



**ДОБРОВОЛЬНЫЙ ЭКСПЕРТНЫЙ ОБЗОР
ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА И ПОЛИТИКИ
В ОБЛАСТИ КОНКУРЕНЦИИ:**

ПАКИСТАН

Резюме



ПРИМЕЧАНИЯ

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, известном как Комплекс принципов и правил Организации Объединенных Наций в области конкуренции, который был принят Генеральной Ассамблеей в 1980 году. Этот Комплекс призван, в частности, способствовать принятию и правоприменению развивающимися странами эффективных законодательства и политики в области конкуренции, отвечающих их потребностям в области развития и соответствующих их экономическому положению.

Мнения, высказанные в настоящем докладе – это мнения его автора, которые могут не совпадать с мнениями Секретариата Организации Объединенных Наций. Употребляемые в докладе обозначения и изложение материала не означают выражения Секретариатом 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 экономических систем или уровня развития.

UNCTAD/DITC/CLP/2013/4
(OVERVIEW)

ВЫРАЖЕНИЕ 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 принципов и правил Организации Объединенных Наций в области конкуренции. Подготовительной работой по вопросам существа занимается Сектор ЮНКТАД по вопросам политики в области конкуренции и защиты прав потребителей (СПКП) под руководством начальника секции г-на Хасана Какайи.

Настоящий доклад был подготовлен для ЮНКТАД г-ном Фернандо Фурланом, бывшим руководителем Совета по экономической безопасности Бразилии, Оркуном Сенюджелом, руководителем Управления № IV по надзору и правоприменению Турецкого органа по конкуренции, и Вильямом Ковачичем, профессором права Университета Джорджа Вашингтона. За тематическую поддержку и рецензирование доклада отвечал г-н Грехэм Мотт.

СОДЕРЖАНИЕ

I.	ПОЛИТИКА И ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО ПАКИСТАНА В ОБЛАСТИ КОНКУРЕНЦИИ	1
	A. Эволюция и структура законодательства в области конкуренции	2
II.	ИНСТИТУЦИОНАЛЬНЫЕ ОСНОВЫ И ОРГАНИЗАЦИОННАЯ СТРУКТУРА КОМИССИИ ПО КОНКУРЕНЦИИ ПАКИСТАНА	4
	A. Комиссия по конкуренции Пакистана	4
	B. Стимулы для персонала	7
III.	ОБЩИЙ ОБЗОР ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА В ОБЛАСТИ КОНКУРЕНЦИИ	8
	A. Определение соответствующего рынка	8
	B. Злоупотребление доминирующим положением.....	9
	C. Запрещенные соглашения и изъятия.....	9
	D. Слияния и приобретения	10
	E. Предотвращение обманного маркетинга и защита потребителей	10
	F. Средства исправления положения.....	11
	G. Санкции.....	12
	H. Функции и полномочия Комиссии.....	12
	I. Правоприменительные средства	13
IV.	УЧРЕЖДЕНИЯ, ОСУЩЕСТВЛЯЮЩИЕ ПОЛИТИКУ В ОБЛАСТИ КОНКУРЕНЦИИ	14
	A. Проблемы и результативность деятельности Комиссии.....	15
V.	ВЫВОДЫ И РЕКОМЕНДАЦИИ.....	24
	A. Выводы.....	24
	B. Рекомендации	25

I. ПОЛИТИКА И ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО ПАКИСТАНА В ОБЛАСТИ КОНКУРЕНЦИИ

1. В 2007 году Пакистан коренным образом реформировал свою систему политики в области конкуренции. По ряду причин эта инициатива является одним из наиболее важных событий современности, связанных с политикой в этой области. Во-первых, эта новая система открывает значительные перспективы для улучшения экономических показателей Пакистана. Несмотря на сложные первоначальные условия, Комиссия по вопросам конкуренции Пакистана (ККП, или Комиссия) заложила прочную основу для законодательства о конкуренции в качестве элемента национальной экономической политики.

2. Во-вторых, применение нового режима позволяет извлечь важные уроки другим странам, которые рассматривают возможность принятия новых законов о конкуренции или находятся на начальных стадиях внедрения новых систем. Пакистанский опыт подчеркивает важность активного руководства в процессе разработки программы по внедрению новой системы, привлечения высококвалифицированных специалистов и мобилизации общественной поддержки для органа по вопросам конкуренции.

3. В-третьих, сегодня система политики в области конкуренции Пакистана сталкивается со сложными проблемами, которые встают перед новыми органами по вопросам конкуренции в течение первого десятилетия работы после их успешного создания. Важные инициативы в области правоприменения и пропаганды, которые позволили утвердиться на практике пакистанской системе, также, как правило, сталкиваются с серьезной оппозицией в судах и в контексте политического процесса. Достижение успеха на ранней стадии открывает, кроме того, перед квалифицированными сотрудниками ККП привлекательные возможности для перехода на другие (и зачастую более высокооплачиваемые) должности в частных предприятиях. Прогресс в будущем зависит также от неизменной приверженности избранных должностных лиц назначению на руководящие должности в ККП специалистов высшей квалификации.

4. В предстоящие годы ККП встанет перед сложным выбором: ей необходимо будет решить, каким образом она могла бы максимально эффективно способствовать коренному преобразованию экономики Пакистана. Его экономика представляет собой сочетание «старорежимных» отраслей, которые обязаны своим статусом политическим решениям, и более нового режима частного сектора, который сформировался под воздействием конкурентных сил. Роль ККП заключается в поощрении развития последнего,

т.е. в поддержке формирования частного сектора, свободного от прежних политических и экономических олигархий. ККП стремится сделать это путем профессионального и независимого применения законодательства о конкуренции, невзирая на происхождение предприятий, относящихся к ее сфере ведения, и на то, под чьим контролем они находятся.

5. В Пакистане не осталось крупных монополий за исключением коммунальных предприятий государственного сектора, несмотря на то, что до 1970-х годов там доминировали картели и монополии, которые контролировались двадцатью влиятельными семейными группами. В совокупности этим группам принадлежали в Пакистане две трети промышленных активов, 80% банковского сектора и 70% сектора страхования¹. Вместе с тем в докладе Всемирного банка, подготовленном в январе 2007 года, подчеркивалось, что в ряде отраслей существовали и, возможно, продолжают существовать доказанные или подозреваемые картели.

А. Эволюция и структура законодательства в области конкуренции

6. Первым законодательным актом по вопросам конкуренции в Пакистане был указ о монополиях и ограничительной торговой практике 1970 года, и Пакистанское антимонопольное управление действовало на его основе. Сфера действия этого указа была резко ограничена в результате введения в действие в 1972 году указа об экономической реформе, представлявшей собой широкий процесс национализации, который начался непосредственно после обнародования указа. Было сочтено, что прежнее Антимонопольное управление не способно эффективно обеспечивать применение законодательства по причине неполноты его правовой базы и отсутствия соответствующей квалификации у его персонала.

7. Этот указ был пересмотрен и впервые обнародован в новом виде в 2007 году как указ Президента, после чего он промульгировался еще два раза и в течение 45 дней временно не действовал до его утверждения парламентом и введения в действие в октябре 2010 года в качестве Закона о конкуренции (Закон). Динамика законодательства существенно изменилась благодаря тому, что на смену прескриптивному подходу пришел аргументированный подход. В отличие от указа Закон не направлен на борьбу с доминирующим

¹ Ul Haq, M (1976). *The Poverty Curtain: Choices for Third World*. Columbia University Press. New York.

положением: он запрещает лишь злоупотребление доминирующим положением, предусматривает, что пороговой для установления доминирующего положения является рыночная доля, равная 40%, и учитывает концепцию коллективного доминирования нескольких предприятий.

8. В отличие от указа, которым запрещалась лишь ограничительная торговая практика, что вело к необоснованному снижению конкуренции, в Законе запрещаются любые соглашения, которые препятствуют конкуренции на соответствующих рынках, сокращают или ограничивают ее. Законом предусмотрены индивидуальные или блоковые изъятия для соглашений по соображениям эффективности и экономических достоинств. Этим законом введены процедуры предварительного контроля за слияниями, т.е. обязательные процедуры рассмотрения и предварительного санкционирования слияний и приобретений, при которых соблюдаются пороговые уровни, установленные ККП в нормативных положениях о конкуренции (контроле за слияниями) 2007 года.

9. Закон вводит положения, касающиеся обманного маркетинга, которые направлены на защиту интересов потребителей и повышение их благополучия наряду с защитой деловых интересов от воздействия ложной и вводящей в заблуждение информации или рекламы.

10. Закон существенно укрепляет потенциал ККП в области проведения расследований, поскольку в нем содержатся положения, предоставляющие ККП полномочия на проведение обыска и осмотра, насильственное проникновение в помещения и смягчение ответственности. В целях обеспечения независимости для членов Комиссии предусмотрена определенная защита от произвольного смещения и гарантия сохранения должности. Для обеспечения эффективного выполнения Закона в нем предусмотрены значительно более строгие санкции, чем в указе. Согласно Закону мандат ККП предусматривает, в частности, проведение информационно-пропагандистской работы, и, соответственно, Комиссии предоставлены полномочия на опубликование консультативных записок/ записок по вопросам политики, а для рассмотрения апелляций создан независимый Апелляционный суд по делам конкуренции.

II. ИНСТИТУЦИОНАЛЬНЫЕ ОСНОВЫ И ОРГАНИЗАЦИОННАЯ СТРУКТУРА КОМИССИИ ПО КОНКУРЕНЦИИ ПАКИСТАНА

A. Комиссия по конкуренции Пакистана

11. Комиссия является автономным федеральным учреждением, уполномоченным обеспечивать свободную конкуренцию во всех сферах коммерческой и экономической деятельности, повышать экономическую эффективность и защищать потребителей от неконкурентного поведения во всем Пакистане.

12. Она является коллегиальным органом, который был создан в качестве квазисудебного, квазирегулятивного правоприменительного учреждения. В настоящее время в состав Комиссии входят шесть членов, включая Председателя, хотя Закон предусматривает, что в полном составе она может насчитывать семь членов². Нынешние члены Комиссии имеют опыт работы в различных сферах, включая налоговое законодательство, корпоративное и регулятивное право, банковское дело, финансы и частное предпринимательство.

13. Комиссия состоит из следующих подразделений:

a) Секретариат Комиссии. Он наблюдает за тем, чтобы делопроизводство в Комиссии велось в соответствии с утвержденными процедурами. В его обязанности входят представительские функции, выпуск извещений и протоколов Комиссии, удостоверение решений или документов и поддержание связи с различными организациями, министерствами и государственными органами;

b) Управление по картелям и злоупотреблениям в торговле. Оно является главным подразделением, ответственным за правоприменение, проведение обследований и расследований возможных нарушений разделов 3 (злоупотребление доминирующим положением) и 4 (запрещенные соглашения) Закона. В этом управлении работают специалисты в области права, экономики, финансов и учета;

c) Правовое управление. Правовое управление имеет чрезвычайно важное значение для эффективного функционирования Комиссии, поскольку оно занимается правоприменительной деятельностью, предоставляет правовые консультации и услуги всем подразделениям и оказывает содействие в проведении расследований, обысков и осмотров.

² Раздел 14 Закона о конкуренции.

Составление состязательных документов и представительство в судах, выпуск извещений с приглашением к представлению обоснований, организация слушаний и оказание содействия судебским коллегиям ККП первой и апелляционной инстанций путем предоставления им административной и правовой поддержки входят в задачи Канцелярии Регистратора;

d) Управление по корпоративным делам. Ввиду бюджетных ограничений это подразделение играет существенно важную роль в обеспечении действенного и эффективного функционирования ККП, занимаясь вопросами, относящимися к внутренним операциям, включая администрирование, ведение счетов и кадровые вопросы. Помимо правоприменения, большое внимание уделяется усовершенствованию материально-технической базы, организационной структуры, политики и процедур. Были внесены существенные усовершенствования в таких областях, как формирование политики, внедрение стандартных процедур работы, укомплектование кадрами и компьютеризированный обмен информацией. Хотя ККП по-прежнему испытывает серьезные финансовые трудности, она активно действует и грамотно использует свои ограниченные ресурсы³;

e) Управление по слияниям, приобретениям и международным делам. К функциям и обязанностям Управления по слияниям и приобретениям относятся отслеживание случаев слияний и приобретений по газетным сообщениям, биржевым веб-сайтам и путем получения соответствующей информации непосредственно от Комиссии по ценным бумагам и биржам Пакистана. Оно проводит также обзоры слияний и приобретений долей или активов, включая совместные предприятия, в соответствии с разделом 11 Закона. Обычно окончательные решения по этим обзорам подготавливаются одним членом Комиссии при содействии технических подразделений. Если какое-либо слияние или приобретение не утверждается, то в соответствии с нынешней практикой ККП окончательное заключение по таким решениям выносит коллегия в составе по крайней мере двух членов Комиссии. Это управление было создано в качестве информационно-координационного центра по поддержанию связей с Конференцией Организации Объединенных Наций по торговле и развитию (ЮНКТАД), Организацией экономического сотрудничества и развития (ОЭСР) и Международной сетью по конкуренции (МСК) и действует в качестве центра по связям в контексте международной

³ ССР annual report, 2011.

деятельности. Кроме того, оно изучает возможности установления двусторонних отношений с другими учреждениями по вопросам конкуренции и организациями-донорами на предмет получения от них технической помощи. В настоящее время Управление участвует в деятельности двух рабочих групп МСК и вносит свой вклад в работу ОЭСР и ЮНКТАД;

f) Управление политики и исследований в области конкуренции. В соответствии с разделами 28 и 29 Закона ККП обязана проводить исследования и обзоры политики. Оно уполномочено выпускать записки по вопросам политики. Ключевым видом деятельности любого учреждения является содействие осуществлению государственной политики, направленной на поддержку конкуренции, и ККП проводит активную работу в этом направлении. Исследовательские программы этого управления помогают Управлению по правоприменению выявлять антиконкурентные факторы и практику;

g) Управление пропаганды и информационной технологии. Управление пропаганды проводит работу по повышению осведомленности заинтересованных сторон. Многонациональные компании считают, что осведомленность делового сообщества Пакистана о законодательстве в области конкуренции весьма высока и что у национальных или местных компаний ее уровень позволяет вести работу по этому аспекту. Крайне важное значение для независимости и эффективности ККП имеет освещение работы ККП в средствах массовой информации. Группа по информации и технологиям (ИТ) управляет работой по оказанию связанных с ИТ услуг и предоставляет такие услуги, с тем чтобы помочь ККП выполнить свою задачу по повышению производительности и эффективности ее работников. В последнее время основное внимание этого управления было сосредоточено на автоматизации обработки юридических/судебных дел, регистрации присутствия работников, учета и отслеживания подотчетного имущества и ведения личных дел, а также на повышении качества веб-сайта. Для оказания содействия группам по проведению обысков и осмотров была также создана судебная лаборатория;

h) Отдел по добросовестной торговле и бюджетным делам. Цель создания Отдела по добросовестной торговле заключалась в укреплении связи между Комиссией и потребителями за счет учреждения координационного центра для определения и разработки способов решения вопросов, связанных с обманной маркетинговой практикой,

которая (потенциально) создает проблемы для потребителей⁴. Этот отдел состоит из небольшого числа сотрудников, которые самоотверженно добиваются цели сформировать у потребителей чувство уверенности, облегчить принятие потребителями обоснованных решений и предоставить им средства защиты от корпоративных обманных действий. Ввиду нехватки у ККП финансовых средств в соответствии с положениями раздела 20 Закона было создано подразделение по бюджетным делам, цель которого заключается в поиске и привлечении средств, необходимых для удовлетворения бюджетных потребностей Комиссии. ККП еще ничего не получила из причитающихся ей 3% от сборов и платежей, взимаемых другими регулирующими учреждениями, что было предусмотрено для обеспечения ее финансовой независимости согласно Закону. Соответственно, ее бюджет наполняется главным образом за счет государственных ассигнований. Взнос ККП в бюджет в форме сборов за слияния и предоставление изъятий составляет одну четверть от получаемых ею государственных ассигнований⁵.

В. Стимулы для персонала

14. Стимулы для персонала ККП предусмотрены в ее Служебном регламенте 2007 года и дополняются с помощью стандартных процедур работы. Эти стимулы включают:

a) денежные стимулы⁶: i) авансовые надбавки за исключительно высокую (и полезную) квалификацию и опыт; ii) надбавки за выдающиеся показатели в работе; iii) вознаграждения и денежные выплаты за исключительно высокие показатели работы, в том числе за исследовательскую работу и публикации, цель которых заключается в побуждении сотрудников к повышению своей квалификации; и iv) сверхурочные;

b) профессиональную подготовку и планирование карьерного роста⁷: i) Для обеспечения дальнейшего профессионального роста сотрудников Комиссия обычно за свой счет предлагает работникам пройти курсы профессиональной подготовки в Пакистане или за границей; ii) Служебный регламент позволяет Комиссии предоставлять работникам возможность планировать свой профессиональный рост

⁴ CCP annual report, 2011, page 19.

⁵ В среднем ККП ежегодно получает от правительства 200 млн. пакистанских рупий.

⁶ CCP (service) regulations, chapter 3, sections 4, 5, 7 and 9.

⁷ Там же, глава 5, разделы 1 и 2.

при соблюдении установленных ею требований. В этой связи Комиссия, используя стандартные оперативные процедуры работы, предоставляет работникам финансовую помощь, с тем чтобы они могли повысить уровень образования или профессиональной квалификации;

с) отпуск для повышения квалификации: Работники могут взять отпуск для повышения квалификации с полной оплатой обучения на курсах по законодательству и политике в области конкуренции на период до одного года. Это соответствует целям Комиссии, заключающимся в повышении эффективности работы ее сотрудников и вознаграждении за профессиональный рост, поскольку это в конечном счете идет на пользу организации.

III. ОБЩИЙ ОБЗОР ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА В ОБЛАСТИ КОНКУРЕНЦИИ

15. Состоящий из шести глав и 62 разделов Закон о конкуренции является современным, полноценным и соответствующим международным стандартам актов законодательства о конкуренции, который предоставляет ККП все полномочия и правовые и следственные инструменты для его правоприменения.

16. Закон применяется ко всем предприятиям⁸ независимо от того, являются ли они государственными или частными, и ко всем действиям или вопросам, которые могут препятствовать конкуренции в Пакистане, ограничивать или сокращать ее.

A. Определение соответствующего рынка

17. В определении соответствующего рынка⁹, которое полностью совпадает с определением, содержащимся в уведомлении Европейской комиссии¹⁰, речь идет только о заменяемости спроса. Кроме того, нормы и руководящие принципы в отношении слияний не содержат упоминаний о замещении предложения. В уведомлении же Европейской комиссии раздел о замещении предложения имеется, поскольку его воздействие зачастую эквивалентно воздействию замещения спроса.

⁸ Раздел 2(1) q) Закона.

⁹ Раздел 2 к) Закона.

¹⁰ Уведомление Европейской комиссии об определении соответствующего рынка, пункт 7.

В. Злоупотребление доминирующим положением

18. Доминирующее положение в пакистанском законодательстве устанавливается не только исходя из процентной доли: оно считается фактически существующим в тех случаях, когда предприятия могут вести себя независимо от конкурентов, клиентов, потребителей и поставщиков. Согласно Закону доминирующее положение по-прежнему презюмируется при 40-процентной доле на соответствующем рынке, хотя в целом эта доля варьируется от 20% до 70%.

19. Согласно действующим нормам¹¹ ККП при оценке воздействия на конкуренцию злоупотребления доминирующим положением на соответствующем рынке может учитывать нижеперечисленные факторы доминирования, включая – но не ограничиваясь ими – обычно используемые критерии, такие как рыночная доля, показатели концентрации и структурные факторы.

С. Запрещенные соглашения и изъятия

20. В соответствии с наилучшей международной практикой Закон запрещает все соглашения, имеющие следствием недопущение, ограничение или сокращение конкуренции. Хотя изъятия допускаются, они имеют ограниченную сферу применения, при этом бремя доказывания возлагается на стороны соглашения. В отношении запрещенных соглашений могут на конкретный период делаться индивидуальные или блоковые изъятия, если согласно разделу 9 Закона:

- a) они способствуют эффективности производства;
- b) такая же выгода не может быть получена без ограничения конкуренции;
- c) выгода явно перевешивает негативные последствия уменьшения конкуренции.

21. В случае блоковых изъятий от ККП требуется в целях обеспечения прозрачности и предупреждения потенциально затрагиваемых сторон опубликовать предлагаемый приказ.

22. До сих пор ККП предоставила более 400 индивидуальных изъятий – некоторые из которых оговариваются определенными условиями – в связи с рядом дел, в том числе касающихся типовых соглашений о дистрибуторстве или дилерстве, лицензировании и франчайзинге.

¹¹ CCP general enforcement regulations, 2007, section 29.

D. Слияния и приобретения

23. В Пакистане введен обязательный режим уведомления о слияниях. В соответствии с разделом 11 Закона слияния, которые ведут к значительному уменьшению конкуренции в результате формирования или укрепления доминирующего положения на соответствующих рынках, запрещены. Если ККП устанавливает, что слияния или приобретения приведут именно к таким последствиям, то она вправе не допустить их, но при этом она все-таки может и утвердить их на определенных условиях или без таковых или потребовать разукрупнения¹². В законе проводится различие между горизонтальными и вертикальными слияниями.

24. ККП следит за соблюдением раздела 11 Закона в сочетании с правилом 4 (контроль за слияниями) Правил конкуренции, предусматривающих обязательное предварительное уведомление о слиянии для сделок, при которых превышаются пороговые уровни, установленные для них и для размера сторон. Сроки обработки документации в рамках процедуры рассмотрения слияний составляют для первой стадии 30 дней, а для второй – 90 дней.

25. В руководящих принципах в отношении слияний абсолютно четко разъясняются факторы, которые в Положении о слияниях упоминаются под рубриками, касающимися рыночной доли, возможного (координируемого или некоординируемого) воздействия слияний, силы покупателя, вероятности выхода на рынок новых фирм, эффективности и банкротства фирм.

E. Предотвращение обманного маркетинга и защита потребителей

26. С целью защиты потребителей в Законе о конкуренции запрещается «обманная маркетинговая практика». В разделе 10 Закона упоминается такая практика, как распространение ложной/вводящей в заблуждение информации, незаконное использование товарных знаков, фирменных наименований или этикеток и упаковок продуктов.

¹² Если доказано, что а) слияние в значительной мере способствует эффективности бизнеса; б) такая эффективность не может быть разумным способом достигнута с помощью средств, в меньшей степени ограничивающих конкуренцию; в) выгоды от такой эффективности явно перевешивают негативное воздействие снижения конкуренции; или д) оно является наименее антиконкурентным вариантом с точки зрения активов терпящего неудачу предприятия в случаях фактического или неизбежного финансового банкротства.

27. В этой связи для контроля за вопросами, касающимися защиты потребителей, был создан Отдел по добросовестной торговле. Он рассмотрел большое число дел и внес существенный вклад в формирование правовой практики, обеспечивая 100-процентный показатель соблюдения либо после вынесения окончательных решений, либо вскоре после принятия дел к рассмотрению ККП.

Ф. Средства исправления положения

28. При принятии решения о надлежащих средствах исправления положения ККП должна учитывать эффективность различных средств такого рода и соответствующие издержки, придерживаясь принципа соразмерности.

29. ККП имеет возможность применять средства исправления положения поведенческого и структурного порядка¹³. Последние включают роспуск, раздел и разукрупнение, а также предъявление требования о предоставлении доступа к основным объектам и об обязательном лицензировании. Разделы 31 и 38 Закона уполномочивают ККП применять санкции за нарушения положений Закона.

30. В разделе 31 указывается, что в случае злоупотребления доминирующим положением ККП может требовать от предприятий принятия мер по восстановлению конкуренции. Что касается запрещенных соглашений, то ККП может аннулировать их или потребовать их изменения. В случае обманной маркетинговой практики ККП может потребовать от предприятий принять меры по восстановлению на рынке прежних условий либо конфисковать или уничтожить любые приносящие вред товары.

31. Что касается слияний, то ККП в соответствии с разделом 31 может а) санкционировать слияние с возможным определением его условий¹⁴; б) начать вторую стадию рассмотрения; или с) отменить или запретить слияние. ККП полномочна издавать временные приказы, которые могут быть пересмотрены, изменены или отменены ККП.

32. В дополнение к применению санкций ККП уполномочена согласно Закону¹⁵ издавать приказы о запрещении продолжения противоправного действия, принимать необходимые меры по восстановлению на рынке прежних условий, а также конфисковывать и уничтожать товары, используемые в целях или в рамках обманной маркетинговой практики.

¹³ CCP general enforcement regulations, 2007, regulation 28, и Закон о конкуренции, раздел 31.

¹⁴ Закон о конкуренции, раздел 11 с).

¹⁵ Там же, разделы 31 с) и 38(2).

Г. Санкции

33. За нарушение положений Закона ККП может применять санкции в виде штрафа в размере до 75 млн. пакистанских рупий¹⁶ или в сумме, не превышающей 10%¹⁷ от годового оборота предприятия. Какие-либо виды урегулирования согласно законодательству о конкуренции Пакистана невозможны. Однако при определении санкций ККП все же использует «снисходительный подход» к сотрудничающим сторонам, которые не ходатайствуют об уменьшении ответственности.

34. Невыполнение приказа ККП является уголовным преступлением, наказуемым тюремным заключением сроком до одного года или максимальным штрафом в размере 25 млн. пакистанских рупий.

35. Руководящие принципы ККП в отношении применения финансовых санкций¹⁸ предусматривают параметры для определения размера санкции и содержат перечень факторов, которые должны приниматься во внимание при расчете санкций¹⁹.

Н. Функции и полномочия Комиссии

36. В разделе 28 Закона о конкуренции перечисляются функции и полномочия Комиссии, которые включают возбуждение преследования согласно этому Закону, проведение исследований, призванных способствовать развитию конкуренции, проведение расследований с целью вынесения консультативных заключений, участие в пропаганде конкуренции и принятие любых других необходимых мер с целью реализации целей Закона. ККП может проводить расследования после получения обоснованной жалобы или передачи материалов правительством, или по своей собственной инициативе. В случае выявления нарушения она возбуждает преследование в соответствии с надлежащей процедурой, предусмотренной в разделе 30 Закона.

¹⁶ С 13 октября 2010 года. Ранее максимальная сумма штрафа составляла 55 млн. пакистанских рупий.

¹⁷ С 13 октября 2010 года. Ранее были предусмотрены 15%.

¹⁸ Руководящие принципы ККП в отношении применения финансовых санкций (руководящие принципы штрафования по санкциям). Имеются по адресу http://www.cc.govpk/images/Downloads/guidlines/imposition_of_financial_penalties.pdf. Доступ к ним был получен 30 января 2013 года.

¹⁹ К ним относятся следующие: а) серьезность нарушения; б) продолжительность нарушения; в) отягчающие или смягчающие вину обстоятельства; и д) другие соответствующие факторы, например сдерживающее воздействие. Руководящие принципы не являются юридически связывающими для Комиссии.

I. Правоприменительные средства

1) Смягчение ответственности

37. Закон в соответствии с разделом 39²⁰ допускает возможность смягчения наказания, однако только для первого предприятия, полностью раскрывающего всю информацию. К факторам, от которых зависит решение о смягчении наказания, относятся следующие: стадия, на которой предприятие обращается к ККП; доказательства, уже имеющиеся в распоряжении ККП; и качество информации, предоставленной предприятием.

38. Все решения о смягчении финансовых санкций принимаются ККП по ее усмотрению в соответствии с действующими нормативными положениями, и она может отменить свое решение о смягчении наказания, если выяснится, что предприятие предоставило неверные сведения.

39. Нормативные положения о смягчении наказания способствуют также правоприменению нормативных положений о конкуренции частных предприятий, поскольку из них четко вытекает, что освобождение/иммунитет, предоставляемые ККП, не могут исключать исков третьих сторон о возмещении убытков, понесенных в результате той деятельности, в отношении которой был предоставлен иммунитет.

2) Программа выплаты вознаграждений

40. Пакистан является третьей страной после Соединенного Королевства Великобритании и Северной Ирландии и Республики Корея, которая ввела программу выплаты вознаграждений²¹. В данном случае речь в первую очередь идет о полезности предоставленной информации об образовании картеля. Эта программа не применяется к тем, кто участвует в картельной деятельности, поскольку они могут воспользоваться нормативными положениями о смягчении наказания. Финансовое вознаграждение предоставляется информаторам с учетом достоверности и полезности предоставленной информации. ККП может по своему усмотрению отклонить такую информацию.

²⁰ Раздел 39 позволяет ККП применять более мягкие санкции в тех случаях, когда предприятие честно раскрывает всю информацию о предполагаемом нарушении. В подразделе 2 предусматривается возможность полной отмены наказания. Однако ККП может отменить свое решение о смягчении наказания в случаях предоставления ложных сведений или несоблюдения условий смягчения наказания.

²¹ Пересмотренные руководящие принципы ККП по «Программе выплаты вознаграждений информаторам».

3) Обыск/осмотр и насильственное проникновение в помещения

41. Закон по-прежнему предусматривает полномочия на обыск/осмотр и насильственное проникновение без ордера и содержит описание механизма, регулирующего осуществление таких полномочий. Для того чтобы сотрудник мог проникнуть в помещения и провести там обыск, он должен быть уполномочен ККП. Если предприятие без какого-либо «разумного обоснования» отказывается разрешить ККП осуществить свои полномочия, то для таких случаев предусмотрена процедура согласования и от сотрудника, проводящего расследование, перед насильственным проникновением в помещение требуется получить письменный ордер за подписью двух членов ККП. Несмотря на сопротивление на начальном этапе, профессиональный подход к осуществлению этих полномочий привел к тому, что деловые круги теперь все более склонны соглашаться с такой процедурой.

4) Полномочия гражданских судов в области расследований и судопроизводства

42. В разделе 33 Закона предусматривается, что ККП в области судопроизводства или расследования обладает такими же полномочиями, как и гражданские суды²².

5) Апелляционные инстанции

43. В соответствии с разделом 41 Закона решение одного члена может быть обжаловано проигравшими дело сторонами перед двумя или более членами ККП. Решения, принятые несколькими членами ККП, обжалуются в недавно начавший работать Апелляционный суд по делам конкуренции²³. Решение этого суда может быть обжаловано в Верховном суде Пакистана.

IV. УЧРЕЖДЕНИЯ, ОСУЩЕСТВЛЯЮЩИЕ ПОЛИТИКУ В ОБЛАСТИ КОНКУРЕНЦИИ

44. Хотя ККП является непосредственно наиболее влиятельной организацией по вопросам конкуренции, она не единственная организация, которая влияет на конкурентную среду в Пакистане.

²² Речь идет о полномочиях в отношении а) вызова и обеспечения явки свидетелей, б) выявления и предъявления документов в качестве доказательств, с) принятия показаний под присягой, d) истребования общедоступных документов у любого суда или учреждения и e) взимания платы за рассмотрение показаний любого свидетеля или документа.

²³ Разделы 42 и 43.

45. Что касается консультаций, то ККП принимает во внимание замечания соответствующих регулирующих органов, предприятий и потребителей. Помимо правительства, судебных органов и неправительственных организаций (НПО), имеются следующие государственные органы, оказывающие прямое или косвенное влияние на положение в области конкуренции в Пакистане:

- Комиссия по ценным бумагам и биржам Пакистана;
- Государственный банк Пакистана;
- Пакистанский орган по телекоммуникациям;
- Орган по регулированию электронных средств массовой информации Пакистана;
- Национальный орган регулирования электроэнергетики;
- Регулирующий орган по нефти и газу;
- Регулирующий орган по государственным закупкам;
- Федеральный совет по доходам.

46. Как ККП, так и Регулирующий орган по государственным закупкам в настоящее время работают над меморандумом о взаимопонимании, в котором признается, что государственные закупки являются ключевым видом экономической деятельности, оказывающим значительное влияние на конкуренцию. Многие из большинства важных дел, которыми ККП занималась до сих пор, были связаны со сговором в ходе публичных торгов.

А. Проблемы и результативность деятельности Комиссии

1) Конституционные проблемы

47. Для того чтобы всесторонне оценить результативность деятельности ККП, важно рассмотреть обстоятельства и проблемы, с которыми она сталкивалась и продолжает сталкиваться. Со дня своего образования ККП ведет борьбу за свое выживание и признание. На пути осуществления указа о конкуренции 2007 года возникло много конституционных проблем. 31 июля 2009 года Верховный суд принял решение об отмене защиты от истечения срока действия в отношении 37 указов, в том числе указа о конкуренции 2007 года. Этот указ дважды заново промульжировался, и, несмотря на плавную замену тогдашнего председателя нынешним в июле 2010 года (что свидетельствует о поддержке правительством устойчивости данного учреждения), временно не действовал в течение 45 дней до его введения в действие 13 октября 2010 года.

2) Бюджетные и финансовые ограничения

48. Со дня своего учреждения ККП постоянно сталкивается с проблемами нехватки финансовых средств и необходимостью вести борьбу за свою финансовую самостоятельность. Для обеспечения ее полной самостоятельности в Законе о конкуренции предусмотрено ее независимое финансирование из установленных источников, а именно за счет перечисления ей 3% от сборов и платежей, взимаемых другими регулирующими органами. За последние два года отмечен значительный прогресс, выразившийся в официальном одобрении позиции ККП Министерством по делам законодательства и Министерством финансов и в получении ею от высоких эшелонов правительства заверений в том, что правительство уделит особое внимание обеспечению для Комиссии надежного источника финансирования, с тем чтобы она могла выполнять свою важную работу²⁴. Однако пока еще Комиссия этих поступлений не имеет. Средства, выделяемые правительством из бюджета, в последние пять лет не менялись и составляют 200 млн. пакистанский рупий в год, причем корректировка этой суммы с учетом инфляции, которая согласно расчетам в этот период составляла 15,3% в год, не делается.

3) Ограничения, связанные с потенциалом и людскими ресурсами

49. Штат сотрудников ККП, занимающихся правоприменительной деятельностью, состоит из 50 специалистов, включая шесть членов Комиссии, но исключая ее Председателя и ее потенциального седьмого члена. Из всех сотрудников, занимающихся правоприменительной деятельностью, 40% составляют женщины, что является хорошим показателем гендерного участия. Средний возраст неадминистративных сотрудников составляет 35 лет при том, что около 70% населения Пакистана – это люди в возрасте до 25 лет. Общая численность персонала ККП, включая административных сотрудников, составляет 135 человек. Группа специалистов включает 10 юристов, 11 экономистов (в том числе одного старшего экономического советника, имеющего степень доктора экономики) и еще 28 сотрудников, имеющих степени в областях управления бизнесом, финансов, массовой коммуникации, ИТ и др. На эту небольшую группу специалистов возложена громадная задача по выполнению мандата ККП согласно Закону.

²⁴ Обращение Премьер-министра к участникам международной конференции на тему «Правоприменение законов о конкуренции: проблемы и благополучие потребителей в развивающихся странах», декабрь 2011 года.

4) Большое количество дел, скопившихся в судах

50. Еще одной серьезной проблемой является большое количество дел – около 200 – ожидающих рассмотрения в судах. Однако следует отметить, что, невзирая на правовые баталии, которые ожидают ККП в судах, Комиссия весьма пристально следит за поддержанием своего имиджа, продолжая бесстрашно обеспечивать выполнение закона. Перегруженность судов, непредсказуемость, чрезмерные задержки, уделение основного внимания процедурным аспектам, а не вопросам существа и непонимание предмета – таковы характерные особенности судебных систем во многих азиатских странах, и в этом смысле Пакистан не является исключением. Суды обычно не меняют решений ККП, а, скорее, издают запретительные судебные приказы до вынесения окончательного решения. Большинство решений ККП были обжалованы и ожидают рассмотрения в различных высоких судах и Верховном суде, и до сих пор ни по одному делу не было принято решения по существу.

5) Сложный политический и экономический период

51. Помимо проблем в области безопасности и правопорядка, в условиях усиления трений между государственными учреждениями, слабости реформ в социальном секторе, не отступающего вредоносного дефицита энергии и неспособности правительства сбалансировать бюджет нынешний экономический сценарий в Пакистане, как представляется, усугубляется наличием слабостей, обусловленных высокой инфляцией и низким экономическим ростом. Вместе с тем можно отметить и некоторые позитивные аспекты: имеются признаки того, что индекс потребительских цен, хотя и является высоким, закрепляется в определенном диапазоне; денежные переводы из-за границы продолжают расти; банковская система остается защищенной от обвальных процессов, которые происходят в западной банковской системе; и, если весь остальной мир стареет, население Пакистана молодеет. Что особенно важно, демократия является непоколебимой и стойкость нации ничуть не уменьшилась²⁵.

52. В нынешней социальной, экономической и политической обстановке появление сильных, независимых и эффективно функционирующих учреждений внесло бы большой вклад в создание устойчивой экономики.

²⁵ См. The Nation newspaper at <http://www.nation.com.pk/pakistan-news-newspaper-daily-english-online/business/25-Nov-2012/economic-challenges-for-pakistan-going-into-2013> и State Bank of Pakistan, second quarter report, 2012.

6) Функционирование Комиссии

53. На этом фоне обрисовать деятельность КПП в общих чертах можно следующим образом.

6.1) *Переход от указа к закону*

54. Введение в действие законодательства демонстрирует политическую волю демократического правительства и отражает его поддержку ККП как института, при этом правоприменительная деятельность и убедительная пропагандистская работа Комиссии призваны сыграть важную роль в успешном переводе законодательства с временной на постоянную основу. Достижение этой чрезвычайно важной вехи являлось неременным условием создания базы для правоприменения законодательства о конкуренции. Несмотря на конституционные проблемы и пугающие неопределенности, ККП продолжает проявлять решительную приверженность делу обеспечения соблюдения закона и выполнения своего мандата. Такая эффективная работа позволила добиться сокращения с 14 до 3 числа поправок, предложенных к Закону о конкуренции для обсуждения в парламенте²⁶.

6.2) *Эффективное управление ресурсами*

55. Несмотря на финансовые и бюджетные ограничения, ККП обеспечивала эффективное управление ресурсами: общий процент бюджетных ассигнований, пошедших на выплату зарплат/пособий, за последние три года увеличился с 59% до 72%. С тем чтобы ККП была более заметной и доступной для общественности, ее офисы были переведены в другое место и расширены, и теперь в них, по образу корпораций, созданы прекрасные рабочие условия для ее сотрудников, что довольно необычно для организаций государственного сектора. Вместе с тем эта эффективность может в конечном счете достичь своего рода «точки насыщения» и отразиться на устойчивости данного института, если не будут приняты адекватные меры по устранению финансовых препятствий.

²⁶ Новые положения касались, в частности, апелляционного суда по делам конкуренции (раздел 43); направления штрафов вместо фонда ККП, в консолидированный фонд правительства (раздел 40(8)), изменения размера санкций с 15% до 10% оборота и увеличения размера фиксированных штрафов, предусмотренных в разделе 38(2) а), сверх уровня 75 млн. пакистанских рупий.

6.3) *Правоприменительная деятельность, демонстрирующая самостоятельность Комиссии*

56. Несмотря на рост числа нерассмотренных дел, ККП со своей небольшой группой преданных делу специалистов сумела сформировать и сохранить свой имидж и, невзирая ни на что, расширяет свою правоприменительную деятельность. ККП принимает важные меры правоприменительного характера и штрафует картели, что, как ожидается, будет иметь далеко идущие экономические последствия. Были рассмотрены дела и применены санкции по отношению к предприятиям банковского сектора (975 млн. пакистанских рупий)²⁷, цементной промышленности (6,3 млрд. пакистанских рупий), сахарной отрасли (были предложены максимальные санкции), предприятиям, занимающимся сжиженным нефтяным газом (318 млн. пакистанских рупий), мясом птицы (50 млн. пакистанских рупий), растительным маслом (50 млн. пакистанских рупий), производством джута (23 млн. пакистанских рупий), землечерпательными работами (200 млн. пакистанских рупий) и т.д. ККП инициировала и предпринимала решительные действия против предприятий энергетического сектора, судоходной отрасли, бирж, профессиональных объединений, государственных структур и даже организаций средств массовой информации и таким образом быстро укрепляла свою независимость, демонстрируя беспристрастный подход. За короткий пятилетний период ККП издала 61 приказ, подготовила 35 докладов о проведенных расследованиях, выпустила 416 извещений с приглашениями к представлению обоснований, провела 18 обысков и осмотров, обработала материалы по 405 изъятиям, осуществила 13 секторальных исследовательских проектов/исследований, выпустила 14 записок по вопросам политики и 330 сертификатов о слиянии. За период с ноября 2007 года по декабрь 2011 года ККП рассмотрела большое число сделок по слияниям и приобретениям: 59 по слияниям, 254 по приобретениям и 8 по созданию совместных предприятий, при этом 318 сделок были одобрены без выдвигания каких бы то ни было условий, 3 – на определенных условиях и ни одна сделка не была запрещена. До настоящего времени ККП наложила на различные предприятия и ассоциации штрафные санкции на общую сумму в 8,577 млрд. пакистанских рупий²⁸. Хотя до сих пор применялась лишь символическая штрафная санкция, а решения, как правило, обжаловались в судах, ККП продемонстрировала благодаря принятым ею решениям свою

²⁷ См. http://www.cc.gov.pk/images/Downloads/order/application_filed_by_1_link.pdf и http://www.cc.gov.pk/images/Downloads/Order_of_Banks.pdf.

²⁸ По состоянию на 8 февраля 2013 года.

независимость и в то же время способствовала созданию конкуренции и развитию правовой практики по экономическим вопросам.

6.4) *Выпуск записок по вопросам политики*

57. В период 2009–2012 годов ККП выпустила 12 записок по вопросам политики и два консультативных заключения. Цель записок по вопросам политики заключалась в оказании влияния на государственную политику в различных секторах, в частности на регулируемых рынках. Они способствовали также тому, что ККП стала восприниматься как автономное, а не государственное учреждение. Она решительно выступала против политики, нарушающей принципы конкуренции, предусмотренные Законом, например в записке по вопросам политики, которая была подготовлена для Федерального совета по доходам и касалась рационализации структуры пошлин на смолу полиэтилен-терефталата²⁹.

6.5) *Комиссия как проводник изменений – содействие формированию культуры конкуренции*

Хотя решения, принятые ККП, возможно, не являются безупречными, ее достижения за короткий период усвоения знаний произвели большое впечатление на правовое сообщество³⁰. ККП в полной мере сознает, что чем быстрее завершится рассмотрение накопившихся дел, тем лучше будет для предприятий и потребителей и что это поможет ККП приобрести статус еще более сильного правоприменительного органа³¹. Считается, что эти решения внесут большой вклад в формирование культуры конкуренции и изменение нынешнего образа мышления.

58. Кроме того, всяческой похвалы заслуживает историческое решение о смягчении ответственности, перед вынесением которого к ККП обратилась одна из многонациональных компаний, сославшаяся на нормативное положение о смягчении наказания и предоставившая ей 233 документа в поддержку выводов, сделанных следственной группой ККП. Это наряду с изданием ККП соответствующего предписания является свидетельством того, что предприятия готовы доверять данному учреждению, а это в конечном счете

²⁹ http://www.cc.gov.pk/images/Downloads/policy_notes/policy_note_28_dec.pdf.

³⁰ Global Competition Review, Rating Enforcement 2011.

³¹ Речь Председателя на международной конференции на тему «Правоприменение законов в области конкуренции: проблемы и благополучие потребителей в развивающихся странах», декабрь 2011 года.

позволит сэкономить миллиарды рупий в сфере государственных закупок³². Таким образом, вышеупомянутое решение о смягчении ответственности является крупным успехом, который совершенно справедливо называют «феноменальным достижением» и «прорывом в сфере регулирования»³³.

59. Кроме того, об эффективности ККП в деле содействия формированию культуры конкуренции и изменения перспектив предприятий свидетельствуют увеличение числа дел, передаваемых ей министерствами, уменьшение сопротивления, которое оказывают ККП регулирующие органы конкретных секторов, рост числа компаний, желающих получить консультации, подача заявок на изъятия и слияния и 100-процентное соблюдение приказов, касающихся обманной маркетинговой практики.

6.6) Независимая оценка третьей стороной и международное признание

60. За последние несколько лет ККП получила особое международное признание, являясь единственным регулирующим органом Пакистана, который предоставил международному печатному органу, журналу «Глобальный обзор конкуренции», право провести добровольную независимую оценку в качестве третьей стороны и получил по итогам этой оценки хороший рейтинг. ККП является самым молодым учреждением, которое достигло такого выдающегося результата. В 2010 году журнал «Глобальный обзор конкуренции» с большим удовлетворением приветствовал включение ККП в рейтинг в знак признания того факта, что «Комиссия зарекомендовала себя как подлинно эффективный правоприменительный орган», а в 2011 году, согласно оценке этого журнала, ККП продолжала демонстрировать впечатляющий прогресс. Это является признанием трудной работы ККП и того факта, что она стала первым в Южной Азии регулирующим органом, который был включен журналом «Глобальный обзор конкуренции» в короткий список претендентов на награду за правоприменительную деятельность в категории «Учреждение года» для Азии, Тихоокеанского региона, Ближнего Востока и Африки на 2012 год, в котором значатся 5 из 42 учреждений по вопросам конкуренции этих регионов.

³² На государственные закупки приходится 25% ВВП Пакистана.

³³ <http://www.brecorder.com/br-research/44:miscellaneous/2411:ccps-regulatory-breakthrough/?date=2012-04-05>.

6.7) *Международное сотрудничество*

61. ККП в сотрудничестве с Канадой, Европейским союзом и Российской Федерацией участвует в составлении главы о международном сотрудничестве и обмене информацией для пособия МСК по правоприменению антикартельного законодательства.

62. ККП участвует также в проектах Комитета по конкуренции ОЭСР и инициативах Межправительственной группы экспертов ЮНКТАД по законодательству и политике в области конкуренции.

63. Кроме того, ККП участвовала в создании сети по вопросам конкуренции Южноазиатской ассоциации регионального сотрудничества, которая преследует три основные цели: а) создание платформы для расширения деятельности по созданию потенциала; б) проведение ежегодных региональных конференций по обмену знаниями, обучению и созданию сетей; и с) эффективное осуществление деятельности по сотрудничеству между странами-членами в области правоприменения.

6.8) *Эффективная пропаганда*

Закон о конкуренции предусматривает, что ККП должна способствовать развитию конкуренции путем проведения пропагандистской работы и осуществления деятельности, в частности, по следующим направлениям: а) обеспечение информированности и профессиональная подготовка; б) рассмотрение основ политики и вынесение рекомендаций федеральному правительству и провинциальным органам управления; с) проведение открытых слушаний по любому вопросу, касающемуся конкуренции, и публичное выражение своего мнения; и d) размещение на своем веб-сайте информации обо всех решениях, расследованиях и руководящих принципах³⁴. Наряду с правоприменительной деятельностью, которая является лучшей рекламой для ККП, ниже приводятся другие характерные инициативы.

64. **Проведение конференций.** ККП провела в декабре 2011 года международную конференцию, в которой приняли участие представители более 50 стран, а также представители различных местных заинтересованных сторон, включая правительства, самого высокого уровня. Она сыграла важную роль в получении от правительства заверений относительно надежного финансирования и создания Апелляционного суда по делам конкуренции. Фактически позитивных результатов удалось достичь благодаря эффективной

³⁴ Раздел 29 Закона.

пропагандистской деятельности ККП, и недавно суд, которого так долго ожидали, был создан и начал функционировать. Как ожидается, это поможет уменьшить количество дел, скопившихся в судах, и позволит ускорить апелляционное производство.

65. Создание Апелляционного суда по делам конкуренции. Создание Суда является весьма позитивным, хотя пока еще и не дающим значительного эффекта, аспектом законодательства и политики Пакистана в области конкуренции. Закон о конкуренции предусматривает, что любое лицо, затрагиваемое приказом Комиссии, изданным двумя или более членами Комиссии или апелляционной коллегией Комиссии, может в течение 60 дней обжаловать этот приказ в Суд³⁵. Закон о конкуренции предусматривает также, что Суд выносит решение по апелляции в течение шести месяцев и что в течение 60 дней его решения могут быть обжалованы в Верховный суд. Ряд опрошенных лиц подчеркнули, что правовое сообщество Пакистана понимает, что Суд должен быть – как и сейчас – совершенно независимым от Комиссии как в плане его места расположения, так и в плане работы.

66. Совещания Консультативной группы по конкуренции. Консультативная группа по конкуренции проводит ежеквартальные совещания на индивидуальной основе в составе главным образом представителей регулирующих органов, предприятий и академических кругов в Исламабаде, Карачи или Лахоре. Ежеквартальные совещания являются полезным мероприятием, в рамках которого информация о работе ККП доводится до членов этой группы с целью получения от них соответствующего отклика. Среди важных мер, способствующих распространению информации о деятельности ККП, можно отметить такие инициативы, как введение изучения законодательства о конкуренции в учебных заведениях в качестве факультативного предмета, налаживание стратегического взаимодействия с ассоциациями защиты потребителей и постоянными комитетами Федерации торговой и промышленных палат Пакистана.

67. Взаимодействие со средствами массовой информации и стратегическое партнерство с гражданским обществом и академическими кругами. Управление по пропаганде поддерживает тесные рабочие контакты с более чем 40 промышленными и торговыми палатами, расположенными в основных деловых центрах Пакистана, и проводит регулярные встречи с ведущими журналистами по вопросам бизнеса, предоставляя им новую информацию о ККП и изменениях в области конкуренции. Управление пытается

³⁵ Там же, раздел 42.

также содействовать тому, чтобы закон и политика в области конкуренции стали одним из предметов, изучаемых в университетах.

68. ККП рассматривает средства массовой информации в качестве важного партнера по распространению информации и обеспечению осведомленности о законодательстве в области конкуренции. В этой связи, в частности, проводятся такие мероприятия, как регулярный выпуск пресс-релизов о правоприменительных действиях, выступления представителей ККП в телевизионных дискуссионных шоу, посвященных бизнесу, пресс-конференции, брифинги для журналистов и т.д. Средства массовой информации представляют Комиссию как эффективный правоприменительный орган, при этом население чувствует, что крупный бизнес и привилегированные группы зачастую стоят выше потребностей обычных людей³⁶.

V. ВЫВОДЫ И РЕКОМЕНДАЦИИ

A. Выводы

69. ККП является хотя и относительно молодым, но весьма уважаемым учреждением в Пакистане. Ее вклад в создание институциональной основы в стране должен быть признан, а ее прочная репутация основывается на технической компетентности и добросовестности. Деловое и правовое сообщество Пакистана в целом понимает, что закон наделяет ККП адекватными полномочиями и дискреционными возможностями, а также делает ее благодаря ее инициативам и результативности известной и уважаемой в стране организацией. Как упоминается в оценке журнала «Глобальный обзор конкуренции», «наблюдатели рассматривают ККП как доказательство того, что проблемы развития, а также политические проблемы необязательно должны мешать созданию динамичного учреждения по вопросам конкуренции в развивающихся странах, если такие учреждения могут обеспечить свою автономность и быть укомплектованы целеустремленными и независимыми специалистами».

70. Достижения ККП за период ее непродолжительного существования признаны на международном уровне не только среди мирового сообщества специалистов, занимающихся вопросами конкуренции, но и среди местных предприятий, средств массовой информации, в правительственных кругах

³⁶ Global Competition Review, *Rating Enforcement*, 2011.

и обществе. Она играет чрезвычайно важную лидирующую роль в выводе пакистанской экономики на более высокий уровень доверия к основанным на конкуренции и ориентированным на благополучие потребителей рыночным системам. Как учреждение ККП имеет во всей стране прекрасную репутацию, которая основана на таких ее качествах, как неподкупность, техническая компетентность и эффективное руководство.

71. Естественно, ККП борется с трудностями, с которыми зачастую сталкиваются учреждения по вопросам конкуренции в экономиках с давней традицией жесткого государственного контроля, включая недостаточное понимание общественностью сути политики в области конкуренции, медленно работающие надзорные судебные инстанции и неполную поддержку со стороны других подразделений правительства, которая, как правило, выражается в отсутствии надлежащей финансовой самостоятельности.

В. Рекомендации

1) Финансовая самостоятельность и устойчивость

72. Самостоятельность в области принятия решений и финансов является неременным условием эффективного функционирования любого регулирующего органа. Хотя независимость в принятии решений проявляется в различных решениях и действиях ККП, с точки зрения устойчивости этого учреждения крайне важное значение имеет обеспечение его финансовой самостоятельности.

73. Настоятельно рекомендуется обеспечить наконец-то выполнение положения Закона, предусматривающего, что в Фонд ККП должно поступать 3% средств, собираемых регулирующими учреждениями Пакистана. Эти ресурсы позволят Комиссии сосредоточить свое внимание на более эффективном осуществлении пропагандистской политики за счет расширения ее информационно-пропагандистской деятельности и создания региональных отделений. ККП обратила внимание страны на проблемы в области конкуренции в ряде секторов, и теперь она должна получить возможность предложить и использовать соответствующие пути и средства решения этих проблем, сохраняя свою профессиональную компетентность и продолжая расширять свой потенциал.

2) Институциональные механизмы

2.1) Совет Комиссии

74. Что касается Совета Комиссии, то:

- a) ожидается, что в его состав, помимо сотрудников ККП, будут избраны также экономисты, особенно обладающие знаниями и опытом в области организации промышленной деятельности или смежных областях;
- b) Федеральному правительству Пакистана следует утвердить заранее установленный открытый порядок назначения членов Комиссии согласно Закону;
- c) предлагается увеличить срок полномочий членов Комиссии и Председателя до пяти лет без возможности переназначения. В качестве альтернативного варианта члены Комиссии и Председатель могли бы осуществлять свои полномочия в течение не более двух сроков подряд с тем условием, что они будут иметь право на переназначение после минимального перерыва в один срок;
- d) для наращивания потенциала сотрудники всех подразделений должны получить больший доступ к опыту, накопленному в других учреждениях, занимающихся вопросами конкуренции, либо благодаря участию в программах обменов и подготовки кадров, организуемых за границей, либо за счет привлечения к программам по созданию потенциала коллег и экспертов.

2.2) Согласование государственной политики с Законом в области конкуренции

75. Анализ различных записок по вопросам политики, подготавливаемых для государственных органов или властей, приводит к мысли, что, несмотря на введение в действие Закона о конкуренции, в различных сферах продолжает осуществляться политика или же вводится новая политика, которая противоречит принципам конкуренции, предусмотренным в Законе. Политика должна идти в ногу с законом, поэтому важно проводить на стадии разработки политики оценку ее воздействия на конкуренцию.

76. Для того чтобы цели регулирования наносили меньший ущерб конкуренции, оценки их воздействия на конкуренцию желательно и рекомендуется проводить на стадии их выработки. В этой связи важно:

- выявлять применяемую политику, которая может негативно влиять на конкуренцию;
- выделять в качестве приоритетов те направления политики, которые должны быть рассмотрены в первую очередь, причем решения по таким приоритетам должен принимать орган, представляющий правительство;
- обеспечить, чтобы подобные рассмотрения проводились регулирующими органами конкретных секторов вместе с ККП.

2.3) Исследования

77. Деятельность Управления по исследованиям, касающуюся рассмотрения дел в их экономическом аспекте, можно было бы расширить, поскольку предполагается, что тщательный экономический анализ будет играть более важную роль в работе ККП.

78. Необходимо развивать связи ККП с университетами. Создание инициатив по связанной с конкуренцией академической работе способствовало бы распространению культуры конкуренции в Пакистане, а также пополнению новыми специалистами профессионального и академического сообществ, занимающихся вопросами конкуренции.

3) Расширение сферы охвата законодательства и политики в области конкуренции

79. В разделе 1.3 Закона о конкуренции указывается, что Закон применяется ко всем предприятиям и всем действиям или вопросам, которые существуют или реализуются в Пакистане и нарушают конкуренцию в этой стране. Считается целесообразным внести изменения в законодательство и установить в нем, что закон должен применяться ко всем предприятиям, действиям или вопросам, которые существуют или реализуются не только в Пакистане, но и в любых других странах, если они оказывают какое-либо воздействие в Пакистане.

4) Правоприменение

4.1) Антиконтурентное поведение

80. Нормативные положения ККП о смягчении ответственности, несмотря на присутствие в них основных понятий, можно было бы еще больше детализировать путем включения в них, например, критериев, ограничений и предельных сроков, что позволило бы заинтересованным сторонам заранее составить для себя представление на этот счет.

81. Аналогичным образом в этих положениях можно было бы в большей степени конкретизировать порядок, предварительные условия и временные рамки участия заинтересованных сторон в рассмотрении дел или обращения в Комиссию.

82. Избеганию ненужных, хотя и естественных споров относительно временных рамок процедуры и чрезмерно дискреционных решений могла бы способствовать разработка конкретных нормативных положений о принятии специализированных и подкрепляемых доказательствами мнений и исследований сторон.

83. С учетом опыта других стран ККП могла бы использовать другие формы записи материалов для их использования при разбирательстве дел, касающихся картелей. Для обеспечения надлежащего доступа к таким методам Комиссии совершенно необходимо создать надлежащим образом оборудованную аудиолaborаторию.

4.2) Смягчение наказания

84. Смягчение наказания. Согласно пересмотренным нормативным предписаниям ККП предприятию разрешается ссылаться на положения о смягчении ответственности даже после принятия Комиссией своего решения и выводов. Такая политика могла бы быть полезной, если ее можно было бы еще больше усилить с помощью жестких параметров, содержащихся в Законе.

4.3) Слияния

85. Слияния. Полезной инициативой для страны, где действует новый закон о конкуренции и имеются учреждения, занимающиеся вопросами конкуренции, было создание Отдела по приобретениям и слияниям: эта позитивная идея позволяет избежать потерь времени и бюрократии. Создание этого отдела, возможно, является адекватной реакцией на

недовольство, которое предприятия проявляют в связи с якобы наблюдаемой склонностью Комиссии в ответ на запрошенную консультацию по поводу слияния и приобретения отдавать распоряжения относительно направления уведомлений о возбуждении дел.

86. Решения об утверждении слияний и приобретений или решения об ограничении или неутверждении таких сделок должны приниматься как минимум двумя или более членами Комиссии. Участие большего числа членов Комиссии в процессе принятия решений обеспечило бы большую транспарентность, подотчетность и поддержку таких решений и позволило бы расширить общие знания о принципах и методах антитрестовского анализа.

87. Было бы полезно принять руководящие принципы подачи заявлений о предоставлении изъятий, с тем чтобы они были более понятными для предприятий-заявителей, особенно в том, что касается факторов, которые принимаются во внимание при предоставлении изъятий.

88. Нормативные положения и руководящие принципы, касающиеся слияний в Пакистане, должны включать ссылку на анализ замещения предложения при определении соответствующего рынка, поскольку его воздействие может быть эквивалентным воздействию замещения спроса.

89. Как многие другие недавно созданные учреждения в развивающихся странах, ККП продемонстрировала, что в случаях слияния она отдает предпочтение средствам исправления положения поведенческого, а не структурного характера. Хотя такие средства законны и в некоторых весьма специфических случаях могут являться наиболее эффективным способом преодоления выявленной проблемы, проконтролировать их, особенно учреждениям с недостаточно развитой структурой и недостаточными ресурсами, сложно.

5) Международное сотрудничество

90. С учетом активного участия ККП в работе основных рабочих групп МСК, ОЭСР и ЮНКТАД ей рекомендуется непосредственно участвовать в тех аспектах их работы, которые касаются основных областей деятельности ККП. Это позволит ей более эффективно взаимодействовать с такими международными организациями и инициативами и вносить больший вклад в их деятельность, что будет полезно для внутренней работы ККП и ее подразделений.

6) Пропаганда конкуренции

91. С учетом ключевых инициатив один из будущих вызовов Комиссия будет заключаться в улучшении знаний законодательства и практики в области конкуренции в академической среде. Оно способствовало бы лучшему пониманию конкуренции, внедрению культуры конкуренции и обеспечению осведомленности о конкуренции во всей стране; появлению новых идей и соображений относительно законодательства, политики и практики в области конкуренции; повышению информированности об антитрестовском законодательстве; и подготовке большего числа специалистов для работы над проблемами конкуренции как в самой Комиссии, так и за ее пределами.

92. Результативность совещаний Консультативной группы по конкуренции повысилась бы, если информация об их планировании, сроках проведения и организации распространялась бы заранее, поскольку в этом случае могли бы вырасти число участников и их вклад, а также масштабы участия.

93. Еще одним направлением действий в отношении регулируемых секторов является согласование меморандумов о взаимопонимании или соглашений о сотрудничестве со всеми регулирующими органами в Пакистане в целях определения потенциальных нормативных «накладок», общих озабоченностей и целей, а также совместных политики и инициатив в области конкуренции³⁷.

94. При условии увеличения ресурсного потенциала ККП следует стремиться к членству в различных государственных комитетах, таких как Комитет по тарифам: такой подход будет способствовать активизации пропагандистской работы в государственном секторе.

95. Комиссии следует срочно модернизировать оборудование и следственные ресурсы, имеющиеся в распоряжении ее судебной лаборатории, деятельность которой имеет ключевое значение для проведения расследований и осуществления преследования.

96. В настоящее время ККП стремится внедрить цифровую систему управления процессами. При этом желательно начинать применять такую систему с текущего периода времени, отдав такому подходу приоритет над требующей больших затрат времени задачей по оцифровке старых дел.

³⁷ Section 35 of the general enforcement regulations of the Competition Commission, 2007.

7) Создание потенциала Комиссии

97. При условии наличия ресурсов/финансирования ККП могла бы ввести внутренние стимулы и разработать планы для побуждения сотрудников к подаче заявок на участие в программах стажировок или обменов в иностранных учреждениях по вопросам конкуренции, поскольку многие традиционные и развивающиеся органы по вопросам конкуренции предлагают привлекательные программы обучения такого рода.

8) Государственные закупки

98. ККП следует более эффективно использовать свой меморандум о взаимопонимании с Управлением по регулированию государственных закупок Пакистана в целях информирования этого органа о методах конкуренции, выявления возможных сговоров в процессе закупок и поощрения властей к распространению таких методов во всей стране, особенно среди провинциальных органов по закупкам.

9) Вопросы, касающиеся потребителей

99. Отдел по добросовестной торговле должен продолжать развивать отношения с частными ассоциациями по защите потребителей и НПО во всем Пакистане, создавая сети для распространения информации о наилучшей практике и повышения осведомленности.

10) Пересмотр в порядке судебного надзора

100. Важно, чтобы правительство и судебные органы признали необходимость приоритизации вопросов, имеющих важное значение для экономики, которые могут влиять на население. Это пошло бы на пользу правоприменительной деятельности всех экономических регулирующих органов и способствовало бы эффективной правоприменительной практике органов регулирования. С учетом того, что в судах скопилось большое количество нерассмотренных дел, можно отметить, что их оперативному рассмотрению в интересах общественности и потребителей могло бы способствовать создание специальной судебной коллегии.
