



**Конференция Организации
Объединенных Наций
по торговле и развитию**

Distr.: General
1 May 2014
Russian
Original: English

**Конференция Организации Объединенных
Наций по торговле и развитию**
Межправительственная группа экспертов
по законодательству и политике
в области конкуренции
Четырнадцатая сессия
8–10 июля 2014 года
Пункт 3 а) предварительной повестки дня
Консультации и обсуждения, посвященные
экспертным обзорам законодательства
и политик в области конкуренции, рассмотрению
Типового закона о конкуренции и исследованиям,
касающимся положений Комплекса принципов и правил

**Добровольный экспертный
обзор законодательства
и политики в области
конкуренции:
Филиппины
Резюме**

GE.14-50553 (R) 260514 280514



* 1 4 5 0 5 5 3 *

Просьба отправить на вторичную переработку



Примечание

Проводимые ЮНКТАД добровольные экспертные обзоры законодательства и политики в области конкуренции основаны на Комплексе согласованных на многосторонней основе справедливых принципов и правил для контроля за ограничительной деловой практикой, принятом Генеральной Ассамблеей в 1980 году. Комплекс призван, в частности, способствовать принятию и применению развивающимися странами действенного законодательства и результативной политики в области конкуренции, отвечающих их потребностям в области развития и соответствующих их экономическому положению.

Настоящий добровольный экспертный обзор законодательства и политики в области конкуренции подготовлен в ответ на просьбу Межправительственной группы экспертов, изложенную в докладе Межправительственной группы экспертов по вопросам законодательства и политики в области конкуренции о работе его тринадцатой сессии (TD/B/C.I/CLP/25). Мнения, выраженные в настоящем добровольном экспертном обзоре, – мнения проводивших обзор экспертов, которые могут не совпадать с мнениями Секретариата Организации Объединенных Наций.

Употребляемые в докладе обозначения и подача материала не означают выражения Секретариатом Организации Объединенных Наций какого бы то ни было мнения относительно правового статуса той или иной страны, территории, города или района или их властей или относительно делимитации их границ, их экономической системы или уровня их развития.

Слово признательности

Добровольные экспертные обзоры законодательства и политики в области конкуренции проводятся ЮНКТАД на ежегодных совещаниях Межправительственной группы экспертов по законодательству и политике в области конкуренции или на проводимых раз в пять лет конференциях по рассмотрению Комплекса Организации Объединенных Наций. Подготовительной работой по конкретным вопросам занимается Сектор политики конкуренции и защиты прав потребителей ЮНКТАД под руководством начальника Сектора г-на Хасана Какаяи.

Настоящий доклад подготовлен для ЮНКТАД Деунденом Никомборираком и Бобом Веймутом. За функциональную поддержку и составление отзыва на доклад отвечали Хасан Какая и Син Донрель. ЮНКТАД хотела бы выразить признательность за предоставленную им ценную помощь Херонимо Л. Си, помощнику Министра юстиции Филиппин (Управление конкуренции – УК). ЮНКТАД также хотела бы выразить признательность сотрудникам УК, которые внесли вклад в ходе подготовки настоящего доклада.

Введение

1. Настоящий доклад подготовлен на основе материалов, обновленных по состоянию на март 2014 года через несколько месяцев после ознакомительной миссии на Филиппинах. В докладе учтены изменения, внесенные в законодательство после поездки.

I. Основы и предыстория политики конкуренции

2. Филиппины – суверенное государство Юго-Восточной Азии, находящееся в западной части Тихого океана. Оно расположено на архипелаге из 7 107 островов, его население – свыше 103 млн. человек. Страна относится к категории стран с доходом ниже среднего по классификации Всемирного банка, имея душевой валовой внутренний продукт (ВВП) в размере 2 701 долл. в 2012 году (в текущих ценах). В настоящее время положение в стране характеризуется необычно длительным периодом политической стабильности, что способствует экономическому росту. В 2012 году ВВП страны вырос на 6,8% – намного выше 5,3% по региону Ассоциации государств Юго-Восточной Азии (АСЕАН), – несмотря на экономические трудности в Соединенных Штатах Америки и Европейском союзе.

3. Тем не менее в стране самое высокое в Азии неравенство доходов: богатство концентрируется в руках немногих семей. Для частичного решения этой проблемы нынешнее правительство осуществляет широкомасштабные проекты, такие как выплата социальных пособий. Тем не менее для обеспечения в будущем экономического роста и процветания, блага которого доходили бы до бедных, не оставаясь только у немногих богатых, потребуется крупная перестройка экономики.

4. Филиппины проводят сравнительно либеральную торгово-инвестиционную политику. В соответствии с Соглашением о свободной торговле АСЕАН ввозные пошлины на большинство товаров снижены до нуля, а закон об иностранных инвестициях (закон Республики (ЗР) № 7042 1991 года с поправками в ЗР № 8179 1996 года) предусматривает либерализацию ввоза иностранных инвестиций на Филиппины. В соответствии с этим законом допускается 100-процентное владение акциями иностранным капиталом во всех областях инвестирования, за исключением тех, которые зарезервированы за гражданами Филиппин в соответствии с положениями Конституции Филиппин¹ и ныне действующего законодательства.

5. Хотя либерализация торговли может способствовать развитию конкуренции за счет импорта товаров, применительно к некоторым товарам высокие издержки на логистику могут сдерживать проникновение импорта. Несмотря на то, что высокие цены (по неподтвержденным данным, из-за сговора) могут быть привлекательны для импортеров, занимающие доминирующее положение местные производители могут легко снижать цены для борьбы с конкуренцией импортных товаров, обладая явным ценовым преимуществом.

¹ Часть XII, Национальная экономика и наследие, статья 11: "Никакая лицензия, свидетельство, равно как и никакое иное разрешение на эксплуатацию предприятий общественного пользования, не предоставляются иначе как гражданам Филиппин или корпорациям либо объединениям, учрежденным в соответствии с законодательством Филиппин, не менее 60% капитала которых принадлежит таким гражданам".

6. В островном государстве перемещение товаров или услуг с одного острова на другой, очевидно, связано с издержками, что вызывает высокую степень фрагментации внутреннего рынка и тем самым его особую уязвимость для захвата региональными монополиями.

7. Кроме того, ограничение иностранных инвестиций в секторе услуг общего пользования, предписанное Конституцией, также способствует концентрации рынков в ключевых секторах услуг, таких как телекоммуникация, энергетика и транспорт. Хотя антитрестовское законодательство уже давно является частью законодательства Филиппин, начиная со старого Уголовного кодекса, принятого при испанском владычестве в начале XX века, страна, несомненно, нуждается во всеобъемлющем законодательстве о конкуренции и всесторонней политике конкуренции.

8. Несмотря на то, что принятая в 1987 году ныне действующая Конституция Филиппин запрещает монополии², страна по-прежнему не имеет всеобъемлющего законодательства о конкуренции. Различные связанные с конкуренцией положения содержатся в Уголовном кодексе, Гражданском кодексе, законодательстве о контроле над ценами и в ряде законов, посвященных конкретным отраслям. Основные положения, содержащиеся в этих законах, никоим образом не образуют общей системы. Например, не имеется положений, регламентирующих злоупотребление доминирующим положением, хотя слово "монополизация" фигурирует в различных нормах ряда законодательных актов. Не имеется норм регулирования слияний для антитрестовских целей.

9. Давно признается необходимость всеобъемлющего законодательства о конкуренции.

10. Нынешний момент можно считать удачным для принятия законодательства о конкуренции по ряду причин. Во-первых, имеется явная политическая готовность к этому на высшем уровне: в июле 2010 года в своем первом обращении к стране президент Филиппин призвал обеспечить выполнение антитрестовским законодательством функции конституционной гарантии добросовестной конкуренции. Создание первого конкурентного ведомства страны, Управления по конкуренции Министерства юстиции (МЮ) в соответствии с исполнительным распоряжением № 45, изданным годом позже, – ясное свидетельство такой готовности. Во-вторых, проект закона о конкуренции получил большую поддержку со стороны деловых кругов и научного сообщества, а также авторитетных представителей законодательной власти.

II. Нормативно-правовая база

Введение

11. Филиппины имеют историю решения в законодательстве вопросов конкуренции, восходящую к испанской правовой системе. Ныне действующее законодательство, касающееся монополий, восходит к 1925 году, а нормы об ограничении торговли пересмотренного Уголовного кодекса – к 1932 году. Ныне

² Часть XII, статьи 13 и 19: "Государство проводит торговую политику, служащую интересам общего блага и использующую все формы механизма обмена на основе равенства и взаимности, и регулирует или запрещает монополии, когда того требуют общественные интересы".

действующая Конституция с ее нормами о борьбе с монополиями была принята в 1987 году, хотя те же положения содержались и в предыдущих конституциях.

А. Ныне действующее законодательство

12. Основные законодательные акты по вопросам конкуренции можно резюмировать следующим образом:

"Конституция 1987 года, раздел XII, статьи 1, 6, 11, 19 и 22;

Пересмотренный Уголовный кодекс (Закон № 3815), статья 186 (с дополнительными поправками, предусмотренными в Законе Республики (ЗР) № 1956), которая также включена в часть 5 пункта d) статьи 1 Закона Республики № 7080, где дается квалификация преступления разграбления и устанавливается наказание за него; а также

новый Гражданский кодекс (ЗР № 386), статья 28, и закон № 3247 (закон о запрещении монополий и слияний, ограничивающих торговлю), статья 6, взыскание ущерба.

Кроме того, вопросы практики связаны с конкуренцией в конкретных отраслях, регламентируются в специальных законах и подзаконных актах, таких как закон о ценах (ЗР № 7581), статья 5; Кодекс о кооперативах (ЗР № 6938), статья 8; и закон о регулировании нефтепереработки 1998 года (ЗР № 8479), статья III, раздел 9, и статья IV, раздел 15. Дополнительный контроль за слияниями предусмотрен в Кодексе о корпорациях (закон № 68)".

13. Хотя такое описание может быть точным и полным, оно никак не поясняет характер и сферу действия законодательства о конкуренции на Филиппинах. Не имеется унифицированного законодательства или правоприменительного режима в отношении всех видов антиконкурентного поведения, которое способно оказать воздействие на потребителей.

14. Сердцевину режима конкуренции составляет статья 186. Эта норма предусматривает уголовную ответственность у нижней границы возможного диапазона (от 6 месяцев и 1 дня до 2 лет и 4 месяцев лишения свободы) и штраф, который можно охарактеризовать лишь как неэффективный. Штраф, составляющий от 200 до 6 000 песо, был установлен в 1932 году и с тех пор не пересматривался. Такой штраф вряд ли способен выполнять сдерживающие функции (в пересчете на доллары США его сумма составляет от 15 до 150 долл.).

15. В отличие от некоторых других норм, рассмотренных в этом документе, статья 186 не предусматривает административных санкций.

Закон о запрещении монополий и объединений для ограничения торговли (закон № 3247) от 1 декабря 1925 года

16. Закон № 3247 – самый старый закон о конкуренции, устанавливающий уголовную ответственность монополий и объединений, ограничивающих торговлю, и предусматривает тройное возмещение ущерба в гражданско-правовом порядке:

"Статья 6. Любое лицо, предприятию или имуществу которого причинен ущерб из-за любого другого лица в силу любого запрещенного или признанного незаконным настоящим Законом, получает тройное возмещение

ущерба, понесенного им, и судебных издержек, включая разумный гонорар адвоката".

Поправка к закону, устанавливающему обязанности и квалификацию юридических сотрудников аппарата министра юстиции (ЗР № 4152) от 20 июня 1964 года

17. Закон наделяет министра юстиции юридическими и правоприменительными полномочиями в вопросах конкуренции. Статья 2: министр юстиции:

"изучает все законы, касающиеся трестов, монополий и объединений; разрабатывает такое законодательство, которое может потребоваться для обновления или пересмотра ныне действующих законов, чтобы государство могло более действенным образом пресекать монополистическую практику и все формы трестов и объединений, ограничивающих торговлю или свободную конкуренцию и/или обычно сопряженных с неконкурентными ценами на товары первой необходимости; расследует все дела, связанные с нарушениями таких законов, а также предлагает и принимает такие превентивные или ответные меры, включая соответствующее судебное разбирательство, которые необходимы для предотвращения или ограничения монополизации и согласованной практики или деятельности трестов, монополий и объединений".

Закон о ценах (ЗР № 7581) от 27 мая 1992 года

18. Это, вероятно, следующий наиболее авторитетный закон, связанный с антиконкурентным поведением.

19. Рассматривая нормы закона о ценах, крайне важно помнить, что цель этого закона – "обеспечение защиты для потребителей путем стабилизации цен на товары первой необходимости и повседневного спроса путем установления мер по недопущению необоснованного роста цен в период чрезвычайных ситуаций и схожих случаев". Таким образом, хотя некоторые нормы имеют более широкую сферу применения, ведомства, которым поручено применение закона, призваны решать более масштабную задачу контроля над ценами в период чрезвычайных ситуаций и уделяют основное внимание товарам первой необходимости и повседневного спроса, как те определены в законе.

20. Закон о ценах содержит следующие основные статьи:

Статья 5: Незаконные акты манипуляции с ценами

Статья 15: Наказание за акты незаконных манипуляций с ценами

Статья 17: Нарушения юридических лиц

Статья 20: Уголовные наказания, не затрагивающие административных санкций

Статья 3: Определение терминов – для целей настоящего закона термины:

"1) "Товары первой необходимости" включают рис, кукурузу, хлеб, свежую, сушеную и консервированную рыбу и другие морепродукты, свежую свинину, говядину и мясо птицы, свежие яйца, свежее и переработанное молоко, свежие овощи, корнеплоды, кофе, сахар, растительное масло, соль, хозяйственное мыло, моющие средства, дрова, уголь, свечи, а также лекарства, относимые к категории основных Министерством здравоохранения",

а также в пункте 8):

"Товары повседневного спроса" включают свежие фрукты, муку, сушеную, переработанную и консервированную свинину, говядину и мясо птицы, молочную продукцию, не относящуюся к категории товаров первой необходимости, макаронные изделия, лук, чеснок, уксус, патис, соевый соус, туалетное мыло, удобрения, пестициды, гербициды, птицу, корм для свиней и крупного рогатого скота, ветеринарные товары для птицы, свиней и крупного рогатого скота, бумагу, школьные принадлежности, черепицу нипа, савали, цемент, глину, стандартные простыни, пустотелые блоки, фанеру, строительные гвозди, батареи, электрические принадлежности, электрические лампочки, стальную проволоку, а также все лекарства, не относимые Министерством здравоохранения к категории основных".

Статья 10: Полномочия и обязанности правоприменяющих учреждений, пункт 9): любые нарушения настоящего Закона могут расследоваться, и после надлежащего уведомления и слушания могут быть наложены административные штрафы в такой сумме, которая может быть сочтена разумной и которая в любом случае не может быть меньше 1 000 песо, как и больше 1 млн. песо.

21. Закон о ценах дает реалистичный вариант борьбы с антиконкурентным ценовым сговором применительно к широкому кругу товаров. Однако далек от охвата экономики в целом и не затрагивает оказания услуг.

22. Закон о ценах прямо не затрагивает поведения корпораций, тем не менее в статье 17 прямо устанавливается ответственность виновных должностных лиц и сотрудников.

Закон о дерегулировании нефтепереработки (ЗР № 8479) 1988 года

23. Наибольшее отношение к этой теме имеют две статьи закона, связанные с картелизацией и хищническим ценообразованием, статья 11 а) и б).

24. Нарушение статьи 11 влечет за собой лишение свободы на срок от трех до семи лет и штраф от 1 млн. до 2 млн. песо. Как и в случае других уголовных наказаний, санкции применяются в отношении физических лиц.

Пересмотренный Уголовный кодекс (ЗР № 3185), статья 185

"Махинации с аукционной продажей"

25. Следует отметить, что это первый случай, когда "попытка" антиконкурентного поведения рассматривается таким же образом, что и реальное поведение.

Филиппинский Кодекс о корпорациях, закон № 68 (1982 года)

26. Слияния и приобретения охватываются статьями 76–80 Кодекса о корпорациях. Участники обязаны подать в Комиссию по ценным бумагам и биржам соглашение о слиянии или объединении. До предоставления разрешения на слияние или объединение необходимо получить разрешение Комиссии.

27. Не имеется руководящих принципов оценки конкуренции или руководящих принципов, основанных на законодательстве о конкуренции, которые ис-

пользовались бы Комиссией по ценным бумагам и биржам при рассмотрении слияния до его утверждения

Резюме ныне действующего законодательства

28. Наиболее полный закон, рассматривающий антиконкурентное поведение – пересмотренный Уголовный кодекс, где не предусматривается административных наказаний и санкций в отношении корпораций, помимо тех, которые налагаются на сотрудников и должностных лиц этих компаний (согласно ныне действующему законодательству Филиппин к уголовной ответственности могут привлекаться только физические лица, но не юридические лица). Соответствующие нормы предусматривают лишение свободы и минимальный денежный штраф в 6 000 песо. Состав преступления, который легче всего установить в соответствии с этим законом, – объединение для ограничения торговли, которое может быть связано с созданием картеля в обычном значении этого термина.

29. Закон о ценах дает регулирующим органам альтернативу уголовным санкциям при расследовании картельного поведения. Предусмотрены административные санкции, которые могут быть наложены без ущерба возможного вынесения уголовных наказаний. Однако сфера действия закона о ценах ограничена – только поведение, касающееся товаров, определенных как "товары первой необходимости" или "товары повседневного спроса".

30. Меры контроля за слияниями не предусматривают запрещения слияния на основании анализа конкуренции.

31. Таким образом, по-видимому, существует достаточно разработанное законодательство по пресечению попыток манипулирования аукционными продажами, а также попыток манипулирования ценами/участием.

32. За исключением закона о ценах, а также помимо тройного возмещения ущерба в гражданско-правовом порядке, это законодательство относится к сфере уголовного права, требуя возбуждения и расследования дел в порядке, предусмотренном Верховным судом. Факт правонарушения должен быть доказан обвинением в соответствии со стандартом уголовного процесса – "вне сомнения".

В. Руководящие принципы Ассоциации государств Юго-Восточной Азии

33. Филиппины как государство – член Экономического сообщества АСЕАН поставили цель принятия к 2015 году общегосударственной политики и законодательства о конкуренции.

34. В кратком виде ныне действующее законодательство Филиппин, если сравнить его с нормативными актами, предложенными в Руководящих принципах АСЕАН, является следующим:

<i>Региональные руководящие принципы АСЕАН</i>	<i>Законодательство о конкуренции Филиппин</i>
Запрещение антиконкурентных слияний	Нет
Режим слияний – полномочия приостановления	Нет
Запрещение сговора	Да

<i>Региональные руководящие принципы АСЕАН</i>	<i>Законодательство о конкуренции Филиппин</i>
Политика освобождения от ответственности	Нет
Действие запрета в отношении вертикального поведения	Нет
Запрещение одностороннего поведения	Нет
Уголовные наказания	Да для физических лиц и нет для юридических лиц
Права частных лиц	Да

С. Перспективы нового законодательства о конкуренции

35. Предложения о принятии единообразных законов о конкуренции стали появляться в 1990-х годах, однако только в Конгрессе четырнадцатого созыва³ законодательные усилия оживились, в результате чего был разработан первый проект полного закона⁴. В Конгрессе пятнадцатого созыва проект полного закона, призванный заменить ряд ныне действующих законов, достиг третьего чтения в Сенате и Палате представителей. Сенат принял доклад комитета № 97 (приложение А), в котором рекомендовалось утвердить проект полного закона.

36. Аналогичные законопроекты, а также новые варианты представлялись в Конгресс шестнадцатого (нынешнего) созыва. Продолжаются слушания в комитетах обеих палат, и со своей стороны УК представило обновленный вариант полного законопроекта (приложение В) после ряда консультаций с частными и государственными организациями.

37. Хотя сейчас, возможно, слишком рано давать прогнозы, сводный вариант всех этих представленных ранее законопроектов, при оптимистическом сценарии, будет представлен и принят в качестве закона в течение срока полномочий шестнадцатого Конгресса. Один из факторов такого оптимизма – поставленная АСЕАН цель принятия в масштабах государства политики и законодательства о конкуренции к 2015 году.

III. Институциональная база

38. Институциональная база Филиппин существенным образом изменилась 9 июня 2011 года, когда президентом было принято исполнительное распоряжение № 45. Важно отметить, что это распоряжение назначало МЮ конкурентным ведомством, в то же время создав УК в аппарате министра юстиции для выполнения следующих обязанностей и функций:

³ Конгресс Филиппин – законодательный орган страны, состоящий из двух палат – Сената и Палаты представителей. Члены Сената (сенаторы) избираются на шестилетний срок всенародным голосованием. В результате этой системы 12 сенаторов должны переизбираться каждые три года. Депутаты Палаты представителей (конгрессмены) избираются на трехлетний срок.

⁴ УК стала инициатором подготовки первого проекта полного закона, когда помощник секретаря МЮ был избран Председателем Сенатского подкомитета по антитрестовскому законодательству Конгресса четырнадцатого созыва.

- "а. расследование всех дел, связанных с нарушениями законодательства о конкуренции, и привлечение к ответственности нарушителей для предотвращения, ограничения и наказания монополизации, картелей и объединений, ограничивающих торговлю;
- б. обеспечение соблюдения политики и законов о конкуренции для защиты потребителей от недобросовестной, мошеннической или вредной коррупционной деловой практики;
- с. надзор за конкуренцией на рынках путем обеспечения соблюдения запретов и требований законодательства о конкуренции; с этой целью другие государственные органы и/или организации должны представлять по его требованию доклады и оказывать содействие;
- д. контроль за осуществлением мер по защите прозрачности и подотчетности на рынках;
- е. подготовка, опубликование и распространение исследований и докладов о конкуренции для информирования и предоставления ориентиров промышленности и потребителям;
- ф. поощрение международного сотрудничества и укрепление торговых связей Филиппин с другими странами, экономиками и институтами в соответствии с торговыми соглашениями".

39. Практическим результатом исполнительного распоряжения стало то, что в настоящее время Филиппины располагают главным государственным органом, созданным для цели расследования и обеспечения соблюдения ныне действующего законодательства о конкуренции, мониторинга и надзора за рынками для повышения подотчетности и прозрачности и в общем плане разработки информации для усиления конкуренции и защиты потребителей.

40. Создание УК не ограничивает роли 63 отраслевых регулирующих органов, создавая, наоборот, ожидания коллегиального или согласованного подхода.

А. Отраслевые регулирующие органы

41. Филиппины располагают множеством отраслевых регулирующих органов, созданных в соответствии с законодательством по конкретным отраслям. Из них выделяется Энергетическая регулирующая комиссия (ЭРК), Министерство энергетики, Национальная комиссия по телекоммуникациям, Филиппинское портовое управление и Министерство торговли и промышленности. Каждое из этих регулирующих учреждений обладает своей организационной структурой, однако ни одно из них не является в полном смысле слова независимым от исполнительной власти.

42. Следует отметить, что на Филиппинах многие регулирующие функции относятся к сфере ведения исполнительной или законодательной власти. Так, Национальная комиссия по телекоммуникациям и ЭРК не обладают полномочиями по выдаче "лицензий", как в случае большинства стран. Деятельность телекоммуникационных услуг и сбыта электроэнергии требует "национальной лицензии", предоставленной Конгрессом. Портовые сборы, такие как причальные сборы и корабельные сборы – которые утверждаются в масштабах государ-

ства – требуют утверждения Президентской администрации⁵. Однако в случае регулирования конкуренции эти органы имеют широкие остаточные полномочия.

43. На практике обеспечение соблюдения норм конкуренции в регулируемых секторах по настоящее время остается весьма ограниченным. Ни один из этих органов не представил в суды ни одного дела о конкуренции, несмотря на то, что ряд этих регулируемых рынков, по-видимому, характеризуется высокой концентрацией и, следовательно, уязвим для ограничительной практики.

В. Связь между Управлением конкуренции и отраслевыми органами регулирования

44. Исполнительное распоряжение № 45, которым было создано УК, не уменьшает юридических полномочий отраслевых органов регулирования.

45. Следует отметить также, что ни один из законов о конкуренции, предлагаемых в настоящее время Сенатом и Палатой представителей, не предусматривает централизации конкурентного ведомства. Рассматриваемые законопроекты предусматривают, что полномочия будущего конкурентного ведомства будут "кумулятивными" по сравнению с полномочиями различных государственных ведомств в отношении отрасли или сектора промышленности и никоим образом не отменяют полномочий и власти этих органов. В то же время эти законопроекты не предусматривают исключения для регулируемых отраслей, располагающих своими собственными органами регулирования, из норм законодательства о конкуренции. Они устанавливают, что "все государственные ведомства сотрудничают и обеспечивают координацию друг с другом при осуществлении ими своих полномочий и обязанностей для предотвращения дублирования, обмениваются информацией или принимают аналогичные прочие действенные меры".

46. Хотя авторы рассматриваемых законопроектов выступают за одновременное регулирование, конкретные детали, касающиеся масштабов и форм сотрудничества и координации, не устанавливаются. Так, этот конкретный вопрос затрагивается в одном из проектов Палаты представителей. В нем предусматривается, что орган по регулированию конкуренции консультируется с отраслевым органом регулирования при издании руководящих принципов, норм и регламентаций, применимых в отношении регулируемых отраслей.

47. Тем не менее вариант УК, представленный Конгрессу шестнадцатого созыва, содержит то предложение, чтобы юрисдикция при применении и регулировании по всем связанным с конкуренцией вопросам была предоставлена конкурентному ведомству.

С. Институциональные аспекты предложений в Палате представителей и сенатских законопроектов о конкуренции

48. Сведенный воедино сенатский вариант законопроекта в Конгрессе пятнадцатого созыва предусматривает создание ведомства по конкуренции в составе

⁵ PDP Australia Pty Ltd and Meyrick and Associates, 2005, Promoting effective and competitive intra-ASEAN shipping services: The Philippines country report. Имеется на <http://www.asean.org/archive/AADCP-REPSF-Project/Philippines.pdf> (ссылка проверена 28 апреля 2014 года).

МЮ, что во многом соответствует нынешней институциональной структуре УК, которая, однако, наделяется юридическими полномочиями. Предусматривается, что ведомство будет представлять доклады парламентскому органу по конкуренции в составе председателей профильных комитетов Сената и Палаты представителей, двух сенаторов и двух депутатов, назначенных Председателем Сената и Председателем Палаты представителей. Управление должно финансироваться за счет ежегодных ассигнований из государственного бюджета в размере 10 млн. песо для покрытия первоначальных бюджетных расходов.

49. Объединенный вариант Палаты представителей, также внесенный в Конгресс пятнадцатого созыва, предлагает создание независимого конкурентного ведомства, филиппинской комиссии по добросовестной конкуренции. Комиссия должна состоять из председателя и четырех членов. Председатель и два члена должны быть членами Филиппинской коллегии адвокатов, в то время как два других члена должны обладать признанной компетенцией в области экономики, торговли, бухгалтерского учета или финансового управления. Все ее члены назначаются Президентом.

50. Следует отметить, что УК приняло инициативу по подготовке объединенного варианта законопроекта Сената для Конгресса нынешнего созыва.

51. В разделе 4.3 *Руководящих принципов региональной политики конкуренции* АСЕАН, озаглавленном "Институциональная структура органа по регулированию конкуренции", предусмотрено следующее:

- "1) Страны-члены могут выбирать соответствующую организационную структуру своего соответствующего конкурентного органа, будь то единый независимый орган, несколько отраслевых органов или орган в структуре министерства или ведомства;
- 2) страны-члены могут предоставлять органу по регулированию конкуренции такую административную независимость, которая необходима и возможна для того, чтобы избежать политического влияния;
- 3) страны-члены могут устанавливать, что бюджет конкурентного ведомства должен формироваться без учета каких-либо политических соображений, т.е. они могут отделить бюджет ведомства от других государственных функций или поставить формирование части бюджета в зависимость от получения поступлений органом регулирования конкуренции;
- 4) страны-члены должны также решать, будет ли ими создан административный апелляционный орган, независимый от органа регулирования конкуренции и исполнительной власти, или же рассмотрение апелляций будет оставаться компетенцией судебной власти".

52. Организационная структура конкурентного ведомства, предложенная в законопроектах о конкуренции как в Сенате, так и в Палате представителей, предусматривает, что создается учреждение в структуре государственного органа, а именно Министерства юстиции в случае сенатского законопроекта и Президентской администрации в случае законопроекта Палаты представителей. Таким образом, административная и финансовая самостоятельность предлагаемых конкурентных ведомств потенциально ограничена. Вместе с тем вариант Палаты представителей предусматривает, что конкурентное ведомство будет оставлять за собой все доходы, полученные от выполнения им своих функций, за исключением финансовых штрафов. Оба варианта предусматривают, что апелляции будут рассматриваться судебными органами.

53. Типовой закон о конкуренции ЮНКТАД⁶ в комментарии прямо указывает, что не имеется возможности предусмотреть, какое место этот орган должен занимать в административной или судебной системе каждой данной страны. "Данный типовой закон был составлен исходя из того, что, вероятно, наиболее эффективным видом административного органа является полуавтономное или самостоятельное государственное ведомство с существенными судебными и административными полномочиями для проведения расследований, применения санкций и т.д., но что при этом необходимо также предусмотреть возможность обжалования его решений в вышестоящий судебный орган".

54. Из двух моделей, предложенных в Конгрессе пятнадцатого созыва, законопроект Палаты представителей предусматривает "наибольшую структурную независимость" и, вероятно, больше ограждает от политического воздействия. Однако на практике в структуре МЮ имеются группы по расследованию ключевых дел (Национального бюро расследований (НБР) и Национальной службы расследований (НСР)), которые, по-видимому, пользуются уважением в качестве профессиональных правоохранительных/правоприменительных органов.

55. В конечном счете, решение об организационной структуре лучше всего оставить на усмотрение Филиппин – баланс издержек, эффективность, действенность и оперативность осуществления, – все эти факторы должны быть элементами решения при обеспечении высшей эффективности конкурентного ведомства, во многом обусловленной его авторитетом органа, независимого от политического воздействия.

IV. Управление конкуренции – ключевые инициативы первых 33 месяцев

56. Как об этом сообщалось ранее, создание УК на основании исполнительного распоряжения № 45 стало важным шагом вперед в развитии охватывающего всю экономику режима конкуренции. Хотя УК было создано исполнительным распоряжением в июне 2011 года и по этому поводу не принималось каких-либо новых законов, значение этого конкурентного ведомства нельзя игнорировать. По этой причине полезно запланировать основные мероприятия и достижения этой относительно новой организации.

57. Для создания организации, соответствующей параметрам, заданным в исполнительном распоряжении, потребовались большие усилия. К октябрю 2011 года Министр юстиции издал приказ № 844, в котором официально создавалось УК под руководством помощника Министра юстиции. Тем самым было создано первое конкурентное ведомство Филиппин.

58. К январю 2012 года УК приняло заявление, концепцию, постановку задач и комплекс принципов и ценностей⁷.

59. Важна непосредственная нацеленность нового конкурентного органа на принятие четких основных ценностей. На Филиппинах в условиях уровня субъ-ективно воспринимаемой коррупции и неравенства УК заслуживает высокой

⁶ Пункт 160, глава IX Типового закона о конкуренции 2010 года, опубликованного по указанию Межправительственной группы экспертов по законодательству и политике в области конкуренции, десятая сессия, 7–9 июля 2009 года.

⁷ OFC, 2012, "Year 1 report and Strategic Plan of Action", имеется на http://www.aseancompetition.org/resources/articles_publications/2012-07/ofc-year-1-report-and-strategic-plan-action (ссылка проверена 1 мая 2014 года).

оценки за большую открытость и прозрачность некоторых главных ценностей – таких концепций, как прозрачность, подотчетность, справедливость и правда.

60. УК выделяется ежегодный бюджет в качестве отдельной регулярной статьи в соответствии с законом о государственном бюджете. Имея в начале лишь двух работающих полное рабочее время сотрудников в 2012 году, в настоящее время УК располагает 15 штатными юристами и экономистами, а также сводной группой в составе 20 юристов из учреждений при МЮ. Создание дополнительных юридических и экономических подразделений, как ожидается, завершится в течение года.

61. УК признало необходимость работы, которую как дополняет, так и обеспечивает взаимодействие с отраслевыми регулирующими органами. Для реагирования на функции, определенные исполнительным распоряжением № 45, были созданы рабочие группы, сопредседателем каждой из которых является представитель отраслевого регулирующего органа.

62. На этой первоначальной стадии создания дееспособного конкурентного органа такой подход использования рабочих групп при вовлеченности других ключевых регулирующих органов на высоком уровне представляется разумным и, вероятно, окажет содействие в реализации общей идеи межотраслевого сотрудничества.

63. Министр юстиции издал проект руководящих принципов, призванных лучше пояснить предстоящую работу УК и отраслевых регулирующих органов, необходимую для выполнения исполнительного распоряжения № 45. Цель руководящих принципов – дать дополнительные полезные пояснения, касающиеся процессов передачи дел, рассмотрения жалоб, а также уточнения связей между техническими регламентациями, экономическим регулированием и правоприменительной практикой в области конкуренции. Масштабы этой задачи подчеркиваются числом регулирующих органов, перечисленных в руководящих принципах: было названо в общей сложности 63 отраслевых агентства.

64. Аналогичным образом УК опубликовало свой первый программный документ "Сотрудничество в интересах конкуренции: роль и функции конкурентного органа и отраслевых органов регулирования", призванный расширить базу взаимодействия между УК и отраслевыми регуляторами.

V. Правоприменительная деятельность

65. УК издает руководящие принципы, такие как правила осуществления исполнительного распоряжения № 45, руководящие принципы юридического представительства, консультативные заключения по юридическим вопросам и вопросам защиты потребителей, а также обновленная процедура рассмотрения жалоб. Разработаны концептуальные документы и конкретные исследования по проблемам конкуренции; готовятся отраслевые обследования телекоммуникаций, энергетики и транспорта. УК также создан Совет отраслевых органов регулирования для налаживания межотраслевой координации и расследования дел.

66. Первое дело о картелях, связанное с агентами по сбыту сжиженного нефтяного газа, было возбуждено в 2012 году. В настоящее время в связи с этим делом было подано ходатайство о пересмотре.

67. В досье УК имеется 21 дело, 7 из которых были урегулированы, а 14 остальных находятся в процессе оценки.

VI. Пропаганда конкуренции

68. Пропаганда конкуренции может быть исключительно важной функцией конкурентного органа в развивающихся экономиках, где принятие законов и подзаконных актов еще не анализируется должным образом на предмет их воздействия на рыночную конкуренцию. Многие монополии или олигополии можно проследить в государственной политике и нормах регулирования, которые служат ограничению входа на рынок или способствуют структурам, уже занимающим доминирующее положение в ущерб более мелким конкурентам или потенциальным новым участникам рынка.

69. Исполнительное распоряжение № 45 не раскрывает пропагандистскую функцию УК. Оно, по-видимому, заострено на функциях этого органа по принятию решений по обеспечению соблюдения фрагментированных норм о конкуренции, содержащихся в различных законах, и его контролю за торговой практикой на рынке. Проекты законов о конкуренции как Сената, так и Палаты представителей делают схожий акцент на полномочиях по принятию решений, хотя оба из них устанавливают, что конкурентный орган "предлагает законодательство для регулирования торговли или промышленности".

70. УК и Комиссия по тарифам, выступавшая в качестве центрального подразделения при прежней системе работы в области конкуренции, проделали большую пропагандистскую работу с частным сектором. Как подразделение МЮ, УК также, естественно, поддерживает активные связи с судами, прокуратурой и органами следствия.

71. УК подготовлен план информационно-пропагандистской работы, который привел к принятию президентского заявления № 384, которым 5 декабря было провозглашено национальным днем конкуренции.

72. Кроме того, еще одним ключевым показателем его работы стало опубликование УК своих ежегодных докладов за первый и второй годы. Оно также организовало первый вводный курс по законодательству и политике конкуренции для студентов, изучающих экономику и право, в одном из лучших университетов страны.

73. Проводятся регулярные консультации с предпринимательскими организациями и отраслевыми ассоциациями в целях содействия добровольному соблюдению законодательства о конкуренции.

74. Однако потребители, гражданское общество и другие важные ключевые заинтересованные стороны еще не в полной мере осознают вопросы, касающиеся политики и законодательства о конкуренции. УК, а также регулирующие органы, предложенные в законопроектах, рассматривающихся как в Сенате, так и в Палате представителей, также не имеют мандата предоставлять консультации правительству по вопросам конкуренции.

75. Хотя отсутствие дееспособного законодательства о конкуренции, возможно, ограничивает то, в какой мере УК сможет реально заниматься пропагандой и информационно работой, УК назвало дальнейшие усилия в области информационно-пропагандистской работы одним из ключевых приоритетов нынешнего стратегического плана действий следующим образом: "Подготовка долгосрочного плана пропагандистской работы, включая регулярное обновление сайта УК, опубликование информационных, образовательных и коммуникационных материалов, а также пропагандистских программ для деловых кругов

(при уделении основного внимания малым и средним предприятиям), потребителей, СМИ, научных кругов и связанных групп/секторов".

VII. Международное сотрудничество и техническая помощь

76. В докладе УК за первый год говорится следующее:

"Члены УК участвовали в работе семинаров и рабочих совещаний в Японии, Вьетнаме, Сингапуре, Корее [Республике Корея], Таиланде, Лаосе [Лаосской Народно-Демократической Республике], Индонезии, Брунее и Австралии. УК наладило связи с организациями, включая Японское агентство международного сотрудничества (ЯАМС), Европейский союз (ЕС), Германское агентство по сотрудничеству (ГИЦ), Американскую ассоциацию адвокатов – Инициативу "верховенства права" (ААА–ИВП), Агентство международного развития Соединенных Штатов (ЮСАИД) и Всемирный банк – Международную финансовую корпорацию (ВБ–МФК)".

77. Помимо участия в упомянутых мероприятиях УК также принимало активное участие в работе группы экспертов по конкуренции АСЕАН и было избрано ее председателем на период 2013–2014 годов. Его ключевые инициативы включают разработку следующего:

- a) меморандума о договоренности о региональном сотрудничестве;
- b) отраслевых обзоров на региональном и/или национальном уровне;
- c) механизма классификации документов группы экспертов по конкуренции АСЕАН;
- d) системы оценки индивидуальной и коллективной эффективности государств – членов АСЕАН как части АСЕАН с помощью основных показателей.

78. В настоящее время УК получило признание АСЕАН и международного сообщества в качестве центрального органа по осуществлению законодательства и политики в области конкуренции на Филиппинах. В 2012 году оно стало членом Международной сети конкуренции.

79. УК подписало протокол о сотрудничестве с Японской комиссией по добросовестной торговле о правоприменительном сотрудничестве и техническом содействии. В 2013 году оно провело в своей стране девятое Совещание старших должностных лиц стран Восточной Азии по политике конкуренции и восьмую Восточноазиатскую конференцию о политике и законодательстве о конкуренции, а в этом году приняло четвертую Конференцию по конкуренции АСЕАН.

80. Возможно, самая масштабная задача, стоящая перед УК, – выработка методологий для обеспечения институционального закрепления опыта, полученного благодаря международным поездкам и/или учебным совещаниям. На первом этапе деятельности любой организации существует реальная опасность того, что внутренние системы недостаточно зрелы для того, чтобы необходимым образом фиксировать поступление новой информации и транслировать ее в системы и процедуры в интересах организации. Таким образом, УК уделяет особое внимание разработке основной системы, обеспечивающей надлежащее документальное закрепление и распространение документации обо всех националь-

ных международных событиях, организованных УК или проходивших при его участии.

81. В общем плане можно отметить, что благодаря УК страна добилась заметного продвижения вперед в осуществлении политики и законодательства о конкуренции. Эти достижения проявляются в повышении глобальных рейтингов по индексу оценки коррупции (со 129-го места в 2011 году до 94-го места в 2013 году) и глобальному индексу конкурентоспособности (с 95-го места в 2011–2012 годах до 59-го места в 2013–2014 годах).

VIII. Рекомендации

82. Прежде чем перейти к конкретным замечаниям по законодательству о конкуренции, необходимо, во-первых, признать сохраняющую проблему преодоления коррупции и восприятия неравенства в обществе. Лозунги "Нет коррупции, нет бедности" и "Коррупция крадет у бедных" – наглядные проявления кампании по борьбе с коррупцией. Нельзя недооценивать воздействие коррупции на применение законов. Все законы должны применяться так, чтобы они воспринимались обществом в целом как прозрачные и справедливые. Хотя достичь этой цели может быть непросто, ясно, что УК было создано именно с этой целью. Так, УК подготовил второй программный документ "Управление при обеспечении соблюдения политики и законодательства о конкуренции", в котором рассматриваются наиболее оптимальные механизмы действенного осуществления политики и законодательства о конкуренции.

83. Сообщается, что в период Конгресса пятнадцатого созыва Президент Филиппин использовал свое право вето в отношении не менее, чем 200 законов, многие из которых были законами местного уровня. Обсуждение этого полномочия, которое ранее использовалось крайне редко, указывает на то, что вето применяется в тех случаях, когда Президент видит практические проблемы с применением закона в том виде, в каком он сформулирован, и с возможностями нежелательных последствий. Хотя законодательный процесс дает палатам возможность совместного урегулирования ситуаций, нет информации о том, что законопроект, на который Президент наложил вето, впоследствии принимался голосованием обеими палатами. Эта тенденция, вероятно, указывает, что Президент использует свои полномочия для того, чтобы вносить существенный вклад в процесс реформы, стремясь к тому, чтобы новые законы не вызвали усиления неравенства/несправедливости для общества, даже если они не имели в виду такого результата.

Законодательство – ныне действующие и возможные новые законы

84. Ныне действующие законы Филиппин не образуют собой полноценной основы защиты конкуренции. Необходимость нового комплекса законов хорошо отражена в недавних законопроектах, находящихся на рассмотрении Конгресса пятнадцатого созыва, которые служат практической демонстрацией того, что в скором времени будет принят полный закон о конкуренции. Как скоро – сказать затруднительно.

Рекомендация: Необходимо как можно скорее разработать и принять в качестве закона по парламентской процедуре полный закон о конкуренции, действующий во всех отраслях экономики

85. Два вопроса, которые следует отметить в связи с рассмотрением нового закона, – это вопрос об исключениях и вопрос о степени независимости регулирующего органа.

Рекомендация: Любой новый закон необходимо разрабатывать как закон, применяемый в масштабах всей экономики при весьма ограниченных исключениях, если только в законе не будет прописан критерий пользы для общества.

86. Обсуждение законопроектов о конкуренции в Конгресс пятнадцатого созыва в определенной степени было оттеснено на второй план обсуждением положительных сторон независимого регулирующего органа по сравнению с "внутренним" регулирующим органом.

87. Гораздо важнее вопроса о так называемой независимости вопрос о достаточном и регулярном финансировании.

Рекомендация: Любая новая модель регулирования должна надлежащим образом финансироваться для обеспечения традиционного правоприменения вместе с информированием, пропагандой и предпринимательской поддержкой. Концепция самофинансирования конкурентного ведомства за счет удержания сумм, взыскиваемых в качестве санкций и штрафов, должны по возможности исключаться из-за создаваемых ею извращенных стимулов.

Рекомендация: Любая новая регулятивная модель должна создаваться так, чтобы учитывались требования независимости от политического вмешательства в соответствии с Типовым законом о конкуренции ЮНКТАД и чтобы она воспринималась обществом в целом как действительно независимая от политической системы.

Уголовный стандарт доказывания

88. Ныне действующее законодательство Филиппин предусматривает уголовные наказания в том случае, когда совершение правонарушения может быть доказано в суде. Как и в случае всех уголовных правонарушений на Филиппинах, бремя доказывания вины за такие правонарушения – это весьма высокий стандарт уголовного процесса "вне разумных сомнений".

89. Предложение, касающееся новых законов, рассматриваемых Конгрессом пятнадцатого созыва, также касается уголовных правонарушений.

90. Реалистично ли разрабатывать законодательство о конкуренции в терминах такого уголовного закона?

91. Привлечение к ответственности за нарушения законодательства о конкуренции в уголовном порядке имеет место не только на Филиппинах. Реальный вопрос – те масштабы, в которых привлечение к ответственности за менее серьезные правонарушения при менее строгом доказательственном стандарте может быть целесообразным.

92. Орган регулирования конкуренции, будь то "независимый" или "внутренний", вооруженный новым полным законом, удовлетворяющим всем критериям, рекомендованным руководящим принципам АСЕАН, столкнется с серьезной проблемой: как осуществлять закон таким образом, чтобы содействовать его быстрому соблюдению коммерческим сектором. Возможно, неудивительно то, что инструментарий регулятора должен будет включать уголовные, граждан-

ские и административные санкции наряду с образовательными/пропагандистскими усилиями.

Рекомендация: Действенное использование всего набора правоприменительных инструментов должно быть признано как законодательной властью, так и должностными лицами любого будущего органа по конкуренции. Проблема обеспечения бремени доказывания по стандарту уголовного процесса применительно к делам об антиконкурентных соглашениях вместе с длительными сроками рассмотрения таких дел требует проработки всех вариантов скорейшего достижения соблюдения законодательства.

Административные санкции

93. Законопроекты, находящиеся на рассмотрении Конгресса пятнадцатого созыва, предусматривают административные санкции в размере от 10 млн. до 50 млн. песо для физических лиц. Штрафы для юридических лиц варьируются от 250 млн. до 750 млн. песо. Это весьма значительные штрафы, которые необходимо налагать согласованным и прозрачным образом. В отсутствие законодательства о конкуренции нельзя проверить обоснованность наложения штрафа в соответствии с таким законодательством, однако есть возможность изучения процессов, используемых Министерством торговли и промышленности, чтобы составить представление о том, как, скорее всего, выглядит такой процесс.

94. Административные санкции, предусмотренные в законе о ценах и в предлагаемых законах о конкуренции, налагаются без обращения к независимому судебному органу. Понятно, что некоторые могут утверждать, что конкурентный регулятор, обладающий полномочиями налагать штраф в размере до 750 млн. песо, должен иметь независимость. В обществе, где бытуют давние подозрения по поводу справедливости и равенства в некоторых решениях государственных органов, представляется неизбежным, что возникнут подозрения, касающиеся решений о наложении или отказе от наложения штрафов и размере таких штрафов.

Рекомендация: Необходимо разработать четкие руководящие принципы, поясняющие процесс принятия решений, соби́рание доказательств, проведение слушаний и права обжалования применительно к действию любого режима санкций, предусмотренного любым новым законодательством о конкуренции.

Концепция солидарной ответственности

95. Одним из элементов обоих законопроектов, рассматриваемых Конгрессом пятнадцатого созыва, является положение, касающееся солидарной ответственности должностных лиц компании.

96. Это исключительно важный момент режима применения законодательства о конкуренции – исключительно важная возможность привлечения к ответственности ряда физических лиц и недопущения того, чтобы корпоративная практика сводила на нет любые стимулы для соблюдения законодательства.

Рекомендация: Любой закон о конкуренции должен содержать норму, обеспечивающую, вне зависимости от того, является ли правонарушитель компанией, товариществом, объединением, фирмой или другой структурой, чтобы финансовая ответственность на солидарной основе возлагалась на директоров, исполнительных сотрудников, полных товарищей и т.п.

Вопросы правил освобождения от ответственности, сотрудников, сообщающих о нарушениях, и "попыток незаконного поведения"

97. Законодательство о конкуренции должно быть сформулировано таким образом, чтобы служить основой пресечения как реально совершенных антиконкурентных действий, так и попытки таких действий.

98. Важно, чтобы попытка обойти законодательство пресекалась столь же строго, как и реальные действия такого рода.

99. Обсуждая эту тему, важно рассмотреть меры защиты, предоставляемой потенциальным свидетелям, будь то сотрудники, сообщающие о нарушениях, лица, ходатайствующие об освобождении от ответственности, или просто граждане, которые так или иначе стали свидетелями того или иного относящегося к делу факта.

100. Эти проблемы могут быть решены с помощью программы защиты свидетелей Министерства юстиции, механизма, способствующего даче показаний свидетелями, которым обеспечивается защита от мести и материальных трудностей.

Рекомендация: Любой новый режим должен включать режим освобождения от ответственности, защиты сотрудников, сигнализирующих о нарушениях, и привлечения к ответственности за попытки антиконкурентного поведения, без чего он не будет полностью эффективным. Необходимо рассмотреть концепцию освобождения от ответственности, а не просто иммунитета.

Возможности системы расследований Министерства юстиции

101. Ряд учреждений призваны сыграть свою роль в расследовании уголовных преступлений, как это предусмотрено проектом законодательства. В качестве краткого резюме в рамках этой системы сотрудники УК проводят расследования и собирают доказательства, сотрудники НБР оказывают содействие и также собирают доказательства. Сотрудники НСП проводят предварительное расследование и в случае принятия решения о передаче дела в суд поддерживают обвинение в областном суде первой инстанции.

102. Следует позитивно оценить то, что НБР уже прикомандировало сотрудников для работы с сотрудниками УК. Очевидно, что руководство УК понимает, что в будущем возникнут проблемы с укреплением потенциала. Несмотря на понимание этого, по-прежнему имеются основания для озабоченности тем, что, если потребности в ресурсах в рамках НБР не будут должным образом оценены, это негативно скажется на осуществлении любого нового режима законодательства о конкуренции.

Рекомендация: Любые бюджетные предложения о финансировании конкурентного ведомства должны одновременно учитывать последствия в плане финансирования Национального бюро расследований и Национальной службы прокуратуры.

Возможности судебной системы

103. УК уже ведет определенную пропагандистскую работу и работу по укреплению потенциала, включая определенную предварительную работу по информированию юристов, проведя информационно-образовательные мероприятия для ряда судей в начале 2013 года. Как и в отношении значительной части предварительной информационно-пропагандистской работы, которая была про-

ведена, УК заслуживает высокой оценки за признание судей в качестве целевой аудитории.

Рекомендация: Управлению конкуренции следует поддерживать связи с судебной властью для обеспечения того, чтобы суды были хорошо знакомы с любым новым законодательством и равным образом с теми требованиями, которые будут предъявляться к ним при представлении дел на их рассмотрение. Такие связи должны уважать независимость судебных должностных лиц, однако могут строиться таким образом, чтобы они приносили пользу как регулирующим органам, так и судам.

Задача правоприменительной деятельности

104. Проблема руководства с собиранием доказательств и решением задач привлечения к ответственности, связанных с обеспечением соблюдения законодательства о конкуренции, уже затрагивалась выше. Не менее важно коснуться ряда знаний, необходимых для осуществления в полном масштабе правоприменительного режима.

105. Структура и штатное расписание регулирующего органа должны отражать сложность задачи, прежде всего в первые дни после принятия нового закона. Возникнет давление в пользу расследования дел в судах, поскольку это – единственный способ развития права: юриспруденция помогает толкованию законов и складывается лишь в результате состязательного процесса в суде. Для органа по регулированию конкуренции реальность состоит в том, что это займет время – много лет. Диапазон инструментов правоприменения не может быть заморожен до того момента, пока суды не дадут толкование закона и не разовьют его. Этот орган (входящий в структуру МЮ или независимый) должен будет разработать правоприменительную политику для содействия пониманию в коммерческом секторе в целом намерений регулирующего органа.

106. С задачей правоприменения связана отдельная задача создания необходимого потенциала для проведения анализа рынков ввиду явной необходимости понимания различных рынков и возможностей влияния антиконкурентного поведения на опыт потребителей негативным образом. Квалификация, необходимая для проведения такой работы, не обязательно основывается на той же квалификации, которая необходима тем сотрудникам, которые занимаются конкретной работой по собиранию доказательств и производству расследования.

107. После ряда учебных мероприятий, посвященных исследованию отраслей и анализу рынков, в настоящее время УК готовит обследования и анализы секторов транспорта, энергетики и телекоммуникаций.

Рекомендация: УК следует продолжить свою работу, уже начатую им, для обеспечения создания потенциала по всем направлениям действенного применения законодательства о конкуренции. Следует рассмотреть возможность регулярного взаимодействия с сообществом АСЕАН и международным сообществом в целом для содействия формированию кадров и политики в этом важнейшем направлении. Необходимо как можно скорее рассмотреть методы задействования социальных СМИ и новейших технологий.

Информирование общественности – режим рассмотрения жалоб

108. В своем стратегическом плане действий УК признает необходимость процесса рассмотрения жалоб. Это гораздо важнее, чем создание дееспособного внутреннего процесса, обеспечивающего рассмотрение дел и исключаящего

утрату их материалов. Такой внутренний процесс должен быть ключевой основой, на которой строится доверие общества.

Рекомендация: УК следует продолжить формирование режима рассмотрения жалоб и режима представления докладов, что будет способствовать укреплению доверия общественности.

Резюме рекомендаций

109. Рекомендации следует рассматривать, подразделив их на рекомендации, адресованные законодателям, правительству и/или должностным лицам конкурентного ведомства.

Рекомендации, адресованные законодателям

Необходимо как можно скорее разработать и принять в качестве закона по парламентской процедуре полный закон о конкуренции, действующий во всех отраслях экономики.

Любой новый закон необходимо разрабатывать как закон, применяемый в масштабах всей экономики при весьма ограниченных исключениях, если только в законе не будет прописан критерий пользы для общества.

Любая новая модель регулирования должна создаваться так, чтобы учитывали требования независимости от политического вмешательства в соответствии с Типовым законом о конкуренции ЮНКТАД и чтобы она воспринималась обществом в целом как действительно независимая от политической системы.

Действенное использование всего набора правоприменительных инструментов должно быть признано как законодательной властью, так и должностными лицами любого будущего органа по конкуренции. Проблема обеспечения бремени доказывания по стандарту уголовного процесса применительно к делам об антиконкурентных соглашениях вместе с длительными сроками рассмотрения таких дел требует проработки всех вариантов скорейшего достижения соблюдения законодательства.

Любой закон о конкуренции должен содержать норму, обеспечивающую, вне зависимости от того, является ли правонарушитель компанией, товариществом, объединением, фирмой или другой структурой, чтобы финансовая ответственность на солидарной основе возлагалась на директоров, исполнительных сотрудников, полных товарищей и т.п.

Любой новый режим должен включать режим освобождения от ответственности, защиты сотрудников, сигнализирующих о нарушениях, и привлечения к ответственности за попытки антиконкурентного поведения, без чего он не будет полностью эффективным. Необходимо рассмотреть концепцию освобождения от ответственности, а не просто иммунитета.

Рекомендации, адресованные правительству

Любая новая модель регулирования должна надлежащим образом финансироваться для обеспечения традиционного правоприменения вместе с информированием, пропагандой и предпринимательской поддержкой. Концепция самофинансирования конкурентного ведомства за счет удержания сумм, взыскиваемых в качестве санкций или штрафов, должна по возможности исключаться из-за создаваемых ею извращенных стимулов.

Любые бюджетные предложения о финансировании конкурентного ведомства должны одновременно учитывать последствия в плане финансирования НБР и НСП.

Рекомендации, адресованные должностным лицам конкурентного ведомства

Действительное применение всего набора правоприменения инструментов должно быть признано как законодательной властью, так и должностными лицами любого будущего органа по конкуренции. Проблема обеспечения бремени доказывания по стандарту уголовного процесса применительно к делам об антиконкурентных соглашениях вместе с длительными сроками расследования таких дел требует проработки всех вариантов скорейшего достижения соблюдения законодательства (то же, что и в разделе Рекомендации, адресованные законодателям).

Необходимо разработать четкие руководящие принципы, поясняющие процесс принятия решений, собирание доказательств, проведение слушаний и права обжалования применительно к действию любого режима санкций, предусмотренного в любом новом законодательстве о конкуренции.

УК следует поддерживать связи с судебной властью для обеспечения того, чтобы суды были хорошо знакомы с любым новым законодательством и, равным образом, с теми требованиями, которые будут предъявляться к ним при представлении дел на их рассмотрение. Такие связи должны уважать независимость судебных должностных лиц, однако они могут строиться таким образом, чтобы они приносили пользу как регулирующим органам, так и судам.

УК следует продолжить свою работу, уже начатую им, для обеспечения создания потенциала по всем направлениям действенного применения законодательства о конкуренции. Следует рассмотреть возможность регулярного взаимодействия с сообществом АСЕАН и международным сообществом в целом для содействия формированию кадров и политики в этом важнейшем направлении. Необходимо как можно скорее рассмотреть методы задействования социальных СМИ и новейших технологий.

УК следует продолжить формирование режима рассмотрения жалоб и режима представления докладов, что будет способствовать укреплению доверия общественности.