

<https://doi.org/10.47361/2542-0259-2021-2-26-33-35>

ISSN: 2542-0259

© Российское конкурентное право
и экономика, 2021

Комментарий к статье «Экспортные картели: проблема антимонопольного регулирования»

Хамуков М.А.,

ФАС России,
125993, Россия, г. Москва,
ул. Садовая-Кудринская, д. 11,
МГУ имени М.В. Ломоносова,
119991, Россия, г. Москва,
Ленинские горы, д. 1

Для цитирования: Хамуков М.А. Комментарий к статье «Экспортные картели: проблема антимонопольного регулирования» // Российское конкурентное право и экономика. 2021. № 2 (26). С. 33–35, <https://doi.org/10.47361/2542-0259-2021-2-26-33-35>

Commentary on the Article "Export Cartels: the Problem of Antitrust Regulation"

Muhamed A. Khamukov,

FAS Russia,
Sadovaya-Kudrinskaya str., 11,
Moscow, 125993, Russia,
Lomonosov Moscow State
University,
Leninskie Gory, 1, Moscow,
119991, Russia

For citation: Khamukov M.A. Commentary on the article "Export Cartels: the Problem of Antitrust Regulation" // Russian Competition Law and Economy. 2021. No. 2 (26). P. 33–35, <https://doi.org/10.47361/2542-0259-2021-2-26-33-35>

Картели считаются одним из наиболее опасных нарушений антимонопольного законодательства во всем мире. По данным Организации экономического сотрудничества и развития (OECD, ОЭСР), картели способствуют росту цен на товары и услуги в странах ОЭСР на 10–15%¹. В России научная оценка выявила среднее завышение цен на товарных рынках вследствие влияния картелей и иных форм сговоров на 11,1%².

Особую опасность представляют международные картели. Наценка товаров и услуг, вызванных их действиями в среднем составляет 31,0% (в два раза больше, чем от действий национальных картелей)³, а вероятность их пресечениякратно ниже национальных. На рынках, где преобладают международные картели, а тем более отсутствуют национальные игроки, потребитель оказывается почти в полной зависимости от их «благосклонности».

Противодействие международным, в том числе трансграничным⁴, картелям является одним из приоритетных направлений работы ФАС России, что нашло отражение в разработке проекта международной Конвенции «О борьбе с картелями» [1]. Заявление глав правительств государств — участников СНГ о консолидации усилий мирового сообщества для эффективного противодействия международным картелям принято в качестве офи-

¹ Guide for helping competition authorities assess the expected impact of their activities. OECD. April 2014. P. 6.

² Подробнее см.: Уровень латентности картелей, их доход и оценка причиняемого ущерба (пресс-конференция в ФАС России) // <http://pressmia.ru/pressclub/20201029/952947832.html> (Дата обращения: 11.05.2021).

³ See: Connor J.M. Price-Fixing overcharges. 3rd Edition. Washington, 2014.

⁴ Не всегда международный картель является трансграничным по территории действия, и, наоборот, не всегда трансграничный картель является международным по составу участников. В отдельных случаях один картель может быть международным и трансграничным.

циального документа 72-й сессии Генеральной Ассамблеи ООН. Кроме этого, по инициативе ФАС России в Резолюцию 8-й Конференции ООН по конкуренции в 2020 году в качестве одной из четырех приоритетных областей работы ЮНКТАД на ближайшие пять лет включена тема борьбы с трансграничными картелями⁵.

Хотя международное сообщество солидарно в негативных оценках национальных и международных, в том числе трансграничных, картелей, до настоящего времени нет единого мнения о вреде и пользе *экспортных картелей*, что обусловлено в основном объективными противоречиями национальных и глобальных интересов.

А.Г. Сушкевичем и В.С. Сокур проведено подробное исследование правоприменительной практики в различных юрисдикциях, представлены примеры контроля и регулирования экспортных картелей. В настоящих комментариях будет изложено авторское мнение (дополнение) в контексте национального регулирования обозначенной проблемы.

Представляется, что формирование отношения национальных регуляторов к экспортным картелям требует взвешенных экономических и правовых оценок, учитывающих характеристики и состав картеля, специфику товарного рынка (товара) в каждом конкретном случае.

Особенно важно разграничивать «чистые экспортные картели», деятельность которых не затрагивает национальные рынки (*pure private export cartel*), и «смешанные экспортные картели» (*mixed private export cartel*), осуществляющие одновременно деятельность на внешних и внутренних рынках.

Российское законодательство не раскрывает определение «экспортного картеля», однако картели как таковые признаются наиболее опасным нарушением антимонопольного законодательства⁶. Впервые в современном национальном регулировании возможность взаимодействия хозяйствующих субъектов — конкурентов при экспорте продукции была рассмотрена в постановлении Правительства Российской Федерации от 16.04.2020 № 522 «О случаях допустимости соглашений между хозяйствующими субъектами, осуществляющими производство и (или) реализацию сахара белого и (или) свекловичного сахара-сырца, предметом которых является экспорт сахара белого и (или) свекловичного сахара-сырца за пределы таможенной территории Евразийского экономического союза» (далее — Постановление)⁷.

Постановление определяет общие исключения из Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» и условия, при соблюдении которых производители и (или) продавцы сахара белого и (или)

свекловичного сахара-сырца могут осуществлять совместный экспорт товара за пределы таможенной территории Евразийского экономического союза. Совместная хозяйственная деятельность конкурентов требует предварительного согласования Министерства сельского хозяйства России и ФАС России. Постановление было принято по инициативе сахаро-свекловичной отрасли после многолетнего профицита товарного рынка. Предполагалось направлять все переходящие излишки на экспорт.

Рассматриваемые совместные действия хозяйствующих субъектов можно классифицировать как «смешанный экспортный картель», так как его участники одновременно планируют осуществлять деятельность на внутренних и внешних рынках.

Рассматриваемое Постановление *не освобождает представителей сахарной отрасли от соблюдения требований антимонопольного законодательства в Российской Федерации*. При этом оценка их действий национальным регулятором за пределами страны не предполагается.

Вместе с этим сложившаяся продовольственная ситуация в 2020—2021 гг., связанная с пандемией Covid-19, внесла совершенно противоположные тенденции в функционирование отрасли и в целом в аграрный сектор. На фоне существенного изменения курса национальной валюты и иных мер поддержки аграрного сектора экспорт товара стал существенно выгоден для реализации на внутреннем рынке. Это привело к изъятию участниками отдельных рынков существенного объема товаров на экспорт и росту внутренних цен (сахар, крупы, зерно, подсолнечное масло).

В частности, значительный рост внутренних цен на сахар и временные перебои с поставками стали причиной мер Правительства Российской Федерации по стабилизации цен⁸, а также временному снижению ввозных пошлин для насыщения внутреннего рынка по доступным ценам. Соответственно, при таких обстоятельствах представители отрасли за согласованием взаимодействия при экспорте в государственные органы официально не обращались. На примере сахарной отрасли возможно рассмотреть отдельные риски «смешанных экспортных картелей» для внутреннего рынка.

Существенные факторы и возможные риски при рассмотрении вопроса об исключениях антимонопольного законодательства для национальных экспортных картелей.

1. Важно разделять отношение к «чистым экспортным картелям» (*pure private export cartel*) и «смешанным экспортным картелям» (*mixed private export cartel*). «Чистый экспортный картель» представляется более по-

⁵ См.: <https://fas.gov.ru/news/30707> (Дата обращения: 11.05.2021).

⁶ Картель — это единственное нарушение российского антимонопольного законодательства, корреспондирующее с уголовным законодательством и предусматривающее уголовную ответственность. Подробнее см.: Федеральный закон от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» (ч. 1 ст. 11); Уголовный кодекс Российской Федерации (ст. 178). — *Прим. авт.*

⁷ Указанное Постановление действует до 2025 года. — *Прим. авт.*

⁸ Постановление Правительства РФ от 14.12.2020 № 2094 «О соглашениях между федеральными органами исполнительной власти и хозяйствующими субъектами о снижении и поддержании цен на отдельные виды социально значимых продовольственных товаров первой необходимости». Официальный интернет-портал правовой информации <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001202012150045> (Дата обращения: 11.05.2021).

зитивной экономической системой [2] для страны происхождения, нежели «смешанный экспортный картель».

2. Правительства многих развитых стран зачастую решают в той или иной форме «чистые экспортные картели» (либо бездействуют в отношении таких объединений)⁹, так как они приносят выгоду национальным компаниям и способствуют экспансии внешних рынков, однако крайне негативно относятся к «давлению» экспортных картелей на свои рынки и всячески пресекают их деятельность, о чем в статье представлен обзор ряда зарубежных дел о нарушении антимонопольного законодательства.

3. Цель любого картеля делает необходимой жесткую определенность (согласованность) предпринимательской деятельности участников, в том числе ценовой политики, объемов реализации и распределения клиентов. В противном случае механизм картельной экономической системы функционировать не будет. Таким образом, участники «смешанного экспортного картеля» должны соблюдать национальные запреты о защите конкуренции и одновременно действовать в целях картеля¹⁰. Это достаточно сложная дилемма.

4. Возможный перекося продаж хозяйствующих субъектов, одновременно действующих на внутренних и внешних рынках, в сторону экспорта может нарушить национальный баланс спроса-предложения, привести к дефициту товара и росту цен на внутреннем рынке. Неконтролируемая деятельность «смешанного экспортного картеля» в погоне за максимизацией прибыли будет схожа с описанным выше эффектом, наблюдавшимся на продовольственных рынках в 2020—2021 гг.

5. «Смешанный экспортный картель» в целях поддержания (повышения) внутренних цен может изымать товар на внутреннем рынке и осуществлять реализацию товара существенно дешевле зарубежным потребителям, нежели национальным (срабатывает принцип сообщающихся сосудов). Данный фактор было бы неправильно рассматривать исключительно как морально-

этический, так как имеется экономический контекст. Могут наступить негативные последствия для внутренних прямых потребителей и внутренних смежных рынков, которые зависимы от данного товара. Это приведет к неконкурентоспособности смежной продукции на внешних и внутренних рынках (например, можно рассмотреть взаимосвязь сахарной и кондитерской промышленности).

6. Нотификация экспортного картеля (вне зависимости от вида — «чистый» или «смешанный») в стране происхождения товара не освобождает его от антимонопольного или уголовного преследования в других юрисдикциях. Документы о нотификации деятельности экспортного картеля в юрисдикции происхождения в числе прочих доказательств могут быть положены в основу обвинения в противоправном поведении в другой юрисдикции.

В заключение необходимо отметить высокую актуальность, практическую и научную значимость исследования А.Г. Сушкевича, В.С. Сокур и поддержать авторов в стремлении продолжить важную дискуссию на тему проблем регулирования деятельности экспортных картелей [3], в том числе на евразийском пространстве, и выработать единой позиции на международном уровне. ■

Литература [References]

1. Тенишев А.П., Хамуков М.А. Правовые инструменты для противодействия международным картелям // Российское конкурентное право и экономика. 2016. № 2 (6). С. 18—21 [Tenishev A.P., Khamukov M.A. Legal tools for combating international cartels // Russian Competition Law and Economy. 2016. No. 2 (6). P. 18—21 (In Russ.)]
2. Хамуков М.А. Развитие инструментария антикартельного управления в российской промышленности: дис. ...кандидата экономических наук: 08.00.05 / Хамуков М.А. М.: Моск. гос. ун-т им. М.В. Ломоносова, 2018. С. 19—20 [Khamukov M.A. Development of tools for anti-cartel management in the Russian industry: dis. ...Candidate of Economic Sciences: 08.00.05/Khamukov M. A. M.: Mosk. gos. un named after M.V. Lomonosov, 2018. P. 19—20 (In Russ.)]
3. Лисицын-Светланов А.Г. и др. Картелизация российской экономики: основные причины, последствия и пути их устранения // Вестник Российской академии наук. 2020. Т. 90. № 10. С. 903—913. DOI: 10.31857/S0869587320100072 [Lisitsyn-Svetlanov A.G. et al. Cartelization of the Russian economy: the main causes, consequences and ways to eliminate them // Vestnik Rossijskoj Akademii Nauk. 2020. Vol. 90. № 10. P. 903—913 (In Russ.) DOI: 10.31857/S0869587320100072]

Сведения об авторе

Хамуков Мухамед Анатольевич: заместитель начальника Управления по борьбе с картелями ФАС России, кандидат экономических наук МГУ имени М.В. Ломоносова

⁹ В Канаде, Франции и Голландии «чистые экспортные картели» не требуют нотификации в государственных органах. США, Великобритания, Япония и Германия допускают антимонопольные изъятия, при этом требуют их нотификации. *Изъятия из общих требований антимонопольного законодательства предоставляются лишь при условии ненарушения конкуренции на внутреннем рынке.* Например, США предусматривает выдачу экспортным ассоциациям сертификатов, допускающих изъятия из антимонопольного законодательства, только в том случае, если их деятельность: не ведет к существенному ослаблению конкуренции на территории США и не ограничивает экспортной деятельности других конкурентов; не оказывает воздействия на цены аналогичных товаров на территории США; не предоставляет возможности для нечестной конкуренции; не включает операций по продажам для потребления на внутреннем рынке США. — *Прим. авт.*

¹⁰ Во Франции крупнейшие национальные производители телефонного кабеля, участвовавшие в международном картеле и распределявшие заказы от иностранных клиентов, были признаны нарушителями, поскольку внутренний рынок зависел от экспорта, и это неизбежно оказывало влияние на конкуренцию на внутреннем рынке. — *Прим. авт.*