

ОЭСР – ГВХ РЦК

Информационный Бюллетень

Выпуск №12, январь 2019 года

Оглавление

| | |
|---|----|
| Предисловие | 2 |
| Программы РЦК в октябрь - ноябрь 2018 г. | 3 |
| Проект программы на 2019 год..... | 5 |
| Заседания Комитета по вопросам конкуренции ОЭСР, 26 – 28 ноября 2018 г. | 7 |
| Глобальный форум по вопросам конкуренции, 29 – 30 ноября 2018 г. | 11 |
| Борьба с коррупцией и законодательство о конкуренции – опыт Сербии | 15 |
| Расследования «Car Wash» (Автомоек) в Бразилии: инициирование, масштабы и последствия для конкурентного правоприменения..... | 21 |
| Случай с попыткой дачи взятки в сумме EUR 14,000..... | 25 |
| Мошенничество при проведении государственных закупок – ситуация в сфере борьбы с коррупцией в Албании..... | 29 |
| Двойной удар по национальной безопасности..... | 33 |
| Экономическая и правовая модель закона о недобросовестной конкуренции . | 38 |
| Правила конкуренции в Евразийском Экономическом Союзе..... | 42 |
| Дайджест периодической литературы | 46 |

Предисловие

Уважаемые Читатели,

Мы рады представить Вам в данном Бюллетене Программу работы РЦК на 2019 год. Региональный Центр ОЭСР-ГВХ ВКВ по Конкуренции в Будапеште продолжает ориентироваться на тренинги, соответствующие Вашим потребностям. В этих целях мы проведём в феврале 2019 г. обсуждение с Главами Ведомств, чтобы быть уверенными, что РЦК рассматривает темы, имеющие для Вас значение. Вы все получите в надлежащее время приглашения направить участников на наши регулярные семинары.

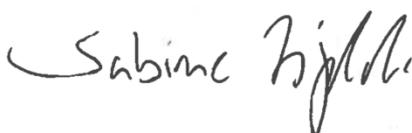
Статьи в данном Бюллетене посвящены коррупции и конкуренции, и Вы сможете убедиться, что у этой проблемы много аспектов, которые изложены в статьях из Албании, Бразилии, Литвы, России и Сербии. Кроме того, Кыргызстан представил статью про раздел своего закона, который относится к несправедливой торговле. С этого Бюллетеня мы также начнём публикацию небольшой серии материалов, представляющих работу Евразийской Экономической Комиссии.

Для следующего Бюллетеня просим Вас присылать нам статьи по определению рынка и рыночной власти, роли дженериков и прав на ИС, контролю над слияниями и по делам о злоупотреблениях в фармацевтическом секторе. Кроме того, особенно интересным был бы Ваш опыт в отношении рыночных исследований, регулирования и адвокатиования в данном секторе. Последний срок подачи материалов - 15 апреля 2019 года.

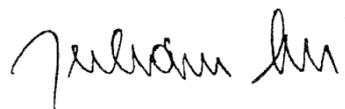
“Литературный обзор” в конце данного Бюллетеня представляет три статьи об издержках из-за картелей и штрафах для них. Надеемся, что они вдохновят Вас на соответствующее чтение.

Как обычно, Вы найдёте резюме заседаний Комитета по Конкуренции ОЭСР и Глобального Форума по Конкуренции, проходивших в ноябре 2018г., со ссылками на все документы, которые могут быть Вам интересны. Используйте их для получения пользы от работы и опыта конкурентных ведомств других стран и результатов работы ОЭСР.

Мы рады получать от Вас замечания и материалы! Если Вы хотите опубликовать статью про работу Вашего ведомства, пожалуйста, свяжитесь с Сабине Цигельски (ОЭСР – sabine.zigelski@oecd.org) и Андреа Далмай (РЦК - dalmay.andrea@gvh.hu).



Sabine Zigeliski
OECD



Miklós Juhász
President of the GVH

Программы РЦК в октябрь - ноябрь 2018 г.

02 – 04 октября

Семинар РЦК – ФАС в России – Эффективное антикартельное правоприменение

На данном семинаре рассматривалось как можно эффективно выявлять картели, и какие первые шаги следует предпринимать при появлении подозрений. Мы рассматривали смягчение наказания, а также инструментарий активного выявления, такой, как анализ данных государственных закупок. Следующие шаги включали проведение скрытого расследования на рынке и внезапных проверок, определение характера доказательств, которые следует искать, а также то, как их организовывать, чтобы убедить апелляционный суд. И, наконец, мы обсудили последние события в области дигитализации и алгоритмов и их воздействие на антикартельное правоприменение. Эксперты из стран ОЭСР, совместно со специалистами ФАС поделились своей наилучшей практикой и пониманием проблем, а также рассмотрели проблемы и вопросы поднятые участниками.



16 – 17 ноября

Семинар по Европейскому конкурентному праву для национальных судей по вопросам конкуренции в эпоху цифровых технологий

Семинар предоставил участникам возможность получения конкретных знаний и тренировки на практических упражнениях, связанных с проблемами воздействия новых технологий на сферу законодательства

о конкуренции. Мы обсудили трудности применения традиционных критериев определения рынка и рыночной власти на динамично развивающихся рынках или при слияниях в отношении инновации и формирования обязательств в цифровых секторах, на интернет платформах и в электронной торговле, включая вертикальные ограничения в онлайн-распределении; и, наконец, вопросы, связанные со статьей 102 ДФЕС, включая злоупотребления и дискриминационное поведение, споры по «Стандартным базовым патентам» («SEP») и FRAND. Семинар был организован вокруг практических занятий по гипотетическим делам, на основе которых национальные судьи получили возможность проанализировать основные аспекты, которые могут представлять собой интерес в рамках судебного антимонопольного разбирательства в контексте реальной ситуации.



Проект программы на 2019 год

13 февраля

Встреча глав ведомств

Главы ведомств-бенефициаров обсудят свои приоритеты и потребности в отношении правоприменения и обучения с сотрудниками РЦК ОЭСР-ГВХ/ВКВ. Будут представлены и обсуждены новые моменты в работе РЦК.

11-13 марта

Семинар по вертикальным ограничениям продаж и интернет-торговле

Избирательные и эксклюзивные системы сбыта, поддержание цен перепродажи, соглашения о паритете по платформам и различные ограничения на продажу в интернете, могут иметь двойственный характер в отношении их воздействия на конкуренцию. Данный семинар поможет лучше понять анализ положительных и отрицательных последствий для конкуренции, а также рассмотрит соответствующее прецедентное право с акцентом на опыт ЕС и вопросы, связанные с торговлей через интернет. Специалисты из конкурентных ведомств представят свой опыт дел и попрактикуются с участниками в анализе вертикальных ограничений торговли на примере гипотетических дел.

16-17 апреля

Курс повышения квалификации сотрудников Венгерского Конкурентного Ведомства

День первый – Обзор 2018-го года и отдельных проблем конкуренции

После обзора изменений конкурентного права ЕС в 2018 году мы подробнее остановимся на определённых темах конкурентного права. В их число войдут, среди прочего, судебное рассмотрение, недавние изменения в области слияний, интернет-торговля, Директива ЕКС+ и вопросы потребителей и конкуренции в цифровую эпоху. Опытные практики из конкурентных ведомств и из частных компаний обсудят эти темы с сотрудниками ВКВ/ГВХ.

День второй – Обучение для специализированных групп сотрудников

На отдельных заседаниях мы предоставим целевые тренинги и лекции для отдела слияний, картельному отделу, экономическому отделу, отделу защиты потребителей и Совету по Конкуренции ГВХ.

10-11 мая

Семинар по Европейскому конкурентному праву для национальных судей - Экономика конкуренции

28-30 мая

Семинар РЦК-ФАС в России: Исследования и инновации в сфере контроля над слияниями, Казань

Расследования слияний требуют сложного набора навыков. На этом семинаре мы рассмотрим теории ущерба в делах о слияниях, основные экономические методы, шаги и методы ведения расследований, а также эффективные корректирующие меры при слияниях. Мы уделим особое внимание учету инновационных факторов на всех этапах процесса рассмотрения слияний. Эксперты по контролю за слияниями из стран

ОЭСР представят примеры рассмотрения дел, и участники будут отрабатывать свои навыки работы над слияниями с использованием гипотетических упражнений.

10-12 сентября

Внешний семинар в Украине – Конкурентное правоприменение и адвокатиrowание в фармацевтическом секторе

Данный семинар охватит широкий спектр вопросов в отношении сектора фармацевтики. Мы рассмотрим определение рынка и рыночную власть, роль дженериков и прав на ИС, дела по слиянию и дела по злоупотреблению. Кроме того, семинар предоставит обзор регуляторных рамок и введение в оценку конкуренции в фармацевтическом секторе. Какого рода меры по адвокатиrowанию обещают быть успешными и как конкурентные ведомства могут эффективно сотрудничать с органами регулирования? Эксперты из стран - членов ОЭСР представят свой опыт и обсудят его с участниками.

15-17 октября

Корректирующие меры и обязательства в делах по конкуренции

Корректирующие меры и обязательства часто могут явиться наиболее подходящими решениями для проблем с конкуренцией при слияниях, а также в делах по злоупотреблению доминирующим положением. Мы рассмотрим использование структурных и поведенческих мер и обязательств. Какие меры могут явиться адекватным решением, если структурные меры невозможны, и как нам избежать установления предельных цен или поведенческих мер, которые трудно отслеживать и обеспечивать их правоприменение? Семинар будет способствовать обмену опытом между участниками и нацелен на обогащение инструментария мер ведомств с помощью специалистов-практиков и через практические упражнения.

16 - 17 ноября

Семинар по Европейскому конкурентному праву для национальных судей - Новые проблемы применения Статей 101 и 102 ДФЕС

10-12 декабря

Секторальное мероприятие: Правила конкуренции и энергетический сектор

На данном семинаре мы взглянем на энергетический сектор и изучим его с разных сторон. Это будет включать взаимодействие между регулированием и конкурентным правом на рынках энергоресурсов; роль инноваций в конкуренции на рынке энергии; вопросы определения рынка; и контроль над слияниями и дела по злоупотреблению доминирующим положением. Опытные практики представят примеры дел и разъяснят основные проблемы для конкуренции и текущее состояние дел.

Заседания Комитета по вопросам конкуренции ОЭСР, 26 – 28 ноября 2018 г.

Дискуссия в рамках «круглого стола», посвященная рынкам медицинских услуг, финансируемых за счет государственного бюджета ¹

Для многих людей медицинские услуги, финансируемые за счет государственного бюджета, является единственным источником получения услуг здравоохранения, что вносит весомый вклад в поддержание созидательного, наполненного событиями и приносящего удовлетворение образа жизни. Несмотря на то, что сейчас пока еще практически отсутствуют ориентиры, в каких областях и как обеспечить свободу выбора и каким образом обеспечить конкуренцию в этой сфере, очевидно, что налицо последовательное движение в сторону более широкого использования рыночных механизмов для повышения качества и эффективности оказания медицинских услуг. Это является важным, поскольку качество и эффективность этих услуг оказывает влияние и на производительность, и на всестороннее развитие человека. Вместе с тем, представляется, что этот процесс в последнее время замедлился, а в некоторых случаях даже повернул вспять в том, что касается проведения реформ, ориентированных на развитие конкуренции при оказании услуг в области здравоохранения. Дискуссия в рамках «круглого стола» способствовала обмену опытом и дала возможность сделать

выводы о том, что сработало хорошо, а что – плохо.

Дискуссия в рамках «круглого стола» о том, как обращаться с конфиденциальной информацией, связанной с сохранением профессиональной тайны, при рассмотрении дел о конкуренции ²

В большинстве стран ОЭСР имеются специальные правила, которые касаются юридических профессиональных привилегий, т. е. защиты переписки между адвокатом и клиентом и соответствующих документов от принудительного разглашения государственным органам и третьим лицам. Вместе с тем, масштабы юридических профессиональных привилегий и степень их защиты неодинаковы в разных странах. Условия для защиты и отмены юридических профессиональных привилегий, а также их влияние на расследование дел, связанных с конкуренцией, оцениваются агентствами по защите конкуренции и, в конечном счете, судебными органами. В странах, где признаются юридические профессиональные привилегии, должны быть приняты процедуры, которые дают возможность сторонам в процессе рассмотрения дел, связанных с конкуренцией, претендовать на защиту этих привилегий и не допускать разглашения информации, которая может потенциально относиться к числу привилегированной.

¹ <http://www.oecd.org/daf/competition/designing-publicly-funded-healthcare-markets.htm>

² <http://www.oecd.org/daf/competition/treatment-of-legally-privileged-information-in-competition-proceedings.htm>

Кроме того должны существовать пути рассмотрения претензий по данному вопросу. В ходе проведения «круглого стола» были проанализированы последствия для компаний и для антимонопольных ведомств режима защиты документов, которые относятся к области взаимоотношений между адвокатом и клиентом, а также препятствия на пути обмена информацией между странами, в которых существует неодинаковый уровень защиты подобной информации.

Дискуссия в рамках «круглого стола» по вопросам сдерживающего влияния оповещений о слияниях и поглощениях и незаконных упреждающих действий сторон при совершении этих сделок³

Борьба с незаконными действиями участников сделок по корпоративным слияниям и поглощениям является важным направлением деятельности агентств по защите конкуренции. По этим вопросам в последнее время было принято немало решений, в соответствии с которыми на стороны, не соблюдавшие действующий порядок совершения сделок, были наложены достаточно высокие штрафы. Незаконные упреждающие действия в данном случае можно определить как несоблюдение правил о предварительном оповещении уполномоченных органов до совершения сделок по слияниям и поглощениям, либо нарушение обязательств об отказе от определенных действий. В ходе дискуссий в рамках

«круглого стола» обсуждались практические и юридические проблемы, связанные с уклонением участников сделки от соблюдения установленных правил, выявления нарушений и наказания за незаконные действия, а также вопросы, которые касаются разных подходов к трактовке незаконных упреждающих действий и определения приоритетов при выработке мер наказания за подобные нарушения. Обсуждался также и вопрос о том, каким образом увязывать требования об упреждающем контроле над слияниями и поглощениями с потребностями компаний своевременно решать проблемы эффективности своей работы с использованием механизма слияний и поглощений. Особое внимание уделялось вопросам слияний и поглощений в международной сфере, когда требуется направлять предварительные оповещения одновременно в адрес нескольких агентств по защите конкуренции в разных странах.

Экспертный анализ ситуации в Бразилии⁴

После того, как от Бразилии поступило заявление о том, что она хочет стать ассоциированным членом Комитета по вопросам конкуренции, представители стран — членов Комитета провели детальный анализ бразильского законодательства и политики в области конкуренции. Анализ был проведен на основании доклада, представленного Секретариатом.

³ <http://www.oecd.org/daf/competition/gun-jumping-and-suspensory-effects-of-merger-notifications.htm>

⁴ <http://www.oecd.org/fr/daf/concurrence/abus/co-untryreviewsofcompetitionpolicyframeworks.htm>

Обсуждение персонафицированного ценообразования в цифровую эпоху ⁵

Цифровая экономика и появление новых, основанных на управлении данными, бизнес – моделей, вызвало оживленную дискуссию в министерских и научных кругах относительно преимуществ и возможных затрат при переходе к технологиям персонафицированного ценообразования. Персонафицированное ценообразование можно рассматривать как форму ценовой дискриминации, при которой для разных покупателей устанавливаются разные цены на один и тот же товар в зависимости от их желания оплатить этот товар, что можно оценить с использованием личных данных покупателей, которые собирают в цифровой среде. Таким образом, в результате персонафицированного ценообразования каждый покупатель уплачивает разную цену, что в цифровую эпоху, когда аналитическая обработка данных и использование алгоритмов установления цен стали обычным делом, это потенциально может привести к «доведенной до совершенства ценовой дискриминации» с определенными последствиями для благосостояния общества. Принимая во внимание неоднозначный и многомерный характер последствий персонафицированного ценообразования, представители Комитета по вопросам конкуренции и Комитета по защите прав потребителей рассмотрели вопрос о том, может ли политика в области защиты конкуренции и прав потребителей помочь в минимизации рисков, связанных с персонафицированными

⁵ <http://www.oecd.org/daf/competition/personalised-pricing-in-the-digital-era.htm>

ценообразованием, сохранив при этом присущие ему экономические выгоды, и если может, то каким образом это можно сделать.

Обсуждение проблем качества в экономике нулевой цены ⁶

Вопрос о товарах, цена на которые равна нулю, не является чем-то новым для агентств по защите конкуренции и прав потребителя. Вместе с тем, цифровые платформы предлагают целый набор новых бизнес моделей, что заставляет антимонопольные органы чаще заниматься анализом рынков товаров с нулевой ценой и решать вновь появляющиеся проблемы, которые, строго говоря, не всегда относятся к традиционной области их деятельности, такие, например, как защита конфиденциальности информации. Опираясь на результаты проведенных ранее обсуждений, которые касались работы с большими массивами информации, многосторонних рынков и неценовых последствий слияний и поглощений, дискуссии в ходе проведения «круглого стола» были посвящены трем главным вопросам, связанным с экономикой нулевой цены: Что представляет собой конкуренция в области качественных параметров на рынках товаров с нулевой ценой? Если считать, что агентства по защите конкуренции должны рассматривать качественные характеристики этих товаров, то как они должны решать проблемы, которые возникают при анализе конкуренции в экономике нулевой цены и адаптировать к новым условиям имеющиеся у них

⁶ <http://www.oecd.org/daf/competition/quality-considerations-in-the-zero-price-economy.htm>

инструменты проведения анализа? Как решать проблемы, которые возникают при анализе спроса в экономике нулевой цены? Представители Комитетов ОЭСР по вопросам конкуренции и по защите прав потребителей изучили состояние различных рынков, на которых компании решили установить цены на нулевом уровне, с тем, чтобы получить информацию о потребителях, привлечь их внимание к рекламе товаров или определить отношение потребителей к товарам, что можно использовать для продажи взаимодополняющих товаров или для оказания услуг повышенного качества. Представители Комитетов ОЭСР изучили также вопросы защиты информации и защиты интересов потребителей, связанные с проблемой качества в условиях экономики нулевой цены, с тем, чтобы определить наиболее подходящие решения при реализации политики в этой сфере и решить проблемы, лежащие на стороне спроса, а также выработать решения, цель которых – развитие конкуренции на этих рынках и повышение благосостояния общества.

Дискуссия в рамках «круглого стола» по вопросам завышения цен на фармацевтическую продукцию⁷

Борьба с завышением цен на рынках фармацевтической продукции проходит на стыке двух нерешенных проблем в законодательстве о конкуренции. В условиях, когда на рынке не наблюдается действий ограничительного характера или признаков наличия картеля, завышенные цены часто рассматриваются как временный сбой в работе рыночного

механизма, который рынок сам и исправит, либо наоборот – как проблема, которую необходимо решить с помощью специально разработанных для этой сферы мер по регулированию рынка. В результате агентства по защите конкуренции лишь в исключительных случаях рассматривают дела, связанные с завышением цен на рынке. С другой стороны, рынки фармацевтической продукции имеют такие характерные особенности, которые требуют принятия мер по регулированию рынков. Подобное нагромождение мер по регулированию рынков сказывается на том, как выглядит конкуренция и когда нужно принимать меры по сохранению конкуренции на рынках фармацевтической продукции. При проведении «круглого стола» обсуждались различные вопросы, которые возникают при рассмотрении практики завышения цен на фармацевтические товары. Среди них – правомерность применения мер, направленных на защиту конкуренции, при наличии явно выраженных злоупотреблений в наукоемких сферах; подходящие методики для определения случаев завышения цен на рынке фармацевтической продукции; насколько сочетаются положения законодательства о конкуренции и отраслевых нормативно – правовых актов; различные инструменты, которые имеются в распоряжении агентств по защите конкуренции для развития конкуренции и снижения цен на рынках фармацевтических товаров; а также более общие вопросы, связанные с состоянием рассматриваемых рынков.

⁷ <http://www.oecd.org/daf/competition/excessive-pricing-in-pharmaceuticals.htm>

Глобальный форум по вопросам конкуренции, 29 – 30 ноября 2018 г.

Обсуждение проблем конкуренции и справедливости в обществе⁸

В ходе проведения Глобального форума по вопросам конкуренции обсуждалась концепция справедливости – имеет ли она отношение к конкуренции и, если «да», то какое, а также что означает для правоприменительной деятельности понятие справедливости в практическом плане. Термин «справедливость» часто употребляется, когда речь идет о правоприменительной практике, хотя у него нет универсального определения, в частности, применительно к конкуренции. Понятие справедливости в понимании большинства людей, является неустойчивым, на него оказывает влияние множество факторов, которые относятся к сфере культуры, образования, имеющегося опыта, характера общества. Специалисты в области бихевиоризма и психологи пытались исследовать вопрос о том, как работает явление справедливости и как оно проявляется на рынках. Проблемы, связанные с понятием справедливости в обществе, могут отражать растущее и позитивное желание уменьшить социальное неравенство и сделать так, чтобы возможности открывались для более широких слоев общества, независимо от того, идет ли речь о персоналиях или о компаниях. Обсуждались вопросы о том, как агентства по защите конкуренции и

судебные органы должны интерпретировать понятие справедливости, не становясь при этом на позиции морализма и не отказываясь от тех критериев, которые подтверждены жизнью и на которых строится правоприменительная практика в области защиты конкуренции.

Заседание, посвященное тому, как соотносится гендерный фактор и конкуренция⁹

Политику в области конкуренции, как правило, рассматривают как область взаимодействия потребителей и компаний, правительства и регуляторов. Традиционно потребителей оценивают только с точки зрения их желания оплатить товар, их (рациональных) предпочтений и возможности менять свои предпочтения, когда речь идет о товарах, предлагаемых компаниями. Между тем, компании рассматривают как предприятия, которые выполняют задачу генерирования максимальной прибыли, поставленную перед ними их владельцами, и очень редко на компании смотрят как на сообщество людей. Поэтому политика в области конкуренции, как правило, не замечает гендерного фактора и видит в своей объективности повод для гордости. В рамках Глобального форума состоялась дискуссия, может ли гендерно ориентированный взгляд на деле помочь в

⁸ <http://www.oecd.org/competition/globalforum/how-can-competition-contribute-to-fairer-societies.htm>

⁹ <http://www.oecd.org/daf/competition/gender-and-competition.htm>

реализации более объективной политики в области конкуренции за счет того, что будут выявлены некие дополнительные характеристики рынка, а также особенности в поведении потребителей и компаний. Обсуждался также вопрос о том, может ли политика в области конкуренции внести свой вклад в выработку решений в области гендерного равенства.

Заседание, посвященное преимуществам и проблемам, которые возникают в связи с региональными соглашениями¹⁰

Региональные соглашения о конкуренции (РСК) обладают огромным потенциалом, когда речь идет и о развитых, и о развивающихся странах, поскольку они содействуют сближению нормативно – правовой базы и инструментов, используемых в области конкуренции, обеспечивают результативность и эффективность правоприменительной практики в международной сфере и оказывают содействие вновь создаваемым агентствам в их усилиях, направленных на формирование условий конкуренции, которые соответствуют международным стандартам. Однако, наличие серьезных препятствий на пути успешного продвижения РСК могут привести к тому, что невозможно будет воспользоваться на практике отмеченными преимуществами этих соглашений. В ходе дискуссии обсуждались потенциальные преимущества Региональных соглашений о конкуренции, препятствия и проблемы на пути их реализации, а также рассматривались

¹⁰ <http://www.oecd.org/daf/competition/benefits-and-challenges-of-regional-competition-agreements.htm>

различные типы уже действующих РСК. Особое внимание на заседании уделялось конкретно РСК между отдельными странами, которые расположены в одном и том же регионе. Подобные соглашения особенно полезны, поскольку экономика страны, как правило, в большей степени интегрирована с экономикой других стран того же региона и может находиться на том же уровне развития, иметь те же культурные традиции, что создает благоприятные условия для развития сотрудничества.

Заседание, посвященное полномочиям в проведении расследований, которыми на практике обладают агентства по защите конкуренции¹¹

Выполнение задач, которые стоят перед агентствами по защите конкуренции, требует интенсивного сбора информации и фактических данных. Для этого антимонопольные органы имеют в своем арсенале различные полномочия, связанные с проведением расследований, начиная от проведения добровольных собеседований и кончая правом проведения обысков в неслужебных помещениях. Участники дискуссии в ходе проведения трех заседаний по секциям обсудили практические вопросы, которые касаются использования полномочий агентств по защите конкуренции в процессе проведения расследований и поделились своим опытом в этой области. На первом заседании по секциям обсуждались проблемы проведения необъявленной заранее проверки в условиях, когда информация производится и хранится, главным образом, в цифровом виде. Участники дискуссии обменялись также

¹¹ <http://www.oecd.org/daf/competition/investigate-powers-in-practice.htm>

своим опытом в этой области. В ходе второго заседания по секциям рассматривались запросы о предоставлении информации – одной из наиболее часто используемых возможностей при проведении расследований. Третье заседание по секциям было посвящено проблемам соблюдения установленных правил и защите прав субъектов расследования и третьих лиц без ущерба для эффективного проведения расследований.

Заседание, посвященное деятельности государственных предприятий в свете законодательства о конкуренции ¹²

Так же, как и частные компании, государственные предприятия (ГП) могут стремиться к максимизации прибыли, даже в условиях, когда они, в конечном счете, реинвестируют прибыль, которую заработали. И, наоборот, цель ГП может заключаться в том, чтобы наращивать объем выпуска продукции, либо перед ними может стоять иная цель. Независимо от того, какие эти предприятия ставят себе задачи, остается риск того, что их действия, соглашения, слияния и поглощения могут иногда нанести ущерб потребителям, в результате чего агентства по защите конкуренции могут в определенных случаях расследовать их действия. Однако, при проведении подобных расследований могут возникнуть определенные проблемы, которые связаны со статусом указанных организаций или с разными задачами, которые перед данными организациями стоят. Все это может повлиять на то, какие

¹²<http://www.oecd.org/daf/competition/competition-law-and-state-owned-enterprises.htm>

аналитические инструменты антимонопольные органы должны использовать. На этом заседании рассматривались вопросы, связанные с расследованием действий, направленных против конкуренции, а также контролем над слияниями и поглощениями. Участники обсуждали также соглашения, которые заключили ГП, причем речь идет о предприятиях, которыми владеет или которые контролирует правительство страны местонахождения агентства по защите конкуренции, и о тех, которыми владеют или которые контролируют правительства других стран. В частности, участники заседания обсудили, какие действия можно предпринимать в подобных случаях, что лежит в их основе, какие вопросы аналитического характера могут возникать в подобных случаях и каким образом статус и цели деятельности проверяемых предприятий могут повлиять на проведение этих расследований. Были определены также главные проблемы правоприменительной практики в области защиты конкуренции, когда речь идет о государственных предприятиях, и каковы пути для их решения.

Встреча руководителей агентств по защите конкуренции, представителей которых регулярно приглашают на мероприятия, проводимые Региональным центром по вопросам конкуренции

За день до начала работы Глобального форума по вопросам конкуренции (28 ноября) ОЭСР организовала встречу на высоком уровне руководителей агентств по защите конкуренции, представителей которых регулярно приглашают на мероприятия, проводимые Региональным

центром по вопросам конкуренции. На этой встрече собрались высокопоставленные представители агентств по защите конкуренции региона с тем, чтобы поделиться опытом работы и обсудить вопросы, представляющие взаимный интерес. Коррупция может оказать влияние на работу агентств по разным направлениям. Она может быть составной частью схем, по которым работают картели при закупках товаров, работ и услуг для государственных нужд, поэтому меры по

защите конкуренции должны учитывать возможности появления дополнительных сложностей. Коррупция может также оказать непосредственное влияние на работу агентств по защите конкуренции, поэтому все агентства должны принимать специальные защитные меры против коррупции. В ходе этой встречи появилась возможность обменяться опытом по этим вопросам и обсудить возможные подходы к их решению.

Борьба с коррупцией и законодательство о конкуренции – опыт Сербии



Д-р Ивана Ракич
Комиссия по защите
конкуренции Республики
Сербия
Привлеченный консультант по
юридическим вопросам
Институт сравнительного
правоведения, Белград
ivana.rakic@kzk.gov.rs

Введение

В Республике Сербия коррупция является одним из самых серьезных вызовов обществу, и борьба нею представляет собой стратегическую цель в работе правительства, т. к. коррупция считается препятствием на пути экономического, социального и демократического развития страны. Главная цель «Национальной стратегии по борьбе с коррупцией на период 2013 – 2018 гг.» состоит в том, чтобы не допустить, насколько это возможно, коррупцию – общество в значительной мере осознало необходимость этого, и существует политическая воля достичь серьезного прогресса в борьбе с коррупцией.

По данным Индекса восприятия коррупции организации «Transparency International» ([Transparency International's 2017 Corruption Perception Index](#)), Сербия занимает 77 место среди 180 стран, набрав при этом 41 балл из 100 возможных. Исходя из этого, борьба с коррупцией должна быть среди приоритетных направлений политики правительства. Последствия коррупции – ведет не только к обнищанию общества и государства, это еще и катастрофическое падение доверия общества к демократическим институтам, а также рост

незащищенности и нестабильности экономической системы.

Нормативно – правовая база борьбы с коррупцией

В нормативно – правовую базу борьбы с коррупцией в Сербии входит множество законодательных актов, однако сама идея и основополагающие элементы этого явления все еще должны быть определены однозначным и унифицированным образом. Определение коррупции, которое до настоящего времени используется в Республике Сербия, можно найти в «Законе об Агентстве по борьбе с коррупцией» ([Law on the Anti-Corruption Agency](#)) («Official Gazette of the RS», № 97/08 53/10, 66/11, 67/13, 112/13, 8/15), где коррупция определена как отношение, основанное на злоупотреблении официальным или социальным положением или влиянием в государственном или частном секторе с целью получения личной выгоды для себя или для других лиц.

В «Национальной стратегии по борьбе с коррупцией на период 2013 – 2018 гг.» в качестве наиболее важных направлений для проведения реформ определены следующие области: политическая деятельность; государственные финансы; приватизация и государственно – частное партнерство; судебная система; охрана общественного порядка; планирование развития территорий и городского хозяйства; здравоохранение; система образования и спорт; а также средства массовой информации.

В области борьбы с коррупцией и с предотвращением этого явления

задействовано несколько ведомств, однако главная ответственность за работу в этой сфере возложена на Агентство по борьбе с коррупцией, которое занимается вопросами борьбы с коррупцией наиболее полным и всесторонним образом. Агентство по борьбе с коррупцией как специальное государственное ведомство по предотвращению коррупции было создано в 2009 г. Оно является самостоятельным и независимым органом, который координирует реализацию национальной стратегии по борьбе с коррупцией и выполняет многие другие функции по предотвращению коррупционных действий. Агентство подчиняется Национальной Ассамблее, перед которой ежегодно отчитывается о своей деятельности.

В ноябре 2016 г. Национальная Ассамблея приняла новый закон «Об организации и полномочиях государственных органов, занимающихся борьбой с организованной преступностью, терроризмом и коррупцией» ([Law on Organisation and Competence of State Authorities in Suppression of Organised Crime, Terrorism and Corruption](#)) («Official Gazette of the RS», No. 94/16). Цель этого закона состояла в создании специализированных правоохранительных и судебных органов, которые должны заниматься борьбой с коррупцией и в определении порядка создания и использования оперативных групп, специалистов, обеспечивающих согласованную работу по этому направлению, и экспертов – криминалистов в финансовой сфере. Закон вступил в силу с 1 марта 2018 г., в результате чего в области борьбы с коррупцией произошли определенные существенные изменения, например, созданы специальные подразделения по борьбе с коррупцией (Управления по борьбе с коррупцией) в

Министерстве внутренних дел, в органах государственной прокуратуры и в судебных органах, которые сосредоточили свою работу на расследовании всех уголовных преступлений, связанных с коррупцией на низшем и среднем уровнях системы государственного управления. Вопросами расследования дел, связанных с коррупцией в высших эшелонах государственной власти, и уголовного преследования за совершение этих преступлений будут по-прежнему заниматься уже действующие специальные подразделения по борьбе с организованной преступностью. Кроме того, в составе Управлений по борьбе с коррупцией должны быть созданы специальные подразделения, такие как оперативные группы, отделы по проведению экспертно – криминалистических расследований в финансовой сфере и по обеспечению согласованной работы различных ведомств в области борьбы с коррупцией.

В Уголовном кодексе ([Criminal Code](#)) имеется большое количество статей, которые потенциально можно было бы использовать для привлечения к ответственности за коррупцию. Это – дача и получение взятки, злоупотребление служебным положением, заключение соглашений, ограничивающих конкуренцию, злоупотребление процессом осуществления закупок товаров, работ и услуг для государственных нужд, злоупотребление влиянием, злоупотребление полномочиями в экономической сфере, мошеннические действия при оказании услуг и растрата материальных ресурсов и денежных средств. И, наконец, в «Законе об Агентстве по борьбе с коррупцией» предусмотрены положения о конфликте интересов. Если рассматривать вопросы развития

международного сотрудничества в области борьбы с коррупцией, то Сербия участвует в ряде международных программ и подписала международные соглашения по борьбе с коррупцией.¹³ Сербия является также активным членом Группы государств против коррупции (ГРЕКО) ([Group of States against Corruption – GRECO](#)) и выполняет рекомендации этой группы по борьбе с коррупцией. В мае 2018 г. был создан специальный правительственный орган, который занимается внедрением в жизнь рекомендаций группы ГРЕКО.

Сфера взаимодействия между законодательством о коррупции и о конкуренции

Закупки товаров, работ и услуг для государственных нужд и мошеннические действия при проведении торгов считаются той областью, где пересекаются пути законодательства по борьбе с коррупцией и законодательства о защите конкуренции. Комиссия по защите конкуренции Республики Сербия (здесь и далее – Комиссия) постоянно принимает различные

¹³ Конвенция ООН против коррупции; Конвенция ООН по борьбе с организованной преступностью и Протоколы к упомянутой Конвенции; Конвенция Совета Европы об уголовной ответственности за коррупцию; Конвенция Совета Европы о гражданской ответственности за коррупцию; Конвенция Совета Европы об отмывании денег, о выявлении, изъятии и конфискации доходов от преступной деятельности; Европейская конвенция об оказании взаимной правовой помощи по уголовным делам и дополнительный Протокол к этой Конвенции ([The United Nations Convention against Corruption](#), [The United Nations Convention against Transnational Organized Crime and the Protocols Thereto](#), [The Council of Europe Criminal Law Convention on Corruption](#), [The Council of Europe Civil Law Convention on Corruption](#), [The Council of Europe Convention on Laundering, Search, Seizure and Confiscation of the Proceeds from Crime](#), [The European Convention on Mutual Assistance in Criminal Matters with additional protocol](#)).

меры с тем, чтобы обеспечить конкурентную среду в сфере государственных закупок, хотя случаи мошеннических действий при проведении торгов действительно имеют место. Совсем недавно Комиссия установила, что четыре компании нарушили условия конкуренции путем мошенничества в ходе подачи заявок на участие в торгах по предоставлению услуг по регулярному текущему ремонту и обслуживанию железнодорожных вагонов для перевозки угля. Комиссия установила, что эти компании вступили в сговор об установлении цен при использовании схемы подачи заявок на участие в торгах.¹⁴

Мошеннические действия при проведении торгов являются самыми серьезными нарушениями законодательства о конкуренции в Сербии – они представляют собой запрещенное законом заключение соглашений об ограничении конкуренции, предусмотренное в Ст. 10 «Закона о защите конкуренции» ([Law on Protection of Competition](#) – «Official Gazette of the RS», № 51/09, 95/13), за которое может взиматься штраф в сумме до 10% от общего оборота предприятия. Помимо этого, Комиссия обладает специальными полномочиями в соответствии со Ст. 167 «Закона о закупках товаров, работ и услуг для государственных нужд» («Official Gazette of the RS», № 124/12, 14/15, 68/15). В случае, если будет установлено, что участник торгов или заинтересованная сторона нарушили правила конкуренции в ходе осуществления государственных закупок, Комиссия может запретить участнику торгов или упомянутой третьей стороне участвовать в процедурах закупки товаров, работ и услуг для государственных нужд в

¹⁴ См. Решение № 4/0-02-76/2017-21 от 8 декабря 2017 г., <http://www.kzk.gov.rs/kzk/wp-content/uploads/2018/01/Re%C5%A1enje-TENT.pdf>.

будущем, причем этот запрет может действовать на срок до двух лет.

Для выявления мошенничества в ходе проведения торгов Комиссия использует самые современные методы, благодаря сотрудничеству с Управлением по конкуренции и рынкам Великобритании.¹⁵ Комиссия начала применять компьютерную программу, которая после введения определенных данных, таких, например, как цены, помогает определить наличие возможного тайного соглашения между участниками торгов по закупкам товаров, работ и услуг для государственных нужд.

Для того, чтобы выявить подобные нарушения условий конкуренции в Комиссии была принята «Инструкция по выявлению случаев мошенничества при проведении государственных закупок» ([Instructions for Detecting Bid Rigging in Public Procurement Procedures](#)) по аналогии с Инструкцией по борьбе с мошенничеством при проведении государственных закупок» ([OECD Guidelines for fighting bid rigging in public procurement](#)), что, тем самым, позволило Комиссии просить о содействии Управление по закупкам товаров, работ и услуг для государственных нужд. Разработка спецификаций и подготовка технического задания должны производиться таким образом, чтобы не создавать оснований

¹⁵ См. «Инструмент скрининга на предмет выявления картелей», разработанный в рамках Конвенции по оказанию взаимной административной помощи по вопросам налогообложения, КАП. (CMA's 'Screening for Cartels' tool (<https://www.gov.uk/government/publications/screening-for-cartels-tool-for-procurers/about-the-cartel-screening-tool>)). См. также доклад о деятельности по реализации КАП при проведении семинара по вопросам выявления картелей в цифровую эпоху, январь 2018 г. ([CMA's contribution to the OECD's January 2018 Workshop on cartel screening in the digital era](#)).

для субъективных оценок, поскольку именно эта стадия в процессе государственных закупок уязвима для мошеннических действий и для коррупции. Помимо этого, при подготовке процесса проведения торгов должностные лица, занимающиеся закупками, должны знать о различных факторах, которые способствуют заключению тайных соглашений. Выполнение требований к прозрачности неразрывно связано с правильной организацией процесса закупок товаров, работ и услуг, что помогает в борьбе с коррупцией.

С учетом указанной взаимосвязи действий, направленных на тайный сговор, и коррупции, Комиссия постоянно принимает меры по поддержанию и совершенствованию своих отношений с организациями, которые занимаются закупками товаров, работ и услуг для государственных нужд, и с Агентством по борьбе с коррупцией с тем, чтобы поддерживать с ними постоянный диалог и обеспечить обмен информацией. Об подобном взаимодействии идет речь в Соглашении о сотрудничестве, которое подписано между Комиссией по защите конкуренции, Агентством по борьбе с коррупцией и Республиканской комиссией по защите прав при проведении государственных закупок, согласно которому ведомства осуществляют координацию своей деятельности в сфере борьбы с коррупцией в системе закупок товаров, работ и услуг для государственных нужд путем обмена информацией, опытом работы и профессиональными знаниями, а также создают совместную базу данных по фактам обвинений, которые отражают уровень коррупции в сфере государственных закупок.

Для повышения уровня информированности общественности о мошеннических действиях при проведении торгов и для объяснения преимуществ конкурентных рынков для общества, комиссия проводит также информационно – пропагандистские мероприятия в форме семинаров или организации рабочих групп, использует средства массовой информации или публикации на своем вебсайте.¹⁶ Помимо этого для повышения уровня информированности общества о законодательстве по вопросам конкуренции на вебсайте YouTube.com размещено несколько видеосюжетов (коротких фильмов), один из которых посвящен мошенничеству при проведении торгов.¹⁷

Действующие в Комиссии внутренние правила в отношении борьбы с коррупцией, с мошенничеством и с им подобными действиями

Комиссия является одним из государственных органов, которые находятся в зоне коррупционного риска, поскольку она принимает решения,

¹⁶ См. <http://www.kzk.gov.rs/seminar-o-francuskim-iskustvima-u-zas;>
<http://www.kzk.gov.rs/japanska-iskustva-u-zastiti-konkuren;>
<http://www.kzk.gov.rs/komisija-koristi-najsavremenije-met;>
<http://www.kzk.gov.rs/nova-promotivna-kampanja-komisije;>
<http://www.kzk.gov.rs/saradnja-komisije-sa-upravom-za-javne-n;>
<http://www.kzk.gov.rs/zastita-konkurencije-i-borba-protiv-korupcije-u-postupcima-javnih-nabavki;>
<http://www.kzk.gov.rs/predsednik-komisije-ucestvovao-na-st;>
<http://www.kzk.gov.rs/stav-komisije-o-primenici-clana-10-zakona-o-zastiti-konkurencije-kod-povezanih-lica-u-postupcima-javnih-nabavki;>
<http://www.kzk.gov.rs/predavanje-predstavnika-komisije-na-seminaru-kako-primeniti-izmene-i-dopune-zakona-o-javnim-nabavkama-i-zakon-o-zastiti-konkurencije-u-postupcima-javnih-nabavki.>

¹⁷ См. <https://www.youtube.com/watch?v=RZmC-C6JPso>.

имеющие далеко идущие экономические последствия, в т. ч. по вопросам начисления на предприятия штрафов в крупных размерах. Поэтому Комиссия в своей борьбе против коррупции смотрит не только на внешнюю среду, но также создает механизмы, предохраняющие от коррупции в рамках собственной организации.

Во-первых, в самом «Законе о защите конкуренции» изложены общие правила, которые определяют случаи несовместимости функций и действий сотрудников (Статья 27) и конфликта интересов (Статья 28). В период осуществления своих полномочий Президент Комиссии и члены Совета не могут выполнять иные функции в системе государственной службы или заниматься профессиональной деятельностью, за исключением научной и преподавательской деятельности в высших учебных заведениях или деятельности, связанной с повышением уровня квалификации. Они не могут участвовать в работе органов политических партий, они также не могут публично поддерживать программу или позицию той или иной политической партии. Президент Комиссии и любой из членов Совета, чьи полномочия прекращены, не могут представлять политические партии в ходе процедуры рассмотрения каких-либо вопросов в Комиссии, по крайней мере, в течение двух лет после того, как их полномочия были прекращены. Кроме того, положения закона, которые касаются конфликта интересов, распространяются также и на сотрудников Технической службы Комиссии.

Во-вторых, в Положении о Комиссии предусмотрено общее обязательство Президента Комиссии, членов Совета и сотрудников Технической службы не

разглашать коммерческую тайну (которая стала им известна в результате расследования деятельности компаний) и обеспечивать защиту прозрачности деятельности ведомства.

В-третьих, Комиссия приняла Правила, определяющие внутренние процедуры, которые регулируют порядок ее работы, и Кодекс норм профессиональной этики, в котором изложены стандарты поведения и действий тех, кто участвует в органах управления, а также сотрудников Комиссии. Это позволяет поддерживать высокую репутацию организации, обеспечивает ее независимость и объективность, осознание ответственности за свою работу, а также профессиональную компетентность.

И, наконец, Комиссия приняла План мероприятий по соблюдению норм профессиональной этики – документ, который разработан в результате самостоятельно проведенной оценки подверженности сотрудников Комиссии рискам возникновения и распространения коррупции, а также возможности совершения действий, неприемлемых с этической и профессиональной точки зрения.

Расследования «Car Wash» (Автомоек) в Бразилии: инициирование, масштабы и последствия для конкурентного правоприменения



Пауло Бурньер да Сильвейра
Член Комиссии Бразильского
Конкурентного Ведомства
(CADE)
pburnier@unb.br

Введение

В данной статье рассматриваются расследования дел в рамках так называемой операции «Автомойка = Car Wash» в Бразилии: это самая крупная коррупционная схема, раскрытая в Латинской Америке. В начале статьи даётся описание того, как в 2013 году было начато расследование с предварительных расследований подозрения в незначительных операциях по отмыванию денег. Затем в документе анализируются аспекты конкуренции в этих расследованиях, с учетом того, что они охватывают несколько областей, включая коррупцию, отмывание денег и вопросы конкуренции. Наконец, в документе излагаются вероятные будущие последствия этих расследований, в частности, в отношении государственных закупок правительства в Бразилии и некоторые положительные внешние последствия для других латиноамериканских стран.

С чего начиналось

Операция «Автомойка» (или «Лава-Джато» на португальском языке) состоит из ряда текущих расследований в Бразилии, охватывающих широкий круг тем,

включающих вопросы коррупции, отмывания денег и конкуренции. Она началась в 2013 году с предварительного расследования подозрений о незначительном отмывании денег. Название «Автомойка» было ей дано потому, что исходным объектом расследования явился небольшой офис по обмену иностранной валюты и переводу денег, расположенный на заправочной станции в Бразилиа, которая также предоставляла своим клиентам услуги автомойки. Начальный этап расследования был нацелен на выявление незаконных платежей и переводов за границу, которые проводил этот офис в Бразилиа.

В марте 2014 года посредством разрешённых в законном порядке перехватов телефонных разговоров и электронной почты был выявлен первый признак коррупции, когда было обнаружено, что один из основных подозреваемых, находящихся под следствием в отношении отмывания денег, по всей видимости, передал дорогой импортный автомобиль одному из руководящих директоров бразильской государственной компании Петробрас (Petrobras). Этот факт, подтвержденный в дальнейшем в 2014 году в рамках соглашений о признании вины, ознаменовал собой первый этап перехода от узкого финансового расследования к более широкому расследованию в отношении отмывания денег и возможной коррупции. Предполагаемая схема

коррупции включала политиков, назначающих ключевых лиц на руководящие должности в Петробрас, которые в свою очередь, предположительно выступали в качестве посредников в переговорах о взятках. Взятки представляли собой определенную «комиссию» от правительственных контрактов, которая впоследствии направлялась на финансирование определенных политических партий, в том числе для проведения агитационных кампаний. Кроме того, при расследовании были обнаружены признаки того, что некоторые строительные компании осуществляют сговор на торгах по госзакупкам в целях раздела рынка и повышения как своей прибыли, так и соответствующих взяток политикам.

В целом расследования были нацелены на четыре группы, которые могли бы быть задействованы в этих схемах: финансовые операторы, менеджеры в Петробрас, политики и бизнесмены, в основном из строительной отрасли.

Аспекты, связанные с конкуренцией

Как упоминалось выше, хотя операция «Автомойка» первоначально не была связана с вопросами конкуренции, расследования дали основания полагать, что строительные компании осуществляли сговор с целью разделить рынки и установить цены по ряду тендеров для государственных закупок. Это объясняет вовлечение Бразильского конкурентного ведомства (CADE= БКВ) в расследования, проводимые различными государственными органами, включая Генеральную прокуратуру, Службу Генерального контролёра и самое БКВ.

В 2016 году БКВ объявил, что оно расследует более 30 предполагаемых картелей, связанных с расследованиями

«Автомойки». На первом этапе расследований строительные компании обвинялись в сговоре на торгах на рынках, связанных с нефтью и газом, таких как строительство электростанций. Петробрас утверждала, что она стала жертвой картелей среди строительных компаний, поскольку те провели раздел рынков и установили фиксированные цены. На втором этапе расследования были выявлены и другие строительные проекты. Наиболее яркие примеры относились к строительству футбольных стадионов и железных дорог - все они со значительными государственными инвестициями и широким государственным участием, затрагивающими планирование Чемпионата мира по футболу 2014 года в Бразилии, а также и Олимпийских игр 2016 года в Рио-де-Жанейро.

Операция «Автомойка» обеспечила в последние годы в Бразилии значительное увеличение числа заявок в БКВ о смягчении наказания. В 2015-2017 годах было подписано более 42 соглашений о смягчении наказания, что соответствует примерно половине общего количества соглашений о смягчении наказания, когда-либо подписанных БКВ с первого такого в 2003 году.¹⁸

БКВ достигло показателя в 85 соглашений о смягчении наказания за 15 лет существования соответствующей программы по правоприменению в отношении картелей. Эта цифра включает только первых, подавших заявку, так как последующие заявители в Бразилии могут претендовать только на внесудебные соглашения, но не на смягчение наказания. Программа смягчения наказания может предоставлять полный иммунитет как в гражданско-административных, так и

¹⁸ Смотрите таблицу в конце этой статьи.

уголовных делах, тогда как программа соглашений предусматривает только возможность сокращения штрафа.

Последствия на будущее

Расследования «Автомойки» оказали значительное влияние на картельное правоприменение в Бразилии. Расследования наглядно показали важность программ смягчения наказания для выявления картелей. Они также привлекли внимание более широкой аудитории, в том числе предпринимательского сообщества, заинтересованных сторон из числа политиков и потребителей, поскольку громкие дела были представлены как специализированной прессой, так и СМИ в целом. Кроме того, операция «Автомойка» оказала воздействие на региональном уровне, на соседние страны. Некоторые из этих стран уже инициировали соответствующие расследования на основе фактов и утверждений, которые всплыли во время расследований «Автомойки», включая обвинения в сговоре на торгах и коррупции.

Еще одно последствие дел в отношении «Автомойки» - это вклад в продвижение программ смягчения наказания. Теперь компании сознают, что профилактика лучше, чем лечение, поскольку санкции в отношении картеля часто включают в себя большие штрафы. В Бразилии БКВ пытается поощрять и поддерживать усилия по соблюдению, осуществляемые частным сектором. БКВ считает, что нейтральная и всеохватывающая конкурентная среда является конечной целью конкурентных ведомств. Одним из конкретных примеров

усилий в этом направлении является выпуск Руководства по программам смягчения наказания ([Guidelines on Compliance Programs](#)), опубликованном в 2016 году CADE на португальском и английском языках.

Успех программ смягчения наказания, основанных на делах «Автомойки», также привел к новым вызовам. Главная проблема заключается в необходимости внутреннего сотрудничества с другими следственными органами, включая Генеральную прокуратуру, Службу Генерального контролёра и Счетную палату. Это учреждения, обладающие юрисдикцией для расследования определенных аспектов незаконной практики, о которой идет речь, таких как сговор на торгах и обвинения в коррупции. Недавно в этих учреждениях были введены механизмы смягчения наказания в качестве дополнительных инструментов правоприменения. Это создает возможность подачи нескольких заявлений о смягчении наказания в различные следственные органы, что подчеркивает необходимость сотрудничества между БКВ и этими учреждениями.

В заключение отметим, что расследования дел «Автомойки» изменили то, как в Бразилии воспринимаются соглашения о смягчении наказания. Расследования также способствовали существенному укреплению поддержки борьбы с картелями, в частности, со сговором на торгах. Совокупное воздействие этих расследований еще окончательно не определены, но некоторые положительные сдвиги уже вполне заметны.



Источник: CADE/ БКВ

Случай с попыткой дачи взятки в сумме EUR 14,000



Даумантас Грикинис
Старший советник
Отдел по расследованию
соглашений, направленных
против конкуренции Совет по
защите конкуренции
Литовской Республики
Daumantas.Grikinis@kt.gov.lt
www.kt.gov.lt

В апреле 2015 произошло беспрецедентное событие в истории деятельности Совета по защите конкуренции Литовской Республики (СКЛР) – попытка подкупа должностного лица СКЛР. Инспектор СКЛР по расследованию дел отказался взять взятку в сумме 14,000 от Генерального директора компании, которую подозревали в мошеннических действиях при проведении торгов. Взятку предлагали за принятие благоприятного для компании решения по итогам расследования данного дела. В результате попытки дачи взятки должностному лицу СКЛР Генеральный директор компании был приговорен к условному сроку заключения на 2 года и штрафу в сумме EUR 3,700.

Что произошло?

В марте 2015 г. Совет по защите конкуренции Литовской Республики начал расследование предполагаемого соглашения о сговоре по ценам между компаниями, которые занимаются продажей сельскохозяйственного оборудования. Через несколько дней, после того, как СКЛР несколько раз провел обыск, к сотруднику Совета, который возглавлял расследование, обратился Генеральный директор одной из компаний и предложил ему взятку в сумме

EUR 14,000, что равнялось годовой зарплате этого сотрудника. Просьба была простой – либо в результате проведения расследования должно было оказаться, что «не было выявлено никаких нарушений закона», либо суммы штрафов за нарушения должны были быть существенно снижены. Сотрудник СКЛР немедленно проинформировал об этом предложении организацию по борьбе с коррупцией – Специальную службу по проведению расследований (ССПР) и та начала досудебное расследование. Негласное сотрудничество между должностным лицом СКЛР и СППР продолжалось более трех месяцев, в течение которых состоялось 10 встреч с Генеральным директором упомянутой компании (во время всех встреч велась запись переговоров), более 20 телефонных разговоров (все они прослушивались), а также проводились встречи сотрудника Совета с сотрудниками СППР по вопросам согласования своих действий. Через три месяца, после того, как были собраны все необходимые улики, Генеральный директор компании был задержан. В декабре 2016 г. СППР завершил досудебное расследование, и в апреле 2018 г. Апелляционный суд Литвы вынес окончательный приговор, приговорив Генерального директора упомянутой компании к двухлетнему тюремному заключению условно и к выплате штрафа в сумме EUR 3,700¹⁹.

Компаниям, которые принимали участие в торгах, также не удалось избежать

¹⁹ 10/04/2018 Постановление Апелляционного суда Литвы,
<http://eteismai.lt/byla/4335805246400/1A-220-307/2018>

ответственности. В декабре 2016 г. Совет по защите конкуренции наложил на две компании, совершившие мошеннические действия при проведении торгов, штраф в сумме EUR 33,400 и EUR 70,400.²⁰

Результат

Несмотря на эти неприятные события, результат оказался более отрадным, чем можно было ожидать. Во-первых, и это самое важное, был послан совершенно четкий сигнал – компаниям не удастся просто так уклониться от пристального внимания со стороны Совета по защите конкуренции и избежать ответственности в случае нарушения законодательства в этой области. Как уже много раз отмечал СКЛР, программа освобождения от ответственности и/или смягчения наказания является намного более безопасным и эффективным инструментом борьбы с негативными последствиями попыток испытания на прочность закона о конкуренции. Четкий сигнал был также послан и общественности, который состоял в том, что СКЛР – это прозрачный и независимый институт, которому можно доверять.

Во-вторых, Совет по защите конкуренции и Специальная служба по проведению расследований успешно сотрудничали и оказывали друг другу содействие, когда ССПР проводило досудебное расследование преступления, а СКЛР проводил антимонопольное расследование. В ходе расследования преступления сотрудники ССПР собрали улики, которые оказались важными для

расследования, проводимого сотрудниками СКЛР, – они сделали запись встречи должностного лица Совета по защите конкуренции с Генеральным директором компании, в ходе которой последний объяснял «схему» соглашения, а именно, рассказывал, что другая фирма, по которой также велось расследование, является *дружественной компанией*, которая попросила представить символическую заявку на участие в торгах (поскольку именно так и происходит при проведении всех торгов), и что было бы *ужасной ошибкой* штрафовать их за такого рода помощь друг другу. Помимо этого, сотрудники Специальной службы по проведению расследований записали телефонные разговоры между Генеральными директорами двух компаний, в ходе которых те обсуждали вопрос о том, как «продвигается» дело в переговорах с Советом по защите конкуренции и как им собрать деньги в случае благоприятного решения вопроса. Эта информация была передана в СКЛР и использована в дальнейшем в качестве дополнительной улики при расследовании дела. Совет по защите конкуренции успешно завершил расследование о мошенничестве при проведении торгов и наложил штраф на обе компании, соответственно, в сумме EUR 70,400 и EUR 33,400. Расследование данного дела является одним из первых примеров того, как СКЛР в ходе проведения собственного антимонопольного расследования использовал улики, полученные в ходе расследования уголовного преступления. Использование улик подобного рода стало объектом серьезной критики со стороны упомянутых участников процесса, однако Региональный административный суд г. Вильнюса поддержал решение Совета по

²⁰ 05/12/2016 Decision of the LCC No. 2S-15 (2016), <http://www.kt.gov.lt/en/news/competition-council-disclosed-an-anti-competitive-agreement-in-public-procurement>

защите конкуренции ²¹. Право СКЛР использовать улики, полученные в ходе расследования уголовных преступлений было также подтверждено Высшим Административным судом Литовской Республики (высшей судебной инстанцией по административным вопросам) при рассмотрении других дел.

В-третьих, тесное сотрудничество между Советом по защите конкуренции и Специальной службой по проведению расследований не заканчивается на стадии проведения досудебного расследования. ССПР ведет очень активную работу по борьбе с коррупцией при закупках товаров, работ и услуг для государственных нужд, и в ходе проводимых расследований эта организация часто находит прямые свидетельства наличия тайного сговора между поставщиками, в частности, при ведении переговоров телефону и во время встреч представителей компаний – поставщиков продукции. Вместе с тем, эти улики не могут использоваться во всех случаях, поскольку они часто выходят за рамки проводимых ССПР расследований (ССПР, главным образом, занимается действиями государственных должностных лиц). Более того, представители Специальной службы по проведению расследований часто бывают не в курсе тех дел, которыми занимаются сотрудники Совета по защите конкуренции, в частности, они не знают, что представляет собой соглашение, ограничивающее конкуренцию, какого уровня должны быть доказательства их наличия, сколько необходимо иметь улик для того, чтобы начать процедуру расследования и т. д. Сотрудничество между сотрудниками ССПР и СКЛР в ходе расследования дела о

предложении взятки позволило обеим организациям получить более четкое представление о работе той и другой организации, о действующих там процедурах и – что наиболее важно – сформировало атмосферу доверия, которая является одним из главных составляющих работы, когда речь идет о проведении жизненно важных и особо секретных расследований. Совет по защите конкуренции развернул среди работников Специальной службы по проведению расследований интенсивную работу по разъяснению важности вопросов, связанных с защитой конкуренции, в ходе которой были представлены также возможности сотрудничества между двумя ведомствами. СКЛР провел установочные занятия не только для сотрудников центрального аппарата ССПР, но и для работников ССПР в каждом регионе Латвии. Результаты этой работы оказались весьма удивительными – в каждом отдельном региональном офисе ССПР имелись дела, в ходе расследования которых были собраны прямые доказательства наличия тайного сговора между фирмами (согласование цен, соглашения о разделе рынка), однако сотрудники ССПР просто не имели представления о возможностях сотрудничества по этим делам.

Была достигнута договоренность, что оба ведомства будут обмениваться информацией, которая собрана в ходе проводимых расследований и может представлять особый интерес для другого ведомства. Специальная служба по проведению расследований становится сейчас одним из очень важных источников информации, который предоставляет данные по потенциальным случаям мошеннических действий при проведении торгов, а также прямые улики наличия тайного сговора. Сотрудничество такого

²¹ <http://www.kt.gov.lt/en/news/vilnius-regional-administrative-court-uab-nbsp-zagares-inzinerija-and-uab-nbsp-rovaltra-rigged-their-bids>

рода позволяет обеспечить значительную экономию людских ресурсов и времени – при определенных обстоятельствах ССПР предоставляет в распоряжение СКЛР настолько логично увязанное описание ситуации и настолько ценные улики, что у Совета по защите конкуренции даже отпадает необходимость в проведении обысков для того, чтобы доказать факт нарушения закона. СКЛР успешно завершил расследование нескольких дел на основе информации, собранной ССПР в ходе досудебных расследований, и практически всегда у Совета по защите конкуренции находится в работе, по крайней мере, одно дело, основанное на сотрудничестве подобного рода. В начале 2017 г. Совет пошел даже дальше и инициировал новый проект – создание модели сотрудничества между СКЛР, ССПР и Управлением по государственным закупкам, которое является главным ведомством, отвечающим за закупки товаров, работ и услуг для государственных нужд. Цель этого проекта – развитие сотрудничества между тремя ведомствами за счет расширения неформальных контактов, обмена информацией, проведения совместных расследований и разработки совместных планов повышения квалификации персонала с тем, чтобы оптимально использовать имеющиеся ресурсы, а также заставить компании отказаться от действий, направленных на ослабление конкуренции, и от коррупции при проведении торгов по закупке товаров, работ и услуг для государственных нужд. Реализация этого проекта привела к регулярным встречам представителей указанных ведомств, к проведению взаимных консультаций и совместных расследований.

И, наконец, все это привело к проведению В Совете по защите конкуренции критической оценки и анализа областей

деятельности с повышенным риском, а также к отработке внутренних процедур процесса расследования, направленных на доведение до минимума возможностей потенциальных коррупционных действий, в том числе, за счет увеличения числа сотрудников, задействованных на каждом этапе расследования, что позволило минимизировать риски для каждого сотрудника стать объектом коррупционных действий. В Совете провели анализ того, как назначается сотрудник для проведения расследования, кто имеет доступ к материалам дела или к информации, которую собирают в ходе расследования, каким образом организуют встречи сотрудников СКЛР с представителями компаний, а также определили различные меры, обеспечивающие антикоррупционную безопасность сотрудников на каждом этапе расследования.

Несколько слов в заключение

Люди, работающие в агентствах по защите конкуренции, каждый день сталкиваются с необходимостью принимать серьезные решения. От некоторых из этих решений иногда может даже зависеть будущее их ведомства. Если репутация агентства по защите конкуренции скомпрометирована, а его независимость подвергается сомнению, потребуются годы, чтобы восстановить его доброе имя. К счастью, в работе Совета по защите конкуренции всегда принимались правильные решения, и рассказанная здесь история не принесла этому ведомству ничего, кроме положительных результатов.

Мошенничество при проведении государственных закупок – ситуация в сфере борьбы с коррупцией в Албании



**Профессор, доктор наук
Юлиана Латифи**
Председатель
АКА
Juliana.Latifi@caa.gov.al



Магистр Мимоза Кодхелай
Старший экономист
АКА
Mimoza.Kodhelay@caa.gov.al

Введение

Законодательная система Албании в сфере борьбы с коррупцией основывается на следующих нормативно – правовых актах: Международные соглашения: (1) «Конвенция о гражданско – правовой ответственности за коррупцию» – ратифицирована Законом № 8635/2000;²² (2) Конвенция ООН против коррупции» – ратифицирована Законом № 9492/2006.²³

Внутренняя нормативно – правовая база: (1) Закон № 9508/2006 «О сотрудничестве с гражданским обществом в сфере борьбы с коррупцией»;²⁴ (2) Закон № 10192/2009 «О

²² Закон № 8635/2000 «О ратификации «Конвенции о гражданско – правовой ответственности за коррупцию». 2000 г. Official Journal no. 22 (Ligji nr. 8635/2000 “Për ratifikimin e konventës civile për korrupsionin”. [2000] Official Journal no. 22).

²³ Закон № 9492/2006 «О ратификации «Конвенции ООН против коррупции». 2006 г. Official Journal no. 27 (Ligji nr. 9492/2006 “Për ratifikimin e konventës së kombeve të bashkuara kundër korrupsionit”. [2006] Official Journal no. 27).

²⁴ Закон № 9508/2006 «О сотрудничестве с гражданским обществом в сфере борьбы с

предотвращении и борьбе с организованной преступностью и с коррупцией путем принятия превентивных мер, направленных на защиту прав собственности» с изменениями и дополнениями;²⁵ (3) Закон № 95/2016 «Об организации и функционировании институтов, занимающихся борьбой с коррупцией и с организованной преступностью»;²⁶ (4) Закон № 60/2016 «Об информировании о преступлениях и о защите информаторов».²⁷

Другие действующие в настоящее время документы – это «Общенациональная межотраслевая стратегия в области борьбы

коррупцией». 2006 г. Official Journal no. 37 (Ligji nr. 9508/2006 “Për bashkëpunimin e publikut në luftën kundër korrupsionit” [2006] Official Journal no. 37).

²⁵ Закон № 10192/2009 «О предотвращении и борьбе с организованной преступностью, торговлей людьми, с коррупцией и иными преступлениями путем принятия превентивных мер, направленных на защиту прав собственности» с изменениями и дополнениями. 2009 г., Official Journal no. 181 (Ligji nr.10192/2009 “Për parandalimin dhe goditjen e krimit të organizuar, trafikimit, korrupsionit dhe krimeve të tjera nëpërmjet masave parandaluese kundër pasurisë”, as amended .[2009] Official Journal no. 181).

²⁶ Закон № 95/2016 «Об организации и функционировании институтов, занимающихся борьбой с коррупцией и с организованной преступностью». 2016 г., Official Journal no. 194. (Ligji nr.95/2016 “Për organizimin dhe funksionimin e institucioneve për të luftuar korrupsionin dhe krimin e organizuar” [2016] Official Journal no. 194).

²⁷ Закон № 60/2016 «Об информировании о преступлениях и о защите информаторов», 2016 г., Official Journal no. 115. (Ligji nr. 60/2016 “Për sinjalizimin dhe mbrojtjen e sinjalizuesve” [2016] Official Journal no. 115).

с коррупцией на период 2015 – 2020 гг.»²⁸ и «Общенациональный план мероприятий по реализации межотраслевой стратегии в области борьбы с коррупцией».²⁹

Закупки для государственных нужд и коррупция

Управление процессом закупки товаров, работ и услуг для государственных нужд в Албании осуществляется через центральную электронную систему Агентства по государственным закупкам (здесь и далее именуемого АГЗ). Эта электронная система, введенная в действие в 2008 г., предусматривает простую и быструю процедуру. Любая государственная организация – заказчик (здесь и далее – ГОЗ) может беспрепятственно пользоваться этой системой для хранения и поиска информации.

Так, любая ГОЗ может проверить ту или иную информацию, т. к. система подключена к базам данных Национального центра производственных и коммерческих предприятий³⁰, и может идентифицировать каждое предприятие по индивидуальному идентификационному номеру. Система функционирует как централизованная модель «сервер – пользователь», где все процессы регистрируются на сервере, называемом

²⁸ «Стратегия в области борьбы с коррупцией» (Strategjia Antikorrupsion), размещено на сайте: http://www.mod.gov.al/images/PDF/Strategjia_Antikorrupsion2015_2020.pdf, материал доступен с 12.11.2018.

²⁹ Решение № 241 от 20.4.2018 «Об утверждении плана мероприятий на 2018 – 2020 гг. по реализации «Межотраслевой стратегии по борьбе с коррупцией в 2015 – 2020 гг.», размещено на сайте:

http://www.qbz.gov.al/botime/fletore_zyrtare/2018/PDF-2018/68-2018.pdf, материал доступен с 12.11.2018.

³⁰ См: www.qkb.gov.al

«черным ящиком», который отделен от главного сервера, и ни один системный администратор не имеет к нему доступа. Проверку сервера «черного ящика» осуществляют другие аудиторские и контролирующие органы и институты, такие как Агентство по государственным закупкам в лице его представителя, Высший орган государственного контроля и аудита и Управление по борьбе с коррупцией аппарата премьер – министра.³¹

Правила проведения закупок товаров, работ и услуг для государственных нужд опубликованы на официальном сайте Агентства по государственным закупкам. На этом сайте содержится также и список компаний, которые допустили нарушения правил в процессе проведения государственных закупок. На самом деле компании, которые нарушили правила проведения государственных закупок, в особенности, когда речь идет о мошенничестве при проведении торгов, не допускаются к проведению закупок товаров, работ и услуг для государственных нужд.³²

На практике мошеннические действия при проведении торгов на закупку товаров, работ и услуг для государственных нужд проявляются тогда, когда участники торгов, которые конкурируют между собой за право выполнить тот или иной заказ, с целью получения незаконных финансовых выгод заключают между собой тайное соглашение о повышении цен или снижении качества товаров, работ или услуг для покупателя (государственной организации – заказчика), который приобретает указанные товары, работы или услуги с использованием процедуры

³¹ См: <http://www.app.gov.al/t%C3%AB-tjera/trainime/pyetje-t%C3%AB-shpeshta/>

³² Там же.

торгов. В подобных случаях Агентство по государственным закупкам имеет право провести расследование процедуры государственных закупок.³³

2. Государственные закупки и конкуренция

На основании Статьи 4 «Запрещенные соглашения» Закона № 9121/2003 «О защите конкуренции»³⁴ с последующими изменениями и дополнениями Агентство по защите конкуренции Албании (здесь и далее – АКА) обязано проводить расследования и противодействовать тайному сговору предприятий на всех рынках, в том числе, и в сфере закупок товаров, работ и услуг для государственных нужд.³⁵

Для того, чтобы борьба с мошенничеством при проведении торгов была результативной, АКА наладило сотрудничество с АГЗ.

Агентство по защите конкуренции может начать расследование по делу о мошенничестве при проведении торгов по своей инициативе, по просьбе Агентства по государственным закупкам, по поручению Высшего органа государственного контроля и аудита, а также заинтересованной стороны – организации заказчика.

В случае, если Секретариат Агентства по защите конкуренции в ходе проведения расследования выявляет признаки наличия

мошеннических действий при проведении торгов по государственным закупкам, дело направляется в Комиссию по защите конкуренции, которая наделена правом принятия решений.

Решение Комиссии по защите конкуренции будет направлено Агентству по государственным закупкам, которая юридически наделена правом не допускать компании к участию в торгах по закупке товаров, работ и услуг для государственных нужд на срок до 3 лет.³⁶

За период с 2013 г. по 2018 г. АКА приняла решения в отношении государственных закупок, соответственно:

- по предоставлению услуг в области обеспечения безопасности и физической защиты;³⁷

- по работам, относящимся к категории «Строительство дороги и определение правил, которые относятся к разбивке объема работ на лоты»;³⁸

- по работам, относящимся к категории «Нанесение и обновление вертикальной и горизонтальной разметки на дорогах общенационального значения и меры по повышению безопасности дорожного движения»;³⁹

³³ Методические рекомендации «Борьба с мошенничеством при проведении торгов на закупку товаров, работ и услуг для государственных нужд», размещено на сайте: <http://caa.gov.al/uploads/publications/brochure.pdf>, доступно с 12.11.2018.

³⁴ Закон № 9121/2003 «О защите конкуренции» (Ligji nr. 9121/2003 “Per mbrojtjen e konkurrencës”) с изменениями и дополнениями, 2003, Official Journal no. 71.

³⁵ Упом. *ист.*, примечание 12.

³⁶ Упом. *ист.*, примечание 11

³⁷ Решения Комиссии по защите конкуренции: № 287 от 04.06.2013; № 317 от 23.05.2014, размещено на сайте <http://www.caa.gov.al/decisions/list>

³⁸ Решения Комиссии по защите конкуренции: № 358, от 16.04.2015, размещено на сайте <http://www.caa.gov.al/decisions/list>

³⁹ Решение Комиссии по защите конкуренции № 409, от 21.03.2016, размещено на сайте <http://www.caa.gov.al/decisions/list>

-работы по консервации зданий в 2015 г.;⁴⁰

-оказание консультационных услуг.⁴¹

3. Дело о мошенничестве при проведении торгов – «Проведение ремонтных работ офисного здания в административно – хозяйственном комплексе «Lukovë», муниципальный округ Химара».

Краткое описание дела: *Агентство по государственным закупкам (АГЗ) направило в Агентство по защите конкуренции просьбу о проведении расследования мошеннических действий при проведении торгов по работам, относящимся к «Ремонту офисного здания в административно – хозяйственном комплексе «Lukovë», муниципальный округ Химара». Просьба основана на материалах, изложенных в Отчете Высшего органа государственного контроля и аудита по итогам проверки указанных торгов. Проверка проводилась после того, как возникло подозрение о возможном нарушении Статьи 4 (запрещенное соглашение) Закона № 9121/200.*

В торгах на проведение ремонта офисного здания в административно – хозяйственном комплексе «Lukovë», муниципальный округ Химара принимало участие четыре компании. Компанию «А.Е.К & СО, SHPK» заподозрили в мошенничестве при проведении торгов. Она загрузила в электронную систему по проведению торгов со своего собственного экаунта документ, взятый у другого участника этих же торгов – у компании «Tea-D, SHPK».

⁴⁰ Решение Комиссии по защите конкуренции № 407, от 08.03.2016, размещено на сайте <http://www.caa.gov.al/decisions/list>

⁴¹ Решение Комиссии по защите конкуренции № 441, от 22.11.2016, размещено на сайте <http://www.caa.gov.al/decisions/list>

3.1 Решение Комиссии по защите конкуренции:

Схема подачи заявок на участие в торгах, которую использовали компании «Tea-D, SHPK» и «А.Е.К & СО, SHPK», направлена на сокрытие мошеннических действий. По этой схеме один из участников торгов согласился представить заявку с более высокой ценой по сравнению с конкурентом с тем, чтобы создать видимость «чистой» заявки и честной конкуренции.

В заключении Комиссии указывалось, что, исходя из оценки действий компаний «Tea-D, SHPK» и «АЕК & СО, SHPK» и анализа документов, собранных на стадии предварительного расследования, было установлено, что соглашение представляет собой запрещенное соглашение в том значении, которое определено в Статье 4, пункте 1, литере (а) Закона № 9121/2003.

Комиссия по защите конкуренции в своем решении № 535 от 17.07.2018 ⁴² определила: (1) Признать недействующим запрещенное законом соглашение между компаниями «Tea- D, SHPK» и «А.Е.К & СО, SHPK», заключенное в ходе проведения торгов на закупку товаров, работ и услуг для государственных нужд. (2) За серьезные нарушения условий конкуренции в соответствии со Статьей 4 параграфом 1 литерой (а) Закона № 9121/2003 наложить штраф в размере 100.000 алб. лек на компанию «Tea-D, SHPK» и в размере 100.000 алб. лек на компанию «А.Е.К & СО, SHPK».

⁴² См: <http://www.caa.gov.al/decisions/list/page/1>

Двойной удар по национальной безопасности



Фатима Кониева
Начальник отдела цифровых
расследований
Управления по борьбе с
картелями
ФАС России
konieva@fas.gov.ru

Антикоррупционная и конкурентная политика пересекаются и соприкасаются во многих аспектах. Так, Организация экономического сотрудничества и развития (ОЭСР) проделала большую работу по установлению взаимосвязей между конкуренцией и коррупцией. Например, в 2014 году на Глобальном форуме по проблеме борьбы с коррупцией и поддержки конкуренции (OECD, 2014) члены ОЭСР обсудили то, как антиконкурентное поведение и коррупция взаимодействуют посредством коррупции в процедурах лицензирования бизнеса или других видов регулирования ограничения входа на рынок, а также рассмотрели более общие связи между коррупцией и антиконкурентным поведением⁴³.

Аналогичные взаимосвязи прослеживаются и в Российской Федерации. Как отмечает М.А. Егорова, можно выделить три основных направления влияния коррупции на конкуренцию: создание барьеров входа на рынки, создание дискриминационных

⁴³ Более подробную информацию об этом форуме можно найти на веб-сайте ОЭСР: <http://www.oecd.org/daf/competition/fighting-corruption-and-promoting-competition.htm>

условий и сговор на торгах в сфере государственных закупок⁴⁴.

Коррупция и картели – угроза национальной безопасности

Рассматривая вопрос взаимосвязи коррупции и картелей, в данной статье, хотелось бы более подробно остановиться на пересечении картелей на торгах (сговоров на торгах) и коррупции. Это связано с тем, что, во-первых, ежегодно в России выявляется значительное количество картелей и иных антиконкурентных соглашений, из которых более 80 % дел по картелям – сговоры на торгах: в 2017 году 310 дел (86%) и в 2016 г. 300 (89,2%), соответственно⁴⁵.

Во-вторых, в связи с представленной неутешительной статистикой, сговоры на торгах справедливо отнесены к угрозам экономической и национальной безопасности страны⁴⁶, которая угрожает

⁴⁴ Егорова М.А. Актуальные вопросы современного конкурентного права. Сборник научных трудов / М.А. Акимова, А.В. Белицкая, В.С. Белых и др.; отв. ред. М.А. Егорова. М.: Юстицинформ, 2017. Вып. 1. 288 с.//СПС КонсультантПлюс.

⁴⁵ Доклад ФАС России о состоянии конкуренции в Российской Федерации за 2017 год. [Электронный ресурс] URL: <https://fas.gov.ru/documents/658027>

⁴⁶ Картели: итоги работы ФАС России за 2017 год и планы на 2018 год (интернет-интервью с А.П. Тенишевым, начальником Управления по борьбе с картелями Федеральной антимонопольной службы Российской Федерации) // СПС КонсультантПлюс. 2018; Тенишев А.П., Бандурина Н.В. Картелизация как фактор снижения эффективности

интересам бизнеса и потребителям, а также наносит существенный ущерб бюджетам государства и компаний с государственным участием при проведении закупок (в том числе закупок в сфере государственного оборонного заказа), при проведении торгов по распределению государственных ресурсов и при проведении закупок в таких важных сферах экономики, как: строительство, медицина и пр.

Публичные и корпоративные закупки должны быть инструментом, позволяющим экономить средства, а также снижать риск коррупции в ходе торгов. Достижение указанных целей возможно только при реальной конкуренции между компаниями-участниками торгов, добросовестности заказчиков и организаторов торгов, а также прозрачности закупочных процедур.

Сговоры на торгах при проведении аукционов (конкурсов, запросов котировок, запросов предложений) происходят, например, когда хозяйствующие субъекты, которые должны конкурировать за каждый контракт, вступают в сговор по ценам для извлечения сверх прибыли или получения иной выгоды. Когда речь идет о коррупции, то как чиновник, принимающий решения по закупкам, так и вступившая с ним в сговор компания заинтересованы лишь в контракте дающем этой компании наибольшую прибыль. Для чиновника это означает большую сумму отката, для компании – получение большей прибыли⁴⁷.

государственных расходов в сфере закупок // Вестник АКСОР. 2016. № 4. С. 57-62;
Кинев А.Ю., Тенишев А.П. Об уголовной ответственности за картели // Юрист. 2017. N 1. С. 7 - 13. // СПС КонсультантПлюс.

⁴⁷ Артюшенко Д.В. Роль конкурентного ведомства в борьбе с коррупцией и хищениями на торгах. Актуальные вопросы противодействия коррупции в субъектах

Другими словами, потенциальный инструмент экономии бюджетных средств становится источником «откатов». Таким образом, в совокупности сговор и коррупция ведут к «двойной» угрозе национальной безопасности. Высокий уровень коррупции способствует повышению вероятности антиконкурентных действий со стороны участников рынка.

Помимо негативного влияния на цены, в результате сговоров на торгах мы имеем и ряд других опасных последствий, которые иногда могут показаться не столь очевидными, и несут в себе серьезные угрозы. Общественные средства, потерянные из-за сговора на торгах и коррупции, уже не смогут быть использованы на решение социально-важных и стратегических задач государства; это явление ведёт к снижению качества товаров (работ, услуг) и ограничению выбора для потребителя путем исключения добросовестных участников рынка, а также имеет многие другие негативные последствия.

Практика

Коррупционные преступления могут принимать разные формы, например, коммерческий подкуп, получение взятки, дача взятки.

Анализ практики антимонопольного органа по делам о картелях подтверждает неутешительный вывод о взаимосвязи антиконкурентных соглашений и коррупции. Так, зачастую действия должностных лиц, являющихся соучастниками ограничения конкуренции, «охватываются» статьей 290 Уголовного

Российской Федерации: материалы научно-практической конференции (Казань, 9 ноября 2016 г.) – Казань, 2016. С. 27-32.

кодекса Российской Федерации (Получение взятки). В качестве примера отметим громкое уголовное дело, которое было возбуждено в Республике Хакасия (параллельно с ним антимонопольным органом рассматривалось дело о нарушении антимонопольного законодательства, возбужденное в отношении тех же лиц).

Решением ФАС России 13 компаний были признаны нарушившими пункт 2 части 1 статьи 11 Закона о защите конкуренции, что выразилось в заключении и участии в соглашении (картеле) между хозяйствующими субъектами-конкурентами. Что привело к поддержанию цен на торгах по поставкам медицинских изделий, лекарственных препаратов, расходных материалов в государственные бюджетные учреждения здравоохранения Республики Хакасия в 2016 году. Организатор закупок и 4 компании были также признаны нарушившими пункт 1 части 1 статьи 17 Закона о защите конкуренции, что выразилось в заключении и реализации соглашения между организатором торгов и участниками торгов, которое привело к ограничению конкуренции при проведении торгов⁴⁸.

Реализация соглашений происходила путем встреч, телефонных переговоров и участия в электронных аукционах. Результатом реализации указанных антиконкурентных соглашений явилось поддержание цен при проведении 29 электронных аукционов.

Доказательствами указанных нарушений послужили:

- документы (информация), представленные по

⁴⁸ Решение по делу о нарушении антимонопольного законодательства: <https://solutions.fas.gov.ru/ca/upravlenie-po-borbe-s-kartelyami/ats-69815-18>

запросам и определениям ФАС России, в том числе от электронных торговых площадок;

- материалы уголовных дел (в том числе доказательства, полученные в ходе оперативно-розыскных мероприятий);
- результаты проведения анализа состояния конкуренции;
- результаты экономической экспертизы.

По результатам экономической экспертизы было установлено, что по ряду электронных аукционов цена контрактов не соответствовала и превышала расчетную рыночную цену контрактов (в некоторых случаях на 60%).

Согласно сведениям, имеющимся в материалах уголовного дела, участниками соглашения велась таблица, которая представляла собой некий отчет и содержала информацию о ряде компаний, о ранее выигранных этими компаниями аукционах, о номере аукциона, о названии аукциона, о начальной максимальной цене контракта, сумме контракта, названии компании, а также информацию о суммах переданных денежных средств в виде 10% «отката» от суммы заключенных контрактов в выигранных аукционах.

Завышение начальной максимальной цены контрактов может, в том числе, указывать на то, что разница между рыночной ценой и ценой контракта как раз и могла быть источником 10% «отката».

Сотрудники органов государственных закупок, злоупотребляя своими должностными полномочиями,

действовали умышленно, из корыстных побуждений, по заранее спланированной преступной схеме. Они подготовили документы, содержащие недостоверные и преимущественные для подконтрольных хозяйствующих субъектов сведения, для проведения аукционов (заявки, технические задания, коммерческие предложения и др.) и формирования завышенной начальной (максимальной) цены контрактов. Это позволило им ограничить конкуренцию и значительно завышать цену контракта и минимально ее снижать. Они систематически обеспечивали «победу» в электронных аукционах по цене значительно превышающей рыночную стоимость, ряду подконтрольных участникам организованной группы коммерческих предприятий, а также конкурирующим хозяйствующим субъектам при условии выплаты этими предприятиями части денежных средств в виде «отката».

При этом один из участников организованной группы Б., будучи должностным лицом органа государственной власти субъекта Республики Хакасия, с целью личного обогащения получил лично взятку в виде денег за содействие в заключении государственных контрактов в сумме 17 500 000 руб. Что определяется в Уголовном Кодексе как особо крупный размер. Уголовное дело возбуждено в отношении Б., в том числе, по части 6 статьи 290 Уголовного кодекса Российской Федерации⁴⁹.

⁴⁹ Получение должностным лицом лично взятки в виде денег, за совершение действий в пользу взяткодателя, если оно в силу должностного положения может способствовать указанным действиям, совершенные в особо крупном размере.

Рассмотренный пример, а также анализ практики антимонопольного органа позволяет сделать вывод о том, что обнаружение признаков коррупции может быть сигналом к проверке закупочных процедур на признаки наличия картеля, так как одно преступление часто дополняется вторым или скрывается за ним.

В заключении хотелось бы отметить, что причинно-следственная связь между конкуренцией и коррупцией становится очевидной. Развитие конкуренции снижает риски коррупционных преступлений, в то время как рост коррупции снижает уровень конкуренции, соответственно. Так же, как и картели, коррупция оказывает значительное негативное влияние на потребителей, бизнес и экономику. Борьба с картелями и борьба с коррупцией не являются взаимоисключающими целями, таким образом, необходимо согласовывать их друг с другом с тем, чтобы лучше защитить, процедуру государственных закупок и повысить интенсивность конкуренции.

Источники:

1. Федеральный закон от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции», «Российская газета», N 162, 27.07.2006, «Собрание законодательства РФ», 31.07.2006, N 31 (1 ч.), ст. 3434, «Парламентская газета», N 126-127, 03.08.2006.

2. «Уголовный кодекс Российской Федерации» от 13.06.1996 № 63-ФЗ, "Собрание законодательства РФ", 17.06.1996, N 25, ст. 2954, "Российская газета", N 113, 18.06.1996, N 114, 19.06.1996, N 115, 20.06.1996, N 118, 25.06.1996.

3. Артюшенко Д.В. Роль конкурентного ведомства в борьбе с коррупцией и хищениями на торгах.

Актуальные вопросы противодействия коррупции в субъектах Российской Федерации: материалы научно-практической конференции (Казань, 9 ноября 2016 г.) – Казань, 2016. С. 27-32.

4. Егорова М.А. Актуальные вопросы современного конкурентного права. Сборник научных трудов / М.А. Акимова, А.В. Белицкая, В.С. Белых и др.; отв. ред. М.А. Егорова. М.: Юстицинформ, 2017. Вып. 1. 288 с.//СПС Консультант Плюс.

5. Картели: итоги работы ФАС России за 2017 год и планы на 2018 год (интернет-интервью с А.П. Тенишевым, начальником Управления по борьбе с картелями Федеральной антимонопольной

службы Российской Федерации) // СПС КонсультантПлюс. 2018.

6. Кинев А.Ю., Тенишев А.П. Об уголовной ответственности за картели // Юрист. 2017. N 1. С. 7 - 13. // СПС КонсультантПлюс.

7. Тенишев А.П., Бандурина Н.В. Картелизация как фактор снижения эффективности государственных расходов в сфере закупок // Вестник АКСОР. 2016. № 4. С. 57-62.

8. Решение по делу о нарушении антимонопольного законодательства:

<https://solutions.fas.gov.ru/ca/upravlenie-po-borbe-s-kartelyami/ats-69815-18>

Экономическая и правовая модель закона о недобросовестной конкуренции

Назина Алыкулова

Начальник управления рекламы, защиты прав потребителей, недобросовестной конкуренции и международных отношений Государственного Агентства Антимонопольного Регулирования При Правительстве Кыргызской Республики
nazik200380@mail.ru



В настоящей статье рассматриваются правовая структура, правовая оценка и реальные случаи недобросовестной конкуренции. Будут обсуждаться разные типы, а также концепция «недобросовестной рекламы». В статье определяются проблемы и предлагаются рекомендации для их решения.

В Кыргызской Республике наблюдается много случаев недобросовестной конкуренции. Кыргызские фирмы используют различные формы недобросовестной конкуренции, так как во время экономических преобразований отсутствует достаточно развитая система нормативно-правовых актов, а рыночный механизм еще не полностью сложился. Наблюдаются следующие формы недобросовестной конкуренции:

- тайные сговоры для повышения цен на определенные товары и услуги на рынке (неоднократно выявлялись среди операторов мобильной связи);
- установление демпинговых цен на продукты (такие действия часто предпринимаются владельцами булочных,

которые продают хлебо-булочные изделия дешевле их себестоимости);

- фальсификация известных брендов товаров (участились случаи фальсификации известных брендов российских макарон);
- диффамация доброго имени конкурентов в социальных сетях и т.п.

Государственное агентство антимонопольного регулирования при Правительстве Кыргызской Республики отвечает за мониторинг соблюдения правил добросовестной конкуренции и за блокирование действий по недобросовестной конкуренции в стране. Агентство действует на основании Закона Кыргызской Республики № 116 «О конкуренции» от 22 июля 2011 года.

В Законе установлены главные критерии для развития и защиты конкурентной среды на территории Кыргызской Республики. Он нацелен на:

- блокирование действий по созданию монополистических объединений и нечестных действий против конкурентов;
- создание условий для нормального функционирования рынков товаров и услуг, а также ресурсов в Республике [Док. 3, с. 128].

В соответствии с положениями законодательства Кыргызской Республики, недобросовестную конкуренцию можно понимать как действия, совершенные субъектами хозяйственной деятельности, нацеленные на получение дополнительных преимуществ на рынке, противоречащих положениям нормативно-правовых актов Кыргызской республики, традициям ведения бизнеса и т.п. [Док. 1, с. 4]

Законодательством Кыргызстана запрещены несколько типов недобросовестной конкуренции:

- 1) Неправомерное копирование товаров других компаний;
- 2) Незаконное использование иностранных торговых марок и брендов;
- 3) Нарушение патентного права на изобретения, разработки, образцы;
- 4) Распространение искаженной и недостоверной информации о конкурентах;
- 5) Разглашение промышленных и коммерческих тайн конкурентов;
- 6) Дестабилизация экономической деятельности конкурирующих предприятий;
- 7) Оказание влияния на сотрудников конкурента, чтобы побудить их плохо выполнять их должностные обязанности и совершать акты саботажа;
- 8) Распространение информации, способной ввести потребителей в заблуждение;
- 9) Установление демпинговых цен на товары.

Следует отметить, что Государственное агентство Кыргызской Республики по антимонопольной политике занималось, главным образом, публикацией постановлений, и редко уделяло внимание практическим вопросам регулирования недобросовестной конкуренции. Так, в 2017 году из 91 компании, против которых были возбуждены дела за нарушения законов о конкуренции, только в отношении шести было установлено, что в их действиях проявлялись тенденции

недобросовестной конкуренции (Таблица 1).⁵⁰

Общее число случаев нарушений антимонопольного законодательства в Кыргызской Республике постепенно снижается, и доля выявленных актов недобросовестной конкуренции также снижается. Это не связано с тем, что их фактическое число снижается. На самом деле это следствие использования ненадлежащих инструментов для выявления таких преступлений.

Акты недобросовестной рекламы составляют значительную часть актов недобросовестной конкуренции. Такие акты можно наблюдать, когда субъекты предпринимательской деятельности рекламируют на рынке свои товары и в то же время предоставляют широкой публике недостоверную, неверную, неточную, неэтичную информацию. Некоторые из таких действий направлены на [4, с. 39]:

- дискредитацию граждан и компаний, которые не используют рекламируемые товары;
- сравнение рекламируемого товара с товарами конкурента и описание его неоспоримых преимуществ;
- введение в заблуждение широкой публики относительно качественных характеристик рекламируемого товара или услуги и т.п.

Важно отметить, что компаниям, нарушающим законы о недобросовестной конкуренции, могут назначаться административные и уголовные наказания, и их могут обязать компенсировать потрепавшим финансовые потери

⁵⁰ Пожалуйста, смотрите таблицу в конце этой статьи.

вследствие неправомерных действий (Таблица 2).⁵¹

Как упоминалось выше, деятельность Государственного агентства по антимонопольному регулированию Кыргызской Республики ограничена инициацией и участием в разработке нормативно-правовой документации, ведением реестров и контролем деятельности естественных монополий [2, Ст. 3.], устранением административных препятствий для выхода на рынок, стимулированием развития сегмента малого и среднего бизнеса для повышения конкуренции и т.п.

Хотя сейчас в Кыргызстане принимаются меры по регулированию недобросовестной конкуренции, их эффективность снижается из-за широкого круга проблем:

- 1) Законодательство Кыргызской Республики не соответствует нынешнему уровню развития конкуренции;
- 2) Слабая доказательная база в делах о неконкурентном поведении/актах недобросовестной конкуренции;
- 3) Незначительные санкции за акты недобросовестной конкуренции;
- 4) Отсутствие у антимонопольного органа права на проведение необъявленных проверок субъектов хозяйственной деятельности.

С учетом мнения экономистов и результатов нашего собственного исследования функционирования рынка в Кыргызстане, мы предлагаем всеобъемлющую систему мер для ликвидации недобросовестной конкуренции в экономике Кыргызской

Республики и для предупреждения нарушений в будущем, а именно:

- Совершенствование антимонопольного законодательства путем расширения полномочий государственного органа, контролирующего работу естественных монополий;
- Создание равных условий для работы всех компаний разных уровней и масштабов деятельности на рынке, содействие доступу к государственным тендерам для компаний малого и среднего бизнеса, а также обеспечение поддержки их работе на рынке;
- Контроль развития процесса монополизации, включая мониторинг сделок по слиянию и поглощению, а также стимулирование развития малого и среднего бизнеса;
- Эффективный менеджмент естественных монополий, в том числе оптимизация их политики в области ценообразования;
- Регулирование внешнеэкономической деятельности для создания условий по защите внутреннего рынка от конкуренции со стороны импортируемых товаров.

В заключение, для создания справедливой конкурентной среды необходимы предупреждение, ограничение и подавление монопольного права и нечестных методов привлечения внимания потребителей путем суровой критики, выявления и предания гласности недобросовестных практик конкурирующих организаций.

⁵¹Пожалуйста, смотрите таблицу в конце этой статьи.

Таблица 1. Результаты государственного антимонопольного регулирования

| Показатель | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 |
|--|------|------|------|------|------|
| Общее число преступлений по антимонопольному законодательству, единиц. | 216 | 335 | 267 | 53 | 91 |
| Число актов недобросовестной конкуренции, единиц. | 9 | 13 | - | - | 6 |

*Таблица составлена автором на основе обзора «Регулирование недобросовестной конкуренции и недобросовестной рекламы в СНГ». - Dentons, 2017.

Таблица 2. Формы уголовной и административной ответственности за использование механизмов недобросовестной конкуренции *

| Виды ответственности | Наказание | Статья |
|-------------------------------------|---|--|
| Административная ответственность | До 10 000 сомов для частных лиц и до 100 000 сомов для юридических лиц | Статья 314 Административного кодекса Кыргызской Республики |
| Гражданско-правовая ответственность | Компенсация убытков, причиненных физическому или юридическому лицу, в полном объеме | Статья 16 Гражданского кодекса Кыргызской Республики |
| Уголовная ответственность | Лишение свободы на срок до 3 лет и общественные работы | Статья 218 Уголовного кодекса Кыргызской Республики |

* Таблица была составлена автором на основе положений Уголовного кодекса Кыргызской Республики и Административного кодекса Кыргызской Республики.

Правила конкуренции в Евразийском Экономическом Союзе



Акопян Армине Арушановна
Заместитель директора
Департамента конкурентной
политики и политики в
области государственных
закупок
Евразийская экономическая
комиссия

Данной публикацией начинается цикл статей о Евразийском экономическом союзе (ЕАЭС). Первая статья носит более информативный характер. В ней представлена краткая информация об органах ЕАЭС, структуре, законодательстве и функциях в сфере конкуренции. Дальнейшие публикации более детально раскроют отдельные вопросы, касающиеся сферы конкуренции в ЕАЭС.

Евразийский экономический союз является региональным интеграционным объединением, носящим исключительно экономический характер. ЕАЭС учрежден в 2014 году на основании Договора о Евразийском экономическом союзе. Членами ЕАЭС на данный момент являются 5 государств: Республика Армения, Республика Беларусь, Республика Казахстан, Кыргызская Республика и Российская Федерация.

Постоянно действующим рабочим органом ЕАЭС является Евразийская экономическая комиссия (ЕЭК). Коллегия ЕЭК состоит из 10 Членов Коллегии (Министров), от каждого государства – члена по два министра, один из которых является председателем Коллегии ЕЭК. В полномочиях ЕЭК, в числе прочих, отдельно выделены вопросы конкуренции и государственных закупок, которые закреплены за блоком по

конкуренции и антимонопольному регулированию ЕЭК. В блоке есть два департамента, один из которых отвечает за конкурентную политику и политику в области государственных закупок, а второй – осуществляет контроль за соблюдением общих правил конкуренции.

Споры, возникающие по вопросам реализации права ЕАЭС и актам органов ЕАЭС, рассматривает специально созданный Суд ЕАЭС, состав которого формируется из представителей государств-членов. В Суд ЕАЭС могут обращаться как государства-члены, так и хозяйствующие субъекты.

Государствами согласованы общие принципы и правила конкуренции, которые нашли свое отражение в разделе XVIII Договора, а их применение - в Приложении 19 к Договору. В указанных правилах содержатся классические запреты на злоупотребление доминирующим положением и на антиконкурентные соглашения на трансграничных рынках. Кроме того, прописан запрет на координацию экономической деятельности и запрет на проявления недобросовестной конкуренции, в том числе введение в заблуждение, распространение ложных, неточных или искаженных сведений, некорректное сравнение и т.д. Такой подход более характерен для стран бывшего Советского союза и восточной Европы. Такого типа ограничения есть также в законодательствах всех 5 государств-членов. Следует отметить, что стороны ограничили полномочия ЕЭК в части регулирования вопросов экономической концентрации (слияний и поглощений), оставив такое право только за

государствами-членами внутри конкретной страны в соответствии с национальным законодательством.

С целью гармонизации национальных законодательств и права ЕАЭС, ЕЭК ведет мониторинг нормативных актов в государствах-членах и, при обнаружении несоответствий, принимает соответствующие меры для их урегулирования.

Полномочия ЕЭК и конкурентных органов государств-членов по пресечению нарушений правил конкуренции четко разграничены. ЕЭК переданы полномочия по пресечению нарушений на трансграничных рынках. Исключения сделаны для финансовых рынков, на которые распространяется исключительно национальное законодательство. Трансграничными считаются рынки, географические границы которых охватывают территории двух и более государств-членов. Национальные же конкурентные ведомства осуществляют работу по пресечению нарушений на территориях государств-членов в соответствии с национальным законодательством.

По вопросам нарушений общих правил конкуренции в ЕЭК могут обращаться как отдельные хозяйствующие субъекты, так и национальные конкурентные ведомства. Кроме того, ЕЭК наделен полномочиями по проведению расследований по собственной инициативе. По результатам рассмотрения дел Коллегией ЕЭК выносится решение. При наличии нарушения в действиях хозяйствующего субъекта Коллегия принимает решение о совершении нарушителем действий, направленных на восстановление конкуренции и о применении мер ответственности.

Ответственность за нарушения правил конкуренции на трансграничных рынках предусмотрена в виде штрафных санкций. Причем, субъектами правонарушения могут быть юридические лица, индивидуальные предприниматели и должностные лица. За злоупотребление доминирующим положением и антиконкурентные соглашения размер штрафа для юридических лиц составляет от 0,3% до 15% от суммы выручки, но не менее 100 000 RUR, для должностных лиц и индивидуальных предпринимателей - от 20 000 до 150 000 RUR. За проявления недобросовестной конкуренции размер штрафа для юридических лиц определен в размере от 100 000 до 1 000 000 RUR, а для должностных лиц и индивидуальных предпринимателей - от 20 000 до 110 000 RUR. Недопустимая координация экономической деятельности влечет наложение штрафа на юридических лиц в размере от 200 000 до 5 000 000 RUR, на физических лиц - от 20 000 до 75 000 RUR, а на должностных лиц и индивидуальных предпринимателей - от 20 000 до 150 000 RUR. Также предусмотрена ответственность в виде штрафа за непредставление или несвоевременное представление, а также представление заведомо недостоверных сведений (информации) в ЕЭК для юридических лиц - в размере от 150 000 до 1 000 000 RUR, для физических лиц - от 10 000 до 15 000 RUR, для должностных лиц и индивидуальных предпринимателей - от 10 000 до 60 000 RUR.

В Договоре закреплена программа смягчения ответственности (leniency programme), и в настоящее время разрабатывается порядок его применения.

Учитывая проблемные вопросы, возникающие в процессе реализации полномочий по пресечению нарушений

правил конкуренции, ЕЭК разработала институты предупреждения и предостережения, которые позволяют более оперативно пресекать нарушения и восстанавливать конкуренцию на рынке. Принцип заключается в следующем.

При рассмотрении заявлений в случае выявления признаков нарушения общих правил конкуренции на трансграничных рынках ЕЭК выдает предупреждение хозяйствующему субъекту, в действиях которого усматриваются возможные нарушения. Следует учесть, что в данном случае нарушение еще не доказано, но есть все основания предполагать, что такое нарушение есть. В предупреждении указывается необходимость прекращения действий (бездействия), которые содержат признаки нарушения, а также устранения причин и условий, способствовавших возникновению признаков такого нарушения, и принятия мер по устранению последствий таких действий (бездействия). После выдачи предупреждения у возможного нарушителя есть выбор: выполнить условия, указанные в предупреждении и избежать возможных штрафов, либо не согласиться с указанными условиями. В первом случае ЕЭК оценивает выполнение предупреждения и в случае его полного выполнения в указанные в нем сроки - прекращает дальнейшее рассмотрение заявления. При этом дальнейшее расследование не проводится. В случае неисполнения проводится расследование, а при доказательстве нарушения применяется мера ответственности в виде назначения штрафа. Необходимо учесть, что предупреждение применяется только к определенным правонарушениям, таким как злоупотребление доминирующим положением, за исключением установления монопольно высоких или

низких цен; недобросовестная конкуренция и координация экономической деятельности. Предупреждение не применяется к злоупотреблению доминирующим положением путем установления монопольно высоких или низких цен, к соглашениям и в случае, если ранее, в течение 24 месяцев уже было выдано предупреждение или было принято решение о нарушении.

Институт предостережения представляет собой более легкую форму пресечения возможного нарушения. Основанием для вынесения предостережения является публичное заявление лица о планируемом поведении, если такое поведение может привести к нарушению. При этом, важно учитывать, что основания для проведения расследования отсутствуют. Аналогичные подходы применяются в государствах-членах ЕАЭС.

ЕЭК и национальные конкурентные органы тесно взаимодействуют при ведении дел по нарушениям конкуренции, проводят совместные консультации, совещания с целью совершенствования права ЕАЭС и реализации полномочий ЕЭК.

Ярким примером плодотворного сотрудничества в обсуждении и урегулировании актуальных вопросов являются регулярно проводящиеся совещания на уровне руководителей национальных конкурентных ведомств и члена Коллегии Комиссии (Министра), курирующего вопросы конкуренции и антимонопольного регулирования, так называемый формат 5+1.

С целью повышения информированности бизнеса ведется активная работа по адвокатированию конкуренции. В частности, блоком по конкуренции и антимонопольному регулированию ЕЭК

создана Общественная приемная. В странах ЕАЭС систематически проводятся заседания Общественной приемной, на которых представители ЕЭК подробно разъясняют бизнесу правила конкуренции, ответственность за их нарушение, права участников рынка, поясняют иные важные для бизнеса вопросы.

ЕЭК не может оставаться в стороне от актуальных вопросов конкуренции, обсуждаемых на мировых площадках. Поэтому активно принимает участие на

международных мероприятиях, сотрудничает с конкурентными ведомствами третьих стран и международными организациями.

Подробную информацию о деятельности ЕЭК, ее структуре, нормативных актах и последних событиях можно найти на официальном сайте (<http://www.eurasiancommission.org>).

Дайджест периодической литературы



Д-р Педро Каро де Соуса
эксперт по вопросам
конкуренции
ОЭСР, Париж
Pedro.CARODESOUSA@oecd.org

В этом номере «Краткого обзора литературы», подготовленного для январского выпуска «Бюллетеня РЦК» за 2019 г., основное внимание уделяется вопросам определения суммы штрафов за нарушения законодательства о конкуренции. Более подробный анализ изложенных ниже материалов по штрафам вместе с обзором многочисленных научных статей можно найти на сайте www.antitrustdigest.net.

[Джон Коннор \(John Connor\) «Картели – это дорого для потребителей»](#)

Прошли годы лет с тех пор, как Джон Коннор начал вести базу данных по нарушениям антимонопольного законодательства в отношении создания и функционирования картелей по всем странам мира, прежде чем этой проблемой в настоящее время стала заниматься ОЭСР. Представленные рабочие материалы построены на этой базе данных с тем, чтобы провести анализ, какой ущерб нанесли 1100 международных картелей в негосударственном секторе экономики, деятельность которых была выявлена в период между январем 1990 г. и серединой 2015 г., и сравнить эти цифры с суммой наложенных штрафов.

Автор подсчитал, что сумма продаж компаний, которые принимали участие в

деятельности картелей за указанный период, составила 13,6 трлн. долл. США. Это означает, что сумма продаж, которая приходится на один картель, составляет 21 млн долл. США, причем этот показатель с каждым годом в течение рассматриваемого периода быстро растет. Если учесть, что из общего количества всех существующих тайных картелей, как считает большинство экспертов, выявляют только от 10% до 30%, то общий объем коммерческих операций, совершенных под влиянием картелей, составляет сумму где-то между 64 трлн. долл. США и 189 трлн. долл. США.

В результате деятельности международных картелей потребители переплачивают в среднем 19% от стоимости приобретаемой продукции. Это завышение цен незначительно варьирует в зависимости от региона, но за средним показателем скрываются значительные колебания суммы надбавок к цене. Примерно 5% всех картелей способны довести надбавку до 200% и более, т. е. увеличить цену в три раза. Если принять средний показатель внутренней надбавки к цене за 19%, то за период с 1990 г. по 2014 г., по имеющимся оценкам, завышение цен по выявленным cartelам составило 2,6 трлн. долл. США.

Антимонопольные органы в целом по миру ответили на выявление международных картелей, главным образом, установлением штрафов, общая сумма которых по состоянию на апрель 2015 г. составила 101 млрд. долл. США. Это означает не только то, что ущерб, причиненный деятельностью картелей, составляет огромную сумму, но также и то, что сумма штрафов,

наложенных на компании – участников картелей в целом по миру, составляет менее 1% от суммы причиненного экономического ущерба.

Такое большое несоответствие между суммой причиненного ущерба и наказанием за нарушение законодательства, как представляется, должно повлиять на то, каким должен быть оптимальный механизм наказания за нарушение закона. Однако, этот вопрос выходит за рамки настоящей статьи.

[Дамиен Жираден \(Damien Geradin\) и Катаржина Садрак \(Katarzyna Sadrak\) «Система штрафов за нарушение законодательства ЕС о конкуренции: количественный анализ решений, принятых Европейской комиссией в период между 2000 г. и 2017», TILEC Discussion Paper № 2017 – 2018 гг.](#)

В данной статье приводится анализ вопроса о том, как Европейская комиссия в период с января 2000 г. по март 2017 г. рассчитывала суммы штрафов при вынесении решений по 100 делам о картелях и по 11 делам, связанным со злоупотреблением доминирующим положением на рынке.

Авторы статьи определили, что Европейская комиссия для определения суммы штрафов применяла двухступенчатую методику. На первом этапе Комиссия определяла базовый размер штрафа в виде процента от суммы продаж на рассматриваемом рынке, который пострадал от действий картеля. Величина этого процента зависит от тяжести совершенного правонарушения, плюс к этой сумме прибавляется «плата за выход на рынок» в контексте деятельности картеля, а затем полученная сумма умножается на количество лет, в течение которых указанное нарушение

продолжалось. На втором этапе в полученную по итогам расчетов сумму вносятся поправки, учитывающие действие различных факторов, большинство из которых относятся к типу и серьезности нарушений. При рассмотрении некоторых факторов учитываются другие критерии, такие как невозможность превышения установленного максимального лимита по выплате штрафа; установленная сумма штрафа, необходимая для того, чтобы удержать компании от нарушения закона (в частности, в тех случаях, когда общий оборот компаний сильно превышает объем продаж товаров и услуг, который совершен в условиях выявленных нарушений), а также возможность компании выплатить наложенный штраф.

Анализ показывает, что Европейская комиссия при внесении корректировок в базовую сумму штрафов в значительной степени учитывала отягчающие и смягчающие обстоятельства, список которых приведен в «Методических рекомендациях по установлению штрафов». Было определено, что наиболее часто используемыми для корректировок обстоятельствами были рецидив правонарушения, вовлечение в картель третьих лиц или принуждение к участию в картельном соглашении, а также отказ компании от сотрудничества при проведении расследования. Наиболее часто используемые смягчающие обстоятельства – это сотрудничество компании при проведении расследования, ограниченный характер участия в картеле или отказ от участия в действиях, которые считаются нарушением закона, немедленное прекращение действий, являющихся нарушением закона, а также участие государственного органа в схеме или наличие специального режима

регулируемая экономическая деятельность.

Помимо этого в статье рассматривается влияние программ освобождения от ответственности и смягчения наказания, возможности урегулирования ситуации до вынесения решения, а также вопрос о том, как росли суммы штрафов за последние годы. Эта статья является очень хорошо обоснованным исследованием, в котором дается чрезвычайно подробный анализ действующей в ЕС практики установления штрафов, в том числе приведены две таблицы, в которых перечислены решения о наложении штрафов, принятые, начиная с 2000 г., а также отягчающие и смягчающие вину обстоятельства, которые принимались во внимание при расчете каждой суммы штрафа.

[Янис Катсулакос \(Yannis Katsoulacos\), Евгения Мотченкова \(Evgenia Motchenkova\) и Дэвид Ульф \(David Ulph\) «Определение штрафа с учетом тяжести совершенного правонарушения: комплексный расчет суммы штрафа на основе полученного участниками картеля дохода»](#)

В этом рабочем материале основное внимание уделено вопросу о том, как разработать механизм оптимального расчета суммы штрафа за нарушение законодательства о конкуренции. В статье рассказывается о том, что различные подходы к выбору исходной точки для расчета суммы штрафа в разных странах мира основывались на четырех показателях: на оценке ущерба, нанесенного деятельностью картеля; на сумме прибыли, полученной в результате участия в картельном соглашении; на сумме доходов участников картеля и на сумме надбавок к цене, применяемых картелем.

Авторы считают, что применение того или иного режима расчета суммы штрафа определяется тем, насколько легко его можно использовать, создает ли он меньше неуверенности с правовой точки зрения и оказывает ли он наибольшее влияние на благосостояние общества. Вместе с тем, оказывается, что те методы определения суммы штрафа, которые обеспечивают большую уверенность с правовой точки зрения и наиболее легки в применении (такие как определение суммы штрафа на основании оборота компаний – нарушителей закона), менее всего способны отражать влияние деятельности картеля на благосостояние общества (например, сумма фактически причиненного ущерба, полученные прибыли и надбавки к цене за счет деятельности картеля).

Авторы выступают за принятие комплексного режима расчета суммы штрафа на основе полученного дохода, при котором базой для расчета служит сумма полученного участниками картеля дохода, скорректированная с учетом завышения цен, которое является результатом деятельности картеля. Они считают, что суммы штрафов, рассчитанные на основе такого подхода, в большей степени будут отражать сумму ущерба, причиненного деятельностью картеля, и при этом не будут создавать проблем, связанных с обоснованностью принятых решений с правовой точки зрения.

В данной статье дается прекрасный анализ литературы по вопросам материальных санкций за нарушение законодательства о картелях и предлагается новый интересный путь для принятия решений об определении суммы наказания. Вместе с тем, возможно, что авторы статьи демонстрируют слишком большую

уверенность в том, что предлагаемый ими подход легче применить на практике по сравнению с альтернативными вариантами. Проблемы обоснованности позиций с правовой точки зрения, вероятнее всего, останутся с учетом сложностей, которые возникают при расчете завышения цен. Эти сложности еще больше возрастают при рассмотрении дел о нарушениях законодательства о конкуренции, не связанных с деятельностью картелей. В этом случае возникает дополнительная проблема, связанная с тем, что принятие подобного предложения потребует обоснования, почему применяются разные методики расчета штрафов при нарушениях, связанных и не связанных с деятельностью картелей. И, тем не менее, аргументы авторов заслуживают того, чтобы их учитывали при проведении дальнейших исследований.

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