



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

Distr.: General
8 May 2015
Russian
Original: English

**Седьмая Конференция Организации Объединенных
Наций по рассмотрению всех аспектов Комплекса
согласованных на многосторонней основе
справедливых принципов и правил для контроля
за ограничительной деловой практикой**

Женева, 6–10 июля 2015 года

Пункт 6 b) предварительной повестки дня

**Рассмотрение предложений по улучшению
и дальнейшему развитию Комплекса, включая
международное сотрудничество в области контроля
за ограничительной деловой практикой**

**Двусторонний добровольный экспертный
обзор законодательства и политики
в области конкуренции:
Фиджи и Папуа-Новая Гвинея**

Резюме компаративного аналитического доклада*

* Настоящий документ представляет собой резюме полного компаративного аналитического доклада о двустороннем добровольном экспертном обзоре законодательства и политики в области конкуренции в Фиджи и Папуа-Новой Гвинее (UNCTAD/DITC/CLP/2015/2).

GE.15-07247 (R) 100615 110615



* 1 5 0 7 2 4 7 *

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. Этот Комплекс призван, среди прочего, способствовать принятию и применению развивающимися странами эффективного законодательства и политики в области конкуренции, отвечающих их потребностям в области развития и соответствующих их экономическому положению.

Мнения, выраженные в настоящем документе, являются точкой зрения его автора и не обязательно отражают взгляды Секретариата Организации Объединенных Наций или Университета Нового Южного Уэльса (Австралия). Употребляемые обозначения и изложение материала не означают выражения со стороны Секретариата Организации Объединенных Наций или Университета Нового Южного Уэльса (Австралия) 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.

Выражение признательности

Добровольные экспертные обзоры законодательства и политики в области конкуренции проводятся на ежегодных совещаниях Межправительственной группы экспертов по законодательству и политике в области конкуренции или на созываемой раз в пять лет Конференции Организации Объединенных Наций по рассмотрению Комплекса согласованных на многосторонней основе справедливых принципов и правил для контроля за ограничительной деловой практикой.

Настоящий обзор был подготовлен для ЮНКТАД Деборой Хили, адъюнкт-профессором Университета Нового Южного Уэльса (Австралия). Он основывается на национальных докладах о самооценке, подготовленных для двустороннего добровольного экспертного обзора законодательства и политики в области конкуренции в Фиджи и Папуа-Новой Гвинее. Существенное содействие в проведении двустороннего добровольного экспертного обзора оказал сотрудник Сектора по вопросам политики в области конкуренции и защиты прав потребителей ЮНКТАД Грэм Мотт.

ЮНКТАД хотела бы отметить вклад Торговой комиссии Фиджи, в частности Бобби Махараджа, а также Независимой комиссии по вопросам конкуренции и защиты прав потребителей Папуа-Новой Гвинеи, в частности Билли Маноки и Эластуса Героро.

Предисловие

1. В настоящем документе содержится резюме компаративного аналитического доклада о двустороннем добровольном экспертном обзоре законодательства и политики в области конкуренции Фиджи и Папуа-Новой Гвинеи. Цель экспертного обзора заключалась в том, чтобы оценить правовые рамки и опыт их применения в каждой стране, извлечь уроки и примеры передовой практики в каждой стране, а также изучить возможности для сотрудничества этих двух стран.

2. В компаративном аналитическом докладе дается оценка текущему прогрессу в правовых системах обеих стран и предлагаемым изменениям в законодательстве и политике. В докладе содержатся различные рекомендации, касающиеся выдвинутых предложений, а также других вопросов, включая будущую политику. Хотя обзор и назван двусторонним, а подходы к законам о конкуренции в правовых системах обеих стран имеют ряд общих черт, существуют значительные различия в местоположении, политике и подходе, из-за которых применение комбинированного подхода к анализу затруднительно, а в некоторых отношениях и вообще бесполезно. Поэтому предложения конкретных юрисдикций рассматриваются в компаративном аналитическом докладе подробно и по отдельности, несмотря на то, что в нем отмечены также области, в которых одна страна могла бы извлечь уроки из опыта или подходов другой страны. Компаративный аналитический доклад разделен на три части: в части I содержится описание обеих юрисдикций; в части II – общие рекомендации правительствам и отдельным регулирующим органам, основанные на общей оценке докладов о самооценке; а в части III – комментарии и анализ отдельных докладов о самооценке.

3. В настоящем резюме часть II и часть III компаративного аналитического доклада объединены.

I. Введение

4. Компаративный аналитический доклад о двустороннем добровольном экспертном обзоре законодательства и политики в области конкуренции в Фиджи и Папуа-Новой Гвинее основан на национальных докладах о самооценке отдельных юрисдикций, которые в докладе именуются докладом Фиджи и докладом Папуа-Новой Гвинеи. В компаративном аналитическом докладе приводятся оценка этих докладов и соответствующие комментарии и рекомендации.

5. В настоящее время повсеместно признано, что "размер рынка непременно влияет на антимонопольную политику, которой он должен следовать"¹. Небольшая рыночная экономика – это та, "которая может поддерживать лишь небольшое количество конкурентов в большинстве своих отраслей"². Обе рассматриваемые юрисдикции подпадают под это и другие определения небольшой рыночной экономики. Кроме того, обе страны входят в категорию развивающихся с соответствующими проблемами в области законодательства по во-

¹ MS Gal, 2003, *Competition Policy for Small Market Economies*, Harvard University Press, Cambridge, Massachusetts.

² Ibid.

просам конкуренции³. Это означает, что традиционные законодательство и политика в области конкуренции более крупных развитых стран с рыночной экономикой, по всей видимости, не совсем подходят для Фиджи и Папуа-Новой Гвинеи. Важное значение для содержания и применения законодательства в области конкуренции обеих стран имеет их политическая экономика. Здесь имеются некоторые сходные черты, но есть и важные различия.

6. В 2002 году был принят Закон о Независимой комиссии по вопросам конкуренции и защиты прав потребителей (НKKЗП) Папуа-Новой Гвинеи. В докладе Папуа-Новой Гвинеи в практическом ключе описан подход страны к вопросам экспертного обзора и возможным поправкам в Закон о НKKЗП, а также отмечено, что не следует переоценивать замечания в отношении простоты законов в других правовых системах. Папуа-Новой Гвинее необходимо провести оценку собственных потребностей.

7. В Фиджи примером более современного законодательства является Декрет о Торговой комиссии 2010 года. Вместе с тем сама Торговая комиссия была создана в соответствии с Законом о торговле 1998 года и вновь учреждена в 2000 году. Закон о торговле был принят в целях "поощрения эффективной конкуренции и информационной поддержки рынков, содействия справедливой торговле, защиты потребителей и коммерческой деятельности от ограничительной практики, а также контроля за ценами регулируемых отраслей и других рынков с неполной или ограниченной конкуренцией". В 2010 году, когда был принят Декрет о Торговой комиссии, были объединены различные органы и законы и внесены поправки в вышеупомянутый Закон.

8. Папуа-Новая Гвинея уже 39 лет является независимым государством, а в докладе Папуа-Новой Гвинеи говорится о том, что в стране "по-прежнему идет процесс национального строительства и развития" и что "она стремится к более эффективному распределению экономических выгод" и к экономическому развитию. Необычный характер экономики Папуа-Новой Гвинеи подробно описан в докладе этой страны. Экономические условия весьма разнообразны: так, например, в отраслях с высокой степенью концентрации обеспеченные ресурсами операторы своим поведением могут ущемлять интересы конкурентов, малых предприятий, фермеров и общества. В докладе Папуа-Новой Гвинеи отмечается также "гигантская задача" экономического управления в стране с населением численностью 7 млн. человек, которые говорят более чем на 800 языках и 75% из которых живут в сельских районах на пересеченной местности. С учетом небольших размеров, изолированности и географической раздробленности страны многие отрасли ее экономики вряд ли могут быть привлекательны для большого числа конкурентов или даже нескольких конкурентов.

9. Фиджи является суверенным демократическим государством, называющим себя страной со средним уровнем дохода, а также одной из наиболее развитых островных стран Тихоокеанского региона. Четыре крупнейших острова окружены коралловыми рифами, а значительную часть суши занимают расположенные в центре островов горы. В общей сложности насчитывается 330 островов, 100 из которых населены; 83% земель принадлежат общинам коренных фиджийцев, 9% – государству, а 8% находятся в частной собственности. Фиджи

³ См. EM Fox, 2012, Competition, development and regional integration: In search of a competition law fit for developing countries, J Drexler, M Bakhoun, EM Fox, MS Gal and DJ Gerber, eds., *Competition Policy and Regional Integration in Developing Countries*, Edward Elgar publishing, Cheltenham, United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland.

является развивающейся страной с крупным сектором натурального сельского хозяйства. Вместе с тем лишь 16% земель пригодны для интенсивного сельского хозяйства. Основой экономики страны являются главным образом сельское хозяйство и туризм, при этом свыше 50% рабочих мест приходится именно на сектор туризма и производство сахара. Одна из основных задач правительства состоит в борьбе с нищетой⁴. Такие аспекты, как размер страны, относительная изолированность от других рынков и географическая раздробленность вызывают такие же озабоченности в отношении характера рынков, как и в Папуа-Новой Гвинее.

10. Несмотря на то, что различные законы о конкуренции принимаются в качестве экономических статутов, призванных стимулировать конкуренцию на рынках, их объект, форма, содержание и толкования сильно различаются. Объект законов определяет их основополагающие цели и помогает регулирующим органам и судам устранить неопределенность и смысловую неоднозначность положений.

11. В связи с этим в Законе о НККЗП установлены три основные и семь вспомогательных целей, которые изложены в статье 5 (1) и статье 5 (2). Его основные цели заключаются в том, чтобы повысить уровень благосостояния народа Папуа-Новой Гвинеи за счет поощрения конкуренции, добросовестной торговли и защиты интересов потребителей, способствовать обеспечению экономической эффективности и эффективности в отраслевой структуре, инвестициях и деятельности, а также в том, чтобы защитить долгосрочные интересы народа Папуа-Новой Гвинеи в отношении цен, качества и надежности основных товаров и услуг. Вспомогательные цели, содержащиеся в статье 5 (2), перекликаются с некоторыми из основных целей, а также с общим содержанием Закона о НККЗП. Вероятно, вспомогательные цели можно было бы сформулировать проще.

12. Декрет Фиджи предусматривает примерно такие же цели с точки зрения законодательства в области конкуренции (защита интересов потребителей, эффективное и действенное развитие промышленности, торговли и коммерции, а также эффективная конкуренция в промышленности, торговле и коммерции), за исключением цели, установленной в статье 2 (1) Декрета о Торговой комиссии, которая заключается в обеспечении "справедливых прибылей для предприятия при справедливых и разумных ценах для потребителей". Это может быть связано с ее функцией регулирования цен, хотя в Декрете провозглашены отдельные цели, касающиеся регулируемых отраслей и режимов доступа, а именно: поощрение эффективной конкуренции в интересах потребителей; содействие достижению приблизительного баланса между эффективностью и экологическими и социальными соображениями; и обеспечение недискриминационного доступа к монопольным и квазимонопольным объектам инфраструктуры и услугам.

13. Регулирующие органы играют ключевую роль в обеспечении соблюдения законов о конкуренции. В Папуа-Новой Гвинее регулирующим органом является Независимая комиссия по вопросам конкуренции и защиты прав потребителей – независимый орган, учрежденный в соответствии с Законом о НККЗП. Ее основные функции связаны с обеспечением конкуренции, защитой прав потребителей и экономическим регулированием, и она занимается осуществлением Закона о НККЗП и других законов, таких как Закон о регулировании цен, Закон о рекламе (защита населения) и Закон о системе мер в торговле. Торговая ко-

⁴ Fiji, Ministry of Finance, 2014, *Economic and Fiscal Update: Supplement to the 2015 Budget Address*, см. <http://fijitrade.com/pdf/2015budgetsupplement.pdf>.

миссия Фиджи является независимым органом, учрежденным в соответствии с Декретом о Торговой комиссии. Она выполняет функции, касающиеся конкуренции, защиты прав потребителей, регулирования и мониторинга цен. Таким образом, каждый регулирующий орган несет ответственность за поощрение конкуренции, защиту прав потребителей и регулирование цен, а также за решение некоторых других вопросов.

14. Законы обеих стран разработаны в значительной степени на базе законодательства в области конкуренции и защиты прав потребителей Австралии и Новой Зеландии. Оба закона действуют не первый год и считаются эффективными. Это и неудивительно, учитывая тесные географические и политические связи четырех указанных стран. Вместе с тем австралийский закон, например, представляет собой сложный законодательный акт, толкование которого в рамках новых юрисдикций может быть затруднительным. Во многих отношениях ни закон Австралии, ни закон Новой Зеландии нельзя назвать легко понятными для предпринимателей и потребителей. Кроме того, закон о конкуренции является экономическим нормативно-правовым актом, что делает его еще более сложным. Вместе с тем как в Фиджи, так и в Папуа-Новой Гвинее действует система общего права, и они могут руководствоваться толкованиями, установленными в Австралии и Новой Зеландии. Путем детального анализа этих законов и – в соответствующих случаях – их применения проводятся сравнения, исходя из той посылки, что опыт избранных в качестве моделей стран, включая проведенные в них обзоры, может быть полезным при дальнейшем рассмотрении законов Фиджи и Папуа-Новой Гвинеи. Вместе с тем не делается никаких допущений в отношении того, что законы Фиджи и Папуа-Новой Гвинеи должны по-прежнему отражать законы Австралии и Новой Зеландии. Также не предполагается, что законы Фиджи и Папуа-Новой Гвинеи должны или будут толковаться по аналогии с толкованием законов Австралии и Новой Зеландии их регулирующими органами и судами.

II. Выводы и рекомендации

15. Различные предложения и рекомендации, касающиеся изменения и совершенствования законов Фиджи и Папуа-Новой Гвинеи, содержатся в части III компаративного аналитического доклада. В настоящей части резюме сведены воедино наиболее важные вопросы, вытекающие из экспертного обзора, и приводится ряд рекомендаций, которые более подробно рассмотрены в компаративном аналитическом докладе.

A. Общие рекомендации

1. Основные положения: рекомендации

16. Объекты законов Фиджи и Папуа-Новой Гвинеи аналогичны. Оба закона содержат положения, касающиеся конкуренции, защиты прав потребителей и регулирования цен. Вопрос ценового регулирования был поднят в качестве неоднозначного вопроса и рассматривается в каждом из докладов. Ценовое регулирование в целом считается уместным с учетом конкретных условий в этих странах на данном этапе. Вместе с тем в компаративном аналитическом докладе высказано предостережение в отношении безосновательного расширения роли ценового регулирования, а правительствам и регулирующим органам рекомендовано регулярно анализировать целесообразность ценового регулирования

применительно к конкретным рынкам. В докладе нет других замечаний, касающихся регулирования цен.

17. В обеих странах выдвигаются многочисленные предложения в отношении возможных поправок к положениям их законов, касающимся конкуренции (ограничительной торговой практики). За недолгое время действия этих законов эти положения ни в одной из стран не использовались на регулярной основе. Некоторые предложения в отношении поправок, предусматривающие включение дополнительных положений, как представляется, были внесены только из-за того, что другие законы о конкуренции содержат аналогичные элементы. Что касается одного конкретного положения, то одна страна хотела бы его отменить, в то время как другая хотела бы включить аналогичное положение. С учетом того, что укоренение и обеспечение соблюдения этих относительно новых законов – задача непростая, обеим странам не рекомендуется вносить поправки на данном этапе, за исключением случаев наличия реальных пробелов в законодательстве или реальной необходимости изменения, доказанной на практике.

18. С учетом вышеизложенного некоторая доработка существенных положений законодательства представляется оправданной. Основные рекомендации, содержащиеся в компаративном аналитическом докладе, кратко излагаются ниже.

1.2 Положения о конкуренции (ограничительной торговой практике): рекомендации

19. В Декрет Фиджи следует включить определение термина "рынок" и более четкое определение понятия "потребитель".

20. В Законе о НККЗП следует уточнить, в какой степени государственная предпринимательская деятельность охвачена понятием "участие в предпринимательской деятельности" путем расширения его определения, чтобы помочь в толковании этого вопроса. Положения об экстерриториальном применении Закона о НККЗП следует рассматривать с учетом юридических заключений государственных учреждений.

21. Закон о НККЗП содержит общее изъятие в отношении действий, конкретно разрешенных в соответствии с другим законом. Это положение нуждается в корректировке с целью определить выражение "конкретно разрешенные" как означающее, что в другом законе прямо сказано, что Закон о НККЗП не применяется к нему, поскольку такая процедура была наиболее эффективной для уточнения этого положения в Австралии.

22. Обе страны рассматривают вопрос о принятии новых законов о картелях. Необходимо внимательно изучить вопрос о том, должны ли страны принимать более конкретные положения о картелях и нужно ли корректировать действующие положения с целью их модернизации. Вопрос о введении уголовной ответственности за создание картелей поднимается в обеих странах, но целесообразность этого подхода необходимо тщательно изучить, чтобы взвесить все преимущества и недостатки проведения уголовных судебных процессов, которые подробно рассмотрены в компаративном аналитическом докладе. Преимущества сдерживания, например, следует взвесить с учетом тех трудностей, вытекающих из более высокого стандарта доказывания в уголовном судопроизводстве, с которыми столкнутся регулирующие органы. В каждой стране важно дополнительно обдумать положение, касающееся злоупотребления влиянием на рынке. Во всех странах положения, направленные на ограничение одностороннего рыночного влияния, относятся к категории сложных вопросов. Готовность

судов толковать эти положения с экономической точки зрения будет иметь важнейшее значение и определит их конечную эффективность. В рамках нынешнего обзора политики в области конкуренции, проводимого правительством Австралии (обзор Харпера), рассматриваются аналогичные положения, и он может дать полезную аналитическую информацию для дальнейшего рассмотрения в каждой стране до принятия окончательных решений (см. <http://competitionpolicyreview.gov.au/>). Что касается предложенных поправок к этому положению Закона о НККЗП, то можно отметить следующее:

- a) Было бы целесообразно изменить название.
- b) Позиция Австралии недостаточно точно описана в докладе Папуа-Новой Гвинеи. Это положение всегда было нацелено на конкуренцию, а не на конкурентов, хотя в случае причинения ущерба эффективным конкурентам причиняется ущерб и самой конкуренции. Имеется целый ряд дел, в том числе рассмотренных в Высоком суде, которые четко это демонстрируют. Поэтому последствия для конкурентов могут быть актуальны в тех случаях, когда общий эффект заключается в негативном воздействии на конкуренцию. Если бы основное внимание в положении уделялось конкурентам вне этих рамок, это означало бы, что данное положение может использоваться для защиты неэффективных конкурентов, а это не будет способствовать повышению эффективности рынка. Хотя не все конкуренты будут защищены этим положением, оно будет применяться в тех случаях, когда эффективным конкурентам причиняется вред в результате злоупотребления рыночным влиянием.
- c) Поскольку для применения этого положения рыночное влияние имеет ключевое значение, не рекомендуется перекладывать бремя доказывания по этому вопросу. В Австралии этот вопрос был рассмотрен и отклонен. Законодательство в области конкуренции направлено на стимулирование конкурентного поведения. Перенос бремени доказывания, несомненно, снизит остроту конкуренции со стороны крупных, но эффективных конкурентов. Даже если они в конечном счете будут полностью освобождены от ответственности за какое-либо нарушение этого положения, потраченное время и средства окажут сдерживающее воздействие на конкуренцию.
- d) Изменение в отношении доминирующего положения не решит большинство вопросов, поднятых в докладе Папуа-Новой Гвинеи. В Австралии используется стандарт значительной степени влияния на рынке, поскольку с учетом характера политической экономики налицо склонность охарактеризовать отрасли страны как олигополии. Ни один из игроков на олигопольном рынке не может быть доминирующим, в связи с чем этот критерий был снижен до значительной степени влияния на рынке. На данном этапе этот критерий менять не следует. Если организации занимают доминирующее положение, то они, несомненно, подпадают под этот критерий.
- e) Предлагаемый перечень конкретных запретов является чрезмерно широким. Некоторые виды поведения могут содействовать повышению эффективности и в целом не должны запрещаться. Если установить требование о проверке положения на предмет соответствия критериям конкуренции, что является одним из вопросов, обсуждаемых в настоящее время в Австралии, то этот перечень мог бы быть более приемлемым.
- f) Критерий в отношении интеллектуальной собственности следует сохранить. Если в Папуа-Новой Гвинее объемы интеллектуальной собственности, нуждающейся в защите, невелики, на данном этапе это будет оказывать не-

значительное влияние, но сам критерий можно будет использовать в случае необходимости.

g) Недобросовестное поведение не является частью злоупотребления рыночным влиянием. Если Закон Папуа-Новой Гвинеи о добросовестности сделок 1993 года охватывает недобросовестное поведение и в отношении него требуется установление запрета, то его лучше всего сформулировать в рамках нормативно-правового акта, не основанного на экономических факторах.

23. Норма о злоупотреблении рыночным влиянием, содержащаяся в статье 66 Декрета Фиджи, практически идентична более раннему варианту такой нормы, сформулированной в Законе о конкуренции и защите прав потребителей Австралии. Никаких поправок к этому положению, по всей видимости, не предлагается. Вместе с тем существует дополнительное положение в статье 67, основное внимание в котором уделено значительной степени рыночного влияния, которая имеет антиконкурентные последствия. Предлагается включить в это общее положение дополнительные клаузулы, касающиеся "конкретных видов антиконкурентного поведения, таких как ценовые сигналы и установление хищнических цен". Эти предложения вызывают проблемы. Практика ценовых сигналов, как правило, не ограничивается лицами, которые имеют значительную степень рыночного влияния. Она чаще встречается на олигопольных рынках, на которых довольно сложно продемонстрировать значительную степень рыночного влияния отдельных лиц. Закон о конкуренции и защите прав потребителей Австралии содержит проблемные положения в отношении ценовых сигналов, которые в настоящее время действуют только применительно к банкам, но еще ни разу не использовались на практике. Как отмечено в докладе Фиджи, вопросы, касающиеся "раскрытия информации в целях повышения цен", аналогичны вопросам о ценовых сигналах. Обзор Харпера в Австралии может в какой-то мере помочь в дальнейшем рассмотрении вопроса о принятии положения о ценовых сигналах в том случае, если Фиджи примет решение о необходимости такого положения.

24. Что касается установления хищнических цен, то одна из основных проблем здесь заключается в наличии различных мнений по поводу того, какие конкретно действия подпадают под это определение. Соответствующий закон Соединенных Штатов Америки устанавливает, что ценообразование можно назвать хищническим только в том случае, если субъект, занимающийся установлением цены ниже себестоимости, в состоянии возместить свои потери после того, как конкуренты будут вытеснены с рынка. В свою очередь это требует наличия высоких барьеров для выхода на этот конкретный рынок. Эта теория опирается на идею о том, что потребителям, разумеется, выгодны более низкие цены, но до тех пор, пока они не будут повышены влиятельным участником рынка после вытеснения с него других конкурентов. Если же барьеры для выхода на рынок невысоки, то при повышении цен в игру вступят другие конкуренты, и это будет способствовать снижению цен.

25. Австралийский вариант закона о хищническом ценообразовании в рамках положения о злоупотреблении рыночным влиянием представляется спорным. Несмотря на замечание суда по поводу того, что концепция возмещения потерь является ценным соображением в делах о хищническом ценообразовании, были приняты поправки, которые подчеркнули отсутствие необходимости указания на то, что конкретная практика ценообразования является хищнической в соответствии с Законом о конкуренции и защите прав потребителей Австралии. В Австралии нет примеров успешных дел о хищническом ценообразовании, рассмотренных в рамках положения о злоупотреблении рыночным влиянием,

которое воспроизведено в статье 66 Декрета Фиджи. После ряда неудачных дел в Закон о конкуренции и защите прав потребителей Австралии были включены другие положения, которые спустя несколько лет так и не были использованы. Обзор Харпера в Австралии может быть в какой-то мере полезным при дальнейшем рассмотрении вопроса о принятии соответствующего положения в Фиджи. Многие из материалов, представленных в рамках обзора, и многие из вопросов, обсуждавшихся в этой связи, касались совершенствования действующих положений о злоупотреблении рыночным влиянием в Законе о конкуренции и защите прав потребителей Австралии. Этот вопрос предлагается включить в справочную информацию, с тем чтобы Фиджи могла разработать наиболее подходящее для себя положение.

26. Обязательные закупки у третьей стороны в случае их запрещения должны подлежать проверке на предмет соответствия критериям конкуренции⁵. Предлагаемые положения не следует включать в законы о защите прав потребителей Папуа-Новой Гвинеи.

27. Действующие в Папуа-Новой Гвинее положения о поддержании цен при перепродаже следует максимально упростить с учетом подробных комментариев о концепции пороговых значений цен, содержащихся в компаративном аналитическом докладе.

28. Запрет ценовой дискриминации в Фиджи следует отменить, поскольку, с точки зрения современной экономики, он препятствует гибкости ценообразования. Ценовая дискриминация со стороны игроков, обладающих значительным влиянием на рынке, уже охвачена положениями о злоупотреблении рыночным влиянием. Положение австралийского законодательства о запрете ценовой дискриминации, на основании которого было разработано соответствующее положение в Фиджи, было отменено некоторое время назад.

29. Нормы о слияниях в каждой из стран должны предусматривать обязательное уведомление, основанное на установленных пороговых объемах оборота, лишь в том случае, если выгоды такого подхода явно перевешивают увеличение нагрузки на регулирующие органы, которые должны рассматривать каждое уведомление. Система обязательного уведомления при превышении пороговых объемов оборота требует затрат времени и ресурсов со стороны как заявителей, так и регулирующих органов. Контроль за слияниями эффективно работает как в Австралии, так и в Новой Зеландии, и ни в одной из этих стран нет системы обязательного уведомления. Процедура получения неофициального разрешения упомянута в докладе Папуа-Новой Гвинеи, но она актуальна только в случае отсутствия системы обязательного уведомления. Единый совместный процесс получения официального одобрения и разрешения, предложенный для Папуа-Новой Гвинеи, представляется хорошей идеей.

30. Факторы слияния широко распространены в других юрисдикциях, и их следует включить в законодательство Фиджи. В обеих странах установлена система разрешений в отношении некоторых или всех положений о конкуренции (ограничительной торговой практике). Хотя этот подход и критикуют за то, что он не способствует обеспечению соблюдения, как показывает опыт небольших стран с рыночной экономикой, он может быть полезным и эффективным в тех случаях, когда дальнейшее расширение присутствия на рынке едва ли возмож-

⁵ Условие обязательных закупок у третьей стороны означает, что поставщик товаров или услуг устанавливает в качестве условия приобретения товаров и услуг у какой-либо третьей стороны или отказывается от поставок без согласия на закупку третьей стороны.

но. Получение разрешений должно носить транспарентный характер и подлежать обжалованию.

31. В докладе Папуа-Новой Гвинеи высказана мысль о возможности введения системы уведомлений. Процесс уведомления в Австралии представляет собой более простую процедуру получения разрешения, но он действует лишь в отношении ограниченного круга действий. В целом процедура уведомления нежелательна, поскольку сопряжена с возложением дополнительного бремени регулирования на НККЗП. Тем не менее процесс уведомления о заключении коллективных договоров малыми предприятиями доказал свою эффективность в Австралии и поэтому заслуживает внимания. Что касается конкретных предложений по этому вопросу в докладе Папуа-Новой Гвинеи, то можно отметить следующее.

а) Временное разрешение. Это гибкий механизм, который редко используется в Австралии, но может время от времени быть полезным. Его следует внедрить в случае наличия такой необходимости.

б) Формы. Установленные формы – полезный инструмент, дающий заявителям четкие указания относительно того, какая информация является необходимой для получения разрешения. Отказ от этих форм требует веских оснований.

в) Государственный реестр. Это – важный элемент обеспечения транспарентности и подотчетности процедуры выдачи разрешений. Положения, охватывающие государственный реестр, должны выполняться одновременно с правилами обеспечения деловой конфиденциальности в отношении отдельных частей заявлений и т.д. Заявители должны иметь возможность забрать свою документацию в случае отклонения требования о соблюдении конфиденциальности.

г) НККЗП должна быть наделена конкретными полномочиями устанавливать условия выдачи разрешений.

д) Получение разрешений. Эта процедура должна быть оперативной, но и практически осуществимой для НККЗП и заявителей. 20 дней (включая выходные) представляются довольно коротким сроком, например, для получения разрешения на сложное слияние компаний, равно как и 72 дня – для утверждения сделки о слиянии.

е) Не существует в принципе никакой причины, по которой НККЗП не должна быть одновременно органом, принимающим решение о выдаче разрешения, и выполняющим его. Такая ситуация характерна для Австралии и Новой Зеландии, где соответственно Комиссия по вопросам конкуренции и защиты прав потребителей и Торговая комиссия на протяжении многих лет весьма успешно занимаются выдачей разрешений.

ж) Обязательно должен быть предусмотрен процесс обжалования, от получения разрешения до суда, отдельный от НККЗП. Следует подробно рассмотреть вопрос о характере соответствующей проверки, которая будет применяться в случае подачи апелляции в суд (в Австралии и Новой Зеландии применяются разные подходы), а роль НККЗП в этом процессе должна быть установлена в законодательстве.

з) Сборы. НККЗП должна иметь возможность устанавливать сборы за некоторые из своих услуг, таких как выдача разрешений, и удерживать эти сборы для удовлетворения своих потребностей.

32. В докладе Фиджи отмечается, что определение разрешения в настоящее время ограничивается разрешениями в отношении ценообразования на регулируемые товары. Это определение является неполным и должно быть расширено за счет включения в него разрешения на отдельные виды поведения в соответствии со статьей 41 Декрета Фиджи, как это предлагается в докладе Фиджи.

1.3 Защита прав потребителя: рекомендации

33. Разумно, что в обеих странах контроль за соблюдением законодательства по вопросам конкуренции и защиты прав потребителей поручен одному регулирующему органу, обладающему достаточными ресурсами.

34. Важнейшее значение в обеих странах имеет запрет обманчивого или вводящего в заблуждение поведения. В Австралии и Новой Зеландии это дало превосходные результаты. Вместе с тем общее положение не носит характера уголовной нормы ни в одной из стран по причине его весьма общего характера. В Закон о НККЗП не стоит включать указание на "несправедливость или вероятную несправедливость", поскольку понятие справедливости является субъективным.

35. В Папуа-Новой Гвинее, как отмечено в докладе государства, необходимы более широкие положения о защите прав потребителей, при осуществлении которых нужно учитывать замечания и рекомендации, содержащиеся в компаративном аналитическом докладе. Подробные замечания в отношении других предложений по поправкам к законодательству Фиджи содержатся в компаративном аналитическом докладе.

36. Папуа-Новой Гвинее следует принять положения о защите прав потребителей после совершения сделки купли-продажи. В докладе Папуа-Новой Гвинее предлагается система гарантий для потребителей, копирующая более ранние положения законодательства Австралии и уже действующая в Фиджи, однако стране следует внимательно изучить положения, заменившие в Австралии предусмотренные законом гарантии прав потребителей, прежде чем брать на вооружение эту схему. Эти положения были разработаны вместо устаревших гарантий и направлены на решение целого ряда вопросов, возникших в контексте действовавшей ранее схемы. Фиджи следует рассмотреть возможность изучения этой схемы предусмотренных законом гарантий прав потребителей, благодаря которой можно избавиться от недостатков нынешней схемы, хотя, как известно, действующие на Фиджи положения широко используются и поправки могут быть сочтены ненужными.

2. Регулирующие органы

37. Как отмечено в компаративном аналитическом докладе, необходимо внести ряд изменений в мандаты и процедуры отдельных регулирующих органов.

2.1 Полномочия на проведение расследований: рекомендации

38. При рассмотрении дел, связанных с конкуренцией, одной из главных проблем является отсутствие доказательств, подтверждающих нарушение закона. В обеих странах предусмотрены довольно широкие полномочия на сбор информации и доказательств. Хотя и выдвигаются некоторые предложения в отношении изменения этих полномочий, с учетом представленной информации сложно сделать вывод о том, почему они необходимы. Следует дополнительно изучить отдельные предложения. Неясно, обеспечивается ли специальная подготовка должностных лиц по вопросам проведения внезапных проверок, но ес-

ли нет, то этому моменту следует уделить первоочередное внимание, поскольку это сложный процесс, сопряженный со многими рисками для неподготовленных лиц. Также следует уделять самое серьезное внимание специализированной подготовке по другим аспектам получения доказательств и обращению с потенциальными ответчиками, свидетелями и осведомителями.

2.2 Правоприменение: рекомендации

39. В докладе Папуа-Новой Гвинеи отмечается потребность в дополнительных широких правоприменительных полномочиях, средствах правовой защиты и механизмах компенсации. Некоторые из таких предложений имеют своей целью лишить суд главной роли в процессе принятия решений по вопросам правоприменения и наделить НККЗП гибкими полномочиями на направление различных уведомлений в случае возможного несоблюдения. НККЗП отмечает, что такие новые положения будут способствовать оперативности и гибкости правоприменения. В теории это звучит хорошо, но необходимо дополнительно изучить все последствия такого серьезного изменения в подходе. Если предложение об уведомлениях будет принято, то огромное значение для обеспечения процессуальной справедливости будет иметь процедура их обжалования в судебном порядке.

40. НККЗП в настоящее время подает иски в судебные органы в связи с нарушениями Закона о НККЗП. В докладе Папуа-Новой Гвинеи признается, что зарубежные модели, основанные на использовании судов, неэффективны для их страны и что "Папуа-Новой Гвинее необходима собственная модель обеспечения соблюдения". В докладе высказана мысль о том, что следует наделить широкими полномочиями НККЗП, "а к помощи судов прибегать только в исключительных случаях".

41. В докладе Папуа-Новой Гвинеи справедливо отмечено, что на данном этапе развития законодательства обеспечение соблюдения важнее, чем обращения в суд, и высказан ряд предложений о том, чтобы НККЗП вместо подачи исков в суд могла сама направлять различные виды уведомлений. Что касается предлагаемых предписаний о соблюдении, например, то в докладе сказано, что "в Папуа-Новой Гвинее обращение за временным судебным запретом невозможно реализовать на практике. Это займет слишком много времени, у судов отсутствуют необходимые навыки и они пока не в состоянии рассматривать подобные вопросы. Простое обращение с просьбой о пресечении той или иной деятельности не работает в Папуа-Новой Гвинее, особенно когда речь идет о государственных предприятиях".

42. Поэтому в число полномочий НККЗП предлагается включить следующие общие полномочия (распространяющиеся на все расследования и правоприменение):

а) Уведомления об обоснованности. Предложение в отношении уведомлений об обоснованности жалоб и заявлений является целесообразным применительно к претензиям со стороны рекламодателей, когда лицу дается 30 дней на выполнение требований, после чего отсутствие обоснования считается нарушением.

б) Предписание о соблюдении. Предписание о соблюдении выдается лицу, причастному к длящемуся нарушению Закона о НККЗП, с требованием прекратить нарушение. Предписание действует 60 дней и может быть оспорено в суде. Вынесение предписания будет считаться доказательством *prima facie* нарушения, в результате чего бремя доказывания отсутствия нарушения Закона

о НККЗП будет возложено на адресата предписания. Это позволит НККЗП быстро перейти к практике вынесения распоряжений о совершении конкретных действий в целях соблюдения законодательства. В докладе Папуа-Новой Гвинеи указано, что НККЗП следует проявлять осмотрительность и не злоупотреблять этим правом. В этой связи было бы уместно в проекте добавить перед словом "мнение" слово "обоснованное". Орган, принимающий такое распоряжение, будет по-прежнему нести ответственность за халатность.

с) Уведомления о публичном предупреждении. Такие уведомления будут направляться в случае, если у НККЗП будут разумные основания полагать, что тот или иной вид поведения может представлять собой нарушение, и если это отвечает общественным интересам. Орган, принимающий такое распоряжение, будет по-прежнему нести ответственность за халатность.

d) Консультативные уведомления в отношении потребительской информации. Такие уведомления позволят НККЗП высказывать замечания по вопросу о достаточности информации для потребителей, а их несоблюдение будет считаться правонарушением.

e) Руководящие принципы. Существует некоторая неясность в отношении того, какие руководящие принципы по вопросам управления Отделом были бы уместны, например, будут ли они охватывать смысл законов или же способ, при помощи которого НККЗП, по всей вероятности, будет толковать и применять их. Этот вопрос нуждается в уточнении, поскольку НККЗП, возможно, не пожелает быть ограниченной во всех ситуациях и должна будет иметь возможность внести поправки в руководящие принципы незамедлительно после принятия судом решения, поддерживающего другую точку зрения.

f) Юридически обеспеченные обязательства. Способность вести переговоры и принимать такие обязательства в значительной степени расширяет возможности регулирующего органа гибко подходить к широкому кругу вопросов. Это гарантирует, в частности, гибкий подход к сделкам о слиянии и в то же время дает возможность в соответствующих случаях урегулировать другие спорные ситуации, избегая при этом необходимости тратить время и деньги на судебное разбирательство. Случаи такого урегулирования по-прежнему предаются публичной огласке и могут оказывать сдерживающее воздействие на других. НККЗП должна будет принимать решения о том, какие вопросы подлежат такому урегулированию, а какие следует передавать на рассмотрение в суд, чтобы обеспечить наличие достаточного количества дел для предотвращения дальнейших нарушений, а также обращаться за руководящими указаниями к судебным органам. Достижение баланса между внесудебным и судебным урегулированием споров неизменно представляет собой сложную задачу для регулирующего органа. В Закон о НККЗП рекомендуется включить положение, охватывающее все запреты. Поскольку эта часть касается общих полномочий, положение, по всей видимости, находится в правильном месте.

g) Полномочия Комиссии добиваться получения компенсации. В число общих полномочий НККЗП рекомендуется включить обращение за компенсацией в случае нарушения Закона о НККЗП.

43. Во многих юрисдикциях доступ к правосудию затруднен, особенно когда речь идет о защите прав потребителей. НККЗП не может заниматься рассмотрением всех потребительских споров по всей стране. Большое значение имеют местные органы для урегулирования жалоб, такие как суд Лик Лик в Папуа-Новой Гвинее, и рекомендуется самым серьезным образом рассмотреть этот вариант.

44. Обеим странам следует рассмотреть вопрос о введении процедуры освобождения от ответственности участников картелей в обмен на сотрудничество. В случае совершения картелем уголовного преступления подход к этому вопросу будет совсем другим.

45. Обе страны прилагают усилия, направленные на обнародование и обеспечение соблюдения законодательства. Эти усилия следует активизировать, при этом тщательно отбирая дела, обстоятельства которых могут оказывать ощутимое влияние, и обеспечивая публичное освещение правоприменительных действий и их результатов. Все это в сочетании с повышением уровня информированности потребителей и предпринимателей, в том числе посредством постоянно обновляющихся веб-сайтов, будет способствовать расширению осведомленности, акцентировать внимание на опасности нарушений и повышать уровень соблюдения.

3. Судебная система

46. Трудно оценить роль судебных органов в обеих странах с учетом небольшого количества принятых к рассмотрению и завершенных дел. В обеих странах действует система общего права, в рамках которой суды играют главную роль в процессе принятия решений. Вместе с тем предлагаемые поправки к законодательству Фиджи в значительной степени снимут с судов первой инстанции ответственность за меры принудительного характера. С учетом того, что на рассмотрении судебных органов Папуа-Новой Гвинеи уже долгое время находится одно дело о слиянии компаний, что НККЗП требует расширения полномочия для обеспечения исполнения решений без помощи судов первой инстанции и что Торговая комиссия Фиджи рассматривает многие жалобы на основании процедуры примирения, напрашивается вывод о том, что суды пока еще не являются эффективным механизмом разрешения споров в области антимонопольного права ни в одной из этих стран.

3.1 Эффективность контроля за слияниями

47. Сложно оценить, насколько эффективны процессы контроля за слияниями на таком раннем этапе применения законов. В 2013 году в Фиджи было выдано три разрешения на совершение сделок о слиянии. В Папуа-Новая Гвинея также было несколько случаев получения разрешений на слияние. Одно дело о слиянии находится на рассмотрении в судах, о чем подробно рассказано в следующем подразделе.

3.2 Опыт правоприменения на сегодняшний день

48. Рассматриваемые страны имеют схожий опыт в области правоприменения.

49. В докладе Папуа-Новой Гвинеи отмечается, что со времени принятия Закона о НККЗП в 2002 году в стране было зарегистрировано лишь два дела, связанных с антимонопольным правом: "одно дело о слиянии уже два года находится в Национальном суде Папуа-Новой Гвинеи на стадии предварительного рассмотрения, а другое дело, связанное с оспариванием предписанного законом уведомления, было разрешено". Было вынесено несколько решений, касающихся защиты прав потребителей, маркировки и ценообразования. Ни одного решения в письменном виде не представлено.

50. В конце 2014 года НККЗП привлекла к ответственности двух операторов общественного транспорта (заявленные услуги) за нарушение статьи 320 Зако-

на о регулировании цен в связи с тем, что установленная ими плата за услуги превышала максимальные установленные тарифы. Несколько других случаев, потенциально связанных с защитой прав потребителей, урегулированы путем письменных договоренностей с компаниями о возмещении потребителям причиненного ущерба. В случае невыполнения этих договоренностей предприятия будут привлечены к ответственности.

51. Несмотря на наличие значительного количества жалоб, их рассмотрение в судебном порядке не приводит к принятию решений, которые могли бы помочь в толковании правовых норм или служить сдерживающим фактором для других предпринимателей. НККЗП рассмотрела немало жалоб по вопросам конкуренции, в том числе 8 заявлений, связанных с получением разрешения, и 17 – с утверждением сделок. Она расследовала 15 дел без обращения в суд, при этом расследование по 4 делам продолжается. Как отмечается в докладе Папуа-Новой Гвинеи, пять дел были закрыты из-за нехватки информации или отсутствия достаточных доказательств, два – в связи с невозможностью доказать намерение или умысел, а четыре – с предоставлением административного средства правовой защиты.

52. Как отмечает сама НККЗП, она является сравнительно новым органом по вопросам конкуренции и обладает ограниченными ресурсами, которые в первую очередь идут на укрепление ее потенциала и обеспечение баланса между принуждением и добровольным соблюдением. Этот орган занимается "информационной и пропагандистской работой в целях просвещения заинтересованных сторон" о действующем в этой области законодательстве. НККЗП ожидает увеличения количества дел со временем. Вместе с тем после 12 лет работы результаты правоприменительной деятельности НККЗП могли бы быть более ощутимыми. Этого можно было бы добиться за счет принятия новых предписаний об исполнении.

53. Хотя НККЗП подготовила как сжатые, так и подробные резюме Закона об НККЗП, их можно было бы дополнить практическими примерами, чтобы показать, какие конкретно виды поведения и ситуации могут нарушать закон. Для того чтобы соответствующие брошюры и справочники были действительно эффективными и полезными для потребителей и предпринимателей с точки зрения разъяснения их прав и обязанностей, они должны представлять собой не просто перефразированные формулировки законов. Предлагаемое руководство по вопросам рекламы и продаж представляется весьма уместным, но для того, чтобы оно было действительно эффективным, в него следует включить примеры из реальной жизни. Многие новые юрисдикции довольно успешно справляются с этой задачей. Например, в Сингапуре реализуется эффективная стратегия по информированию потребителей и деловых кругов после принятия соответствующего закона в 2006 году. Официальные руководящие принципы, равно как и пособия для персонала, несомненно, важны, но все же особое значение имеет расширение знаний потребителей и предпринимателей. Не менее важно информировать предпринимателей по вопросам безопасности потребительских товаров.

54. Как отмечено в докладе Фиджи, режим конкуренции уже доказал свою эффективность с точки зрения экономического развития, международной торговли и благосостояния потребителей.

55. Торговая комиссия Фиджи заявила, что обеспечивает соблюдение, стимулируя представителей бизнеса к выполнению положений закона, "принимая решительные меры с целью положить конец злостным или вопиющим правонарушениям" и "расширяя знания и навыки потребителей, необходимые для при-

нения обоснованных решений", и отметила, что практически это означает "осуществление программы консультаций по вопросам бизнеса, обеспечивающей сбалансированность потребностей деловых кругов и потребителей, очное обсуждение требований соблюдения закона в процессе посредничества, определение областей, в которых потребителям угрожают более значительные риски, мирное урегулирование жалоб потребителей, а также разработку руководящих принципов и контроль за их соблюдением"⁶.

56. В годовых докладах Торговой комиссии Фиджи указаны судебные разбирательства по соответствующим делам, большинство из которых связано с защитой прав потребителей, добросовестной конкуренцией и регулированием цен. Положения части 6 Декрета Фиджи еще ни разу не применялись судами⁷. В стране не было зарегистрировано ни одного дела в рамках положений о конкуренции (ограничительной торговой практике). Все вопросы такого характера были урегулированы на основе решений Комиссии, которые были выполнены заинтересованными сторонами⁸. Большинство дел было связано с защитой прав потребителей, добросовестной конкуренцией и регулированием цен⁹.

57. Всеобъемлющие ежегодные доклады Торговой комиссии Фиджи содержат обзор деятельности Комиссии. В ежегодном докладе за 2013 год отмечено, что в 2013 году Комиссия дала разрешения на три сделки о слияниях. Регулярно использовались положения, касающиеся условий и гарантий при совершении потребительских сделок. В ежегодном докладе за 2013 год Комиссия кратко описала свою работу следующим образом: "Комиссия успешно завершила серьезные мероприятия в области ценообразования, укрепила механизмы исполнения решений и постановлений по делам о добросовестной торговле, рассмотрела многочисленные случаи применения недобросовестной и ограничительной торговой практики, а также обеспечивала анализ рынка и проведение ряда исследований по целому ряду вопросов, касающихся защиты прав потребителей".

58. Жалобы являются еще одним доказательством того, с какой решимостью реализуется это законодательство. В ежегодном докладе за 2013 год отмечается, что Торговая комиссия Фиджи получила 720 жалоб от населения, касающихся добросовестной торговли, и 666 из них были успешно рассмотрены в течение года, что была проделана значительная работа в отношении регулируемых отраслей и рассмотрено большое число жалоб, связанных с арендой, а также проведено почти 30 000 проверок предприятий торговли. Таблица, озаглавленная "Основные моменты Раздела о добросовестной конкуренции", подтверждает то, что многие жалобы связаны с защитой прав потребителей и лишь незначительное их число касается злоупотреблений рыночным влиянием и исключительных прав. Это позволяет сделать вывод о недостаточной осведомленности общества о положениях по вопросам конкуренции (ограничительной торговой практики) Декрета Фиджи.

59. Никаких руководящих принципов по рассматриваемым вопросам не подготовлено, хотя и был разработан целый ряд типовых форм жалоб и различных видов заявлений о получении разрешения. Было проведено множество информационно-разъяснительных практикумов и семинаров, а также кампаний на веб-сайте Торговой комиссии Фиджи и в социальной сети Facebook в целях ин-

⁶ Fiji Commerce Commission, 2013, *Annual Report*, см. <http://www.commcomm.gov.fj/wp-content/uploads/2015/02/2013-annual-report-Final-Copy.pdf>.

⁷ Ответы на вопросы органа, проводившего обзор.

⁸ Там же.

⁹ Там же.

формирования потребителей об условиях и гарантиях сделок, и в 2015 году Торговая комиссия Фиджи планирует провести 180 информационно-разъяснительных практикумов по вопросам прав потребителей¹⁰.

60. Торговая комиссия Фиджи должна активизировать свою информационно-разъяснительную деятельность на практикумах и семинарах по вопросам соблюдения положений о конкуренции (ограничительной торговой практике) в целях повышения уровня осведомленности потребителей и деловых кругов об этой части Декрета Фиджи.

61. Ключевое значение для получения выгод для экономики и потребителей в результате осуществления законодательства в области конкуренции имеет обеспечение надежных показателей в области правоприменения посредством профессионального принятия решений. Это обеспечивает доверие и уважение профильному органу. Большинство органов власти осуществляют комбинацию программ профессиональной подготовки и наращивания потенциала по выявлению картелей, следственным методам и оценке слияний для персонала, а также инструктаж по вопросам рассмотрения отдельных дел и методов оценки для старших должностных лиц. Все эти области имеют важное значение для обеих стран. Статус и авторитет регулирующих органов в каждой стране можно было бы повысить за счет более эффективного проведения расследований и правоприменительной деятельности по соответствующим делам.

3.3 Государственные ресурсы, выделяемые на правоприменительную деятельность

62. Распределение ресурсов – это всегда сложная задача для относительно новых учреждений с большим количеством коллидирующих задач.

63. Регулирующий орган в каждой стране имеет относительно небольшие размеры. Помимо обеспечения соблюдения положений о конкуренции (ограничительной торговой практике), каждый регулирующий орган выполняет еще множество других функций, таких как защита прав потребителей, ценообразование, мониторинг, просвещение потребителей и деловых кругов и решение других вопросов. Все указанные вопросы имеют прямое отношение к общей конкурентной среде.

64. В докладе Папуа-Новой Гвинеи содержится перечень 17 приоритетных областей, каждая из которых заслуживает внимания. Вместе с тем их довольно много и не до конца ясно, были ли они в достаточной степени уточнены и были ли приоритеты определены правильно. Сомнительно, что орган, имеющий размер НККЗП, может эффективно выполнить 17 приоритетных задач.

65. В докладе Фиджи приводится перечень из 16 приоритетов, содержащихся в статье 15 Декрета Торговой комиссии, и 5 дополнительных приоритетов в отношении регулируемых отраслей. В то время как некоторые из этих приоритетных задач связаны с защитой интересов потребителей, предоставлением консультаций и расследованиями, нет ни одной задачи, касающейся обеспечения соблюдения положений об антиконкурентной практике. Этому вопросу должно быть уделено внимание в рамках этих приоритетных задач наряду с другими задачами, которые поручено выполнять Торговой комиссии.

66. В Папуа-Новой Гвинее численность персонала НККЗП составляет порядка 50 человек, хотя в настоящее время происходит заполнение дополнительного

¹⁰ Там же.

числа должностей. В Торговой комиссии Фиджи работает 52 сотрудника. В каждой стране количество сотрудников, занимающихся в настоящее время вопросами соблюдения норм в области конкуренции (ограничительной торговой практики), чрезвычайно невелико. В Фиджи, например, на данный момент их всего пять. Это, по всей видимости, и объясняет отсутствие достаточного внимания к этим вопросам.

67. Регулирующие органы должны быть в состоянии выделять достаточное число сотрудников для работы в этой области, чтобы можно было говорить о прогрессе в области образования, осведомленности и правоприменения.

4. Подробные вопросы в рамках экспертных обзоров

68. В ходе экспертных обзоров поднимается ряд подробных и важных вопросов. На большинство из них невозможно ответить, учитывая объяснимую краткость докладов о самооценке и проведенного процесса обзора. Рекомендуется дополнительно рассмотреть эти вопросы в рамках текущего процесса внешнего обзора законов, регулирующих органов и их деятельности.

В. Рекомендации правительствам

69. Что касается законодательства в области конкуренции, то Фиджи и Папуа-Новая Гвинея имеют ряд схожих аспектов. В обеих странах соответствующие законы являются сравнительно новыми, хотя Закон о НККЗП Папуа-Новой Гвинеи действует дольше, чем Декрет Фиджи. Их регулирующие органы по вопросам конкуренции имеют ряд различных полномочий, помимо вопросов конкуренции (ограничительной торговой практики). Это приводит к необходимости увеличения объема ресурсов, выделяемых на применение антitrustовского законодательства. Работа над положениями, которые недостаточно изучены и основаны на экономических принципах, также является довольно сложной как для регулирующих органов, так и для судов. Регулирующие органы представляют собой сравнительно небольшие учреждения. Применение антitrustовского законодательства – это профессиональная деятельность, а квалификация сотрудников регулирующего органа является активом, на который могут опираться правительства при разработке нормативно-правовой базы, в большей степени ориентированной на рынок. Оклады сотрудников должны быть сопоставимы с окладами специалистов в других важных сферах экономики. В случае отсутствия у сотрудников надлежащей подготовки, нельзя гарантировать качество правоприменения, с тем чтобы эти регулирующие органы могли повлиять на положение дел в своих странах.

70. Для повышения эффективности работы регулирующим органам требуется больше ресурсов и регулярное финансирование. Убедить правительства в необходимости увеличения финансирования нелегко, а наилучший способ сделать это – разрешить несколько резонансных дел. Такие дела могут подчеркнуть важность законодательства и политики в области конкуренции как для государства, так и для общества. Улучшение обеспечения ресурсами и финансирования национальных органов по вопросам конкуренции является основной рекомендацией компаративного аналитического доклада.

С. Рекомендации регулирующим органам по вопросам конкуренции

71. Регулирующие органы по вопросам конкуренции должны более эффективно осуществлять соответствующее законодательство, начиная с рассмотрения громких дел, инициированных в результате внезапных проверок, и заканчивая принятием серьезных мер. Это пойдет на пользу репутации органов и позволит получить дополнительное финансирование. Внезапные проверки являются наиболее распространенным способом выяснить, нарушает ли та или иная компания положения о конкуренции, особенно когда речь идет о картельных нарушениях. Проверки должны быть для компаний полной неожиданностью, в противном случае доказательства скорее всего будут уничтожены.

72. Кроме того, несмотря на относительно небольшое число сотрудников, занимающихся этими вопросами, регулирующим органам необходимо уделять приоритетное внимание вопросам конкуренции (ограничительной торговой практике) в их правоприменительной деятельности. В настоящее время ни один регулирующий орган не добился вынесения судом окончательного решения по вопросу о нарушении положений о конкуренции. Это должно стать приоритетной задачей, и для достижения такого результата следует увеличить штат. Вариант успешного преследования нарушителей в судебном порядке и наложения штрафа всегда должен сопоставляться с выигрышем от урегулирования спора на таких условиях, которые устраняют антиконкурентное поведение, но без вынесения этих вопросов на публику. Потребители и предприниматели должны время от времени видеть, как известные компании порицаются судом за нарушение таких положений, с тем чтобы повысить значимость законодательства и полномочий регулирующего органа, а также в качестве средства сдерживания дальнейших нарушений закона.

73. Некоторые замечания по поводу подготовки персонала и сотрудников судебных органов уже были высказаны. Несмотря на то, что к настоящему времени некоторая профессиональная подготовка была проведена, необходимо организовать дополнительное обучение, уделив особое внимание законодательным положениям о конкуренции (ограничительной торговой практике). Преследование правонарушителей по резонансным делам дает персоналу регулирующих органов необходимый опыт и уверенность для эффективного рассмотрения других дел. Подготовка должна быть также сосредоточена на разработке и осуществлении руководящих принципов и инструкций о том, каким образом следует толковать существенные положения этого закона.

74. Проблемы, связанные с правоприменением, в обеих странах в некоторых отношениях аналогичны, а их законы имеют общее происхождение. Обмен информацией по общим вопросам, об удачном и неудачном опыте будет крайне полезен регулирующим органам обеих стран. Кроме того, регулирующие органы должны укреплять свои связи в неофициальном порядке, с тем чтобы можно было обмениваться опытом, а также по возможности сотрудничать на правоприменительном уровне. Совместные учебные мероприятия, направленные на углубление знаний и опыта, должны способствовать укреплению сетевых связей и налаживанию профессионального взаимодействия.