

**Федеральное государственное бюджетное образовательное
учреждение высшего образования
«РОССИЙСКАЯ АКАДЕМИЯ НАРОДНОГО ХОЗЯЙСТВА
И ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ
ПРИ ПРЕЗИДЕНТЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ»**

Курдин А.А., Морозов А.Н., Шпакова А.А.

**Возможности и риски международной антимонопольной
политики на современном этапе**

Москва 2020

Аннотация. В работе оцениваются перспективы развития международной антимонопольной политики в условиях растущей важности глобальных рынков при сохранении неизбежного перераспределительного конфликта между участниками этих рынков, усугубляющегося серьезными противоречиями между ведущими государствами и новыми технологическими вызовами цифровой экономики. Работа содержит анализ конкретных антимонопольных дел, требующих рассмотрения в международном контексте, а также исследование имеющейся практики наднационального антитраста с точки зрения распределения полномочий между национальными и наднациональными органами. Авторы предлагают новую классификацию режимов международного антитраста с учетом интересов и институциональных ограничений национальных и наднациональных регуляторов.

Курдин А.А. старший научный сотрудник Центра исследований конкуренции и экономического регулирования ИПЭИ Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ

Морозов А.Н. младший научный сотрудник Центра исследований конкуренции и экономического регулирования ИПЭИ Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ

Шпакова А.А. младший научный сотрудник Центра исследований конкуренции и экономического регулирования ИПЭИ Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ

Данная работа подготовлена на основе материалов научно-исследовательской работы, выполненной в соответствии с Государственным заданием РАНХиГС при Президенте Российской Федерации на 2019 год

Содержание

Содержание.....	3
Введение.....	4
1 Проблемы применения антимонопольного законодательства к трансграничным рынкам: практика трудных задач.....	6
1.1 Крупные международные кейсы.....	6
1.2.Проблемы международного антимонопольного правоприменения	17
1.3.Альтернативы настроек антимонопольного регулирования	21
1.4 Выводы.....	26
2 Дискретные институциональные альтернативы международной антимонопольной политики.....	28
3 Проблемы сочетания национальной и наднациональной антимонопольной политики.....	43
1.1. Барьеры становления международного антитраста.....	43
1.2. Опыт сочетания наднационального и национального антимонопольного регулирования в Европейском Союзе.....	46
1.3. Опыт сочетания наднационального и национального антимонопольного регулирования на Общем рынке Восточной и Южной Африки (COMESA).....	50
1.4. Опыт сочетания наднационального и национального антимонопольного регулирования в Евразийском экономическом союзе.....	54
1.5. Выводы о сочетании наднациональной и национальной антимонопольной политики.....	59
Заключение.....	61
Список использованных источников.....	63

Введение

Важным преимуществом развития международной торговли является обеспечение международной конкуренции, способствующей эффективной аллокации ресурсов и товаров, но для сохранения этой конкуренции требуются защищающие ее институты антимонопольной политики на трансграничных рынках, то есть институты международной антимонопольной политики. Их роль становится особенно важной в условиях, во-первых, обострения международных политических противоречий, когда у государств появляются серьезные стимулы к оппортунистическому поведению и злоупотреблению своими экономическими возможностями, во-вторых, в условиях цифровой трансформации, когда повышаются риски усиления рыночной власти крупных корпораций, обладающих информационными преимуществами, в условиях сильных сетевых эффектов. Тем не менее, до сих пор формирование институтов международной антимонопольной политики имеет фрагментарный характер и касается отдельных интеграционных группировок (в Европе, Африке, в рамках Евразийского союза) и двусторонних отношений (например, ЕС и США), как из-за противоречий между государствами и корпорациями, так и из-за недостаточной фундаментальной и прикладной научной проработки механизмов и эффектов международного антитраста.

Для России проблемы антимонопольной политики на трансграничных рынках приобретают особую важность ввиду развития наднационального антимонопольного регулирования в рамках ЕАЭС, которое уже столкнулось с рядом непростых кейсов с различными позициями государств-членов и наднационального регулятора в лице ЕЭК.

В этой работе проблемы международной антимонопольной политики рассматриваются с трех точек зрения.

Первая точка зрения исходит со стороны спроса на международное антимонопольное регулирование, наличие которого мы иллюстрируем конкретными антимонопольными делами международного уровня, имеющими довольно серьезные масштабы и влияние на мировую экономику.

Вторая точка зрения исходит со стороны логики развития международных институтов и анализа фундаментальных интересов и ограничений акторов в сфере международного антитраста. С этой точки зрения мы формируем теоретические концепции развития наднациональной антимонопольной политики.

Третья точка зрения исходит со стороны предложения институтов развития конкуренции на международном уровне: мы рассматриваем и обобщаем реальные попытки внедрить наднациональный антитраст на практике.

1 Проблемы применения антимонопольного законодательства к трансграничным рынкам: практика трудных задач

В этом разделе мы сконцентрируемся на практических проблемах транснационального и трансграничного антимонопольного регулирования. Мы рассмотрим и систематизируем важнейшие международные антимонопольные кейсы, в которых одни и те же компании выступали фигурантами антимонопольного разбирательства в различных юрисдикциях. Далее мы выделим основные проблемы международного антимонопольного правоприменения, приведем и оценим перспективы различных альтернативных механизмов международного антитраста.

1.1 Крупные международные кейсы

1.1.1 Google

Корпорация Google становилась фигурантом антимонопольных расследований в США, России, Бразилии, Индии, а также в Европе, причем как на общеевропейском уровне, так и на уровне отдельных стран: в Великобритании, Франция и Германия. Во всех этих расследованиях речь шла о злоупотреблении доминирующим положением на связанных рынках. Часть дел касается интернет-поиска и рекламы, а другая часть – операционной системы Android и предустановленных приложений.

С точки зрения теории двусторонних рынков, продукты Google представляют собой платформы, которые соединяют две стороны одного рынка: пользователей поиска и рекламодателей, для рынка поисковиков, и пользователей мобильных устройств под управлением операционной системы Android и производителей приложений для этой операционной системы, для дел, касающихся рынка мобильных операционных систем. Однако теория двусторонних платформ в настоящее время редко находит отражение в антимонопольных делах, и подобные товары рассматриваются как связанные рынки. Таким образом, нарушение на одном из таких связанных рынков (например, злоупотребление доминирующим положением на рынке интернет-рекламы) будет осуждаться, даже если оно ведет к улучшению благосостояния потребителей на другом связанном рынке (например, потребителей услуг поиска). Поэтому, не смотря на тот факт,

что согласно теории двусторонних платформ значение имеет не величина цены для каждой из сторон а их общая структура на рынке, и что некоторое ограничение конкуренции на одной стороне рынка может вести в целом к росту совокупного благосостояния, действия корпорации Google рассматривались как нарушение антимонопольного законодательства. Далее мы подробнее рассмотрим, некоторые из таких дел.

В 2010 году Европейская комиссия начала антимонопольное расследование в отношении Google. Подозрения регулятора были связаны с особенностями поисковой выдачи. Google в результатах поиска, наряду со ссылками на прочие сайты, выводил ссылки на ресурсы аффилированных компаний, тем самым создавая для них преимущественное положение. Кроме поисковика корпорация (ныне, это холдинг Alphabet) владеет интернет-компаниями, которые предлагают услуги бронирования билетов, отелей или аренды жилья, доски объявлений, а также различные сервисы: видеохостинг, карты и навигация и так далее. По мнению комиссии, компания могла целенаправленно поднимать ссылки на эти ресурсы в поисковой выдаче, чтобы стимулировать тем самым пользователей перейти на эти ресурсы, а не на ресурсы конкурентов.

Премиальными в поисковой выдаче считаются первые три позиции на первой странице. Кроме того, существуют определенные положения на странице, на которые пользователь чаще обращает внимание. В частности, Индийское антимонопольное ведомство обратило внимание, что Google размещала ссылки на свои собственные продукты на первой, четвертой и десятой позиции в поисковой выдаче [5].

Предварительное расследование заняло 5 лет, и обвинение было выдвинуто только в апреле 2015 года. В 2017 году Еврокомиссия приняла решение, что действия корпорации Google на рынке интернет-поисковиков связаны с ограничением конкуренции. В результате корпорация была оштрафована на 2,42 млрд евро [6].

В процессе расследования Европейская комиссия также обнаружила признаки злоупотребления доминирующим положением отдельно на рынке интернет-рекламы (партнерская программа AdSense) и на рынке мобильных операционных систем. В 2016 году Еврокомиссия начала расследования и по этим направлениям[7,8].

У Google есть партнерская программа AdSense, которая позволяет любым заинтересованным лицам разместить у себя на сайте рекламные блоки. Фактически, речь идет об аренде части интернет-страницы под рекламные цели. В этих блоках размещается реклама участников другой партнерской программы – AdWords. В этом случае Google фактически выступает в роли посредника между рекламодателями (AdWords) и собственниками рекламных площадок (AdSense). Данный рынок также можно

рассматривать как двустороннюю платформу.

В рамках проекта AdSense, Google устанавливает правила, которые должен соблюдать каждый участник. Одним из таких правил – является исключительность положения рекламного блока AdSense на странице: собственник сайта не должен подключать рекламные блоки других компаний – конкурентов Google – одновременно с AdSense.

Фактически, такая практика продиктована желанием увеличить клиентскую базу на стороне рекламодателей (AdWords). Эксклюзивное положение баннера на странице привлекает потенциальных рекламодателей и стимулирует их поднимать цену: рекламодатель готов платить больше, осознавая, что его объявление не «потонет» среди рекламных блоков от других агентств. Кроме того, в интернете существуют сайты, содержащие только рекламные баннеры, и рекламные агентства стараются отсеивать такие сайты из числа своих партнеров.

Практика эксклюзивного размещения рекламного блока AdSense может быть связана с увеличением благосостояния самих владельцев сайтов, поскольку они получают комиссию в виде фиксированного процента от рекламных ставок и чем большую цену предлагает рекламодатель, тем большую сумму получит партнер AdSense.

Тем не менее, Европейская комиссия пришла к выводу, что указанная практика связана с ограничением конкуренции и в марте 2019 года приняла решение оштрафовать корпорацию Google на 1.49 миллиардов евро [9].

Аналогичное дело расследовалось в Индии. Комиссия по конкуренции Индии (Competition Commission of India, CCI) в 2012 году возбудила два дела: № 07/2012, в котором речь шла о поисковой выдаче, и 30/2012 о злоупотреблении на рынке рекламных услуг (ограничения в программе AdSense). В итоге в 2014 году комиссия пришла к выводу, что Google целенаправленно искажало поисковую выдачу и давало преференции своим сервисам – Google Universal Results, которые включают в себя поиск по картинкам, видео, новостям и т. д. Отметим, что если в европейском деле речь шла в первую очередь об аффилированных магазинах и поставщиках услуг (например, бронирование), то индийское ведомство сконцентрировалось на альтернативных поисковых ресурсах (например, агрегаторы новостей). Представители Google указывали на тот факт, что использование Google Universal Results позволяет пользователю находить более релевантную информацию, а сами результаты фактически являются результатами поиска по другим категориям материалов.

Тем не менее, ведомство пришло к выводу, что группированный поиск (по новостям, картинкам или видео) представляет собой другой сервис, который может быть

отделен от основного поиска, а, следовательно, действия Google искажают результат выдачи в пользу собственных продуктов компании. Размер штрафа составил 1 358,6 млн рупий (21,17 млн долл.).

Однако в действиях компании на рынке рекламных услуг индийское ведомство нарушений не обнаружило. Спорные условия партнерских контрактов были признаны не нарушающими конкуренцию.

В деле о злоупотреблении доминирующим положением на рынке операционных систем для мобильных устройств, речь шла об ограничениях, накладываемых компанией на состав предустановленных приложений. Корпорация ставила условия для производителей мобильных устройств под управлением операционной системы Android, запрещающие установку конкурирующих приложений (в частности, в европейском деле речь шла о браузере Chrome, который также является собственностью Google) и поиска по умолчанию. Кроме того, корпорация запрещала производителям устройств реализовывать смартфоны с «неофициальными» версиями Android – т. е. произведенными сторонними разработчиками. Отметим, что операционная система Android сама по себе является открытым программным обеспечением, что допускает создание альтернативных версий, не нарушая при этом прав Google.

В 2018 году Европейская комиссия приняла решение о наличии антимонопольного нарушения и оштрафовала на сумму 4.34 миллиарда евро [10].

Отметим, за год до начала европейского расследования аналогичное дело было заведено в России. В 2015 году Федеральная антимонопольная служба (ФАС) России по жалобе компании Яндекс возбудила дело № 1-14-21/00-11-15 [11]. В Российском деле Google речь также шла о рынке предустановленного программного обеспечения, в частности магазинов приложений. Магазин приложений представляет собой программу, с помощью которой пользователь получает возможность искать, покупать (либо скачивать бесплатно) и обновлять другие приложения на своем устройстве. Google, являясь одним из разработчиков системы Android, на условиях предустановленного приложения в составе пакета Google Mobile Services распространяет свой собственный магазин Google Play.

На рынке магазинов приложений в России Google Play конкурирует с продуктом Яндекса – Яндекс.Store. Кроме того, Яндекс, являясь интернет-поисковиком, так же, как и Google имеет собственное поисковое приложение. Жалоба компании Яндекс заключалась в том, что производители мобильных устройств под управлением операционной системы Android стали систематически отказываться от продуктов компании Яндекс. Ранее они выполняли предварительную установку как магазина приложений Яндекс.Store, так и поиска Яндекса по умолчанию. Компания Яндекс, полагая, что отказ производителей

связан с политикой ограничения конкуренции компании Google, направила жалобу в ФАС.

Суть обвинений к корпорации Google со стороны ФАС сводилась к тому, что определенные условия, указанным в соглашении о распространении Google Mobile Services, ведут к ограничению конкуренции на рынке мобильных приложений. В частности, речь идет о таких требованиях, как:

- обязательная предварительная установка приложений Google без возможности их удаления, а также установка Google в качестве поисковой системы по умолчанию (связанные продажи);

- запрет на предварительную установку приложений от сторонних разработчиков;
- расположение приложений входящих в пакет Google Mobile Services в определенных местах на экране (наиболее приоритетных с точки зрения обнаружения их там конечным пользователем).

Представители корпорации Google не согласились с выдвинутыми обвинениями, указывая на тот факт, что производители самостоятельно принимают решение об установке пакета Google Mobile Services. Кроме того, конечный пользователь не ограничен в использовании исключительно предустановленными приложениями, а имеет возможность установить любые сторонние программы, в том числе и от конкурентов компании Google. Хотя при этом компания и не отрицала того факта, что ее предустановленные приложения не могут быть полностью удалены с устройства, а лишь отключены.

В результате рассмотрения дела ФАС предписала Google пересмотреть условия контрактов, сняв все ограничения на предварительную установку приложений конкурирующих разработчиков. Google оспорили это решение в судебном порядке, но проиграли как в первой инстанции, так и при апелляции. После окончательного судебного решения ФАС рассчитал размер штрафа для Google. Он составил 438 млн рублей (6,75 млн долл.), что существенно ниже европейских штрафов (в общей сумме Европейская комиссия оштрафовала Google на 8,25 млрд евро).

Однако корпорация не торопилась выполнять решение регулятора (вероятно, в силу незначительности величина штрафа по сравнению с масштабами деятельности компании). Google выполнил часть предписаний: российские пользователи получили сообщение о том, что они могут сменить браузер, магазин приложений и предпочитаемый поисковик. Тем не менее, Google не внесла изменений в условия контрактов. В результате ФАС завела новое дело, в этот раз уже за отказ компании выполнять решение регулятора. В 2017 году стороны подписали мировое соглашение, в соответствии с которым корпорация Google согласилась выплатить штраф и внести поправки в контракты с производителями, а ФАС,

в свою очередь, закрыл дело о неисполнении предписания.

В США в 2014 году также рассматривалось антимонопольное дело о злоупотреблении, связанном с предварительно установленными приложениями. Два физических лица подали частный антимонопольный иск к компании Google, указав, что, навязывая производителям мобильных устройств обязательную установку своего поиска, Google ограничивает конкуренцию на рынке интернет поисковиков. Однако уже в 2015 году этот иск был отклонен судом [12].

В других странах речь по большей части шла об аналогичных нарушениях, и мы не будем на них останавливаться подробно. Для нашего дальнейшего анализа лишь важно, что все прочие дела были начаты, когда европейское расследование длилось уже как минимум 2 года. В этом смысле расследование Еврокомиссии послужило спусковым крючком для аналогичных расследований в других странах.

1.1.2 Microsoft

В 1998 году в США было начато антимонопольное расследование в отношении корпорации Microsoft. Основное обвинение сводилось к тому, что компания, пользуясь монопольным положением на рынке операционных систем для настольных ПК, ограничивала конкуренцию на смежном рынке интернет браузеров.

В 1994 году Microsoft включила в комплект поставки своей операционной системы Windows браузер Internet Explorer (ранее он уже существовал, но продавался отдельно). До этого момента наиболее распространенным браузером являлся Netscape Navigator. Но после того, как Microsoft бесплатно включила свой браузер в состав операционной системы, доля Netscape стала резко снижаться, а на первое место вышел Internet Explorer. По мнению стороны обвинения (Департамент юстиций и генеральные прокуроры 20 штатов) Microsoft использовала свое доминирующее положение, чтобы вытеснить конкурентов со смежных рынков.

В 2000 году суд пришел к выводу, что компания должна быть разделена на две части: собственно производитель операционной системы и компания, занимающаяся разработкой программного обеспечения [13]. Тем не менее, этого не произошло и в 2002 году стороны пришли к соглашению, в соответствии с которым компания обязалась раскрыть часть программных интерфейсов для доступа со стороны третьих компаний [14]. Однако соглашение не затронуло вопросов связывания продуктов Microsoft с операционной системой. Логика этого решения заключалась в том, что, предоставляя доступ к программным интерфейсам, корпорация не может ограничить работоспособность

сторонних программ в своей операционной системе и тем самым дать преимущество собственным продуктам.

Вероятно, что решение об открытии программных интерфейсов продиктовано европейским расследованием в отношении Microsoft. Еврокомиссия начала свое расследование после того, как в 1998 году компания Sun Microsystems подала жалобу на действия Microsoft [15]. Суть жалобы сводилась к тому, что Microsoft намеренно закрывает часть своих программных интерфейсов от производителей стороннего программного обеспечения. При этом собственные продукты Microsoft используют такие недокументированные возможности системы, что дает корпорации преимущество на рынке конечных программных продуктов.

В расследовании также поднимался вопрос связывания операционной системы с прочими программными продуктами, в частности проигрывателем Windows Media Player. Это, по мнению комиссии создавало угрозу конкуренции на рынке медиапроигрывателей.

В 2004 году комиссия обязала корпорацию Microsoft раскрыть программные интерфейсы и, кроме того, выпустить версию Windows для Европы, без проигрывателя Windows Media Player [15]. За выявленные нарушения антимонопольного законодательства корпорация была оштрафована на 497 млн евро (666 млн долл.).

В 2009 году Еврокомиссия начала новое расследование. Речь, как в 1998 году в США, шла о связывании операционной системы и браузера. Комиссия пришла к выводу, что предварительная установка браузера Internet Explorer ведет к ограничению конкуренции на рынке браузеров (хотя на тот момент, в отличие от 1990-х годов все браузеры распространялись уже на бесплатной основе). В результате компания Microsoft обязалась выпустить для Европы версию Windows, которая при установке будет выводить окно с выбором браузера: там должны быть представлены 12 браузеров, которые располагаются в случайном порядке, чтобы никаким образом не давать намека пользователю на то, что какой-то из них предпочтительнее, чем другие. Корпорация исполнила это требования, однако спустя некоторое время в версиях Windows для Европы пропало окно выбора. Компания списала это на техническую ошибку. Тем не менее, за невыполнение требований по браузерам компания была оштрафована на 561 млн евро [16].

Корпорация Microsoft также становилась и фигурантом антимонопольного дела в России. В 2017 году Федеральная антимонопольная служба России по жалобе Лаборатории Касперского возбудила дело № 1-00-168/00-11-16 от 16.08.2017 [17]. В российском деле речь шла о злоупотреблении доминирующим положением при распространении операционной системы Windows 10. Основное обвинение заключалось в

том, что, по мнению заявителя, Microsoft целенаправленно затрудняла функционирование стороннего антивирусного ПО. Это было связано с тем, что в это же время Microsoft активно вводила на рынок свой собственный антивирусный продукт Windows Defender.

Для производителей антивирусного ПО, желающих распространять свой продукт среди пользователей операционной системы Windows, Microsoft установила специальные требования – Antimalware Platform Requirements. В соответствии с этими требованиями, антивирусное программное обеспечение должно взаимодействовать с операционной системой исключительно через строго установленные программные интерфейсы и не использовать недокументированные возможности системы. Корпорация отмечала, что в противном случае это может нарушить работоспособность системы. То программное обеспечение, которое нарушает данные требования считается несовместимым и подлежит автоматическому удалению.

Однако Windows Defender, фактически использовал эти недокументированные возможности. В итоге производители сторонних антивирусных продуктов оказывались в менее выгодных условиях, нежели Microsoft. В этом смысле данное разбирательство имеет общие черты с жалобой Sun Microsystems, где речь также шла об использовании Microsoft недокументированных возможностей, которые оказывались недоступны третьим лицам.

Кроме того, Microsoft обвинялась в одностороннем изменении сроков предоставления сторонним разработчикам тестовых версий (RTM) операционной системы. RTM-версия предоставляется заранее, до основного релиза новой версии операционной системы и необходима для тестирования сторонних программных продуктов на предмет совместимости с новой версией. Для предыдущих версий Windows RTM-версия предоставлялась за 2-3 месяца до официального релиза. Начиная с Windows 10 срок сократился до недели. Отметим, что эти сроки не были закреплены на уровне контрактов. В данном случае речь идет лишь об отходе от обычая делового оборота.

Лаборатория Касперского в своей жалобе указывала на то, что они не успевают в такие сжатые сроки провести все необходимые тесты и выпустить обновленный продукт. В свою очередь, если программа оказывается несовместима, то она принудительно удаляется, причем без уведомления пользователя.

Отдельное внимание в этом деле было уделено собственно уведомлениям пользователя. В случае использования стороннего антивируса система выдавала сообщение: «Программа Защитник Windows отключена, так как у вас уже есть антивирусная программа. Удалите установленную антивирусную программу, чтобы включить Защитник Windows». С точки зрения пользователя такое сообщение выглядело как сообщение об ошибке, так как имело стандартную цветовую схему, используемую для

индикации ошибок, и сопровождалось восклицательным знаком. В итоге пользователь мог по невнимательности удалить уже установленный сторонний антивирус.

В результате Федеральная антимонопольная служба отметила, что действия Microsoft связаны с ограничением конкуренции на рынке антивирусного программного обеспечения и выдал предписание об устранении указанного нарушения. Корпорация исполнила предписание регулятора. Срок предоставления RTM версий для Российских разработчиков был увеличен, а все сомнительные уведомления отключены.

1.1.3 Bayer-Monsanto

Если ранее мы рассматривали дела о злоупотреблении доминирующим положением, то здесь речь идет о регулировании сделок слияний между транснациональными компаниями. Мы рассмотрим этот вопрос на примере сделки слияния Bayer-Monsanto. Это третья, и на текущий момент последняя, сделка слияния на рынке поставщиков ресурсов для агросектора. Ранее в 2017 году были одобрены и окончательно завершены слияние Dow и DuPont и приобретение холдингом ChemChina компании Syngenta.

Во всех этих сделках примечательно то, что эти компании действуют на рынках многих стран и в итоге вынуждены получать одобрения у каждого национального антимонопольного ведомства, что создает дополнительные издержки для сливающихся компаний. Кроме того, все эти компании действуют как на рынках семян, так и на рынках химических продуктов, в том числе удобрений.

Национальные ведомства в своих решениях исходили из эффекта для конкуренции, которое указанные слияния окажут на местный рынок. Так, первой страной, где эта сделка была одобрена стала Южно-Африканская Республика. Заявка от компаний поступила 1 февраля 2017, а 3 мая 2017 Комиссия по конкуренции Южной Африки уже одобрила сделку. Антимонопольное ведомство выразило опасения, что в результате слияния может пострадать рынок генно-модифицированных семян хлопка, поэтому в своем решении потребовало продать этот бизнес [18]. Кроме того, ведомство постановило продать генную технологию Liberty Link – набор определенных генов, которые защищают растения от действия гербицида Liberty. Liberty Link был продан компании BASF [19]. Кроме того, комиссия выдала предписания, в соответствии с которыми новая компания обязана поддерживать определенный уровень занятости на предприятиях и продолжать существующие инвестиционные проекты в течение последующих трех лет.

На европейском рынке в результате сделки возник риск монополизации сектора

семян подсолнечника и хлопка, а также средств борьбы с нематодами. Еврокомиссия обязала компании продать связанные с этими продуктами активы. Покупателем снова стала компания BASF. Кроме того, Еврокомиссия указала требование о принудительном лицензировании технологий цифрового земледелия, которая имеется у компании Bayer в пользу концерна BASF [20]. Сделка была одобрена в Европе 21 марта 2018 года.

Для сельскохозяйственного рынка США существенную роль играет сектор, связанный с выращиванием кукурузы: собственно семена, а также специфические удобрения. Поэтому в своем решении по сделке Bayer-Monsanto Департамент юстиций США указал на необходимость продажи всех активов, связанных с выращиванием кукурузы, а также некоторых также значимых для американского рынка овощей концерну BASF [21]. Также компания обязана продать активы в области цифрового земледелия. США одобрили сделку через два месяца после Европы – 29 мая 2018 года.

Аналогичные требования о разделении бизнеса, связанного со значимыми местными культурами, выдвигали в Бразилии [22], Индии [23] и Китая [24]. Однако развивающиеся страны также выдавали поведенческие предписания. В частности, речь шла об обеспечении недискриминационного доступа к технологиям, разрабатываемым компаниями, в частности технологиям цифрового земледелия и имеющимся данным о генетических разработках и состоянии климата.

Исключением стало лишь решение российского антимонопольного ведомства, которое в своих предписаниях не указывало на необходимость продажи части активов. Предписания содержали лишь поведенческие требования, в частности речь шла о недопущении снижения объема поставок семян. Кроме того, ФАС обязал новую компанию организовать центр технологического трансферта. Центр должен быть создан на базе НИУ ВШЭ. В течение последующих 5-ти лет после слияния центр будет осуществлять передачу технологий компании Bayer в области цифрового земледелия.

1.1.4 Витаминный картель

Наконец рассмотрим международный картель, действовавший с 1989 года и раскрытый лишь в 1999 году. Речь идет о сговоре между 13-ю крупными предприятиями химической отрасли – производителями витаминов. Основными участниками картеля были швейцарская Roche, которая считается инициатором и лидером сговора, и немецкая BASF.

Фактически речь идет не об одном, а о нескольких картелях, так как предприятия разделили рынок витаминов на сегменты. На каждом сегменте действовала группа из 3-4

предприятий, которая фиксировала цену на определенные виды витаминов. Предприятия распределяли между собой квоты на определенные объемы производства. Кроме того, участники картеля периодически проводили встречи и наладили систему мониторинга за исполнением соглашения.

В 1999 году деятельность картеля была раскрыта. Первый штраф участникам картеля был выписан в США. Компания BASF выплатила 225 млн долл., компания La Roche – 500 млн долл. На тот момент это были рекордные суммы антимонопольных штрафов [25]. В 2001 году члены картеля были оштрафованы в Евросоюзе. В этот раз штраф был наложен на 8 компаний, и его общая сумма составила 753 млн долл. [26].

В литературе отмечается, что антимонопольные органы других стран не были в курсе расследования, проводимого в США [27]. В результате до тех пор, пока в 1999 году власти США не огласили обвинение и деятельность участников сговора не стала достоянием общественности, антимонопольные органы Евросоюза и других стран не догадывались о существовании картеля. Свое расследование Еврокомиссия начала уже после американского дела.

1.2 Проблемы международного антимонопольного правоприменения

1.2.1 Множественное наказание

Как мы видели, европейское дело Гугл породило ряд аналогичных расследований в других юрисдикциях. По мнению Вагнера-фон Паппа [28] это может приводить к проблеме чрезмерного наказания (*overenforcement*), которая возникает в силу негармонизированного международного правоприменения.

Автор указывает, что если предпочтения индивидов являются гетерогенными, то ситуация, когда нормы различаются между юрисдикциями, действительно оказывается более эффективной, чем ситуация, когда нормы унифицированы. Если правонарушение не было выявлено в одной стране, то его могут обнаружить в другой стране, где действуют иные законы или требования к доказательной базе. Эта ситуация сравнима с рассмотренным выше случаем витаминного картеля.

Тем не менее, наказание, накладываемое раз за разом в каждой новой стране, создает риск чрезмерного наказания. Особенно это опасно, если высока вероятность ошибок первого рода. Автор приводит расчет, что если такая ошибка в одной стране составляет 5%, то, когда речь идет о правоприменении в двух странах эта вероятность вырастет до 9,75%. Аналогично автор делает расчет для ситуации 20 стран и тогда

вероятность быть невинно осужденным составляет целых 64%.

Множественное наказание может являться следствием широкого распространения норм антимонопольного права среди развивающихся стран. С. Уоллер [29] отмечает, что в ближайшее время вновь созданные антимонопольные ведомства не смогут самостоятельно осуществлять свою деятельность, поскольку не обладают достаточным опытом сбора доказательств и ведения таких дел. Следовательно, они будут лишь повторять действия развитых юрисдикций, например, повторно наказывая раскрытые последними международные картели.

Тем не менее, хотя теория чрезмерного наказания и имеет право на существование, эмпирические данные по международному антимонопольному правоприменению не подтверждают этот вывод. Дж. Коннор [30] проанализировал штрафы и частные возмещения убытков, которые были наложены на участников международных картелей, раскрытых с 1990 по 2005 год. В общей сложности автор рассмотрел 260 картелей. В целом сумма штрафов, которые накладываются на картель не превышают 10% от выручки компаний, при этом самые большие штрафы приходятся на США и Канаду. Если же рассматривать величину штрафа в отношении к причиненному ущербу, то автор находит, что для Европейского союза характерна сумма штрафа, соответствующая половине величины ущерба, а для США и Канады на уровне этой величины. Таким образом, гипотеза о возможности чрезмерного наказания пока не находит подтверждения.

1.2.2 Информационный обмен

А. Бхаттачарджи [27] отмечает недостаточный информационный обмен между антимонопольными ведомствами разных стран. Причем лишь треть стран-членов ОЭСР выражают готовность осуществлять полномасштабный информационный обмен в сфере антимонопольного правоприменения [31]. Большая часть взаимодействия строится на двусторонних контактах. Автор указывает, что общая информационная сеть между антимонопольными органами могла бы способствовать более успешному выявлению нарушений. В частности, автор отмечает важность обмена информацией между ведомствами для борьбы с международными картелями.

Однако информационный обмен может нести в себе и риски. Так, американские власти расследуют деятельность картелей быстро и довольно скрытно [30]. Это, по всей видимости, связано с необходимостью держать ход расследования в тайне от самих участников картеля. В отличие от злоупотребления доминирующим положением или контроля сделок слияния, борьба с картелями требует от антимонопольного органа сбор

доказательств, которые могут быть уничтожены участниками картеля, в случае их обнаружения. Поэтому отсутствие должной кооперации в этом случае может быть отчасти оправдано. В картеле участвовали европейские компании и здесь не было гарантии, что при обмене данными с Еврокомиссией не произошла бы утечка информации. Таким образом, информационный обмен именно применительно к картелям может оказаться не самым эффективным решением. Что, однако, не снижает его ценности для других областей антимонопольного регулирования.

Отметим, что отсутствие должной кооперации между антимонопольными ведомствами разных стран создает проблему безбилетника [32]. Антимонопольные органы могут ждать окончания расследования в одной юрисдикции, чтобы затем взять их за основу своих решений. Издержки на сбор доказательной базы в данном случае несет страна, которая первой инициировала расследование. Этот в свою очередь, является одной из причин проблемы множественного наказания.

Как мы видели на примере дел Google или Microsoft, основное расследование ведется на территории одной страны. Ведомства других стран следят за ходом расследования и их доводы во многом совпадают с доводами, звучавшими в первоначальной юрисдикции. Решение проблемы безбилетника кроется либо в создании наднационального органа, либо в более тесном взаимодействии между странами, когда окончательное решение по международному спору будет выноситься коллегиально, на основе работы, проведенной усилиями всех антимонопольных органов.

Аналогичная проблема наблюдается и для международных сделок слияния. В деле Bayer-Monsanto после решения Еврокомиссии о продаже технологий цифрового земледелия, многие страны включили это требование в свои решения. Однако в двух решениях, которые были вынесены до заключения Еврокомиссии: в Бразилии и ЮАР, – технологии цифрового земледелия отсутствуют. Маловероятно, что они имеют для Бразилии или ЮАР меньшее значение, чем для Индии. Скорее всего, индийское ведомство обратило внимание на эти технологии после того, как они были упомянуты в решении Еврокомиссии. Можно ожидать, что если бы решения ЮАР и Бразилии были приняты после ЕС, то они включали бы требования о доступе к таким технологиям.

В международном взаимодействии важен не только вопрос обмена информацией, но и обмен опытом. Д. Сокол и К. Стигерт [33] исследовали вопрос успешного оказания технической помощи в сфере антимонопольного правоприменения развивающимся экономикам со стороны развитых стран. Авторы отмечают, что главное влияние на восприимчивость международной помощи оказывает положение антимонопольного

органа в иерархии власти. Чем выше это положение (оптимально – на уровне министерства с наличием полномочий вынесения обвинений), тем более эффективно воспринимается техническая помощь. В этом смысле проблема международного взаимодействия с развивающимися странами может заключаться в том, что национальный антимонопольный орган такой страны существует лишь номинально, не выполняя реальных задач по защите конкуренции.

В отсутствии должной кооперации между странами программы ослабления наказания для членов картелей не будут работать, что в итоге затрудняет раскрываемость таких картелей [34]. Когда речь идет о преследовании международных картелей, существует эффект «домино», когда в условиях децентрализованной системы конкурентного права, когда каждая страна обладает своей правовой системой и они не скоординированы между собой, картель, разоблаченный в одной юрисдикции, имеет риск понести наказание и во всех остальных. Таким образом, у участников картелей меньше стимулов соглашаться на условия программы ослабления наказания. Если она сработает в одной стране, то нет гарантий, что их не осудят за те же деяния в другой стране. Это объясняет тот факт, что многие международные картели действовали в течение продолжительного периода времени и им успешно удавалось сохранить соглашение в тайне. Так, например витаминный картель не выдавал себя в течение 10-ти лет, несмотря на большое число вовлеченных лиц.

В этой ситуации проблему могли бы решить международные гарантии по такой программе. В противном случае, чтобы попасть под программу ослабления наказания, участникам картеля придется одновременно официально раскрыть картель во всех затронутых странах, что связано с определенными бюрократическими издержками. Тем более, что существует риск, что в какой-то из стран участникам откажут в защите. Чем больше стран оказывается вовлечено, тем выше такой риск.

1.2.3 Принуждение

Наконец, когда речь идет о любом международном правоприменении, возникает вопрос обеспечения исполнения принятых норм. Если внутри страны гарантом исполнения норм является государство в лице правительства, президента и других органов исполнительной власти, но на межгосударственном уровне такого гаранта нет. На уровне отдельной юрисдикции государственные органы в крайнем случае могут прибегнуть к применению так называемой «монополии на силу». В отношениях между государствами такой монополии нет, а угроза силового решения антимонопольного конфликта создаст

ущерб гораздо превышающий ущерб от любого международного картеля.

Другой аспект принуждения кроется в сложности регулирования экспортных картелей или монополий. Как правило, такие организации не преследуются внутри государства, а наоборот их существование может поощряться или быть инициировано самим государством. Фактически речь идет о протекционистских мерах отдельных государств, направленных на повышение конкурентоспособности на глобальной арене.

Своими действиями такие картели и монополии способны причинять ущерб компаниям из других стран. Тем не менее, они выгодны тем странам, где они находятся так как приносят доход в бюджет. Поэтому, в силу конфликта интересов, такие картели и монополии оказывается невозможно преследовать, и они продолжают существовать.

Среди рассмотренных дел сложность с обеспечением принуждения возникали лишь в российском деле Google. Несмотря на проведенное расследование и принятое решение, ФАС не удалось с первого раза добиться пересмотра контрактных практик. Тем не менее, даже учитывая, что Google под давлением новых штрафов за невыполнение решения ФАС согласился пересмотреть свои контракты с производителями мобильных устройств, нет никакой гарантии, что это было сделано лишь формально. С одной стороны, содержание контрактов составляет коммерческую тайну и публичный мониторинг исполнения этого решения оказывается затруднен. С другой стороны, большая часть мобильных устройств производится не в России, а значит у ФАС нет реальной возможности оказать влияние на участников этого рынка.

1.3 Альтернативы настроек антимонопольного регулирования

1.3.1 Лидирующая юрисдикция

Оливер Будзински [35, 36] предлагает подход, который он называет главной или лидирующей юрисдикцией (lead jurisdiction). В соответствии с таким подходом, если в антимонопольное дело затрагивает деятельность компаний, которые осуществляют свою деятельность на территории нескольких стран, то одна из этих стран должна взять на себя роль регулятора, а другие – принять ее решение. Главная юрисдикция определяется либо путем непосредственного согласования в процессе рассмотрения спора, либо по заранее определенному сценарию.

В своем решении антимонопольный орган главной юрисдикции опирается на национальные законы, но в своей оценке учитывает эффекты, которые окажут влияние на экономики и других стран.

При этом, по мнению автора, допустимо совмещение института лидирующей

юрисдикции с многоуровневой структурой международного антимонопольного правоприменения [35]. Такой подход допускает существование единого наднационального координационного органа. Этот орган осуществляет контроль деятельности юрисдикций, которые признаются главными. Автор полагает, что наличие наднационального координационного органа позволит избежать различий в трактовках законов. В частности, когда речь идет об аналогичных делах, лидирующие юрисдикции должны принимать схожие решения, чтобы не допустить неопределенности в понимании норм со стороны участников рынка. За этим и должен следить координационный орган.

Похожую идею предлагает в своей статье А. Бхаттачарджи[27]. Автор предлагает идею распространения антимонопольного аутсорсинга. Иными словами, речь идет о ситуации, когда некоторые страны, в частности с развивающейся рыночной экономикой, передают другим странам (развитым экономикам) функции по антимонопольному регулированию международных отношений. Особое внимание автор уделяет международным картелям. В этой ситуации, развитая экономика, обладая большим опытом по расследованию таких дел способна пресекать деятельность международных картелей гораздо эффективнее, чем антимонопольный орган небольшой развивающейся страны. Это также снимает многие вопросы, связанные с коррупцией. Тем не менее, данный вопрос поднимается в работе лишь поверхностно, и автор не акцентирует особого внимания на способах осуществления принуждения.

Предложенные подходы могут решить гипотетическую проблему множественного наказания. Так же они решают проблему безбилетника – правоприменение осуществляет одна страна, а значит результат ее деятельности не будет использован другими государствами. В итоге они заинтересованы в максимально возможном обмене информацией с лидирующей юрисдикцией, поскольку в противном случае нет гарантии, что они получают достаточное возмещение. Как подход лидирующей юрисдикции, так и предложения по распространению антимонопольного аутсорсинга не решают основную проблему международного антимонопольного регулирования, связанную с конфликтом интересов.

1.3.2 Гармонизация законодательства

Э. Фокс [37Ошибка: источник перекрёстной ссылки не найден] отмечает, что в мире существуют два доминирующих подхода к антимонопольной политике: американская и европейская модели. Американская модель в первую очередь направлена на борьбу против монополизма как такового и активно преследует нарушения входящие в

состав «жесткого ядра» антитраста. Европейская модель в качестве одного из инструментов антимонопольной политики рассматривает также регулирование недобросовестной конкуренции. Кроме того, европейская модель направлена не столько на борьбу с монополиями, сколько на цели максимизации благосостояния конечных потребителей.

Автор указывает, что в мире наблюдается конкуренция между США и ЕС за возможность экспортировать свои антимонопольные режимы. В заключении автор предлагает рассмотреть кейс интернационализации целей конкурентной политики. Изначально конкурентное право развивалось в основном в США, поэтому американские антимонопольные власти фактически регулировали все международные антимонопольные споры. Однако по мере развития европейского антимонопольного законодательства США потеряли свою лидирующую позицию и в настоящий момент им приходится учитывать решения, принимаемые Еврокомиссией.

Причем распространение как европейской, так и американской модели связаны не только с экономическими целями. Нередко антимонопольное законодательство принимается по сугубо политическим целям. Э. Фокс указывает[37], что новые члены Европейского союза были вынуждены принять антимонопольное законодательство, как чтобы выполнить условия соглашения об ассоциации. Индонезия приняла свое конкурентное законодательство, как одно из условий получения поддержки от МВФ.

Как следствие существования различных доктрин, возникает проблема несоответствия норм в одних странах с нормами, принятыми в других. Хотя сама логика монополий вышла из экономической теории и, на первый взгляд, не допускает двойственности в толковании, антимонопольное законодательство в разных странах может понимать под монополией разные вещи. Так с точки зрения, как российского, так и европейского подходов, наказуема не сама монополия, а факт ее злоупотребления своим доминирующим положением. В свою очередь, законодательство США преследует монополии как таковые. Здесь примечательно дело Microsoft, в котором изначально предполагалось разделить корпорацию. При этом в США, в отличие от Евросоюза, антимонопольные власти не стали устанавливать условия на «отвязывание» браузера от операционной системы, решив, что рынок сам все сделает. Главное – обеспечить конкуренцию на рынке на равных условиях, чтобы у Microsoft, как у разработчика, не было преимуществ, позволяющих пользоваться недокументированными возможностями системы.

Когда между странами нет единства в подходе, международное правоприменение

оказывается затруднено. Невозможно преследовать компанию на территории другого государства, если с точки зрения законов этого другого государства она ничего не нарушает. В таком случае проблему могла бы решить гармонизация законодательных норм между странами.

Причем гармонизация происходит сама по себе, как результат кооперации антимонопольных ведомств. Ч. Дамро и Т. Гуай [38] показывают, что со временем наблюдается конвергенция антимонопольных норм между США и Евросоюзом. Отдельно авторы отмечают гармонизацию подходов в отношении одобрения сделок экономической концентрации. Формирование рабочих групп и подписание двусторонних соглашений также способствует выработке единого подхода в отношении антимонопольного регулирования. Применительно к сделкам слияния гармонизация подходов снижает правовую неопределенность: риск того, что сделка, разрешенная в одной юрисдикции, будет отвергнута в другой.

Полная гармонизация возможна лишь в результате принятия на международном уровне общего для всех закона о защите конкуренции [39]. Должна быть разработана единая терминология. Цели антимонопольного регулирования также должны быть унифицированы и прозрачны. Кроме того, не должно быть никаких исключений, чтобы не создавать лазейки для протекционистских мер. При этом само по себе создание наднационального антимонопольного органа не является необходимым условием успешного дальнейшего функционирования международного антимонопольного права. При полной гармонизации законов каждая страна сможет пресекать действия, ограничивающие конкуренцию на территории любой другой страны. Однако оценивая происходящую в настоящий момент гармонизацию норм, автор делает вывод, что она представляет собой лишь видимость деятельности. В свою очередь реальные международные усилия по защите конкуренции, которые могли бы быть осуществлены на базе ВТО так и не завершились успехом.

С другой стороны, как указывает А. Пиилола [40], простое копирование законов из одной юрисдикции в другую не обеспечит положительный эффект. Одни и те же нормы в разных странах могут трактоваться по-разному, что связано с различиями в культурных факторах. Международная кооперация должна строиться на согласии, взаимном доверии и готовности к компромиссам. Такой подход, допускающий взаимное признание норм другого государства на своей территории, в международном праве называется «международной вежливостью».

В рамках доктрины международной вежливости и взаимного признания норм Э.

Фокс [37] предлагает ввести правило, по которому компания, участвующая в сделке рыночной концентрации, сама сможет выбирать страну, в которой будет рассматриваться эта сделка. Аналогичным образом автор предлагает устроить выбор страны регулирования деятельности монополий. Однако он делает оговорку, указывая, что такая юрисдикция должна учитывать эффект не только для собственной экономики, но и для всего мира.

Однако, как считает С. Уоллер [41], доктрина международной вежливости во многом была подорвана решениями верховного суда США, который не учитывал эту доктрину в своих решениях, фактически применяя принцип экстерриториальности, вынося решения по иностранным компаниям исходя из норм американского законодательства. Однако вежливость подразумевает двустороннюю направленность, поэтому если одна из стран отказывается следовать этой доктрине, то в дальнейшем не стоит ожидать расширения ее применения другими государствами. По мнению автора, решением могут быть двусторонние соглашения, которые более четко прописывают обязанности отдельных стран.

1.3.3 Наднациональное регулирование

Э. Фокс указывал, что причина, по которой в условиях глобальных рынков конкурентное законодательство все еще остается национальным кроется во множестве вариантов защиты конкуренции. В итоге между странами нет согласия, какой набор правил принять на глобальном уровне [37].

Существующие международные организации являются площадками для неформального взаимодействия между ведущими антимонопольными органами и не осуществляют прямой контроль за состоянием международной конкурентной среды [42]. Сформировать международную антимонопольную политику на международных площадках, таких как ВТО, оказывается не под силу отдельным государствам, для этого необходима консолидация усилий на международном уровне [40]. Хотя, многие авторы отмечают, что наднациональное антимонопольное ведомство могло бы быть организовано именно на базе ВТО.

Так, М. Мартынишин [43] указывает, что борьба с экспортными картелями должна вестись в рамках ВТО. Несмотря на то, что США имеют возможность применять свои нормы на экстерриториальном принципе, оказывать давление на китайские экспортные картели, целесообразнее через ВТО.

Д. Тарулло [44] указывает, что подходы, применяемые на уровне государства, могут оказаться неприменимы на международном уровне. В частности, на национальном уровне

некоторые действия олигополий и монополий балансируются конкуренцией на международном уровне. Для глобальных корпораций такое внешнее сдерживание уже отсутствует. Автор полагает, что международное антимонопольное ведомство могло бы быть создано на базе Комитета по конкурентной политике ОЭСР или ВТО. Комитет мог бы принять инициативу по гармонизации процедуры одобрения сделок экономической концентрации, а ВТО должна активнее решать проблемы с импортными барьерами.

Дж. Сомы и Э. Вайнгартен [45] также сомневаются в возможностях национального законодательства и предлагают рассматривают действия транснациональных гигантов исключительно на уровне международных организаций. Они также предлагают использовать площадку ВТО.

Однако А. Бхаттачарджи [27] выражает скептическое отношение относительно возможности создания международного ведомства или трибунала. Такие проекты не могут быть реализованы по политическим мотивам, поскольку будут заблокированы развивающимися странами.

Рассмотрев приведенные доводы, можно заключить, что создание наднационального антимонопольного органа требует выполнения условия совместимости стимулов всех заинтересованных сторон. В этом смысле международное регулирование экспортных картелей оказывается затруднено, поскольку они получают поддержку государства. Также наднациональному органу будет сложно соблюсти баланс интересов при регулировании монополий. Другой фактор – наличие у такого органа полномочий, необходимых для проведения расследований. Так, чтобы вести расследование деятельности картелей у такого международного органа фактически должны быть полицейские полномочия, однако это фактически означает ограничение суверенитета государства, в котором проводится такое расследование.

В таком случае наиболее рациональным выглядит создание международного органа, регулирующего сделки рыночной концентрации. Этот процесс редко пересекается с интересами отдельных государств, а сами компании лишь выигрывают, так как им не придется подавать уведомления в антимонопольные органы сразу в нескольких странах.

1.4 Выводы

В этом разделе нами были проанализированы дела, в которых крупные глобальные компании становились объектом антимонопольного регулирования разных стран. Мы обратили внимание, что во всех рассмотренных делах ключевую роль играло решение в одной из развитых юрисдикций: США или Европейский союз. Причем последующие

решения во многом копируют первоначальное решение.

Подобный подход может вести к проблеме множественного наказания, когда за одно и то же правонарушение компания многократно наказывается в разных странах, где она осуществляет деятельность. При этом все государства, кроме первого, практически не несут издержек на сбор доказательств, поскольку расследование уже было проведено. Такая ситуация оказывается схожей с проблемой безбилетника.

Одна из причин этой проблемы кроется в отсутствии взаимодействия между странами по вопросу международного антимонопольного правоприменения. В условиях отсутствия координации каждому участнику оказывается выгодно отклониться от кооперативной стратегии.

В настоящее время международное взаимодействие в рамках глобального антимонопольного регулирования ограничивается лишь наблюдаемым сближением подходов и кооперацией между США и Европейским союзом. Расширение системы трансграничного и транснационального антимонопольного регулирования на все страны мира затруднено в силу разнообразия существующих режимов защиты конкуренции.

Предлагаемые подходы к совершенствованию международного антимонопольного законодательства: лидирующая юрисдикция, гармонизация законодательства или создание наднациональных институтов, не решают главную проблему, связанную с обеспечением механизма принуждения к исполнению норм. Любые обязательства и международные соглашения могут быть связаны с проблемой постконтрактного оппортунизма. В какой-то момент страны могут посчитать, что принятое международное решение противоречит их интересам. Тогда ничто не мешает их выходу из соглашения. Поэтому наднациональный институт должен учитывать стимулы всех сторон.

Таким образом, регулирование монополий и картелей на международном уровне выглядит затруднительным в силу все той же проблемы с механизмом принуждения. Вероятно, что их дальнейший контроль будет осуществляться по существующей схеме на национальном уровне. По нашему мнению, целесообразным выглядит создание наднационального органа одобрения сделок экономической концентрации. Такой подход удовлетворяет условию совместимости всех участников по стимулам, а потому этот институт действительно сможет функционировать на международном уровне.

2 Дискретные институциональные альтернативы международной антимонопольной политики

В предыдущем разделе были идентифицированы основные направления формирования и развития международного антитраста, включающие формирование лидирующей юрисдикции, гармонизацию законодательства и создание наднациональных институтов. Эти направления можно интерпретировать как базу для формирования дискретных институциональных альтернатив международной антимонопольной политики, тем более что они в целом совпадают с опциями, выделенными С. Авдашевой и А. Шаститко [1]. Также они могут быть приведены в соответствие альтернативным механизмам глобального регулирования, определенным Л. Григорьевым и А. Курдиным [46]. Это соответствие между тремя классификациями описывает таблица (1).

Создание наднациональных институтов может по-разному интерпретироваться, в том числе в зависимости от интерпретации понятия «институты» (если в соответствии с традицией новой институциональной экономики интерпретировать их как правила с внешним механизмом принуждения к исполнению, то внедрение любых международных соглашений в сфере антитраста попадает в эту классификацию), но в рамках классификации предыдущего раздела здесь предполагается именно появление специализированного международного ведомства (организации), либо изменение функционала действующих международных ведомств (организаций) с появлением у них специализированного антимонопольного функционала.

С. Авдашева и А. Шаститко [1] предполагают здесь существование развилки: это может быть, во-первых, маловероятное (по оценке авторов) создание глобального антимонопольного органа, способного заменить действующих антимонопольных регуляторов на уровне государств – во всяком случае, в определенных сферах или для определенных объектов антимонопольного правоприменения – в частности, для транснациональных компаний – или, во-вторых, параллельное существование наднационального и национальных антимонопольных органов по примеру Евросоюза (а теперь и ЕАЭС).

В классификации механизмов международного регулирования Л. Григорьева и А. Курдина [46] первая из этих опций соответствует регулированию организацией с самостоятельным менеджментом – иными словами, международной организацией, которая при принятии оперативных решений не зависит от национальных стейкхолдеров,

поскольку у нее есть собственные возможности для реализации политики – финансовые средства или потенциал насилия – хотя само формирование такой организации, разумеется, может предполагать и зачастую предполагает участие государств или иных национальных акторов.

Таблица 1 – Соответствие трех классификаций механизмов глобального регулирования применительно к антимонопольной политике на наднациональном уровне

Систематизация исследований и практики раздела 1	С. Авдашева, А. Шаститко [1]	Л. Григорьев, А.Курдин [46]
Создание наднациональных институтов	Глобальная антимонопольная политика с единым мировым регулятором	Международное управление на базе организации с самостоятельным менеджментом (глобальное)
	Сосуществование наднационального антимонопольного органа с национальными органами	Международное управление на базе организации с самостоятельным менеджментом (региональное)
		Международное регулирование на базе организации, действующей как рекомендательно-консультативный орган или арбитр
Гармонизация законодательства	Двусторонние (многосторонние) обязывающие межправительственные соглашения в сфере антитраста	Международные двух- или многосторонние соглашения (обязывающие)
-	-	Международные рамочные соглашения
-	-	Негосударственные сетевые организации глобального гражданского общества
Формирование лидирующей юрисдикции	Использование результатов деятельности одного национального органа в качестве оснований для действий другого	Картели, клубы, постоянные или временные организации стран
	Экстерриториальный принцип для деятельности национального антимонопольного органа	

Действующая ситуация (статус-кво)	Действующая ситуация (статус-кво)	Самостоятельная деятельность экономических агентов в соответствии с национальным регулированием
--------------------------------------	--------------------------------------	--

Источник: составлено авторами на основе работ [1] и [46]

Анализируя этот вариант в данном разделе, мы исходим именно из того, что существует самостоятельный антимонопольный орган в рамках некоторой наднациональной юрисдикции – необязательно в глобальных масштабах – целевая функция которого основана на выполнении задач конкурентной политики именно в рамках наднациональной юрисдикции. Иными словами, такой антимонопольный орган, максимизируя собственную целевую функцию, может ориентироваться на максимизацию общественного благосостояния, или на максимизацию потребительского благосостояния, или на иной критерий, но в любом случае этот критерий действует в масштабах всей наднациональной юрисдикции, то есть речь идет, к примеру, о максимизации общественного благосостояния в рамках соответствующей международной интеграционной группировки.

В указанной интерпретации в глобальных масштабах данная опция международной политики предполагает глобальный антитраст по С. Авдашевой и А. Шаститко, а на региональном уровне она достаточно близка к фактической ситуации в ЕС, тем более если учитывать тот факт, что в момент введения антимонопольных положений в Римский договор 1957 года антимонопольная политика существовала далеко не во всех странах Евросоюза. В то же время отличие ситуации в ЕС состоит в том, что Еврокомиссии все-таки приходится делить полномочия с национальными антимонопольными службами.

Рассмотренный Л. Григорьевым и А. Курдиным механизм международного регулирования с участием международного органа в виде посредника или арбитра отчасти близок к идее сосуществования национального и наднационального антимонопольного регулирования по С. Авдашевой и А. Шаститко, с точностью до разграничения полномочий. Проблема в том, что эта идея сосуществования на двух регулирования у С. Авдашевой и А. Шаститко основана именно на модели ЕС. Но в рамках модели ЕС, с одной стороны, Еврокомиссия обладает значительными полномочиями на трансграничных рынках, и для этих рынков существование национальных антимонопольных органов, в общем, не имеет особого значения. Тогда с точки зрения целевой функции антимонопольного органа мы вновь приходим к предыдущей ситуации.

С другой стороны, если речь идет о рынках в национальных границах, на регулирование которых претендуют национальные антимонопольные власти, то тогда

Еврокомиссия может служить скорее посредником, арбитром или консультантом, но не прямым регулятором – и это именно то, что имеют в виду Л. Григорьев и А. Курдин в рамках опции международного регулирования с участием посредника или арбитра. В этой ситуации решение каждого национального органа, будет ориентировано на комбинацию (а) максимизации целевого критерия (например, общественного или потребительского благосостояния) на национальном уровне и (б) максимизации целевого критерия на наднациональном уровне, взятых с некоторыми весами.

Гармонизация законодательства, рассматриваемая в разделе 1, также предполагает определенную институционализацию, поскольку в отсутствие механизма принуждения сложно рассчитывать на взаимную адаптацию нормативной базы, требующую издержек у разных экономических агентов – в частности, у государств – во всех гармонизирующих юрисдикциях. Поэтому данный вариант развития международного антитраста предполагает наличие соглашений между государствами, однако их форматы могут быть различными. С. Авдашева и А. Шаститко [1] в этом контексте имеют в виду обязывающие двусторонние или многосторонние соглашения, прецеденты которых имеются в международной практике – например, межправительственные соглашения между ЕС и США от 1991 и 1998 годов [47; 48]. Аналогичный вариант – дву- или многосторонние обязывающие соглашения – предусмотрен и в классификации Л. Григорьева и А. Курдина [46], однако эти авторы учитывают и возможность рамочных соглашений, носящих более общий характер и существующих без формальных механизмов принуждения, а имеющих скорее вид деклараций о намерениях. Такие документы существуют на практике в антимонопольной сфере – к примеру, Меморандум о взаимопонимании между ФАС России и антимонопольными службами США (Department of Justice и Federal Trade Commission) от 2009 года [49]. Другим примером подобного взаимодействия является деятельность Международной конкурентной сети (International Competition Network) – неформального международного клуба антимонопольных служб, функционирующего с начала столетия. Несомненно, их действенность сильно ограничена, однако она позволяет хотя бы рассчитывать на выполнение рассмотренной в разделе 1 доктрины «международной вежливости».

В контексте гармонизации не только законодательства, но и правоприменения может рассматриваться еще одна, более сложная альтернатива из классификации Л. Григорьева и А. Курдина – а именно деятельность организаций гражданского общества или, в более широком смысле, взаимодействие национальных негосударственных организаций либо деятельность международных негосударственных организаций,

воздействующую на работу государственных органов. В контексте антимонопольной политики оно может подразумевать взаимодействие деловых ассоциаций, экспертных и образовательных организаций, способствующих распространению и внедрению лучших практик антимонопольного правоприменения – к примеру, международных антимонопольных школ.

Во всех этих вариантах гармонизации законодательства единая целевая функция антимонопольного органа, принимающего решения отсутствует. Каждый из них максимизирует целевой критерий (например, общественное благосостояние или потребительского благосостояние) в рамках национальной юрисдикции, но при наличии внешнего институционального ограничения. Это ограничение должно быть связано с критерием на наднациональном уровне – к примеру, оно может требовать неухудшения положения общества в целом или потребителей в частности в других юрисдикциях интеграционной группировки относительно статус-кво.

Вариант *формирования лидирующей юрисдикции* довольно подробно рассмотрен в классификации С. Авдашевой и А. Шаститко [1]. Фактически они разделили этот путь на два подварианта: либо решения, принятые в лидирующей юрисдикции, автоматически транслируются на другие юрисдикции в силу применения принципа экстерриториальности, либо же эти решения из лидирующей юрисдикции транслируются опосредованно через воплощение в решениях национальных антимонопольных властей, которые непременно учитывают указанный международный опыт.

В интерпретации Л. Григорьева и А. Курдина [46], строго говоря, нет такого варианта, но есть вариант международного регулирования через «клуб интересов». Речь идет примерно о том же самом: в международном сообществе существует государство или группа государств, разрабатывающих и предлагающих институциональные решения, прямо или косвенно влияющие на остальное сообщество, в том числе и через дальнейшее тиражирование этих решений в других юрисдикциях.

В этом случае с точки зрения политики антимонопольных органов можно говорить о максимизации собственно целевого критерия со стороны этой лидирующей юрисдикции, проводимой соответствующим государством с учетом того, что аналогичное решение впоследствии будет повсеместно растиражировано. Соответственно, юрисдикции-«последователи» либо механически тиражируют это решение, либо же их регуляторы ориентируются на максимизацию собственного критерия полезности, но с учетом возможности или необходимости указанного тиражирования.

Наконец, в классификации Л. Григорьева и А. Курдина [46] существует вариант независимого функционирования экономических агентов на международной арене –

иными словами, отсутствие явной координации, что соответствует просто-напросто сохранению статус-кво, который существует в отношениях между большинством антимонопольных органов.

Определение и детализация круга альтернатив международного антитраста серьезно зависят от объекта антимонопольной политики и от сложившейся институциональной среды. Несмотря на довольно обобщенный характер описанных в таблице () альтернатив, не все из них могут быть в принципе доступны для каждого из кейсов – например, кейсов, разобранных в разделе 1, или кейсов, имеющих место на пространстве ЕАЭС.

В этом разделе по итогам приведенного выше обобщения для целей моделирования возможных сценариев международного антимонопольного регулирования мы будем предполагать, что доступен фиксированный состав институциональных альтернатив, основным отличием которых являются особенности целевых функций и институциональных ограничений антимонопольных органов (Таблица 2). Эти особенности и определяют различные равновесия, к которым могут приходить рынки в зависимости от принятого типа международной антимонопольной политики.

Таблица 2 – Функции и ограничения дискретных альтернатив международной антимонопольной политики

Дискретная институциональная альтернатива	Целевая функция антимонопольного органа	Институциональное ограничение антимонопольного органа	Пример
Наднациональный регулятор	Максимизация критерия антимонопольной политики в наднациональной юрисдикции	Международные (наднациональные) нормы	Еврокомиссия или Евразийская комиссия на трансграничном рынке
Наднациональный регулятор-посредник + национальные регуляторы	Максимизация комбинации критериев антимонопольной политики в наднациональной и национальной юрисдикциях	Международные (наднациональные) нормы и национальные нормы	Национальные антимонопольные органы в рамках ЕС или ЕАЭС на рынках, не являющихся трансграничными, или в сферах, не попадающих под прямое наднациональное регулирование
Обязывающие или рамочные	Максимизация критерия	Национальные нормы и	Двусторонние антимонопольные

Дискретная институциональная альтернатива	Целевая функция антимонопольного органа	Институциональное ограничение антимонопольного органа	Пример
соглашения по антимонопольной политике	антимонопольной политики национальной юрисдикции в	международные (наднациональные) нормы (в частности, неухудшение положения других юрисдикций)	соглашения ЕС и США, США и России и т. д.
Лидирующая юрисдикция	Максимизация критерия антимонопольной политики национальной юрисдикции в	Распространенные в международной практике зарубежные нормы	В мягкой форме – нормы и практики антитраста США и ЕС по отношению к антимонопольным органам развивающегося мира
Независимые национальные регуляторы	Максимизация критерия антимонопольной политики национальной юрисдикции в	Национальные нормы	Стандартная национальная антимонопольная политика

Примечание – Источник: составлено авторами

Влияние выбора между дискретными институциональными альтернативами международного антитраста может быть рассмотрено на базе теоретической модели. В силу существенных различий типов возможных антимонопольных дел, юрисдикций и иных обстоятельств универсальную модель построить затруднительно, поэтому в данном разделе иллюстративная модель нацелена на анализ конкретной ситуации, а именно ситуации на рынке природного газа ЕАЭС.

Речь идет о формировании общего (оптового) рынка газа ЕАЭС, на котором могут быть применены разные модели антимонопольной политики. Особенность этого рынка – как и других рынков энергоносителей – состоит в том, что в соответствии со ст. 83 Договора о Евразийском экономическом союзе он должен формироваться поэтапно до 2024–2025 годов, в отличие от большинства обычных товарных рынков, для которых такой общий рынок уже сформирован и действует с момента вступления в силу самого Договора о ЕАЭС (2015 год). Это означает, что будущее регулирование рынка газа, которое пока только разрабатывается, может предполагать специфику применения к нему антимонопольного регулирования, отличающие этот рынок от обычного трансграничного

рынка на территории ЕАЭС.

Еще одна особенность этого рынка состоит в том, что общий рынок газа (далее также – ОРГ) в соответствии с Концепцией формирования общего рынка газа, принятой на высшем уровне ЕАЭС, включает только трансграничные потоки газа, тогда как национальные рынки газа внутри каждой страны ЕАЭС также сохраняются и регулируются на национальном уровне.

Таким образом, фактически оптовая торговля природным газом внутри ЕАЭС предположительно будет включать два сегмента: национальный и международный, при этом национальные рынки будут регулироваться национальной нормативной базой, а международный сегмент – собственно и представляющий собой общий рынок газа ЕАЭС – особыми нормами на евразийском уровне. Сейчас – точнее, по состоянию на 2017 год в соответствии с данными МЭА – национальные сегменты подразумевают около 450 млрд куб. м газа, которые добываются и продаются на территории России без пересечения национальной границы, около 25 млрд куб. м газа, которые добываются и продаются в Казахстане, а также минимальные объемы газа, добываемые в других странах ЕАЭС и реализуемые на внутренних рынках. Международный сегмент включает поставки газа из России в каждую из стран ЕАЭС (в том числе Казахстан), поставки газа из Казахстана в Россию, в перспективе – Казахстан также может поставлять газа и в другие страны ЕАЭС. Пока общий объем этого международного сегмента составляет менее 40 млрд куб. м в год.

Важно отметить еще одну особенность газовых рынков: значительные масштабы государственного регулирования во всех странах ЕАЭС. Внутренние оптовые цены на газ в той или иной мере регулируются в каждой стране, хотя это регулирование не всегда является тотальным. Примером является ситуация в России: государство в лице ФАС России регулирует цены на газ, продаваемый крупнейшим поставщиком и собственником Единой системы газоснабжения ПАО «Газпром», но не регулирует оптовые цены на газ, продаваемый другими (т. н. независимыми) поставщиками. Тем не менее наличие регулирования в отношении крупнейшего поставщика серьезно влияет на ценообразование на рынке в целом: независимые поставщики адаптируются к особенностям регулирования и, если они заинтересованы в продажах в каком-либо регионе, устанавливают цены на уровнях, близких к регулируемым, пользуясь отсутствием у ПАО «Газпром» возможности конкурировать по цене за счет снижения собственных оптовых цен на газ.

Еще одна важная особенность ситуации на газовых рынках ЕАЭС, уже с точки зрения международных обменов, состоит в том, что на сегодняшний до формирования

общего рынка газа, в экспортно-импортных отношениях доминируют двусторонние монополии в силу ограничений на состав участников внешнеторговых отношений в газовой сфере. Например, в России в соответствии с Федеральным законом от 18 июля 2006 г. № 117-ФЗ «Об экспорте газа» действует монополия на экспорт газа по трубопроводу у ПАО «Газпром». При этом поставки ПАО «Газпром» в другие страны обуславливаются межправительственными соглашениями и контрактами, предполагающими эксклюзивный характер поставок. Одним из важных результатов формирования общего рынка газа ЕАЭС предположительно может стать преодоление сложившихся монопольных (или монополистических) рыночных структур с открытием доступа другим субъектам к торговле газом между странами ЕАЭС.

Таким образом, формирование общего рынка газа должно способствовать развитию конкуренции на рынках газа, и именно в этом заключается важный ожидаемый положительный эффект для ЕАЭС в целом. Но развитие конкуренции серьезно зависит от механизмов антимонопольной политики – то есть от выбора среди рассмотренных выше альтернатив наднациональной антимонопольной политики.

Антимонопольная политика в отношении общего рынка газа ЕАЭС – то есть международного сегмента всего внутреннего рынка газа на территории ЕАЭС – пока может быть реализована в соответствии с разными дискретными альтернативами, сформулированными выше.

Во-первых, может быть реализовано единое антимонопольное регулирование. Это означает, что наднациональный орган (в данном случае – департамент антимонопольной политики ЕЭК) осуществляет антимонопольную политику в рамках всего ОРГ как обычного трансграничного рынка. Во-вторых, антимонопольную политику на ОРГ могут осуществлять независимые друг от друга национальные антимонопольные службы, в частности, каждая – либо в отношении действий на рынке в своей юрисдикции в отношении резидентов своей страны. В-третьих, возможен особый режим антимонопольной политики для данного рынка, предполагающий изъятия или исключения для данного товара. Кроме этого, в каждом случае антимонопольный орган может использовать разные антимонопольные стандарты в смысле критерия, который максимизирует антимонопольный орган в рамках своего функционала.

Предположим, что в рамках упрощенной модели на общем рынке газа действуют 2 страны. Страна 1 является экспортером газа. При этом на внутреннем рынке этой страны действуют несколько производителей, конкурирующих по Бертранию¹, но оптовые цены

¹ Выбор модели Бертрания основан на опыте ряда российских регионов: независимые поставщики газа устанавливают цены на уровне несколько ниже регулируемых цен ПАО «Газпром», чтобы вытеснить

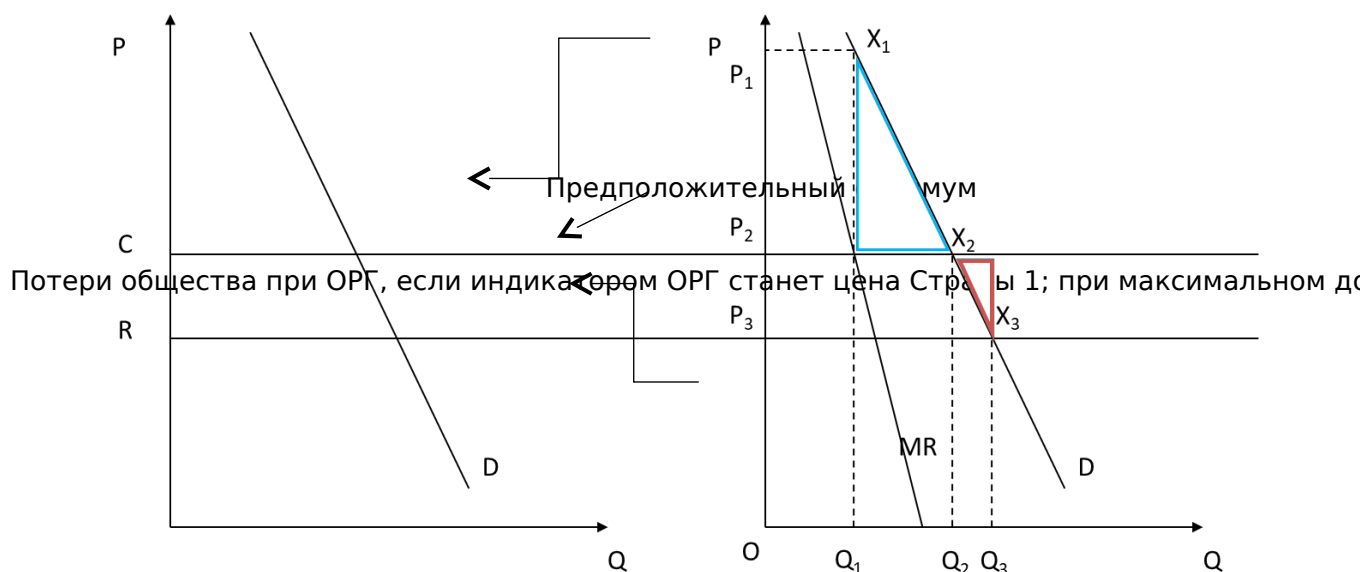
внутреннего рынка регулируются (на уровне ниже или выше издержек) для доминирующего производителя. Страна 2 импортирует газа из Страны 1. До формирования общего рынка газа в Стране 1 действует экспортная монополия. После его формирования доступ к экспорту получают все производители Страны 1.

Национальные антимонопольные регуляторы в каждой стране стремятся максимизировать излишек «своих» субъектов на международном рынке, а наднациональный антимонопольный регулятор должен максимизировать общественное благосостояние участников общего рынка в целом.

Предположим, что на рынках Страны 1 и Страны 2 действует линейная функция спроса на газ, а средние и предельные издержки производства газа у всех поставщиков постоянны и равны C , регулируемая цена, устанавливаемая регулятором Страны 1 на внутреннем рынке, равна R .

Последствия применения альтернативных опций регулирования в рамках данной модели зависят от того, как соотносятся издержки поставщиков и регулируемые цены. Рассмотрим случай, когда регулируемая цена устанавливается на уровне ниже издержек. На первый взгляд, это представляется парадоксальным, но в практике газовых рынков такая ситуация достаточно распространена, если государство пытается субсидировать цены на энергоносители, а производитель газа имеет иные доходы, кроме доходов от поставок газа на внутренний рынок и в пределы интеграционной группировки (в России – доходы от поставок газа на экспорт в дальнее зарубежье).

Результаты рыночного взаимодействия в этой спецификации проиллюстрированы на графике (Рисунок 1).



Примечание – Источник: составлено авторами

Рисунок 1 – Эффекты альтернатив антимонопольного регулирования в случае, когда регулируемая цена R ниже средних издержек поставщика газа C

До формирования общего рынка единственный поставщик из Страны 1 может пользоваться своим монопольным положением на рынке Страны 2. Он установит цену на уровне P_1 , максимизирующем прибыль монополиста, и объем на соответствующем ему уровне спроса Q_1 . В этом случае потери общественного благосостояния вследствие монополизации на рынке Страны 2 составляют $(P_1 - P_2) / (2 * (Q_2 - Q_1))$.

При формировании общего рынка газа на рынке Страны 2 может установиться конкурентная цена $P_2 = C$ – вследствие открытия доступа всем поставщикам из Страны 1 к рынку Страны 2. Но фактическая цена в значительной мере будет зависеть от того, как будет устроено антимонопольное регулирование.

Если антимонопольное регулирование передается в ведение наднационального антимонопольного органа, то при использовании критерия максимизации общественного благосостояния он должен расценивать установление компаниями цены на уровне C как не входящее в противоречие с конкурентными практиками. Точкой равновесия будет X_2 , и потери общественного благосостояния будут нулевыми.

Но если антимонопольная политика после создания общего рынка газа будет проводиться независимыми национальными антимонопольными органами, и, в частности, на рынке Страны 2 будет продолжать действовать антимонопольный орган Страны 2, и именно у него будут возможности по квалификации ценообразования компаний с точки зрения соответствия стандартам рыночной конкуренции, то равновесие может быть другим. Тогда этот антимонопольный орган для целей максимизации общественного благосостояния Страны 2 может расценивать цену на уровне $P_2 = C$ как завышенную, поскольку для потребителей Страны 1 те же поставщики продают газ по цене $P_3 = R$. Соответственно, к поставщикам из Страны 1 могут быть предъявлены обвинения в антиконкурентном поведении (вид нарушения в данном случае может быть квалифицирован по-разному в зависимости от рыночной структуры и иных обстоятельств), если их цена будет превышать цену $P_3 = R$, т. е. регулируемую цену внутреннего рынка Страны 1.

Когда поставщики выполняют требование антимонопольных органов Страны 2, тогда равновесием будет точка X_3 , отклоняющаяся от оптимума общественного благосостояния. В этом случае потери общественного благосостояния вследствие выбора другой

дискретной институциональной альтернативы, а именно независимого функционирования антимонопольных органов на общем рынке газа составляют $(P_2 - P_3) / (2 * (Q_3 - Q_2))$.

Отметим, что такое же решение должно наблюдаться и в ситуации, когда антимонопольные органы Страны 1 и Страны 2 существуют хотя и независимо, но связаны взаимными соглашениями, предусматривающими неухудшение положения экономических агентов другой страны. В этом случае антимонопольные органы Страны 2 все равно продолжают руководствоваться интересами потребителей своей страны (Таблица 2), но и обвинить их в ухудшении положения поставщиков из Страны 1 сложно, поскольку назначение цены на уровне $P_3 = R$ не приводит к ухудшению положения этих поставщиков относительно их положения в собственной Стране 1.

Это же решение вероятно и в том случае, когда для международного антимонопольного регулирования будет выбран принцип лидирующей юрисдикции, и этой юрисдикцией будет Страна 1. В этом случае у антимонопольных органов Страны 2 опять же будут основания для назначения цены на уровне $P_3 = R$, то есть именно на уровне лидирующей юрисдикции.

Если же международный антитраст будет реализован с позиций сочетания полномочий национальных органов и позиции наднационального регулятора как арбитра, посредника или консультанта, то следует ожидать некоторого промежуточного варианта между X_3 и X_2 , позволяющего найти компромисс между оптимумом для общественного благосостояния в международных масштабах и в масштабах Страны 2.

Теперь предположим, что регулируемая цена R на внутреннем рынке Страны 1 устанавливается на уровне выше издержек C . Эту ситуацию иллюстрирует следующий график (Рисунок 2).

Потери общества до формирования ОРГ (или если не будут сняты барьеры для других экспортеров); при максимальном д

Потери общества при ОРГ, если индикатором ОРГ станет регулir. цена Страны 1

Оптимум (при максимальном доходе Страны 2 и нулевой прибыли Страны 1)

общественного благосостояния, для которого возникнут потери в масштабе $(P_2 - P_3) / ((2 * (Q_3 - Q_2)))$ из-за вынужденного завышения цены относительно конкурентного уровня.

Такое же решение должно быть принято и в том случае, если антимонопольные органы связаны соглашением, предполагающим неухудшение положения экономических агентов обеих стран. Антимонопольный орган Страны 2 может настаивать на снижении цены до уровня $P_2 = R$, но едва ли еще ниже, в противном случае поставщики Страны 1 окажутся ущемлены – во всяком случае, по сравнению с положением в собственной Стране 1. Соответственно, в этом случае также возникает потеря общественного благосостояния, аналогично предыдущему случаю.

Наконец, при совместном регулировании национальных и наднационального антимонопольных органов может быть опять же принято компромиссное решение.

Таким образом, по итогам анализа возможных последствий выбора разных дискретных институциональных альтернатив для антимонопольного регулирования общего рынка газа двух стран можно выделить следующий набор эффектов, суммированный в таблице ().

Таблица 3 – Эффекты дискретных институциональных альтернатив международного антитраста на общем рынке газа в рассмотренном условном примере – модели 2 стран

Дискретная институциональная альтернатива	Регулируемая цена на рынке Страны 1 ниже издержек	Регулируемая цена на рынке Страны 1 выше издержек
Наднациональный регулятор	Оптимум общественного благосостояния, не реализован потенциальный рост излишка потребителей из Страны 2	Оптимум общественного благосостояния, нулевая прибыль поставщиков из Страны 1
Наднациональный регулятор-посредник + национальные регуляторы	Компромиссное решение с некоторым отклонением от общественного благосостояния в пользу потребителей из Страны 2	Компромиссное решение с некоторым отклонением от общественного благосостояния в пользу поставщиков из Страны 1
Обязывающие или рамочные соглашения	Потери общественного благосостояния за счет поставщиков из Страны 1 при максимизации излишка потребителей из Страны 2	Потери общественного благосостояния за счет потребителей из Страны 2 при повышении прибыли поставщиков из Страны 1
Лидирующая юрисдикция (Страна 1)		
Независимые национальные регуляторы		Оптимум общественного благосостояния, нулевая

		прибыль поставщиков из Страны 1
--	--	------------------------------------

Примечание – Источник: составлено авторами

Этот результат показывает возможности различного распределения общественного благосостояния в зависимости как от начальных условий регулирования на рынках обеих стран до формирования общего рынка в рамках международной интеграции, так и от выбора одной из дискретных институциональных альтернатив международного антимонопольного регулирования.

3 Проблемы сочетания национальной и наднациональной антимонопольной политики

В данном разделе мы рассмотрим примеры реализации наднационального антитраста в основных юрисдикциях, внедривших его элементы – а именно в Европейском Союзе (ЕС), Евразийском экономическом союзе (ЕАЭС) и на Общем рынке Восточной и Южной Африки (COMESA) – причем основное внимание будет уделено вопросам сочетания национального и наднационального антитраста, разделению полномочий между ними и пересечению зон ответственности. На примере отдельных кейсов будет определено, как на практике осуществляется идентификация принадлежности дел к той или другой юрисдикции. Какие есть несовершенства, к каким последствиям это может привести, можно ли это исправить и как?

Раздел начинается с краткого обоснования отсутствия в мире глобального антитраста и его существования в «уменьшенной» версии в рамках интеграционных объединений. Затем в рамках трех подразделов рассмотрены примеры существования и функционирования наднациональных антимонопольных ведомств в упомянутых выше интеграционных объединениях с акцентом на особенностях сочетания национальной и наднациональной антимонопольной политики. В заключении будет осуществлено сравнение их опыта по определению сферы полномочий наднационального регулятора, по разграничению сфер ответственности национальных и наднациональных органов, а также обобщена информация о существующих рисках и возможностях совмещения национальной и наднациональной политики.

1.1 Барьеры становления международного антитраста

Исследованию возможности существования и особенностям организации международной антимонопольной политики посвящены многие работы [2, 3, 4]. Причем во многих случаях, несмотря на очевидную выгоду проведения международного антитраста для общественного благосостояния и потребителей всех вовлеченных государств, сделан вывод о наличии слишком больших барьеров для реализации такого проекта и отсутствии заинтересованности большинства участников.

Какие выгоды приносит реализация международного антимонопольного регулирования общих рынков, если целью его создания выступает повышение

общественного благосостояния, а точнее благосостояния потребителей жителей стран-участников интеграционного объединения. Прежде всего, это предотвращение нарушений правил справедливой конкуренции, недопущение создания и деятельности международных картелей и злоупотреблений на общих рынках. Наднациональное регулирование должно быть основано на взаимном интересе и участии всех стран-участников общего рынка, но возможны случаи, когда сочетания интересов сложно добиться, поскольку они могут быть противоположно направленными (в научной литературе это рассматривается в, например, в [50; 4].

Можно выделить несколько факторов, которые усложняют согласование национальных интересов при реализации наднациональной антимонопольной политики.

Во-первых, основной из причин, почему стратегия поведения государств в отношении международного антитраста отличается от теоретически оптимальной, как показывает А.Гусман, является то, что в отличие от политики либерализации торговли, международное соглашение по антимонопольной политике принесет пользу только некоторым странам за счет других [52]. При условии что международные компенсационные платежи маловероятны, то такие правила будет трудно согласовать.

Второй причиной можно считать различие целей конкурентной политики и подходов к ее проведению в различных юрисдикциях. В этом отношении показательным является пример попыток согласовать слияние компаний General Electric и Honeywell, когда даже сотрудничество и обмен информацией не стали гарантией одинаковых решений антимонопольных органов США и Европы [53]. Также следует отметить, что возможность внедрения гармонизированной антимонопольной политики осложняется тем фактом, что все страны находятся на разном уровне развития, имеют свои институциональные, экономические и политические особенности, которые определяют и особенности проведения конкурентной политики как внутри страны, так и за ее пределами.

В-третьих, это противоречие экономических интересов стран в отдельных отраслях и сферах экономики, что может быть обусловлено вопросами национальной информационной, продовольственной и иной безопасности, а также особенностями проведения промышленной политики и приоритетами развития страны. Также, как отмечают С. Авдашева и А. Шаститко, задачей национального правительства не может быть «максимизация суммарных выигрышей участников глобального рынка» и правительства стран в большей степени заинтересованы в перераспределении выигрышей в пользу «своих» участников рынка, что отражается в уровне благосостояния конкретной

страны, даже если это сопряжено с практикой ограничения конкуренции на рынках других стран [54].

В продолжение третьей причины интересом государства может быть стимулирование экспортной деятельности своих резидентов без учета их конкурентного или нарушающего конкуренцию поведения на внешних рынках. Так, исторически во многих странах, включая США и некоторые страны Европейского Союза, существовали нормы, согласно которым создание экспортных картелей не подпадало под антимонопольные запреты [54], которые практически исключены на текущий момент благодаря принятию соответствующих ограничений со стороны международных организаций. Этот способ стимулирования экспортоориентированной деятельности сейчас признается неконкурентным, при этом страны продолжают применять определенные меры промышленной политики, ориентированные на стимулирование экспорта, которые меры являются допустимыми (кроме прямого субсидирования), несмотря на то, что они могут исказить реальную конкурентоспособность товаров отдельных стран.

Также в условиях нарастающих торговых войн, перспективы договориться по вопросу дополнительного регулирования деятельности компаний на зарубежных рынках, когда под вопросом находится соблюдение даже принципов либерализации торговли, которое приносят обоюдные выгоды, а не как в случае с антитрастом, когда выигрыши распределяются неравномерно.

Другой причиной является неравномерность распределения затрат на организацию антитраста и выгод от его введения среди стран. Развитые страны и некоторые страны с переходной экономикой в силу более развитого антимонопольного регулирования в большей степени будут участвовать в организации международного регулирования и нести связанные с этим издержки, в то время как основные преимущества будут перераспределены в пользу менее развитых стран, в которых есть большой потенциал повышения благосостояния за счет имплементации соответствующих институтов, и которые, возможно, будут в меньшей степени участвовать в организации функционирования международного антитраста.

В результате практика показывает возможность только точечной реализации согласованной конкурентной, в том числе антимонопольной, политики в формате создания наднационального регулятора в рамках устоявшихся интеграционных объединений. Перейдем к обзору существующей практики.

1.2. Опыт сочетания наднационального и национального антимонопольного регулирования в Европейском Союзе

Начнем с рассмотрения наиболее успешного примера реализации наднационального антимонопольного регулирования – с Европейского Союза, но прежде чем говорить об особенностях проведения современной конкурентной политики в ЕС, стоит пару слов сказать об особенностях ее установления.

Ядро антимонопольного законодательства ЕС было заложено в Римском договоре в 1958 году. В первое время Европейское законодательство о конкуренции хоть и было направлено на защиту от ограничений конкуренции, но его основной целью было формирование единого европейского рынка, что отличается от национальных антимонопольных систем, основной целью которых является достижение более низких цен для потребителей или развитие технологического прогресса [55]. Постепенно фокус антимонопольной политики также сместился в сторону обеспечения благосостояния потребителей и сейчас ЕС стремится защитить конкуренцию на рынке, рассматривая ее в качестве средства повышения благосостояния потребителей и обеспечения эффективного распределения ресурсов [56]. Но при этом акцент на интеграцию сохраняется и в настоящее время.

Наднациональным органом, осуществляющим конкурентную политику на общем пространстве ЕС, является Европейская комиссия, также предусмотрено участие национальных антимонопольных органов, и национальных судов государств-членов ЕС.

Европейская комиссия при реализации антимонопольной политики нацелена не только на защиту конкуренции по всем элементам ядра антитраста (контроль сделок слияний и поглощений, противодействие картельным соглашениям и злоупотреблению доминирующим положением), но и на гармонизацию национальных правил конкуренции с общеевропейскими требованиями.

Отметим, что в законодательстве ЕС есть исключения, которые допускают слияния, нацеленные на повышение конкурентоспособности европейской промышленности, стимулирование экономического роста и повышение уровня жизни в ЕС.

Никакой закон о конкуренции не может быть изолирован от влияния другой антимонопольной политики, особенно, когда это касается трансграничного права [53]. Даже когда рынки остаются региональными или национальными с точки зрения оценки конкуренции на них, усиление конвергенции подходов к антитрасту в Европейском

пространстве имеет важное значение для обеспечения эффективности правоприменения и отсутствия противоречий между разными уровнями права.

В связи с этим важно не только наличие общих правил конкуренции на едином европейском пространстве, но и четкое разграничение сфер компетенций наднационального и национальных органов. ЕС является одним из лучших примеров, где удалось реализовать такое разграничение на практике.

Согласно ст. 101 Договора о Европейском Союзе, в сферу наднационального контроля попадают только те соглашения и трансакции, которые «могут воздействовать на торговлю между государствами-членами и имеют своей целью или результатом предотвращение, ограничение или нарушение конкуренции внутри общего рынка» [57].

Важно отметить, что распределение сфер ответственности зависит от направления антимонопольной политики. Общеввропейское регулирование осуществляет противодействие антиконкурентному поведению и злоупотреблению доминирующим положением только в ситуациях, когда трансакции совершаются на трансграничных рынках и участники принадлежат как минимум к двум разным странам-членам ЕС. Национальные антимонопольные органы осуществляют аналогичное регулирование по внутреннему законодательству или общеевропейским нормам при отсутствии трансграничного взаимодействия. При этом согласно отчету Европейской комиссии о конкуренции, на конец 2017 г. 85% решений, принимаемых национальными антимонопольными органами основаны на антимонопольных правилах ЕС [58].

Единственной областью, в которой европейские антимонопольные органы обладают исключительной юрисдикцией по обеспечению соблюдения законодательства ЕС о конкуренции, является сфера сделок экономической концентрации (в зависимости от показателей объемов продаж объединяющихся компаний). Рассмотрим подробнее эти критерии.

Слияния, выходящие за пределы национальных границ какого-либо одного государства-члена, рассматриваются на европейском уровне, что позволяет компаниям, торгующим в разных странах-членах ЕС, единоразово получить разрешение на свою сделку для всего Европейского пространства.

Так какие же слияния рассматриваются именно Европейской комиссией? Комиссия рассматривает только крупные слияния, когда годовой оборот объединенного бизнеса превышает установленные пороговые значения с точки зрения глобальных и европейских

продаж. Существует два альтернативных способа достижения порогов оборота для определения юрисдикции рассмотрения сделки [59].

В первом варианте оценки должны соблюдаться следующие условия:

- совокупный мировой оборот всех объединяющихся компаний – свыше 5 000 млн евро;
- общеевропейский оборот для каждой из по меньшей мере двух фирм составляет более 250 млн евро.

Во втором варианте оценки должны соблюдаться следующие условия:

- мировой оборот всех объединяющихся фирм – свыше 2 500 млн евро;
- совокупный оборот всех объединяющихся фирм составляет более 100 млн евро в каждой из по меньшей мере трех стран-членов ЕС;
- оборот каждой из по меньшей мере двух фирм в каждом из трех государств-членов, указанных выше, составляет более 25 млн евро;
- общеевропейский оборот как минимум двух фирм составляет более 100 млн евро.

Помимо этих условий существует ограничение для обоих вариантов расчета: если каждая из объединяющихся фирм получает более двух третей своих показателей оборота в рамках одной и той же страны ЕС, то подобная сделка рассматривается на национальном уровне. Небольшие слияния, показатели которых ниже указанных критериев, также подпадают под компетенцию антимонопольных органов государств-членов. При этом существует возможность передачи дел на рассмотрение на другой уровень – с национального уровня в Европейскую комиссию и наоборот.

Европейская комиссия и национальные антимонопольные органы во всех государствах-членах ЕС сотрудничают друг с другом через Европейскую конкурентную сеть (ECN) [60], что позволяет им оперативно обмениваться информацией о расследованиях, предлагаемых решениях и получать комментарии и замечания других антимонопольных органов. Это способствует объединению опыта и выявлению лучших антимонопольных практик на уровне ЕС, а также минимизации числа разных решений в параллельных расследованиях одних и тех же сделок экономической концентрации, проводимых антимонопольными органами нескольких государств-членов.

Ежегодно Европейская комиссия рассматривает (по упрощенной процедуре и с полным расследованием) около 300 слияний [59], в то время как, например, антимонопольный орган Германии только в 2017 году получил около 1300 уведомлений о сделках экономической концентрации, из которых только в четырех случаях стороны отозвали свое уведомление о слиянии, и одно слияние было запрещено [61]. Также около

180 сделок рассматривались параллельно несколькими национальными властями, которые обменивались соответствующей информацией. В результате взаимодействия национальных регуляторов трех стран была выявлена сделка по слиянию компаний на рынке производства шин для грузовых автомобилей, которая должна бы была рассматриваться на общеевропейском уровне, но компании подали уведомления на национальном уровне. В результате дело было передано в Европейскую комиссию. Этот пример демонстрирует принципы взаимодействия национальных регуляторов между собой и с общеевропейским органом на практике, что позволяет повысить качество антимонопольного правоприменения.

В 2017 г. имел место прецедент, когда компания Vienna International Medical Clinic GmbH («VIMC») обратилась в суд с просьбой перенести расследование дела с национального уровня на общеевропейский. Суд постановил отказать на том основании, что в соответствии с критериями определения юрисдикции австрийский антимонопольный орган уже рассматривает указанное дело и заявитель не имеет права на рассмотрение своего дела Европейской комиссией, даже если Комиссия располагает большими ресурсами для расследования [62].

Данный случай подчеркивает неравномерность обеспеченности ресурсами антимонопольных органов среди стран ЕС, на что неоднократно указывает и сама Европейская комиссия. Помимо рассмотрения вопроса о необходимости ресурсного обеспечения национальных органов для возможности более эффективного осуществления их деятельности, в 2018 г. был подготовлен проект Директивы, направленной на дальнейшее расширение прав и возможностей национальных антимонопольных органов путем предоставления им соответствующих инструментов правоприменения в сфере конкуренции [63]. Данная инициатива свидетельствует о тенденции наделяния национальных органов все большими полномочиями в условиях гармонизации национальных подходов к антимонопольному регулированию.

Национальные органы принимают активное участие в разработке изменений в общеевропейское законодательство в сфере конкуренции. Например, в свете распространения цифровых технологий и компаний, работающих по новым бизнес-моделям, Европейская комиссия столкнулась с вопросом применимости существующих порогов отнесения сделок к определенной юрисдикции рассмотрения, основанных на показателях продаж (оборота): позволяют ли такие критерии охватить все транзакции, которые потенциально могут оказать влияние на общеевропейский рынок? Особенно это

актуально в таких секторах, как цифровые технологии и фармацевтика отрасли, где приобретаемая компания, может иметь небольшой оборот, но быть способной оказать значительный эффект на конкурентную среду общего рынка в силу обладания ценными данными, технологиями или наличия значительного рыночного потенциала по другим причинам [64]. Этот вопрос был вынесен на обсуждение с представителями антимонопольных органов, профильных министерств государств-членов ЕС, компаний и бизнес-ассоциаций.

Таким образом, взаимодействие и сотрудничество – один из основных факторов постепенной гармонизации национальных режимов конкурентной политики и формирования единого рынка с добросовестной конкуренцией.

1.3. Опыт сочетания наднационального и национального антимонопольного регулирования на Общем рынке Восточной и Южной Африки (COMESA)

Common Market for Eastern and Southern Africa (COMESA) – Общий рынок Восточной и Южной Африки был создан в 1994 году. Затем в 2004 году Совет министров COMESA утвердил Правила конкуренции COMESA, которые стали правовой основой регулирования конкуренции на общем рынке. В качестве наднационального регулятора было предусмотрено создание Комиссии по конкуренции COMESA (The COMESA Competition Commission, далее – Комиссия), которая фактически была сформирована и начала функционировать только в 2013 г. [65].

Цель создания Комиссии заключается в обеспечении соблюдения Правил конкуренции COMESA в отношении торговли между государствами-членами и поощрения конкуренции на общем рынке путем мониторинга и расследования антиконкурентной практики предприятий, а также в посредничестве в спорах между государствами-членами по вопросам нарушения Правил конкуренции.

Применение Правил конкуренции COMESA и сфера ответственности Комиссии касаются только трансграничных сделок и деятельности компаний, которые находятся за пределами юрисдикции национального антимонопольного органа. Иными словами в данной двухуровневой системе регулирования, в отношении антиконкурентной практики, которая возникает на национальном уровне, правоприменение осуществляют национальные антимонопольные органы соответствующих государств, которые

руководствуются собственным антимонопольным законодательством. В свою очередь наднациональное законодательство применяется только там, где существует торговля между государствами-членами и трансграничное взаимодействие, т.е. продавцы и покупатели находятся в разных юрисдикциях, либо от определенной практики, осуществляемой на национальном рынке, есть значительный эффект на экономику другой страны. Источником информации для начала потенциального расследования Комиссией могут быть заявления других участников рынка, заинтересованных сторон или сообщения в средствах массовой информации. Примером последнего является расследование в отношении «вводящего в заблуждение рекламного сообщения» Fastjet Airlines [66].

В целом, Правила конкуренции, в особенности статьи, касающиеся контроля сделок слияния и поглощения, не применяются, если соглашение не оказывает заметного влияния на торговлю между государствами-членами и не ограничивают конкуренцию на общем рынке.

Правилами конкуренции четко определены критерии сделок, которые не подлежат обязательному согласованию наднациональным органом:

а) единственными сторонами соглашения являются предприятия одного государства-члена и оно не имеет последствий для импорта-экспорта между государствами-членами;

б) сторонами являются не более двух предприятий и выполняется одно из следующих условий:

- соглашение ограничивает свободу только одной стороны договора в вопросах определения цены или условий сделки;

- ограничения касаются использования прав на промышленную собственность (патенты, полезные модели, образцы, товарные знаки) или лиц, имеющих право на основании договора уступки (или иного договора) на использование метода производства или знаний, касающихся организации промышленного процесса;

- целью соглашения является разработка единообразных стандартов определенной продукции;

- целью соглашения являются совместные исследования и разработки;

- соглашение касается специализации на производстве продукции, которая производится в COMESA в совокупности занимает менее 15 % общего рынка, а совокупный годовой оборот участников соглашения не превышает определенное значение².

² Значение устанавливается отдельными нормативными актами и в общих правилах не прописано, сейчас это 10 млн долларов США.

В то же время если сделка экономической концентрации осуществляется даже только внутри национального рынка, но превышает указанное выше пороговое значение, то участники обязаны уведомить Комиссию о своей сделке. Инициировать подачу такого уведомления может и сама Комиссия, которая предварительно консультируется с национальным органом. В соответствии с п.34 Правил конкуренции в случае отсутствия требуемого уведомления, сделка может считаться недействительной на территории всех стран-членов COMESA [67].

Такое разделение сфер ответственности между наднациональным регулятором и национальными антимонопольными органами позволяет распределять объем работ и снижать возможные конфликты между регулирующими органами. Согласно статистике, представленной в Таблице 4, за период 2013-2017 гг. Комиссия рассмотрела 150 соглашений о слиянии/поглощении, причем более 60% из них не имели никаких замечаний. В то же время за этот период национальными антимонопольными органами стран-членов COMESA было рассмотрено более 930 сделок (с учетом простых уведомлений в антимонопольный орган), причем лидерами являются Кения и Замбия (более 90 сделок в каждой стране). Пересечения с наднациональным органом наблюдались только в 3 случаях, когда Комиссия по конкуренции передала рассмотрение дел на национальный уровень.

Таблица 4 – Решения по соглашениям о слиянии/поглощении, принятые Комиссией по конкуренции COMESA за 2013-2017 гг.

Тип решения по соглашениям о слиянии/поглощении	Количество о слияний
В Комиссию представлено соответствующее уведомление	31
Слияние с безусловным одобрением	92
Слияние с условным одобрением	13
Дела, переданные на национальный уровень	3
После оценки транзакция не классифицируется как слияние / Заявка отозвана	6
Сделка оценивается (на момент предоставления данных)	8
Всего	150

Примечание – Источник: составлено авторами на основе информации: COMESA Merger Statistics 2013-2017 [68]

Комиссия может проводить расследования по поступающим заявлениям (жалобам) об антиконкурентной практике, а также выступать инициатором расследований. Во втором случае причиной расследования может быть сформированное на основе мониторинга рынка предположение Комиссии о возможном нарушении Правил конкуренции [69].

Также если в трансграничной торговле в какой-либо отрасли экономики наблюдаются нетипичные ценовые колебания или наоборот негибкость цен или другие признаки ограничений конкуренции на общем рынке, то Комиссия может провести соответствующее расследование, при необходимости запрашивая информацию у отдельных предприятий напрямую, а не через национальные органы. При этом Комиссия также вправе запросить проведение расследований на национальном уровне антимонопольными органами соответствующей страны.

Таким образом, можно сделать вывод, что Комиссия по конкуренции COMESA имеет довольно широкие полномочия по инициированию расследований и регулированию конкурентного порядка на общем рынке. Однако Комиссия стала более активна в своих действиях только в последние три года, когда она осуществила 18 разбирательств по антиконкурентным практикам, не связанным с одобрением сделок экономической концентрации [70]. Большая часть из них посвящена оценке вертикальных договоров между крупными компаниями-производителями и их дистрибьюторами, реализующими продукцию на рынках нескольких стран-членов. В большинстве случаев дело ограничивается предписаниями по изменению отдельных пунктов соглашений.

Например, в 2019 году Комиссия вынесла решение относительно соглашений компании Uniliver Market Development (дочерняя структура Uniliver Group) и ее дистрибьютеров [71] в трех государствах-членах COMESA: Демократическая Республика Конго, Мадагаскар и Маврикий. Поскольку соглашение затрагивает сразу несколько стран Общего рынка, то оно подпадает под ведение Комиссии. По результатам оценки эффектов для конкуренции от данного соглашения и проверки отдельных условий соглашения было определено, что оно содержит условие о мониторинге компанией Uniliver розничных цен на свою продукцию, устанавливаемых дистрибьюторами. Комиссия признала, что это условие противоречит Правилам конкуренции и дистрибьюторы вправе самостоятельно определять цены на продукцию, которую они реализуют. В результате было выдвинуто предписание убрать данное условие из соглашения. Аналогичное дело со схожим решением без наложения штрафов было проведено в отношении The Coca-Cola Company [72]. При этом у национальных антимонопольных органов не было претензий к данным соглашениям.

Однако несмотря на активизация деятельности Комиссии, уровень развития конкурентной среды в регионе является относительно низким, что подтверждают слова исполнительного директора Комиссии Джорджа К. Липимайла о том, что пока

национальные правительства будут вводить меры, направленные на защиту своих компаний от конкуренции, будет сохраняться серьезная угроза для общего рынка, поскольку «картели распространены почти во всех секторах экономики» [73]. При этом как мы видим, расследований в отношении картелей на наднациональном уровне практически нет, в связи с чем можно выдвинуть два предположения: либо все существующие картели работают только на национальных рынках, либо у Комиссии недостаточно опыта или ресурсов, чтобы раскрывать такие картели на общем рынке.

Также антимонопольное законодательство в большинстве государств-членов COMESA является сравнительно новым и развивающимся, и органам власти требуется время, чтобы повысить осведомленность общественности о преимуществах антимонопольного законодательства для потребителей и необходимость его применения [73].

1.4. Опыт сочетания наднационального и национального антимонопольного регулирования в Евразийском экономическом союзе

Основы общей конкурентной политики на территории ЕАЭС были заложены еще до создания самого Союза, по сути, начиная с заключения в 1993 году Межправительственного договора стран СНГ о проведении согласованной антимонопольной политики, затем Соглашения о единых принципах и правилах конкуренции в рамках Единого экономического пространства. Однако одним из ключевых документов в этой области стали принятые в 2012 году Критерии отнесения рынков к трансграничным [74], которые с некоторыми доработками применяются и в настоящее время.

В базовом документе Союза – Договоре о Евразийском экономическом союзе, который был подписан в 2014 году, содержатся основные принципы конкуренции и ее защиты на едином рынке, что определено в статьях 74-77 Раздела XVIII Договора и Приложении № 19 «Протокол об общих принципах и правилах конкуренции». Протокол определяет особенности применения Договора о ЕАЭС, порядок осуществления контроля за соблюдением общих правил конкуренции на трансграничных рынках, формы взаимодействия уполномоченных антимонопольных органов государств-членов, а также особенности применения государственного ценового регулирования и оспаривания

решений государств-членов о его введении. В отличие от аналогичных положений о конкуренции в других юрисдикциях, в ЕАЭС значительное внимание уделено детализации штрафов, чему посвящен раздел «IV. Штрафные санкции за нарушение общих правил конкуренции на трансграничных рынках, налагаемые Комиссией», что определенным образом характеризует текущее направление развития антитраста в ЕАЭС, являющегося в большей степени способом борьбы с антиконкурентной практикой, чем стимулированием проконкурентного развития.

Данный документ обеспечивает правовую основу для проведения скоординированной конкурентной политики стран-членов ЕАЭС и утвержденные принципы конкуренции являются обязательными для соблюдения, как на национальных, так и на трансграничных рынках ЕАЭС. При этом как отмечено в ст.74 Договора о ЕАЭС, положения данного нормативно-правового акта действуют только в отношении трансграничных рынков на территориях двух и более государств-членов, а также их действие распространяется на отношения по реализации конкурентной политики внутри территорий государств-членов при условии, что они оказывают или могут оказать негативное влияние на конкуренцию на трансграничных рынках. Данное утверждение подчеркивает независимость конкурентной политики внутри стран-членов ЕАЭС в той части, где ее проведение или последствия от конкретных мер не оказывают именно негативного влияния на другие страны союза. В то же время, в ЕАЭС принят ряд актов, направленных на всецелую гармонизацию национальной антимонопольной политики (например, Модельный закон «О конкуренции») По аналогии с Европейским союзом в ЕАЭС также предусмотрена возможность передачи заявлений о нарушении общих правил конкуренции от ЕЭК на национальный уровень и наоборот.

Роль глобального антимонопольного регулятора на пространстве ЕАЭС исполняет Евразийская экономическая комиссия (далее – ЕЭК). Как и в выше разобранных примерах реализации двухуровневого антимонопольного регулирования ключевое значение имеет распределение сфер ответственности и полномочий национальных и наднационального органов. Рассмотрим применяемый в ЕАЭС подход, отмечая его относительно сильные и слабые стороны.

Одним из ключевых критериев разграничения сферы компетенции ЕЭК и национальных антимонопольных органов выступает понятие трансграничных рынков. Данное понятие определяется через набор утвержденных критериев.

В первую очередь, в документе «Критерии отнесения рынка к трансграничному» указывается, что рынок относится к трансграничному, если «географические границы товарного рынка охватывают территории двух и более государств-членов» [74].

Как отмечают С. Авдашева и А. Шаститко, сложность применения выбранного ЕАЭС географического критерия для определения трансграничного рынка выражается в том, что в каждом конкретном случае ЕЭК до начала расследования должна выявить рынок для целей применения антимонопольного законодательства, а это «результат специальной аналитической работы, совершенно несопоставимой с оценкой распределения оборота компании между отдельными странами» [75] (подход, который применяется в Евросоюзе). Это приводит к дополнительным издержкам в работе регулятора и сложностям в однозначном определении границ правоприменения ЕЭК, поскольку для возможности применения законодательства ЕАЭС требуется выполнение еще ряда условий, которые варьируются в зависимости от вида предполагаемого правонарушения:

- В отношении недобросовестной конкуренции: хозяйствующий субъект-предполагаемый нарушитель и субъект, которому причинен или может быть причинен ущерб (включая вред деловой репутации) в результате совершения действий, нарушающих п.2 ст.76 Договора о ЕАЭС, зарегистрированы на территориях разных государств-членов.

- В отношении вертикальных и горизонтальных соглашений, заключение которых ограничено п.3-5 ст. ст.76 Договора о ЕАЭС: как минимум двое из участников-потенциальных нарушителей зарегистрированы на территориях разных государств-членов.

- В отношении злоупотребления доминирующим положением: а) доля объема реализации/закупки субъекта, занимающего доминирующее положение на трансграничном товарном рынке, составляет не менее 35 % от общего объема товара, обращающегося на территории каждого из государств-членов, затронутых нарушением, а нарушение запрета приводит или может привести к недопущению, ограничению, устранению конкуренции на трансграничном рынке, либо ущемлению интересов других лиц на территориях двух и более государств-членов; б) в случае коллективного доминирования совокупная доля оборота субъектов должна быть не меньше 50 % (для двух-трех субъектов), либо не менее 70 % (для четырех субъектов), при этом доля оборота каждого из указанных субъектов на территории каждого из государств-членов должна быть не менее 15%.

В формулировке последнего пункта отсутствует оговорка «затронутых нарушением» для государств, на которых компании могут реализовать свои товары [76], что значительно сужает трактовку трансграничных рынков для правоприменения Евразийского законодательства, не охватывая, например, ситуацию, когда субъекты действительно занимают доминирующее положение на рынке ЕАЭС, но не реализуют продукции какой-либо из стран союза. В целом, определение юрисдикции расследования дела по нарушениям, связанным со злоупотреблением доминирующим положением требует дополнительных исследований, связанных с оценкой потенциального нарушения, выявления пострадавших сторон и последующего расчета степени присутствия конкретного хозяйствующего субъекта на рынке отдельных стран-членов ЕАЭС, что усложняет процесс рассмотрения каждого поступающего в Комиссию заявления.

Также среди сложностей определения сферы компетенции ЕЭК, связанных с применением территориального подхода к трансграничным рынкам следует отметить различие подходов к определению географических границ рынка [75] и их изменение в связи с распространением новых технологий (например, распространение электронной коммерции), которые практически нивелируют географические границы между покупателями и продавцами.

Помимо доминирования территориального подхода в определении сферы компетенций наднационального регулятора, отличительной особенностью антитраста в ЕАЭС является отсутствие сделок экономической концентрации среди объектов наднационального антимонопольного регулирования и их полная передача на национальный уровень, что не встречается ни в ЕС, ни в COMESA. Данный факт в первую очередь свидетельствует о недостаточной степени единства рынков, которые в отношении третьих сторон рассматриваются как отдельные рынки.

Несмотря на то, что единые подходы к проведению конкурентной политики и наднациональному регулированию разрабатываются на территории ЕАЭС уже длительное время, фактически только в 2016 году ЕЭК начала первые расследования на основе 4 поступивших заявлений о нарушениях правил на трансграничных рынках. Однако опыт отклонения заявлений показывает практику применения критериев определения трансграничных рынков и сферы компетенций ЕЭК. Так, заявление от ФАС России по признакам недобросовестной конкуренции на рынке лекарственных средств в отношении компании, осуществляющей свою деятельность на территории Республики Казахстан, было признано не подпадающим под полномочия ЕЭК, поскольку компания оказалась

нерезидентом ни одной из стран-членов ЕАЭС [77]. Этот пример показателен в том отношении, что показывает, как полномочия ЕЭК ограничены по отношению к компаниям из третьих стран, в то же время такие кейсы рассматриваются на национальном уровне. Другое заявление было передано на национальный уровень, потому что также касалось компании из страны, не являющейся членом ЕАЭС.

В 2017 году Комиссия проводила расследования по 3 заявлениям из 8 поступивших [78], а в 2018 году ЕЭК рассмотрела уже 27 заявлений, из которых в 6 случаях были вынесены предложения о добровольном восстановлении конкуренции, в 4 – проводятся расследования, в 3 – возбуждены дела [79]. Конечно, масштабы расследований сильно отличаются, например, от Европейского союза, но и ЕЭК только в начале своего пути в качестве наднационального антимонопольного регулятора. Однако в ее практике уже есть несколько крупных дел, которые вызвали дискуссии относительно особенностей применения антимонопольного законодательства ЕАЭС.

Дискуссионным примером является дело в отношении нарушения правил конкуренции со стороны ПАО «Новолипецкий металлургический комбинат» (НЛМК) и ООО «ВИЗ–Сталь», которые составляя группу лиц и являясь единым субъектом рынка в границах Республики Беларусь, Республики Казахстан и Российской Федерации, занимали доминирующее положение на рынке электротехнической анизотропной стали марок 3407, 3408, 3409.

Причиной расследования стало назначение цен одного уровня для потребителей России и более высоких цен (за счет применения коэффициента макроэкономического риска) для покупателей на территории Беларуси и Казахстана [80].

По оценке ЕЭК «ВИЗ–Сталь» и НЛМК имеют долю трансграничного рынка более 99,9% и посредством назначения более высоких цен в других странах-членах Союза злоупотребляют своим доминирующим положением. Представители компании не согласились с выводами Евразийской комиссии, апеллируя к следующим фактам: а) группа НЛМК является не единственным поставщиком электротехнической анизотропной стали на рынке ЕАЭС, а конкурирует с иностранными компаниями из Китая, Кореи, Германии и Польши; б) цены на данный товар НЛМК в России регулируются предписанием ФАС, которое действует только в рамках национальных границ и отсутствует в ЕАЭС. Вот именно второй факт и вызывает наибольший интерес, поскольку ЕЭК при проведении расследования не учитывала ограничения применения данного предписания и фактически экстраполировала последствия от следования предписанию российского

антимонопольного органа на трансграничный рынок. Как данная практика по экстерриториальному применению национального антимонопольного законодательства будет развиваться в дальнейшем и как может отразиться на принятии решений в других делах пока сложно предугадать.

1.5. Выводы о сочетании наднациональной и национальной антимонопольной политики

В условиях неготовности мирового сообщества к глобальному антитрасту активно развивается наднациональное регулирование в интеграционных объединениях. Результаты анализа практики согласования национального и наднационального регулирования показывают нам существование хоть и схожих, но отличающихся подходов к разграничению полномочий и определению трансграничных рынков.

Так, на территории Европейского союза действуют правила, позволяющие четко разделить сферы полномочий, опираясь на минимальное количество информации: принадлежность компании к определенной юрисдикции, данные о величине ее годового оборота и его распределения в разрезе отдельных стран-членов. В COMESA схожие критерии, но не так очевидно установлены пороговые значения для определения принадлежности конкретной сделки или антиконкурентной практики к определенной юрисдикции. В ЕАЭС ключевым признаком определения трансграничности рынка является территориальный признак, а для разных видов антиконкурентного поведения есть свои дополнительные условия отнесения дел в сферу полномочий ЕЭК. Данный подход является более сложным и трудозатратным для применения на практике, поскольку требует обстоятельного определения рынка для целей антимонопольного исследования до принятия решения об уровне рассмотрения дела.

Из всех рассмотренных примеров Европейский Союз обладает самой отлаженной системой сочетания различных уровней антимонопольного регулирования, в которой общеевропейское право не дублирует и не заменяет национального, а напротив способствует его развитию и гармонизации со всеми юрисдикциями ЕС.

Также при сравнении полномочий наднациональных регуляторов можно определить, что Комиссия ЕАЭС не занимается рассмотрением сделок экономической концентрации, в то время как Комиссии COMESA и ЕС преимущественно сконцентрированы на этом виде деятельности. Данный факт подчеркивает, что общий

рынок ЕАЭС находится только на начальном этапе развития и в большинстве случаев рынки в первую очередь рассматриваются на национальном уровне.

Четкое разделение сфер ответственности национального и наднационального регуляторов должно быть условием их непротиворечивого правоприменения и отсутствия юридических коллизий. Однако до момента полной гармонизации национальных законодательств и подходов к их применению возможны примеры аналогичные кейсу «Новолипецкого металлургического комбината», когда к нормам национального уровня применяют свойство экстерриториальности, что не обязательно может быть оправдано.

Кроме того, к рискам, связанным со сложностью сочетания разных уровней антитраста, можно отнести рост неопределенности для компаний, которые выходят на общие рынки, но не могут точно предсказать, всегда ли их поведение соответствует принятым нормам конкуренции. Тем не менее развитие единых подходов к проведению конкурентной политики и согласованное наднациональное антимонопольное регулирование способствуют распространению правил справедливой конкуренции, которая в свою очередь оказывает положительное влияние на уровень общественного благосостояния.

Заключение

Даже беглый взгляд на антимонопольную практику последних десятилетий позволяет сделать вывод, что регуляторы часто сталкиваются с проблемами применения антимонопольного законодательства к международным рынкам. Как показано в разделе 1 этой работы, крупномасштабные проблемы такого рода возникают и при контроле деятельности крупнейших компаний цифрового сектора экономики – в частности, Google и Microsoft, – и при контроле широкого спектра других отраслей – это показывают приведенные нами примеры из агрохимии и фармацевтики.

Обобщение практики подтверждает наличие ряда предсказуемых стандартных проблем международного антимонопольного регулирования – в этой работе мы классифицируем их как проблемы множественного наказания, информационного обмена и принуждения. В основе этих проблем лежит либо объективная сложность, либо субъективное нежелание национальных антимонопольных служб координировать усилия, а их следствием становятся негативные трансграничные внешние эффекты деятельности (или бездействия) отдельных служб.

Для преодоления этих и других проблем в мировой практике уже существует ряд систем и механизмов международного антимонопольного регулирования. Важнейшим примером является европейская система, которая включает не только антимонопольное ведомство в составе Еврокомиссии, но и национальные антимонопольные органы, механизм координации наднациональных и национальных антимонопольных органов в виде Европейской конкурентной сети (ECN) и детальные правила разграничения полномочий. Отчасти эту систему напоминают механизмы, действующие в Африке, в рамках группировки стран Восточной и Южной Африки COMESA. С середины 2010-х годов система наднационального регулирования во главе с Евразийской экономической комиссией развивается и на территории ЕАЭС.

Следует выделить важные особенности наднационального антитраста в Европе и Африке относительно подобной системы в ЕАЭС, которые заслуживают рассмотрения с последующей возможной интеграцией в евразийскую практику: особенности выделения трансграничных рынков и контроль сделок слияний и поглощений. В европейской и отчасти в африканской практике существует порядок априорного разграничения юрисдикций, требующий относительно небольшого объема информации, тогда как в ЕАЭС отнесение дела к национальной или наднациональной юрисдикции требует более

подробного анализа рынка, причем порядок квалификации рынка различается по видам нарушений и основан в основном на территориальном признаке. Это серьезно усложняет рассмотрение антимонопольных дел. В то же время Еврокомиссия и COMESA обладают полномочиями по согласованию сделок экономической концентрации (слияний и поглощений), тогда как у ЕЭК таких полномочий нет, хотя в ряде случаев такие сделки могут оказать существенное влияние на трансграничные рынки ЕАЭС.

По итогам анализа теоретических классификаций и практики международного антитраста можно выделить основные дискретные институциональные альтернативы международного антимонопольного регулирования, включающие:

- функционирование самостоятельного наднационального антимонопольного регулятора;
- сосуществование национальных регуляторов и наднационального регулятора в качестве арбитра, посредника, консультанта;
- обязывающие или рамочные соглашения по антимонопольной политике;
- опору на регулирование лидирующей юрисдикции;
- функционирование независимых национальных регуляторов.

В работе были идентифицированы ключевые различия этих альтернатив по двум критериям, ключевым для модельного анализа их поведения: целевым функциям антимонопольных ведомств и их институциональным ограничениям.

Дальнейшая работа в русле анализа дискретных институциональных альтернатив имеет вполне прикладную значимость. Примером дальнейшего практического развития исследований является предложенная здесь модель газового рынка ЕАЭС, показывающая возможные эффекты для общественного благосостояния от применения той или другой альтернативы международного антитраста.

Список использованных источников

1. Авдашева С. Б., Шаститко А. Е. Международный антитраст: потребности, ограничения и уроки для Таможенного союза // Вопросы экономики. – 2012. – №. 9. – С. 110-125.
2. Wood D. P. The Impossible Dream: Real International Antitrust // U. Chi. Legal F. – 1992. – С. 277.
3. Guzman A. The case for international antitrust // Berkeley J. Int'l L. – 2004. – Т. 22. – С. 355.
4. Neven D. J., Röller L. H. The allocation of jurisdiction in international antitrust // European Economic Review. – 2000. – Т. 44. – №. 4-6. – С. 845-855.
5. Competition Commission of India // CCI issues order against Google for search bias, imposes penalty [Электронный ресурс]. – 2018. – URL : https://www.cci.gov.in/sites/default/files/press_release/Press%20Release-%2007%20%26%20%2030%20of%202012_0.pdf (дата обращения: 27.05.2019).
6. European Commission // Antitrust: Commission fines Google €2.42 billion for abusing dominance as search engine by giving illegal advantage to own comparison shopping service [Электронный ресурс]. – 2017. – URL : http://europa.eu/rapid/press-release_IP-17-1784_en.htm (дата обращения: 27.05.2019)
7. European Commission // Antitrust: Commission takes further steps in investigations alleging Google's comparison shopping and advertising-related practices breach EU rules [Электронный ресурс]. – 2016. – URL : http://europa.eu/rapid/press-release_IP-16-2532_en.htm (дата обращения: 27.05.2019)
8. European Commission // Antitrust: Commission sends Statement of Objections to Google on Android operating system and applications [Электронный ресурс]. – 2016. – URL : http://europa.eu/rapid/press-release_IP-16-1492_en.htm (дата обращения: 27.05.2019)
9. European Commission // Antitrust: Commission fines Google €1.49 billion for abusive practices in online advertising [Электронный ресурс]. – 2019. – URL : http://europa.eu/rapid/press-release_IP-19-1770_en.htm (дата обращения: 27.05.2019)
10. European Commission // Antitrust: Commission fines Google €4.34 billion for illegal practices regarding Android mobile devices to strengthen dominance of Google's search engine [Электронный ресурс]. – 2018. – URL : http://europa.eu/rapid/press-release_IP-18-4581_en.htm (дата обращения: 27.05.2019)
11. ФАС // Решение и предписание по делу № 1-14-21/00-11-15 [Электронный ресурс]. – 2015. – URL : <https://br.fas.gov.ru/ca/upravlenie-regulirovaniya-svyazi-i-informatsionnyh-tehnologiy/ad-54066-15/> (дата обращения: 27.05.2019)
12. Feitelson et al v. Google Inc., No. 5:2014cv02007 [Электронный ресурс]. – 2015. – URL : <https://law.justia.com/cases/federal/district-courts/california/candce/5:2014cv02007/277036/52/> (дата обращения: 27.05.2019)
13. United States v. Microsoft Corp., 97 F. Supp. 2d 59 [Электронный ресурс]. – 2000. – URL : <https://law.justia.com/cases/federal/district-courts/FSupp2/97/59/2339529/> (дата обращения: 27.05.2019)
14. U.S. v. Microsoft, Corp. No. Civ.A.98-1232 [Электронный ресурс]. – 2002. – URL : <https://www.leagle.com/decision/2002375231fsupp2d1441362#> (дата обращения: 27.05.2019)
15. European Commission // Commission concludes on Microsoft investigation, imposes conduct remedies and a fine [Электронный ресурс]. – 2004. – URL : http://europa.eu/rapid/press-release_IP-04-382_en.htm?locale=en (дата обращения: 27.05.2019)
16. European Commission // Antitrust: Commission fines Microsoft for non-compliance with browser choice commitments [Электронный ресурс]. – 2013. – URL : http://europa.eu/rapid/press-release_IP-13-196_en.htm (дата обращения: 27.05.2019)
17. ФАС // Решение по делу № 1-00-168/00-11-16 [Электронный ресурс]. – 2017. – URL : 1-00-168/00-11-16
18. Competition Commission of South Africa // Commission Conditionally Approves Bayer and Monsanto Transaction [Электронный ресурс]. – 2017. – URL : <http://www.compcom.co.za/wp-content/uploads/2017/01/Commission-Conditionally-Approves-Bayer-Transaction-Final.pdf> (дата обращения: 27.05.2019)
19. BASF // Farming & Crop Protection / LibertyLink [Электронный ресурс]. – URL : <https://agriculture.basf.com/us/en/Crop-Protection/LibertyLink.html> (дата обращения: 27.05.2019)
20. European Commission // Commission clears Bayer's acquisition of Monsanto, subject to conditions [Электронный ресурс]. – 2018. – URL : http://europa.eu/rapid/press-release_IP-18-2282_en.htm (дата обращения: 27.05.2019)
21. Department of Justice, The United States // U.S. v. Bayer AG and Monsanto Company, Proposed Final Judgment [Электронный ресурс]. – 2019. – URL : <https://www.justice.gov/atr/case/us-v-bayer-ag-and-monsanto-company> (дата обращения: 27.05.2019)

22. Conselho Administrativo de Defesa Econômica // CADE approves with restrictions Bayer's acquisition of Monsanto [Электронный ресурс]. – 2018. – URL : <http://en.cade.gov.br/press-releases/cade-approves-with-restrictions-bayer2019s-acquisition-of-monsanto> (дата обращения: 27.05.2019)
23. Competition Commission of India // CCI approves the acquisition of Monsanto by Bayer AG [Электронный ресурс]. – 2018. – URL : https://www.cci.gov.in/sites/default/files/press_release/Press%20Release%20dated%2020.06.2018.pdf (дата обращения: 27.05.2019)
24. MOFCOM // Announcement No. 31 of 2018 on Anti-monopoly Review Decision concerning the Conditional Approval of Concentration of Undertakings in the Case of Acquisition of Equity Interests of Monsanto Company by Bayer Aktiengesellschaft Kwa Investment Co., 15 March 2018. URL: <http://mofcom.gov.cn/article/policyrelease/buwei/201803/20180302719967.shtml> (дата обращения: 27.05.2019)
25. F. Hoffmann-La Roche and BASF Agree to Pay Record Criminal Fines for Participating in International Vitamin Cartel [Электронный ресурс]. – 1999. – URL : https://www.justice.gov/archive/atr/public/press_releases/1999/2450.htm (дата обращения: 27.05.2019)
26. Commission imposes fines on vitamin cartels [Электронный ресурс]. – 2001. – URL: europa.eu/rapid/press-release_IP-01-1625_en.pdf (дата обращения: 27.05.2019)
27. Bhattacharjea A. The case for a multilateral agreement on competition policy: a developing country perspective // Journal of International Economic Law. – 2006. – Т. 9. – №. 2. – С. 293-323.
28. Wagner-von Papp F. Should Google's Secret Sauce Be Organic? // Melbourne Journal of International Law. – 2015. – Т. 16. – С. 609-648.
29. Waller S.W. Public choice theory and the international harmonization of antitrust law. // Antitrust Bull. – 2003. – Т. 48. – № 2. – С. 427.
30. Connor J. M. Effectiveness of antitrust sanctions on modern international cartels // Journal of Industry, Competition and Trade. – 2006. – Т. 6. – №. 3-4. – С. 195-223.
31. OECD Global Forum on Competition: Preventing Market Abuses and Promoting Economic Efficiency, Growth and Opportunity [Электронный ресурс]. – 2004. – <http://www.oecd.org/daf/competition/prosecutionandlawenforcement/27892500.pdf> (дата обращения: 27.05.2019)
32. Guzman A. The case for international antitrust // Berkeley Journal of International Law – 2004. – Т. 22. – С. 355-374.
33. Sokol D. D., Stiegert K. W. Exporting knowledge through technical assistance and capacity building // Journal of Competition Law and Economics. – 2009. – Т. 6. – №. 2. – С. 233-251.
34. Choi J. P., Gerlach H. Global cartels, leniency programs and international antitrust cooperation // International Journal of industrial organization. – 2012. – Т. 30. – №. 6. – С. 528-540.
35. Budzinski O. Lead Jurisdiction Concepts: Prospects and Limits for Rationalizing International Competition Policy Enforcement // Global Economy Journal. – 2017. – Т. 18. – №. 2. – С. 1-11.
36. Budzinski O. An international multilevel competition policy system // International Economics and Economic Policy. – 2009. – Т. 6. – №. 4. – С. 367-389.
37. Fox E. M. Antitrust and regulatory federalism: races up, down, and sideways // New York University Law Review. – 2000. – Т. 75. – С. 1781-1807.
38. Damro C., Guay T. Transatlantic Merger Relations: The Pursuit of Cooperation and Convergence // J. Eur. Integr. 2012. – Т. 34. – № 6. – С. 643-661.
39. Wood D.P. Antitrust at the Global Level. // Univ. Chicago Law Rev. – 2005. – Т. 72. – № 1. – С. 309-324.
40. Piilola A. Assessing theories of global governance: A case study of international antitrust regulation // Stanford J. Int. Law. – 2003. – Т. 39. – № 2. – С. – 207-251.
41. Waller S.W. The twilight of comity // COLUMBIA J. Transnatl. LAW. – 2000. – Т. 38. – № 3. – С. 563-579.
42. White P.J. International Judicial Assistance in Antitrust Enforcement: The Shortcomings of Current Practices and Legislation, and the Roles of International Organizations. // Adm. Law Rev. – 2010. – Т. 62. – № 1. – С. 263-278.
43. Martyniszyn M. Export Cartels: Is it Legal to Target your Neighbour? Analysis in Light of Recent Case Law // J. Int. Econ. LAW. – 2012. – Т. 15. – № 1. – С. 181-222.
44. Tarullo D.K. Norms and institutions in global competition policy // Am. J. Int. Law. – 2000. – Т. 94. – № 3. – С. 478
45. Soma J.T., Weingarten E.K. Multinational economic network effects and the need for an international antitrust response from the World Trade Organization: A case study in broadcast-media and news corporation // Univ. Pennsylvania J. Int. Econ. LAW. – 2000. – Т. 21. – № 1. – С. 41-130.
46. Григорьев Л.М., Курдин А.А. Механизмы глобального регулирования: экономический анализ // Вопросы экономики. – 2013. – № 7. – С. 4-28.

47. Agreement Between The Government Of The United States Of America And The Commission Of The European Communities Regarding The Application Of Their Competition Laws // <https://www.justice.gov/atr/agreement-between-government-united-states-america-and-commission-european-communities-regarding>.
48. Agreement Between United States And European Communities On The Application Of Positive Comity Principles In The Enforcement Of Antitrust Laws – URL: <https://www.justice.gov/atr/agreement-between-united-states-and-european-communities-application-positive-comity-principles> (дата обращения 2019-05-05).
49. Memorandum Of Understanding On Antitrust Cooperation Between The United States Department Of Justice And The United States Federal Trade Commission, On The One Hand, And The Russian Federal Anti-Monopoly Service, On The Other Hand – URL: <https://www.justice.gov/atr/memorandum-understanding-antitrust-cooperation-between-united-states-department-justice-and> (дата обращения 2019-05-05).
50. Doern G. B. Towards an International Antitrust Authority? Key Factors in the Internationalization of Competition Policy // Governance. – 1996. – Т. 9. – №. 3. – С. 265-286.
51. Neven D. J., Röller L. H. The allocation of jurisdiction in international antitrust // European Economic Review. – 2000. – Т. 44. – №. 4-6. – С. 845-855.
52. Guzman A. T. Is international antitrust possible // New York University Law Review– 1998. – Т. 73. – С. 1501-1548
53. Lanza E. The Relationships Between EU and Global Antitrust Regulation // Global Administrative Law and EU Administrative Law. – Springer, Berlin, Heidelberg, 2011. – С. 225-245.
54. Авдашева С.Б., Шаститко А.А., Международный антитраст: между конкуренцией и протекционизмом / под общ. ред. Григорьева Л. М. Мировая экономика в начале XXI века: учебное пособие. М.: Директ-Медиа. 2013.— 928 с.
55. Gerber D.J. Law and competition in twentieth century Europe. Protecting prometheus. Oxford University Press, Oxford. 1998.
56. Kroes N. European Competition Policy: delivering better markets and better choices. 2005. – URL: http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-05-512_en.htm?locale=en (дата обращения 2019-05-05).
57. Treaty Of Lisbon Amending The Treaty On European Union And The Treaty Establishing The European Community (2007/C 306/01) – URL: <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2007:306:FULL:EN:PDF> (дата обращения 2019-05-05).
58. Report from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. Report on Competition Policy 2017. Brussels, 18.6.2018 COM(2018) 482 final. 25 p. – URL: http://ec.europa.eu/competition/publications/annual_report/2017/part1_en.pdf (дата обращения 2019-05-05).
59. Merger control procedures. – URL: http://ec.europa.eu/competition/mergers/procedures_en.html (дата обращения 2019-05-05).
60. European Competition Network. Overview. – URL: http://ec.europa.eu/competition/ecn/index_en.html (дата обращения 2019-05-05).
61. The Bundeskartellamt Annual Report. 2017. – URL: https://www.bundeskartellamt.de/SharedDocs/Publikation/EN/Jahresbericht/Jahresbericht_2017.pdf?__blob=publicationFile&v=4 (дата обращения 2019-05-05).
62. Report from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. Report on Competition Policy 2017. Brussels, 18.6.2018 SWD(2018) 349 final. 94 p. – URL: http://ec.europa.eu/competition/publications/annual_report/2017/part2_en.pdf (дата обращения 2019-05-05).
63. Commission welcomes provisional political agreement reached by European Parliament and Council on new rules to make national competition authorities even more effective enforcers. 30.05.2018. – URL: http://europa.eu/rapid/press-release_STATEMENT-18-3996_en.htm (дата обращения 2019-05-05).
64. Consultation on Evaluation of procedural and jurisdictional aspects of EU merger control. – URL: http://ec.europa.eu/competition/consultations/2016_merger_control/index_en.html (дата обращения 2019-05-05).
65. COMESA Competition Commission. Официальный сайт. – URL: https://www.comesacompetition.org/?page_id=375 (дата обращения 2019-05-05).
66. Decision of the Twenty Third Meeting of the Committee responsible for determination regarding the Allegations of misleading adverts by FastJet Airlines Limited. – URL: <https://www.comesacompetition.org/wp-content/uploads/2014/05/CID-Decision-on-Fast-Jet-Consumer-Case.pdf> (дата обращения 2019-05-05).
67. COMESA Competition Regulations. 2004. – URL: https://www.comesacompetition.org/wp-content/uploads/2014/04/2012_Gazette_Vol_17_Annex_12-COMESA-Competition-Regulations-as-at-December-2004.pdf (дата обращения 2019-05-05).
68. COMESA Merger Statistics 2013-2017. – URL: <https://www.comesacompetition.org/wp-content/uploads/2016/06/Merger-Statistics-2013-2017.pdf> (дата обращения 2019-05-05).

69. COMESA Competition Rules. 2004. – URL: https://www.comesacompetition.org/wp-content/uploads/2014/04/COMESA_Competition_Rules.pdf (дата обращения 2019-05-05).
70. Anticompetitive business practices and request for authorisation cases. – URL: https://www.comesacompetition.org/?page_id=335 (дата обращения 2019-05-05).
71. Decision of the 54th Committee responsible for initial determination in the application for authorization of the Agreements of Unilever Market Development Limited and distributors in the Common Market – URL: <https://www.comesacompetition.org/wp-content/uploads/2019/03/CID-Decision-Unilever-1.pdf> (дата обращения 2019-05-05).
72. Decision of the 49th Committee responsible for initial determination in the investigation into the for distribution Agreements between Coca-Cola Beverages Africa and distributors in the Common Market. – URL: https://www.comesacompetition.org/wp-content/uploads/2019/03/Coca_Cola-RPM-Decision.pdf (дата обращения 2019-05-05).
73. Competition Enforcement Update – Eastern & Southern Region. – URL: <https://africanantitrust.com/2018/08/13/competition-enforcement-update-eastern-southern-region/> (дата обращения 2019-05-05).
74. Критерии отнесения рынка к трансграничному. Утверждены Решением Высшего Евразийского экономического совета от 19.12.2012 N 29 (с изменениями на 26.26.2016). – URL: <http://www.eurasiancommission.org/ru/act/caa/dar/Pages/default.aspx> (дата обращения 2019-05-05).
75. Авдашева С.Б., Шаститко А.Е. Концепция трансграничных рынков как основа определения полномочий наднационального органа конкурентной политики // Бюллетень конкурентной политики. – 2012. – Вып. № 6. Май. – С. 6.
76. Конкурентное право в Евразийском экономическом союзе.: Учебное пособие / Под ред Кусаинова Е.С. и др. М.2018. – URL: <http://www.eurasiancommission.org/ru/act/caa/SiteAssets/учебник%20final%20%2022.11.2018.pdf> (дата обращения 2019-05-05).
77. Годовой отчет Евразийской экономической комиссии о состоянии конкуренции на трансграничных рынках и мерах, принимаемых по пресечению нарушений общих правил конкуренции на них за 2016 год. – URL: <http://www.eurasiancommission.org/ru/act/caa/dar/report/Pages/2016.aspx> (дата обращения 2019-05-05).
78. Годовой отчет Евразийской экономической комиссии о состоянии конкуренции на трансграничных рынках и мерах, принимаемых по пресечению нарушений общих правил конкуренции на них за 2017 год. – URL: <http://www.eurasiancommission.org/ru/act/caa/dar/report/Pages/2017.aspx> (дата обращения 2019-05-05).
79. Антимонопольный блок ЕЭК подвел итоги работы в 2018 году. 28.02.2019. – URL: <http://www.eurasiancommission.org/ru/nae/news/Pages/28-02-2019-1.aspx> (дата обращения 2019-05-05).
80. Итоги Коллегии ЕЭК: понятие уполномоченного экономического оператора обретет новое содержание, приняты решения в сфере таможенного регулирования и защиты конкуренции в ЕАЭС. 27.09.2017. – URL: <http://www.eurasiancommission.org/ru/nae/news/Pages/27-09-2017-1.aspx> (дата обращения 2019-05-05).