



Рекомендации Совета относительно эффективных действий против особо опасных картелей

Неофициальный перевод

**Правовые
инструменты ОЭСР**

Данная работа публикуется под ответственность генерального секретаря ОЭСР. Изложенные в ней мнения и приводимая аргументация могут не отражать официальных взглядов правительств стран – членов ОЭСР.

Настоящий документ и любые содержащиеся в нем данные и карты не затрагивают статуса любых территорий и суверенитета над ними, делимитацию государственных границ и пограничных линий, а также названия территорий, городов и областей.

Данный документ предоставляется бесплатно. Он может воспроизводиться и распространяться бесплатно, не требуя дополнительных разрешений, при условии, что в него не внесены какие-либо изменения. Документ не может продаваться.

Настоящий документ является неофициальным переводом. Были приложены максимальные усилия к тому, чтобы настоящий документ соответствовал с оригинальным, но официальными являются только версии на английском и французском языках, опубликованные на сайте ОЭСР, <https://legalinstruments.oecd.org>.

ИСХОДНАЯ ИНФОРМАЦИЯ

Совет принял «Рекомендации относительно эффективных действий против особо опасных картелей» 2 июля 2019 г. по предложению Комитета по вопросам конкуренции. Принятый документ обновляет и заменяет «Рекомендации 1998 г., касающиеся эффективных действий против особо опасных картелей» [[OECD/LEGAL/0294](https://www.oecd.org/legal/0294)].

Целесообразность принятия «Рекомендаций» 1998 г. не вызывала сомнений. Этот документ послужил катализатором действий, направленных на борьбу с особо опасными картелями и способствовал формированию системы эффективного правоприменения. «Рекомендации» 2019 г. отражают изменения в законодательстве, политике и правоприменительной практике стран, придерживающихся положений этого документа с 1998 г., и консолидируют усилия в этой области. «Рекомендации» направлены на то, чтобы стимулировать реформирование системы противодействия картелям и повысить эффективность этой работы на основе общепринятых стандартов.

Что такое особо опасные картели и каковы последствия их деятельности?

Особо опасные картели – это соглашения или практика взаимодействия между конкурентами, которые направлены на установление согласованных цен и на повышение цен, на ограничение предложения, на раздел рынка или разграничение рынков, что наносит тем самым существенный экономический ущерб. Особо опасные картели являются наиболее вопиющими нарушениями законодательства о конкуренции.

В период с 1990 г. по 2016 г. номинальный объем продаж, связанных с международными особо опасными картелями превысил 50 трлн долл. США. Завышение цен картелями превысило 1,5 трлн долл. США. Более 100 000 компаний были привлечены к ответственности за ценовой сговор в сфере международной торговли. Не наблюдается никаких признаков снижения активности картелей: только за период с 2010 г. по 2016 г. ежегодно выявляли рекордное число новых международных картелей - 75. (Connor, J. (2016), The Private International Cartels (PIC) По данным: Guide and Summary Statistics, 1990 - July 2016, https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2821254)

Жесткое пресечение деятельности картелей, представляющих особую опасность для общества, является приоритетной политической целью ОЭСР и приоритетом правоприменительной практики для агентств по защите конкуренции стран – участников этой организации.

Результаты применения Рекомендаций 1998 г.

На момент своего принятия «Рекомендации» 1998 г. были новаторским инструментом, который повлиял на то, чтобы привлечь внимание к картелям, к ущербу, который наносит их деятельность, и ориентировал на разработку более эффективных внутренних и международных правил и процедур борьбы с картелями. В этом документе подчеркивалось пагубное воздействие картелей и содержались рекомендации принять эффективные законы, действенные санкции и правоприменительные процедуры, а также создать учреждения, наделенные полномочиями, достаточными для выявления и наказания особо опасных картелей.

С момента принятия «Рекомендаций» 1998 г. правоприменительная практика и политические решения в отношении картелей претерпели изменения. Страны,

принявшие к исполнению «Рекомендации» 1998 г., укрепили свою политику в сфере борьбы с картелями и правоприменительные инструменты. Увеличилось число случаев выявления картельных сговоров и наказания за них. Параллельно ОЭСР через свой Комитет по вопросам конкуренции проводила соответствующий политический диалог и содействовала разработке политики по борьбе с картелями.

Необходимость повышения эффективности борьбы с картелями

В 2018 г. Комитет по вопросам конкуренции рассмотрел ход выполнения «Рекомендаций» 1998 г. и новые тенденции в области борьбы с картелями. В соответствующем докладе был сделан вывод о том, что «Рекомендации» 1998 г. по-прежнему актуальны, но в них не учтены некоторые существенные изменения в политике борьбы с картелями и в правоприменительной практике за последние 20 лет. Поэтому было решено обновить этот документ, чтобы отразить и закрепить изменения в правоприменительной практике стран, принявших к исполнению «Рекомендации» по борьбе с картелями.

Комитет по вопросам конкуренции будет следить за выполнением «Рекомендаций». Он будет собирать статистические данные с учетом наличия Базы данных ОЭСР о частных международных картелях, которая включает информацию обо всех известных международных частных картелях с 1990 г., а также общие статистические данные Секретариата об агентствах по защите конкуренции, которые включают данные о правоприменительной практике и информацию об инициативах в информационно – просветительской сфере.



Насколько учтены особенности работы в условиях пандемии COVID-19 и последующего оживления экономики

Во времена серьезного кризиса, подобного тому, который был спровоцирован пандемией COVID-19, сотрудничество между конкурирующими компаниями может принести пользу потребителям по многим направлениям, например, путем предоставления основных услуг (например, транспортных услуг) или путем распределения дефицитных товаров первой необходимости (например, поддержание продовольственной цепочки). Сотрудничество может потребоваться для научно-исследовательских проектов, связанных с разработкой вакцин и лекарств – деятельности, которая может потребовать значительных инвестиций и высоких рисков для одной фирмы. Хотя сотрудничество между фирмами, особенно в ближайшей и неотложной фазе кризиса, может быть полезным для конкретных целей, агентства по защите конкуренции должны найти надлежащий баланс между предоставлением таким частным инициативам возможности устранять сбои на рынке в краткосрочной перспективе и предотвращением искажения конкуренции в долгосрочной перспективе. В этом контексте «Рекомендации» могут оказать поддержку странам, принявшим этот документ к исполнению, в продвижении более широкого спектра мер по повышению эффективности работы, которые могут обеспечить такие соглашения, обеспечивая при этом, чтобы агентства по защите конкуренции сохраняли бдительность в отношении риска того, что такое сотрудничество перерастет в жесткие ограничения конкуренции в виде картельных соглашений по установлению цен.

Более подробно см.:

- [OECD competition policy responses to COVID-19](#)

Для получения более полной информации, обратитесь, пожалуйста на вебсайт: www.oecd.org/competition/cartels/.

Документ(ы) по рассматриваемой теме

В 2018 г. Комитет по вопросам конкуренции одобрил доклад, в котором содержался анализ хода выполнения и значимости «Рекомендаций» 1998 г., а также и новых инициатив с момента принятия этого документа. В докладе показано, что борьба с картельными сговорами была приоритетной задачей правоприменительной практики в области конкуренции в странах, которые приняли к исполнению указанные «Рекомендации». Наиболее заметными из этих инициатив являются следующие:

- внедрение и повышение значимости программ смягчения наказания и/или освобождения от ответственности, дающих возможность участникам картеля самим сообщать о своих действиях и предоставлять информацию и доказательства деятельности картельного соглашения в обмен на иммунитет от преследования или смягчение наказания;
- внедрение инструментов упреждающего расследования и усиление действенных полномочий агентств по защите конкуренции в области расследований, включая проведение проверок и обеспечение доступа к информации;
- увеличение штрафов в отношении компаний, участвующих в картельном сговоре;
- введение наказаний для физических лиц;
- криминализация картелей в нескольких странах;
- проведение переговоров и заключение соглашений о признании вины в ходе расследования дел о картелях, что ведет к снижению штрафов для лиц, которые сотрудничают с агентствами по защите конкуренции, и позволяют сокращать сроки расследования дел;
- увеличение числа правоприменительных действий со стороны негосударственных структур и физических лиц, пострадавших от деятельности картелей, требующих компенсации за причиненный им ущерб; и
- увеличение числа инициатив агентств по защите конкуренции, направленных на пресечение деятельности картелей, повышение осведомленности общественности о преимуществах конкуренции и содействие реформам, способствующим развитию конкуренции.

В Докладе был сделан вывод о том, что «Рекомендации» 1998 г. необходимо обновить, чтобы учесть указанные изменения. 2 июля 2019 г. Совет отменил этот документ и заменил его новыми «Рекомендациями» [\[OECD/LEGAL/0452\]](#).

Анализ «Рекомендаций Совета относительно эффективных действий против особо опасных картелей» [\[OECD/LEGAL/0294\]](#) – Доклад Секретариата – DAF/COMP(2019)13.

СОВЕТ,

РУКОВОДСТВУЯСЬ Статьей 5 b) Договора об образовании Организации экономического сотрудничества и развития от 14 декабря 1960 г.;

ПРИНИМАЯ ВО ВНИМАНИЕ «Рекомендации Совета по борьбе с мошенническими действиями при проведении торгов на поставку товаров, работ и услуг для государственных нужд» [[OECD/LEGAL/0396](#)] и «Рекомендации Совета по организации международного сотрудничества при проведении расследований и при рассмотрении дел о нарушении законодательства о конкуренции» [[OECD/LEGAL/0408](#)], в которых содержатся подробные указания по всем аспектам сотрудничества в правоприменительной сфере, в том числе, при расследовании и рассмотрении дел о особо опасных картелях;

ОБРАЩАЯ ВНИМАНИЕ на меры, принимаемые в области законотворчества и в политике, направленной на борьбу с особо опасными картелями, после принятия «Рекомендаций Совета по эффективным действиям против особо опасных картелей» [[OECD/LEGAL/0294](#)], которые действовали до принятия настоящего документа;

ПРИЗНАВАЯ, что картели, представляющие особую опасность, являются самым вопиющим нарушением законодательства;

УЧИТЫВАЯ, что в условиях глобальной экономики международные картели искажают конкуренцию и наносят ущерб потребителям и участникам рынка;

ИМЕЯ В ВИДУ, что страны ОЭСР и третьи страны, выполняя эти «Рекомендации» (здесь и далее «страны, принявшие к исполнению «Рекомендации»») имеют общий интерес в том, чтобы не допустить деятельность особо опасных картелей, и принимают эффективные меры, направленные на соблюдение законодательства по борьбе с картелями;

СЧИТАЯ, что деятельность особо опасных картелей можно прекратить и не допустить только тогда, когда законы, санкции и правоприменительная практика, направленные против них, будут эффективными, соответствующими ситуации и оказывать сдерживающее воздействие;

ПРИЗНАВАЯ, что борьба с особо опасными картелями имеет большое значение в международной сфере и в значительной степени зависит от международного сотрудничества агентств по защите конкуренции;

По предложению Комитета по вопросам конкуренции:

I. СОВЕТ СОГЛАШАЕТСЯ, что для целей настоящих «Рекомендаций» используются следующие определения:

- К особо опасным картелям, относятся соглашения, направленные против конкуренции, согласованные действия или договоренности фактических или потенциальных конкурентов по согласованию цен, мошеннические действия при подаче заявок на торгах (в условиях сговора его участников), установление ограничений или квот на выпуск продукции или раздел рынка или разграничение рынков, например, путем распределения клиентов, поставщиков, территорий или направлений торговли. К особо опасным картелям не относятся: (a) соглашения, согласованные действия или договоренности, которые разумно связаны с законной интеграцией экономической деятельности, способствующей повышению ее эффективности; (b) соглашения, согласованные действия или

договоренности, которые в противном случае могли бы квалифицироваться как особо опасные картели и для которых прямо или косвенно предусмотрены исключения из законодательства о конкуренции в странах, принявших к исполнению настоящие Рекомендации, или которые разрешены в соответствии с законами этих стран.

- Программы освобождения от ответственности или смягчения наказания относятся к механизмам, предоставляющим участникам картеля возможность самостоятельно сообщать о своих действиях, предоставлять информацию и доказательства, а также сотрудничать со следствием в обмен на иммунитет от наказания или его смягчение, а в некоторых странах – в обмен на иммунитет от судебного разбирательства/судебного преследования.
- Переговоры о признании вины и урегулирование претензий относятся к инструментам, используемым при проведении расследования и рассмотрения дел, которые позволяют агентствам по защите конкуренции делать важные выводы, а также облегчать и сокращать процедуры при расследовании дела о картеле, работая с участниками картельного соглашения в обмен на смягчение наказания.

II. РЕКОМЕНДУЕТ странам, принявшим к исполнению «Рекомендации», объявлять особо опасные картели независимо от наличия доказательств фактического негативного воздействия на рынки, и разрабатывать законы, выстраивать политику и правоприменительную практику по борьбе с подобными картелями таким образом, чтобы пресекать и сдерживать их деятельность и обеспечить эффективную компенсацию ущерба пострадавшим в соответствии с установленными правовыми нормами, институциональными установками и процессуальными мерами защиты их интересов. С этой целью страны, принявшие к исполнению «Рекомендации», должны:

1. Внедрить эффективную систему выявления картелей путем:

- а. Разработки и реализации эффективных программ смягчения наказания или освобождения от ответственности, в которых:
 - i Созданы стимулы для сделки с правосудием, согласно которым первому заявителю, который сообщает о своем участии в картеле и полностью сотрудничает с агентством по защите конкуренции, предоставляется полный иммунитет, а для последующих заявителей предусматривается смягчение наказания;
 - ii Обеспечивается ясность в правилах и процедурах, регулирующих действие этих программ и соответствующие льготы;
 - iii Упрощается процесс сделки с правосудием с помощью системы маркеров для того, чтобы поощрять информирование о деятельности картеля на возможно более ранней стадии и обеспечить определенность для заявителей;
 - iv Устанавливаются четкие стандарты в отношении типа и качества информации, которая дает право на освобождение от ответственности или смягчение наказания.
 - v Обеспечивается продолжительное сотрудничество между заявителем в рамках программы освобождения от ответственности и смягчения наказания и агентством по защите конкуренции в процессе расследования, принимая во внимание в процессе определения степени смягчения наказания такие факторы, как ценность предоставленной информации и сроки ее представления;

- vi Обеспечивается освобождение от ответственности или смягчение наказания для руководителей и работников участника картельного соглашения, который выступил заявителем в рамках указанной Программы;
- vii Исключается возможность предоставления иммунитета для участника картеля, который принуждает других участников участвовать в его деятельности;
- viii Обеспечивается надлежащая защита конфиденциальности заявителям в рамках Программы; и
- ix Демонстрируется намерение уменьшить ненужное бремя для лиц, добивающихся освобождения от ответственности или смягчения наказания.

б. Использования активных инструментов выявления картелей для инициирования и поддержки расследований, таких как анализ данных о закупках товаров, работ и услуг для государственных нужд.

с. Содействия предоставлению информации о картелях осведомителями, которые не являются заявителями по программе смягчения наказания или освобождения от ответственности, обеспечивая соответствующие гарантии защиты анонимности информаторов.

2. Обеспечить, чтобы агентства по защите конкуренции обладали действенными полномочиями по расследованию деятельности картелей, представляющих особую опасность для общества, предоставив им право:

- а. Проводить внезапные проверки («рейды на рассвете») в коммерческих и жилых помещениях, а также иметь доступ и получать все документы и информацию, необходимые для доказательства картельного сговора;
- б. Получать доступ к информации на электронных носителях, которая может помочь установить незаконные действия картеля, в том числе, к материалам, хранящиеся удаленно (например, в «облаке»), а также доступ к соответствующим методам расследования, таким как перехват сообщений и разрешения на наблюдение. Для этой цели агентства по защите конкуренции должны иметь подготовленный специализированный персонал и соответствующее аппаратное и программное обеспечение;
- с. Запрашивать и получать информацию от лиц, в отношении которых проводится расследование, а также третьих лиц, включая другие государственные структуры;
- д. Получать устные показания от различных свидетелей;
- е. Вводить санкции за неисполнение обязательных запросов и препятствование расследованию.

3. Обеспечить сотрудничество агентств по защите конкуренции с другими государственными органами, такими как структуры, занимающиеся организацией закупок товаров, работ и услуг для государственных нужд, органы прокуратуры и агентства по борьбе с коррупцией, в том числе путем налаживания обмена информацией и доказательствами между различными государственными органами, обеспечивая при этом надлежащие гарантии защиты от несанкционированного раскрытия информации.

4. Задействовать и стимулировать использование инструментов разрешения дел на ранней стадии, таких как переговоры по заключению сделки о признании вины и

урегулирование претензий, которые часто требуют признания вины и/или признания фактов и/или отказа от права на апелляцию.

5. Предусмотреть действенные наказания такого рода и на таком уровне, который достаточен для того, чтобы удерживать фирмы и частных лиц от участия в особо опасных картелях и стимулировать их участников к выходу из картельного соглашения и сотрудничеству с агентством по вопросам конкуренции. С этой целью страны, принявшие к исполнению «Рекомендации», должны применять комбинацию санкций (гражданских, административных и/или уголовных, денежных и не денежных), что позволит добиться адекватного сдерживающего эффекта. Страны, принявшие к исполнению «Рекомендации», должны рассмотреть вопрос о введении санкций в отношении физических лиц, участвовавших в картелях.

6. Обеспечить механизм, который дает любому лицу, которому причинен ущерб действиями картелей, представляющих особую опасность для общества, право получить возмещение или потребовать компенсацию за понесенные убытки от виновных физических или юридических лиц, тщательно поддерживая баланс во взаимодействии государственных и негосударственных органов, обеспечивающих исполнение законодательства о конкуренции, в частности, для обеспечения действия программ по освобождению от ответственности и смягчению наказания. С этой целью страны, принявшие к исполнению «Рекомендации», должны стремиться к тому, чтобы:

- a. Установить правила, позволяющие сторонам по расследуемому делу получить доступ к доказательствам, необходимым для предъявления требования о компенсации ущерба;
- b. Обеспечить конфиденциальность заявлений о смягчении наказания и/или освобождения от ответственности, а также заявлений об урегулировании споров, что позволит соблюдать баланс между мерами в рамках государственной правоприменительной практикой агентств по защите конкуренции и мерами по соблюдению законодательства со стороны частных лиц, пострадавших от действия картелей;
- c. Разрешить возможность принятия принудительных мер со стороны частных лиц, которые принимаются до принятия решений о наличии нарушений агентствами по защите конкуренции, с тем чтобы разрешить принудительное исполнение в случаях, когда предварительное решение отсутствует;
- d. Внедрить механизмы коллективного возмещения ущерба, которые позволяют группам заявителей, находящихся в аналогичном положении, коллективно требовать компенсации;
- e. Придавать достаточную доказательственную ценность окончательным решениям агентств по защите конкуренции о нарушениях в рамках частных правоприменительных действий в отношении одного и того же особо опасного картеля;
- f. Приостановить сроки давности для частного принудительного исполнения на время расследования дела агентством по защите конкуренции.

7. Поддерживать усилия агентств по защите конкуренции в информационно-просветительской сфере, которые касаются действий частных и государственных заинтересованных лиц по эффективному предотвращению, выявлению и исправлению особо опасных картелей и нормативных актов, препятствующих картельному сговору.

8. Ограничить исключения, если таковые имеются, из нормативно – правовых актов стран, принявших к исполнению «Рекомендации», в отношении особо опасных картелей которые необходимы для достижения важнейших целей экономической

политики государства. Для этого страны должны сделать исключения прозрачными и периодически оценивать их действенность, чтобы определить, являются ли они необходимыми и подходят ли для достижения поставленных целей.

III. ПРОСИТ Генерального секретаря и страны, принявшие к исполнению «Рекомендации», распространять этот документ.

IV. ПРИГЛАШАЕТ страны, которые не приняли эти «Рекомендации» к исполнению, принять этот документ во внимание и соблюдать изложенные в нем положения.

V. ПОРУЧАЕТ Комитету по вопросам конкуренции:

- a. Рассмотреть возможность разработки набора инструментов для реализации положений теми странами, которые приняли к исполнению «Рекомендации»; и
- b. Следить за ходом выполнения «Рекомендаций» и представлять Совету соответствующий отчет не позднее чем через пять лет после принятия документа и не реже одного раза в десять лет после этого.