

ОЭСР – ГВХ РЦК

Информационный Бюллетень

Выпуск No. 8, январь 2017

Оглавление

Предисловие	2
Обследование по оценке бюллетеня.....	4
Программа РКЦ на 2017 год	5
Заседания Комитета ОЭСР по вопросам конкуренции, 28 - 30 ноября 2016 г.....	7
Глобальный форум ОЭСР по вопросам конкуренции, 1 – 2 декабря 2016 г.....	10
«Горячая линия» для информаторов (система МБХИ) – Германия.....	13
Выявление картелей и эффективное использование для этих целей данных о государственных закупках в Венгрии.....	15
Традиционные и инновационные методы выявления картелей в ходе государственных закупок и торгов в российской практике.....	19
Инициативные проверки ВПР – Нидерланды	24
Сводный показатель конкурентного давления – Румыния	29
Опыт АСЗЭ в области создания экономических фильтров в целях выявления картелей- Бразилия.....	35
Влияние информационной среды рынка на конкуренцию в контексте расследования антиконкурентных согласованных действий: опыт Украины.....	39

Предисловие

Дорогие читатели,

В данном номере Бюллетеня мы представляем новую программу семинаров на 2017 год. Пожалуйста, посмотрите её внимательно и пометьте себе даты проведения мероприятий по темам, представляющим интерес для Вас. Все учреждения-бенефициары заблаговременно получают приглашения на семинары. Вы можете видеть, что программа 2017 года ориентирована в значительной мере на такие темы, как определение рынка, исследования рынков или процедуры расследования картелей. Задача, которую мы себе ставим, состоит в том, чтобы обеспечить обучение по основополагающим, но чрезвычайно важным направлениям, которые существенны в целом ряде сфер правоприменительной практики. Встреча Глав ведомств в мае даст возможность обсудить выбор тем на ближайшие годы, и мы готовы охотно воспринять Ваши предложения.

Статьи в данном номере Бюллетеня в основном посвящены другой базовой проблеме: как обнаруживать картели и антиконкурентное поведение и как устанавливать приоритеты правоприменения. Мы попросили ряд ведомств из разных стран мира, пользующихся широким ассортиментом инструментов для выявления картелей, таких как скрининг рынков, систематический мониторинг государственных и электронных закупок или горячими линиями для разоблачителей, объяснить, что и как они делают. Бразилия, Германия, Венгрия, Нидерланды, Румыния и Россия были рады поделиться своим опытом. Эти материалы идут в развитие работы Комитета по конкуренции ОЭСР [по скринингу и другим активным методам выявления](#). Пожалуйста, используйте их более чем раньше, как источник вдохновения и вступайте в контакт с соответствующими ведомствами, если Вы хотели бы получить от них советы. В каждой статье указана контактная информация. Кроме того, Украина представила статью об очень интересном деле в отношении обмена информацией, которое может оказаться весьма актуальным и для других правоохранительных органов.

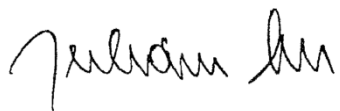
Как обычно, вы также найдете резюме заседаний Комитета по конкуренции ОЭСР и Глобального форума по вопросам конкуренции, которые проходили в ноябре/декабре 2016 года, со ссылками на все документы, которые могут оказаться Вам интересными. Воспользуйтесь ими, чтобы извлечь нужные Вам знания из практики и опыта Ваших коллег из конкурентных ведомств и из результатов работы ОЭСР.

Поскольку это уже восьмое издание информационного Бюллетеня, то пора Вам дать нам знать, что Вы о нём думаете. Потратьте 10 минут на ответы на наш интернет вопросник по следующей [ссылке](#). Для нас это бы многое значило, а Вы будете получать Бюллетень, который Вам действительно полезен.

Мы будем рады получать Ваши замечания и материалы! Пожалуйста, связывайтесь с Сабине Цигельски (ОЭСР - sabine.zigelski@oecd.org) и Андреа Далмай (РЦК - dalmay.andrea@gvh.hu).



Сабине Цигелски
ОЭСР



Миклош Юхас
Президент ГВХ

Оценка Бюллетеня

Уважаемые читатели,

Вы только что получили 8е издание Бюллетеня РЦК ОЭСР-ГВХ и мы надеемся, что вы с ним уже хорошо знакомы. Нам любопытно и хотелось бы узнать ваше мнение о Бюллетене.

Пожалуйста, помогите нам Бюллетень улучшить. Мы были бы вам крайне благодарны, если бы вы потратили 10 минут, чтобы ответить на данный интернет вопросник. Пожалуйста, воспользуйтесь этой ссылкой, чтобы представить ваши ответы - <http://survey.oecd.org/Survey.aspx?s=bc788ffda2a40119504f3ed7e49cc82&&test=true> - и чем скорее, тем лучше!

Нам действительно нужны ваши отклики.

Программа на 2017 год

24 – 25 февраля

**Семинар для национальных судей по Европейскому конкурентному праву:
Роль национальных судей при картельных разбирательствах в свете
Директивы ЕС по ущербу**

Семинар представит участникам необходимый инструментарий и информацию для лучшего понимания положений Директивы с тем, чтобы обеспечить последовательное и единообразное применение национальными судами законодательства ЕС в этой области. В его рамках будут рассмотрены основные параметры Директивы по ущербу, такие как раскрытие доказательной базы, защита со ссылкой на передачу дальше и количественная оценки ущерба, а также связанные с этим вопросы механизмов сотрудничества и предварительные контрольные процедуры. Кроме того, мы будем рассматривать вопросы юрисдикции.

07 – 09 марта

Семинар по определению рынка

Определение соответствующего товарного и географического рынка является необходимым шагом в большинстве конкурентных дел, особенно при слияниях. Мы будем рассматривать основные следственные и аналитические шаги и экономические параметры определения рынка. Будут представлены конкретные примеры дел из практики стран-членов ОЭСР для иллюстрации теоретических концепций. Участникам будет предложено присоединиться к экспертам в работе над гипотетическими делами.

26 – 27 апреля

**Учебный семинар для сотрудников Венгерского Конкурентного Ведомства
День 1й - Обзор 2016 года и отдельные проблемы конкуренции**

После обзора изменений законодательства ЕС по конкуренции в 2016 году мы более подробно остановимся на отдельных темах конкурентного законодательства. А именно, будут рассмотрены интернет торговля, рынки платформ и большие базы данных, отношение к скидкам в делах по злоупотреблению доминирующим положением и совместное правоприменение по конкуренции и защите потребителей. Опытные специалисты-практики из конкурентных ведомств и из Суда ЕС будут обсуждать эту тематику с сотрудниками ГВХ.

2-й день - Тренинги для специальных групп персонала

В отдельных сессиях мы будем предоставлять специальные тренинги и лекции для отдела по слияниям, отдела картелей, экономического отдела, отдела по защите прав потребителей и для Совета по Конкуренции ГВХ.

16 мая

Встреча Глав ведомств

Руководители ведомств стран-бенефициаров будут обсуждать приоритеты и потребности правоприменения и подготовки кадров с сотрудниками РЦК ОЭСР-ГВХ РЦК. Будут представлены и обсуждены новые возможности работы РЦК.

30 мая – 01 июня

Семинар РЦК-ФАС в России – Рыночные исследования

Рыночные исследования являются исследовательскими проектами, направленными на получение глубокое понимание того, как функционируют отдельные секторы экономики и рынки. Исследование рынка завершается докладом, в котором излагаются выявленные проблемы, и содержатся рекомендации для лиц, определяющих политику, или же за ним следуют правоприменительные действия. Мы представим общую структуру и передовую практику в исследованиях рынка и рассмотрим имеющиеся руководства ОЭСР, МКС и отдельных стран. Эксперты из национальных органов по вопросам конкуренции поделятся информацией на основе своего практического опыта. Мы сделаем особый акцент на интернет-экономику и рынках с проблемами рыночной власти у покупателей.

12 – 14 сентября

Внешний семинар в Боснии и Герцеговине – Штрафы в делах по конкуренции

Нарушителей конкурентного права часто подвергают штрафам. Штрафы означают затраты для компаний или физических лиц, которые осуществляют незаконные антиконкурентные действия. Нарушение законов о конкуренции является прибыльным, если оно остаётся не обнаруженным. Штрафы играют превентивную роль, делая незаконное поведение менее прибыльным. Мы будем обсуждать опыт и наилучшие методы определения штрафов, включая рекомендации по их исчислению, значение смягчения наказания и факторы, усугубляющие или смягчающие наказание, а также ряд других вопросов, представляющих особый интерес для стран-бенефициаров. Опытные практики будут давать практические советы и помогут углубить понимание участников посредством гипотетических упражнений.

17 – 19 октября

Семинар по наилучшей практике картельных процедур

Процессуальные законы, которыми определяется ведение картельных дел варьируются от страны к стране. Однако мы можем определить ту наилучшую практику, которую разработали для расследования картельных дел страны, имеющие большой опыт, и которая часто подходит и при различных процедурных рамках. Семинар представит идеи и соображения по подготовке и проведению внезапных проверок, работы с доказательствами, судебно-медицинских ИТ методов и командной работе в сложных расследованиях картельных дел. Эксперты обсудят эти темы вместе с участниками, и мы проиллюстрируем проблематику с помощью упражнений на гипотетических делах.

12 – 14 декабря

Секторальный семинар: Правила конкуренции и сектор фармацевтики

Данное мероприятие будет посвящено роли конкурентного права в секторе фармацевтики через рассмотрение дел, имеющих отношение к слияниям, дистрибуционным соглашениям и соглашениям о платежах за задержку. Мы также рассмотрим роль прав на интеллектуальную собственность и их регулирование, а также обсудим отношения с правительством и другими регулирующими органами.

Заседания Комитета ОЭСР по вопросам конкуренции, 28 - 30 ноября 2016 г.

«Круглый стол» по вопросам инноваций и конкуренции в сфере наземного транспорта¹

В результате появления в последнее время новых технических разработок в сфере наземного транспорта, как пассажирского, так и грузового, Агентства по защите конкуренции, скорее всего, столкнутся с рядом проблем. В то же время эти новшества открывают перед антимонопольными органами новые перспективы по использованию своих возможностей в области правоохранительной и пропагандистской деятельности, которые направлены на усиление конкуренции и получение максимальной выгоды для потребителей. Участники дискуссии в рамках «круглого стола» провели анализ ситуации в этих секторах экономики, основных путей, по которым идет адаптации системы регулирования к новым реалиям. Они обсудили проблемы, связанные с защитой конкуренции, с которыми могут столкнуться антимонопольные органы, а также роль, которую агентства по защите конкуренции должны сыграть в этих условиях.

Оценка конкуренции: Использование эмпирических данных²

На этом заседании прошло обсуждение вопросов использования эмпирических

данных для совершенствования системы регулирования в процессе защиты конкуренции. Положительное влияние на ход дискуссии оказал доклад о недавней инициативе Канадского бюро по защите конкуренции, в результате которого регуляторы получили представление о том, как достичь поставленных в законодательстве целей и, в то же время, обеспечить максимальное развитие рыночных сил с тем, чтобы в полной мере проявились преимущества конкуренции.

«Круглый стол» по вопросам географического определения рынка³

Обсуждение в рамках «круглого стола» по вопросам географического определения рынка сосредоточилось на определении рынков, которые охватывают территорию страны или выходят за границы этой территории. Определение рынков, совпадающих с государственными границами страны, или рынков, охватывающих более широкую территорию, могут представлять серьезные проблемы для агентств по защите конкуренции, в особенности, если речь идет об анализе слияний и поглощений, или при расследовании дел о злоупотреблении доминирующим положением на рынке. Эта тема представляет интерес в связи с некоторыми долговременными тенденциями на рынках, такими как глобализация, либерализация торговли и распространение цифровых

¹<http://www.oecd.org/daf/competition/competition-and-innovation-in-land-transport.htm>

²<http://www.competitionbureau.gc.ca/eic/site/cb-bc.nsf/eng/04141.html>

³<http://www.oecd.org/daf/competition/geographic-market-definition.htm>

технологий. Кроме того, совершенствование системы транспортировки товаров, развитие сети доставки товаров потребителю по схеме «от двери до двери» повышает степень доступности поставщиков на уровне розничного и оптового звена торговли. Эти тенденции, как ожидается, могут усложнить процесс определения географического рынка. Цель дискуссии в рамках «круглого стола» состояла в том, чтобы выявить проблемы, стоящие перед агентствами по защите конкуренции, в связи с необходимостью очертить рынки, которые совпадают с государственными границами государств или охватывают более широкую территорию, и предложить решение этих проблем. Кроме того, в ходе дискуссии затрагивались применяемые в настоящее время подходы к оценке и анализу полученных данных (например, системы установления цен и данных по импорту продукции), а также некоторые спорные вопросы, такие как взаимозаменяемость поставляемой продукции.

«Круглый стол», посвященный принятию Агентствами по защите конкуренции решений по делам о слияниях и поглощениях⁴

В рамках «круглого стола» проходило обсуждение проблем, которые возникают, когда антимонопольные органы должны принять решение о запрете слияния или поглощения, которое несет в себе риски отрицательного воздействия на конкуренцию. В процессе принятия решения агентства по защите конкуренции

должны выбрать между тем, в какой мере размер ущерба является основанием для запрещения сделки, и тем, достаточна ли компенсация возможного нанесенного ущерба, если разрешить сделку по слиянию и поглощению с дополнительными условиями. Участники дискуссии обсудили вопрос о том, когда определяется сумма, достаточная для компенсации возможного ущерба, и в каких случаях оправдан запрет на совершение сделки или введение компенсирующих мер. Обсуждение было направлено на детальный сущностный анализ факторов, которые рассматривают агентства по защите конкуренции при вынесении своего решения.

Слушания по «Данным, характеризующим деятельность крупных рыночных игроков»⁵

При использовании фирмами «Данных, характеризующих деятельность крупных рыночных игроков» для разработки продуктов, процессов и форм организации производства и сбыта продукции закладывается большой потенциал для повышения эффективности и производительности работы компаний, например, за счет совершенствования порядка принятия решений, прогнозирования рынка и возможностей более продуманной сегментации потребителей и совершенствования процесса целеполагания. Вместе с тем, достижение необходимого размера фирмы в целях реализации преимуществ увеличения масштабов производства и объемов реализации продукции, а также эффекта от сетевой организации сбыта, которые заложены в «Данных,

⁴<http://www.oecd.org/daf/competition/agency-decision-making-in-merger-cases.htm>

⁵<http://www.oecd.org/daf/competition/big-data-bringing-competition-policy-to-the-digital-era.htm>

характеризующих деятельность крупных рыночных игроков», потенциально ведет к монопольному положению на рынке, что усугубляется в результате поглощений выходящих на рынок новых компаний, у которых имеется собственные показатели деятельности, а также поставщиков новых услуг, которые, на первый взгляд, не имеют отношения к этому же рынку. Отмеченные проблемы поднимают вопрос о роли антимонопольных органов на таких рынках. В ходе заседания рассматривали влияние указанных особенностей на деятельность агентств по защите конкуренции а также вопрос о том, является ли законодательство о конкуренции подходящим инструментом, который нужно применять к решению проблем, возникающих в связи с использованием «Данных, характеризующих деятельность крупных рыночных игроков».

«Круглый стол» по вопросам ценовой дискриминации⁶

На многих рынках разного вида и различной продукции, где торговля идет и традиционно, и в режиме онлайн, ценовая дискриминация представляет собой обычное явление. Это относится даже к тем компаниям, которые не обладают никакой рыночной силой. Обычно ценовая дискриминация отражает конкурентное поведение, которое должна обеспечить конкуренция (либо поощряя компании, обслуживающие большее число клиентов, либо используя стимулы для усиления конкуренции) и поэтому считается, что она не ставит целью ограничить конкуренцию и не оказывает на развитие конкуренции негативного влияния. Вместе с тем, ценовая

дискриминация может создать проблемы, если в результате ее применения фирма «обдирает» потребителя, если она влечет за собой нарушение условий конкуренции или если при этом создаются эксклюзивные условия для совершения сделок. В последнее время оказалось, что увеличились масштабы ценовой дискриминации на рынках цифровых продуктов и технологий. В этой связи началась дискуссия о том, имеют ли правила, характеризующие искажение условий конкуренции, и, соответственно, сложившаяся правоприменительная практика, какую-то экономическую основу. Участники «круглого стола» получили возможность провести анализ работы агентств по защите конкуренции и обсудить, как они должны реагировать на ситуацию, когда ценовая дискриминация в некоторых странах приобретает «хищнический» характер и ведет к искажению условий конкуренции.

Анализ рекомендаций для Украины, разработанных ОЭСР и другими международными организациями, в связи с политикой в области конкуренции

Участники заседания обсудили статус выполнения рекомендаций, которые были разработаны для Украины специалистами ОЭСР, ЮНКТАД и ЕС по совершенствованию законодательства и политики в области конкуренции в свете последних изменений в политической, экономической и социальной сферах. Эксперты-аналитики провели дискуссию, посвященную прогрессу в выполнении указанных рекомендаций и нерешенным проблемам в этой области. Они также обсудили с представителями Антимонопольного

⁶ <http://www.oecd.org/daf/competition/price-discrimination.htm>

комитета Украины стратегию дальнейшего продвижения в выполнении высказанных рекомендаций и приоритеты в проведении реформы.

Глобальный форум ОЭСР по вопросам конкуренции, 1 – 2 декабря 2016 г.

Содействие развитию конкуренции; Поддержка соблюдения прав человека⁷

Выполнение законодательства о конкуренции зависит от наличия эффективной системы обеспечения прав человека, главным образом, права собственности, права на признание договороспособности и права на защиту в ходе справедливого судебного разбирательства. Политика, направленная за развитие конкуренции между поставщиками товаров и услуг, может также быть эффективной при поддержке прав человека в более широком контексте, например, в ходе определения рыночной силы компаний, а также посредством оказания содействия в борьбе с коррупцией в правительстве. Однако, экономическая конкуренция сама по себе подчас изображается как то, что ущемляет права человека и социальные ценности, например, путем обесценения социальных благ или нанесения ущерба окружающей среде. Более того, в некоторых случаях политика, направленная на защиту прав человека, зависит от наличия соглашений между поставщиками товаров и услуг – соглашений, которые могут заключаться в

нарушение законодательства о конкуренции (или, по крайней мере, увеличивать риски того, что такое противоречие может иметь место). Повышение значимости поведения социально ответственного бизнеса ставит далее на повестку дня вопрос о том, как компаний могут совместно действовать, чтобы это способствовало реализации принципов ответственного поведения бизнеса (ОПБ) и, в то же время, отвечало требованиям фундаментальных положений законодательства о конкуренции и соответствовало основным направлениям политики в этой области.

В этой связи на заседание собрались специалисты в различных областях деятельности – по отдельным проблемам экономического развития, в области законодательства и прав человека, с тем чтобы провести диалог по данным вопросам и лучше понять изменяющиеся перспективы, чтобы выяснить, как можно определить пути для разрешения любых возникающих конфликтов в рассматриваемой сфере.

⁷<http://www.oecd.org/competition/globalforum/promoting-competition-protecting-human-rights.htm>

Роль исследований рынка как инструмента содействия развитию конкуренции⁸

Рыночные исследования дают агентствам по защите конкуренции более глубокое понимание того, как работают сектора экономики и рынки. Эти исследования обычно проводят тогда, когда появляются какие-либо опасения по поводу функционирования рыночного механизма. Этот инструмент часто используют для выявления проблемных рынков и для того, чтобы определить, в каких областях необходимо принять меры по исправлению ситуации. В разных странах масштабы использования рыночных исследований не одинаковы, имеются также различия в концептуальных подходах и в процедуре их применения. В ходе этой встречи участники обсудили результаты проведенного ОЭСР анализа исследований рынков, определили общие черты и имеющиеся большие различия этих исследований в отдельных странах, а также их положительные и отрицательные характеристики. Цель обсуждения состояла в том, чтобы определить позитивный опыт, который агентства по защите конкуренции могут использовать при проведении рыночных исследований в будущем.

Независимость агентств по защите конкуренции⁹

Независимость агентств по защите конкуренции часто рассматривается как главный элемент эффективной работы по обеспечению исполнения законодательства

⁸<http://www.oecd.org/competition/globalforum/the-role-of-market-studies-as-a-tool-to-promote-competition.htm>

⁹<http://www.oecd.org/competition/globalforum/independence-of-competition-authorities.htm>

о конкуренции. Вместе с тем, следует принимать во внимание, что агентства по защите конкуренции (АЗК) в разных странах сталкиваются с разным набором политических, юридических, административных, экономических и культурных условий, а поэтому не существует «единой модели, которая бы подходила для всех случаев жизни» и которая могла бы гарантировать формально или неформально независимость всех АЗК и изолировать их от политического давления. Тем не менее, принято считать, что существуют некоторые общие принципы, применение которых позволит АЗК сохранить определенный уровень защиты и свободу маневра. Помимо юридических и структурных гарантий участники обратили внимание на важность эффективной деятельности, направленной на обеспечение исполнения законодательства, а также пропагандистской и просветительской работы АЗК для повышения степени независимости агентств. В ходе обсуждения рассматривались также более конкретные вопросы, такие как назначение и увольнение высших руководителей АЗК, статус агентств, имеющиеся ресурсы, выбор для приоритетов в работе агентств и контроль за их деятельностью, а также цели законодательства о конкуренции.

Санкции по итогам рассмотрения дел о нарушении антимонопольного законодательства¹⁰

На нарушителей законодательства о конкуренции часто налагаются штрафы (в соответствии с гражданским, административным и уголовным правом).

¹⁰<http://www.oecd.org/competition/globalforum/competition-and-sanctions-in-antitrust-cases.htm>

Штрафы налагаются на те компании или на те физические лица, которые совершили противозаконные действия, направленные против конкуренции. Нарушение законов, защищающих конкуренцию, является прибыльным делом, если оно проходит незамеченным. В течение всего дня участники заседания обсуждали штрафы и иные санкции, которые применяются к нарушителям закона о конкуренции в различных странах. Штрафы за нарушение законодательства о защите конкуренции играют сдерживающую роль в совершении противоправных действий, поскольку делают эти нарушения менее прибыльными. Суммы штрафов значительно возросли, и антимонопольные органы предприняли действия, направленные на принятие или пересмотр законодательных актов или нормативных документов, регулирующих вопросы наложения и взимания штрафов. В то же время антимонопольные органы часто сталкиваются с проблемами, связанными

со взиманием штрафов или с невозможностью ответчика оплачивать наложенные штрафы. Для того, чтобы сдерживающее влияние санкций еще более усилилось, некоторые эксперты считают необходимым увеличить суммы штрафов, тогда как другие специалисты полагают, что нужно применять иные формы санкций к нарушителям закона. В ходе обсуждения, которое проходило под руководством коллегии экспертов, участники дискуссии провели анализ, как агентства по защите конкуренции устанавливают штрафы за нарушение антимонопольного законодательства и используют альтернативные инструменты с тем, чтобы оказывать сдерживающее влияние на нарушителей, а также вопросы, связанные с наказанием правонарушителей, с компенсацией нанесенного ущерба, а также иные вопросы, которые могут возникнуть на различных этапах наложения штрафных санкций за нарушение законодательства о конкуренции.

Германия – «Горячая линия» для информаторов (система МБХИ)



Bundeskartellamt

**Вилфрид Сауэр
и
д-р Кристоф Ширра, LL.M.**

Федеральное управление по делам картелей,
Специальная комиссия по борьбе с картелями
wilfried.sauer@bundeskartellamt.bund.de
christoph.schirra@bundeskartellamt.bund.de

1 июня 2012 г. Федеральное управление по делам картелей ввело в эксплуатацию электронную систему, которая позволяет получать от анонимных информаторов конфиденциальные сообщения о нарушении антимонопольного законодательства.

Поскольку картели, как правило, действуют негласно, получение инсайдерской информации является чрезвычайно важным для выявления картельных соглашений и пресечения деятельности картелей. Система информирования о фактах незаконной деятельности также предоставляет шанс тем информаторам, которые до этого не входили в контакт с Федеральным управлением по делам картелей, например, из-за боязни расправы, оказать поддержку антимонопольным органам в их работе по пресечению деятельности картелей и наказанию виновных в нарушении закона.

Система гарантирует анонимность информаторов и, в то же время, дает возможность поддерживать **постоянную двустороннюю связь с сотрудниками Федерального управления по делам картелей, которые ведут расследование.** Это обеспечивается посредством использования защищенного ящика для электронной почты, который информатор

по своему выбору может создать самостоятельно. Информатор может посылать в адрес Федерального управления по делам картелей письменную информацию в свободной форме. К этой информации можно приложить документы в любом виде, например, в виде файлов – приложений.

Система мониторинга бизнеса и хранения информации (система МБХИ) – это интернет – платформа, обеспечивающая связь для информаторов. Эта система используется также правоохранительными органами и органами прокуратуры некоторых федеральных земель в Германии, а также крупными компаниями в целях борьбы с коррупцией и с экономическими преступлениями.

Анонимность информаторов гарантируется тем, что IP-адрес персонального компьютера, ноутбука или планшета, который используется для установления связи с системой МБХИ, не фиксируется. Разумеется, информатор может в любое время отказаться от своей анонимности.

В систему, предназначенную для информаторов, можно войти на сайте Федерального управления по делам картелей ([Bundeskartellamt's website](http://bundeskartellamt.de)). Она доступна для информаторов в любое время суток и управляется с помощью меню навигации (вид правонарушения, модуль для текста, условия для проведения выборки и стандартный набор вопросов).

Администрирование поступающей информации о нарушениях антимонопольного законодательства проводится штатными сотрудниками специального подразделения по борьбе с картелями – Специальной комиссии по

борьбе с картелями (СКБК). Первичная сортировка информации производится с учетом предмета правонарушения. Затем информация направляется в подразделения, которые занимаются рассмотрением общих вопросов, и после этого – в другие специализированные подразделения Федерального управления для дальнейшей обработки. СКБК занимается также координацией дальнейших контактов между информаторами и специализированными подразделениями Управления через электронный почтовый ящик.

СКБК управляет прекрасной базой данных, которая содержит всю поступающую конфиденциальную информацию и которая может производить поиск по ключевым словам (например, по секторам экономики). Базу данных можно также использовать для того, чтобы выяснить, имеются ли дополнительные свидетельства этого же вида правонарушений.

На управление системой БМХИ Специальная комиссия по борьбе с картелями тратит в среднем **от 200 до 250 человеко-часов в год**. Отдельного подсчета времени, которое затрачивают соответствующие специализированные подразделения на обработку сообщений, не производилось, поскольку изучение и последующее использование поступившей информации, связанной с деятельностью картелей (в т. ч. и той, которая поступает по телефону или по почте), является основной сферой деятельности этих подразделений.

В период с **01.06.2012 по 30.09.2016** и в ходе 51.604 зарегистрированных входов в систему на домашней странице системы для анонимных информаторов было размещено в общей сложности **1299 единиц конфиденциальной информации соответствующего содержания**. В 804 случаях информаторы создавали на сайте

почтовый ящик. В 235 случаях последующие контакты с информатором фактически производились через почтовый ящик.

С 2012 г. расследования в большинстве случаев производились на основании анонимных конфиденциальных сообщений, загруженных в систему, предназначенную для информаторов, а **в нескольких случаях на основании этих сообщений производились обыски**. Прежде чем начинать расследование по фактам, изложенным в анонимных конфиденциальных сообщениях информаторов, Федеральное управление по делам картелей, прежде всего, должно удостовериться, что содержание этой информации соответствует определенным критериям качества, что факты изложены достаточно подробно и подкреплены убедительными доказательствами совершения правонарушения либо подтверждаются в ходе дальнейшего расследования, проведенного сотрудниками Федерального управления.

В июня 2015 г. Федеральное управление по делам картелей наложило **штраф** в сумме 75 млн евро на пять производителей акустических рабочих компонентов для автомобилей. Санкции были установлены за то, что эти компании заключили **незаконные соглашения на поставку предприятиям автомобильной промышленности указанных компонентов**. Это был первый случай, когда расследование началось и завершилось штрафом в результате конфиденциального сообщения, поступившего в электронную систему Федерального управления по делам картелей, организованную для анонимных информаторов.

Что касается сообщений, поступивших в дальнейшем в систему анонимных информаторов, то лишь незначительная их

часть может рассматриваться как «ценная и качественная». Однако, нельзя не отметить тот факт, что более интенсивная работа по наказанию картелей с использованием системы анонимных информаторов, наряду с высокой долей нераскрытых правонарушений, а также дополнительный доход от поступающих штрафов оказывают серьезное сдерживающее воздействие на правонарушителей. Возможность передачи анонимной информации содействует также дестабилизации деятельности картелей, что, наряду с системой смягчения наказания или освобождения от ответственности заявителей о правонарушении повышает вероятность раскрытия незаконной деятельности картелей.

Выявление картелей и эффективное использование для этих целей данных о государственных закупках в Венгрии*



Геза Фюзеш
Начальник
Отдела по выявлению
картелей
Венгерского агентства по
конкуренции
fuzesi.geza@gvh.hu



Йозеф Шараи
Начальник
Международного отдела
Венгерского агентства по
конкуренции
sarai.jozsef@gvh.hu

В работе ГВХ (Венгерское Конкурентное Ведомство), направленной на борьбу с особо опасными картелями, информация о типичных чертах тайных картельных соглашений и в 2016 г. по-прежнему являлась чрезвычайно важной. Получением этих данных в ГВХ занимается Отдел по выявлению картелей, главной задачей которого является сбор рыночной информации, т. е. сбор и анализ экономических показателей и информации по рынкам, связанной с деятельностью предприятий в условиях картельных соглашений. Инструментарий, которым пользуется этот отдел в соответствии с законодательством, служит

одной конкретной цели: задействовать как можно больше полученной информации для того, чтобы сотрудники ГВХ могли начать процедуру расследования случаев нарушения конкуренции.

С учетом того, что выявление случаев картельных соглашений требует больших затрат ресурсов, в практике работы ГВХ принят такой принцип организации работы, который предусматривает, что поиск информации осуществляется только в отношении тех структур, по которым уже предварительно имеются подозрения в организации картеля. Главной и самой первой задачей в работе по выявлению случаев картельных соглашений является определение таких действий в работе предприятий и таких явлений в сферах экономики, которые вызывают подозрения и которые могут стать предметом дальнейшего расследования.

В своей работе Европейская комиссия и агентства по защите конкуренции большинства европейских стран могут опираться на успешную реализацию политики стимулирования подачи заявлений о противоправных действиях самими участниками картельных соглашений в целях смягчения наказания или освобождения их от ответственности. В Венгрии эта политика дает значительно меньший эффект с точки зрения выявления случаев картельных соглашений¹². В результате для выявления предприятий,

играющих активную роль в деятельности картелей, и для исследования действий этих предприятий в каждом конкретном случае ГВХ вынуждена использовать методы, которые связаны со сбором информации и анализом полученных данных.

Активная работа по мониторингу рынка является одним из средств, направленных на выявление случаев картельных соглашений, и эта работа проводится с самого начала деятельности ГВХ. Она включает в себя различные методы оценки ситуации, такие как расширенный мониторинг новостей, публикуемых в экономической прессе и в электронных средствах массовой информации, целевое и/или общее отслеживание иных новостных источников, а также изучение дел, рассматриваемых агентствами по защите конкуренции в других странах ЕС. Поступающие в Агентство жалобы и свидетельства, направленные физическими лицами и/или предприятиями, у которых возникли подозрения о наличии картельного соглашения или интересы которых могли быть ущемлены в результате деятельности картеля, на самых ранних этапах работы также используются ГВХ в качестве источников информации. Исходя из опыта ГВХ, указанные выше источники информации могут лишь в минимальной степени помочь в процессе выявления деятельности картеля и, как правило, скорее выражают чувства или точку зрения других лиц на нарушение правил или законов, регулирующих эту сферу.

Поскольку оказалось, что перечисленные выше методы работы оказались недостаточными для выявления случаев картельных соглашений, ГВХ стало использовать так называемые анонимные источники получения информации. В

* Взгляды и мнения, высказанные в настоящей статье, не могут ни при каких обстоятельствах рассматриваться как выражающие официальную позицию Венгерского агентства по конкуренции.

¹² Венгерские предприятия, как правило, используют схему заявления о противоправных действиях в целях смягчения наказания или освобождения от ответственности только тогда, когда ГВХ уже начало против них расследование по выявлению картеля.

процессе работы по выявлению картелей ГВХ стремится определить лиц, которые хотят обратиться в Агентство и поделиться с ним информацией о предполагаемом наличии картеля, разыскать их и вступить с ними в контакт. Указанные лица руководствуются различными мотивами (например, желанием отомстить, по причинам зависти и т. д.) и делятся информацией, либо реагируя на соответствующие действия ГВХ, либо по собственной инициативе. В большинстве случаев лица, которые предоставляют информацию, просят о том, чтобы их имена сохранялись в тайне. Для того, чтобы стимулировать обращения в ГВХ и побуждать к сотрудничеству с Агентством, было установлено вознаграждение для информаторов. В соответствии с этой схемой ГВХ может выплачивать вознаграждение физическому лицу (например, информатору), которое предоставит Агентству информацию о своих подозрениях относительно наличия картеля, действия которого причиняют значительный ущерб, при условии, что по итогам расследования данного конкретного дела ГВХ наложит штраф на предприятие или предприятия, замешанные в деятельности картеля. Вместе с тем, получение информации – это лишь одна из целей выплаты вознаграждения. Другая цель этой системы состоит в том, чтобы наращивать угрозы, с которыми сталкиваются предприятия – участники картеля, поскольку эти угрозы будут побуждать участников картельного соглашения, нарушающих законодательство о конкуренции, обращаться в ГВХ с просьбой о смягчении наказания или об освобождении их от ответственности либо, по крайней мере, сделает более сложным условия организации или деятельности картеля.

Вместе с тем, опыт показывает, что значительная часть информаторов считает, что сохранение их анонимности является более важным по сравнению с получением вознаграждения за предоставленную информацию. Именно по этой причине ГВХ создал систему анонимной связи в режиме онлайн – так называемый «Картельный чат». С момента запуска этой онлайн платформы в декабре 2015 г. заявители получили возможность анонимно связаться с ГВХ и предоставить Агентству информацию. В результате устанавливается схема двустороннего сотрудничества, которое в дальнейшем продолжается для того, чтобы была возможность прояснить любые вопросы, которые могут возникнуть у клиента. После внедрения указанной системы в начале 2016 г. из 22 случаев установления контактов в двух случаях имеется перспектива, что на основе полученной информации будет начата процедура расследования.

Мошенничество при проведении торгов по закупке товаров, работ и услуг для государственных нужд в Венгрии представляет собой сферу, где достаточно широко распространена деятельность картелей. Именно поэтому помимо информирования, обучения и повышения квалификации сотрудников государственных учреждений, занимающихся закупками товаров, работ и услуг, и наряду с мониторингом имеющихся источников информации о государственных закупках, ГВХ старается тесно сотрудничать с агентством, которое занимается организацией закупок товаров, работ и услуг для государственных нужд. Результатом этой работы стало расширение базы данных о государственных закупках. В соответствии с новым пунктом «Закона о закупках товаров, работ и услуг для государственных нужд», внесенным по

инициативе ГВХ, теперь необходимо обязательно публиковать сводку контрольных показателей¹³ тендеров в базе данных. Это значительно расширяет сферу информации о действующих процедурах проведения торгов для закупки товаров, работ и услуг для государственных нужд. Еще один новый пункт, внесенный в «Закона о закупках товаров, работ и услуг для государственных нужд» по инициативе ГВХ, облегчает сбор информации о картелях, которые могут создаваться в сфере государственных закупок. В соответствии с этим пунктом устанавливается обязанность государственной организации – заказчика или контролирующего органа (если в процессе государственных закупок задействованы ресурсы Евросоюза) информировать ГВХ о случаях, когда обнаружено явное нарушение положений о картельных соглашениях «Закона о конкуренции» Венгрии или Статьи 101 ДФЕС или когда имеются основания считать, что эти положения, скорее всего, могут быть нарушены.

В Уголовном кодексе Венгрии (Закон С 2012) предусмотрено, что любое участие в картеле при закупках товаров, работ и услуг для государственных нужд или в процедуре предоставления концессий влечет за собой наказание (независимо от того, является ли нарушитель закона непосредственным исполнителем, соучастником или организатором преступного деяния). Именно по этой причине эксперты ГВХ, которые занимаются выявлением

правонарушений, очень тесно и продолжительное время сотрудничают с сотрудниками полиции. Обычно это сотрудничество осуществляется в форме обмена информацией и уликами; однако, в случае необходимости может осуществляться координация действий и графика проведения планируемых мероприятий.

И, наконец, среди планируемых проектов по развитию деятельности ГВХ имеется инструмент по добыче информации, который может пригодиться для параллельного и поэтапного мониторинга информации, содержащейся в интернете, в базах данных по государственным закупкам и в реестрах компаний. Этот инструмент был разработан оперативными сотрудниками ГВХ и предусматривает введение заранее определенных критериев для поэтапно настраиваемой классификации с целью фильтрации информации и для выделения соответствующих элементов в больших массивах информации. Это может содействовать процессу распознавания показателей, характеризующих наличие картелей при проведении закупок товаров, работ и услуг для государственных нужд.

¹³ Сводка контрольных показателей (в данном случае): документ в котором обобщаются результаты конкретных процедур проведения торгов при закупке товаров, работ и услуг для государственных нужд, действий государственного органа, принимающего решение и предложение по итогам проведения торгов.

Традиционные и инновационные методы выявления картелей в ходе государственных закупок и торгов в российской практике



Мухамед Хамуков
Заместитель начальника
Управления по борьбе с
картелями
Федеральная
Антимонопольная
Служба Российской
Федерации
khamukov@fas.gov.ru

Картели и иные антиконкурентные соглашения причиняют большой вред интересам общества и государства. Они разрушают основы рыночной экономики, лишая в долгосрочной перспективе конкурентоспособности товары и услуги, производимые в различных странах, и нередко заключаются в социально важных и стратегически значимых областях экономики.

Российское законодательство выделяет пять разновидностей картелей, в частности, это соглашения конкурентов: о ценах, разделе рынка, создании дефицита, бойкоте и об условиях участия в торгах. За участие в картеле предусмотрена административная ответственность для юридических лиц¹⁴ и уголовная ответственность для физических лиц.¹⁵ Выявление картелей и привлечение их участников к административному наказанию возложено на российский

антимонопольный орган – Федеральную антимонопольную службу (ФАС России). Уголовные расследования в отношении картелей проводят Министерство внутренних дел России и Следственный комитет России¹⁶.

Анализ российской правоприменительной практики и статистики последних лет показывает, что из общего числа выявляемых картелей в абсолютном большинстве случаев составляют картели на торгах (сговоры на торгах). Например, в по всей системе антимонопольных органов Российской Федерации в 2015 году было возбуждено 409 дел о картелях, из них около 80% это сговоры на торгах. При этом общее количество возбуждённых дел в 2015 году выросло по сравнению с 2014 годом на 68%.

При такой статистике можно выдвинуть две противоположные гипотезы: 1) существенно вырос уровень картелизации в экономике, в частности в ходе закупок и торгов или 2) вырос уровень раскрываемости картелей. Автор настоящей статьи полагает, что оба предположения заслуживают внимания и могут вполне сосуществовать в практической плоскости.

Во первых, условиях нестабильной экономической ситуации и влияния глобального экономического кризиса все больше компаний пытаются нечестными способами получить доступ к бюджетным ресурсам и имуществу, распределяющимся

¹⁴ Штраф для участников картеля на товарном рынке составляет от 1% до 15 % годовой выручки компании на соответствующем товарном рынке. Штраф для участника картеля на торгах составляет от 10% до 50% начальной максимальной цены контракта.

¹⁵ Наказание для физических лиц может составить до 7 лет лишения свободы.

¹⁶ В том случае, если усматривается участие коррумпированных чиновников

через процедуры публичных закупок или торгов. Однако уровень картелизации экономики, учитывая высокую латентность картелей, остается весьма дискуссионным вопросом. Это глубоко законспирированные, хорошо организованные группы, иногда действующие под прикрытием отдельных чиновников. Можно смело предположить, что выявляется лишь незначительная часть антиконкурентных соглашений во всем мире. По настоящее время не существует научно обоснованных методик по определению объективного уровня картелизации. Оставим данную гипотезу для экспертных и научных дискуссий.

Вторую гипотезу о возросшем уровне раскрываемости картелей в Российской Федерации, в частности сговоров на торгах, можно вполне проверить и подтвердить.

Сфера государственных закупок регулируется Федеральным законом № 44-ФЗ «О контрактной системе» (далее – ФКС)¹⁷. Закон призван повысить результативность и прозрачность, обеспечить конкуренцию, предотвратить коррупцию и другие злоупотребления в сфере закупок. ФКС реализует единый цикл: определения потребности и формирования государственного заказа – размещения государственного заказа – исполнения государственных контрактов (далее – Единый цикл). Осуществляется многоуровневый контроль на всех этапах государственных закупок:

- Федеральная антимонопольная служба (ФАС России и территориальные органы ФАС), органы контроля субъектов (регионов) и муниципалитетов

¹⁷ Федеральный закон от 05.04.2013 N 44-ФЗ "О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд"

осуществляют контроль в части вопросов соблюдения конкурентных процедур (каждый на своем уровне);

- Федеральное казначейство осуществляет контроль в части расходования средств бюджетов;
- ФКС также предусмотрены иные формы контроля: общественный контроль, ведомственный контроль, аудит государственных закупок (Счетная палата РФ), контроль осуществляемый заказчиками.

В целях информационного обеспечения контрактной системы в сфере закупок создана и ведется единая электронная информационная система (ЕИС), в которую интегрированы все заказчики и поставщики на территории Российской Федерации. Все закупки проходят на пяти аккредитованных электронных площадках, которые в свою очередь интегрированы в ЕИС. Заказчики могут выбрать любую площадку из пяти для осуществления своей закупки. Все закупки для государственных и муниципальных нужд являются публичными и доступными для неопределенного круга лиц¹⁸.

ФАС России при реализации ФКС имеет широкие контрольные полномочия и выполняет ключевую роль в вопросах продвижения конкуренции и сведения к минимуму риска сговоров. С момента публикации заказчиками извещений о проведении закупки в ЕИС до заключения государственного контракта контроль в отношении всех участников закупочного

¹⁸ За исключением отдельных случаев, которые предусмотрены и ограничены законодательством. Примером закупки без проведения публичных торгов может являться закупка военной техники для нужд безопасности страны.

процесса (торгов) осуществляется ФАС России.

Контроль осуществляется двумя основными механизмами: 1) **контроль процедуры размещения** государственного (муниципального) заказа и 2) **контроль соблюдения антимонопольных требований** в ходе закупок и торгов.

Контроль процедуры

Контроль процедуры размещения государственного (муниципального) заказа включает в себя две формы контроля: **плановые проверки и внеплановые проверки**. ФАС России в среднем в год рассматривает около 35 000 жалоб относительно соблюдения требований ФАС, из которых антимонопольным органом поддерживается порядка 40%. Решения антимонопольного органа выдаются на руки спорящим сторонам в течение 8 дней. Таким образом, при наличии формального нарушения процедуры незамедлительно последует реакция антимонопольного органа.

В ходе осуществления контроля процедуры закупок ФАС России может вынести предписание о внесении изменений в закупочную документацию, потребовать продлить сроки проведения закупки в целях устранения нарушений, отменить результаты торгов, а также обратиться в суд с иском о признании результатов закупки и заключенных контрактов недействительными.

Контроль соблюдения антимонопольных требований в ходе закупок и торгов¹⁹

Контроль соблюдения антимонопольных требований в ходе закупок и торгов и мероприятия по пресечению различных видов сговоров осуществляются ФАС

России в постоянном режиме. Основанием для проведения контрольных мероприятий являются признаки ограничения, устранения или недопущения конкуренции на торгах: односторонними действиями государственных (муниципальных) органов – заказчиками; сговором заказчиков с участниками торгов; сговором участников торгов (конкурентов) – действиями картелей.

В целях выявления сговоров в ходе закупок и торгов **в настоящее время ФАС России использует ряд традиционных методов** получения информации о возможном сговоре, которые зарекомендовали себя и используются во всем мире, **и ряд инновационных методов разработанных с учетом электронизации в Российской Федерации закупок и торгов.**

К традиционным методам можно отнести; проведение внеплановых проверок (рейдов на рассвете); работа с заявлениями (заявителями) о признании в рамках программы освобождения (Leniency program); работа с обращениями (граждан, организаций, правоохранительных и иных органов); работа с информацией из открытых источников (СМИ, Интернет); работа с заказчиками и тд.

Инновационные методы основаны на электронизации всех процедур. Введен единый общероссийский портал для публикации информации о размещении государственного и муниципального заказа (закупок) – www.zakupki.gov.ru. Установлена единая процедура проведения торгов в отношении государственного и муниципального имущества, определен единый сайт для размещения информации о таких торгах - www.torgi.gov.ru.

Инновационный метод базируется на оперативном анализе и скрининге результатов конкурентных процедур и

¹⁹ Федеральный закон от 26.07.2006 N 135-ФЗ "О защите конкуренции"

проводится на постоянной основе с использованием электронных ресурсов ЕИС.

Наличие единой информационной системы позволяет обрабатывать большой массив информации в кратчайшие сроки. При наличии определенных индикаторов или комбинации индикаторов можно определить состояние конкуренции в целом секторе государственных закупок, а также на отдельных рынках поставок товаров и услуг, в частности. Можно установить риски или признаки сговора. В случае одновременного обнаружения нескольких признаков антимонопольный орган может инициировать расследование.

К типичным фильтрам системы обнаружения сговоров можно отнести следующие: компании, часто выигрывающие торги; группы компаний (конкурентов), выигрывающих торги по очереди; торги, которые прошли с минимальным снижением начальной цены; торги, которые прошли с минимальным количеством участников; присутствие на торгах участников, ни разу не заявляющих своих предложений; отличие цен на торгах от рыночной цены; история участия компаний или ряда компаний в торгах за определенный период времени; место нахождения участников торгов (иногда участники картеля используют один офис); IP адрес участника торгов (иногда участники картеля используют один IP адрес); иные идентификационные данные участников торгов.

При наличии таких ресурсов и возможностей сформировалась практика работы с новыми доказательствами, которые ранее не использовались в антимонопольных делах в Российской Федерации.

Представленная классификация доказательств расширяется с каждым рассмотренным делом. ФАС России активно взаимодействует с операторами торговых электронных площадок, банковским сектором, операторами связи и иными органами, которые могут содействовать антимонопольному расследованию. Кроме этого, ФАС России принимает активное участие в разработке и совершенствовании существующей электронной системы и процедур.

В целях улучшения взаимодействия и обеспечения системной работы по выявлению и пресечению сговоров заключены специальные Соглашения с Министерством внутренних дел России и Следственным Комитетом России. В рамках Соглашений созданы межведомственные рабочие группы, которые обеспечивают строгий контроль и эффективное совместное расследование картелей и злоупотреблений должностных лиц. Взаимодействие также осуществляется через проведение совместных/параллельных проверок, привлечение сотрудников ФАС России в качестве экспертов в рамках уголовных расследований и оказание методической помощи правоохранным органам.

Важной составляющей такого прогрессивного подхода является также тот факт, что российскими судами новые виды доказательства сговоров (*например, свойства электронного файла, уникальные электронные шрифты, IP адреса*) были восприняты практически сразу. В настоящее время решения ФАС России о сговорах на торгах поддерживаются арбитражными судами в подавляющем большинстве.

В Российской Федерации в последние годы в государственном (муниципальном) секторе проводится около 4-5 млн

закупочных процедур ежегодно. Совокупная стоимость закупок превышает 20 триллионов рублей год. В такой ситуации, борьба со сговорами на торгах принимает особую значимость. **Очевидно, что без комплексных решений во взаимосвязи использования правовых и технологических инструментов успешно**

бороться со сговорами на торгах невозможно. Одним из технологических факторов, который способствует минимизации картелей и повышает риски их обнаружения, является электронизация закупок и торгов, которая успешно внедрена и реализуется в Российской Федерации и нескольких странах ОЭСР.

ТРАДИЦИОННЫЕ доказательства сговора:	НОВЫЕ доказательства сговора:
одинаковые заявки (текст, шрифт, почерк, ошибки в тексте и тд.).	свойства электронного файла (время и место создания, автор), уникальные электронные шрифты, количество электронных знаков и тд.
одинаковые места отправки заявок, одинаковые почтовые конверты.	один IP адрес, одна точка доступа в сеть (интернет); одна точка доступа связи и тд.
результаты анализа бумажных аукционов.	результаты анализа с использованием электронной базы закупок и торгов.

Инициативные проверки ВПР



Марсел де Ваал
Ведомство Нидерландов по
потребителям и рынкам
Marcelle.de.waal@acm.nl

Лилиан Петит
Ведомство Нидерландов по
потребителям и рынкам
Lilian.petit@acm.nl

Ведомство Нидерландов по потребителям и рынкам (ВПР) представляет собой многофункциональный орган, созданный в 2013 году, который уполномочен осуществлять правоприменительную деятельность по конкуренции органов, регулирование конкретных секторов и защиту прав потребителей. Одним из основных направлений деятельности ВПР является выявление картелей. Традиционные методы обнаружения картельного включают в себя программы смягчения ответственности, а также поощрение разоблачителей, сообщение подозрений и жалобы от заинтересованных сторон, таких как поставщиков или клиентов. Реагируя на такую «ответную» информацию, ведомство принимает решения о дополнительном тщательном изучении отраслей или фирм. Без таких источников неагирования, задача по обнаружению картелей продолжает оставаться сложной, и чем дальше, тем сложнее, потому что фирмы, как видно, становятся все более и более опытным в сокрытии своего поведения. Кроме того, мы наблюдаем изменения в сторону более продвинутых картелей, таких как картели типа ось и спицы, а также более сложные формы обмена информацией. На этом фоне в последние годы ВПР сделало акцент на развитие инструментов инициативного скрининга для выявления антиконкурентного поведения. ВПР

разработала инструменты, основанные на экономических и криминологических изысканий, позволяющие с помощью соответствующих фильтров улавливать элементы, указывающие на предположительно антиконкурентное поведение. Далее в этой статье мы подробно остановимся на необходимости этих инструментов, их разработке и использовании в ВПР.

НЕОБХОДИМОСТЬ

Использование активных, инициативных инструментов поиска и выявления обеспечивает достижение целого ряда целей и даёт дополнительные возможности при сочетании с информацией реагирования. Прежде всего, активный скрининг может помочь ведомству эффективнее распоряжаться своими ресурсами путем приоритизации получаемых сигналов. Еще одно преимущество активного скрининга, по сравнению с получением информации реагирования, является то, что он может позволить обнаруживать незамеченное антиконкурентное поведение. Во-первых, опытные картели могут успешно скрывать свое поведение от клиентов или поставщиков, и, в результате, могут остаться незамеченными. Во-вторых, фильтры скрининга могут выявить антиконкурентное поведение там, где и сам сектор, и сами картелей, не осознают незаконность своего поведения. Более того, если общеизвестно, что ведомство использует (эффективные) скрининговые инструменты, то знание этого может влиять на восприятие потенциальными участниками картеля вероятности быть пойманными. Соответственно, картели становятся менее привлекательными, что может рассматриваться как «эффект

сдерживания». В результате повышения вероятности быть пойманными, повышается привлекательность программ смягчения наказания. Тем не менее, иногда может быть целесообразным для ведомства постоянно вводить новшества и скрывать точный характер используемых инструментов, чтобы лишить фирмы возможности заранее знать как действуют эти улавливающие фильтры и соответствующим образом приспособлять свое поведение.

СКРИНИНГ

В специальной литературе проводится различие между скринингом снизу вверх (восходящие), т.е. проверки методов действия предполагаемого заговора, и скринингом сверху вниз, т.е. скрининга в отношении различных отраслей промышленности для отбора тех отраслей, которые имеют большую вероятность формирования антиконкурентного поведения. Эти две методики находятся во взаимодействии друг с другом, потому что подтвержденные схемы также могут быть использованы в качестве индикаторов для дополнения инструментария анализа сверху вниз, а скрининг сверху вниз может дать толчок дальнейшему анализу снизу вверх.

Восходящие исследования часто изучают цены, см., например, работу: Абрантеш-Метц и др. (2006)²⁰, Коннор (2005)²¹, Болотова и др. (2008)²², Блэкенбург & Гейст

(2009)²³ и Абрантеш-Метц и др. (2012)²⁴. Исследования с акцентом в большей мере на поведенческие аспекты, такие как важность доверия в картеле, переплетение лиц в советах директоров и повторность правонарушений включают: Гайс (1996)²⁵, Лесли (2004)²⁶, Левенштейн & Суслов (2006)²⁷, Коннор (2010)²⁸, Верден, Хемменд & Барнетт (2011)²⁹, Бух-Хансен (2014)³⁰. Что касается скрининга сверху вниз, то большинство примеров концентрируются на структуре рынков, например: NERA (2004)³¹, Лоренц (2005)³², Грут & Сондеррегер (2005)³³, Эйкманс и др.

²³ Blanckenburg, K.v. and A. Geist (2009), How Can a Cartel be Detected? *International Advances in Economic Research*, 15(4), 421-436.

²⁴ Abrantes-Metz, R. M., L.M. Froeb, J. Geweke, C.T. Taylor (2006), A Variance Screen for Collusion, *International Journal of Industrial Organization*, 24, 467-486.

²⁵ Geis, G. (1996). The Heavy Electrical Equipment Antitrust Cases. Price-Fixing Techniques and Rationalizations. In: M.D. Ermann & R.J. Lundman (red.). *Corporate and Governmental Deviance: Problems of Organizational Behavior in Contemporary Society* (98 – 117). New York: Oxford University Press.

²⁶ Leslie, C.R. (2004). Trust, Distrust, and Antitrust. *Texas Law Review*, 82 (3), 515 – 680.

²⁷ Levenstein, M.C. and V.Y. Suslow (2006), What Determines Cartel Success? *Journal of Economic Literature*, 44 (1).

²⁸ Connor, J.M. (2010) Recidivism revealed: private international cartels 1990 – 2009. *Competition Policy International*, 6 (2), 101 – 128.

²⁹ Werden, G.J., Hammond, S.D. & Barnett, B.A. (2011). *Recidivism eliminated: cartel enforcement in the United States since 1999*. Washington D.C.: Department of Justice.

³⁰ Buch-Hansen, H. (2014), Interlocking directorates and collusion: an empirical analysis, *International Sociology*, 29 (3), 249 – 267.

³¹ National Economic Research Associates (2004), Empirical indicators for market investigations, Economic discussion paper 749, OFT.

³² Lorenz, Ch. (2005), Screening markets for cartel detection- collusive marker in the CFD cartel audit, *Industrial Organization* 0511003, EconWPA.

³³ Grout, P.A. and S. Sonderegger (2005), Predicting Cartels, Economic discussion paper 773, OFT.

²⁰ Abrantes-Metz, R. M., L.M. Froeb, J. Geweke, C.T. Taylor (2006), A Variance Screen for Collusion, *International Journal of Industrial Organization*, 24, 467-486.

²¹ Connor, J. M. (2005): Collusion and Price Dispersion, *Applied Economics Letters*, 12, 335-338.

²² Bolotova, Y., Connor, J. M. and Miller D. J. (2008): The Impact of Collusion on Price Behavior: Empirical Results from Two Recent Cases, *International Journal of Industrial Organization*, 26, 1290-1307.

(2011)³⁴, Мариньелло & Антьонелли (2014)³⁵ и ФОД Экономии (2015)³⁶. Примером скрининга сверху вниз с нацеленностью на поведение фирм является Harrington (2006)³⁷.

Одна [публикация ОЭСР 2013 года подробно рассматривает расследования картелей, начатые по инициативе самих конкурентных ведомств и использование механизмов скрининга для обнаружения картелей](#) на основе материалов экспертов и, в их числе, Абрентеш-Метца, Ковачича и Шинкеля. Как ученые, так и практики подчеркивают необходимость активного скрининга, и все больше и больше ведомств начинают двигаться по пути разработки инструментария скрининга. ВПР вкладывает свои ресурсы в инструменты скрининга как проводимого сверху вниз, так и снизу вверх. Далее мы сосредоточимся на изложении двух различных подходах к скринингу сверху вниз: с использованием для скрининга экономических и криминологических инструментов. Мы также кратко остановимся на другой деятельности ВПР по скринингу.

ЭКОНОМИЧЕСКИЕ

Экономический инструментальный скрининг ВПР состоит из девяти показателей. Мы оцениваем количество фирм и ИГХ в качестве показателей концентрации в

отрасли. Легче отслеживать соглашения, когда фирм всего несколько. Импорт используется в качестве показателя международного конкурентного давления, а также может указывать на существование (искусственных) торговых барьеров, которые могут облегчать сговор. Мы исходим из посылки, что стабильность облегчает сговор. Число входов и выходов на рынке фирм является показателем динамики в отрасли, а также возможности существования барьеров для входа. Связанным с этим показателем является уровень выживаемости, который показывает какая часть действующих фирм работала на рынке на протяжении прежних четырех лет. Этот индикатор измеряет стабильность, но он также и указывает на то, в какой мере компании могли знать о стратегических решениях друг друга. Типичным показателем стабильности рынка является рост рынка рассчитываемый через волатильность оборота. Стабильные рынки облегчают мониторинг и на них проще обнаружить возможных беглецов из картелей. Действующие торговые ассоциации могут служить в качестве платформы для общения и обмена информацией. Многие торговые ассоциации удерживают своих членов от участия в антиконкурентных действиях. Тем не менее, существуют и примеры торговых ассоциаций, которые были созданы прежде всего для обеспечения деятельности картеля, как и другие, которые постеренно перешли к сговору. Большое количество инноваций может указывать на динамично развивающийся рынок и, следовательно, может препятствовать сговору. В случаях, когда отрасль, с исходно высоким уровнем инновации в последующие годы демонстрирует довольно низкий уровень инноваций, стоит внимательно рассмотреть причины этого. И, наконец, мы используем

³⁴ Kelchtermans, S., Cheung, C., Coucke, K., Eyckmans, J., Neicu, D., Schaumans, C., Sels, A., Vanormelingen, S., and Verboven, F. (2011), *Monitoring of Markets and Sectors Report*. AGORA-MMS project, Katholieke Universiteit Leuven.

³⁵ Mariniello, M., and M. Antonielli (2014), *Antitrust risk in EU manufacturing: A sector-level ranking*. Bruegel Working Paper 2014/07.

³⁶ FOD Economie, Instituut voor de Nationale rekeningen (2015), *Marktwerving in België. Horizontale screening van sectoren*. Brussel.

³⁷ Harrington, J.E. (2006). *Behavioral Screening and the Detection of Cartels*. Baltimore, USA: Johns Hopkins University.

приблизительный индекс изменения цен по отрасли.

КРИМИНОЛОГИЧЕСКИЕ

Криминологический инструментальный скрининг состоит из шести показателей. Показатели относятся к (I) возможности для совершения преступления и (II), почему некоторые люди эти возможности используют. Каждый тип преступлений белых воротничков (также и сговор) имеет свою специфическую нишу возможности. Исходя из того, что отрасли промышленности в Европе сопоставимы, существующие в Европе картели могут подавать сигналы тем отраслям, в которых возникают такие возможности на предмет заключения соглашений. Степень однородности товаров также может служить указателем на возможность сговора, потому что легче заключать соглашения на рынках, где товары или услуги стандартизированы. Кроме того, картели, существовавшие ранее на аналогичных рынках в Нидерландах могут свидетельствовать о том, что на них существовала возможность сговариваться с пользой для себя. Воспользуется ли человек такой возможностью на самом деле, зависит от нескольких факторов. Ожидаемая от сговора прибыль является для людей не единственным мотивом, но, по крайней мере, столь же важным фактором является страх неудачи. Перспектива для индивида потерять достигнутый уровень или статус может вызвать противозаконное поведение. Специализированные источники, такие как Forbes или Fortune 500, отражающие статус и активы компаний могут указывать на тех, кому особенно есть, что сохранить или проиграть, и отражать более высокий риск картелизации. Кроме того, методы нейтрализации также могут порождать противоправное поведение. Хорошо

известен метод преступников из белых воротничков "отрицать наличие жертвы". Как правило, преступники-белые воротнички не сталкиваются (физически) с реальными жертвами своих действий. Поэтому мы считаем, что чем больше дистанция до конечных потребителей, тем легче для картелей считать своё поведение не преступным через отрицание наличия жертвы. Те рынки, которые находятся на большем удалении от конечного потребителя рассматриваются как имеющие более высокий риск картелизации. И наконец, исследования показывают, что участвующие в картелях преступники, это как правило, мужчины среднего возраста со стабильной занятостью, состоятельные и с высокой степенью вероятности выпускники колледжа. Поэтому мы измеряем перепредставленность мужчин в отрасли, что может также означать более высокий риск картелизации. Для получения дополнительной информации о криминологической составляющей см., например, работы: Бенсон & Симпсона (2015)³⁸, Вейсбурд, Воринг & Чейт (2001)³⁹ и Сайкс & Матца (1957)⁴⁰.

РЕАЛИЗАЦИЯ

ВПР собирает исторические данные для тех показателей, которые описаны выше. Данные собираются на основе [отраслевой классификации МСОК](#). Уровень агрегации колеблется в пределах трех или четырех цифр. Остается сложной задачей обеспечить для каждой отрасли

³⁸ Benson, M.L. & Simpson, S.S. (2015)., *Understanding White-Collar Crime*. New York: Routledge Taylor & Francis Group.

³⁹ Weisburd, D., Waring, E. & Chayet, E.F. (2001), *White-Collar Crime and Criminal Careers*. New York: Cambridge University Press.

⁴⁰ Sykes, G.M. & Matza, D. (1957), *Techniques of Neutralization: A Theory of Delinquency*, *American Sociological Review* (22), 664 – 670.

достаточное количество данных. Было бы предпочтительным работать с соответствующими рынками, но, учитывая охват подхода сверху вниз, идентифицировать и определить все соответствующие товары и географические рынки представляется невозможным. В связи с этим, мы не принимаем во внимание характеристики специфические для отдельных секторов. ВПР постоянно занимается сбором дополнительных и более качественных данных для своих индикаторов и отраслей.

Приведенные выше подходы сверху вниз представляют собой скрининг для выявления в общем плане тех отраслей экономики Нидерландов, которые имеют более высокий риск антиконкурентного поведения. Скрининг не дает доказательств, однако, в отношении того, есть картель или его нет. Более высокий риск в отрасли может (I) объясняться честными и законными причинами, (II) порождать новое понимание или (III) подкрепляться сообщениями и жалобами. В любом случае, рекомендуется провести дополнительный анализ этих отраслей и объединить полученные результаты с другими источниками информации, особенно что касается отраслей, которые ведомство до этого не рассматривало. К тому же важно осознать предел возможностей скрининга по нисходящей. Он имеет тенденцию давать статические результаты и сама схема инструментария ориентирована скорее на традиционные отрасли. В этой связи, целесообразно будет рекомендовать использовать дополнительные направлений деятельности.

ДОПОЛНИТЕЛЬНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ ДЕЙСТВИЙ

В публикации ОЭСР 2013 года подчеркивается, что использование лишь

одного инструмента для скрининга на картель недостаточно, скорее следует придерживаться комплексного подхода с использованием нескольких инструментов. ВПР, как многофункциональное ведомство, с полномочиями в сфере регулирования конкретных секторов, защиты прав потребителей и обеспечения конкуренции, идеально соответствует задаче использования многопрофильного подхода.

ВПР в настоящее время находится в процессе разработки различных инструментов скрининга нацеленного по восходящей. В 2013 году ВПР приступил к мониторингу государственных закупок. Мы разработали набор показателей, которые пытаются выявлять отклонения в схемах подачи заявок на торгах. Кроме того, ВПР проводит детальный анализ ценообразования, обращая особое внимание на вертикальные соглашения. Инструментом более общего характера является отслеживание тенденций, что включает в себя мониторинг наметившихся тенденций и их потенциальное дальнейшее воздействие на конкуренцию.

ЗАКЛЮЧИТЕЛЬНЫЕ ЗАМЕЧАНИЯ

Скрининг требует данные, которые иногда поражают пробелы для ведомств. Например, нужно быть очень осторожным в отношении обеспечения конфиденциальности и стремиться избегать сбора несущественной информации, которая выходит за рамки исследования. Иногда учреждения не имеют права обмениваться данными - именно так обстоит во многих странах дело в отношении данных о госзакупках. Предоставление ваших скрининговых инструментов другим учреждениям могло бы решить эту проблему, но это также влечёт за собой значительную степень прозрачности и гласности. Клиенты также

могут быть хорошим источником информации и сами осуществлять сбор данных и проведение анализа, учитывая тенденцию расширения частного правоприменения. В целом, нам следует продолжать развивать скрининговые инструменты и обмен передовым опытом между регулируемыми органами, потому что они полезны, и, более того, необходимы как инструмент, помогающий дополнить пассивное реагирование в нашей работе.

Сводный показатель конкурентного давления



Радун А. Паун, доктор наук
radu.paun@competition.ro
Пауль Прицекару, доктор наук*
paul.prisecaru@competition.ro
Луциан Алекса, кандидат наук
lucian.alexa@competition.ro
Romanian Competition Council

*Автор – контактное лицо в Проекте СПКД для РСК

Сводный показатель конкурентного давления (СПКД) представляет собой аналитический инструмент, который разработан в Румынском совете по конкуренции (РСК) для решения задачи измерения предрасположенности отдельных сфер национальной экономики к конкуренции. Реализацию проекта СПКД в 2013 г. начало Управление исследований рынков РСК, и с тех пор результаты расчета СПКД фигурируют во всех годовых отчетах о состоянии конкуренции в ключевых сферах экономики.

Этот показатель представляли на нескольких конференциях, как научных, так и экспертных, в Румынии и за границей, при этом комментарии и отзывы, полученные в ходе этих конференций, учитывались при

подготовке более поздних версий этого показателя. Разработчики полностью отдают себе отчет в том, что этот показатель можно совершенствовать и в дальнейшем, и поэтому они всячески приветствуют любые замечания в этом отношении.

Необходимо с самого начала отметить, что СПКД измеряет предрасположенность отраслей или сфер национальной экономики к конкуренции, а не реальный уровень конкуренции в этих отраслях. Поэтому значения СПКД по анализируемым сферам экономики показывает степень, в какой каждая из них близка к идеальной ситуации, что означает полное проявление свободной конкуренции, и не указывают (и не должны указывать) на какие либо действия, которые направлены против конкуренции и могут проявиться в реальной жизни. Таким образом, этот показатель дает скорее общее описание конкурентного давления на уровне отдельных отраслей и сфер национальной экономики, начиная с взаимозаменяемости с точки зрения предложения товаров и услуг, тогда как ситуации, являющиеся

предметом рассмотрения антимонопольных органов, формируются на более узких рынках, относящихся к конкретным товарам, которые развиваются под влиянием взаимозаменяемости, определяемой спросом на товары и услуги.⁴¹

По нашему мнению, СПКД предназначен не для точного измерения конкурентного давления (и, разумеется, не для измерения фактической конкуренции), он – для измерения соответствия, динамики и сопоставимости. Если предельно упростить ситуацию, то по аналогии можно сказать, холодно или тепло на улице, особенно если учесть личные ощущения по этому поводу, и можно сказать, сейчас холоднее или теплее по сравнению с прошлой неделей, даже не измеряя температуру на улице. Точно так же можно сравнить структурную олигополию, например, в производстве цемента или в сфере мобильной связи с ситуацией, когда существуют низкие барьеры для выхода на рынок, например, с рынком консультационных услуг в сфере информационных технологий, и сделать вывод о том, какой рынок больше подвержен конкурентному давлению. Этот показатель позволяет добавить количественную и динамическую характеристику к этому подходу, основанному на здравом смысле. Вместе с тем, по указанным выше причинам, возможности использования СПКД в работе антимонопольных органов по защите конкуренции довольно ограничены.

Учитывая, что конкуренция представляет собой сложное и многомерное явление, не

существует какого-либо одного, конкретного показателя конкуренции, который можно было бы использовать для измерения непосредственно предрасположенности отдельных отраслей и сфер национальной экономики к конкуренции. Соответственно, то, что предлагает СПКД, это измерение предрасположенности к конкуренции с использованием набора из 20 исходных показателей, каждый из которых отражает определенную часть этого множества, характерную для конкуренции. В числе этих 20 показателей: наличие барьеров для выхода на рынок, количество конкурентов, уровень концентрации, степень инновационного развития, прозрачность рынка, эластичность спроса по цене, однородность продукта, наличие бизнес ассоциаций и их влияние на рынок, симметричность рыночных долей, структурные связи, симметричность затрат, интенсивность маркетинга и коммуникаций на рынке, наличие «независимых» конкурентов, темпы роста рынка, колебания агрегированного спроса на рынке, наличие рыночной силы покупателей, стабильность долей отдельных компаний на рынке, наличие связей с другими рынками, прибыльность и общий уровень цен. Такой же набор показателей (которые имеют скорее более общий характер и не привязаны к отдельной отрасли или сфере национальной экономики) используется для каждой сферы, что является очень ценной характеристикой СПКД, а именно обеспечивает сопоставимость значений показателя по отраслям и сферам национальной экономики.

В соответствии с принятой в настоящее время методикой перечисленные выше исходные показатели сведены в четыре группы по степени важности, и каждая

⁴¹ Читатель должен заметить, что в данной статье мы используем другую терминологию: дела о конкуренции акцентируют внимание на конкретных рынках соответствующего товара, тогда как СПКД применяется на уровне отрасли или сферы национальной экономики.

группа имеет разный вес при проведении расчетов⁴². СПКД затем рассчитывается как сводный показатель и, таким образом, в его основе лежит многофакторное решение, которое развивает экономическую теорию в области исследования проблем социальных предпочтений⁴³. И последнее по счету, но не по важности – СПКВ представляет собой нормированный показатель (он рассчитывается в виде процента от возможного максимального значения).

Каждому из перечисленных выше исходных показателей дается количественная оценка по семизначной шкале Ликерта, в соответствии с которой минимальное значение означает самую плохую ситуацию с точки зрения конкуренции, а максимальное – самую благоприятную ситуацию. При принятии решений о сборе информации на основании присвоения исходным показателям значений по данной шкале следует учесть, что лишь некоторые показатели можно точно измерить (например, такие как количество конкурентов, степень концентрации, темпы роста рынка), по некоторым можно лишь дать оценку (например, по таким как эластичность спроса по цене), а к качественным показателям нельзя приложить значение по выбранной шкале

⁴² Стоит подчеркнуть, что с учетом важности, которую мы придаем показателю наличия барьеров для выхода на рынок, рассматриваемому почти единодушно в качестве главного для оценки конкуренции, эти барьеры являются составной частью в своей собственной категории и обладают наибольшим весом при расчете СПКД.

⁴³ Несмотря на хорошо известные ограничения сводных показателей, они по-прежнему широко используются на практике, поскольку многие явления имеют многочисленные грани и поскольку значительно проще иметь дело с одним показателем, который (пусть не идеально) совмещает в себе всю имеющуюся в наличии информацию.

(к таким, например, как рыночная сила покупателя, однородность продукта, структурные связи). Соответственно, даже несмотря на то, что в некоторых случаях использование принятой шкалы предполагает частичное использование информации, имеющейся у агентства по защите конкуренции, мы считаем, что количественная оценка по данной шкале применима для различных видов используемых нами показателей, обеспечивает необходимую степень однородности при проведении анализа и облегчает агрегирование показателей.

Необходимо отметить, что для расчета СПКД используется информация, которая имеется в распоряжении Румынского совета по конкуренции. То обстоятельство, что Совет структурно сформирован по секторам экономики и что рынки по данным секторам распределены между инспекторами, которые тщательно и длительное время отслеживают конкретно эти рынки, в значительной степени облегчают реализацию нашей идеи. В то же время мы уверены, что аналогичный проект может быть успешно реализован также и в агентствах по защите конкуренции, которые структурно организованы по функциональному принципу, при условии, что эти агентства будут привлекать специалистов со стороны (например, из числа ученых или бизнес консультантов) для сбора и структурирования соответствующей информации.

С нашей точки зрения СПКД доказал, что он является надежным инструментом. Во-первых, способ подсчета этого показателя базируется на тщательно разработанной и принятой среди экспертов в области микроэкономической теории основе, он совершенствовался в течение нескольких лет в ходе практического использования специалистами, работающими в сфере

защиты конкуренции, и другими специалистами в смежных сферах экономики. Во-вторых, методика подсчета этого показателя прозрачна и результаты расчетов сложно исказить. В-третьих, результаты расчетов (которые представлены ниже) однородны для того, чтобы им дать четкую оценку, у них нет значительных отклонений по годам, и это подкрепляет нашу уверенность в том, что общее состояние с конкурентным давлением в той или иной сфере экономики не может сильно меняться за короткий промежуток времени. И, наконец, на объективные данные, используемые при расчете этого показателя, трудно повлиять таким образом, чтобы отсутствие конкурентного давления в какой-либо сфере экономики могло быть сокрыто в такой мере, чтобы это повлияло на значение СПКД. В данном случае компании должны принять такую конкурентную линию поведения на рынке, которая приведет к устранению потенциальных проблем, связанных с конкуренцией, что и является фактически целью работы агентств по защите конкуренции.

Мы также верим в то, что СПКД является полезным дополнением к инструментарию, которым пользуется агентство по защите конкуренции. СПКД может способствовать стандартизации процесса мониторинга рынка, его можно использовать для выработки приоритетов при исследовании отдельных секторов экономики, он может даже дополнить набор других данных и информации при начале расследования нарушений законодательства о конкуренции. Во внешней среде СПКД может способствовать успешной работе по рекламированию деятельности агентства по защите конкуренции. Помимо этого, изменение значений СПКД с течением времени может служить свидетельством

влияния конкурентной политики на состояние рынков, поскольку расследования, проводимые агентствам по защите конкуренции и иные меры (например, анализ политики в области регулирования экономики) могут привести к изменениям в отдельных сферах экономики и должны оказывать влияние на один или несколько компонентов, используемых при расчете СПКД.

Проект СПКД был запущен в 2013 г. и охватывал 20 отраслей и сфер экономики. Учитывая, что оценка ситуации с использованием сводного показателя доказала свою полезность, реализация проекта продолжилась, и со временем количество сфер экономики, по которым производился расчет показателя СПКД, увеличилось. Приведенные ниже данные показывают последние (по состоянию на 2016 г.) итоги по 46 отраслям и сферам национальной экономики.

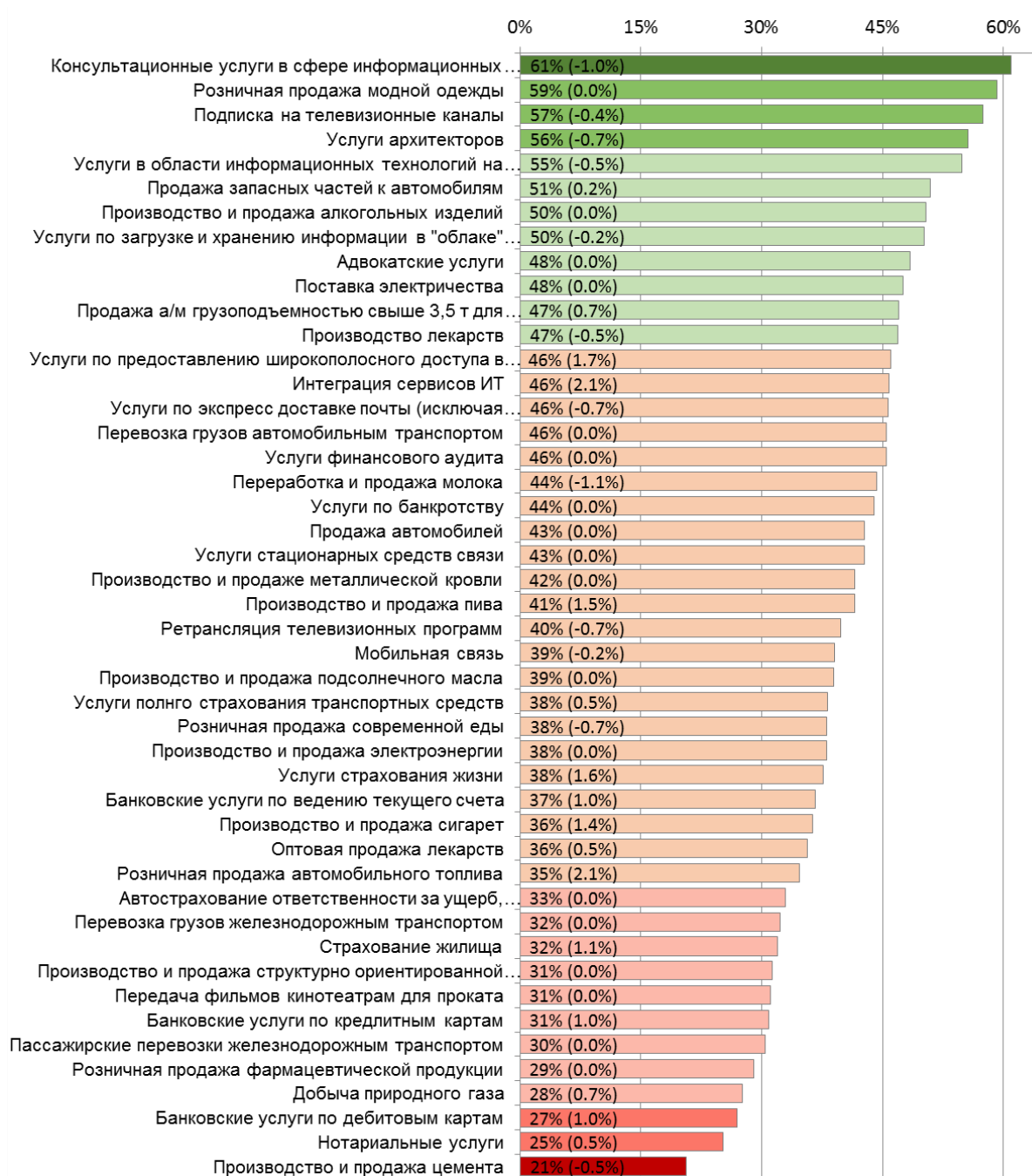
Цифры соответствуют нашему восприятию ситуации в этих конкретных отраслях и сферах экономики. Те отрасли, для которых характерны высокая степень концентрации, серьезные барьеры для выхода на рынок, однородные продукты и незначительные инновационные процессы, находятся в нижней части списка, тогда как более динамичные отрасли, в которых работает много конкурентов и независимых игроков, находятся в верхней его части. Помимо этого, нам представляется, что СПКД содержит достаточно информации для того, чтобы показывать более тонкие различия между отраслями и сферами экономики, которые характеризуются одинаковой структурой рынка, где другие факторы, такие как инновационные процессы, оказывают влияние на конкурентное давление. И, наконец, можно увидеть, что изменения значения этого показателя по годам достаточно незначительны

(максимум 2 процентных пункта), а это подчеркивает тот факт, что СПКД восприимчив к структурным изменениям, которые демонстрируют высокую инерционность.

Несмотря на то, что в приведенных данных это не нашло отражения, мы должны обратить внимание на изменение показателя по одной из отраслей за продолжительный период времени: СПКД по мобильной связи повысился с 34% в 2013 г. до 37 % в 2014 г. и до 39% в 2015 г. (затем в 2016 г. он остался на том же уровне). Это – самый высокий показатель роста среди наблюдаемых отраслей и сфер экономики. Стоит заметить, что в течение последних лет РСК очень плотно ими занимался. Мы считаем, что данное обстоятельство является хорошим примером работы РСК в данной области, что дало позитивные результаты с точки зрения развития конкуренции и выгоды для потребителей. Позитивные результаты с точки зрения развития конкуренции сейчас найдут отражение в СПКД.

РСК планирует увеличить число отраслей и сфер экономики, по которым будет рассчитываться сводный показатель, и предполагается, что СПКД будет интегрирован в другие направления деятельности агентства. В то же время эксперты Управления по исследованию рынков постоянно работают на путях дальнейшего совершенствования этого показателя, поэтому мы хотели бы получить ваши комментарии по данному вопросу.

Диаграмма 1. Результаты расчета СПКД за 2016 г. и изменения по сравнению с предыдущим годом



Опыт АСЗЭ в области создания экономических фильтров в целях выявления картелей



Фелипе Лейтау Валадарис Рокет
Начальник отдела скрининга, АСЗЭ
felipe.roquete@cade.gov.br

Использование различных методов проведения расследования рассматривается в качестве эффективной стратегии для расширения возможностей при выявлении действий, указывающих на наличие картельного соглашения. В этой связи желательно, чтобы антимонопольные органы при расследовании подобных действий стремились строить свою работу с учетом элементов неопределенности и необходимости получения взаимодополняющих доказательств.

В этом смысле в основу политики, принятой Административным советом по защите экономики (Агентством по защите конкуренции – АСЗЭ) при создании Отдела по обследованию рынков положена разработка и использование методов

выявления действий, вызывающих подозрение (так называемых «реактивных») и методов предотвращения правонарушений (так называемых «про-активных»).

Руководство Агентства исходит из того, что подход, основанный на сочетании реактивных и про-активных методов проведения расследований – в отличие от политики, основанной на преобладании какого-либо одного метода или методов какого-то одного вида – сделает процесс развития новых инструментов выявления картельных соглашений более гибким и эффективным. Знания и опыт, полученные в ходе применения устоявшихся инструментов, таких как принятая в АСЗЭ программа смягчения наказания и освобождения от ответственности участников картеля, заявивших о факте правонарушения; сотрудничество с другими государственными органами; методология и программа работы с жалобами; анализ, основанный на прецедентах, – все это формирует



благоприятную атмосферу для разработки и апробирования новых подходов к работе.⁴⁴

В этом смысле в составе АСЗЭ с начала 2013 г. собралась команда для оценки возможностей создания внутренних экономических фильтров, используемых для выявления картельных соглашений. На первом этапе этой работы специалисты изучали передовой опыт в области использования антимонопольными органами других стран информационных технологий в целях выявления картелей. При поддержке экспертов Управления экономических исследований АСЗЭ, Международного отдела и Службы внутреннего контроля сбор информации из других стран⁴⁵ не только дал возможность получить представление о новейших технических приемах проведения расследований, но и понять, с какими главными проблемами придется столкнуться в реализации аналогичных проектов.

Наряду с этим АСЗЭ старался наладить партнерские отношения с другими государственными органами Бразилии, имеющими опыт использования больших массивов данных, с такими как Федеральная счетная палата (ФСП или сокращенно по-португальски – TCU),

⁴⁴ «Круглый стол по вопросам проведения предусмотренных законом расследований дел о картельных соглашениях и использования фильтров с целью выявления картелей», ОЭСР, 2013 г. ([OECD \(2013\), Roundtable on ex officio cartel investigations and the use of screens to detect cartels](#)).

⁴⁵ Стоит упомянуть доклады, представленные теми странами, которые принимали участие в обсуждении в рамках круглого стола по теме «Проведение предусмотренных законом расследований дел о картельных соглашениях и использование фильтров с целью выявления картелей», который был организован ОЭСР в октябре 2013 г.

Министерство мониторинга и контроля (ММК или сокращенно по-португальски – MFTC) и Совет по контролю над деятельностью на финансовых рынках (СКДФР или сокращенно по-португальски – COAF).

Результаты первоначального диагноза указывали на то, что наиболее подходящей областью, где можно добиться результатов в реализации проекта является сфера закупок товаров, работ и услуг для государственных нужд. Основаниями для такого вывода были следующие: (i) для этой сферы характерно наличие большого количества данных, имея в виду публичный статус государственных закупок для нужд государственных органов и (ii) борьба с картелями при подаче заявок на участие в тендерах будет иметь существенное влияние на экономику такой страны как Бразилия, принимая во внимание, что в стране на эти цели расходуются значительные суммы государственных средств.

Более того, Отдел по расследованию правонарушений при подаче заявок на участие в тендерах с одобрением воспринимало создание системы экономических фильтров, поскольку опыт работы этого подразделения, а также других смежных подразделений свидетельствовал о том, что картели организуются таким образом, чтобы обманном путем устранить конкуренцию значительной части заявок на закупку товаров, работ и услуг для государственных нужд и обеспечить получение заказов всем компаниям, вступившим в преступный сговор. В дополнение к этому стратегия использования экономических фильтров требует проведения анализа больших массивов данных, которые связаны с процедурой подачи и рассмотрения заявок, а также информации, характеризующей

поведение компаний и стратегии скоординированных действий. Подобный анализ можно провести и добиться результата только при использовании надежных информационных технологий и при наличии отлаженных инструментов статистической обработки данных.

Вторая стадия реализации проекта, которая началась в 2014 г., предусматривала привлечение иностранных экспертов, обладающих специальными знаниями в области статистики, информационных технологий и получения информации с тем, чтобы разработать инструменты для проведения анализа. Разработка и согласования предлагаемых аналитических инструментов предусматривала не привлечения как сотрудников Агентства по защите конкуренции, занимающихся расследованием дел о картелях, так и экспертов Управления экономических исследований, которые разработали этот инструментарий, отвечающий самым высоким имеющимся требованиям проведения расследований и техническим стандартам.

На основе полученных от консультантов рекомендаций был создан модуль под названием *Cérebro* (что означает «Интеллект» по-португальски), в котором предусмотрены инструменты для поиска и получения данных и экономические фильтры, имеющиеся в распоряжении специалистов АСЗЭ, занимающихся расследованием и ведением дел по картелям.

Инструменты для поиска и получения данных позволяют автоматизировать процесс анализа информации, которым ранее занимались специалисты по расследованию и ведению дел, связанных с картелями. Задача упомянутого набора инструментов состоит в том, чтобы выявить свидетельства наличия картельного

соглашения при подаче и обработке заявок на участие в тендерах на закупку товаров, работ и услуг для государственных нужд – подозрительных действий, необъяснимых фактов или стиля поведения участников тендеров, в котором проявляются признаки симулирования конкуренции,⁴⁶ а также обеспечить получение соответствующей информации для определения порядка работы по рассматриваемому делу.⁴⁷

Что касается экономических фильтров, которые разработаны на основе специальной литературы и эконометрике, они призваны обобщить свидетельства существования картеля при работе с большими массивами информации, которая относится к ценам, затратам, норма прибыли, доли на рынке и к пространственной эконометрике. На основании идентификации поведения компаний на рынке, описанном в научных статьях, оказалось возможным разработать математические модели, которые используются в общем виде как статистические тесты по аналогии с анализом технологического процесса в обратном порядке.⁴⁸

⁴⁶ Например, наличие закрытых заявок, представленных разными участниками тендера, в которых указана одна и та же цена (стоимость), которая отличается от ориентировочной цены (стоимости) установленной государственным органом, проводящим торги.

⁴⁷ Например, идентификация информации в контексте конкретных торгов на закупку товаров, работ и услуг для государственных нужд и данных из реестра компаний.

⁴⁸ Работа, проделанная консультантами, состояла в программировании алгоритмов для определения подозрительного поведения показателей – как это представлено в литературе по эконометрике – в собранных АСЗЭ базах данных по проведению публичных торгов. Цель этой работы состояла в том, чтобы аналитики могли сравнивать наборы данных, которые относятся к подозрительным

Несмотря на то, что разработка указанного инструментария продолжается, многие из инструментов, входящих в этот набор, такие как инструменты для сбора и анализа данных, извлеченных из массивов информации и скрининг информации, уже используются в работе и постоянно совершенствуются в результате продолжительного применения.⁴⁹

На текущей стадии выполнения проекта можно определить некоторые вопросы, которые неизбежно возникнут при реализации подобных инициатив:

- a) Базы данных: главная проблема в этой сфере состоит в обеспечении доступа к базам данных и к их обработке, т. е. в отработке функций ИТЗ – «Извлечение данных, их Трансформация и Загрузка», т. е. в решении задачи, которая требует значительных затрат людских ресурсов;
- b) Людские ресурсы: трудно найти и обучить специалистов, обладающих знаниями в области получения и обработки данных, которые играют важную роль в процессах, начиная от формирования инфраструктуры базы данных и кончая построением математических моделей и специальных алгоритмов;
- c) Институционализация: несмотря на инновационные характеристики,

действиям участников торгов, и те данные по торгам, к которым у АСЗЭ имеется доступ и эффективность проведения которых не вызывает сомнений.

⁴⁹ В конце 2015 г. результаты анализа, проведенного на основе этих баз данных, играли важную роль при проведении выемки документов, которые устраивал АСЗЭ. Более того, отдел по обследованию рынков в ряде случаев способствовал другим расследованиям в области торгов по закупке товаров, работ и услуг для государственных нужд.

учитывая сложность применяемых методов работы, а также тот факт, что подобные инновации требуют определенного времени на тестирование и доработку, важно внедрить данный проект в институциональную структуру антимонопольных органов с тем, чтобы обеспечить его устойчивое развитие.

- d) Акцент на конечного потребителя: применение методов извлечения и анализа информации и использование экономических фильтров не означает, что специалисты, занимающиеся делами о картелях и/или сотрудники, ведущие расследование, более не нужны. Разработка параметров подобных инструментов основывается на знаниях и опыте тех, кто занимается анализом информации, относящейся к деятельности картелей. Аналитики представляют собой основу при выявлении фактов сговора, становой хребет моделирования процессов извлечения и анализа информации и разработки алгоритмов работы экономических фильтров. Эти специалисты чрезвычайно важны в данной области деятельности, в тестировании и совершенствовании механизмов работы.

Опыт АСЗЭ в процессе разработки проекта *Cérebro* свидетельствует о том, что использование активных методов в процессе выявления картельных соглашений представляет собой дополнительный элемент в системе мотивации применения реактивных инструментов. Другими словами, утверждение системы экономических фильтров – путем открытия

административных процедур и возможному выдвижению обвинений в рамках административного дела – действительно служит дополнительным стимулом для компаний, стремящихся подать заявление о правонарушении и о

смягчении наказания или об освобождении от ответственности, желающих подписать соглашение о прекращении противоправных действий и сообщить АСЗЭ о действиях, нарушающих законодательство о конкуренции.

Влияние информационной среды рынка на конкуренцию в контексте расследования антиконкурентных согласованных действий: опыт Украины



Шевчук Елена
Заместитель директора
Департамент
расследований нарушений
законодательства о защите
экономической
конкуренции
Антимонопольный Комитет
Украины

В 2015 году Антимонопольный комитет Украины завершил расследование на рынке продовольственного ритейла столицы Украины, приняв соответствующее решение⁵⁰.

Одним из важнейших элементов расследования ограничения конкуренции на рынке стало изучение информационной обеспеченности участников рынка. Важность оценки информационной среды рынка состояла в том, чтобы установить, каким образом сложная рыночная среда анализируемого рынка могла быть упрощена и стала пригодной для координации поведения ее участников. В

результате установлено, что антиконкурентным согласованным действиям торговых сетей в значительной мере способствовал информационный обмен, исказивший распределение информационных потоков на рынке и приведший к установлению ассиметрии информационного обеспечения участников рынка.

Особо ценным источником подходов к оценке информационного обмена стало руководство [Европейской Комиссии о применении 101 статьи Договора о функционировании ЕС к горизонтальным соглашениям](#).

Расследование начато в 2012 году в связи с постоянными жалобами поставщиков и потребителей продовольственных товаров на действия торговых сетей.

В ходе расследования установлено следующее.

Товаром, вызывающим спрос, является услуга торговой сети, оказываемая потребителю, по предоставлению

⁵⁰ <http://www.amc.gov.ua/amku/doccatalog/document?id=113528&schema=main>

возможности выбора и приобретения из общего широкого ассортимента магазина необходимого ему в конкретный момент времени набора предметов. Основа процесса предоставления услуги - процесс организации розничной торговли сетевого формата. Таким образом, предлагаемый товар дифференцирован и гетерогенен, а исследуемый рынок:

- нестабильный по ценовым тенденциям, продолжительности и темпам развития.
- нетранспарентный и изначально асимметричный по степени информационной обеспеченности участников (как поставщиков и торговых сетей, так и конечных потребителей). Потребитель обладает наименьшим объемом достоверной информации о товаре, не имеет полноценной возможности провести сравнение ценовых предложений разных сетей, поскольку это потребует значительных затрат средств и времени.
- низко концентрированный. Доли торговых сетей по объему товарооборота варьируются от 0,35 до 23,06 процентов. При этом совокупные доли 3 и 5 наибольших сетей являются далекими от критических с точки зрения уровня концентрации участников рынка.
- сложный и неоднородный по структуре и составу участников. Каждая из торговых сетей находится на разных стадиях своего развития, что обуславливает различие в расходах, маркетинговой политике и политике закупок. Разница между торговыми сетями также существует в организации логистической деятельности; наличии / отсутствии

дисконтных программ и других условий предоставления скидок покупателям. Количество реализуемых товаров в торговых сетях разнится в 79 раз. Количество поставщиков товаров также отличается в 8 раз.

Таким образом, для всех торговых сетей присущи различные характеристики, которые должны определять специфику их поведения на рынке со сложной системой конкурентных отношений, снижающей возможность согласования поведения и стимулирующей участников рынка активно конкурировать. В свою очередь конкуренция должна была бы обеспечить эффективное ценообразование, повышение качества товаров, расширение ассортимента.

Однако реальность рынка противоположна:

1. Рост цен на рынке продовольственного ритейла опережает рост цен на обеспечивающих его оптовых рынках, а также рост доходов потребителей. При этом, торговые сети демонстрируют синхронизацию изменения торговых показателей и приближение к общему тренду независимо от фактора сезонности спроса и предложения.
2. Ухудшение качества предлагаемой продукции.
3. Сокращение ассортимента предлагаемой продукции.
4. Установление неэффективных взаимоотношений сетей с поставщиками товаров.

Главным в этом расследовании встал вопрос: почему конкуренция на этом рынке не работает?

Чтобы получить ответ на этот вопрос необходимо выяснить, каким образом торговые сети узнают о ситуации на рынке и о действиях конкурентов, в том числе об их ценах, с целью принятия адекватных решений в ценовой и ассортиментной конкуренции.

Оказалось, у сетей практически отсутствует система сбора (получения) и учета такой публичной и общедоступной информации, как непосредственные цены конкурентов на аналогичные товары. Мониторинг цен конкурентов сетями носит несистемный эпизодический характер и не может служить надлежащим источником информации для принятия адекватного решения при конкурентном ценообразовании. Практически единственной информацией, принимающей сетями во внимание во время ценообразования, - это получаемая от единой исследовательской компании (далее по тексту - Компания) информация о внутренних показателях деятельности выборки сетей-конкурентов. Такую информацию торговая сеть не могла получить из публичных источников. При этом от Компании в большинстве случаев эта информация получалась на фактически бесплатной основе (путем встречных выплат друг другу незначительных сумм денег).

Подробное изучение показало, что на рынке действует система избыточного обмена информацией, организованная Компанией (именно от нее, как правило, исходила инициатива сотрудничества) вместе с торговыми сетями.

Центром такой системы выступила Компания, которая вопреки глобальным стандартам своей материнской структуры, обеспечивала соответствующие формальные и неформальные

информационные потоки информации между торговыми сетями-конкурентами.

Такой информационный обмен имел следующие характеристики:

- предметом обмена была стратегическая информация;
- задействованные в обмене сети совокупно покрывают более 70% рынка;
- глубокая детализация информации;
- низкий уровень агрегации информации;
- высокая актуальность информации;
- высокая частота обмена информацией;
- непубличный способ обмена информацией.

Деятельность торговых сетей сопровождается постоянным и всеобъемлющим обменом информации (средствами всемирной сети через специальные серверы и порталы, средствами электронной почты, при неформальных общениях сотрудников, проведения учений, семинаров, встреч), позволяющим торговым сетям:

- на еженедельной основе отслеживать тенденции основных показателей деятельности торговых сетей и корректировать свое ценообразование (отчеты с уровнем актуальности данных от 5 до 8 дней);
- на ежемесячной основе отслеживать и корректировать ассортиментную политику и отношения с поставщиками (отчеты с уровнем актуальности данных 45 дней);
- на ежегодной основе планировать цели своей деятельности и способы их достижения, в том числе определять занимаемые ниши

конкурентов на рынке, активно не конкурируя друг с другом.

Компания раз в неделю получала от каждой сети информацию о количестве и стоимости по каждому торговому наименованию продукции в каждом магазине сети, о количестве кассовых операций. Регулярно предоставлялась информация о торговых площадях, режиме работы, количестве касс, прочее.

Компания прорабатывала эту информацию и уже через 5-8 дней передавала сетям специфические отчеты о всех основных непубличных показателях эффективности деятельности сетей и их конкурентов (объем и стоимость продаж по категориям товаров, количество кассовых операций, размер среднего чека, продажи на квадратный метр, количество транзакций по каждому магазину, по каждой товарной позиции и т.д.), а также предоставляло прогнозы и советы участникам рынка о развитии бизнеса.

Кроме широких и регулярных формальных контактов и обмена информацией (прямо предусмотренных договорами между сетями и Компанией) Комитет установил наличие значительного объема неформального обмена коммерческой информацией, контактов участников рынков и проведения встреч под эгидой Компании, в том числе в офисах компаний, в ресторанах, на семинарах. Предметом этих встреч и контактов было обсуждение сотрудничества с поставщиками, вопросы ценообразования, прогнозы развития рынка продовольственного ритейла, а также тактические и стратегические вопросы сетевой торговли. Также анализ электронной переписки сотрудников Компании с сотрудниками сетей свидетельствует о том, что по личной просьбе сотрудника сети или сотрудника

Компании могла быть предоставлена дополнительная информация или комментарии, не предусмотренные договорными обязательствами сторон.

Указанные согласованные действия торговых сетей вместе с Компанией по организации избыточного информационного обмена усилили существующую асимметрию информации на рынке, исказили конкурентную среду в сторону упрощения ее для координации торговыми сетями своего конкурентного поведения.

Такая ситуация позволила ответчикам активно не конкурировать и получить возможность устанавливать условия взаимодействия с поставщиками и цены для конечных потребителей, таким образом, как это происходит на рынках с монопольной структурой, а именно получать доходы в результате необоснованного повышения цен и навязывания невыгодных и неравноценных условий сотрудничества поставщикам товаров.

По результатам расследования принято решение, которым признано совершение торговыми сетями вместе с Компанией антиконкурентных согласованных действий, применены соответствующие штрафы и обязательство прекратить нарушение.

Большинство ответчиков оспаривают решение в судах.

В этом деле Комитетом впервые была дана соответствующая квалификация информационному обмену, потому для развития правоприменения конкурентного законодательства очень важно получить судебный опыт относительно изложенных выше подходов к оценке влияния на конкуренцию обмена информацией. Вместе с этим принятое решение уже

вызвало значительный интерес в экономической и юридической среде Украины, породило бурные дискуссии и привлекло внимание субъектов хозяйствования к проблеме влияния информационного обмена на состояние конкуренции на многих рынках.

Контакты

Будапештский Региональный Центр ОЭСР-ГВХ по Конкуренции (Венгрия)

Венгерское Конкурентное Ведомство

Alkotmány u. 5.

H-1054 Budapest

Hungary

Сабине Цигелски, Старший эксперт по вопросам конкуренции, ОЭСР

sabine.zigelski@oecd.org

Андреа Далмаи, Старший консультант, ГВХ

dalmay.andrea@gvh.hu