

11/23

ПРЕПРИНТЫ



Н. С. Павлова, Л. С. Плеханова,
А. Ю. Ставнийчук, А. Е. Шаститко

**ОСОБЕННОСТИ АНТИМОНОПОЛЬНОГО
КОНТРОЛЯ СДЕЛОК ЭКОНОМИЧЕСКОЙ
КОНЦЕНТРАЦИИ**

ФЕДЕРАЛЬНОЕ ГОСУДАРСТВЕННОЕ БЮДЖЕТНОЕ ОБРАЗОВАТЕЛЬНОЕ
УЧРЕЖДЕНИЕ ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ «РОССИЙСКАЯ АКАДЕМИЯ
НАРОДНОГО ХОЗЯЙСТВА И ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ ПРИ
ПРЕЗИДЕНТЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ»
(РАНХиГС)

Особенности антимонопольного контроля сделок экономической концентрации

Павлова Н.С., к.э.н., н.с. Центра исследований конкуренции и экономического регулирования, ORCID 0000-0002-9416-4086, pavlova-ns@ranepa.ru

Плеханова Л.С., м.н.с. Центра исследований конкуренции и экономического регулирования, ORCID 0000-0002-8652-5275, plekhanova-ls@ranepa.ru

Ставнийчук А.Ю., м.н.с. Центра исследований конкуренции и экономического регулирования, ORCID 0000-0002-0347-8566, stavniychuk-ay@ranepa.ru

Шаститко А.Е., д.э.н., директор Центра исследований конкуренции и экономического регулирования, ORCID 0000-0002-6713-069X, aes@ranepa.ru

Москва, 2023

Аннотация

Контроль экономической концентрации в последние годы привлекает все больше внимание как направление антимонопольной политики, правоприменение в котором на протяжении последних лет представляется многим экспертам слишком мягким. В недостаточном антимонопольном контроле экономической концентрации видится источник проблем со слабой конкуренцией в экономике США и ЕС, а также России. В связи с этим остро стоит вопрос о новых способах комплексной оценки эффектов сделок экономической концентрации, а также альтернативных способов их антимонопольного контроля, начиная от отбора сделок, которые подлежат обязательному контролю, и заканчивая последствиями решений и предписаний антимонопольных органов. **Актуальность** исследования обусловлена тем, что в 2022 году перед российской экономикой встала проблема адаптации к новым вызовам. Контроль экономической концентрации приобретает новое значение в ситуации, когда иностранные компании уходят с рынка по различным сценариям, включая передачу активов российским игрокам. Необходимо понять, является ли текущий подход к сделкам экономической концентрации, подходящим под новые условия, и нуждается ли он в изменении. **Цель** исследования – выявить факторы, определяющие вмешательство антимонопольных органов различных стран в процессы осуществления сделок экономической концентрации и глобальные тенденции в сфере контроля таких сделок. **Задачи** исследования включают: выявление различий в определениях сделок экономической концентрации в разных странах; определение нормативной рамки регулирования сделок экономической концентрации в разных юрисдикциях; разбор кейсов международной практики антимонопольного регулирования сделок экономической концентрации. **Методология** исследования включает инструментарий новой институциональной экономической теории, теории организации отраслевых рынков и экономического анализа права. **Выводы** исследования содержат основные факторы, обуславливающие вмешательство антимонопольных органов разных стран в осуществление сделок экономической концентрации, а также общемировые тенденции в практике контроля сделок экономической концентрации.

Ключевые слова: сделки экономической концентрации, слияния и поглощения, конкурентная политика, последствия применения антимонопольного законодательства, международная практика правоприменения, регулирование слияний и поглощений, анализ антимонопольных дел, особенности антимонопольного регулирования.

JEL: K21, L22, L41

FEDERAL STATE BUDGETARY EDUCATIONAL INSTITUTION OF HIGHER
EDUCATION
«RUSSIAN ACADEMY OF NATIONAL ECONOMY AND PUBLIC
ADMINISTRATION UNDER THE PRESIDENT OF THE RUSSIAN FEDERATION»
(RANEPA)

Special aspects of antitrust control of mergers and acquisitions

Pavlova N.S., Ph.D., Researcher of the Center for Research in Competition and Economic Regulation, ORCID 0000-0002-9416-4086, pavlova-ns@ranepa.ru

Plekhanova L.S., junior Researcher of the Center for Research in Competition and Economic Regulation, ORCID 0000-0002-8652-5275, plekhanova-ls@ranepa.ru

Stavniychuk A.Y., junior Researcher of the Center for Research in Competition and Economic Regulation, ORCID 0000-0002-0347-8566, stavniychuk-ay@ranepa.ru

Shastitko A.E., Ph.D., Director of the Center for Research in Competition and Economic Regulation, ORCID 0000-0002-6713-069X, aes@ranepa.ru

Moscow, 2023

Abstract

In recent years, merger control has attracted increasing attention as an area of antitrust policy, the enforcement of which in recent years seems to many experts to be too lenient. Insufficient antitrust control of mergers and acquisitions is seen as the source of problems with weak competition in the economies of the US and EU, as well as Russia. In this regard, the question of new ways to comprehensively assess the effects of mergers, as well as alternative methods of their antitrust control, is urgent, starting from the selection of transactions that are subject to mandatory control, and ending with the consequences of decisions and orders of antitrust authorities. **The relevance** of the study is because in 2022 the Russian economy faces the problem of adapting to new challenges. Control of mergers and acquisitions takes on new importance in a situation where foreign companies leave the market under various scenarios, including the transfer of assets to Russian players. It is necessary to understand whether the current approach to mergers and acquisitions is suitable for the new conditions, and whether it needs to change. **The purpose** of the study is to identify the factors that determine the intervention of antitrust authorities of various countries in the processes of mergers and acquisitions and global trends in the control of such deals. **The objectives** of the study include identifying differences in the definitions of mergers and acquisitions in different countries; defining the regulatory framework for regulating mergers and acquisitions in different jurisdictions; analysis of cases of international practice of antitrust regulation of mergers and acquisitions. **The research methodology** includes the new institutional economics theory, the theory of industrial organization and the economic analysis of law. **The findings** of the study contain the main factors determining the intervention of antitrust authorities of different countries in the implementation of mergers and acquisitions, as well as global trends in the practice of monitoring mergers and acquisitions.

Key words: economic concentration deals, mergers and acquisitions, competition policy, consequences of the antitrust legislation, international law enforcement practice, regulation of mergers and acquisitions, analysis of antitrust cases, features of antimonopoly regulation.

JEL: K21, L22, L41.

Введение

Согласно [1, с. 394], сделки экономической концентрации можно определить следующим образом: «Сделка экономической концентрации определяется как операция, влекущая за собой устойчивые изменения во внутренней структуре участников и сопровождающаяся перераспределением контроля. Именно контроль является главным критерием того, имела ли место сделка экономической концентрации. Она происходит в том случае, когда объединение деятельности двух ранее независимых хозяйствующих субъектов приводит к созданию единой экономической единицы. Однако при этом компании могут и не терять юридическую самостоятельность». Зачастую понятие слияний или слияний и поглощений используют как синоним для сделок экономической концентрации, однако в строгом смысле спектр форм сделок экономической концентрации шире, чем слияния и поглощения (см. раздел 1.2). В зарубежном законодательстве и литературе, действительно, принято говорить о слияниях (“mergers”) как объекте антимонопольного контроля, в то время как в российском законодательстве и литературе используется термин «сделки экономической концентрации».

В законодательстве ЕС - статьей 3 Регламента Совета (ЕС) № 139/2004 - экономическая концентрация определяется как слияние двух или более ранее независимых предприятий или подразделений предприятий, либо приобретение одним или несколькими лицами, уже контролирующими по крайней мере одно предприятие, или одним или несколькими предприятиями путем покупки ценных бумаг или активов, по контракту или любыми другими средствами прямого или косвенного контроля над всем или частями одного или нескольких других предприятий. В соответствии с п. 21 ч. 2 приложения № 19 Договора о Евразийском экономическом союзе экономическая концентрация определена как сделки или иные действия, осуществление которых оказывает или может оказать влияние на состояние конкуренции.

Контроль сделок экономической концентрации является одним из элементов «жесткого ядра» антимонопольной политики, наряду с борьбой со злоупотреблениями доминирующим положением и антиконкурентными соглашениями [2]. Фундаментальное отличие контроля сделок экономической концентрации с другими направлениями «жесткого ядра» заключается в том, что, если

другие два направления, как правило, носят «реактивный» характер, то есть антимонопольный орган предпринимает меры уже после того, как ограничение конкуренции произойдет (реагируя на него), то контроль сделок экономической концентрации осуществляется, как правило (или в существенной части), превентивно: антимонопольный орган в этом случае проводит перспективный, а не ретроспективный анализ, и пытается прогнозировать возможные риски ограничения конкуренции, которые могут реализоваться в будущем в результате такой сделки. В итоге контроль сделок экономической концентрации требует и особых методов анализа, связанных с перспективными оценками, которые могут не использоваться при анализе нарушений. Однако и в антимонопольных расследованиях нарушений, и в анализе сделок экономической концентрации есть и существенное пересечение применяемых подходов и методов.

В частности, основой анализа в обоих случаях является оценка состояния конкуренции на затронутых товарных рынках. Такая оценка подразумевает определение продуктовых и географических границ релевантных товарных рынков, выявление состава участников таких рынков, оценку объема рынка, долей участников, показателей концентрации на рынке, а также оценку преодолимости входных барьеров. Однако если при расследовании нарушений, как правило, далее следует анализ конкретного поведения компаний, то при анализе сделок концентрации исследуются риски различных видов поведения со стороны участников рынка: как правило, речь идет о рисках монополизации или злоупотребления доминирующим положением (в частности, в форме риска повышения цен после слияния), а также о рисках сговора. В базовом случае, для оценки рисков монополизации или злоупотребления доминированием используется совокупная рыночная доля (на релевантных товарных рынках) приобретателя и приобретаемой компании, а для оценки рисков сговора – показатели концентрации. Есть также специфические методы, которые характерны прежде всего для анализа вероятного поведения компаний в рамках сделок экономической концентрации, но не для анализа нарушений – например, расчет индексов повышательного давления на цену (UPP, GUPPI).

Контроль за сделками экономической концентрации призван не предотвращать консолидацию как таковую, а обеспечивать сохранение должного уровня конкуренции на рынках, затронутых такими сделками. Компетентный контроль за

сделками экономической концентрации предотвращает образование рыночных структур, где предприятия и потребители чрезмерно ограничены в выборе, что может приводить к снижению инноваций, качества или увеличению цен. В процессе контроля за слияниями проводится оценка положительных и отрицательных последствий консолидации. Сложность такой оценки возрастает наряду со стремительным развитием технологий и разнообразия организационных форм взаимодействия экономических субъектов, а также в свете повышенной «экономической турбулентности», наблюдаемой последние несколько лет.

Если традиционные рынки подвергались монополизации через увеличение контроля над производственными мощностями, то монополизация и высокая концентрация капиталов на стороне IT-гигантов имеет иную природу, и сегодня вызывает не меньшую обеспокоенность уполномоченных антимонопольных органов по всему миру.

«Apple, Google, Amazon и их коллеги доминируют в сегодняшней экономике так же, как и US Steel, Standard Oil and Sears, Roebuck and Company доминировали в экономике Рузвельта.» - говорится в одном из отчетов «TheEconomist» [3].

Наряду с изменениями, обусловленными стремительным развитием технологий, мировая экономика была в последние годы подвержена сильнейшим внешним шокам, одним из которых стала пандемия COVID-19. В начале развития пандемии Генеральный директорат Европейской комиссии по конкуренции направил пугающее послание предприятиям по всему миру с рекомендацией сторонам отложить уведомления о слиянии, где это возможно [4]. Данное предостережение было объяснено вероятностью «столкнуться с трудностями в сборе информации от третьих лиц, таких как клиенты, конкуренты и поставщики», и «с ограничениями с точки зрения доступа к информации и базам данных» из-за мер удаленной работы [4]. Другим мощным шоком для национальной экономики стало начало Специальной военной операции в феврале 2022 года¹, что привело к дефрагментации сложившихся цепочек мирового производства и торговли, изменению и ужесточению санкционного режима во многих странах, и, следовательно, к перераспределению производственных мощностей и капиталов.

¹ 24 февраля 2022 года президентом Российской Федерации В.В. Путиным была объявлена специальная военная операция с целью защиты населения Донбасса, а также демилитаризации и денацификации Украины (далее – специальная военная операция).

С этими и другими вызовами столкнулись антимонопольные органы всех стран в последние несколько лет.

Согласно отчету «ALLEN&OVERY» о глобальных трендах в контроле сделок экономической концентрации за 2022 год [5] в 2022 году антимонопольные органы по всему миру усилили контроль за сделками слияний и поглощений. Повышение готовности оспаривать сделки (включая вертикальные слияния) в сочетании с растущим скептицизмом в отношении эффективности средств правовой защиты от слияний, привело к росту числа запрещенных и расторгнутых сделок в странах ЕС, Великобритании и США. В последующих параграфах будут обобщены тенденции в практике контроля сделок экономической концентрации в данных юрисдикциях.

1 Страны ЕС

Согласно отчету Европейской комиссии о политике в области конкуренции за 2020 год [6] в период с 2009 по 2019 Европейская комиссия по конкуренции (далее - Европейская комиссия) ежегодно рассматривала более 300 сделок. Всего за указанный период Комиссия одобрила более 3000 слияний, из которых более 90% прошли безоговорочно. Только на 10 сделок за весь период был наложен запрет.

Несмотря на предостережение Генерального директората Европейской комиссии в самом начале пандемии COVID-19, система быстро адаптировалась к новым условиям, и сделки экономической концентрации рассматривались с прежней интенсивностью. Такая возможность была обеспечена в том числе расширением практики применения упрощенной процедуры Регламента ЕС о слияниях, предполагающей меньшее количество требований к информации для сторон и более быстрый процесс рассмотрения.

Всего за период с 2020 по 2022 год Европейской комиссией было рассмотрено 1153 сделки экономической концентрации в различных секторах экономики. Согласовано 1029 сделки, большая часть из которых была одобрена безоговорочно. Одобрено с предписаниями всего 46 сделок. Статистика в разбивке по годам представлена на *рисунке 1*.

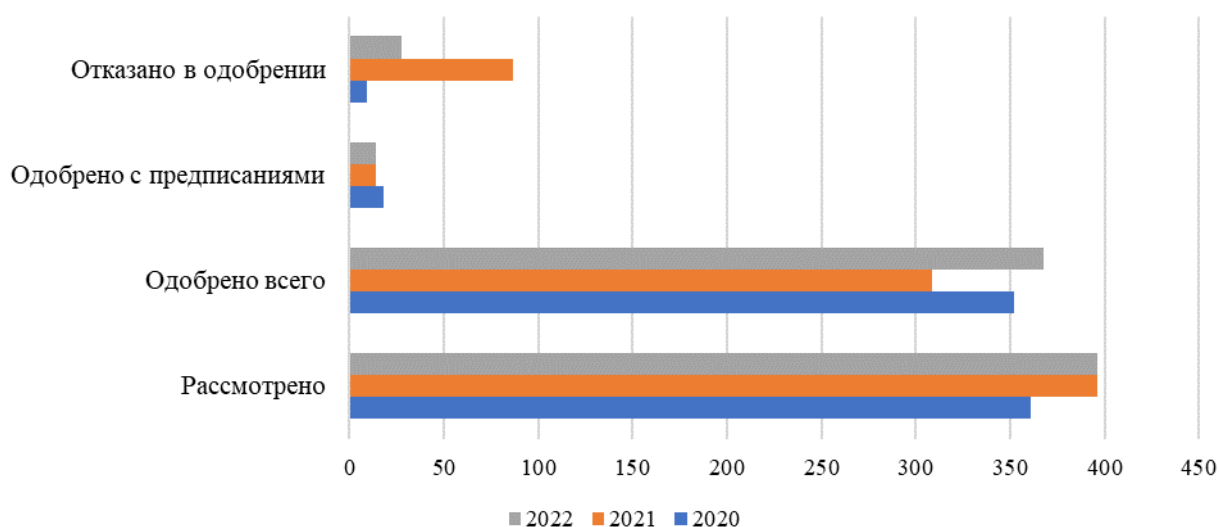


Рисунок 1. Статистика по одобрению сделок экономической концентрации в странах ЕС за 2020–2022 гг.

Источник: составлено авторами на основании данных ежегодных отчетов Европейской комиссии по конкурентной политике [6].

Таким образом, среднее количество сделок, рассматриваемых ежегодно остался на уровне сопоставимом с допандемийным периодом. Вместе с тем наблюдается увеличение доли заблокированных Европейской комиссией сделок. Если за период 2009–2019 гг. показатель отказа составлял менее 1 %, то в 2020–2022 гг. данный показатель колебался в пределах от 2,5% до 22%².

Помимо традиционного фактора отказа в случаях, когда по результатам анализа Европейской комиссии было заключено, что сделка может привести к созданию или усилению доминирующего положения на рынке, угрожая свободной и справедливой конкуренции, участились случаи блокировки сделок экономической концентрации, аргументированные потенциальными негативными последствиями, способными сказаться на благосостоянии потребителей - сокращению их выбора, повышению цены или ухудшению качества конечных товаров или услуг. При принятии решения об одобрении сделки во внимание также стали больше приниматься последствия, связанные с национальными интересами, в том числе в области национальной безопасности, обеспечения надлежащего уровня экологии, физической безопасности и здоровья населения.

² Расчеты авторов на основании данных ежегодных отчетов Европейской комиссии по конкурентной политике [16].

Так, в феврале 2019 года Европейская комиссия отказала в предполагаемой сделке по слиянию железнодорожных активов компаний Siemens (Германия) и Alstom (Франция) [7]. Siemens и Alstom являются мировыми лидерами в области железнодорожных перевозок, и предлагаемая сделка объединила бы двух крупнейших поставщиков подвижного состава и сигнальных решений в Европейском экономическом пространстве. В своем заключении Европейская комиссия пришла к выводу, что слияние нанесло бы ущерб конкуренции на нескольких рынках систем железнодорожной сигнализации, а также на рынке высокоскоростных поездов, и конкурентное давление со стороны оставшихся участников на выделенных рынках было бы недостаточным для обеспечения эффективной конкуренции. Примечательно что Европейская комиссия также изучила конкурентную среду в остальном мире и сочла, что выход новых конкурентов (в том числе потенциальных китайских поставщиков) в Европейском экономическом пространстве вряд ли осуществится в ближайшем будущем. Позиция Европейской комиссии, отказавшей в конечном итоге в осуществлении данной сделки (несмотря на широкий пакет средств правовой защиты по сделке), среди прочего была аргументировала тем, что слияние привело бы к повышению цен на системы сигнализации, что могло бы вызвать проблемы с безопасностью пассажиров.

В декабре 2021 года Европейская комиссия одобрила с предписаниями приобретение Suez (Франция) компанией Veolia (Франция) [8]. Suez является компанией, предоставляющей услуги преимущественно в секторах водоснабжения и утилизации отходов. Veolia является многопрофильной компанией, специализирующейся в том числе на оказании коммунальных услуг. Обе компании предлагают широкий спектр услуг для муниципальных и промышленных клиентов. Согласно заключению регулятора, совершение предполагаемой сделки привело бы к значительному горизонтальному дублированию на нескольких рынках во Франции и в Европейской экономической зоне. Такое дублирование устранило бы давление, оказываемое Suez на Veolia, что привело бы к ситуации, в которой клиенты столкнулись бы с ограниченным выбором сервисных решений (часто ограниченных объединенной организацией) в отсутствии какой-либо реальной переговорной силы.

Для нивелирования выявленных рисков Veolia предложила регулятору пакет обязательных условий, включающий [9]:

- Отчуждение почти всей деятельности Suez на неопасных и регулируемых рынках управления отходами и на муниципальном рынке водных ресурсов во Франции;
- Отчуждение почти всей деятельности Veolia на рынке мобильных услуг водоснабжения в ЕЭЗ;
- Отчуждение подавляющего большинства деятельности Veolia во французском сегменте рынка промышленного управления водными ресурсами;
- Отчуждение части свалок опасных отходов Veolia и Suez и всей деятельности Suez по сжиганию и физико-химической обработке опасных отходов.

Проанализировав предложенный пакет предлагаемых решений, регулятор пришел к выводу, что предполагаемая сделка с указанными изменениями не вызовет никаких проблем конкуренции. Сделка была одобрена с соответствующими предписаниями.

«Благодаря всеобъемлющим обязательствам, выдвинутым Veolia, Комиссия смогла одобрить концентрацию Veolia и Suez, двух французских игроков в секторе водоснабжения и отходов. Этим решением Комиссия гарантирует, что сделка не повлияет на конкуренцию на рынках воды и отходов, двух секторах, которые являются ключевыми к Европейскому зеленому курсу и экономике замкнутого цикла» - прокомментировала сделку исполнительный вице-президент Европейской комиссии Маргрете Вестагер, отвечающая за политику в области конкуренции [9].

В сентябре 2022 года Европейская комиссия наложила запрет на приобретение компанией Illumina (США) компании GRAIL (США) [10]. Illumina является основным поставщиком систем молекулярно-генетической диагностики (NGS). GRAIL представляет собой молодую биотехнологическую³, занимающейся разработками тестов для ранней диагностики раковых заболеваний, на стадиях, предшествующих появлению наблюдаемых симптомов. GRAIL является клиентом Illumina и использует системы NGS в своих разработках. Регулятор установил, в случае совершения сделки у Illumina появился бы стимул ограничить конкурентов GRAIL к ее технологиям, что привело бы к блокированию инновационной конкуренции на зарождающемся рынке тестов для ранней диагностики онкологических заболеваний на основе NGS.

³ Компания образована в 2016 году как стартап [21].

Примечательно также, что предполагаемая сделка между Illumina и GRAIL является примером вертикального слияния, вызвавшего пристальное внимание властей. Согласно отчету «ALLEN&OVERY» о глобальных трендах в контроле сделок экономической концентрации за 2022 год [12], ужесточение контроля вертикальных сделок является общей тенденцией для стран ЕС, США и Великобритании.

При вынесении ряда решений Европейская комиссия принимала во внимание вопросы диверсификации поставщиков и другими рисками, связанными с ограничениями доступа к источникам сырья или дистрибьюторам.

В феврале 2019 года Европейская комиссия заблокировала предполагаемую сделку по покупке компанией Wieland (Германия) компании Aurubis Rolled Products (Германия) и доли Aurubis в Schwermetall (Германия) [13]. Wieland является одним из лидирующих производителей цветного проката: труб, лент, листов, прутков, проволоки, профилей из меди и ее сплавов [14]. Schwermetall – крупный производитель предварительно катаных листов из меди и медных сплавов [15]. Согласно оценке регулятора, сделка привела бы к снижению конкуренции и повышению цен на медный прокат в Европе, что сказалось бы негативно на европейских производителях. Последствием сделки могло бы стать ограничение доступа к промежуточной продукции медного проката от Schwermetall и ростом цен на прокат. Wieland и Aurubis были двумя из трех основных поставщиков медного проката в Европе, и в случае их слияния, Wieland стал бы доминирующим игроком на рынке медного проката в Европе с долей рынка более 50% и единственным конкурентом с долей рынка более 10%. В связи с тем, что Wieland отказался предложить адекватные решения для устранения выявленных проблем, Европейской комиссией было принято решение запретить предложенную сделку.

Отдельно стоит отметить, что Европейская комиссия также становится все более жесткой в контексте обеспечения соблюдения процессуальных норм. Согласно отчету Европейской комиссии о политике в области конкуренции за 2020 год [16] с 2019 года Комиссия начала прилагать больше усилий для обеспечения соблюдения процедурных обязательств в соответствии с Постановлением ЕС о слияниях [17].

Так, например, в апреле 2019 года Комиссия наложила штраф в размере 52 миллионов евро на General Electric (США) за предоставление неверной информации в

ходе рассмотрения приобретения LM Wind (Дания)⁴. Отметим, что решение о наложении штрафа не повлияло на вынесение итогового решения по сделке в соответствии с правилами ЕС о слияниях, которые основывались на исправленной информации, содержащейся в повторном уведомлении.

В июне 2019 года регулятором была оштрафована компания Canon (Япония) на 28 миллионов евро за частичное приобретение Toshiba Medical Systems Corporation (Япония) до уведомления и утверждения сделки Европейской комиссией⁵.

В Отношении компаний Illumina и GRAIL (о запрете на слияние которых упоминалось выше), объявивших в августе 2021 года о завершении сделки о слиянии до принятия соответствующего решения по одобрению сделки Европейской комиссией, регулятор принял ряд мер, направленных на предотвращение потенциально непоправимого пагубного воздействия сделки на конкуренцию, а также возможной необратимой интеграции сливающихся сторон до результатов расследования слияния Комиссией [18]. Пакет обязательных для обеих компаний временных мер включал среди прочего включал в себя запрет на обмен конфиденциальной деловой информацией, за исключением случаев, когда раскрытие информации требуется для соблюдения закона или в соответствии с обычным ходом их отношений между поставщиком и клиентом; требования к отдельному управлению компаниями независимыми менеджерами и другие. После решения о блокировании сделки Европейская комиссия выдвинула ряд новых предписаний вместо действующих ранее временных мер. В случае их несоблюдения регулятор уполномочен налагать периодические штрафы. Кроме того, компаниям грозят штрафные санкции до 10% от их годового мирового оборота в соответствии со статьей 14 Регламента ЕС о слияниях.

В качестве еще одного тренда в практике контроля сделок экономической концентрации в странах ЕС можно выделить повышение внимания к тому, насколько рассматриваемые сделки способствуют цифровому переходу и созданию устойчивого и жизнеспособного единого мирового рынка.

⁴ В соответствии с правилами, установленными Постановлением ЕС о слияниях, регулятор вправе налагать штрафы в размере до 1% совокупного оборота компаний, которые преднамеренно или по ошибке представляют Комиссии неправильную или вводящую в заблуждение информацию.

⁵ Правила, установленные Постановлением ЕС о слияниях, требуют, чтобы сливающиеся компании уведомляли о планируемых слияниях, имеющих отношение к ЕС, для рассмотрения Комиссией до их осуществления и не осуществляли их до тех пор, пока Комиссия не уведомит об этом и не даст на это своего согласия.

В январе 2022 года Европейская комиссия запретила приобретение Daewoo Shipbuilding & Marine Engineering CO, Ltd (Южная Корея) компанией Hyundai Heavy Industries Holdings (Южная Корея) [19]. Компании занимают первые два места в рейтинге крупнейших мировых судостроительных компаний и входят в «большую тройку» судостроителей Южной Кореи (вместе с Samsung Heavy Industries). Согласно заключению регулятора, слияние этих двух судостроителей создало бы доминирующее положение для вновь объединенной компании и существенно ограничило конкуренцию на глобальном мировом рынке строительства крупных перевозчиков сжиженного газа.

В январе 2022 года Европейская комиссия одобрила с предписаниями сделку по приобретению компанией Meta [20] (США, запрещенная в РФ организация) компании Kustomer (США). Kustomer является разработчиком и провайдером одноимённой CRM -системы, функционирующей на основе искусственного интеллекта, которая позволяет автоматизировать взаимодействие с клиентами и снять часть коммуникационной нагрузки с персонала. Пристальное внимание регуляторов к данной сделке было обусловлено обеспокоенностью, что подобные сделки способны еще более укреплять позиции и без того крупных игроков, которые все больше доминируют в цифровой экономике, независимо от размера целевой компании. Meta (запрещённая в РФ организация) впервые объявила о покупке Kustomer еще в ноябре 2020 года. Закрывать сделку помешал иск Федеральной торговой комиссии США (FTC), обвинивший компанию в «незаконной монополизации» рынка. Рассмотрение сделки во всех инстанциях длилось больше года. В результате Meta (запрещенная в РФ организация) прошла проверку FTC, а до этого, в сентябре 2021 года, получила отдельное одобрение антимонопольных органов Великобритании [21]. Для решения проблем конкуренции, выявленных регулятором, Meta (запрещенная в РФ организация) предложила полный доступ к интерфейсам прикладного программирования для каналов сообщений Meta (запрещенная в РФ организация) с десятилетним сроком действия, что стало необходимым условием для одобрения сделки.

В декабре 2022 года Европейская комиссия начала углубленный анализ предполагаемой сделки о приобретении компании VMware (США) компанией Broadcom (США) [22]. Broadcom является поставщиком аппаратного обеспечения (сетевых карт, адаптеров и др.) тогда как VMware - поставщиком программного

обеспечения в области виртуализации. Обеспокоенность регулятора заключается в том, что сделка может отрицательно сказаться на конкурентоспособности альтернативных поставщиков оборудования преимущественно за счет ухудшения совместимости программного обеспечения VMware с аппаратными средствами конкурентов.

2 США и Великобритания

Практика контроля сделок экономической концентрации в США и Великобритании в основном характеризуется аналогичными с ЕС тенденциями, обобщенными в предыдущем разделе. В настоящем параграфе мы отметим лишь некоторые отличительные особенности антимонопольного регулирования в сфере экономической концентрации в данных юрисдикциях.

Касательно антимонопольной практики Великобритании, первую очередь стоит отметить, что она характеризуется большей жесткостью в отношении контроля сделок экономической концентрации по сравнению со странами ЕС, о чем свидетельствует значительно более низкие показатели по безоговорочному одобрению сделок. Так, доля решений, принятых Великобританской Комиссией по слияниям и поглощениям (далее - Комиссия Великобритании) в результате вмешательств (одобрение с предписаниями или отказ в одобрении) варьировалась в последние три года от 25% до 58 % (рисунок 2), тогда как в странах ЕС данный показатель колебался от 7,5% до 22,5 % в указанный период⁶.

Согласно отчету «ALLEN&OVERY» о глобальных трендах в контроле сделок экономической концентрации за 2022 год большая часть сделок (75%), на которые Комиссией Великобритании был наложен запрет, были заблокированы постфактум, в результате чего покупатель был вынужден аннулировать сделку с выполнением ряда условий.

Одной из таких сделок является широко обсуждаемое слияние Meta (США, запрещенная в РФ организация) и Giphy (США) [23]. Компания Giphy является провайдером платформы для обмена сообщениями с анимированными изображениями [24]. Комиссия предписала Meta (запрещенная в РФ организация)

⁶ Расчеты авторов на основании данных ежегодных отчетов Европейской комиссии по конкурентной политике, а также аналитического отчета «Allen & Overy» за 2022 год [26, 15].

аннулировать сделку о приобретения Giphy, еще в ноябре 2021 года (через полгода после того, как Meta (запрещенная в РФ организация) завершила покупку Giphy).

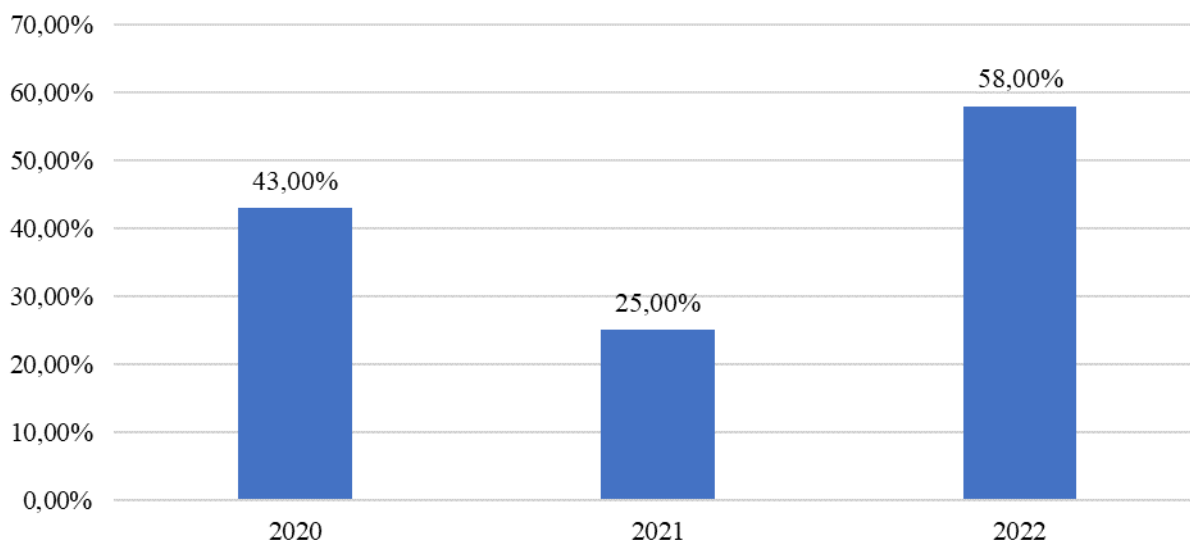


Рисунок 2. Доля решений, характеризующихся вмешательством в осуществление сделки (% от общего числа рассмотренных сделок)

Источник: составлено авторами на основании данных отчета «ALLEN&OVERY» о глобальных трендах в контроле сделок экономической концентрации за 2022 год [5].

По мнению регулятора, покупка Meta (запрещенная в РФ организация) компании Giphy сказалась бы негативно на пользователях социальных сетей, ограничив их выбор, а также снизила бы количество инноваций в области медийной рекламы Великобритании.

После многократных попыток Meta (запрещенная в РФ организация) оспорить данное решение в различных инстанциях в феврале 2022 года Британский регулятор принял окончательное решение о блокировке данной сделки. Апелляционный суд по вопросам конкуренции Великобритании безоговорочно поддержал решение Комиссии Великобритании, признав законным вывод регулятора.

Также стоит отметить, что решения Британского регулятора стали чаще расходиться с решениями, принимаемыми Европейской комиссией.

Показательным примером в данном контексте является сделка о слиянии двух крупных компаний-поставщиков погрузочно-разгрузочного оборудования Cargotec (Финляндия) и Konecranes (Финляндия) [25]. Тогда как Европейская комиссия была

готова одобрить сделку с наложением ряда мер правовой защиты [26] (которые устранили бы все пересекающиеся предприятия двух компаний), Комиссия Великобритании сочла такое решение неэффективным в решении проблем ослабления конкуренции на рынке погрузочно-разгрузочной техники и вынесла отрицательное заключение. Министерство Юстиций США и Австралийская комиссия по вопросам конкуренции и защите прав потребителей также выразили согласие с позицией Британского регулятора, однако стороны предполагаемого слияния отказались от сделки раньше, чем было принято окончательное решение всеми регуляторами.

Отличительной особенностью практики контроля сделок экономической концентрации в США является частое обращение к судебным процессам для оспаривания сделок. Так Согласно отчету «ALLEN&OVERY» о глобальных трендах в контроле сделок экономической концентрации за 2022 год [12] в течение 2022 года Министерство Юстиций США и Федеральная торговая комиссия США (далее – Комиссия США) обратились в суд с целью блокирования 10 сделок по слияниям и поглощениям (на 3 больше, чем в 2011 году). Это согласуется с заявлением главы антимонопольного отдела Министерства Юстиция США Джонатана Кантера в январе 2022 года о том, что регулятор будет более глубоко анализировать потенциальные сделки, оспаривать их более агрессивно [27]. Вместе с тем, учитывая понесенные обоими ведомствами затраты на судебные разбирательства, эксперты высказывают сомнение в целесообразности такой практики [12].

Одна из сделок, заблокированная в ходе судебного процесса - готовящееся слияние крупнейшего американского издательства Penguin Random House и его конкурента Simon & Schuster. «Предлагаемое слияние привело бы к снижению конкуренции, уменьшению вознаграждения авторов, уменьшению широты, глубины и разнообразия наших историй и идей и, в конечном счете, обеднило бы нашу демократию», - прокомментировал решение помощник генерального прокурора Джонатан Кантер из антимонопольного отдела министерства [28].

Также американскими регуляторами все больше внимания стало уделяться вертикальным сделкам. Одна из таких сделок, для обжалования которой Комиссия США также обратилась в суд, – предполагаемое вертикальное приобретение корпорацией Lockheed Martin Corporation (США) компании Aerojet Rocketdyne Holdings Inc (США) [29]. Lockheed Martin Corporation – одна из крупнейших военно-

промышленная корпорация США. Aerojet Rocketdyne Holdings Inc - проектировщик и производитель жидкостных ракетных двигателей. В жалобе регулятора утверждается, что в случае совершения сделки Lockheed сможет использовать контроль над Aerojet, чтобы нанести вред конкурирующим оборонным подрядчикам и еще больше монополизировать несколько рынков, имеющих решающее значение для национальной безопасности и обороны [30].

«Lockheed - один из немногих ракетных посредников, на которых полагаются американские военные для поставки жизненно важного оружия, которое обеспечивает безопасность нашей страны. Если эта сделка будет завершена, она даст Lockheed возможность отрезать других оборонных подрядчиков от критически важных компонентов, необходимых им для создания конкурирующих ракет. Без конкурентного давления Lockheed может поднять цену, которую должно заплатить правительство США, обеспечивая при этом более низкое качество и меньше инноваций. Мы не можем позволить себе допустить дальнейшей концентрации на рынках, имеющих решающее значение для нашей национальной безопасности и обороны» – комментирует позицию регулятора директор бюро по конкуренции Федеральной торговой комиссии США Холли Ведова [31].

Наряду со сделками в производственно-промышленных областях, области энергетики и цифрового сегмента, уже традиционно находящихся в фокусе антимонопольных регуляторов по всему миру, американские регуляторы стали более пристально изучать сделки в сфере здравоохранения. В апреле 2022 года Комиссия США и министерство юстиций США организовали открытые слушания на тему последствий слияний в сфере здравоохранения [32], пригласив туда работников данной сферы и пациентов, чтобы услышать от людей, имеющих непосредственный опыт, о последствиях концентрации.

Одной из сделок в области здравоохранения, оспариваемых Комиссией США в суде является предполагаемое приобретение компании Saint Peter's Healthcare System (США) компанией RWJBarnabas Health (США), которая является одной из крупнейших больничных систем в Нью-Джерси [33]. «Университетская больница Святого Петра находится менее чем в одной миле от RWJ в Нью-Брансуике, и это единственные две больницы в этом городе» - комментирует сделку директор бюро по конкуренции Федеральной торговой комиссии США Холли Ведова - «есть неопровержимые доказательства того, что это приобретение будет плохо для

пациентов, потому что сторонам больше не придется конкурировать, чтобы обеспечить самые низкие цены и самое высокое качество и обслуживание» [33].

В другом судебном процессе Комиссия США стремится заблокировать покупку компанией HCA Healthcare (США) компании Steward Health Care System (США), утверждая, что сделка уменьшит конкуренцию в штате Юта и в итоге поднимет цены [34].

Заключение

Проведенный выше анализ позволяет обобщить ряд ключевых факторов, обуславливающих вмешательство регуляторов рассмотренных юрисдикций в осуществление сделок экономической концентрации:

- Сделка может привести к созданию или усилению доминирующего положения на рынке, угрожая свободной и справедливой конкуренции, в том числе на едином мировом рынке;
- Сделка может негативно повлиять на потребителей, уменьшив их выбор, приведя к повышению цены или ухудшению качества конечных товаров или услуг;
- Сделка может снизить инновационную активность в сферах, связанных с областью деятельности сливающихся компаний;
- Сделка может повлиять на важные национальные интересы, в областях национальной безопасности, защиты окружающей среды, обеспечения безопасности граждан и здравоохранения;
- Недостаточность прозрачности сделки, недоступность или недостоверность информации и невозможность оценить ее влияние на рынок и потребителей;
- Отсутствие возможности диверсификации поставщиков и других рисков, связанных с закрытым доступом к источникам сырья или дистрибьюторам.

Среди общих тенденций в практике контроля сделок экономической концентрации также можно выделить:

- Ужесточение контроля над соблюдением процессуальных норм;
- Увеличение внимания регуляторов к сделкам вертикального типа;
- Увеличение скептицизма регуляторов в отношении средств правовой защиты;

- Повышение внимания к косвенным последствиям сделок, сказывающихся на общественном благосостоянии;
- Учащение случаев расхождения в решениях относительно сделок, выносимых регуляторами различных юрисдикций.

БЛАГОДАРНОСТИ

Материал подготовлен в рамках выполнения научно-исследовательской работы государственного задания РАНХиГС.

Список источников

1. Авдашева С.Б., Шаститко А.Е., Калмычкова Е.Н. Экономические основы антимонопольной политики: российская практика в контексте мирового опыта // Экономический журнал ВШЭ. 2007. № 3. С. 381-424.
2. Авдашева С.Б., Шаститко А.Е. Конкурентная политика: состав, структура, система // Современная конкуренция. 2010. № 1. С. 5-20.
3. Wooldridge A. The rise of the superstars. The Economist – 2016. – 1, 1–3.
4. Global merger control: Introduction – URL: [https://www.whitecase.com/insight-our-thinking/global-merger-control-introduction?s=Trends%20in%20global%20merger%20control%20enforcement%20\(White%20&%20Case\)](https://www.whitecase.com/insight-our-thinking/global-merger-control-introduction?s=Trends%20in%20global%20merger%20control%20enforcement%20(White%20&%20Case)) (дата обращения: 15.05.2023).
5. Global Trends in Merger Control Enforcement. Allen & Overy, February. 2023.
6. Reports on competition policy – URL: https://competition-policy.ec.europa.eu/publications/annual-reports_en (дата обращения: 15.05.2023).
7. Case M.8677 Siemens / Alstom, Commission decision of 6 February 2019 – URL: http://ec.europa.eu/competition/elojade/isef/case_details.cfm?proc_code=2_M_8677 (дата обращения: 15.05.2023).
8. Case M.9969, Veolia / Suez. URL: https://ec.europa.eu/competition/elojade/isef/index.cfm?fuseaction=dsp_result&policy_are_a_id=1,2,3 (дата обращения: 15.05.2023).
9. Mergers: Commission approves the acquisition of Suez by Veolia, subject to conditions - URL: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_21_6885 (дата обращения: 15.05.2023).

10. Case M.10188, Illumina/GRAIL – URL: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_22_5364 (дата обращения: 15.05.2023).
11. Grail official website. URL: <https://grail.com/our-journey/> (дата обращения: 15.05.2023).
12. Global Trends in Merger Control Enforcement. Allen & Overy, February. 2023.
13. Case M.9409 Aurubis/Metallo Group Holding – URL: https://ec.europa.eu/competition/elojade/isef/case_details.cfm?proc_code=2_M_9409 (дата обращения: 15.05.2023).
14. Wieland official website. URL: <https://www.wieland.com/en/> (дата обращения: 15.05.2023).
15. Schwermetall official website. URL: <https://www.schwermetall.de/en/home/> (дата обращения: 15.05.2023).
16. Reports on competition policy – URL: https://competition-policy.ec.europa.eu/publications/annual-reports_en (дата обращения: 15.05.2023).
17. Council Regulation (EC) No 139/2004 of 20 January 2004 on the control of concentrations between undertakings (the EC Merger Regulation), OJ L 24, 29.1.2004, pp. 1-22.
18. Commission adopts interim measures to prevent harm to competition following Illumina's early acquisition of GRAIL – URL: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_21_5661 (дата обращения: 15.05.2023).
19. Case M.9343, Hyundai Heavy Industries Holdings / Daewoo Shipbuilding & Marine Engineering – URL: https://ec.europa.eu/competition/elojade/isef/case_details.cfm?proc_code=2_M_9343 (дата обращения: 15.05.2023).
20. Case M.10262, Meta (запрещена в РФ)/Kustomer – URL: https://ec.europa.eu/competition/elojade/isef/case_details.cfm?proc_code=2_M_10262 (дата обращения: 15.05.2023).
21. Facebook (запрещена в РФ), Kustomer Deal Cleared by U.K.'s Antitrust Watchdog – URL: <https://www.bloomberg.com/news/articles/2021-09-27/facebook-kustomer-deal-cleared-by-u-k-s-competition-watchdog?sref=Y0jVLcFo> (дата обращения: 15.05.2023).

22. Case M.10806, Broadcom / VMware – URL: https://ec.europa.eu/competition/elojade/isef/case_details.cfm?proc_code=2_M_10806 (дата обращения: 15.05.2023).
23. Facebook, Inc (запрещена в РФ) / Giphy, Inc merger inquiry – URL: <https://www.gov.uk/cma-cases/facebook-inc-giphy-inc-merger-inquiry> (дата обращения: 15.05.2023).
24. Giphy official website. URL: <https://giphy.com> (дата обращения: 15.05.2023).
25. Cargotec Corporation / Konecranes Plc Merger Inquiry – URL: <https://www.gov.uk/cma-cases/cargotec-corporation-slash-konecranes-plc-merger-inquiry#launch-of-merger-inquiry> (дата обращения: 15.05.2023).
26. Commission clears the merger of Cargotec with Konecranes, subject to conditions: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_22_1329 (дата обращения: 15.05.2023).
27. US regulators aiming at illegal and anticompetitive mergers – URL: <https://apnews.com/92c9d29e42e8cbe5db46ce9815d5e062> (дата обращения: 15.05.2023).
28. Judge Blocks a Merger of Penguin Random House and Simon & Schuster – URL: <https://www.nytimes.com/2022/10/31/books/penguin-random-house-simon-schuster.html> (дата обращения: 15.05.2023).
29. TC Sues to Block Lockheed Martin Corporation’s \$4.4 Billion Vertical Acquisition of Aerojet Rocketdyne Holdings Inc - URL: <https://www.ftc.gov/news-events/news/press-releases/2022/01/ftc-sues-block-lockheed-martin-corporations-44-billion-vertical-acquisition-aerojet-rocketdyne> (дата обращения: 15.05.2023).
30. Docket № 9405 – URL: <https://www.ftc.gov/system/files/documents/cases/d09405lockheedaerojetp3complaintpublic.pdf> (дата обращения: 15.05.2023).
31. FTC Sues to Block Lockheed Martin Corporation’s \$4.4 Billion Vertical Acquisition of Aerojet Rocketdyne Holdings Inc – URL: <https://www.ftc.gov/news-events/news/press-releases/2022/01/ftc-sues-block-lockheed-martin-corporations-44-billion-vertical-acquisition-aerojet-rocketdyne> (дата обращения: 15.05.2023).
32. FTC and DOJ Host Listening Forum on Effects of Mergers in Health Care Industry - April 14, 2022 – URL: https://www.ftc.gov/system/files/ftc_gov/pdf/FTC-DOJ-Listening-Forum-%20Health-Care-Transcript.pdf (дата обращения: 15.05.2023).

33. FTC Sues to Block Merger Between New Jersey Healthcare Rivals RWJBarnabas Health and Saint Peter's Healthcare System – URL: <https://www.ftc.gov/news-events/news/press-releases/2022/06/ftc-sues-block-merger-between-new-jersey-healthcare-rivals-rwjbarnabas-health-saint-peters> (дата обращения: 15.05.2023).

34. FTC Sues to Block Merger Between Utah Healthcare Rivals HCA Healthcare and Steward Health Care System – URL: <https://www.ftc.gov/news-events/news/press-releases/2022/06/ftc-sues-block-merger-between-utah-healthcare-rivals-hca-healthcare-steward-health-care-system> (дата обращения: 15.05.2023).

В СЕРИИ ПРЕПРИНТОВ
РАНХиГС РАССМАТРИВАЮТСЯ
ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ
И ПРАКТИЧЕСКИЕ ПОДХОДЫ
К СОЗДАНИЮ, АКТИВНОМУ
ИСПОЛЬЗОВАНИЮ
ВОЗМОЖНОСТЕЙ
ИННОВАЦИЙ В РАЗЛИЧНЫХ
СФЕРАХ ЭКОНОМИКИ
КАК КЛЮЧЕВОГО УСЛОВИЯ
ЭФФЕКТИВНОГО УПРАВЛЕНИЯ



РАНХиГС

РОССИЙСКАЯ АКАДЕМИЯ НАРОДНОГО ХОЗЯЙСТВА
И ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ
ПРИ ПРЕЗИДЕНТЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ