

Обзор

Преступные картельные соглашения – наносимый ими ущерб и действенные санкции против их участников

Overview

Hard Core Cartels – Harm and Effective Sanctions

Обзоры – это переводы выдержек из публикаций ОЭСР.
Их можно получить бесплатно в онлайн-магазине на сайте
(www.oecd.org).

Данный Обзор не является официальным переводом ОЭСР.



ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT

ОРГАНИЗАЦИЯ ЭКОНОМИЧЕСКОГО СОТРУДНИЧЕСТВА И РАЗВИТИЯ

Введение

Преступные картельные соглашения, или соглашения, заключаемые между конкурентами, назначающими цены, подающими мошеннические заявки на торгах (т.е. подающие заявки на торгах, участники которых действуют на основании тайного сговора), ограничивающими производство или делящими между собой рынки, представляют собой наиболее серьезное нарушение законодательства о конкуренции. Повышая цены и ограничивая предложение товаров и услуг, они наносят ущерб потребителям. Посредством таких картельных соглашений устанавливается власть над рынком, они ведут к ненужным тратам, росту неэффективности экономики в тех странах, где, в противном случае, рынок был бы конкурентным.

Общепризнанно, что существование картельных соглашений наносит большой ущерб, но не так широко известно о том, насколько он велик. Важно понять, каким образом картельные соглашения наносят ущерб потребителям, а также оценить масштабы этого ущерба. Поняв это, можно будет предпринять более эффективные действия против участников картелей, включая наложение на них более действенных санкций. ОЭСР провела исследование по данным темам, изучив ущерб, наносимый преступными картельными соглашениями, и рассмотрев вопрос о действенных санкциях против них. Результаты этого исследования приводятся ниже. Более подробные результаты, полученные в ходе этой работы, можно найти в опубликованном в 2002 г. отчете Комитета по вопросам конкуренции, озаглавленном “Отчет о природе и влиянии преступных картельных соглашений, а также о санкциях, налагаемых на их участников в соответствии с национальными законами о конкуренции” (*Report on the Nature and Impact of Hard Core Cartels and Sanctions against Cartels under National Competition Laws*).

Насколько велик ущерб, наносимый картельными соглашениями?

Картельные соглашения наносят ущерб потребителям и пагубно влияют на экономическую эффективность деятельности компаний. При “успешно работающем” картельном соглашении цены устанавливаются на более высоком, чем то диктует конкуренция, уровне и сокращается производство. Потребители оказываются поставленными перед выбором: либо не платить завышенную цену на некоторые или все желаемые ими товары, охваченные картельным соглашением, воздерживаясь, таким образом, от приобретения такого товара, либо платить установленную картелем цену, и, тем самым, не осознавая того, обогащать участников этих картелей. Помимо прочего, картель в какой-то мере защищает своих участников от влияния стихии рыночных сил, снижая заинтересованность в контроле за уровнем издержек и внедрении новаций. Все эти факторы негативно влияют на эффективность рыночной экономики.

Вместе с тем, нелегко дать количественную оценку этих последствий. Для такой оценки потребовалось бы провести сравнение реальной рыночной ситуации в условиях действия картельного соглашения и той, которая могла бы иметь место в гипотетической ситуации конкурентного рынка. Чиновники, занимающиеся вопросами

конкуренции, обычно не берутся за такие подсчеты как из-за их сложности, так и потому, что это, как правило, не требуется от них законом.

Вместе с тем, когда оценить наносимый картелями ущерб все же необходимо, большинство чиновников используют косвенный показатель, представляющий собой объем незаконной прибыли, получаемой участниками картельного соглашения в результате своей деятельности. В простейшем случае, в качестве такой оценки применяется произведение устанавливаемой картельным соглашением надбавки к цене, диктуемой конкуренцией, на объем сбыта продукции (по числу изделий), подпадающий под картельное соглашение. Но даже такой подсчет может оказаться затруднительным, поскольку требуется оценить и объем оказавшегося охваченным картельным соглашением сбыта продукции, и то, какой могла бы быть цена в условиях конкуренции при отсутствии картельного соглашения.

Члены Комитета ОЭСР по вопросам конкуренции провели обследование деятельности картелей в период с 1996 по 2000 гг., целью которого было определить наносимый ими ущерб. Страны, которые откликнулись на соответствующий запрос, представили описание, в общей сложности, 119-ти картельных соглашений, однако, во многих случаях оценить наносимый картелями ущерб было невозможно. И все же, объем торгового оборота, подпадающий под действие лишь 16-ти крупных картельных соглашений, описанных в отчете об этом обследовании, проведенном ОЭСР, по всему миру превысил 55 млрд. долл. США. Данное обследование показало, что надбавка, устанавливаемая картелем, в разных случаях может быть очень разной, и, в некоторых случаях – очень большой, достигающей 50% и более. Таким образом, становится очевидным, что размер ущерба, наносимого картелями, ежегодно исчисляется многими миллиардами долларов.

Знают ли участники картельных соглашений, что их деятельность незаконна?

Участники картельных соглашений могут пойти на очень многое для сохранения своих соглашений в тайне, а это говорит о том, что они абсолютно четко понимают, что их действия наносят вред и являются незаконными. В некоторых случаях они открыто нарушают правила ведения конкурентной борьбы.

В отчете об обследовании, проведенном ОЭСР, приводятся примеры тех мер, которые предпринимаются картельными “заговорщиками” с целью сокрытия своих деяний. Так, в одном из случаев, получив от органа власти, занимающегося вопросами конкуренции, требование представить соответствующие документы и отчетность, эти “заговорщики” нагрузили два автомобиля папками, содержащими документы о торгах, вывезли эти папки за город и потом целый день сжигали их, разведя четыре огромных костра. В другом случае они тщательно контролировали процессы оформления и хранения документов, на основе которых против них могло бы быть выдвинуто обвинение. Помимо всего прочего, они проводили внутренние аудиторские проверки с тем, чтобы удостовериться, что уже не нужные для работы компрометирующие документы уничтожены. Когда же возникла необходимость сохранить ряд электронных

таблиц, которые показывали распределение долей бизнеса между этими “заговорщиками”, соответствующие файлы были скопированы на дискеты и спрятаны под карнизом дома бабушки одного из работников компании. В другом случае, во внутренних документах, взятых у одного из ответчиков, был обнаружен неофициальный девиз компании: “Наши конкуренты – наши друзья, наши клиенты – наши враги”.

Что необходимо сделать для того, чтобы налагаемые санкции стали действенной мерой, удерживающей от участия в таких соглашениях?

Главная цель санкций в случаях с картелями – это удержание от совершения вышеупомянутых действий. Благодаря принятию действенных сдерживающих мер, должна быть устранена сама перспектива получения выгод от участия в картельных соглашениях. Но не все случаи заключения таких соглашений раскрываются, и не всегда их участников постигает наказание. Таким образом, если бы кто-то вознамерился заключить картельное соглашение, ему бы пришлось учитывать в своих расчетах не только сумму предполагаемой прибыли, но также и вероятность того, что существование этого картельного соглашения будет раскрыто и будут приняты соответствующие санкции. В этой связи многие эксперты настаивают на том, что если исковые требования будут удовлетворены, общая сумма штрафа, налагаемая на участвующие организации, должна превышать сумму прибыли, которую они получили от реализации такого соглашения. Если, например, существует один шанс из трех, что существование какого-либо картельного соглашения будет раскрыто и его участники будут наказаны, размер штрафа, который будет считаться адекватной сдерживающей мерой, должен в три раза превышать фактически полученную участниками данного картельного соглашения прибыль. Некоторые эксперты считают, что, поскольку раскрывается и преследуется в судебном порядке всего лишь один из шести или семи случаев заключения картельных соглашений, коэффициент должен равняться, по крайней мере, шести. Вместе с тем, наиболее часто приводится коэффициент, равный трем.

Для того, чтобы наложить такой штраф, необходимо сделать расчет прибыли, полученный участниками картельного соглашения. Как было сказано выше, определение этой суммы может оказаться затруднительным. В случае, если прибыль невозможно рассчитать, некоторые эксперты рекомендуют использовать косвенный показатель – процент от общего оборота участников соглашения. Вместе с тем, в любом случае – независимо от того, возможно или невозможно будет точно подсчитать оптимальный размер штрафа, налагаемого на предприятия, – может оказаться затруднительным практически осуществление наложения таких штрафных санкций. В некоторых случаях, “оптимальный” размер штрафа может оказаться настолько велик, что организация, на которую он налагается, может обанкротиться, что приведет к уходу ее с рынка, а именно этого некоторые организации, занимающиеся вопросами конкуренции, хотели бы избежать. В связи с этим, одной из возможных мер является

наложение санкций на физических лиц, которые будут нести личную ответственность за свои действия, связанные с заключением и реализацией картельных соглашений. Такие санкции могут повысить эффективность сдерживающих мер в целом.

Каким образом введение строгих санкций может облегчить раскрытие случаев заключения или действия картельных соглашений?

Помимо прочего, строгие санкции, налагаемые за участие в картельных соглашениях, заставляют стороны этих соглашений отказываться от участия в них и предоставлять информацию для следователей. Угроза наложения на организации очень крупных штрафов за участие в картелях заставляет их покидать картели и предлагать следователям свое содействие и сотрудничество в обмен на снисходительность при назначении наказания. Сходным образом, угроза наложения строгих санкций на физические лица дополнительно побуждает таких лиц докладывать о нарушениях закона (“свистеть в свисток”), связанных с деятельностью картелей, и сотрудничать с государственными следователями в обмен на облегчение наказания или полную его отмену. Для того, чтобы можно было с максимальным эффектом воспользоваться наличием такого рода стимулов, многие государства сегодня имеют официально утвержденные программы так называемого проявления снисходительности к раскаявшимся участникам картельных соглашений. В соответствии с этими программами, предприятие, которое первым предложит свое сотрудничество в деле обнаружения картельных соглашений, освобождается от наказания вообще или на него налагаются менее строгие санкции.

Предусматривают ли национальные законы о конкуренции наложение достаточно строгих санкций на участников картельных соглашений?

Законы о конкуренции большинства стран предусматривают наложение крупных штрафов на организации, осуществляющие деятельность в рамках картельных соглашений. Максимальные размеры штрафов, приводимые в этих законах, либо представлены конкретными суммами, либо выражены в виде процентов от годового оборота виновной компании. Не имея достаточного опыта оценки размера незаконно полученной членами картеля прибыли, трудно понять, действительно ли такие максимальные размеры штрафов достаточны для изъятия помноженной на соответствующие коэффициенты суммы такой прибыли. В этом отношении, одним из эталонов, позволяющих провести сравнительную оценку, мог бы служить новый закон, принятый в Новой Зеландии после недавно завершеного всестороннего исследования вопроса о том, какие санкции были бы оптимальны применительно к участникам картельных соглашений. Максимальный размер штрафа, предусмотренный этим законом, выбирается равным наибольшей из двух нижеследующих сумм: либо он в три

раза превышает незаконным образом полученную прибыль, либо равняется 10 млн. новозеландских долларов (что эквивалентно приблизительно 4,8 млн. евро), или же, если размер прибыли от незаконной коммерческой деятельности оценить будет непросто, максимальный размер штрафа будет равен 10% от общего оборота данного предприятия. В большинстве стран, в чьих законах указываются конкретные суммы максимальных штрафов, этот максимум – меньше эквивалента в 10 млн. новозеландских долларов. Вместе с тем, некоторые из этих стран установили в качестве альтернативного варианта такого максимума штраф в размере 10% от общего оборота виновной фирмы, что соответствует новозеландскому стандарту.

В некоторых странах-членах ОЭСР – правда, менее чем в половине из них – физические лица могут быть оштрафованы за деятельность в рамках картельных соглашений, зачастую, на очень значительные суммы. Законы девяти стран-членов ОЭСР предусматривают тюремное заключение для таких физических лиц. В законах 14-ти стран допускается взыскание жертвами деятельности картелей денежных сумм в качестве компенсации нанесенного им ущерба.

Какие санкции налагаются на картели в настоящее время?

В некоторых странах на компании, участвующие в деятельности картелей, сегодня налагаются очень крупные штрафы. В других же странах такие штрафы пока не предусматриваются. В отчете об обследовании, проведенном ОЭСР в период с 1996 по 2000 гг., указывается, что в этот период в десяти странах за подобного рода незаконную деятельность на организации налагались штрафы в сумме свыше 1 млн. долл. США. В трех странах максимальные суммы штрафов превышали 100 млн. долл. США, в двух они находились в интервале от 10 до 100 млн. долл. США, а в остальных – от 1 до 10 млн. долл. США. В течение периода, охваченного этим обследованием, к концу рассматриваемого периода крупных сумм штрафов становилось все больше, а жесткость штрафных санкций возрастала. В остальных странах, однако, размер штрафа не превышал 1 млн. долл. США, а в некоторых странах штрафы были либо незначительны, либо не предусматривались вовсе.

Только четыре страны ввели штрафы на физических лиц. В трех из этих четырех стран самый большой размер штрафа превышал эквивалент 100 тыс. долл. США. В двух странах – Канаде и США – физические лица приговаривались к тюремному заключению, и США были несомненными лидерами в этом вопросе – в 1999 г. там было вынесено 28 таких приговоров, а в 2000 г. – 18. Средний срок такого заключения в 1999 г. равнялся приблизительно 8 месяцам, а в 2000 г. – 10 месяцам. При том, что в некоторых странах возможно взыскание жертвами картелей сумм денежного ущерба, нанесенного им деятельностью в рамках картельных соглашений, такая практика получила широкое распространение лишь в США.

Вместе с тем, существует тенденция к наложению более строгих санкций. В некоторых странах только что завершен – или осуществляется – пересмотр законов и политики в отношении картелей с целью более действенного их правоприменения в этой области.

Достаточно ли строги существующие ныне санкции, чтобы стать действенной мерой, удерживающей от участия в картельных соглашениях?

Имеющиеся данные свидетельствуют о том, что применяемые на практике санкции не достигли того оптимального уровня, который позволил бы им стать действенной сдерживающей мерой. В ходе обследования, проведенного ОЭСР, удалось в относительно небольшом числе случаев провести сравнение размеров штрафов и прибыли, полученной в рамках картельных соглашений. Разница в размерах штрафов, выраженных в виде процента от прибыли, была очень велика: она варьировалась от 3 до 189%. Только в четырех случаях (в двух случаях в Соединенных Штатах, в одном случае – в Канаде и в одном случае – в Германии) сумма штрафа превысила 100% приблизительно подсчитанной прибыли, и ни в одном из случаев размер штрафа не составлял помноженную на коэффициенты 2 или 3, как то было рекомендовано экспертами, прибыль. Таким образом, следует сделать вывод о том, что хотя и существует отчетливая – пусть и неровная – тенденция к усилению строгости санкций за участие в картельных соглашениях, имеющиеся данные свидетельствуют о том, что для более действенного удержания от участия в них размеры санкций должны быть увеличены.

Выводы

Основные выводы настоящего исследования вопроса об ущербе, наносимом картельными соглашениями, и о санкциях, применяемых в отношении их участников, таковы:

- Картельные соглашения наносят ущерб потребителям всего мира, и ущерб этот достигает многих миллиардов долларов в год.
- Главная цель санкций, налагаемых на картели, - это удержание компаний от участия в них. Кроме того, строгие санкции побуждают участников картельных соглашений выходить из состава “заговорщиков”-участников этих соглашений и сотрудничать с органами, ведущими расследование. Строгие санкции способствуют действенности так называемых программ проявления снисходительности к раскаявшимся участникам картельных соглашений.
- Многие специалисты утверждают, что размеры действенных финансовых санкций против организаций, участвующих в картельных соглашениях, должны, по крайней мере, в два-три раза превышать сумму полученной участниками картельного соглашения прибыли. Вместе с тем, весьма непросто рассчитать сумму незаконной прибыли картеля, по которой можно было бы определить надлежащий размер штрафа. Кроме того, в некоторых случаях существуют также трудности с наложением таких крупных штрафов. В связи с этим, важной дополнительной сдерживающей мерой могут стать санкции, направленные против физических лиц, принимающих участие в реализации картельных соглашений.

- В некоторых странах в отношении организаций-участников картельных соглашений предусматриваются очень крупные штрафы, эквивалентные десяткам и сотням миллионов долларов. Вместе с тем, во многих других странах такие меры пока вообще не применяются. Лишь в немногих странах в настоящее время санкции за участие в реализации картельных соглашений накладываются на физические лица.
- Хотя и существует тенденция к установлению более строгих санкций в отношении участников картельных соглашений, имеющиеся данные свидетельствуют о том, что существующие на сегодня санкции недостаточно строгие и велики, чтобы стать эффективной мерой, удерживающей от участия в этих соглашениях.

Дополнительная информация

“Отчет о природе и влиянии преступных картельных соглашений, а также о санкциях, налагаемых на их участников в соответствии с национальными законами о конкуренции” находится на сайте ОЭСР www.oecd.org/daf/competition, посвященном вопросам политики в области конкуренции. Дополнительную информацию по данной теме можно получить у Джона Кларка (тел.: (33-1) 45 24 78 60, e-mail: john.clark@oecd.org).

Дополнительная литература

- **OECD Recommendation of the Council concerning effective action against hard core cartels**, free on Internet: www.oecd.org/daf/competition (click on “Recommendations”).
- **The OECD CLP Journal**, Vol.2/No.2.
- The publication on **Fighting Hard Core Cartels – Harm, Effective Sanctions and Leniency** (forthcoming), ISBN 92-64-19735-4, Euros 30, 110 p.
- **OECD Resources on Competition Law and Policy** can be found at www.oecd.org/daf/competition.

Оглавление английского оригинала публикации (без приложений, перечней вставок, таблиц и графиков) :

Введение

Насколько велик ущерб, наносимый картельными соглашениями?

Знают ли участники картельных соглашений, что их деятельность незаконна?

Что необходимо сделать, чтобы налагаемые санкции стали действенной мерой, удерживающей от участия в таких соглашениях?

Каким образом введение строгих санкций может облегчить раскрытие случаев заключения или действия картельных соглашений?

Предусматривают ли национальные законы о конкуренции наложение достаточно строгих санкций на участников картельных соглашений?

Какие санкции налагаются на картели в настоящее время?

Достаточно ли строги существующие ныне санкции, чтобы стать действенной мерой, удерживающей от участия в картельных соглашениях?

Выводы

Дополнительная информация

Данный *Обзор* представляет собой перевод выдержек из:

Hard Core Cartels – Harm and Effective Sanctions

© 2002, OECD.

Публикации можно приобрести в Парижском центре ОЭСР по адресу: OECD Paris Centre, 2, rue André-Pascal, 75775 Paris Cedex 16, FRANCE и на сайте www.oecd.org.

Обзоры предоставляются бесплатно в онлайн-магазине ОЭСР на сайте www.oecd.org.

Обзоры подготовлены Отделом прав и переводов Дирекции по общественным делам и связям с общественностью.

email : rights@oecd.org
факс: +33 1 45 24 13 91



© OECD 2002

Репродуцирование данного *Обзора* разрешается при условии, что будут указаны авторские права ОЭСР и название оригинала публикации.

Обзор

Использование в борьбе с преступными картельными соглашениями программ проявления снисходительности к раскаявшимся их участникам

Overview

Using Leniency to Fight Hard Core Cartels

Обзоры – это переводы выдержек из публикаций ОЭСР.
Их можно получить бесплатно в онлайн-магазине на сайте
(www.oecd.org).

Данный Обзор не является официальным переводом ОЭСР.



ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT
ОРГАНИЗАЦИЯ ЭКОНОМИЧЕСКОГО СОТРУДНИЧЕСТВА И РАЗВИТИЯ

Введение

Может показаться странным, но проявление снисходительности со стороны правоохранительных органов, занимающихся вопросами конкуренции, к раскаявшимся участникам картельных соглашений может помочь в борьбе с самыми вопиющими нарушениями закона о конкуренции. Преступные картельные соглашения или соглашения, заключаемые между конкурентами с целью установления определенного уровня цен, ограничения объемов производства, раздела рынка и подачи мошеннических заявок на торгах (подачи на торгах заявок в условиях, когда участники этих торгов действуют на основании тайного сговора) ведут к растрате ресурсов общества, неэффективной работе экономики, переплате потребителями всего мира миллиардов долларов.

Трудно пресечь заключение картельных соглашений, поскольку они покрыты завесой секретности. Деятельность в рамках таких соглашений, поскольку она совершенно очевидно является незаконной (и все в большей степени приобретает уголовный характер), ведется в глубочайшей тайне. Тайные заседания могут проходить, например, в номере отеля во время торговой ярмарки или просто проводиться по телефону. Все улики тщательно скрываются.

С помощью программ проявления снисходительности к раскаявшимся участникам картельных соглашений можно разрушить заговор молчания “картельных заговорщиков”. Наиболее успешно реализуемые программы проявления снисходительности к раскаявшимся участникам картельных соглашений предусматривают полную амнистию тому первому из них, кто раскроет “внутреннюю кухню” соответствующего картельного соглашения правоохранительным органам, занимающимся вопросами конкуренции. Такого рода информация и постоянное содействие этого “заговорщика” в ходе последующего судебного преследования значительно повышают эффективность мероприятий по установлению виновности других участников картельного соглашения.

Тот факт, что в последнее время программы проявления снисходительности к раскаявшимся участникам картельных соглашений реализуются все более успешно, отчасти объясняется тем, что в ряде стран-членов ОЭСР ужесточилось наказание за участие в картельных соглашениях. Когда физические лица или фирмы видят, что уличенные руководители приговариваются к тюремному заключению, а на фирму налагается штраф в 500 млн. долл. США, это является серьезным аргументом в пользу того, чтобы сообщить соответствующим органам о существовании картельного соглашения. Таким образом, эффективно реализуемая программа проявления снисходительности к раскаявшимся участникам картельных соглашений и строгость потенциально возможного наказания действуют в качестве “кнута и пряника”, побуждая к тому, чтобы стать тем первым, кто сообщит правоохранительным органам о существовании картельного соглашения.

Почему следует реализовывать программы проявления снисходительности к раскаявшимся участникам картельных соглашений?

Главная задача в борьбе с преступными картельными соглашениями заключается в том, чтобы приоткрыть покров секретности, скрывающий их деятельность. Для того, чтобы побудить какую-либо из сторон картельного соглашения признаться в своем участии в нем и предоставить прямую, полученную из первых рук “внутреннюю” информацию об их тайных заседаниях и переговорах, служащую доказательством участия в этом соглашении других “заговорщиков”, правоохранные органы могут взамен пообещать установить меньший по размеру штраф, более короткий срок тюремного заключения, не столь жесткое судебное предписание или полную амнистию.

Программы проявления снисходительности к раскаявшимся участникам картельных соглашений помогают обнаруживать сговор, который в противном случае остался бы не раскрытым, а также повышают эффективность последующего расследования.

Как показывает опыт, такие программы действительно работают. Со времени пересмотра в 1993 г. такой программы, реализуемой в США, проведенного с целью уточнения и расширения сферы применения амнистии, число заявлений выросло во много раз и достигло более чем 20-ти в год, вынесены десятки приговоров к тюремному заключению и наложено штрафов на общую сумму, значительно превышающую 1 млрд. долл. США. В ходе расследования деятельности участников картельного соглашения о производстве витаминов, проведенного в США, содействие получившего амнистию заявителя непосредственно привело к признанию участниками картеля своей вины и к наложению на одну из фирм штрафа на сумму в 500 млн. долл. США, а на две другие – в 225 млн. долл. США.

Программы проявления снисходительности к раскаявшимся участникам картельных соглашений существуют также и в рамках правовых систем других стран и территорий. Европейская Комиссия в 1996 г. объявила условия, при которых содействие правоохранным органам может привести к значительному сокращению размера штрафа или к полному освобождению от него, и на сегодняшний день уже в более чем 20-ти случаях применялись программы проявления снисходительности к раскаявшимся участникам картельных соглашений. В этом году, с целью максимизации возможностей Европейской Комиссии по раскрытию случаев заключения картельных соглашений и осуществления судебного преследования их участников, Комиссия приняла проект новых правил (в то время, как данная публикация готовилась к печати, проводились консультации с общественностью).

Программы проявления снисходительности к раскаявшимся участникам картельных соглашений, во многих отношениях основанные на опыте США, были недавно объявлены в Канаде и Великобритании. В Германии такая программа была объявлена в мае 2000 г., а в Швеции рассматривается законодательство, которое должно позволить реализовывать такие программы. В Корее, в которой уже с 1997 г. осуществляется программа проявления снисходительности к раскаявшимся участникам картельных вопросам конкуренции проявлять снисходительность к фирмам, предоставляющим

сведения о деятельности картелей - было в последнее время пересмотрено законодательство о конкуренции.

Под снисходительностью может пониматься любое сокращение наказания по сравнению с тем наказанием, которое было бы установлено при отсутствии всемерного и добровольного сотрудничества и содействия. Наиболее полной формой проявления снисходительности является амнистия. В американских программах, где деятельность в рамках картельных соглашений подпадает под уголовное наказание, “снисходительность” означает неподсудность (предоставление иммунитета от судебного преследования). В программе Европейского Союза снисходительность определяется как снижение размера штрафа. В число прочих принимаемых правоохранительными органами решений, которые могут считаться проявлением снисходительности, входит согласие не направлять дело для уголовного преследования или не добиваться в суде наказания для физических лиц.

Каковы особенности действенных программ проявления снисходительности к раскаявшимся участникам картельных соглашений?

Крайне важны четкость, определенность и наличие приоритетности в предоставлении льготных условий, так как фирмы, возможно, будут более склонны предоставить сведения о картельных соглашениях в случае, если им будет ясно, какие выгоды они в результате этого получают. Для того, чтобы максимально увеличить количество стимулов для “отступничества” и вызвать скорейший распад картелей, важно не только то, чтобы тому, кто первый сознается в участии в картельном соглашении, были предоставлены “наилучшие условия”, но и то, чтобы в самом начале было предельно ясно, какие конкретно “условия” будут предоставлены.

Предложения просто сократить размер наказания в обмен на полученную информацию может оказаться недостаточным для того, чтобы побудить фирмы предоставить сведения о картельных соглашениях. Фирмы могут посчитать более выгодным и надежным оставаться участниками картеля, чем получить непонятно какое вознаграждение как результат своего признания. В США в ходе реализации первой в своем роде программы проявления снисходительности к раскаявшимся участникам картельных соглашений, которая содержала предложение лишь относительно общего характера, за год регистрировался лишь примерно один случай подачи заявлений об участии в картелях. Одним из важнейших изменений, внесенных в 1993 г., благодаря которым американская программа стала более эффективной, было положение об автоматическом предоставлении полной амнистии первому заявителю в случае, если будут соблюдены некоторые четко определенные условия.

В программе Европейского Союза по проявлению снисходительности к раскаявшимся участникам картельных соглашений изложена схема возможного сокращения размера штрафов в зависимости от того, на какой стадии находится судебное разбирательство, а также в зависимости от других факторов. Опыт, накопленный Европейской Комиссией на сегодняшний день, свидетельствует о том, что

с повышением информационной прозрачности и определенности условий, в соответствии с которыми происходит снижение размера штрафов, эффективность подобной программы растет. Действенность программы также повысится, если она будет предусматривать более тесную и прямую связь между уровнем снижения размера штрафов и степенью вклада компании в доказывание существования картельного соглашения. Эти вопросы нашли отражение в принятом проекте новых правил. В них, например, предусматривается полное освобождение от уплаты штрафов для первой из компаний, которая предоставит достаточную для проведения проверки на месте информацию о существовании доселе необнаруженного картеля. Благодаря этим правилам компании получают большую правовую определенность и повышается информационная прозрачность системы в целом.

Уже становится очевидной выгода от того, что за предоставление информации первым устанавливается значительное и четко определенное вознаграждение. Случалось, что фирмы, заявлявшие о существовании картельного соглашения в стремлении получить амнистию, опаздывали со своими заявлениями, даже делая их менее чем через сутки после первого заявителя. Величина того вознаграждения, которое стимулирует быть первым, предоставляя информацию о картельном соглашении, продемонстрирована на примере проводившегося в США расследования картельного соглашения фирм-производителей графитовых электродов. В этом случае первый претендент на амнистию вообще не получил никакого наказания, следующая за ним фирма, предоставившая информацию, была оштрафована на 32,5 млн. долл. США, третья компания – на 110 млн. долл. США, а последняя – на 135 млн. долл. США.

Как реализация программ проявления снисходительности к раскаявшимся участникам картельных соглашений способствует работе правоохранительных органов?

Физическое лицо или компания, обращающиеся с просьбой о проявлении к ним снисходительности, могут предоставить правоохранительным органам информацию, которой последние еще не располагают, или могут сообщить о существовании картельного соглашения, о котором, в противном случае, правоохранительные органы вообще никогда бы не узнали. Кроме того, снисходительность может быть проявлена также к той фирме, чье признание поможет данному правоохранительному органу обеспечить доказательства. В связи с этим, снисходительность или даже амнистия могли бы быть дарованы фирме даже в том случае, если она предоставит информацию о картельном соглашении уже в процессе расследования.

Возможность предоставления амнистии и проявления снисходительности к раскаявшимся участникам картельных соглашений даже после начала проведения расследования стала другой важной чертой вышеупомянутой американской программы проявления снисходительности к раскаявшимся участникам картелей, подвергшейся в 1993 г. пересмотру. Эта же возможность предусматривается и в программах Европейского Союза, и в других подобных программах. Даже в том случае, если у правоохранительных органов возникнет подозрение о возможном правонарушении,

связанном с заключением картельного соглашения и начнется соответствующее расследование, подробные признательные показания одного из непосредственных участников такого соглашения могут значительно помочь следствию. Вместе с тем, в случае, если признательные показания будут даны уже после того, как правоохранительные органы нападут на след того или иного правонарушения, условия, при которых будет проявляться снисходительность, могут стать более жесткими. Кроме того, некоторая степень снисходительности могла бы быть проявлена к тем фирмам, которые сотрудничают со следствием, даже если они не были первыми, кто предоставил информацию о нарушениях. Для того, чтобы по-прежнему существовал сильный побудительный мотив для предоставления информации первым, степень снисходительности к тем, кто явится с заявлением позже, совершенно очевидно, должна быть значительно меньшей.

Каким образом жесткие санкции способствуют реализации программ проявления снисходительности к раскаявшимся участникам картельных соглашений?

Важным фактором является серьезность возможного наказания и, как следствие этого, значимость того облегчения наказания, которое может иметь место вследствие проявления снисходительности к правонарушителю. Кроме того, мощным побудительным мотивом может стать риск персональной ответственности.

Если наказание совсем несерьезное или применяется слишком редко, фирмы могут оставить без внимания предложение о его смягчении. Возможно, реализация программы проявления снисходительности к раскаявшимся участникам картельных соглашений будет малоэффективной, пока правоохранительные органы не смогут добиться серьезного наказания для участников какого-либо картеля. Так или иначе, наличие наглядного примера того, какие наказания были назначены в аналогичных или смежных правовых системах, может в какой-то степени подтолкнуть те или иные фирмы к передаче правоохранительным органам сведений о существовании картеля.

Значимым фактором, побуждающим участников картеля раньше начать сотрудничать с правоохранительными органами, может стать предоставление возможности избежать персональной ответственности или уголовного наказания. Одним из важных изменений, внесенных в принятую в США программу, стало обязательство предоставить амнистию должностным лицам и работникам фирмы-заявителя, которые содействуют ведению расследования. Однако опыт Европейского Союза, где закон о конкуренции распространяется только на фирмы, свидетельствует о том, что существование угрозы несения персональной ответственности, по всей видимости, не является тем неременным и обязательным условием, которое позволяет добиться позитивных результатов в ходе реализации программы проявления снисходительности к раскаявшимся участникам картельных соглашений.

Как в различных странах осуществляется руководство программами проявления снисходительности к раскаявшимся участникам картельных соглашений?

Для успешного осуществления руководства программами проявления снисходительности к раскаявшимся участникам картельных соглашений необходимо наличие соответствующих процедурных норм, обеспечивающих проведение проверки достоверности предоставленной информации, а также гарантирующих постоянное содействие и сотрудничество со стороны фирм и их должностных лиц и работников. Из соображений справедливости возможен отказ в проявлении снисходительности к фирме, являвшейся инициатором создания картеля или принуждавшей другие фирмы стать его участником. Из тех же соображений необходимо, чтобы фирма, подавшая заявку на проявление к ней снисходительности, добросовестно старалась положить конец нарушениям закона и исправить их последствия, в том числе возместить ущерб потерпевшей стороне.

Выполнение решения о проявлении снисходительности происходит на завершающей стадии производства по делу с тем, чтобы было обеспечено соблюдение типового условия о необходимости сотрудничества со стороны заявителя на протяжении всего периода, пока ведется расследование. Для окончательного выполнения этого решения могут потребоваться действия со стороны других институтов, таких как обвинение и суд.

Нерешенным остается вопрос о том, насколько проявляемая снисходительность должна зависеть от доказательной ценности сведений, представленных заявителем. В программах, принятых в США и Великобритании, не содержится требование о несении бремени по представлению доказательств, тогда как в программе Европейского Союза существует понятие “решающего доказательства”.

Одна из причин подобной разницы в подходах заключается в том, что в рамках разных правовых систем существуют различные требования к представляемым доказательствам. В тех случаях, когда изложение обстоятельств по делу должно быть всецело подкреплено документами, особенно важно, чтобы фирма, подавшая заявку на получение амнистии, предоставила доказательства, которые можно непосредственно использовать в деле, даже явные улики. С другой стороны, в США отмечают, что стало возможным разрушить некоторые картели благодаря тому, что было обещано предоставить амнистию стороне, которая сможет дать ценную информацию о том, каким образом получить решающие документальные доказательства.

Порой можно столкнуться с возражениями против проявления снисходительности, которые заключаются в том, что правоохранительные органы должны всегда предпринимать решительные действия, борясь с нарушениями закона. Но в процессе правоприменения неизбежными становятся расстановка приоритетов и сопоставление размеров затрат и конечных результатов. Эффективность правоприменения в целом и степень соблюдения закона, скорее, повысятся, так как, проявляя снисходительность по отношению к одним (немногим) участникам картельного соглашения, становится возможным более строго применять закон по отношению к другим. Может показаться несправедливым, что нарушителю закона позволяется избежать наказания за свои

неправомерные действия благодаря своему признанию, а бремя несения ответственности перекладывается на плечи других, однако в случае нарушений закона, подобных созданию картеля, где участвуют несколько сторон, соображения эффективности правоприменения могут возобладать над приведенными выше соображениями.

На какую защиту могут рассчитывать свидетели в рамках реализации программ проявления снисходительности к раскаявшимся участникам картельных соглашений?

Правоохранительные органы, участвующие в реализации программ проявления снисходительности к раскаявшимся участникам картельных соглашений, обязуются предоставить надежную защиту от неправомерного разглашения данных о свидетелях. Конфиденциальность является важным условием для фирм, подавших заявку на проявление к ним снисходительности, так как лица, сообщающие сведения о картеле, серьезно рискуют стать объектами мщения, а также могут понести ответственность в странах и на территориях с другими правовыми системами. Слишком большой риск того, что информация будет передана в страны и на территории, где действуют иные правовые системы, может снизить побудительные мотивы фирм, собирающихся сообщить о существовании картеля. С другой стороны, в связи с тем, что все больше фирм и физических лиц стремятся сотрудничать с правоохранительными органами, некая фирма, сообщившая правоохранительным органам то, что им, по ее мнению, еще неизвестно, может быть разочарована, узнав, что правоохранительные органы уже получили эту информацию из другого источника. Правоохранительные органы могут дать понять, что будут действовать независимо, и это должно привести к тому, что фирмы будут раньше и чаще, чем прежде, признаваться в участии в картельном соглашении. Уже сейчас во всех ведущих правовых системах, где действуют программы проявления снисходительности к раскаявшимся участникам картельных соглашений, многие компании выступают с одновременными заявлениями о существовании картелей.

Выводы

Далее сформулированы основные положения и выводы данного отчета, в котором рассматривается вопрос о проявлении снисходительности к раскаявшимся участникам картельных соглашений для того, чтобы положить конец существованию подобных соглашений:

- Программы проявления снисходительности к раскаявшимся участникам картельных соглашений необходимы для того, чтобы разрушить заговор молчания, окружающий деятельность участников преступных картелей

- Наиболее эффективно программы проявления снисходительности к раскаявшимся участникам картельных соглашений работают в том случае, если в них содержится четкое и вызывающее доверие обещание предоставить амнистию тому “заговорщику”, который первым сообщит о существовании такого соглашения
- Риск несения строгого наказания создает для участника преступного сговора стимул сообщить о существовании картеля и обратиться с просьбой о проявлении к нему снисходительности
- Необходимым условием для проявления снисходительности к раскаявшемуся участнику картельного соглашения является его постоянное сотрудничество с органами, ведущими расследование.

Для защиты свидетелей, выступающих в рамках программ проявления снисходительности к раскаявшимся участникам картельных соглашений, необходимо обеспечить строгую конфиденциальность.

Дополнительная информация

Дополнительную информацию о данном отчете можно получить у Джона Кларка (тел.: (33-1) 45 24 78 60, e-mail: john.clark@oecd.org).

Дополнительная литература

- **Leniency Programmes to Fight Hard Core Cartels, 2001**, free on Internet: www.oecd.org/daf/clp/CLP_reports/leniency-e.pdf
- **Hard Core Cartels, 2000**, free on Internet: www.oecd.org/daf/clp/CLP_reports/hcc-e.pdf
- **OECD Resources on Competition. Internet site:** www.oecd.org/daf/clp

Оглавление английского оригинала публикации (без приложений, перечней вставок, таблиц и графиков) :

Введение

Почему следует реализовывать программы проявления снисходительности к раскаявшимся участникам картельных соглашений?

Каковы особенности действенных программ проявления снисходительности к раскаявшимся участникам картельных соглашений?

Как реализация программ проявления снисходительности к раскаявшимся участникам картельных соглашений способствует работе правоохранительных органов?

Каким образом жесткие санкции способствуют реализации программ проявления снисходительности к раскаявшимся участникам картельных соглашений?

Как в различных странах осуществляется руководство программами проявления снисходительности к раскаявшимся участникам картельных соглашений?

На какую защиту могут рассчитывать свидетели в рамках реализации программ проявления снисходительности к раскаявшимся участникам картельных соглашений?

Выводы

Дополнительная информация

Дополнительная литература

Как связаться с нами?

Данный *Обзор* представляет собой перевод выдержек из:

Using Leniency to Fight Hard Core Cartels

© 2001, OECD.

Публикации можно приобрести в Парижском центре ОЭСР по адресу: OECD Paris Centre, 2, rue André-Pascal, 75775 Paris Cedex 16, FRANCE и на сайте www.oecd.org.

Обзоры предоставляются бесплатно в онлайн-магазине ОЭСР на сайте www.oecd.org.

Обзоры подготовлены Отделом прав и переводов Дирекции по общественным делам и связям с общественностью.

email : rights@oecd.org

факс: +33 1 45 24 13 91



© OECD 2002

Репродуцирование данного *Обзора* разрешается при условии, что будут указаны авторские права ОЭСР и название оригинала публикации.