о сотрудничестве, как горизонтальных, так и вертикальных, не перечисленных в статье 6 ЗКЕ, которые должны оцениваться по стандарту антиконкурентных последствий.

3. Злоупотребление доминирующим положением

24. Статья 8 ЗКЕ, дополняемая статьей 13 Постановления о порядке применения ЗКЕ, запрещает злоупотребление доминирующим положением. Кроме того, статья 4 ЗКЕ и статьи 7 и 8 Постановления о порядке применения ЗКЕ устанавливают критерии оценки доминирующего положения на соответствующем рынке. Вначале необходимо оценить, превышает ли доля предприятия на рынке 25 %, а затем, по итогам этой оценки, ЕАС проверяет способность предприятия контролировать цену и объем предложения. Кроме того, не существует могущая быть оспоренной презумпция или фиксированная точка отсечения, когда предприятие автоматически считается доминирующим без дополнительных условий, как, например, 50-процентная презумпция, установленная в законодательстве Европейского союза о конкуренции для обеспечения соблюдения статьи 102 Договора о функционировании Европейского союза.

25. Отсутствие могущей быть оспоренной презумпции доминирующего положения может привести к тому, что ЕАС придется делать ненужную работу, особенно в тех случаях, когда предприятия имеют очень большую долю рынка. Поэтому в ЗКЕ могут быть внесены поправки, устанавливающие могущий быть оспоренным пороговый уровень. Например, предприятиям с долей рынка менее 40 % или 50 % потребуется доказать способность контролировать цены и объем предложения, в то время как на предприятия, чья доля превышает 50-процентный порог, будет распространяться могущая быть оспоренной презумпция доминирующего положения.

26. Кроме того, в ЗКЕ отсутствует понятие коллективного/совместного доминирования двух или большего числа предприятий. Следует задуматься о внесении в ЗКЕ поправки, добавляющей понятие и критерии коллективного доминирования, поскольку в условиях олигополии может существовать высокая вероятность скоординированных или нескоординированных последствий, даже если каждое из участвующих в слиянии предприятий имеет долю рынка менее 25 %.

27. Кроме того, статья 8 ЗКЕ исчерпывающе охватывает все распространенные исключения из запрета злоупотребления доминирующим положением. Однако в ней отсутствуют положения о злоупотреблениях, связанных с эксплуатацией, включая установление чрезмерных цен или недобросовестную торговую практику, а также потенциально не учитываются некоторые категории злоупотреблений, связанных с цифровыми рынками, такие как чрезмерное извлечение данных, отказ от обеспечения операционной совместимости и продвижение собственной продукции на цифровых платформах. Статья 4 ЗКЕ и статья 6 Постановления о порядке применения ЗКЕ, посвященные оценке рыночного влияния, также могут иметь отношение к этому вопросу, но их трудно применять на рынках, где могут присутствовать цифровые экосистемы. Хотя в прошлом эти положения использовались в том числе для определения рынков в цифровой экономике, их исчерпывающий характер затрудняет их применение к рынкам, где могут существовать цифровые экосистемы.

4. Контроль за слияниями

28. Система контроля за слияниями ex ante, введенная в декабре 2022 года, использует широкое определение «экономической концентрации», охватывающее приобретение как «решающего влияния», так и существенного влияния[25]. Закон налагает на участников слияния строгое обязательство по сохранению статуса-кво и позволяет EAC применять структурные и поведенческие меры защиты. Хотя в Постановление о порядке применения ЗКЕ еще не внесены соответствующие изменения, его следует пересмотреть, чтобы охватить все области, остающиеся открытыми для толкования.

29. Стоит отметить, что EAC уже имеет опыт контроля за слияниями, поскольку с августа 2021 года она участвует в рассмотрении сделок в секторе здравоохранения, сотрудничая с органами здравоохранения, где она вынесла в общей сложности 778 решений, а также взаимодействует с Комиссией по конкуренции КОМЕСА, когда Комиссия направляет EAC уведомление с просьбой провести оценку [26].[27] С 2015 года EAC рассмотрела в общей сложности 151 дело[28].

B. Отраслевые регуляторы

1. Полномочия Центрального банка Египта (антиконкурентное поведение и контроль за слияниями)

30. Закон о банковской деятельности № 194 (2020 год) освобождает банки от ЗКЕ. Вместо этого на них распространяются антимонопольные положения Закона о банковской деятельности № 194 (2020 год), применение которых обеспечивается Центральным банком Египта. Статья 221 Закона о банковской деятельности запрещает деятельность, предусматривающую фиксацию цен, распределение рынка, сговор на торгах, ограничение предоставления услуг и предоставление услуг ниже себестоимости, а также требует от потребителей и поставщиков услуг воздерживаться от необоснованных действий в отношении конкурентов. Статья 222 Закона о банковской деятельности наделяет подразделение Центрального банка Египта полномочиями рассматривать жалобы, связанные с конкуренцией, расследовать нарушения и принимать меры, включая предписания о прекращении деятельности, штрафы и прекращение полномочий руководителей.

31. Наделение исключительными полномочиями антимонопольных органов или разделение их с отраслевыми регуляторами имеет как плюсы, так и минусы. В целом, хотя наделение Центрального банка Египта юрисдикцией в области конкуренции может обеспечить некоторые ограниченные преимущества, поскольку он имеет опыт работы в банковском секторе, предоставление исключительных или параллельных полномочий антимонопольному органу может быть более выгодным для потребителей, поскольку это может повысить качество анализа конкуренции в секторе. В любом случае тесное сотрудничество между Центральным банком Египта и EAC необходимо для того, чтобы обеспечить последовательность и правовую определенность в применении антимонопольного законодательства. Подписание официального меморандума о взаимопонимании между EAC и отраслевыми регуляторами, включая Центральный банк Египта, с тем чтобы EAC могла высказывать Центральному банку Египта свое мнение в ходе антимонопольных разбирательств, проводимых в банковском секторе, облегчило бы этот процесс сотрудничества.

[25] Egypt, ECL, article 2 (g). См. Nabil A, 2023, The new Egyptian merger control regime: A former enforcer’s perspective, Competition Policy International columns, February, URL: https://www.pymnts.com/cpi/cpi-column/.

[26] Данные предоставлены EAC.

[27] См. COMESA Competition Regulations, Part 4.

[28] Данные предоставлены EAC.

2. Полномочия Управления по финансовому регулированию (контроль за слияниями)

32. Статьи 19 bis e) и 19 bis f) ЗКЕ определяют порядок экономической концентрации в финансовом небанковском секторе. Уведомление об экономической концентрации, когда целевая фирма работает в финансовом небанковском секторе, направляется в Управление по финансовому регулированию. Управление по финансовому регулированию должно запросить мнение ЕАС, хотя оно и не является обязательным. ЕАС рассматривает и при необходимости передает в прокуратуру дела о некоторых процессуальных нарушениях, связанных с экономической концентрацией и относящихся к юрисдикции Управления по финансовому регулированию[29]. Все остальные вопросы конкуренции в небанковском финансовом секторе также находятся в ведении ЕАС. Хотя этот механизм еще не используется на практике, поскольку Постановление о порядке применения ЗКЕ еще не обновлено (см. выше), можно предположить, что система потребует четких руководящих принципов сотрудничества между Управлением по финансовому регулированию и ЕАС, а в конечном итоге заключения меморандума о взаимопонимании между ЕАС и Управлением по финансовому регулированию.

3. Сектор телекоммуникаций

33. Национальное управление по регулированию телекоммуникаций, созданное в 2003 году, регулирует телекоммуникационный сектор, не обладая никакими содержательными или правоприменительными антимонопольными полномочиями. Телекоммуникационный сектор не исключен из сферы применения ЗКЕ. В 2013 году Апелляционный экономический суд разрешил юрисдикционный спор между ЕАС и Национальным управлением по регулированию телекоммуникаций, подтвердив исключительные антимонопольные правоприменительные полномочия ЕАС в сфере телекоммуникаций[30]. В 2021 году два органа подписали дополнение к старому меморандуму о взаимопонимании, с тем чтобы усилить координацию и сотрудничество. Кроме того, два органа создали объединенный комитет, которому поручено обсуждать вопросы, представляющие взаимный интерес[31]. В июне 2023 года ЕАС выпустила руководство, адресованное участникам телекоммуникационного рынка и содержащее рекомендации по предотвращению нарушений ЕАС в контексте предоставления услуг закрытым городским комплексам.

III. Институциональный дизайн

A. Структуры и практика правоприменения

34. Статья 21 ЕАС гласит, что только ЕАС может возбуждать дела против предприятий-нарушителей. Прокуратура берет дело на контроль, используя выводы ЕАС, и при необходимости проводит дополнительное расследование. Если прокуратура сочтет дело обоснованным, она передает его в экономический суд. В свою очередь, если экономический суд поддерживает решение ЕАС, он может наложить на предприятие штраф в размере, предусмотренном ЗКЕ.

1. Определение размера выплат в счет урегулирования споров и штрафов

35. Штрафы за существенные нарушения ЗКЕ и суммы выплат в счет урегулирования споров (статьи 21 и 22 ЗКЕ) могут рассчитываться либо в абсолютном

[29] Egypt, ECL, articles 21 and 22 bis (d).

[30] Mostafa Saleh EM, 2021, Intra-governmental struggle for power between competition authority and telecommunication regulator: A story from Egypt, Kluwer Competition Law Blog, 23 November. URL: https://competitionlawblog.kluwercompetitionlaw.com/2021/11/23/intra-governmental-struggle-for-power-between-competition-authority-and-telecommunication-regulator-a-story-from-egypt/#_ftnref13.

[31] Organisation for Economic Co-operation and Development, 2022, Interactions between competition authorities and sector regulators – Contribution from Egypt, p. 3.

выражении, либо как процент выручки от реализации товара, в отношении которого было совершено нарушение в течение рассматриваемого периода, в обоих случаях в пределах установленных диапазонов. В последнем случае возникают практические проблемы, особенно при определении продолжительности нарушения и конкретных товаров, в связи с которыми оно было совершено. Например, соглашение не обязательно должно быть реализовано, чтобы считаться нарушением статьи 6 ЗКЕ, и может быть непросто определить срок действия соглашения, поскольку технически оно не может действовать сверх первоначально согласованного срока.

36. Учитывая эти трудности, суды используют вариант абсолютной величины во всех решениях о принудительном исполнении ЗКЕ. Однако это может приводить к наложению штрафов, которые не всегда отражают антиконкурентный вред. ЕАС на практике обычно ориентируется на процент от выручки при расчете размера выплат в счет урегулирования споров.

37. Поэтому представляется, что процентный вариант можно упростить, чтобы сделать его применение менее сложным для судов и менее проблематичным для ЕАС. В международной практике известны примеры применения методики расчета штрафов на основе оборота предприятия или объема затрагиваемой торговли.

38. Кроме того, трудности возникают в связи с действующей процедурой урегулирования споров, в частности, с требованием, чтобы мировое соглашение заключалось между всеми сторонами, причастными к нарушению, исключая смешанное урегулирование. Разрешение смешанного урегулирования в том или ином конкретном случае может обеспечить гибкость и ускорить разбирательство. Важно предоставить ЕАС право в каждом конкретном случае решать вопрос о возможности заключения мирового соглашения с отдельными ответчиками, и в ЗКЕ следует внести соответствующие изменения.

39. Наконец, размер штрафов, особенно в абсолютном выражении, должен быть пересмотрен в контексте последних экономических изменений.

2. Административные денежные санкции

40. У ЕАС нет полномочий налагать административные денежные санкции, и вместо этого она полагается на модель уголовного преследования. Хотя суды беспристрастны и подотчетны, им может не хватать специализации в вопросах конкуренции. Экономические суды, созданные в 2008 году, специализируются на коммерческих и финансовых вопросах, но не всегда знакомы с антимонопольным законодательством и политикой[32]. Кроме того, вынесение судебных решений может занимать больше времени, чем решений административных органов. В восьми случаях, переданных до сих пор в суд, среднее время от принятия решения ЕАС до вынесения окончательного решения составило три года и девять месяцев. Это может ослабить сдерживающий эффект и позволить предприятиям-нарушителям извлекать ренту из поведения, нарушающего ЗКЕ, до наступления момента выплаты штрафа.

41. Учитывая длительный характер судебных разбирательств, возможно, стоит также рассмотреть механизм, с помощью которого ЕАС могла бы налагать административные денежные санкции на предприятия, нарушающие ЗКЕ, и на тех, кто не выполняет решения ЕАС, параллельно с уголовным преследованием, которое осуществляется в судебном порядке. Примером могут служить режимы защиты конкуренции на Ближнем Востоке в таких странах, как Кувейт[33] и Саудовская Аравия[34].

42. Кроме того, опасения по поводу независимости и беспристрастности ЕАС, выступающей в роли следователя/прокурора и принимающей решения, могут быть сняты путем внесения институциональных изменений, например создания в структуре ЕАС специализированного комитета по рассмотрению жалоб. Этот комитет,

[32] Egypt, Law No. 120 of 2008 Establishing the Economic Courts.
[33] Kuwait, Law No. 72/2020 for the Protection of Competition, articles 32 to 34.
[34] Saudi Arabia, Saudi Arabian Competition Law (2019), article 18.

состоящий из внешних экспертов в области антимонопольного права и экономики, должен самостоятельно рассматривать вопрос о наложении административных денежных санкций, обеспечивая прозрачность и подотчетность[35]. Такой подход позволит ускорить процедуры, усилить сдерживающий эффект и использовать опыт ЕАС без ущерба для беспристрастности. Кроме того, ЕАС могла бы подготовить программный документ или руководство по методологии определения административных денежных санкций, чтобы обеспечить более объективную оценку и прозрачность при установлении их размера.

3. Альтернативные санкции

43. В настоящее время ЗКЕ предусматривает только индивидуальные денежные штрафы за нарушения антимонопольного законодательства и требований к слияниям. Хотя статья 50 Закона № 182 (2018 год) предусматривает отстранение от участия в будущих государственные тендерах в качестве отдельной санкции против сговора на торгах, в ЗКЕ аналогичные положения отсутствуют.

44. Санкции в виде лишения права участвовать в государственных закупках и прекращения полномочий руководителей применяются некоторыми юрисдикциями соответственно против компаний и физических лиц с целью удержать их совершения нарушений. Следует рассмотреть возможность применения этой санкции, однако ее продолжительность и использование должны быть ограничены с учетом особенностей египетской экономики, в том числе преобладания семейных предприятий. Кроме того, ЕАС может рассмотреть возможность введения аналогичных санкций с целью публичного порицания руководителей, уличенных в нарушении закона, путем обнародования списка нарушителей. Это согласуется с акцентом ЗКЕ на индивидуальные санкции. Также может быть использована система «рейтинга законопослушности», когда предприятиям присваивается рейтинг по результатам оценки соблюдения антимонопольного законодательства.

45. Что касается тюремного заключения, предусмотренного в нескольких юрисдикциях, то оно может не вписаться в ЗКЕ. В ходе дебатов, проходивших на начальном этапе разработки ЗКЕ, было решено отказаться от тюремного заключения, поскольку было признано, что в годы становления закона более уместными были бы финансовые санкции[36]. Тем не менее в Уголовный кодекс включены положения, позволяющие судам назначать наказание в виде лишения свободы на срок от одного до двух лет за нарушение статьи 6 ЗКЕ. Примечательно, что с момента вступления в силу ЗКЕ эти положения не применялись[37].

B. Египетская антимонопольная служба

46. ЕАС официально приступила к исполнению своих обязанностей в 2006 году, черпая свои полномочия из статьи 11 ЗКЕ. В стратегии ЕАС на 2021–2025 годы объясняется принципиальный акцент ЕАС на «повышение эффективности и прочности египетской экономики путем стимулирования конкуренции на рынках», а также ее миссия, заключающаяся в «проведении политики конкуренции путем пресечения антиконкурентной практики, открытия рынков для новых конкурентов и снижения барьеров для входа, гарантируя при этом конкурентный нейтралитет и тем самым создавая конкурентный рынок, повышающий благосостояние потребителей, бизнеса и национальной экономики».

1. Институциональная независимость

47. ЕАС обладает определенной степенью независимости благодаря автономному бюджету и полномочиям на принятие административных решений. Независимость

[35] Статья 27 Постановления о порядке применения ЗКЕ позволяет создавать такие комитеты.

[36] Egypt, *Official Gazette*, 2005, 8th Term of Assembly of the People's Assembly of the Arab Republic of Egypt, 5th ordinary meeting, 27th session (17 January 2005), 12 February, pp. 63–64.

[37] Momtaz MA, 2017, Revisiting the imprisonment sentence under the Egyptian competition regime, *World Competition*, 40(4):637–654, 644.

имеет важнейшее значение для репутации и эффективности работы антимонопольного органа[38]. EAC по-прежнему не хватает независимости по двум ключевым аспектам: ее формальной связи с премьер-министром и составу совета директоров. Это контрастирует с тем, как Конституция Египта представляет себе другие государственные институты, которые являются независимыми органами и напрямую связаны с главой государства. Поскольку EAC выполняет аналогичные надзорные функции, ей следует придерживаться той же институциональной структуры, чтобы избежать конфликта интересов, особенно когда речь идет о конкурентном нейтралитете.

48. Действительно, предоставление EAC возможности передавать институциональные вопросы на рассмотрение главе государства или вносить предложения по защите конкуренции могло бы обогатить ее роль в формулировании политики согласно документу о политике государственного участия, в котором основное внимание уделяется конкурентной нейтральности, что позволило бы ей лучше выполнять свой мандат в соответствии с передовой международной практикой[39].

49. Кроме того, для дальнейшего повышения независимости ECA можно пересмотреть состав ее Совета, исключив из него представителей министерств и бизнес-сообщества, и увеличив число экспертов, чтобы предотвратить возможное влияние политических и деловых кругов на окончательные решения.

50. Наконец, прямое наделение EAC полномочиями принимать подлежащие исполнению решения повысило бы их авторитетность, а также подтвердило бы независимость Совета директоров. Также отмечается, что решения EAC могут быть пересмотрены в порядке надзора административными судами.

2. Полномочия на проведение расследований

51. Статья 11 ЗКЕ наделяет EAC полномочиями получать ходатайства о формулировании запросов, проведении расследований и сборе информации, а также издавать распоряжения о возбуждении дел в связи с антиконкурентными соглашениями и практикой в соответствии с Постановлением о порядке применения ЗКЕ.

52. Согласно статье 38 Постановления о порядке применения ЗКЕ, сотрудники EAC могут проверять записи и документы, получать информацию от любого правительственного или неправительственного органа, проводить внезапные рейды и допросы. Оно также наделяет их правом проверять личные помещения тех, кто подозревается в антиконкурентном поведении[40]. EAC может налагать штрафы за отказ сотрудничать со следствием или за предоставление недостоверных данных. Кроме того, для проведения внезапных рейдов не требуется ни разрешения, ни уведомления других органов, за исключением случаев обращения за помощью к полиции. Расследования могут быть инициированы EAC по собственной инициативе или по жалобе или ходатайству. Они часто инициируются на основе результатов мониторинга рынка. Кроме того, предусмотрены санкции за отказ от сотрудничества во время внезапных рейдов и при получении просьб о предоставлении данных, но не за отказ от встреч с представителями EAC, что может снизить эффективность сбора доказательств и ухудшить понимание рынка.

3. Мониторинг рынка

53. В соответствии со статьей 11 ЗКЕ EAC уполномочена осуществлять мониторинг состояния конкуренции на различных рынках, в первую очередь через

[38] Guidi M, 2011, Does independence affect regulatory performance? The case of national competition authorities in the European Union, EUI Working Papers.

[39] Egypt, 2022, State Ownership Policy Document, p. 18. См. URL (на арабском языке): https://www.cabinet.gov.eg/conference/pdf/property-policy-document.pdf.

[40] Greiss M, 2010, Investigative powers of the Egyptian Competition Authority: A guide for companies in the Egyptian market, *European Competition Law Review*, 31(11): 459–465, 461–462.

свой Департамент экономической разведки[41]. В Стратегии ЕАС на 2021–2025 годы мониторинг рынка также отнесен к компоненту правоприменения. С момента своего создания ЕАС проводила исследования рынка и готовила отчеты и рекомендации по различным отраслям, включая цементную, сталелитейную, швейную (пошив школьной формы) и молочную промышленность, а также фармацевтический сектор[42].

54. После проведения исследование рынка полномочия ЕАС сводятся к: a) пресечению конкретных антиконкурентных нарушений; b) выпуску не имеющих обязательной силы инструкций для соответствующих участников рынка; или c) подготовке рекомендаций по изменению принимаемых государством мер, если это необходимо. В отличие от некоторых юрисдикций, ЕАС не может применять меры защиты, имеющие обязательную юридическую силу. Наделение ЕАС полномочиями принимать правовые меры защиты структурного или поведенческого характера по результатам исследования рынка позволит ЕАС устранять проблемы для конкуренции, которые не всегда могут быть адекватно решены в рамках действующих положений ЗКЕ, особенно на олигопольных или «новых» (например, цифровых) рынках[43].

4. Ограничение государственных антиконкурентных мер и обеспечение конкурентной нейтральности

55. С момента своего создания ЕАС выделяет ресурсы на информационно-пропагандистскую деятельность, в частности, в соответствии с пунктом 5 статьи 11 ЗКЕ, который наделяет ЕАС правом выносить свое заключение в отношении законодательных актов, политики и постановлений, которые могут повлиять на конкуренцию, и обязывает соответствующие государственные органы консультироваться с ЕАС по поводу таких мер. С 2013 года ЕАС выпустила 96 заключений по таким мерам в различных формах[44]. ЕАС следует объяснять широкой общественности преимущества конкурентных рынков и распространять по различным каналам, в том числе публикуя руководства и поддерживая систематические контакты со специализированными и неспециализированными СМИ, информацию о поведении бизнеса, которое может нарушать ЗКЕ.

56. В Стратегии ЕАС на 2021–2025 годы подчеркивается приверженность ЕАС ограничению антиконкурентных государственных мер и укреплению конкурентного нейтралитета. Стратегия конкурентной нейтральности ЕАС, одобренная и поддержанная Кабинетом министров в 2022 году, о чем свидетельствует документ о политике государственного участия[45], сосредоточена на четырех основных направлениях:

a) создании институциональной основы;

b) создании регуляторной основы;

c) повышении осведомленности о конкурентном нейтралитете;

d) проведении периодических оценок ex post.

57. Для реализации этой стратегии ЕАС создала Департамент конкурентной политики и конкурентной нейтральности, который работает с сентября 2022 года. Он принимает жалобы и инициирует исследования, посвященные изучению новых и уже действующих мер, которые могут причинять ущерб конкуренции, и представляет свои выводы Высшему комитету по конкурентной политике и конкурентной

[41] Информация предоставлена ЕАС.

[42] World Bank, 2014, *The Competition Policy Advocacy Awards: Changing Mindsets to Transform Markets: Lessons Learned from the First Annual Awards in Competition Policy Advocacy*, Washington, D.C.; ECA Annual Reports 2015–2021, См. URL (на арабском языке): http://eca.gov.eg/ECA/Publication/List.aspx?CategoryID=2.

[43] Motta M et al., 2021, Market investigations in the E[uropean] U[nion], in: Motta M et al., eds., *Market Investigations: A New Competition Tool for Europe*, Cambridge University Press, p. 3.

[44] Данные предоставлены ЕАС.

[45] Egypt, 2022, State Ownership Policy Document, p. 18. См. URL (на арабском языке): https://www.cabinet.gov.eg/conference/pdf/property-policy-document.pdf.

нейтральности[46]. В 2023 году Законом № 195 (2023 год) были отменены все льготные налоговые режимы для государственных предприятий, в частности в отношении налогов и сборов. Однако закон не наделяет ЕАС полномочиями обеспечивать его соблюдение. ЕАС следует наделить правом представлять государственным органам через свой Совет обязательные для исполнения рекомендации для более эффективной реализации.

58. Высший комитет по конкурентной политике и конкурентной нейтральности рассматривает государственные меры на предмет того, не являются ли они антиконкурентными и не нарушают ли они принцип конкурентной нейтральности, опираясь на технические исследования ЕАС. Его решения об изменении или отмене антиконкурентных государственных мер являются обязательными для всех административных органов и распространяются на различные отрасли, такие как нефтедобыча, здравоохранение и производство продуктов питания.

59. Анализ государственных мер по существу изложен в Руководстве ЕАС по оценке влияния государственных мер на конкуренцию[47], подготовленном в сотрудничестве с Группой Всемирного банка и описывающем структурированную процедуру анализа государственных мер.

60. Что касается информационно-просветительской работы, ЕАС делает упор на разъяснении концепции конкурентной нейтральности и сговора на торгах различным государственным организациям Египта, организуя для этой цели семинары.

61. ЕАС разрабатывает индекс конкурентной нейтральности для количественной оценки воспринимаемой конкурентной нейтральности в различных секторах. Для составления индекса используются опросы участников рынка, что позволяет ЕАС выявлять проблемы конкурентной нейтральности и оценивать эффективность своего вмешательства.

62. Несмотря на успехи в предотвращении антиконкурентных государственных мер, заключения ЕАС остаются необязательными для исполнения, в то время как решения Высшего комитета по конкурентной политике и конкурентной нейтральности имеют обязательную силу. Усилия ЕАС по продвижению конкурентной нейтральности должны быть подкреплены изменениями в ЗКЕ, которые позволят ей выпускать имеющие обязательную силу заключения и обеспечивать более оперативное вмешательство. Предусмотрен также механизм, позволяющий государственным учреждениям не соглашаться с рекомендациями ЕАС, если у них есть на то основания.

5. Международные отношения и региональное сотрудничество

63. Сотрудничество с международными юрисдикциями провозглашается в ЗКЕ в качестве одной из функций ЕАС, и ЕАС определила такое сотрудничество в качестве одной из целей своей Стратегии на 2021–2025 годы. ЕАС является активным членом таких глобальных форумов, как Международная сеть конкуренции и Комитет по конкуренции ОЭСР, а также участвует в сессиях Межправительственной группы экспертов ЮНКТАД по законодательству и политике в области конкуренции[48]. ЕАС также участвовала в других конференциях, проводившихся ЮНКТАД и Экономической и социальной комиссией для Западной Азии[49]. ЕАС играет ведущую

[46] Этот комитет был создан в июне 2022 года на основании постановления премьер-министра № 2195 (2022 год). Его возглавляет премьер-министр, и в его состав входят ряд министров, а также руководители и представители органов власти.

[47] ECA, 2022, Guidelines for Competition Impact Assessment of State Measures.

[48] Например, ЕАС представила свою стратегию на 2021–2025 годы и свои последние достижения, в частности, касающиеся поощрения конкурентной нейтральности, на двадцать первой сессии МГЭ по законодательству и политике в области конкуренции, проходившей в Женеве, Швейцария. См. ECA, 2023, ECA participates in meetings of the Intergovernmental Group of Experts held by UNCTAD in Switzerland and presents achievements on advocacy and competitive neutrality, 16 July.

[49] С 2019 года ОЭСР в сотрудничестве с ЮНКТАД и Экономической и социальной комиссией для Западной Азии проводит ежегодную конференцию для региона Ближнего Востока

роль как в ближневосточном, так и в африканском регионах. В 2022 году EAC создала Арабскую сеть конкуренции, стимулирующую сотрудничество между арабскими государствами через деятельность рабочих групп, занимающихся проблемами эффективности работы ведомств, правоприменения и контроля за слияниями[50].

64. EAC также играет заметную роль в Африканском регионе. В 2016 году компания подписала меморандум о взаимопонимании с Комиссией по конкуренции КОМЕСА[51]. Также в 2022 году EAC инициировала диалог между главами антимонопольных ведомств Африки, объединив усилия с властями Кении, Маврикия, Нигерии и Южной Африки[52]. EAC сыграла ключевую роль в организации дискуссий по вопросам конкурентной политики в ходе переговоров по соглашениям о создании Африканской континентальной зоны свободной торговли в 2022 и 2023 годах[53].

65. EAC подписала в общей сложности 15 двусторонних протоколов и меморандумов о взаимопонимании с антимонопольными органами различных юрисдикций[54]. EAC извлекает пользу из сотрудничества с другими антимонопольными органами, в том числе ситуативного в рамках конкретных расследований.

6. Ресурсы службы

66. Очевидно, что бюджет EAC в среднем ниже бюджета других антимонопольных органов стран Ближнего Востока и Африки, а также других антимонопольных органов стран, не входящих в ОЭСР. Одними из основных статей расходов являются расходы на специализированные людские ресурсы и деятельность по наращиванию потенциала. Количество сотрудников службы все еще остается низким по сравнению с другими странами региона, хотя оно и увеличилось вместе с общим объемом работы EAC, который со временем также вырос.

67. Потребуется увеличить бюджетные ассигнования для привлечения и удержания сотрудников с техническими знаниями. Этому могла бы также способствовать отмена потолка заработной платы, установленного Законом № 63 от 2014 года о максимальной заработной плате государственных служащих, что позволит EAC привлекать квалифицированных экспертов по вопросам конкуренции. Кроме того, для EAC мог бы оказаться полезным внутренний механизм определения приоритетов, который позволит эффективно использовать ограниченные ресурсы. Хотя в Стратегии EAC на 2021–2025 годы определены общие приоритеты, не существует внутреннего механизма распределения жалоб в зависимости от их приоритетности. Важное место в Стратегии отводится также укреплению потенциала, в том числе повышению квалификации и прикомандированию сотрудников к другим организациям.

7. Успехи в правоприменительной деятельности

68. Стратегия EAC на 2021–2025 годы фокусируется на приоритетах правоприменения. Речь идет, в частности, о публикации руководств по вопросам существа и процедур для повышения эффективности рассмотрения дел и акцентировании внимания на проблеме сговора на торгах. Соответственно, EAC обновила свой инструментарий по обеспечению соответствия и выпустила

и Северной Африки (Арабский форум по конкуренции). EAC активно участвует в этих конференциях. См. URL: https://www.oecd.org/daf/competition/middle-east-north-africa-competition-forum.htm.

[50] Arab Competition Network, 2022, Protocol on cooperation in the field of competition among Arab Countries, Cooperation protocol, 16 March.
См. (на арабском языке) URL: https://arabcompetitionnetwork.com/law-and-protocol/.

[51] См. Cooperation Agreement Framework between the COMESA Competition Commission and the Egyptian Competition Authority regarding Cooperation in the Application and Enforcement of the COMESA Competition Regulations, signed 9 August 2016.

[52] Africa Heads of Competition Dialogue, 2023, Joint Statement of the African Heads of Competition Authorities Dialogue on Regulation of Digital Markets, 8 February.

[53] Информация предоставлена EAC.

[54] Информация предоставлена EAC.

проекты руководств по определению рынка и доминирующего положения, а также опубликовала отраслевые руководства, касающиеся производства школьной формы, и руководства по политике смягчения ответственности в обмен на признание вины и выявлению и предотвращению сговора на торгах. В 2022 году ЕАС создала Департамент по борьбе с нарушениями на торгах и вынесла множество решений по самым разным секторам. Она также сотрудничала с государственными учреждениями, внося изменения в их практику закупок, чтобы она не способствовала сговору и не нарушала принцип конкурентной нейтральности.

69. В 2023 году ЕАС вынесла в общей сложности 34 решения по факту нарушения, что значительно больше, чем в предыдущие годы. В последнее время ЕАС активизировала правоприменительную деятельность, возможно, в связи с увеличением числа начатых расследований и акцентом на правоприменение, предусмотренным Стратегией ЕАС на 2021–2025 годы. Это лишний раз подчеркивает необходимость увеличения ресурсов, о которой говорилось выше, а именно бюджетных и человеческих ресурсов.

C. Роль частного правоприменения

70. Частное правоприменение часто рассматривается как дополнение к государственному правоприменению, а также как механизм, позволяющий компенсировать ущерб жертвам антиконкурентной практики[55]. Важно упорядочить оба эти направления, чтобы добиться более эффективного правоприменения в отношении антиконкурентной практики. Египетская правовая система разрешает жертвам антиконкурентной практики подавать гражданские иски против нарушителей в соответствии со статьей 163 Гражданского кодекса. Однако официальной политики или руководства, определяющих роль ЕАС или ее решений в гражданском судопроизводстве, не существует. Известно как минимум три случая, когда предприятия и частные лица, пострадавшие от антиконкурентной практики, подавали частные иски и ссылались на соответствующие решения, вынесенные ЕАС по факту нарушений.

71. Кроме того, как минимум три дела были связаны исключительно со взысканием частных убытков. Эти примеры показывают важность упорядочения двух механизмов правоприменения, а именно через сотрудничество ЕАС с судебными органами в рамках гражданско-правового производства. ЕАС могла бы также со временем составить реестр частных исков о возмещении ущерба или других частных исполнительных производств.

IV. Рекомендации

72. По итогам вышеприведенного анализа были сформулированы рекомендации, касающиеся сути ЗКЕ, вопросов юрисдикции и институциональной структуры и практики правоприменения ЕАС. Большинство рекомендаций адресовано правительству Египта, поскольку они касаются изменений в законодательстве.

A. Суть Закона о конкуренции Египта

73. **Определение рынка и рыночное влияние.** Для определения цифровых рынков применяются статьи 3 и 4 ЗКЕ и статья 6 Постановления о порядке применения ЗКЕ, касающаяся определения рынка и рыночного влияния; однако на рынках, где могут присутствовать цифровые экосистемы, в связи с их исчерпывающим характером возникают трудности с применением этих статей. Поэтому эти положения

[55] См. Lianos I, Davis P and Nebbia P, 2015, Damages *Claims for the Infringement of E[uropean] U[nion] Competition Law*, Oxford University Press.

должны быть изменены, чтобы сделать возможной оценку экономического влияния и антиконкурентного поведения в цифровых экосистемах[56].

74. **Антиконкурентные соглашения.** Рекомендуется внести изменения в статью 6 ЗКЕ, включив в нее все виды соглашений, горизонтальных и вертикальных, которые запрещены сами по себе, если только они не исключены ЕАС ex ante, т. е. включить перечень соглашений, которые являются антиконкурентными по своей сути[57]. Кроме того, понятия соглашения и контракта должны быть расширены, чтобы включить в них согласованные действия и решения объединений предприятий. Стандартное основание для исключения должно толковаться как распространяющееся также на соглашения о реструктуризации («кризисные картели»). Кроме того, ссылка на «соответствующий рынок» в связи с горизонтальными соглашениями должна быть удалена. Статья 7 должна охватывать и другие виды соглашений, фактическое или потенциальное антиконкурентное воздействие которых должно быть доказано ЕАС. На некоторые из этих категорий антиконкурентного поведения (например, поддержание цен перепродажи) будет распространяться могущая быть оспоренной презумпция того, что они могут привести к антиконкурентным последствиям. Особый интерес может представлять разработка конкретных классов изъятий для малых и средних компаний.

75. Кроме того, ЕАС следует повысить ясность антимонопольных положений, например, в отношении применения статьи 6 ЗКЕ к обмену информацией и ценовым сигналам, а также в отношении правоприменительной практики, касающейся связи между статьями 7 и 8 ЗКЕ в связи с вертикальными ограничениями.

76. **Злоупотребление доминирующим положением.** Статью 4 ЗКЕ следует объединить со статьей 8 ЗКЕ, чтобы избежать путаницы в судах. В статью 8 ЗКЕ также следует внести изменения, включив в ее исчерпывающий перечень злоупотреблений эксплуатирующего порядка, особенно тех, которые связаны с цифровыми рынками, такие как чрезмерное извлечение данных, отказ от обеспечения операционной совместимости, продвижение собственной продукции на цифровых платформах и пакетирование данных. Для юридической ясности также рекомендуется добавить в список такие виды практики, как уменьшение маржи конкурентов и возвратные скидки, даже если они уже подпадают под статью 8 a) ЗКЕ. Кроме того, в статью 4 следует внести поправки, устанавливающие могущую быть оспоренной презумпцию доминирующего положения для предприятий с долей рынка, превышающей 50 %, без необходимости анализа других условий. Предприятия, занимающие менее 25 % рынка, также будут считаться доминирующими, если их доля в совокупности с долей связанных с ними игроков на рынке превышает 25 % (коллективное доминирование). Концепция коллективного доминирования может быть уточнена в руководстве, утвержденном ЕАС.

77. **Руководство по слияниям.** Что касается нового режима контроля за слияниями, то ЕАС рекомендуется опубликовать руководство по слияниям и рекомендательные нормы, определяющие материальные и процедурные аспекты режима, а также разъясняющие ее взаимоотношения с Управлением финансового регулирования.

[56] «Экосистема» может быть определена как: a) совокупность взаимосвязанных и, в значительной степени, взаимозависимых видов экономической деятельности различных предприятий, направленных на предоставление товаров или услуг, которые затрагивают одну и ту же группу потребителей; или как b) платформу, связывающую воедино экономическую деятельность различных предприятий с целью предоставления одного или нескольких товаров или услуг, затрагивающих либо одних и тех же потребителей, либо различные группы коммерческих потребителей или конечных потребителей. См. Lianos I, 2022, Reorienting competition law, *Journal of Antitrust Enforcement*, 10(1):1–31.

[57] В этот перечень может войти нынешний список соглашений из статьи 6 и некоторые вертикальные ограничения, которые могут быть антиконкурентными по своей сути, например соглашения о поддержании минимальной цены перепродажи.

B. Полномочия по обеспечению соблюдения антимонопольного законодательства

78. **Отношения между ЭКА и Центральным банком Египта.** Рекомендуется отменить исключение, выводящее банковские учреждения из-под юрисдикции ЕАС, для более последовательного применения правил конкуренции, снижения юрисдикционной неопределенности и уменьшения влияния участников рынка на отраслевого регулятора. В любом случае необходимо создать механизм сотрудничества между ЕАС и Центральным банком Египта, например на основе меморандума о взаимопонимании.

79. **Отношения между ЕАС и Управлением по финансовому регулированию.** По аналогии с отношениями между ЕАС и Центральным банком Египта ЕАС и Управление по финансовому регулированию также должны сотрудничать на более формальной основе для контроля слияний в финансовом небанковском секторе. Управление по финансовому регулированию как орган, принимающий решения по таким сделкам, должно привлекать членов ЕАС к процессу принятия решений, чтобы использовать их опыт.

C. Правоприменительные структуры и практика Египетской антимонопольной службы

80. **Методика расчета штрафов.** Правительству рекомендуется рассмотреть возможность внесения поправки в ЗКЕ, увеличив размер штрафов и предоставив ЕАС больше свободы действий в отношении определения размера штрафов и выплат в счет урегулирования споров, возможно, приняв для этого специальные руководящие принципы. Кроме того, существующий механизм определения штрафов и суммы платежей в счет урегулирования (статья 21 ЗКЕ) должен быть изменен, чтобы штрафы определялись на основе процента от выручки за финансовый год, предшествующий нарушению, или выручки от реализации всех товаров, прямо или косвенно затронутых нарушением.

81. **Административные денежные санкции ЕАС.** Можно рассмотреть вопрос о внесении изменений в ЗКЕ, чтобы предоставить Совету директоров ЕАС полномочия налагать административные денежные санкции. Правомерность этих санкций должна оцениваться Государственным советом в порядке судебного надзора. Эта система может применяться параллельно уголовно-исполнительной системе; уголовная система должна преследовать физических лиц, а административная - налагать санкции на предприятия. Кроме того, целесообразно наделить ЕАС полномочиями передавать дела в суд, а не просто в прокуратуру. Кроме того, услуги ЕАС должны использоваться в судебном процессе, и она должна иметь возможность выступать в качестве amicus curiae. Помимо этого, необходимо предусмотреть положение о наказании за несоблюдение решений ЕАС, предпочтительно в форме административного штрафа, выписанного ЕАС.

82. **Альтернативные санкции.** В целях профилактики антиконкурентного поведения рекомендуется рассмотреть альтернативные меры, такие как публикация имен директоров, причастных к нарушениям антимонопольного законодательства, и, возможно, создание системы рейтингов законопослушности предприятий.

83. **Смешанное урегулирование.** Также рекомендуется наделить ЕАС полномочиями настаивать на смешанном урегулировании.

84. **Полномочия на проведение расследований.** Предлагается внести в ЗКЕ поправку, обязывающую лиц, получающих от ЕАС официальные просьбы о присутствии, отвечать на них и/или участвовать во встречах с ЕАС. Следует также добавить санкцию, аналогичную той, что применяется за отказ сотрудничать во время внезапных рейдов или предоставлять информацию.

85. **Независимость ЕАС.** ЭКА должна придерживаться той же институциональной структуры, что и другие независимые органы власти, чтобы избежать ситуации

конфликта интересов, в частности, в отношении конкурентной нейтральности. В этом контексте и в соответствии со статьей 215 Конституции Египта связь с главой государства повысит весомость рекомендаций ЕАС и ее общий статус и независимость.

86. **Конкурентная нейтральность.** Рекомендуется придать заключениям ЕАС по антиконкурентным государственным мерам обязательную силу для государственных органов. Соответственно, государственные органы, не выполняющие письменные предписания ЕАС, должны будут обосновать свое несогласие.

87. **Состав правления ЕАС.** Рекомендуется пересмотреть состав правления ЕАС, чтобы ограничить число представителей министерств и бизнеса, увеличив при этом число экспертов по вопросам конкуренции. Кроме того, решения правления ЕАС можно сделать обязательными для исполнения.

88. **Защитные меры по итогам мониторинга рынка.** Рекомендуется расширить полномочия ЕАС по мониторингу рынка, предоставив ему возможность принимать поведенческие или структурные защитные меры по итогам расследований при условии судебного надзора со стороны Государственного совета.

89. **Ресурсы ЕАС.** Рекомендуется увеличить и обеспечить стабильность финансовых ресурсов ЕАС, а именно тех, которые выделяет правительство. Один из вариантов — привязать бюджет ЕАС к фиксированному проценту от валового внутреннего продукта. ЕАС также должна создать механизм распределения дел в порядке приоритетности, чтобы рассматривать их эффективно и экономить ресурсы.

90. **Частное правоприменение.** ЕАС должна уточнить материальную основу и процедуры частного правоприменения, чтобы продвигать его как инструмент, дополняющий государственное правоприменение, возможно, выпуская документацию и отчеты, которые помогли бы гражданским судам оценивать причинно-следственную связь между антиконкурентным поведением и ущербом, а также рассчитывать и оценивать размер возмещения.