

# Антимонопольный инструментарий и глобальное сотрудничество против трансграничных картелей

Какие передовые практики, новые подходы и механизмы сбора доказательств помогают конкурентным ведомствам при выявлении и расследовании трансграничных картелей? Что нужно предпринять на международном уровне для формирования единых принципов таких расследований? Как складывается взаимодействие регуляторов в этом направлении? На вопросы редакции «Конкуренции и права» отвечают представители антимонопольных органов Бразилии, Австрии и России.

## «Программа взаимодействия CADE с участниками сговора — наиболее важный инструмент пресечения трансграничных картелей»

**Каролина Андрадэ,**  
экс-глава Междуна-  
родного департа-  
мента  
Административного  
совета по экономи-  
ческой безопасности  
Бразилии



**Юлия Пинто Ишихара,**  
технический помощник Департа-  
мента антимонопольного регули-  
рования и контроля за сделками  
экономической концентрации Ад-  
министративного совета по эконо-  
мической безопасности Бразилии<sup>1</sup>



Одна из основных задач Административного совета по экономической безопасности Бразилии (The Administrative Council for Economic Defense, CADE; далее также — Совет) — выявление и расследование картельных сговоров, которые могут быть заключены за пределами нашей страны, но при этом влияют или могут повлиять на состояние конкуренции на территории Бразилии.

Трудность в том, что участниками трансграничных картелей могут быть компании, у которых нет штаб-квартиры в Бразилии или других государствах, где возникли последствия сговора. И даже если компании ведут деятельность на территории Бразилии, доказательства существования картеля могут проявиться в другой юрисдикции.

Наиболее эффективный инструмент в арсенале антимонопольного ведомства — программа тесного взаимодействия Совета с участниками картельного сговора, которая заключается в четко проработанной системе стимулов и поощрений сторон такого сговора взамен на их содействие в процессе расследования. Так, благодаря программе смягчения ответственности юридические и физические лица, которые пошли на сотрудничество, могут получить полное освобождение (иммунитет) или снижение административной и даже уголовной ответственности — в зависимости от конкретных обстоятельств. По соглашению о смягчении ответственности участник сговора обязуется прекратить осуществление незаконных действий, сообщить о других участниках, признать свою причастность к нарушению и сотрудничать с конкурентным ведомством в ходе расследования.

В арсенале Административного совета по экономической безопасности Бразилии есть и другой инструмент — соглашение о прекращении противоправного действия. В рамках этого механизма стороны, признав свое соучастие в сговоре и уплатив сумму штрафа в сниженном размере, обязуются сотрудничать с конкурентным ведомством посредством предоставления доказательств и дополнительной информации о картельном сговоре. Соглашение подразумевает обязательность наличия на рассмотрении Совета дела, возбужденного по факту нарушения конкурентного законодательства.

Совет также проводит мониторинг рынков с целью выявления картельных дел, которые находятся на рассмотрении в зарубежных конкурентных ведомствах и могут оказать влияние на состояние конкуренции на территории Бразилии. В практике нашего ведомства были случаи, когда инициирование расследования, связанное с решением зарубежного регулятора, вынуждало компании начинать сотрудничество с Советом.

*Заключение соглашений о смягчении ответственности между конкурентными ведомствами облегчает обнаружение трансграничных картелей*

---

<sup>1</sup> Перевод комментариев представителей антимонопольных органов Бразилии и Австрии подготовили сотрудники Управления международного экономического сотрудничества ФАС России.

### *Взаимодействие конкурентных ведомств при рассмотрении дел о сговорах ограничено конфиденциальным характером разбирательств*

Взаимодействие конкурентных ведомств в рамках рассмотрения картельных дел ограничено конфиденциальным характером разбирательств. Кроме того, соглашения о сотрудничестве, подписанные Бразилией с конкурентными ведомствами других государств, предусматривают ускоренный эффективный обмен доказательствами в ситуациях, когда картельное нарушение влечет уголовную ответственность, однако Административный совет по экономической безопасности, будучи административным органом, не может самостоятельно рассматривать и выносить решения по таким делам.

Наиболее эффективные механизмы взаимодействия — обмен судебными решениями по делам о трансграничных картелях и неформальный обмен данными с антимонопольными органами других юрисдикций.

Одна из самых сложных задач в рамках расследования дел о трансграничных картелях связана с уведомлением юридических лиц, штаб-квартиры которых находятся за пределами Бразилии, и физических лиц, проживающих в других юрисдикциях. Внедрение некоторых механизмов обмена информацией об участниках сговора, в отношении которых проводится расследование, поможет обнаружить их местонахождение в различных юрисдикциях.

Взаимодействие между конкурентными ведомствами нескольких стран особенно важно в процессе осуществления следственных действий, которые нецелесообразно дублировать и выполнять одновременно. Например, это касается проведения проверок, обысков и прослушивания телефонных разговоров.

Так, в 2009 г. в рамках расследования трансграничного картеля в штаб-квартирах компаний, участвовавших в сговоре на рынке холодильных компрессоров, согласованные совместные действия по расследованию и изъятию доказательств проводились Административным советом по экономической безопасности Бразилии, Антимонопольным подразделением Министерства юстиции США и Генеральным директором по конкуренции Европейской комиссии.

Подобные меры эффективны, когда трансграничный картель действующий, но его участники не догадываются, что конкурентные ведомства осведомлены о его существовании. В упомянутом выше случае конкурентное ведомство Бразилии было проинформировано о сговоре в рамках реализации программы смягчения ответственности. Расследование трансграничных картелей представляет слож-

ность с точки зрения их обнаружения, и заключение соглашений о смягчении ответственности между конкурентными ведомствами может облегчить эту задачу.

Участники сговора не заинтересованы сообщать о своем нарушении в какое-либо конкурентное ведомство, ведь в зарубежной юрисдикции они подвергаются риску штрафов и санкций. Гипотетически, даже если бы компания должна была ходатайствовать о смягчении ответственности в конкурентное ведомство каждого государства, в котором она осуществляла противозаконные действия, у нее не было бы гарантий, что она получит все предусматриваемые льготы.

Доказательства, представленные в рамках соглашения о смягчении ответственности, конфиденциальны и их использование ограничено каждым конкретным расследованием. Заключение соглашения с конкурентным ведомством предоставляет иммунитет только в рамках юрисдикции этого ведомства. Поэтому сторона картельного сговора не заинтересована в том, чтобы разрешить передавать свои доказательства антимонопольным органам других юрисдикций.

Международное взаимодействие в рамках соглашений о смягчении ответственности может способствовать обнаружению и расследованию трансграничных картелей. Конкурентные ведомства получают возможность согласовать подходы, принципы и минимальные требования, чтобы их соглашения признавались во всех юрисдикциях. Благодаря этому у нас выстроится надежные, четко сформулированные стимулы для участников картеля, заинтересованных в сотрудничестве с антимонопольными органами. Мы сможем обмениваться доказательствами с регуляторами других стран, чтобы все участвовавшие в сговоре компании понесли ответственность.

### **«Мы стремимся расширить региональное и международное сотрудничество»**

**Григорий Радионов**, начальник Управления по борьбе с картелями ФАС России



Прежде всего надо отметить, что установлен экстерриториальный принцип действия Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции», допускающий применение норм оте-

*Расследование трансграничных картелей невозможно без использования инструментов, требующих высокой степени международной кооперации*

чественного антимонопольного законодательства к достигнутым за пределами РФ соглашениям между российскими и (или) иностранными лицами либо организациями, а также к совершаемым этими лицами действиям, если такие соглашения или действия оказывают влияние на состояние конкуренции в нашей стране.

Так, летом 2021 г. ФАС России возбудила антимонопольное дело в отношении швейцарской компании Hamilton Medical AG по признакам координации действий официальных дистрибьюторов производителя при участии в государственных и муниципальных закупках на поставку аппаратов ИВЛ. В расследовании мы применяли типичные для нас проактивные методы: анализ данных, полученных с использованием «Большого цифрового кота», проведение внеплановых выездных проверок. Такие методы позволяют установить необходимую для возбуждения дела совокупность признаков нарушения антимонопольного законодательства.

Если говорить о механизмах выявления именно трансграничных картелей, то, как показывает практика, наиболее эффективными остаются программы смягчения ответственности. Согласно данным опроса, проведенного Секретариатом Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР) в 2017 г., доля картельных случаев, выявленных путем подачи заявлений о смягчении ответственности, составляет у некоторых наших зарубежных коллег до 90%.

С учетом изложенного в настоящее время по инициативе ФАС России идет активная работа с коллегами из стран — членов БРИКС по подготовке Обзора программ смягчения ответственности, призванного обобщить в одном документе и сблизить практики антимонопольных регуляторов в этой сфере. Разработка подобного совместного документа, на мой взгляд, позволит улучшить прозрачность деятельности конкурентных ведомств БРИКС, повысить уровень доверия между ними и потенциальными заявителями и будет мотивировать последних подавать заявление в один или несколько антимонопольных органов.

Отдельно отмечу, что эффективное расследование трансграничных картелей невозможно без использования инструментов, требующих высокой степени международной кооперации. К ним относятся проведение правоприменительных действий антимонопольным органом от лица иностранного регулятора, осуществление совместных проверок (когда представители зарубежного конкурентного ведом-

ства участвуют в проверке) либо одновременных «рейдов на расвете» в двух и более юрисдикциях (simultaneous dawn raids), выполнение совместного анализа рынка или обмен его результатами, координация при вынесении решений.

Международный центр конкурентного права и политики БРИКС абсолютно обоснованно отмечал проблемы, связанные с необходимостью проработки и совершенствования указанных механизмов. И в этом направлении нам с зарубежными коллегами еще предстоит большая работа.

На сегодня в арсенале ФАС России есть механизмы, закрепленные в заключаемых с иностранными партнерами соглашениях: более 70 документов, среди которых особое место занимают соглашения нового уровня, позволяющие эффективно взаимодействовать с зарубежными конкурентными ведомствами непосредственно при правоприменении. А также общепринятые инструменты кооперации: проведение консультаций, встреч с экспертами, обмен информацией непосредственно о ходе расследования и др.

Мы стремимся расширять региональное и международное сотрудничество, видя в нем средство реализации новых возможностей в рамках разработки стратегий правоприменения, гармонизации процедур и основных стандартов, обмена передовой практикой.

Например, несмотря на имеющиеся механизмы, мы все еще сталкиваемся со сложностями обмена данными и информацией по существу дела, в том числе конфиденциальными, поданными по программе смягчения ответственности.

В связи с этим, на мой взгляд, требуются новые инструменты и глобальные стандарты сотрудничества, чтобы вывести международное взаимодействие в сфере борьбы с трансграничными картелями на качественно новый уровень.

Международное сотрудничество — один из ключевых факторов повышения эффективности проведения трансграничных расследований. А отсутствие понятного и прозрачного инструментария существенно снижает качество антимонопольного правоприменения в тех случаях, когда деятельность картеля распространяется на территории нескольких стран.

Такие организации, как Международная конкурентная сеть (МКС) и ОЭСР, выступающие в качестве посредников в сотрудничестве по вопросам конкуренции, разработали ряд важных документов.

*ФАС России  
иницииро-  
вала работу  
по созданию  
глобальных  
механизмов  
международ-  
ного сотрудни-  
чества*

Однако эти документы не имеют универсального характера и ориентированы в основном на страны с уже налаженными контактами друг с другом и накопленным опытом взаимодействия.

Поэтому ФАС России инициировала создание на крупных международных площадках единых глобальных механизмов международного сотрудничества при расследовании трансграничных картелей.

Так, осуществляется деятельность в рамках Рабочей группы МКС по картелям, сопредседателем которой является ФАС России, по обновлению главы Руководства по картелям, посвященной вопросам международного сотрудничества и обмена опытом.

Кроме того, была начата обширная работа с привлечением всех 195 стран — членов ООН по созданию эффективной правовой основы и глобальных стандартов международного сотрудничества при расследовании трансграничных картелей. Она ведется на площадке ЮНКТАД, где по инициативе ФАС России сформирована Рабочая группа по трансграничным картелям. Такие стандарты, на мой взгляд, могли бы унифицировать соответствующие правовые термины, закрепить механизмы взаимодействия антимонопольных органов при расследовании, включая проведение совместных проверок и обмен информацией.

В июле 2021 г. Рабочая группа приняла решение рассмотреть в приоритетном порядке существующие инструменты и процедуры с целью дальнейшего углубления понимания модальностей, принципов и международных стандартов расследования трансграничных картелей. Это создает задел для нашей эффективной совместной деятельности.



### **«Я вновь обращаюсь к идее расширить механизмы взаимодействия с ФАС России, странами СНГ и ЕАЭС»**

**Теодор Таннер**, экс генеральный директор Австрийского федерального конкурентного ведомства

Одна из моих основных задач на посту генерального директора Австрийского федерального конкурентного ведомства с начала 2007 г.

заклучалась в укреплении международного сотрудничества. Поскольку Австрия расположена в центральной части Европы, для нас особое значение имеет взаимодействие с конкурентными ведомствами соседних стран.

Правовая основа сотрудничества в рамках Европейской конкурентной сети (ЕКС) была заложена Регламентом Совета ЕС 1/2003<sup>2</sup>. ЕКС — своеобразная площадка для обсуждения вопросов конкурентного законодательства, состоящая из представителей конкурентных ведомств государств — членов Европейского союза.

На основе этого документа мы проводим совместные расследования и внеплановые проверки, обмениваемся конфиденциальной информацией и согласовываем наши процессуальные действия во время антимонопольных расследований. Такое взаимодействие приносит положительные результаты, и в процессе его осуществления мы применяем множество механизмов. За пределами Европейской конкурентной сети, например если речь идет о Швейцарии или других юрисдикциях, существует свободное поле для того, чтобы еще создать правовую основу для углубленного сотрудничества.

Мы надеемся, что Европейский союз и Австрия заключат договоры о взаимодействии с Великобританией. Таким образом совместная работа с Управлением по конкуренции и рынкам (СМА) продолжится без каких-либо затруднений.

Среди примеров плодотворного взаимодействия стоит отметить подписание Соглашения о сотрудничестве в области конкурентной политики между Федеральной антимонопольной службой и Австрийским федеральным конкурентным ведомством в 2011 г. В рамках действия этого документа было разработано и реализовано множество совместных инициатив.

Вместе с тем важно укреплять межведомственное взаимодействие на более углубленном уровне в Европейском союзе и за его пределами. Я вновь обращаюсь к своей идее и предложению по расширению механизмов сотрудничества с ФАС России, странами СНГ и ЕАЭС.

В идеале мы будем располагать международными всеобъемлющими механизмами, которые помогут конкурентным ведомствам

---

<sup>2</sup> Council Regulation (EC) No 1/2003 of 16 December 2002 on the implementation of the rules on competition laid down in Articles 81 and 82 of the Treaty.

### *Подписание меморандумов о взаимопонимании может стать первым шагом к более тесному сотрудничеству конкурентных ведомств*

взаимодействовать в процессе расследования реальных картельных дел. Следует стимулировать государства к работе над созданием более прочной правовой базы, позволяющей осуществлять более тесное международное сотрудничество в этом направлении.

Работа представителей конкурентных ведомств на площадках Конференции ООН по торговле и развитию (ЮНКТАД), ОЭСР, МКС внесла большой вклад в достижение этой цели, но многое нам еще предстоит сделать. А пока мы должны найти основу для работы, опираясь на механизмы, которые не предполагают обмена конфиденциальной информацией и данными. Один из таких механизмов — подписание меморандумов о взаимопонимании, которые представляют собой добровольные волеизъявления (не накладывают обязательств правового характера), но при этом способствуют укреплению доверия и могут послужить первым шагом к более глубокому сотрудничеству.

Проблема, с которой мы сталкиваемся и которая должна быть дополнительно проработана на международных площадках, — это заявления *ne bis in idem*, или риск дублирования наказания в нескольких юрисдикциях по делам о трансграничных картелях. Высший суд по вопросам картелей при Верховном суде Австрии направил в Европейский суд в апелляционном порядке вопросы, касающиеся территориальных соглашений в области торгового обращения промышленного сахара на рынке. Наше ходатайство было отклонено в первой инстанции, так как параллельно велось аналогичное судебное разбирательство в юрисдикции Германии, сейчас оно уже завершилось наложением штрафа. Мы предприняли попытку обжаловать это решение, поскольку считаем, что несколько антимонопольных ведомств могут проводить расследования и одновременно привлекать к ответственности в случаях, когда штраф учитывает негативные последствия, наступившие на территории конкретного государства. Исход этого дела сильно зависит от того, как сотрудничество в делах о трансграничных картелях может применяться на территории Европейского союза.

Опираясь на наш опыт, в заключение отмечу, что даже довольно молодому (основанному в 2002 г.) и не обладающему колоссальными ресурсами ведомству стоит стремиться к работе по пресечению и расследованию трансграничных картелей. Это может принести положительные результаты для формирования более совершенного правоприменения в области конкурентного законодательства.