



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

Distr.: General  
24 July 2013  
Russian  
Original: English

---

**Совет по торговле и развитию**  
**Комиссия по торговле и развитию**  
**Межправительственная группа экспертов**  
**по законодательству и политике в области**  
**конкуренции**  
Тринадцатая сессия  
Женева, 8–12 июля 2013 года  
Пункт 3 а) предварительной повестки дня  
**Консультации и обсуждения, посвященные**  
**экспертным обзорам законодательства и политики**  
**в области конкуренции, рассмотрению Типового**  
**закона о конкуренции и исследованиям, касающимся**  
**положений Комплекса принципов и правил**

## **Воздействие картельной практики на бедные слои населения**

**Записка секретариата ЮНКТАД**

### *Резюме*

Большинство законов в области конкуренции запрещают картели как таковые. Картели негативно воздействуют на всех потребителей, однако результаты сговора в торговле и в сфере государственных закупок особенно негативно сказываются на бедных слоях населения. Из-за высоких цен, особенно на базовые товары и услуги, бедные слои населения вынуждены потреблять меньше таких товаров или не потреблять их вовсе. Кроме того, когда представители бедных слоев населения выступают в качестве предпринимателей, возникают ситуации, при которых они могут не получить доступ к различным рынкам или становятся объектом эксплуатации со стороны картелей. В настоящей записке рассматривается ряд дел о картельном сговоре, имевших место в различных юрисдикциях в секторах, которые в наибольшей степени затрагивают бедные слои населения. В ней выявляются общие характеристики такой картельной практики и рассматриваются основные проблемы, с которыми недавно созданные органы по вопросам конкуренции сталкиваются при ее выявлении и судебном преследовании. Далее в настоящей записке анализируется вопрос о том, приносит ли такое преследование картельной практики пользу бедным слоям населения и если да, то какую, а также приводится обзор связанных с этим трудностей. В записке подтверждается вывод о том, что лишь немногим вновь созданным органам по вопросам конкуренции удается успешно выявлять кар-

тельную практику и пресекать ее в судебном порядке. Картельная практика представляет собой одну из сложнейших проблем, с которой сталкиваются эти органы; тем не менее именно в этой области необходимость обеспечения исполнения закона наиболее высока. В настоящей записке рассматриваются также основные уроки, вынесенные из накопленного до сих пор опыта борьбы с картелями. Среди них можно отметить необходимость наделять органы по вопросам конкуренции достаточными правоприменительными полномочиями, уделять приоритетное внимание тем делам, которые в наибольшей степени затрагивают бедные слои населения, вести информационно-просветительскую работу, решать вопросы распределительной справедливости при рассмотрении дел, касающихся в основном бедных слоев населения или малого бизнеса, и учитывать важность международного сотрудничества в целях пресечения картельной практики.

## Содержание

	<i>Стр.</i>
Введение .....	4
I. Концептуальная основа .....	4
II. Конкретные примеры .....	7
A. Бразилия .....	7
B. Чили .....	8
C. Индонезия .....	9
D. Кения .....	10
E. Перу .....	10
F. Республика Корея .....	10
G. Российская Федерация .....	11
H. Южная Африка .....	11
I. Турция .....	12
J. Замбия .....	13
III. Общие черты дел, связанных с картельной практикой .....	13
A. Виды картелей и затронутых секторов экономики .....	13
B. Вызовы, связанные с обеспечением соблюдения антикартельного законодательства .....	14
IV. Положительный эффект от расследований картельной практики для бедных слоев населения .....	17
A. Уровень цен после ликвидации картеля .....	18
B. Иски о возмещении ущерба .....	19
C. Оценка воздействия картельной практики на потребителей .....	19
V. Другие меры регулирования, направленные на смягчение воздействия картельной практики на бедные слои населения .....	20
VI. Уроки, извлеченные из накопленного на сегодняшний день опыта .....	21
A. Достаточные полномочия в сфере правоприменения .....	21
B. Расстановка приоритетов .....	21
C. Распределительная справедливость .....	23
D. Меры по поощрению конкуренции .....	23
E. Международное сотрудничество в сфере применения антикартельного законодательства .....	24
VII. Вопросы для дальнейшего обсуждения .....	25

## Введение

1. Цель большинства законодательных норм в области конкуренции заключается в защите конкуренции как процесса и тем самым в повышении эффективности экономической деятельности и уровня благосостояния потребителей. Вместе с тем законодательство в области конкуренции, как правило, не ставит перед собой более широкие социально-экономические цели, такие как сокращение масштабов бедности. Тем не менее обеспечение исполнения законодательства в области конкуренции может снизить экономическое бремя, лежащее на бедных слоях населения, и тем самым дополнить другие меры политики, направленные на сокращение масштабов бедности.

2. В настоящей справочной записке, подготовленной для тринадцатой сессии Межправительственной группы экспертов по законодательству и политике в области конкуренции, анализируется воздействие картельной практики на бедные слои населения. В ней рассматриваются проблемы, с которыми сталкиваются органы по вопросам конкуренции при расследованиях картельной практики, а также вопрос о том, получают ли бедные слои населения пользу от преследования картелей и если да, то какую. В записке рассматриваются дела, которые вели созданные относительно недавно органы по вопросам конкуренции; в ней приводятся некоторые уроки, извлеченные из их опыта, и предлагается ряд вопросов для обсуждения по данной теме в формате круглого стола.

## I. Концептуальная основа

3. Бедность представляет собой крайне сложную проблему. Она характеризуется не просто отсутствием достаточного дохода, а целым набором человеческих лишений в различных социально-экономических областях. Несмотря на национальные и глобальные усилия по борьбе с бедностью, она по-прежнему распространена во всем мире. Учитывая ее многогранный характер, в целях сокращения ее масштабов многие правительства применяют комплексный и всеобъемлющий подход, охватывающий широкий спектр сфер политики. Политика и законодательство в области конкуренции, несомненно, могут внести свой вклад в эту коллективную работу.

4. В рамках антиконкурентной практики, особенно так называемой злостной картельной практики, при которой фиксируются цены, ограничивается объем производства или распределяются рынки или потребители, т.е. практика, приводящая к росту цен, может оказывать негативное воздействие на потребителей в целом и на бедные слои населения в частности. Бедные слои населения страдают больше всего в ситуации, когда картели затрагивают так называемые базовые товары или услуги, которые удовлетворяют основные повседневные потребности. Как правило, к таким базовым товарам и услугам можно отнести, среди прочего, основные продовольственные товары, медикаменты, топливо, транспортные услуги, питьевую воду и электричество.

5. Картели могут наносить вред представителям бедных слоев населения, когда те выступают в качестве как потребителей, так и владельцев малого бизнеса. В роли потребителей представители бедных слоев населения страдают из-за завышенных цен на базовые товары или услуги, устанавливаемых картелями. Картели наносят вред всем потребителям, однако бедные слои населения затрагиваются особенно сильно. Могут возникнуть ситуации, когда малоимущие оказываются вынужденными сократить потребление продукции, являющейся

объектом картельной практики, или исключить потребление других товаров, для того чтобы позволить себе приобрести базовые товары.

6. Помимо этого, картели воздействуют на бедные слои населения, закрывая доступ малым и средним предприятиям (МСП) на рынки, ставшие объектом картельного сговора, и мешая им развивать свой бизнес. Картели могут нанести вред МСП различными способами. МСП могут ставить перед собой цель организовать бизнес на рынке, где участники картеля могут вступить в сговор и закрыть этим предприятиям доступ на рынок. В том случае, когда МСП используют продукцию, ставшую объектом картельного сговора, в качестве ресурса производства, картели могут повлиять на рост производственных затрат МСП, повышая цену на эти производственные ресурсы. В таком случае эти предприятия могут оказаться не в состоянии повысить собственную цену реализации, отразив в ней увеличение издержек, и тогда им придется смириться со снижением прибыли или выйти из этого бизнеса. Кроме того, такие предприятия могут быть косвенным образом затронуты картельной практикой, если они продают производственные ресурсы участникам картелей. Картели повышают цены и снижают объем производства; следовательно, в результате такой антиконкурентной практики объем продаж МСП участникам картелей, скорее всего, снизится. Учитывая, что МСП создают рабочие места для бедных слоев населения, любое негативное воздействие картелей на МСП приводит к сокращению рабочих мест и дальнейшему усугублению проблемы бедности.

7. Помимо картельного сговора при реализации продукции негативное воздействие (особенно на фермеров из числа бедных слоев населения) может оказывать картельный сговор при закупках. Картельный сговор при закупках может существовать в случае основных сырьевых товаров, таких как кофе, хлопок, чай, табак и молоко, от продажи которых зависит целый ряд небольших фермерских хозяйств во многих развивающихся странах, поскольку это является одним из основных источников их дохода<sup>1</sup>. В конце 1990-х годов почти 90% мирового производства какао приходилось на небольшие фермерские хозяйства<sup>2</sup>. Эти товарные рынки уязвимы для картельных сговоров закупающих предприятий в связи с тем, что небольшие фермерские хозяйства имеют недостаточно сильные позиции при ведении переговоров с ограниченным числом закупающих компаний, которые, как правило, являются крупными транснациональными корпорациями. Учитывая, что доля сельского населения среди 1,4 млрд. человек, живущих в условиях крайней нищеты, в развивающихся странах составляет 70%<sup>3</sup>, картельные сговоры при закупках или злоупотребление рыночным влиянием со стороны крупных транснациональных агропромышленных компаний в этих сырьевых секторах будут оказывать прямое воздействие на бедные слои населения в сельских районах, а также на страны-производители, усугубляя проблему нищеты.

<sup>1</sup> Fox EM (2008). Antitrust, economic development and poverty: the other path. In: Qaqaya H and Lipimile G, eds., *The Effects of Anti-competitive Business Practices on Developing Countries and Their Development Prospects*. United Nations publication. UNCTAD/DITC/CLP/2008/2. New York and Geneva.

<sup>2</sup> Международная организация по какао. Документ размещен по адресу: <http://www.icco.org/faq/57-cocoa-production/123-how-many-smallholders-are-there-worldwide-producing-cocoa-what-proportion-of-cocoa-worldwide-is-produced-by-smallholders.html> (по состоянию на 14 января 2013 года).

<sup>3</sup> United Nations International Fund for Agricultural Development (2011). *Rural Poverty Report 2011*.

8. В периоды экономического спада или кризиса картели могут еще более негативно воздействовать на бедные слои населения. В период экономического кризиса население, живущее в условиях нищеты, страдает больше всего, а МСП более уязвимы перед лицом экономического спада и с меньшей вероятностью способны преодолеть последствия экономического кризиса. Как правило, в первую очередь работу теряют домохозяйства с низким доходом. Такое резкое снижение дохода усугубляется высокими ценами, которые являются результатом картельной практики, что приводит к тяжелому положению бедных слоев населения. Например, кризис в сфере производства маисовых лепешек в Мексике, который изначально был вызван внешними факторами, не только ударил по самым бедным жителям, но и привел к банкротству производителей маисовых лепешек из числа слоев бедного населения. Ситуация еще более ухудшилась, когда крупные производители маисовых лепешек извлекли выгоду из этого кризиса и прибегли к наращиванию запасов, чтобы еще больше повысить цены<sup>4</sup>. Даже в периоды экономического бума картели на рынках топлива или базовых продовольственных товаров могут спровоцировать кризис для бедных слоев населения. Амартья Сен утверждает, что голод может возникнуть не только из-за нехватки продовольствия, но и из-за неравноправия, присущего системам распределения продовольственных товаров. В качестве примера он приводит бенгальский голод 1943 года, который, как он утверждает, был вызван экономическим бумом в городских районах, который, в свою очередь, привел к повышению цен на продовольственные товары, что стало причиной гибели миллионов работников в сельских районах от голода, так как рост их заработной платы не смог компенсировать рост цен<sup>5</sup>.

9. С этой точки зрения энергичные меры по обеспечению применения законодательства в области конкуренции могут стать мощным инструментом политики, который заставляет рынки не только эффективно распределять ресурсы, но и работать в интересах бедных слоев населения. Имеющаяся информация указывает на то, что молодые органы по вопросам конкуренции уделяют приоритетное внимание борьбе с антиконкурентной практикой, которая затрагивает базовые товары и услуги. Примеры, которые приводятся в следующем разделе, говорят о том, что вмешательство национальных органов по вопросам конкуренции помогает облегчить бремя, лежащее на бедных слоях населения. Вместе с тем, как указывалось в пункте 1, сокращение масштабов бедности не является основной целью правоприменительной деятельности национальных органов по вопросам конкуренции. Оно, скорее, представляет собой побочный продукт антимонопольной деятельности. Цель большинства законодательных норм в области конкуренции заключается в поощрении конкуренции, что приводит к росту экономической эффективности и обеспечению максимально возможного благосостояния потребителей. Активные правоприменительные меры, которые наблюдаются в данной области, в основном объясняются индивидуальным выбором целевых секторов, который осуществляется национальными органами по вопросам конкуренции на основе критериев, включающих в себя численность или уровень дохода затрагиваемого населения. Тем не менее при разработке и подготовке законодательства в области конкуренции развивающиеся страны вполне могли бы учитывать потребности населения и другие цели политики. В некоторых странах в рамках законодательства в области конкуренции напрямую оговариваются другие цели политики. Например, в Южной Африке законодательство в области конкуренции и его применение используются в качестве

<sup>4</sup> Fox EM (см. примечание 1).

<sup>5</sup> Sen A (1981). *Poverty and Famines: An Essay on Entitlement and Deprivation*. Oxford University Press. Oxford.

инструмента решения более общих социально-экономических задач, таких как создание и сохранение рабочих мест, обеспечение равноправного участия МСП в экономике и более широкого и разнообразного с расовой точки зрения распределения прав собственности<sup>6</sup>. В других странах, таких как Кения, в руководящих принципах политики оговаривается важность поощрения и укрепления конкуренции как инструмента искоренения нищеты.

## II. Конкретные примеры

10. Согласно исследованию Ланде и Дэвиса<sup>7</sup> в рамках частного правоприменения с 1990 года в Соединенных Штатах Америки только по 25 гражданским искам жертвы картельной практики взыскали более 9 млрд. долл. США наличными, не считая другие формы компенсации, такие как компенсация натурой или скидки<sup>8</sup>. Европейская комиссия оценивает ежегодные издержки злостной картельной практики в Европейском союзе или в отдельных государствах – членах Европейского союза в 25–69 млрд. евро<sup>9</sup>. Учитывая, что, согласно оценкам, процент выявления злостных картелей составляет от 10 до 20%<sup>10</sup>, фактический ущерб от картельной практики, скорее всего, гораздо больше. Эти данные дают представление о масштабах ущерба, связанного с картельной практикой, причем можно предположить, что такая практика будет особенно негативно воздействовать на бедные слои населения. В настоящем разделе приводятся некоторые примеры картельной практики из различных развивающихся стран и стран с растущей экономикой в тех секторах, которые, по всей вероятности, в большей степени затрагивают бедные слои населения.

### A. Бразилия

#### 1. Промышленные и медицинские газы (2010 год)<sup>11</sup>

11. В 2010 году орган по вопросам конкуренции Бразилии оштрафовал пять компаний и шесть руководящих работников этих компаний на сумму в 2,9 млрд. бразильских реалов (1,8 млрд. долл. США) по обвинению в картельной практи-

<sup>6</sup> Документ, представленный Южной Африкой на Глобальном форуме Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР) по вопросам конкуренции. Париж, 28 февраля – 1 марта 2013 года.

<sup>7</sup> Lande RH and Davis JP (2008). Benefits from private enforcement: an analysis of forty cases. *University of San Francisco Law Review*. 42:879–913. Размещен по адресу: [http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=1090661](http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1090661) (по состоянию на 16 апреля 2013 года).

<sup>8</sup> Цит. по Li K (2011). On optimizing the deterrence of cartels. The American Antitrust Institute working paper No. 11–10. 5 December.

<sup>9</sup> Commission of the European Communities (2008). Commission staff working document. Accompanying document to the White Paper on Damages Actions for Breach of the European Commission Antitrust Rules – Impact Assessment, p. 14–15. COM(2008) 165 final. Размещен по адресу: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=SEC:2008:0405:FIN:EN:DOC> (по состоянию на 16 апреля 2013 года).

<sup>10</sup> См. примечание 9, п. 15.

<sup>11</sup> Документ, представленный Бразилией для круглого стола ЮНКТАД "Воздействие картельной практики на бедные слои населения", тринадцатая сессия Межправительственной группы экспертов по законодательству и политике в области конкуренции. Женева, 8–12 июля 2013 года. См. также <http://lalibrecompetencia.com/2010/09/09/brazilian-antitrust-agency-fines-gas-cartel-in-us-1-8-billion/> (по состоянию на 16 апреля 2013 года).

ке на рынке газов промышленного назначения. Это – один из самых больших антитрестовских штрафов, которые когда-либо налагались в Бразилии. Практика сговора, которая начала применяться с 1998 года, заключалась в разделе клиентов, сговоре на торгах и фиксации цен. Расследование началось в 2003 году на основании анонимной жалобы. Картельный сговор был обнаружен с помощью прослушивания телефонных разговоров и внезапных проверок. С компании "Уайт Мартин", одной из крупнейших компаний этого сектора, был взыскан штраф на сумму 2,2 млрд. бразильских реалов, который является самым большим подобным штрафом, когда-либо налагавшимся на территории Бразилии, и соответствует 50% оборота компании. Компания "Уайт Мартин" уже была осуждена за картельную практику в 1997 году. Рецидивизм стал важным фактором при определении размера штрафа. Продукция, ставшая объектом картельного сговора, в большинстве случаев использовалась в секторе здравоохранения. Таким образом, деятельность этого картеля напрямую влияла на издержки пациентов и больниц, а также компаний, оказывающих услуги общественного водоснабжения и канализации.

## 2. Бензин (2007 год)<sup>12</sup>

12. В 2007 году в результате проведения внезапной проверки был выявлен бензиновый картель. После обнаружения этого картеля цены на топливо снизились более чем на 10%. Это снижение цен на топливо в общей сложности позволило сэкономить более 1 млн. евро. Топливо, продаваемое в розницу, является одним из базовых продуктов, особенно в тех странах, которые сильно зависят от автодорог при перевозке грузов и пассажиров. В Бразилии на автомобильные дороги приходится 62% всех грузовых перевозок. Цены на топливо влияют на конечную цену базовых товаров и билетов на автобус, что оказывает прямое воздействие на бедные слои населения.

## В. Чили<sup>13</sup>

### 1. Аптеки (2012 год)

13. В декабре 2008 года Национальная экономическая прокуратура (НЭП) подала жалобу, касающуюся трех розничных аптечных сетей, обвинив их в сговоре, в результате которого в период с декабря 2007 года по март 2008 года были завышены цены на 206 наименований лекарственных препаратов. В апреле 2009 года было достигнуто соглашение о внесудебном урегулировании между НЭП и "Фармасаиас аумада", в соответствии с которым последняя согласилась заплатить 1 млн. долл. США. Это дело оказало серьезное влияние на общественное мнение. В январе 2012 года Трибунал по защите свободной конкуренции (ТЗСК) наложил штраф размером около 20 млн. долл. США на каждую из двух других аптечных сетей. Размер штрафа – максимально предусмотренный Законом о конкуренции и объясняется тяжестью совершенных нарушений и масштабами негативных последствий, которые затронули значительную часть потребителей Чили. Общий размер штрафов, наложенных в рамках данного дела, превышает сумму всех штрафов, которые ТЗСК взыскивал с момента своего

<sup>12</sup> Документ, представленный Бразилией на Глобальном форуме ОЭСР по вопросам конкуренции. Париж, 28 февраля – 1 марта 2013 года.

<sup>13</sup> Документ, представленный Чили для круглого стола ЮНКТАД "Воздействие картельной практики на бедные слои населения", тринадцатая сессия Межправительственной группы экспертов по законодательству и политике в области конкуренции. Женева, 8–12 июля 2013 года.



создания в 2004 году. В сентябре 2012 года Верховный суд подтвердил правомерность решения ТЗСК. В своем постановлении судьи ТЗСК отметили, что "компания, фигурирующие в данном деле, совершили крайне тяжкое правонарушение с учетом его характера, фактических последствий для розничного аптечного рынка и масштабов географического охвата рынка... Экономические интересы превалировали над соображениями человеческого достоинства, защиты человеческой жизни и здоровья"<sup>14</sup>.

## 2. Курятина (следствие продолжается)

14. НЭП начала расследование в отношении картельной практики ограничения объема производства трех компаний – производителей курятины, которая в течение последних десяти лет применялась и контролировалась одной из торговых ассоциаций. Учитывая тяжкий характер их действий, продолжительность применения данной практики, рыночное влияние, которым данное соглашение наделяло вышеуказанные компании, и базовый характер производимой ими продукции, НЭП потребовала наложить максимально возможный штраф, предусмотренный Законом о конкуренции, и распустить эту торговую ассоциацию. Впервые НЭП представила доказательства, полученные в ходе внезапных проверок, благодаря тому, что в результате поправок, внесенных в 2009 году в Закон о конкуренции, этот орган был наделен правом изымать доказательства при проведении обыска.

## 3. Автобусные перевозки (следствие продолжается)

15. В июне 2011 года НЭП возбудила *ex officio* дело в отношении частных компаний, осуществляющих пассажирские наземные перевозки. Она обвинила две компании и одно физическое лицо в согласованных действиях, направленных на фиксацию тарифов и установление частоты движения автобусов по отдельным маршрутам с конечным пунктом в Сантьяго. НЭП потребовала наложить штрафы на сумму около 7 млн. долл. США на одну из компаний и упомянутое выше физическое лицо. Другая компания была освобождена от уплаты штрафов, так как согласилась сотрудничать в целях смягчения наказания.

## С. Индонезия

### Пальмовое масло кулинарного назначения (2009 год)<sup>15</sup>

16. Орган по вопросам конкуренции Индонезии (КППУ) выявил картельный сговор в целях фиксации цен между 20 производителями пальмового масла кулинарного назначения и потребовал наложить штраф на общую сумму 31 млн. долл. США. По оценкам КППУ, ущерб, причиненный потребителям за время существования картельного сговора, составил 178 млн. долл. США. Цена кулинарного масла снизилась после того, как в ходе расследования представитель КППУ выступил с заявлением перед общественностью. Верховный суд отменил

<sup>14</sup> См. <http://www.fne.gob.cl/english/2012/09/11/supreme-court-upholds-tdlcs-ruling-against-cruz-verde-and-salcobrand-pharmacies-imposing-the-highest-ever-fines-for-collusion/#more-1216> (по состоянию на 10 апреля 2013 года).

<sup>15</sup> Документ, представленный Индонезией для круглого стола ЮНКТАД "Воздействие картельной практики на бедные слои населения", тринадцатая сессия Межправительственной группы экспертов по законодательству и политике в области конкуренции, Женева, 8–12 июля 2013 года.

решение КППУ, заявив, что косвенные доказательства, на которые опирался КППУ, не достаточны для того, чтобы доказать это правонарушение.

## **D. Кения**

### **Транспорт<sup>16</sup>**

17. Орган по вопросам конкуренции Кении расследовал деятельность картелей, которые скрывались под видом профессиональных и общественных ассоциаций в транспортном секторе Матату, и выявил факт фиксации цен и взимания "платежей на обслуживание маршрута" с участников рынка. Эти платежи выступали в качестве барьера для доступа на данный рынок малых предпринимателей с небольшим уровнем дохода. Данные ассоциации давали рекомендации своим членам в отношении размера платы за проезд. В отношении данных ассоциаций орган по вопросам конкуренции издал приказ о пресечении противоправной деятельности, после чего они прекратили антиконкурентную практику. В результате тарифы за проезд стабилизировались. Картельная практика в секторе Матату оказала бы значительное негативное воздействие на семьи с низким доходом, которые тратили на транспортные расходы 7% от своего дохода, в отличие от домохозяйств с высоким уровнем дохода, которые тратили на такие расходы 0,2% от своего дохода.

## **E. Перу**

### **Кислород медицинского назначения (2008 год)<sup>17</sup>**

18. Орган по вопросам конкуренции Перу установил, что в период с 1999 по 2004 год поставщики кислорода медицинского назначения для системы общественного здравоохранения Перу распределяли тендеры на закупку этого продукта по географическому признаку. В отношении применявших эту практику компаний были введены санкции. Данный продукт является предметом первой необходимости для сохранения жизни и здоровья лиц, не имеющих доступа к частным медицинским учреждениям. Следовательно, такая практика причинила бы наибольший ущерб населению с низким уровнем дохода.

## **F. Республика Корея**

### **1. Сжиженный нефтяной газ (2009 год)<sup>18</sup>**

19. Комиссия по добросовестной торговле Республики Корея (КДТК) выявила, что цены на сжиженный нефтяной газ (СНГ) остались высокими даже после января 2008 года, когда международные цены стабилизировались, и в апреле 2008 года начала соответствующее расследование. Было установлено, что высокая цена на СНГ на внутреннем рынке в основном связана с завышением цены

<sup>16</sup> Документ, представленный Кенией на Глобальном форуме ОЭСР по вопросам конкуренции. Париж, 28 февраля – 1 марта 2013 года.

<sup>17</sup> Документ, представленный Перу Латиноамериканскому форуму ОЭСР по вопросам конкуренции. Санто-Доминго, 18–19 сентября 2012 года.

<sup>18</sup> Документ, представленный Республикой Корея для круглого стола ЮНКТАД "Воздействие картельной практики на бедные слои населения", тринадцатая сессия Межправительственной группы экспертов по законодательству и политике в области конкуренции. Женева, 8–12 июля 2013 года.

со стороны поставщиков СНГ. КДТК наложила рекордные штрафы на сумму около 600 млн. долл. США на семь поставщиков СНГ за то, что они в период с 2003 по 2008 год осуществляли фиксацию оптовых цен на СНГ. В своем пресс-релизе КДТК подчеркнула, что СНГ является важнейшим ресурсом и ежедневным источником заработка для водителей такси и водителей-инвалидов, а также для семей, проживающих в бедных районах, не обеспеченных более удобным источником топлива – сжиженным природным газом.

## 2. Сахар (2007 год)

20. КДТК выявила картельный сговор в сфере производства и продажи сахара, в котором участвовали три производителя, осуществлявших фиксацию цен и объема поставляемой продукции в период с 1991 по 2005 год, и наложила соответствующие штрафы.

## Г. Российская Федерация

### Хлор (2011 год)<sup>19</sup>

21. Федеральная антимонопольная служба в течение более чем трех лет осуществляла преследование картеля, действующего на рынке хлора. Хлор используется в производстве целого ряда промышленных и потребительских товаров, таких как лекарственные препараты, текстиль, а также в процессе санитарной обработки воды. На основании доказательств, полученных по результатам внезапных проверок, а также информации от потребителей хлорной продукции Антимонопольная служба установила, что девять компаний вступили в картельный сговор в целях фиксации цен и объема поставляемой продукции, а также в целях раздела рынков по отдельным клиентам.

## Н. Южная Африка

### 1. Хлебобулочный и мукомольный сектор (2007–2010 годы)<sup>20</sup>

22. Комиссия по вопросам конкуренции Южной Африки установила, что в период с 1994 по 2007 год ключевые фирмы, занимающие доминирующее положение в сфере производства муки из пшеницы и кукурузы, а также производства хлеба и пищевых продуктов из кукурузы, вступили в сговор в целях фиксации цен с помощью регулярных встреч и контактов. Кукуруза и пшеница являются базовыми составными частями основных продуктов питания, таких как пищевые продукты из кукурузы и хлеб, которые имеют особое значение для бедных слоев населения. Комиссия начала проводить расследование в отношении хлебопекарных и мукомольных компаний, и на ранних этапах расследова-

<sup>19</sup> Документ, представленный Российской Федерацией для круглого стола ЮНКТАД "Воздействие картельной практики на бедные слои населения", тринадцатая сессия Межправительственной группы экспертов по законодательству и политике в области конкуренции. Женева, 8–12 июля 2013 года.

<sup>20</sup> Rakhudu M and Kalicharan A (2008). Bread and milling cartel. *Competition News*. Edition 28. June. Размещен по адресу <http://www.compcom.co.za/assets/Uploads/AttachedFiles/MyDocuments/June-08-Newsletter-28.pdf> (по состоянию на 15 апреля 2013 года); и Competition Commission of South Africa (2010). Competition Commission settles with Pioneer Foods. Media release, 2 November. Размещен по адресу <http://www.compcom.co.za/assets/Uploads/AttachedFiles/MyDocuments/Commission-settles-with-Pioneer-Foods2.pdf> (по состоянию на 15 апреля 2013 года).

ния одна из компаний пошла на сделку со следствием. Из информации, полученной от этой компании, Комиссия выяснила, что четыре хлебопекарные компании договорились о фиксации цены на хлеб, а также вступили в картельный сговор, касающийся мукомольной продукции, в целях фиксации цен и раздела клиентов. Суд по вопросам конкуренции приговорил три компании к штрафу за участие в картельном сговоре, касающемся хлебопекарной и/или мукомольной продукции, в период с декабря 2007 года по 2012 год. В ноябре 2010 года Комиссия заключила соглашение об урегулировании с ведущим членом этого картеля. Меры по урегулированию не ограничивались традиционными санкциями и возмещениями, а включали в себя инновационные меры, такие как обязательства по снижению цен и другие меры, направленные на решение вопросов, связанных с распределением продукции.

## 2. Фармацевтическая продукция (2008 год)

23. В результате трехлетнего расследования Комиссия по вопросам конкуренции предъявила обвинение трем фармацевтическим компаниям, участвовавшим в сговоре при проведении торгов и в разделе рынков в целях ухода от конкурентной борьбы и манипуляций с ценами на фармацевтическую и иную продукцию, поставляемую в государственные больницы. Один из членов этого картеля пошел на сделку со следствием и оказывал содействие Комиссии. Комиссия сочла, что это дело является важным ввиду растущей обеспокоенности населения ростом цен на услуги здравоохранения, и подчеркнула, что вступление в сговор, несомненно, является одним из факторов повышения цен на рынке услуг здравоохранения<sup>21</sup>.

## I. Турция

### Курятина (2008 год)<sup>22</sup>

24. Орган по вопросам конкуренции Турции провел расследование в связи с прозвучавшими в СМИ предположениями о существовании соглашения между компаниями на рынке курятины в целях фиксации цен и ограничения объема производства. Это расследование затронуло 27 компаний и Ассоциацию производителей курятины и куриных хозяйств. На основании доказательств, полученных в результате инспекций на местах, орган по вопросам конкуренции пришел к выводу, что в период с 2003 по 2008 год девять предприятий участвовали в картельном сговоре и осуществляли совместные действия, направленные на ограничение объема предложения и повышение цен. Орган по вопросам конкуренции наложил административный штраф на каждое из этих предприятий.

<sup>21</sup> Competition Commission of South Africa (2008). Pharmaceutical product cartel referred for prosecution. Пресс-релиз. 11 февраля. Размещен по адресу <http://www.compcom.co.za/assets/Uploads/AttachedFiles/MyDocuments/MR012008.doc> (по состоянию на 15 апреля 2013 года).

<sup>22</sup> Документ, представленный Турцией для круглого стола ЮНКТАД "Воздействие картельной практики на бедные слои населения", тринадцатая сессия Межправительственной группы экспертов по законодательству и политике в области конкуренции. Женева, 8–12 июля 2013 года.

## **Ж. Замбия**

### **Удобрения (2012 год)<sup>23</sup>**

25. Удобрения являются одним из ключевых расходных материалов и самым дорогостоящим сырьем в секторе сельского хозяйства. Правительство Замбии частично субсидирует затраты на удобрения небольших фермеров с низким уровнем дохода. Оно закупает удобрения у двух компаний, которые побеждали в этом тендере последние десять лет. Комиссия по вопросам конкуренции и защиты прав потребителей Замбии провела внезапную проверку этих фирм по подозрению в существовании картельного сговора и собрала соответствующие доказательства. Однако в ходе данного расследования правительство выразило Комиссии свою обеспокоенность по поводу этого дела и, в частности, по поводу возможных последствий, связанных со сбоями в поставках удобрений, которые могут привести к нехватке продовольствия и нестабильности. В связи с этим расследование было приостановлено.

## **Ш. Общие черты дел, связанных с картельной практикой**

26. Отмечается, что отрасли экономики, связанные с базовыми товарами, обладают определенными типичными структурными характеристиками, которые влияют на их подверженность картельной практике. Эти отрасли отличаются высокой степенью концентрации. Во многих случаях продукт является гомогенным и имеет ограниченное число заменителей или не имеет их вовсе. Следовательно, эластичность спроса по цене крайне низкая. Отмечается недостаточное уравновешивающее рыночное влияние покупателя. В связи с этим распространение картелей в этих отраслях практически не ограничено. Поскольку структура рынка во многих странах является схожей или доминирующее положение на рынке занимают одни и те же транснациональные компании, зачастую в разных странах действуют аналогичные картели.

### **А. Виды картелей и затронутых секторов экономики**

27. Большая часть дел о картельных сговорах, описанных в разделе II, связана с фиксацией цен как одной из наиболее распространенных форм картельной практики. Также имеются дела, связанные с ограничением объема производства, разделом клиентов или рынков или сговором компаний на торгах, хотя такие случаи менее распространены. Во многих случаях фиксации цен и ограничения объема производства участие в координации и управлении картельной практикой принимали отраслевые ассоциации. Практически во всех случаях, описанных в разделе II, потребители из числа бедных слоев населения были затронуты ростом цен. Секторы, затронутые картельной практикой и оказывающие наибольшее воздействие на домохозяйства, живущие за чертой бедности, – это секторы базовых товаров и услуг, таких как продовольствие, лекарственные препараты, топливо и транспорт. В некоторых секторах, таких как автобусные перевозки, картели, занимающие доминирующее положение на рынке, препятствовали доступу на рынок малого бизнеса.

---

<sup>23</sup> Документ, представленный Замбией на Глобальном форуме ОЭСР по вопросам конкуренции. Париж, 28 февраля – 1 марта 2013 года.

28. Кроме того, распространенной практикой является картельный сговор на торгах. Во многих развивающихся странах бедные слои населения зависят от товаров и услуг, которые предоставляются центральными и местными органами власти. Например, при осуществлении проектов по сокращению масштабов нищеты, которые финансируются за счет иностранной помощи или государственных ресурсов, государственные органы власти обязаны закупать товары и услуги для строительства общеобразовательных школ, больниц, дорог либо приобретать лекарственные препараты, школьную форму и т.д. Учитывая ограниченность ресурсов, государство крайне заинтересовано в том, чтобы закупать необходимые товары и услуги надлежащего качества по наименьшей возможной цене. Для этого наилучшим способом обеспечения оптимального соотношения "цена–качество" и наибольших выгод для бедных слоев населения является правильное выстраивание процедуры государственных закупок, обеспечение неукоснительного соблюдения положений законодательства в области конкуренции, касающихся сговора при торгах, и предотвращение коррупции. В тех странах, где правительство осуществляет программы строительства социального жилья для семей с низким уровнем дохода, таких как Бразилия<sup>24</sup>, и, следовательно, должно закупать цемент, фиксация цен и сговор на торгах со стороны цементных картелей могут приводить к серьезному увеличению государственных расходов и, следовательно, к сокращению ресурсов, которые можно было бы использовать в рамках программ помощи бедным слоям населения.

## **В. Вызовы, связанные с обеспечением соблюдения антикартельного законодательства**

29. Эффективное обеспечение соблюдения антикартельного законодательства возможно при условии наличия у органов по вопросам конкуренции достаточных правоприменительных полномочий и эффективных механизмов проведения расследований, облегчающих сбор доказательств и использование действенных санкций. В некоторых юрисдикциях были достигнуты успехи в преследовании картельной практики, тогда как другие юрисдикции сталкиваются с проблемами. В настоящем разделе рассматриваются некоторые из этих вызовов.

### **1. Сбор доказательств**

30. Одна из проблем в процессе борьбы с картелями – поиск доказательств сговора или фактов, свидетельствующих о наличии контактов, таких как встречи, телефонные звонки или переписка по электронной почте между членами картеля. Во многих юрисдикциях суды требуют прямых доказательств наличия сговора, и косвенные доказательства считаются недостаточными для установления правонарушения, как это было в деле о пальмовом масле кулинарного назначения в Индонезии. При этом поиск доказательств картельного сговора является крайне сложным и представляет собой один из основных вызовов. Вместе с тем эту проблему можно решить, наделив органы по вопросам конкуренции достаточными полномочиями и ресурсами, для того чтобы они могли проводить внезапные проверки, обыски и изъятия, а также укрепив кадровый и технический потенциал таких органов, с тем чтобы они могли проводить расследования и осуществлять эффективное преследование картелей.

---

<sup>24</sup> Документ, представленный Бразилией на Латиноамериканском форуме ОЭСР по вопросам конкуренции. Санто-Доминго, 18–19 сентября 2012 года.

## 2. Механизмы проведения расследований

31. В большинстве случаев, описанных в разделе II, органы по вопросам конкуренции Бразилии, Республики Корея, Российской Федерации, Турции, Чили и Южной Африки использовали для выявления картелей внезапные проверки и программы смягчения наказания. Внезапные проверки и программы смягчения наказания зарекомендовали себя как наиболее эффективные инструменты сбора доказательств. Таким образом, крайне важно, чтобы органы по вопросам конкуренции были наделены правом осуществлять такие рейды или внезапные визиты в офисы компаний, подозреваемых в картельном сговоре, а также правом доступа к физическим и виртуальным хранилищам данных, таким как сейфы для хранения документов и компьютеры, без необходимости получения согласия сотрудников или менеджеров компании.

32. Что касается программ смягчения наказания, то можно отметить, что они были внедрены во многих развивающихся странах, имеющих позитивный опыт обеспечения соблюдения законодательства в области конкуренции, таких как Бразилия, Республика Корея, Турция, Чили и Южная Африка, вслед за успешными судебными разбирательствами в отношении ряда картелей. Такой опыт обеспечивает определенное доверие к органам по вопросам конкуренции, что очень важно для эффективного функционирования программ смягчения наказания. Еще одним важным фактором с точки зрения эффективности таких программ является жесткость применяемых санкций. Члены картелей будут готовы явиться с повинной и сотрудничать с органами по вопросам конкуренции только в том случае, если будут применяться жесткие санкции и взыскиваться соответствующие штрафы. По информации, представленной КДТК, некоторые картели, действия которых длительное время оставались нераскрытыми, были выявлены благодаря повышению уровня прозрачности и введению дополнительных стимулов, а также четкой определенности в отношении штрафных санкций<sup>25</sup>.

## 3. Затяжные расследования

33. Во многих случаях расследование картельной практики длится несколько лет. Это длительный и ресурсоемкий процесс. Органам по вопросам конкуренции необходим хорошо подготовленный персонал для проведения внезапных проверок и успешного применения программ смягчения наказания. Им понадобится также поддержка других государственных органов, таких как суды и полиция. Несмотря на время и ресурсы, потраченные на ведение дела, связанного с картельным сговором, результат может быть обескураживающим в тех случаях, когда не удается получить необходимые доказательства, а косвенные улики признаются недостаточными и не принимаются судами.

---

<sup>25</sup> Документ, представленный Республикой Корея для круглого стола ЮНКТАД "Воздействие картельной практики на бедные слои населения", тринадцатая сессия Межправительственной группы экспертов по законодательству и политике в области конкуренции. Женева, 8–12 июля 2013 года.

#### 4. Санкции

34. Жесткость санкций имеет большое значение для предотвращения картельной практики и побуждения членов картеля к заключению соглашения со следствием<sup>26</sup>. Что касается определения размера штрафа, то в различных юрисдикциях используется целый ряд критериев, таких как размер рынка, численность населения, затронутого картельной практикой, и рецидивизм членов картелей. При проведении расследования картельного сговора на рынке СНГ Республика Корея учла размер рынка и численность населения. Аналогичным образом, Бразилия наложила рекордно высокий штраф на картель, действовавший на рынке газов промышленного и медицинского назначения, основываясь на способах использования продукции, степени воздействия картельной практики и факторе рецидивизма. Чили определила максимальный предусмотренный в законодательстве по вопросам конкуренции уровень штрафов в деле об аптеках на основании тяжести правонарушений и численности пострадавших потребителей. Во вставке 1 приводятся некоторые примеры успешной информационно-просветительской работы по вопросам конкуренции.

##### **Вставка 1. Примеры успешной информационно-просветительской работы по вопросам конкуренции**

Обеспечение открытости рынков для конкуренции или создание предпосылок для усиления конкуренции может быть более результативным в контексте смягчения последствий антиконкурентной практики для бедных слоев населения, чем применение санкций постфактум с помощью проведения требующих большого объема времени и ресурсов расследований.

##### **Хорватия**

В 2010 году орган по вопросам конкуренции Хорватии вынес заключение, касающееся проблем в области конкуренции, существовавших в сфере услуг такси. Орган предложил заменить существующие правила, которые ограничивали число конкурентов и открывали возможность для соответствующей ассоциации фиксировать цены, правилами, обеспечивающими гибкие и упрощенные условия доступа на рынок. В результате число конкурентов увеличилось, цены снизились на 45–50% по сравнению с монополярной ценой существовавшей до этого на рынке компании и число поездок выросло на 100%. Произошла диверсификация услуг, стали внедряться инновации и решаться вопросы охраны окружающей среды<sup>27</sup>.

##### **Кения**

Кения обеспечила доступ компаний-конкурентов в сектор по производству кукурузной муки. Однако цена кукурузной муки по-прежнему оставалась высокой, во многом из-за концентрации мукомольного бизнеса и из-за того, что Ассоциация производителей круп и муки устанавливала для своих членов минимально допустимый уровень цены. Орган по вопросам конкуренции Кении

<sup>26</sup> ЮНКТАД (2010). Надлежащие санкции и средства правовой защиты. TD/RBP/CONF.7/5. Женева. 30 августа. Размещен по адресу [http://unctad.org/en/Docs/tdrbpconf7d5\\_en.pdf](http://unctad.org/en/Docs/tdrbpconf7d5_en.pdf) (по состоянию на 15 апреля 2013 года).

<sup>27</sup> Документ, представленный Хорватией для круглого стола ЮНКТАД "Воздействие картельной практики на бедные слои населения", тринадцатая сессия Межправительственной группы экспертов по законодательству и политике в области конкуренции. Женева, 8–12 июля 2013 года.



инициировал пересмотр внутренних правил данной ассоциации. В результате эти правила были исключены и было обеспечено усиление конкуренции, что привело к снижению цен. Эта мера защитила интересы представителей бедных слоев населения, поскольку кукуруза и ее производные продукты являются базовыми товарами для бедных семей<sup>28</sup>.

#### **Республика Корея**

В 2010 году КДТК разрешила доступ в сектор заправочных станций со сжиженным природным газом большему числу компаний, включая газовые компании, работающие в городских районах, тогда как до этого монопольное положение на рынке занимала Корейская газовая корпорация. Ожидается, что на рынке розничных поставок сжиженного природного газа будет усиливаться конкуренция, что приведет к снижению цен и повышению качества обслуживания<sup>29</sup>.

#### **Российская Федерация**

Федеральная антимонопольная служба России провела успешную работу, направленную на обеспечение доступа иностранных конкурентов на национальный рынок цемента, характеризующийся высокой степенью концентрации. В результате было отмечено снижение цен на цемент, который широко используется в жилищном строительстве, в том числе в строительстве социального жилья<sup>30</sup>.

#### **Замбия**

Комиссия по вопросам конкуренции Замбии провела успешную работу, направленную на либерализацию доступа иностранных компаний в сектор телекоммуникаций, в котором действовала единственная государственная компания. В результате стоимость международных звонков снизилась на 70%, что имело положительный эффект для бедных слоев населения, поскольку ранее они не могли воспользоваться такой услугой<sup>31</sup>.

## **IV. Положительный эффект от расследований картельной практики для бедных слоев населения**

35. Во многих рассмотренных выше делах картельная практика выявлялась с помощью внезапных проверок и применения программ смягчения наказания. В деле о бензиновом картеле, действовавшем в Бразилии, внезапные проверки привели к моментальному снижению цен на 10%. Вместе с тем проведение

<sup>28</sup> Документ, представленный Кенией на Глобальном форуме ОЭСР по вопросам конкуренции. Париж, 28 февраля – 1 марта 2013 года.

<sup>29</sup> Документ, представленный Республикой Корея для круглого стола ЮНКТАД "Воздействие картельной практики на бедные слои населения", тринадцатая сессия Межправительственной группы экспертов по законодательству и политике в области конкуренции, Женева, 8–12 июля 2013 года.

<sup>30</sup> Документ, представленный Российской Федерацией для круглого стола ЮНКТАД "Воздействие картельной практики на бедные слои населения", тринадцатая сессия Межправительственной группы экспертов по законодательству и политике в области конкуренции, Женева, 8–12 июля 2013 года.

<sup>31</sup> Документ, представленный Замбией на Глобальном форуме ОЭСР по вопросам конкуренции. Париж, 28 февраля – 1 марта 2013 года.

многих расследований не дает такого эффекта. В деле о картельном сговоре в хлебобулочной отрасли в Южной Африке в результате выявления картеля и наложения штрафных санкций на одного члена картеля произошло повышение цен на хлеб. Эффективное обеспечение правоприменения необязательно приводит к быстрому снижению цены. Кроме того, органы по вопросам конкуренции, как правило, не оценивают фактор воздействия преследования картельной практики на цены в годы, следующие за вынесением их решения. Они также не изучают тенденции, связанные с выходом на рынок новых компаний, особенно МСП. Поэтому нельзя говорить о том, что борьба с картельной практикой полностью устраняет негативное воздействие картелей на бедные слои. Тем не менее ликвидация картелей способствует повышению эффективности экономики и уровня благосостояния потребителей. Расследование картельной практики и штрафные санкции оказывают также сдерживающее воздействие на потенциальных участников картельного сговора.

#### **А. Уровень цен после ликвидации картеля**

36. Наложение крупного штрафа на членов картеля напрямую не обеспечивает положительный эффект для бедных слоев населения или МСП. Как правило, денежные средства, полученные в результате взимания штрафа, не распределяются среди пострадавших потребителей, а направляются в государственный бюджет. Таким образом, потребители чувствуют реальную пользу от борьбы с картельной практикой только тогда, когда происходит снижение цен. В секторах базовых продовольственных товаров с точки зрения бедных слоев населения успешным результатом расследования картельного сговора является снижение цены.

37. Проблема заключается в том, что преследование картеля не является гарантией снижения цены. Теоретически расформирование картеля должно привести к снижению цены. Однако зачастую на практике такого снижения не наблюдается. Во многих случаях, когда в отношении картеля выносится обвинительный приговор, цены все равно сохраняются на высоком уровне. Хотя положительный эффект борьбы с картелями для бедных слоев населения доказать сложно, Бразилия служит здесь успешным примером. В деле, связанном с бензиновым картелем (см. раздел II) в городе Жуан-Песоа, благодаря проведению внезапных проверок был получен непосредственный результат, и снижение цены на бензин составило более 10%. О таком результате расследования картельной практики может мечтать каждый орган по вопросам конкуренции. С учетом среднего уровня потребления бензина и размера снижения цены было отмечено, что в результате этого расследования весь город экономит 1 млн. евро в месяц.

38. Противоположный сценарий наблюдался в деле о хлебобулочном картеле в Южной Африке. Несмотря на выявление картеля и применение к нему санкций, цена на хлеб оставалась высокой. Столкнувшись с этим обескураживающим результатом, Комиссия по вопросам конкуренции перешла к решительным действиям и заключила с ведущим членом картеля соглашение об урегулировании, в которое было включено обязательство снизить цены и установить минимальный уровень снижения валовой прибыли для каждой категории хлебной продукции. Таким образом, Комиссии по конкуренции пришлось выступить в роли квазирегулятора цен. Это решение помогло снизить оптовые и розничные цены на хлеб.

## **В. Иски о возмещении ущерба**

39. Возможность получения компенсации путем подачи иска о возмещении ущерба – это еще один способ защиты интересов бедных слоев населения или МСП. Во многих юрисдикциях существуют нормативно-правовые положения, на основании которых пострадавшие стороны могут в частном порядке требовать компенсации за ущерб, причиненный картелями. Вместе с тем частные иски о возмещении ущерба широко не используются, за исключением стран со сформировавшимся правовым режимом, таких как Соединенные Штаты Америки. То, что частные иски подаются редко, можно объяснить рядом практических препятствий: потребителям крайне сложно объединить свои усилия и подать коллективный иск. Даже если удастся этого добиться, возникает другая проблема – необходимость доказывания ущерба, что является непростой задачей для представителей бедных слоев населения и МСП и может быть крайне затратным.

40. Тем не менее действия частных лиц получают все больше признания в качестве дальнейших действий после вынесения соответствующего решения в отношении картелей. В качестве одного из примеров можно упомянуть картель, связанный с продажей СНГ в Республике Корея. После того как КДТК вынесла свое решение, ассоциации водителей такси и ассоциация инвалидов подали против членов этого картеля иск о возмещении ущерба. Этот судебный иск стал одним из крупнейших исков о возмещении ущерба: в нем приняли участие более 30 000 водителей такси и инвалидов.

## **С. Оценка воздействия картельной практики на потребителей**

41. Как отмечалось в пункте 10 выше, появился определенный объем эмпирических данных, касающихся воздействия картельной практики на потребителей. В некоторых юрисдикциях оценка негативного воздействия картелей производится в ходе расследования. В качестве одного из наглядных примеров можно отметить практику Индонезии. В целях повышения осведомленности населения о негативных последствиях деятельности картелей КППУ попыталась подсчитать убытки в рамках крупнейших дел, связанных с деятельностью картелей, в том числе в деле о пальмовом масле кулинарного назначения. Такая работа может позволить заручиться поддержкой других государственных органов и общественности и укрепить тем самым положение органов по вопросам конкуренции.

42. В других юрисдикциях часто проводится оценка положительного эффекта от расследований картельной практики. При этом ставится задача оценить успешность того или иного конкретного расследования. Информация, полученная в результате оценки итогов работы органа по вопросам конкуренции, может помочь повысить осведомленность общественности об ущербе от картельной практики. Вместе с тем оценка результатов антикартельной деятельности является не очень распространенной практикой. Отчасти это связано с тем, что органы по вопросам конкуренции, как правило, уделяют основное внимание доказательству наличия правонарушения. Когда речь идет о базовых товарах и услугах, одним из ключевых вопросов, беспокоящих бедные слои населения, является вопрос об изменении цены после пресечения деятельности картеля. В этой связи мониторинг цен после завершения картельного дела может стать хорошей отправной точкой для органов по вопросам конкуренции, как это было продемонстрировано в деле о бензиновом картеле в Бразилии.

## **V. Другие меры регулирования, направленные на смягчение воздействия картельной практики на бедные слои населения**

43. Во многих развивающихся странах, таких как, в частности, Зимбабве, Кения, Малайзия и Филиппины, действуют нормы законодательства, предусматривающие контроль за уровнем цен. Механизмы контроля за ценами направлены на поддержание доступного уровня цен на основные продукты питания и базовые товары для потребителей, особенно для бедных слоев населения, путем ограничения чрезмерного накопления запасов, борьбы с неоправданно высокими ценами или спекуляцией и в некоторых случаях даже путем пресечения картельной практики в ситуации дефицита продукции. Как правило, они охватывают определенный набор базовых товаров, таких как хлеб, мука и топливо, большая часть которых совпадает с продуктами, фигурировавшими в делах, которые рассматривались в разделе II.

44. Многие развивающиеся страны часто прибегают к этому инструменту в целях контроля за ценами на базовые продукты питания и товары. В этой связи можно отметить недавний пример из филиппинской практики. Получив жалобу от хлебопекарных кампаний, Министерство торговли и промышленности (МТП), которое несет ответственность за применение Закона о ценах, выявило факты спекуляции со стороны мукомольных компаний. МТП дало указание этим компаниям прекратить продажу муки по текущим ценам и снизить их более чем на 10%. С тем чтобы цены на муку оставались в приемлемом диапазоне, МТП внедрило специальный механизм непрерывного мониторинга цен и контроля за ними, в рамках которого, в случае если МТП посчитает это необходимым, оно требует от мукомольных кампаний пересмотреть и снизить свои цены<sup>32</sup>. В некоторых случаях государственные органы сотрудничают с органами по вопросам конкуренции в деле мониторинга колебаний цен в секторах, связанных с базовыми товарами, и принятия необходимых мер.

45. При обеспечении применения закона о конкуренции существует вероятность того, что антитрестовская деятельность будет вступать в противоречие с обеспечением соблюдения законодательства о контроле за ценами. По сравнению с обеспечением применения антитрестовского законодательства механизмы контроля за ценами могут показаться более эффективными с точки зрения снижения цен на базовые товары для бедных слоев населения. Вместе с тем широко известно, что прямое регулирование цен замещает собой рыночные процессы и тем самым порождает ряд негативных последствий, которые наблюдаются во многих странах. Оно может привести к нехватке той продукции, цены на которую подлежат регулированию, так как цена на эту продукцию искусственно занижается, и к тому, что процесс достижения рыночного равновесия будет тормозиться. Вмешательство государственных органов может привести к непредвиденным последствиям, в том числе к поощрению картельных сделок. Результаты ряда добровольных экспертных обзоров законодательства и политики в области конкуренции ЮНКТАД говорят о том, что, когда лица, определяющие политику, сталкивались с ростом цен на базовые товары, они зачастую встречались с представителями соответствующих компаний и просили их заключить коллективное соглашение относительно "разумных" цен. В связи с этим странам настоятельно рекомендуется осторожно подходить к использо-

<sup>32</sup> Документ, представленный Филиппинами на Глобальном форуме ОЭСР по вопросам конкуренции. Париж, 28 февраля – 1 марта 2013 года.

ванию прямого регулирования цен и не использовать этот инструмент слишком часто. В этом контексте крайне важную роль играет информационно-пропагандистская работа, направленная на поощрение конкуренции. С помощью информационно-пропагандистской работы орган по вопросам конкуренции Кении вовремя предотвратил введение контроля за ценами, запланированное законодательным органом Кении в период наблюдавшейся в 2010 году волатильности цен на такие базовые товары, как пшеничная мука, рис, масло кулинарного назначения, сахар и бензин<sup>33</sup>.

## **VI. Уроки, извлеченные из накопленного на сегодняшний день опыта**

### **A. Достаточные полномочия в сфере правоприменения**

46. Важно, чтобы органы по вопросам конкуренции были наделены законом достаточными полномочиями в целях эффективного проведения расследований в отношении картельной практики. Внезапные проверки и программы смягчения наказаний являются наиболее эффективными инструментами выявления и преследования картелей. Органы по вопросам конкуренции должны обладать полномочиями для осуществления внезапных проверок или инспекций в офисах компаний – участниц картеля, а также полномочиями для обыска и изъятия необходимых документов, с тем чтобы иметь возможность собирать необходимые доказательства.

47. Имеющие успешный опыт такой работы развивающиеся страны и страны с динамично растущей экономикой, включая Бразилию, Республику Корея, Турцию, Чили и Южную Африку, эффективно используют такие инструменты в целях преследования картелей. Эти страны постепенно наращивали свой опыт в деле правоприменения и в результате достигли уровня более развитых юрисдикций в области преследования картельной практики, причем количество дел в отношении картелей в этих странах год от года увеличивается.

### **B. Расстановка приоритетов**

48. Для того чтобы законодательство и политика в области конкуренции приносили пользу бедным слоям населения, орган по вопросам конкуренции может повысить значение своей работы, используя стратегический подход к распределению своих ресурсов или расстановке приоритетов в рамках борьбы с антиконкурентной практикой, и в частности с картелями в тех секторах, которые, вероятнее всего, окажут наибольшее воздействие на бедные слои населения. В ряде юрисдикций уже существует та или иная система расстановки приоритетов. В таких системах приоритетное внимание уделяется секторам или продуктам, которые воздействуют на бедные слои населения. Можно отметить один хороший пример из практики Южной Африки. В 2008 году в рамках процесса стратегического планирования Комиссия по вопросам конкуренции выделила три критерия при расстановке приоритетов. Один из этих критериев – воздействие на потребителей из числа бедных слоев населения. Борьба с картельной практикой была определена в качестве приоритета по всем направле-

---

<sup>33</sup> Документ, представленный Кенией на Глобальном форуме ОЭСР по вопросам конкуренции. Париж, 28 февраля – 1 марта 2013 года.

ниям. Кроме того, на основе данных критериев Комиссия выделила четыре приоритетных сектора: продовольственные товары и переработка сельскохозяйственного сырья, инфраструктура и строительство, банковская деятельность и промежуточная промышленная продукция<sup>34</sup>. Аналогичным образом, орган по вопросам конкуренции Кении направляет свои усилия на обеспечение доступа бедных слоев населения к базовым продуктам и услугам по доступным ценам<sup>35</sup>.

49. В рамках решения проблемы угрожающего уровня инфляции после глобального экономического кризиса КДТК Республики Корея внедрила программу отслеживания случаев фиксации цен на основные товары, так как резкие скачки цен на них могут иметь серьезные последствия для домохозяйств. На осуществление этой программы были выделены значительные ресурсы, что позволило пристально следить за изменениями цен на товары, которые были включены в категорию видов продукции, тесно связанной с базовыми потребностями населения, включая топливо и продовольственные товары. Благодаря этой инициативе было выявлено несколько картелей в сфере производства и продажи лапши быстрого приготовления, яиц и бензина.

50. Независимо от того, существует ли формальная система расстановки приоритетов, многие государственные органы, в том числе органы Индонезии и Маврикия, в рамках своих правоприменительных мер уделяют основное внимание тем секторам, которые удовлетворяют базовые потребности населения. Вместе с тем лишь немногие из недавно созданных органов по вопросам конкуренции смогли успешно выявить и в судебном порядке пресечь деятельность крупных картелей. Картельная практика по-прежнему представляет собой наибольшую проблему, и необходимость обеспечения применения законодательства в этой области наиболее актуальна.

51. Учитывая трудности, связанные с обеспечением применения антикартельного законодательства, и проблему нехватки ресурсов, с которой сталкиваются многие государственные органы в развивающихся странах, органы по вопросам конкуренции могли бы сконцентрировать свои усилия на тех секторах, где картельная практика имела бы крайне негативные последствия для относительно большого сегмента населения, и в особенности для бедных слоев населения. Кроме того, они могли бы обратить свое внимание на сферу государственных закупок и в сотрудничестве с органом, осуществляющим закупки, изучать практику на торгах в тех случаях, когда существует подозрение в сговоре. Такой мониторинг может привести к обнаружению схем, связанных с разделом рынка или ротацией заявок<sup>36</sup>.

---

<sup>34</sup> Ramburuth S (2008). The Commission's approach to prioritization. *Competition News*. Edition 28. June. Размещен по адресу: <http://www.compcom.co.za/assets/Uploads/AttachedFiles/MyDocuments/June-08-Newsletter-28.pdf>.

<sup>35</sup> Документ, представленный Кенией на Глобальном форуме ОЭСР по вопросам конкуренции. Париж, 28 февраля – 1 марта 2013 года.

<sup>36</sup> ЮНКТАД (2005 год). Резюме общедоступной информации о последних расследованиях по фактам применения картельной практики. TD/RBP/CONF.6/4. Женева, 5 сентября. Размещен по адресу: [http://unctad.org/en/docs/trbrbpcconf6d4\\_en.pdf](http://unctad.org/en/docs/trbrbpcconf6d4_en.pdf) (по состоянию на 16 апреля 2013 года).

## **С. Распределительная справедливость**

52. Традиционная концепция антитрестовского регулирования исходит из того, что этот инструмент не должен использоваться для решения вопросов справедливости при распределении. Утверждается, что антитрестовское регулирование предназначено для повышения эффективности и не является стратегическим инструментом решения вопросов распределения. Можно говорить о том, что в период экономического кризиса и рецессии законодательство и политика в области конкуренции должны играть более инициативную роль в решении вопросов, связанных со справедливым распределением, особенно в тех случаях, когда антиконкурентная практика затрагивает интересы бедных слоев населения и МСП.

53. Исходя из такого подхода, в некоторых юрисдикциях применяются более агрессивные меры, особенно в деле разработки мер правовой защиты и внесудебного урегулирования дел о картельной практике. Можно отметить один интересный пример в Южной Африке. В широко известном деле о хлебопекарном и мукомольном картеле Комиссия по вопросам конкуренции заключила с ведущим членом картеля соглашение, условия которого не только включали в себя традиционные санкции, но и напрямую затрагивали вопросы справедливого распределения. В соглашении содержались требования о том, чтобы компания, во-первых, изменила свой механизм ценообразования на муку и хлеб, сократив валовую прибыль; во-вторых, выплатила 250 млн. рандов в счет создания Фонда конкурентоспособности отрасли переработки сельхозпродукции, который будет заниматься поощрением конкуренции, занятости и роста в рамках производственно-сбытовых цепочек продовольственной продукции и предоставлять финансирование МСП; в-третьих, увеличила объем капиталовложений в целях повышения объема производства и создания рабочих мест<sup>37</sup>.

## **Д. Меры по поощрению конкуренции**

54. Информационно-просветительская работа играет важную роль в обеспечении согласованности между различными направлениями государственной политики и мерами, направленными на поощрение конкуренции на рынке. Тем не менее органы по вопросам конкуренции испытывают трудности, связанные с необходимостью поиска компромисса между общими целями экономической или социальной политики и задачами строгого применения законодательства в области конкуренции. Дело, касающееся удобрений в Замбии, является одним из показательных примеров таких сложностей. Органы по вопросам конкуренции сами по себе не всегда могут осуществлять функцию поощрения конкуренции. Им необходима поддержка других государственных органов и судебной системы. В целях обеспечения такой поддержки другие учреждения также должны осознавать важное значение конкуренции и связанные с ней выгоды. Таким образом, информационно-просветительская работа по вопросам конкуренции крайне важна с точки зрения распространения культуры конкуренции среди государственных учреждений и других заинтересованных сторон, а также с точки зрения эффективного применения законодательства в области конку-

<sup>37</sup> Competition Commission of South Africa (2010). Competition Commission settles with Pioneer Foods. Пресс-релиз. 2 ноября. Размещен по адресу: <http://www.compcom.co.za/assets/Uploads/AttachedFiles/MyDocuments/Commission-settles-with-Pioneer-Foods2.pdf> (по состоянию на 16 апреля 2010 года).

ренции. В ряде случаев отсутствие политической воли может мешать органам по вопросам конкуренции в их работе по эффективному применению антикартельного законодательства. Ситуация усугубляется тем, что такое бездействие может еще больше усилить картельную практику, создавая прецедент для других компаний, сигнализирующий о том, что нарушения законодательства в области конкуренции могут оставаться безнаказанными. В приведенной выше вставке 1 содержатся отдельные примеры успешных информационно-просветительских мер в различных юрисдикциях.

## **Е. Международное сотрудничество в сфере применения антикартельного законодательства**

55. Международные организации, такие как ОЭСР, ЮНКТАД и Международная сеть по вопросам конкуренции, предоставляют органам по вопросам конкуренции площадки для обмена информацией и опытом в области применения антикартельного законодательства и проводят исследования в этой области.

56. Крайне важным является сотрудничество между органами по вопросам конкуренции в рамках трансграничных дел о картелях. Официальные соглашения и неофициальные механизмы сотрудничества между органами по вопросам конкуренции зарекомендовали себя в качестве эффективных инструментов в рамках многочисленных дел о картельной практике, в которых задействованы несколько юрисдикций<sup>38</sup>. В тех случаях, когда развивающиеся страны не имеют соглашений о программах смягчения наказаний или официальном сотрудничестве с другими странами, одним из эффективных инструментов проведения расследований в отношении международных картелей может стать неофициальное сотрудничество. Хотя без согласия соответствующих сторон обмениваться конфиденциальной информацией с органами иностранных государств запрещается, опыт показывает, что неофициальное сотрудничество между органами по вопросам конкуренции способствует обмену информацией о состоянии расследования, теоретических подходах, методах расследования и механизмах возмещения ущерба. Тем не менее стоит обратить внимание на официальные соглашения, такие как соглашение о сотрудничестве, которое было заключено между Европейским союзом и Швейцарией, поскольку они открывают возможность для обмена конфиденциальной информацией, полученной в ходе того или иного расследования. Такой обмен информацией возможен при соблюдении определенных условий, в том числе при соблюдении конфиденциальности и правил защиты данных. Для этого отдельным юрисдикциям необходимо подготовить соответствующие правовые основы, удовлетворяющие таким условиям, и выстроить доверие к своей правовой и институциональной системе.

57. Региональная или глобальная работа, направленная на развитие сотрудничества, может основываться на уже существующих системах. Поощрение обмена общедоступной информацией с помощью международной информационной сети было бы полезно для всех участников, особенно для государственных органов развивающихся стран. В рамках международной информационной сети возможно создание системы оповещения, которая помогала бы информировать органы по вопросам конкуренции об успешно завершённых процессах над картелями, инструментах выявления картельной практики и процессе сбора доказа-

<sup>38</sup> ЮНКТАД (2012). Трансграничная антиконкурентная практика: проблемы развивающихся стран и стран с переходной экономикой. TD/B/C.I/CLP/16. Женева. 19 апреля. Размещен по адресу: [http://unctad.org/meetings/en/SessionalDocuments/ciclpd16\\_en.pdf](http://unctad.org/meetings/en/SessionalDocuments/ciclpd16_en.pdf) (по состоянию на 16 апреля 2013 года).



зательств. В настоящее время ЮНКТАД ведет работу над созданием размещенной в сети базы данных под названием "Совместная информационная платформа". Эта Платформа станет виртуальной площадкой, в рамках которой органы по вопросам конкуренции смогут обмениваться информацией неконфиденциального характера о предыдущих и текущих делах, связанных с нарушением законодательства в области конкуренции, в частности о тех делах, которые носят трансграничный характер. Ее цель заключается в поощрении сотрудничества между различными юрисдикциями путем выявления аналогичных правонарушений, которые расследуются в других юрисдикциях, а также примеров, касающихся аналогичных проблем<sup>39</sup>.

## VII. Вопросы для дальнейшего обсуждения

58. Ниже приводятся вопросы для дальнейшего обсуждения данной темы:

а) Должны ли цели, связанные с применением законодательства в области конкуренции, дополнять общие экономические и социальные цели страны, связанные с сокращением масштабов нищеты?

б) Должны ли органы по вопросам конкуренции играть определенную роль в работе по сокращению масштабов нищеты? Если да, то какую?

в) Какого рода санкции и меры по возмещению ущерба могли бы разработать органы по вопросам конкуренции в целях смягчения негативного воздействия картельной практики на бедные слои населения?

г) Следует ли органам по вопросам конкуренции расставлять приоритеты в своей работе, учитывая те сектора или виды деятельности, которые в наибольшей степени затрагивают бедные слои населения и МСП?

д) Следует ли органам по вопросам конкуренции развивающихся стран учитывать вопросы, связанные со справедливым распределением?

е) Следует ли органам по вопросам конкуренции оценивать последствия своих действий с точки зрения смягчения негативного воздействия на бедные слои населения и МСП?

---

<sup>39</sup> Ezrachi A. and Qaqaya H. (2012). UNCTAD's Collaborative Information Platform. *Concurrences Competition Law Journal*. *Concurrences 4-2012 – Horizons*, pp 204-207. Размещен по адресу [http://www.concurrences.com/IMG/pdf/07.concurrences\\_4-2012\\_horizons\\_ezrachi\\_qaqaya-2.pdf](http://www.concurrences.com/IMG/pdf/07.concurrences_4-2012_horizons_ezrachi_qaqaya-2.pdf).