



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

Distr.: Limited
10 November 2010
Russian
Original: English

**Шестая Конференция Организации Объединенных
Наций по рассмотрению всех аспектов Комплекса
согласованных на многосторонней основе
справедливых принципов и правил для контроля
за ограничительной деловой практикой**
Женева, 8–12 ноября 2010 года

**Проект доклада шестой Конференции Организации
Объединенных Наций по рассмотрению всех аспектов
Комплекса согласованных на многосторонней основе
справедливых принципов и правил для контроля
за ограничительной деловой практикой,**

проходившей во Дворце Наций в Женеве 8–12 ноября 2010 года

Содержание

	<i>Стр.</i>
I. Резюме Председателя	2
Секция I: Осуществление законодательства и политики в области конкуренции	2
1. Использование программ смягчения наказания в обмен на сотрудничество в качестве инструмента обеспечения применения законодательства о конкуренции в отношении злостных форм картельной практики в развивающихся странах	2
2. Добровольный экспертный обзор законодательства и политики в области конкуренции: Армения	5

I. Резюме Председателя

Секция I: Осуществление законодательства и политики в области конкуренции

1. Использование программ смягчения наказания в обмен на сотрудничество в качестве инструмента обеспечения применения законодательства о конкуренции в отношении злостных форм картельной практики в развивающихся странах

1. С основным докладом выступил Уполномоченный и исполняющий обязанности Председателя Совета по защите экономики (КАДЭ) Бразилии г-н Фернанду ди Магальяйнс Фурлан. В качестве экспертов-докладчиков свой вклад в дискуссию за круглым столом внесли Председатель Федерального управления по вопросам конкуренции Австрии г-н Теодор Таннер и член Комиссии по вопросам конкуренции Пакистана г-н Джозеф Уилсон.

2. Секретариат ЮНКТАД кратко изложил основные выводы, содержащиеся в справочном документе секретариата, посвященном программам смягчения наказания в развивающихся странах (TD/RBP/CONF.7/4). Было сообщено, что программы смягчения наказания в обмен на сотрудничество доказали свою высокую эффективность в качестве инструмента выявления картелей в уже устоявшихся режимах законодательства в области конкуренции, но в условиях развивающихся стран, имеющих более молодые режимы такого законодательства, подобные программы приняли лишь немногие страны. С учетом этого в справочном документе секретариата поднимается вопрос о том, способны ли программы смягчения наказания в обмен на сотрудничество послужить эффективным средством борьбы с картелями в развивающихся странах. С целью дать ответ на этот вопрос в документе оцениваются условия достижения успеха в рамках таких программ в устоявшихся режимах законодательства в области конкуренции, а также проблемы, имеющиеся в этих странах. Далее в документе ставится вопрос о том, влияют ли специфические условия в развивающихся странах на потенциальный успех программ смягчения наказания в обмен на сотрудничество в этих странах. В конце документа делается вывод о том, что главная задача для молодых органов по вопросам конкуренции заключается в обеспечении высокой степени вероятности выявления и пресечения картельных сговоров. Без высокой степени вероятности выявления и привлечения к ответственности картелей, ведущих к наложению высоких штрафов, участники картелей не будут иметь стимулов для явки с повинной в органы по вопросам конкуренции и для отказа от прибылей, сопряженных с картельными сговорами.

3. Эксперт-докладчик из Бразилии поделился опытом своей страны в деле применения программ смягчения наказания в качестве инструмента борьбы с картелями. Соглашения о смягчении наказания в обмен на сотрудничество были предусмотрены в бразильской правовой системе в 2000 году – за год до принятия бразильским парламентом аналогичной программы смягчения наказаний в уголовных делах, впервые в правовой истории Бразилии. Докладчик из Бразилии отметил, что для обеспечения эффективности программы смягчения наказания в обмен на сотрудничество требуется обеспечить определенные предпосылки: а) предсказуемость процедур; б) защиту идентификационных и иных данных об идущей на сотрудничество стороне; и с) высокую вероятность выявления и наказания картельных сговоров. Была подчеркнута особая значимость третьей из этих предпосылок. В Бразилии расследующие органы сосредотачивают свои усилия на борьбе с картелями, и в период с 2003 года по 2007 год они

увеличили число внезапных проверок и временных заключений под стражу. Коснувшись вопроса о наказании за участие в картельных сговорах в порядке устрашения, представитель Бразилии отметил, что его страна ужесточила санкции после принятия своей программы смягчения наказания в обмен на сотрудничество. Средние суммы наиболее крупных штрафов, налагавшихся КАДЭ в делах о картелях в 2003 году, были близки к 1% от общей выручки соответствующих компаний, а в 2010 году КАДЭ наложил штраф в размере 25% от выручки участника бразильского "кислородного картеля". Кроме того, в 2003 году в делах, связанных с картельными сговорами, ни разу не была применена мера наказания в виде временного заключения под стражу, а в 2007 году было отмечено 30 таких случаев. Далее основной докладчик изложил бразильскую концепцию "соглашений о прекращении применения практики". С момента принятия в 1994 году законом о конкуренции в Бразилии предусмотрена также возможность для ответчика по делу о картельном сговоре предлагать так называемое "соглашение о прекращении применения практики" в соответствии с рядом обязательных условий. Поэтому "следующий по очереди" в рамках соглашения о смягчении наказания, например, все еще будет иметь возможность рассчитывать на снисхождение.

4. Эксперт-докладчик из Австрии объяснил особенности нормативно-правовых основ программы смягчения наказания в Австрии. Режим смягчения наказания в обмен на сотрудничество в Австрии вступил в силу в 2006 году и был адаптирован к структуре австрийской правоприменительной системы, институционально предусматривающей разделение функций проведения расследований и вынесения решений. В Австрии расследующим органом в случаях нарушений законодательства о конкуренции является Федеральное управление по вопросам конкуренции, а директивные полномочия возложены на Суд по делам о картелях (и Верховный суд по делам о картелях). Применением программы смягчения наказания в обмен на сотрудничество занимается исключительно орган по вопросам конкуренции. Австрийской программой смягчения наказания в обмен на сотрудничество охватываются не только тайные горизонтальные сговоры. Она распространяется также на вертикальные соглашения и нетайные соглашения. Относительно ее условий было объяснено, что пороговый уровень для освобождения от наказания является низким: а) заявитель должен быть первым лицом, сообщившим о картельном сговоре; и б) орган по вопросам конкуренции должен не знать об антиконкурентной практике до подачи такого заявления. В соответствии с австрийским режимом смягчения наказания в обмен на сотрудничество никаких доказательственных пороговых уровней не предусматривается, хотя заявитель должен представить все имеющиеся у него доказательства в рамках своей обязанности сотрудничать с официальными органами. Информационно-разъяснительная работа в Австрии позволила повысить эффективность австрийской программы смягчения наказания в обмен на сотрудничество. Именно введение в действие и разъяснение особенностей системы смягчения наказания и помогло сформировать культуру конкуренции в Австрии.

5. Эксперт-докладчик из Пакистана привел обзор истории зарождения законодательства в области конкуренции в этой стране и рамочных основ его применения. Из-за сугубо временного и недолговечного характера первоначальных законодательных актов о конкуренции сформировать культуру конкуренции в Пакистане было трудно. В 2010 году было принято законодательство о конкуренции, придавшее большую устойчивость режиму конкуренции. Для преодоления проблемы периодических сбоев в применении законодательства в конкуренции была разработана программа смягчения наказания в обмен на сотрудни-

чество. В Пакистане эта программа прописывается в разделе 39 закона. В этом разделе закладывается правовая база для смягчения наказания в обмен на сотрудничество, и его положения применимы к запрещенным соглашениям, т.е. картелям. Комиссии оставлена определенная свобода для маневра в действиях, и она должна учитывать этап, на котором сторона подала заявление, а также тип информации, которую она представила. Чтобы рассчитывать на снисхождение, предприятие должно прекратить свое участие в картеле. В случае несоблюдения этого условия в снисхождении может быть отказано.

6. В ходе последовавшей затем дискуссии с участием выступающих с мест делегат из Замбии сообщил о том, что его страна пока не приняла программу смягчения наказания в обмен на сотрудничество. Вместе с тем картельные соглашения наказуются штрафом до 2 млн. долл., а их участники могут привлекаться к уголовной ответственности. С учетом возможности применения уголовных наказаний при этом должны быть представлены доказательства вины вне всяких разумных, обоснованных сомнений. Программа смягчения наказания в обмен на сотрудничество является существенным элементом нового законодательства, принятого в 2010 году. Делегат из Замбии отметил, что бразильский опыт наглядно показывает, что, если программа смягчения наказания в обмен на сотрудничество не подкрепляется серьезными санкциями и ресурсами, необходимыми для проведения расследований и привлечения к ответственности компаний, замешанных в картельных сговорах, компании не будут пользоваться возможностями программ смягчения наказания.

7. Делегат из ЕС, являющийся частным практикующим юристом, изложил взгляды компаний, которым приходится принимать решение о том, подавать ли заявление в расчете на снисхождение в пределах конкретной юрисдикционной системы, и рассказал о том, какие соображения обретают главенствующее значение в том случае, когда участник картеля должен подавать сразу несколько заявлений. Главное внимание в этом выступлении было уделено выгодам режима смягчения наказания в обмен на сотрудничество для компаний. Было отмечено, что компании крайне заинтересованы в уменьшении штрафов. Было указано, что в случае учета в рамках режима смягчения наказания определенных ключевых аспектов компании будут выстраиваться в очередь для того, чтобы воспользоваться выгодами, связанными со смягчением наказания. Ключевые аспекты режима смягчения наказания в обмен на сотрудничество были охарактеризованы следующим образом: а) четкое определение выгод; б) освобождение или неосвобождение работников заявителя от уголовного преследования; в) характер и объем информации, которую должен представить заявитель; г) прозрачность и предсказуемость процедур; и е) конкретные свидетельства того, что другие предприятия считают программу смягчения наказания в обмен на сотрудничество предсказуемой и выгодной.

8. Было указано, что для обеспечения эффективности программы смягчения наказания в обмен на сотрудничество необходима "маркерная система" и что возможность отзыва заявления при применении этой программы должна быть крайне редкой и затруднительной, а порог для получения возможности смягчения наказания должен быть низким. Было отмечено также, что органам по вопросам конкуренции следует стремиться к согласованию их режимов смягчения наказания в обмен на сотрудничество, поскольку это является одним из ключевых соображений для многих претендентов на участие в программах смягчения наказания.

9. Затем выступили и высказали свои замечания с мест представители ряда стран. В ходе этих выступлений были высвечены три ключевых момента. Во-

первых, был поднят вопрос о том, можно ли предусмотреть в законодательстве вариант одновременной подачи заявлений для смягчения наказания двумя или более участниками картеля. Этот момент был затронут Индией и Тунисом. Ответ на этот вопрос, на котором сошлись и Бразилия, и Австрия, и Европейский союз, заключался в том, что режим, в соответствии с которым снисхождение получает первая компания, а затем через систему пропорциональных сокращений штрафов этой программой могут воспользоваться и последующие заявители, доказал свою эффективность.

10. Второй высвеченный вопрос сводился к тому, что режим смягчения наказания в обмен на сотрудничество должен дополняться: а) серьезными сдерживающими средствами, такими как высокие штрафы или возможность применения уголовных санкций к тем, кто замешан в картельных сговорах; и ii) конфиденциальностью процедур, ведущих к переговорному процессу и в конечном счете к заключению соглашения о смягчении наказания. В связи со вторым из затронутых моментов было отмечено, что большинством режимов смягчения наказания в обмен на сотрудничество в мире не предусматривается иммунитет от гражданских исков. Поэтому компании не освобождаются от возможной ответственности за причиненный ущерб в порядке гражданского судопроизводства, и они понимают, что если они подают такого рода заявления в расчете на снисхождение, им придется выступить ответчиком по гражданским искам.

11. Третий из поднятых вопросов заключался в том, необходимо ли предусматривать режим смягчения наказания в обмен на сотрудничество в законодательстве о конкуренции или же его можно закрепить в подзаконных актах. Этот вопрос вызвал беспокойство у Уганды. Представители ряда стран, включая Бразилию, Пакистан и Австрию, отметили, что программа смягчения наказания в обмен на сотрудничество составляет часть положений основного законодательства этих стран и закреплена в законе о конкуренции или иных вспомогательных законах. При этом было отмечено, что вне зависимости от характера нормативно-правовых основ применения этого режима для его пропаганды необходимо проводить широкомасштабную информационно-просветительскую работу. Австрия отметила, что разъяснение основ режима смягчения наказания в обмен на сотрудничество является действенным средством формирования культуры конкуренции в деловых кругах.

12. Как представляется, по общему мнению экспертов-докладчиков из таких стран, как Бразилия, Австрия и Пакистан, режим смягчения наказания в обмен на сотрудничество является оптимальным способом обеспечения применения законодательства в области конкуренции и борьбы с картелизацией в отсутствие необходимых для этого людских и финансовых ресурсов. Было отмечено, что для развивающихся стран, принимающих в настоящее время законодательство в области конкуренции, введение режима смягчения наказания в обмен на сотрудничество может послужить средством решения проблемы нехватки ресурсов для проведения расследований и пресечения картелизации.

2. Добровольный экспертный обзор законодательства и политики в области конкуренции: Армения

13. Добровольный экспертный обзор законодательства и политики в области конкуренции Армении проводился под председательством руководителя французского органа по вопросам конкуренции г-на Бруно Лассера. В качестве экспертов в обзоре принимали участие директор Департамента международных связей Управления по вопросам конкуренции Германии г-на Маркус Ланге; директор Департамента международных отношений Венгерского органа по во-

просам конкуренции г-н Йозеф Сараи; заместитель Председателя Индонезийского органа по вопросам конкуренции г-жа Анна Мария Три Ангграини; и заместитель главы Федеральной антимонопольной службы Российской Федерации г-н Андрей Цыганов. Армянскую делегацию совместно возглавляли Министр экономики Республики Армения г-н Нерсес Ерицян и Председатель Государственной комиссии Республики Армения по защите экономической конкуренции г-н Артак Шабоян. В состав делегации входили сотрудники Государственной комиссии по защите экономической конкуренции (ГКПЗЭК), Министерства экономики, а также представители административного суда.

14. После вступительного слова Генерального секретаря первое заседание в рамках экспертного обзора началось с изложения основных выводов доклада "Добровольный экспертный обзор законодательства и политики в области конкуренции: Армения" (UNCTAD/DITC/CLP/2010/1) консультантами ЮНКТАД г-ном Уильямом Ковачичем (Соединенные Штаты) и г-ном Дэвидом Льюисом (Южная Африка). В ходе этого выступления были охвачены следующие вопросы: а) основы и история политики Армении в области конкуренции, включая исторический, политический и экономический контекст; б) нормативно-правовая база; с) институциональные аспекты применения законодательства в области законодательства в Армении, включая возможные изменения в структурах и практике осуществления политики в области конкуренции; и d) основные выводы и рекомендации.

15. Консультанты подчеркнули два основополагающих фактора, определяющих политическую и экономическую жизнь Армении и оказывающих непосредственное и сильное воздействие на законодательство и политику в области конкуренции этой страны: а) статус Армении как страны с переходной экономикой, которая до недавнего времени имела централизованно планируемое хозяйство и входила в состав Советского Союза; и б) геополитическая ситуация на Южном Кавказе. Эти факторы не могут не находить свое отражение в характере функционирования экономики Армении, структуре армянской экономики, способности Армении вести торговлю с остальными странами мира и в переходах в структуре ее торговли, взаимном проникновении частных экономических имущественных отношений и общественной жизни, а также государственных институтов, масштабах так называемой "теневой экономики", а также в размере и лояльности армянской диаспоры. Докладчики дали также краткий обзор перехода Армении к рыночной экономике в постсоветский период, включая процесс приватизации после распада Советского Союза. Относительно нынешнего экономического и политического положения было указано, что для основных рынков Армении характерны высокие уровни концентрации (например, рынки сахара, риса, других видов зерна и топлива) и они находятся также под влиянием фактора ограниченности пунктов ввоза и вывоза внешнеторговых товаров. Особый акцент был сделан на таком явлении, как так называемая "теневая экономика", существование которой приводит к значительному занижению объемов торговли и продаж участниками формального рынка в целях уклонения от уплаты налогов и ввозных пошлин. Это сокрытие части хозяйственной деятельности приводит к значительному занижению общих размеров экономики Армении, создает хозяйствующим субъектам, занимающим доминирующее положение, колоссальные конкурентные преимущества перед потенциальными новыми участниками рынка и тем самым серьезно затрудняет их доступ на рынок.

16. Относительно формирования системы законодательства Армении в области конкуренции консультанты сообщили, что "свободная экономическая конкуренция" гарантируется Конституцией Армении и что в Уголовном кодексе Армении предусмотрены санкции за определенные формы антиконкурентного

поведения. В 2000 году был принят закон Республики Армения "О защите экономической конкуренции", а в 2001 году была создана ГКПЗЭК. Консультанты сообщили, что армянским законом о конкуренции охватываются: а) антиконкурентные горизонтальные и вертикальные соглашения; б) злоупотребление доминирующим/монопольным положением; в) концентрация (слияния); г) недобросовестная конкуренция; и е) государственная поддержка. Далее в нем излагаются задачи и функции ГКПЗЭК, ее полномочия и состав, а также возможные санкции и средства защиты в случае нарушений законодательства о конкуренции.

17. Докладчики выделили ряд областей, в которых можно усовершенствовать нормативно-правовые основы, включая формулировку запрета на антиконкурентные соглашения, определение доминирующего положения, обязательство вести реестр доминирующих компаний, пересмотр режима контроля за слияниями и положения о государственной поддержке. Наиболее серьезный недостаток нынешней законодательной базы связан с полномочиями ГКПЗЭК на проведение расследований, которые были сочтены явно недостаточными для выполнения функций ГКПЗЭК. В связи с этим было подчеркнута также, что положение с бюджетом ГКПЗЭК является катастрофическим и нуждается в значительном улучшении. В конце выступления были даны разъяснения по основным рекомендациям, адресованным законодательному органу, правительству и ГКПЗЭК.

18. В своих замечаниях по докладу, посвященному экспертному обзору, Министр экономики Армении подчеркнул, что законодательство и политику в области конкуренции необходимо оценивать в контексте более широких реформ в Армении. Он указал, что недавний экономический кризис вскрыл сильные и слабые стороны армянской экономики, а также потребность в ряде реформ, в том числе по многим аспектам, касающимся законодательства и политики в области конкуренции. Далее было подчеркнуто, что роль государства в армянской экономике крайне ограничена. Приблизительно 80% предприятий страны находятся в частных руках, и занятость на частных предприятиях также составляет 80%. Министр особо отметил, что Армения уже приступила к законодательным реформам в части своего режима в области конкуренции при поддержке Всемирного банка. Поэтому некоторые из рекомендаций, содержащихся в докладе по экспертному обзору, вскоре будут выполнены.

19. После Министра экономики Армении со своими замечаниями выступил Председатель органа по вопросам конкуренции, который сообщил о том, что ГКПЗЭК недавно разработала всеобъемлющий документ с изложением трехлетней стратегии. Помимо стратегических целей в этом документе будут предусмотрены график конкретных мероприятий и ресурсы, необходимые для их осуществления. Важно отметить, что правительство уже одобрило законодательные поправки, необходимые для выполнения рекомендаций, содержащихся в докладе по экспертному обзору, и в настоящее время соответствующие предложения представляются в парламент Армении.

20. После этих замечаний, высказанных армянской делегацией, была проведена интерактивная дискуссия в формате вопросов и ответов. Вопросы, заданные участниками дискуссионной группы, в целом были сгруппированы в следующие категории: а) вопросы, касающиеся экономического и политического контекста режима армянского законодательства в области конкуренции; б) вопросы, касающиеся конкретных аспектов системы законодательства Армении в области конкуренции; в) вопросы, касающиеся полномочий ГКПЗЭК; г) вопро-

сы, касающиеся сотрудничества ГКПЗЭК на национальном и международном уровнях; и е) вопросы, касающиеся общей стратегии и достижения ГКПЗЭК.

21. На втором заседании Армении была предоставлена возможность задать конкретные вопросы другим органам по вопросам конкуренции, с тем чтобы воспользоваться их опытом. Первый вопрос, заданный Арменией, касался того, как ее орган по вопросам конкуренции мог бы оценивать свою результативность и эффективность. Представителем Соединенных Штатов была высказана идея о том, что Армения могла бы рассмотреть возможность разработки стратегии, в которой выражались бы цели ГКПЗЭК, которая подразумевала бы четкое вовлечение общественности в дискуссию и которая обеспечивала бы действенный характер программы работы органа по вопросам конкуренции. Можно было бы создать конкретный механизм для оценки отдачи от работы этого органа, например посредством ведения тщательного учета достижений, ожидаемых от каждого проекта, а также посредством взаимодействия с университетским сообществом, неправительственными консультантами и аналитическими центрами для оценки результатов. И наконец, было предложено с течением времени отслеживать, как конкретные инициативы помогают Армении привлекать больше иностранных инвестиций. Второй вопрос, заданный Арменией, касался того, как доминирующее положение определяется в других странах, и на этот вопрос ответила Германия. Ввиду ограниченности времени, выделенного для проведения этого заседания, было принято решение опубликовать остальные вопросы ГКПЗЭК на вебсайте секретариата ЮНКТАД, а делегатам было предложено поделиться с ГКПЗЭК своим опытом и знаниями на этот счет.

22. На третьем заседании секретариат ЮНКТАД представил проект технической помощи для реализации выводов и рекомендаций, содержащихся в докладе. Секретариат отметил, что он подготовил определенные мероприятия по линии технической помощи в целях выполнения рекомендаций, сформулированных в ходе экспертного обзора, и что эти мероприятия призваны дополнить уже предпринимаемые сегодня усилия в рамках сотрудничества между Арменией и другими международными организациями, оказывающими поддержку Армении по вопросам режима конкуренции, включая Германскую организацию технического сотрудничества (ГТЦ), Организацию по безопасности и сотрудничеству в Европе (ОБСЕ) и Всемирный банк. Секретариат отметил стратегический план Армении на следующие три года, предусматривающий а) внесение поправок в ее законодательство; б) укрепление потенциала и проведение работы по разъяснению ее законодательства и политики в области конкуренции; с) поощрение усилий по рациональному управлению ресурсами; и d) проработку каналов международного сотрудничества. Слово было предоставлено действующим партнерам Армении по процессу развития, которые также очертили свою будущую роль в вопросах технической поддержки.

23. ГТЦ отметила, что Германия заинтересована в сотрудничестве с Арменией, поскольку она является крупнейшим торговым партнером Армении среди государств – членов ЕС. ГТЦ расставит приоритеты в таких областях, как укрепление потенциала, информационно-разъяснительная работа и подготовка экспертов, а также предпримет усилия в целях увеличения числа экспертов в ГКПЗЭК. ОБСЕ дала обзор своего широкого взаимодействия с Арменией, которое охватывает также законодательство и политику в области конкуренции. Она будет и впредь содействовать укреплению верховенства закона, а также поощрять программы, направленные на повышение уровня компетентности судей. ОБСЕ отметила, что связь между верховенством закона и добросовестной конкуренцией невозможно переоценить. Недавно был подписан меморандум о договоренности, в котором окончательно прописаны механизмы оказания буду-

шей поддержки ГКПЗЭК. ГКПЗЭК получит систему для оценки эффективности ее применительных мер.

24. Консультант, привлеченный Всемирным банком, отметил, что работа Всемирного банка в этой области началась с подготовки общего доклада и оценки экономических условий в Армении. Доклад был издан в середине 2009 года, и в нем в основном выделяются те же проблемы и решения, что и в экспертном обзоре. Таким образом, усилия Всемирного банка будут сосредоточены на доработке законодательства и руководящих положений, которые с наибольшей степенью вероятности дадут результат в социально-экономических условиях Армении.
