



**Конференция Организации
Объединенных Наций
по торговле и развитию**

Distr.: General
26 April 2017
Russian
Original: English

Совет по торговле и развитию
Комиссия по торговле и развитию
Межправительственная группа экспертов
по законодательству и политике в области конкуренции
Шестнадцатая сессия
Женева, 5–7 июля 2017 года
Пункт 3 предварительной повестки дня
Программа работы, включая укрепление потенциала
и техническую помощь в отношении законодательства
и политики в области конкуренции

Укрепление международного сотрудничества
в расследовании трансграничных дел о конкуренции:
инструменты и процедуры

Записка секретариата ЮНКТАД

Резюме

Низкие тарифы и снижение торговых барьеров не только стимулируют экономические операции во всем мире, но и облегчают трансграничную антиконкурентную практику. Связанные с конкуренцией дела становятся все более международными по своему характеру, требуя расширения международного сотрудничества при проведении расследований, а также переосмысления соответствующих механизмов и процедур.

В настоящей записке анализируются усилия, которые предпринимаются в целях поощрения международного сотрудничества на национальном, региональном и международном уровнях, а также отдельные механизмы и процедуры и их применение в делах, касающихся конкуренции. В ней описываются проблемы, с которыми сталкиваются молодые и небольшие органы по вопросам конкуренции, и содержится призыв совместно работать над укреплением международного сотрудничества в борьбе с трансграничной антиконкурентной практикой.



Введение

1. Межправительственная группа экспертов по законодательству и политике в области конкуренции на своей пятнадцатой сессии обратилась к секретариату ЮНКТАД с просьбой провести исследование, посвященное инструментам и процедурам расширения международного сотрудничества в расследовании трансграничных дел о конкуренции. Несмотря на значительный прогресс, достигнутый в последние два десятилетия благодаря развитию двусторонних, региональных и многосторонних связей между органами по вопросам конкуренции во всем мире, необходимо активизировать эту работу и придать ей больший охват¹.

2. ЮНКТАД стремится к изучению путей укрепления международного сотрудничества, о чем свидетельствуют исследования и дискуссии, проведенные во время нескольких сессий Межправительственной группы экспертов после состоявшейся в 2010 году шестой Конференции Организации Объединенных Наций по рассмотрению всех аспектов Комплекса согласованных на многосторонней основе справедливых принципов и правил для контроля за ограничительной деловой практикой. В своей исследовательской работе ЮНКТАД изучала потребности в международном сотрудничестве, необходимом для борьбы с трансграничной антиконкурентной практикой и проблемами, стоящими перед развивающимися странами и странами с переходной экономикой. Результаты этой исследовательской работы говорят о важной роли как неформального сотрудничества, так и официальных соглашений в расследовании трансграничных дел. Кроме того, в проведенных исследованиях отмечается возможность создания информационно-аналитических сетей для обмена общедоступными сведениями в целях борьбы с трансграничной антиконкурентной практикой².

3. Для развития международного сотрудничества в обеспечении соблюдения правил конкуренции занимающиеся вопросами конкуренции органы должны преодолевать трудности, с которыми им приходится сталкиваться при проведении трансграничных расследований и которые связаны с различиями в правовых системах, существованием особых процедур сбора доказательств и присутствием им недостатками, проблемами доверия и осуществлением программ смягчения наказания в обмен на сотрудничество и предоставления иммунитета. При отсутствии официальных соглашений о сотрудничестве с другими странами ценным подспорьем в международных расследованиях картельной практики, слияний и приобретений, а также злоупотреблений господствующим положением становится неформальное сотрудничество.

4. Что касается формальных механизмов сотрудничества, эффективно использовать их удается лишь немногим органам по вопросам конкуренции, причем в первую очередь это касается молодых и небольших органов и в целом развивающихся стран. В то же время государствам – членам Европейского союза, например, удалось выйти на более высокий уровень сотрудничества в рамках своей замкнутой системы, внутри европейской сети конкуренции, которая позволяет осуществлять обмен всеми видами информации между отвечающими за конкуренцию органами государств-членов и Европейской комиссией. Кроме того, заключенное в 1991 году между Соединенными Штатами Америки и Европейским союзом двустороннее соглашение о сотрудничестве позволило до-

¹ A Capobianco and A Nagy, 2016, Developments in international enforcement cooperation in the competition field, *Journal of European Competition Law and Practice*, 7(8):566–583.

² См. TD/B/C.I/CLP/16, TD/B/C.I/CLP/21, TD/B/C.I/CLP/24/Rev.1, TD/B/C.I/CLP/29 и TD/RBP/CONF.8/4.

биться успехов в укреплении взаимодействия между антитрестовским ведомствами Соединенных Штатов и Европейского сообщества³.

5. Усилия ЮНКТАД по активизации международного сотрудничества в расследовании трансграничных дел о конкуренции направлены на укреплении неформальных механизмов сотрудничества в рамках региональных группировок и других интеграционных механизмов во всем мире. Благодаря таким усилиям появляются все новые специализированные сети сотрудничества по вопросам конкуренции, такие как Африканский форум по вопросам конкуренции, Софийский форум по вопросам конкуренции и Лимская декларация 2013 года⁴.

6. Такие сети дают занимающимися проблемами конкуренции органам возможность регулярно встречаться и обмениваться мнениями о мерах и стратегиях обеспечения соблюдения законодательства по вопросам конкуренции в делах, представляющих взаимный интерес, а также определять возможные шаги в трансграничной правоприменительной деятельности. Такое неформальное сотрудничество может способствовать активизации глобальных усилий по углублению взаимодействия в деле обмена общедоступной информацией, собранной информационно-аналитическими сетями. Например, в Африке государства – члены Сообщества по вопросам развития стран юга Африки создали на базе сетей сотрудничества платформы, через посредство которых может осуществляться обмен неконфиденциальной информацией.

7. Настоящая записка основывается на ответах государств-членов на вопросник, который ЮНКТАД распространила в декабре 2016 года, с тем чтобы дать государствам-членам возможность поделиться своим опытом в области международного сотрудничества, в том числе новыми подходами, инструментами и процедурами⁵.

8. В главе II анализируются правовые и административные проблемы, с которыми органы по вопросам конкуренции сталкиваются при проведении трансграничных расследований. В главе III обсуждаются различные инструменты и процедуры, которые могут быть использованы для налаживания сотрудничества в расследовании трансграничных дел о конкуренции. В главе IV предлагаются возможные принципиальные подходы для органов по вопросам конкуренции, стремящихся к сотрудничеству при проведении расследований, и рассматривается вопрос о том, каким образом для активизации соответствующих усилий можно задействовать раздел F Комплекса согласованных на многосторонней основе справедливых принципов и правил для контроля за ограничительной деловой практикой. В главе V освещается роль ЮНКТАД в поощрении неформального сотрудничества. В главе VI рассматриваются новые области исследований.

II. Трудности, возникающие при расследовании трансграничной антиконкурентной практики

9. К 2016 году законы о защите конкуренции приняли 139 государств – членов ЮНКТАД. Многие органы по вопросам конкуренции этих государств сталкиваются с рядом проблем, связанных в том числе с отсутствием достаточного правоприменительного опыта для участия в международном сотрудничестве. В силу недостаточного потенциала и отсутствия национального опыта правоприменения, необходимого для расследования трансграничных дел о конкуренции

³ Agon Partners Competition Law and Policy, 2016, Enforcement of antitrust laws: Global challenges, working paper No. 10.

⁴ Подписана органами по вопросам конкуренции Колумбии, Перу и Чили в 2013 году во время Латиноамериканского форума по вопросам конкуренции Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР).

⁵ Ответы были получены от Австрии, Албании, Аргентины, Болгарии, Бразилии, Доминиканской Республики, Индии, Италии, Соединенных Штатов, Турции, Украины, Швейцарии, Эквадора, Японии и Европейского союза.

ции, эффективно сотрудничать друг с другом могут лишь немногие из этих органов⁶.

10. Проведенные ЮНКТАД исследования свидетельствуют о том, что ограниченность ресурсов и недостаток потенциала являются, по всей видимости, одними из самых серьезных проблем, стоящих перед занимающимися вопросами конкуренции органами в развивающихся странах. Слабость ресурсной базы может объясняться не только бюджетными трудностями, с которыми сталкиваются развивающиеся страны, в частности наименее развитые среди них, и необходимостью находить баланс между различными конкурирующими первоочередными задачами, для решения которых требуются бюджетные средства, но и отсутствием достаточной поддержки законодательства и политики в области конкуренции на политическом уровне. Это сказывается на возможностях занимающихся проблемами конкуренции органов развивающихся стран сотрудничать со своими коллегами из других стран и усложняет для них задачу противодействовать трансграничной антиконкурентной практике.

11. Что касается картелей, то занимающиеся проблемами конкуренции органы в развивающихся странах, как правило, узнают о существовании того или иного картельного сговора из отчетов о результатах правоприменительной работы других органов по вопросам конкуренции и из средств массовой информации. Эти органы должны провести предварительные расследования, с тем чтобы понять, затрагивает ли тот или иной международный картельный сговор их собственные рынки. Источником дополнительной ценной информации, облегчающей такой анализ, является сотрудничество с органами по вопросам конкуренции из развитых стран. Хотя определенное сотрудничество в подобных случаях действительно имеет место, число таких примеров недостаточно для того, чтобы говорить о существовании устойчивой тенденции.

12. Например, программы смягчения наказаний в обмен на сотрудничество упрощают получение информации, необходимой для проведения антикартельного расследования. Однако участники международных картелей редко идут на такое сотрудничество с развивающимися странами. Во многих случаях международные компании, участвующие в картельном сговоре, физически не представлены в развивающихся странах. Это затрудняет для занимающихся вопросами конкуренции органов расследование картельных сговоров даже в пределах региональной экономической зоны, поскольку они не располагают традиционными инструментами для проведения таких расследований, например возможностью организовать внезапную проверку, провести допрос или потребовать представления письменных документов. Ситуация является более сложной для молодых и небольших органов в развивающихся странах. Таким образом, сотрудничество с инстанциями, расследующими тот же картельный сговор, становится необходимым условием эффективной борьбы с картелями на глобальном уровне.

13. Перед занимающимися проблемами конкуренции органами как в развитых, так и в развивающихся странах стоят некоторые общие вызовы, касающиеся международного сотрудничества в расследовании картельной и иной антиконкурентной практики на трансграничном уровне⁷. Некоторые из этих вызовов обсуждаются в нижеследующих разделах.

А. Защита информации во внутреннем законодательстве

14. Вопрос обмена информацией, особенно конфиденциального характера, требует углубленного изучения. Типичными примерами конфиденциальной ин-

⁶ TD/B/C.I/CLP/11/Rev.1.

⁷ Некоторые вопросы были проанализированы секретариатом ОЭСР в 2012 году в документе «Limitations and constraints to international cooperation», Working Party No. 3 on Cooperation and Enforcement, DAF/COMP/WP3(2012)8.

формации являются коммерческие секреты и чувствительная информация о бизнес-стратегиях, например структура цен, ноу-хау и данные о клиентах, которая может сообщаться на добровольной основе (например, субъектом, ходатайствующем о предоставлении иммунитета от преследования или об амнистии) или под принуждением (например, во исполнение судебного запроса или в ходе инспекции)⁸.

15. Если такая информация может использоваться в качестве доказательства нарушения закона о конкуренции, она становится одним из ключевых элементов процесса принятия решений в ходе расследования трансграничной антиконкурентной практики, и к принятию решения об обмене ею следует подходить со всей серьезностью. Подобная информация имеет особо важное значение для тех занимающихся проблемами конкуренции органов, которые не имеют достаточных кадровых и/или финансовых ресурсов, а также опыта проведения расследований и эффективных инструментов, например возможности проводить внезапные проверки без согласия проверяемых компаний. Для этих органов сбор достаточных доказательств сопряжен с трудностями.

16. Кроме того, даже те занимающиеся проблемами конкуренции органы в развивающихся странах, которые обладают достаточными ресурсами, опытом и инструментами, могут сталкиваться с трудностями в мобилизации сотрудничества вовлеченных в антиконкурентную практику компаний в силу масштабов экономики этих стран. Если доля той или иной страны в глобальном обороте компании невелика, соответствующая компания, взвесив риск подвергнуться санкциям или потерять рынок соответствующей страны, может предпочесть уйти с рынка.

17. В условиях существования территориальных ограничений нет никаких гарантий того, что иностранные компании будут готовы к сотрудничеству, даже в тех случаях, когда это может показаться само собой разумеющимся. Например, в Колумбии на начальном этапе расследования картельного сговора на рынке автомобильных частей, в рамках которого несколько японских фирм устанавливали цену таких частей сразу для нескольких стран, орган по вопросам конкуренции уведомил соответствующие компании о начале расследования по электронной почте, поскольку большинство из них не имеют отделений или представителей в Колумбии, но не получил от них никакого ответа⁹.

18. Несмотря на тот факт, что обмен информацией является ключом к успеху в борьбе с антиконкурентной практикой, законодательство большинства государств, за редкими исключениями, прямо запрещает занимающимся защитой конкуренции органам обмениваться конфиденциальной информацией, полученной в ходе расследования. Внутреннее законодательство разрешает использовать информацию, собранную такими органами, лишь в интересах расследования предполагаемого нарушения антитрестовского законодательства в пределах своей юрисдикции. Если информация, представленная в процессе сотрудничества с проводящим расследование органом по вопросам конкуренции, является предметом обмена без каких бы то ни было ограничений с органами, отвечающими за защиту конкуренции в других странах, компании или физические лица, которые представили информацию, могут быть привлечены к ответственности в странах, просивших поделиться такой информацией, что лишь ослабит их желание к дальнейшему сотрудничеству с получившим запрос органом.

19. Защищая права компаний и физических лиц, ограничения на обмен информацией мешают сотрудничеству между занимающимися проблемами конкуренции органами. Предание огласке полученной информации может навредить

⁸ Ibid.

⁹ MC Martinez Beltran, 2013, International cartel investigations in the SIC [Superintendence of Industry and Commerce]: Investigation limitations and possible future solutions, cited in P Horna, 2017, David and Goliath: How young competition agencies can succeed in fighting cross-border cartels, Working Paper No. 45, The University of Oxford Centre for Competition Law and Policy.

компании, которая ее предоставила, органу, которому такую информацию придется собирать и в будущем, а также потребителям. Перед отвечающими за защиту конкуренции органами стоят задачи заниматься взаимной популяризацией законодательства и обеспечивать его эффективное применение, защищая при этом законные интересы частных субъектов и государства.

В. Отсутствие международного определения конфиденциальной информации

20. Отсутствие международного определения конфиденциальной информации является еще одной проблемой, которая осложняет обмен информацией между органами по вопросам конкуренции. В большинстве правовых систем соответствующее законодательство не содержит конкретного определения конфиденциальной информации. Таким образом, занимающемуся вопросами конкуренции органу или суду приходится в каждом конкретном случае решать вопрос о том, следует ли считать соответствующую информацию конфиденциальной или нет.

21. При обмене конфиденциальной информацией, когда запрашивающий орган и орган, получивший запрос, имеют разные мнения относительно конфиденциальности информации, им приходится тратить много времени на координацию, с тем чтобы избежать возможных обвинений со стороны компаний или физических лиц, которые предоставили информацию получившему запрос органу. Отсутствие определения может помешать беспрепятственному и эффективному обмену информацией между органами по вопросам конкуренции.

С. Отсутствие исключений из правил конфиденциальности

22. Хотя проблемы, которые описываются в разделе В, можно преодолеть, получив от заинтересованных сторон согласие на разглашение полученной от них информации, готовность компаний отказаться от гарантий, предоставляемых им законами о защите конфиденциальности, зависит от того, насколько они доверяют методам работы органов, занимающихся вопросами конкуренции, с конфиденциальной информацией. Согласно руководящим принципам международного правоприменения и сотрудничества в антитрестовских делах, действующим в Соединенных Штатах, межгосударственные конфликты могут возникнуть в том случае, когда иностранные законодательные акты не позволяют физическим или юридическим лицам раскрывать документацию или информацию для использования в ходе расследований, ведущихся в Соединенных Штатах (см. <http://www.justice.gov/atr/internationalguidelines/download>). Таким образом, проблемы сотрудничества продолжают возникать и у органов, занимающихся вопросами конкуренции в развитых странах. Поэтому данный аспект обмена информацией требует дополнительного внимания.

23. В картельных делах занимающиеся вопросами конкуренции органы вряд ли могут рассчитывать на готовность участвующих в картельном сговоре компаний согласиться на раскрытие конфиденциальной информации, если только они не ходатайствуют о смягчении наказания в обмен на сотрудничество сразу в нескольких странах и не рассчитывают на то, что соответствующие органы на основе полученной информации подтвердят их статус кандидатов на получение снисхождения. Участники картелей, как правило, не заинтересованы в том, чтобы занимающиеся вопросами конкуренции органы обменивались полученной от них информацией с другими подобными структурами, поскольку в результате такого обмена к ним могут возникнуть претензии и в других странах.

24. Еще труднее получить согласие на раскрытие конфиденциальной информации у компании, дело которой связано с ее односторонними действиями, например со злоупотреблением доминирующим рыночным положением, поскольку в таких делах возможность добиться смягчения наказания в обмен на

сотрудничество отсутствует. Однако в случае слияний компании могут быть заинтересованы в том, чтобы разрешить занимающимся вопросами конкуренции органам раскрытие конфиденциальной информации, если они хотят быстро получить от них согласие на слияние. Обмен информацией между органами, которым компании направили уведомление о слиянии, и последующая координация ими своих усилий могут упростить процедуру рассмотрение предлагаемых слияний в соответствующих странах.

25. Были предприняты усилия для обеспечения бесперебойного обмена информацией между занимающимися проблемами конкуренции органами. Соглашение о сотрудничестве в применении законов о конкуренции, подписанное между Швейцарией и Европейским союзом в 2013 году, позволяет отвечающим за защиту конкуренции органам обмениваться информацией, полученной в ходе проводимых ими расследований, без согласия заинтересованных компаний при условии, что эти органы занимаются расследованием одних и тех же или смежных действий (см. http://europa.eu/rapid/press-release_IP-13-444_en.htm). Однако этот обмен имеет определенные ограничения. Например, информация, полученная от ходатайствующих о снисхождении в обмен на сотрудничество субъектов, не может передаваться без их согласия, а обмен информацией, конфиденциальный характер которой защищается законом, возможен лишь при условии получения конкретного разрешения. Ставшая предметом обмена информация может использоваться только принимающим органом для обеспечения соблюдения своего законодательства в связи с тем же делом и в соответствии с указанной в первоначальном запросе целью. Эти положения характерны для соглашений о сотрудничестве второго поколения¹⁰, которых насчитывается не так много и которые не применимы в отношении со многими органами, занимающимися проблемами конкуренции в развивающихся странах.

26. Швейцария заявила, что ее сотрудничество с Европейским союзом в рамках соглашения второго поколения облегчает взаимодействие для органов, отвечающих за защиту конкуренции с обеих сторон, а также помогает правоприменительной деятельности и обмену информацией¹¹. Довольно далеко вперед в переговорах о трансформации действующего между ними соглашения в соглашение второго поколения продвинулись Канада и Европейский союз¹².

27. Япония заявила, что в основе осуществляемого ей сотрудничества лежат преимущественно соглашения первого поколения¹³, меморандумы о взаимопонимании и соглашения административных органов о проведении совместной правоприменительной деятельности, подписанные с занимающимися вопросами конкуренции органами как в развитых, так и в развивающихся странах. В то же время в 2015 году японская Комиссия по добросовестной торговле заключила соглашение второго поколения с Австралийской комиссией по вопросам конкуренции и защиты прав потребителей. Это соглашение, подписание которого стало составной частью работы по реализации соглашения об экономическом партнерстве между двумя странами, предусматривает обмен информацией, полученной в ходе проведения расследований на основе положений их соответствующих законов о конкуренции. Кроме того, в марте 2016 года японская Комиссия по добросовестной торговле и Европейский союз приступили к подго-

¹⁰ Соглашения о конкуренции второго поколения определяются ОЭСР как двусторонние соглашения, предусматривающие обмен конфиденциальной информацией между органами по вопросам конкуренции.

¹¹ Информация, полученная от правительства Швейцарии.

¹² Информация, полученная от Европейского союза. См. также <http://ec.europa.eu/competition/international/bilateral/index.html>.

¹³ Двусторонние соглашения о защите конкуренции первого поколения содержат положения, позволяющие органам по вопросам конкуренции отказываться от обмена информацией, которую национальное законодательство защищает как конфиденциальную.

товке поправок к соглашению о противодействии антиконкурентной деятельности с тем, чтобы трансформировать его в соглашение второго поколения¹⁴.

28. Наконец, взаимный обмен информацией по конкретным делам и оказание помощи в проведении расследований предусмотрены соглашением второго поколения, заключенным между Соединенными Штатами и Австралией в соответствии с Законом Соединенных Штатов о международной помощи в осуществлении антитрестовского законодательства. Такие обмены могут стать новой тенденцией для стран, имеющих тесные экономические и торговые связи.

D. Ограничения, касающиеся приемлемости информации

29. Еще одна проблема в области обмена информацией между отвечающими за защиту конкуренции органами может быть связана с различиями в правоприменительных процедурах, поскольку в одних правовых системах борьба с антиконкурентной практикой ведется при помощи уголовного законодательства, а в других – на основе гражданско-правовых и/или административных процедур.

30. Как правило, там, где применяется уголовное законодательство, правовая процедура является более строгой чем там, где для этой цели используются гражданско-правовые и/или административные процедуры. Во втором случае объектом внимания в основном являются компании, в то время как в первом случае находящиеся на страже конкуренции органы преследуют физических лиц, виновных в антиконкурентной практике, предоставляя им все права, предусмотренные надлежащей правовой процедурой, например право на конфиденциальное общение с адвокатом, право не свидетельствовать против самого себя и право на перекрестный допрос свидетелей обвинения¹⁵.

31. Различия в правовых стандартах, применяемых занимающимися проблемами конкуренции органами, которые проистекают из различий в правоприменительных процедурах, ограничивают возможности для содержательного обмена информацией между этими органами. Это объясняется тем, что страны, где применяются уголовно-правовые механизмы, не могут использовать информацию органов тех стран, где против лиц, виновных в антиконкурентной практике, применяются гражданско-правовые и/или административные процедуры, если в процессе сбора информации эти органы не гарантируют такой же уровень защиты прав, который существует в странах с уголовной процессуальной системой¹⁶.

E. Ограничения при применении программ смягчения наказания в обмен на сотрудничество на трансграничном уровне

32. Программы смягчения наказаний в обмен на сотрудничество являются наиболее эффективным и важнейшим инструментом антикартельных расследований. Без программ смягчения наказания в обмен на сотрудничество отвечающие за защиту конкуренции органы, несмотря на длительные и сложные расследования, вряд ли смогут привлечь к ответственности международные картели, о чем свидетельствует японский опыт расследования «витаминного картеля»¹⁷. Хотя против картеля уже были возбуждены дела в Соединенных Штатах и

¹⁴ Информация, полученная от правительства Японии.

¹⁵ OECD Secretariat, 2012.

¹⁶ A Carobianco and A Nagy, 2016.

¹⁷ В период с 1989 года по февраль 1999 года между восемью компаниями-производителями витаминов, на которых приходилось 90% мирового оптового рынка этой продукции, действовал картельный сговор. Компании договаривались о распределении объемов продаж и координировали оптовые цены на витамины на глобальном рынке. В 2001 году Европейская комиссия наложила штраф в размере

Европейском союзе и двое из участников картелей являлись японскими компаниями, орган, отвечающий за защиту конкуренции в Японии, не смог доказать существование картельного сговора и ограничился вынесением административного предупреждения, не наложив никакого штрафа. Орган не смог принять юридических мер по причине отсутствия в стране программы смягчения наказания в обмен на сотрудничество, что ограничило его возможности для получения информации от участников картеля¹⁸.

33. Для того чтобы программы смягчения наказания в обмен на сотрудничество были эффективными, они должны быть детально продуманы. Залогом успеха таких программ являются их транспарентность, определенность, высокая вероятность раскрытия и жесткие наказания. В случае несоблюдения этих требований программы смягчения наказания в обмен на сотрудничество могут оказаться не востребуемыми у участников картелей. Например, законодательное оформление перуанской программы смягчения наказаний в обмен на сотрудничество и практика ее применения являются недостаточно четкими (так, в законе ничего не говорится о том, на какое смягчение штрафных санкций могут рассчитывать участники), внезапные проверки проводятся нечасто, а наказания являются недостаточно жесткими.

34. Кроме того, многочисленные расследования международных картельных сговоров свидетельствуют о том, что программы смягчения наказаний в обмен на сотрудничество представляют собой эффективный инструмент международного взаимодействия. В сочетании с получением от кандидатов на снисхождение разрешений на разглашение конфиденциальной информации в случае подачи соответствующего ходатайства сразу в нескольких странах, такие программы способствуют обмену информацией между отвечающими за защиту конкуренции органами, в том числе конфиденциальными сведениями, когда это разрешено законом. Указанные программы также позволяют занимающимся проблемами конкуренции органам тесно координировать свои действия на начальных этапах расследований, в том числе одновременно проводить внезапные проверки, что, в конечном счете, помогает работе каждого из них. Международное сотрудничество все чаще ограничивается органами, к которым обращаются стремящиеся получить более мягкое наказание виновники антиконкурентной практики. С учетом всех достоинств данного механизма разработку эффективных программ смягчения наказаний в обмен на сотрудничество следует рассматривать в качестве одного из главных политических приоритетов.

35. Хотя применение программы смягчения наказаний в обмен на сотрудничество является наиболее эффективным и действенным средством борьбы с трансграничной антиконкурентной практикой, большинство развивающихся стран, имеющих такие программы, по-прежнему не могут похвастаться обилием участников международных картелей, стремящихся обратиться к ним за снисхождением. Проведение развивающимися странами расследований по факту международных картельных сговоров, против которых уже возбуждено преследование в развитых странах и о существовании которых уже широко известно, далеко не всегда гарантирует обращение участников картелей с просьбой о снисхождении в обмен на сотрудничество.

36. Участники международных картелей редко обращаются с подобными просьбами в развивающихся странах. Выбор страны для подачи ходатайства о смягчении наказания в обмен на сотрудничество имеет для участников картелей стратегическое значение, и для них не имеет большого смысла выбирать для

855,22 млн. долл. США (см. http://europa.eu/rapid/press-release_IP-01-1625_en.htm?locale=en).

¹⁸ Н Yamashita, 2011, Key issues in detecting and investigating cross-border cartels, presented at Association of Southeast Asian Nations (ASEAN) Experts Group on Competition capacity-building workshop, Jakarta, 20–21 September, имеется на <http://cb-asec-project.de/material-and-publications/archive-2008-2013/regional-economic-integration-archive/> (информация по состоянию на 20 апреля 2017 года).

этого небольшие страны, где риск обнаружения картеля и вероятность оказаться втянутыми в затяжной процесс для них невелики. Так, в деле о картельном сговоре на рынке графитовых электродов¹⁹, хотя в Республике Корея в то время и действовала программа смягчения наказаний в обмен на сотрудничество, на протяжении всего процесса ни один из участников сговора так и не пошел на сотрудничество, что осложнило расследование для антимонопольного органа Республика Корея.

37. Развивающимся странам, как правило, приходится проводить расследования, не полагаясь на этот инструмент, и сталкиваться по этой причине с трудностями в расследовании международной картельной практики.

Е. Отсутствие взаимопонимания, доверия и взаимодействия между органами по вопросам конкуренции

38. Помимо упомянутых выше проблем, возникающих вследствие юридических препятствий, еще одной преградой для успешного международного сотрудничества в расследовании дел по вопросам конкуренции, в том числе картелей, может являться отсутствие взаимопонимания и взаимодействия между органами, занимающимися проблемами конкуренции. Сохраняются проблемы, связанные с обменом информацией, координацией следственных действий, например внезапных проверок, и обсуждением общих стратегий расследования трансграничной антиконкурентной практики. Это объясняется в основном тем, что соответствующие органы не достигли такого уровня взаимного доверия, который позволял бы им свободно обмениваться информацией²⁰.

39. Исходя из признания важности этой работы, в различных регионах были предприняты усилия с целью укрепления международного сотрудничества между отвечающими за защиту конкуренции органами. Например, для улучшения условий конкуренции в Азиатско-Тихоокеанском регионе и углубления понимания законодательства и политики в области конкуренции в 1996 году была создана региональная Группа по вопросам политики и законодательства в области конкуренции. Этот форум позволил объединить усилия стран региона в сфере укрепления потенциала и подготовки кадров. Еще одним региональным форумом, инициатором создания которого выступила в 2005 году японская Комиссия по добросовестной торговле, стало Восточноазиатское совещание высокопоставленных должностных лиц по вопросам политики в области конкуренции, которое служит площадкой для дискуссий и обмена опытом между органами, занимающимися проблемами конкуренции в регионе.

40. Такие инициативы являются одним из способов поощрения неформального сотрудничества в регионах. Они также служат платформами для создания партнерских сетей между официальными органами, что, в свою очередь, способствует снижению препятствий для укрепления доверия. В тех случаях, когда такие связи, помогающие обмениваться информацией, не налажены, занимаю-

¹⁹ В 1992 году производители из Германии, Соединенных Штатов и Японии вступили в сговор с целью фиксации цен и их поддержания посредством согласованных действий, и этот сговор оставался в силе вплоть до 1998 года. Для выполнения договоренности члены картеля пользовались разными способами. В 2001 году власти Соединенных Штатов наложили на американские, немецкие и японские компании штрафы в размере примерно 424,8 млн. долл. США, а Европейская комиссия наложила на восемь компаний из этих государств штраф на сумму 219 млн. евро (см. <http://www.jftc.go.jp/eacpf/05/APECTrainingProgramMarch2004/KE.experience.Jand.pdf>).

²⁰ В рекомендации Совета ОЭСР в отношении международного сотрудничества по вопросам расследований и разбирательств признается, что «сотрудничество на основе взаимного доверия и доброй воли между присоединившимися к рекомендациям сторонами играет важную роль в обеспечении эффективной и действенной борьбы с антиконкурентной практикой и слияниями, оказывающими негативное влияние на конкуренцию» (см. <http://www.oecd.org/competition/international-coop-competition-2014-recommendation.htm>).

щиеся вопросами конкуренции органы не могут начать взаимодействие в расследовании трансграничной антиконкурентной практики. Вместе с тем эффективными способами налаживания конструктивных взаимоотношений между отвечающими за защиту конкуренции органами могут являться также обмен сотрудниками и откомандирование консультантов и участие в многосторонних, региональных и двусторонних совещаниях, организуемых такими международными организациями, как ОЭСР и ЮНКТАД, и другими неформальными международными сетевыми структурами.

41. Отсутствие сотрудничества между занимающимися вопросами конкуренции органами наглядно проявилось, например, тогда, когда с просьбами предоставить информацию к своим зарубежным коллегам обращался колумбийский орган, расследовавший картельный сговор на рынке автомобильных частей. Уже на начальном этапе расследования колумбийский орган осознал необходимость сотрудничества, например, с властями Соединенных Штатов, перед которыми компании уже признали свою вину. Однако обмен информацией оказался затруднительным, возможно, из-за отсутствия действующих механизмов, как формальных, так и неформальных, которые сделали бы такой обмен возможным.

42. В 2013 году расследующие антиконкурентные дела органы из семи стран встретились в Кито для обсуждения последствий существования картельного сговора на региональном рынке жидкого кислорода, который действовал в Латинской Америке в 2000–2010 годах. Несмотря на существование неформальных контактов между отвечающими за защиту конкуренции латиноамериканскими органами, в ходе расследования этой многолетней антиконкурентной деловой практики они так и не смогли наладить координацию правоприменительной работы и сотрудничество в обмене неконфиденциальной информацией.

III. Обзор имеющихся инструментов и процедур для расширения международного сотрудничества в расследовании трансграничных дел о конкуренции

43. Под условиями понимаются меры и усилия, предпринимаемые занимающимися вопросами конкуренции органами для расширения сотрудничества в трансграничных антиконкурентных делах в рамках формальных и неформальных механизмов. Со временем эти усилия стали принимать самые разные формы. Под процедурами понимаются методы или устоявшиеся формы практической работы. В данном случае речь идет о методах сотрудничества занимающимися вопросами конкуренции органов в рассмотрении трансграничных антиконкурентных дел²¹.

44. Чтобы задействовать процедуру правоприменения для достижения поставленной цели, требуются соответствующие механизмы или инструменты. В проведенном ЮНКТАД в 2013 году исследовании определяются следующие основные инструменты и процедуры расширения международного сотрудничества: многосторонние соглашения (заключенные в рамках Международной сети по вопросам конкуренции (МСК), ОЭСР и ЮНКТАД); региональные модели сотрудничества; соглашения по линии Север–Юг; двусторонние соглашения о сотрудничестве; неформальные механизмы сотрудничества; и эффективные механизмы сотрудничества в рамках нового поколения соглашений о сотрудничестве Соединенных Штатов и Европейской сети по вопросам конкуренции²².

45. Последние тенденции свидетельствуют о том, что в мире продолжают процветать частные международные картели, которые оказывают заметное влияние на экономику развивающихся стран и не получают достаточного отпора со стороны большинства новых и формирующихся режимов защиты конкуренции.

²¹ TD/B/C.I/CLP/21.

²² Там же.

ции²³. Поэтому крайне важно провести обзор имеющихся инструментов и процедур с тем, чтобы активнее решать упоминавшиеся выше задачи. В исследовании ЮНКТАД рекомендуется укреплять сотрудничество между молодыми и небольшими органами, отвечающими за защиту конкуренции в развивающихся странах.

46. В таблице 1 рассматриваются подвигки, которые произошли после выхода исследования ЮНКТАД в 2013 году. В области сотрудничества, направленного на обеспечение соблюдения законодательства по вопросам конкуренции, серьезных изменений не произошло, усилия в этом направлении не прекращаются.

Таблица 1

Подвигки и опыт, основанные на рекомендованной ЮНКТАД передовой практике

<i>Практика</i>	<i>Инструменты и процедуры</i>
Содействие более глубокому пониманию законодательства, критериев оценки и конфигурации средств правовой защиты и санкций	<p>Глобальная программа ЮНКТАД в области наращивания потенциала и региональные проекты (такие как региональная программа защиты конкуренции и прав потребителей для стран Латинской Америки (КОПАЛ) и программа поощрения региональной экономической интеграции, гендерного равенства и борьбы с коррупцией на основе политики по защите прав потребителей в регионе Ближнего Востока и Северной Африки), двусторонние национальные проекты, ежегодные сессии Межправительственной группы экспертов по законодательству и политике в области конкуренции и проходящая раз в пять лет Конференция Организации Объединенных Наций по рассмотрению всех аспектов Комплекса согласованных на многосторонней основе справедливых принципов и правил для контроля за ограничительной деловой практикой</p> <p>Глобальный форум ОЭСР по вопросам конкуренции</p> <p>антикартельные формуляры МСК (см. http://www.internationalcompetitionnetwork.org/working-groups/current/cartel/templates.aspx)</p> <p>Группа по вопросам политики и законодательства в области конкуренции в Азиатско-Тихоокеанском регионе и обмен информацией через региональную базу данных (см. http://www.apecc.org.tw/)</p> <p>Совместные расследования нарушений законодательства в области конкуренции в странах Содружества Независимых Государств (см. http://en.fas.gov.ru/international-cooperation/icap/icap-headquarters.html)</p>
Укрепление кадрового и технического потенциала молодых органов по вопросам конкуренции в сфере правоприменительной деятельности	<p>Текущая деятельность по укреплению потенциала, МСК, ОЭСР, ЮНКТАД и Всемирного банка</p> <p>Двусторонние контакты между зрелыми органами по вопросам конкуренции и молодыми и небольшими органами, например в рамках программ взаимодействия Соединенных Штатов с небольшими органами и программам наращивания потенциала с участием Японии и Кении</p>

²³ JM Connor, 2014, The private international cartels data set: Guide and summary statistics, 1990–2013, имеется на http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2478271 (информация получена 20 апреля 2017 года).

<i>Практика</i>	<i>Инструменты и процедуры</i>
Разработка руководящих принципов и систематизация передового опыта осуществления соглашений о сотрудничестве	<p>Типовой закон Евразийской комиссии по конкуренции</p> <p>Примеры руководящих принципов совместного проведения расследований, разработанных Российской Федерацией для стран Содружества Независимых Государств</p> <p>Руководящие принципы Европейского союза, касающиеся принятия решений о соблюдении норм конкуренции в рамках Европейской сети по вопросам конкуренции</p> <p>Рамочные принципы обмена неконфиденциальной информацией МСК (2015 год)</p> <p>Руководящие принципы правоприменительной деятельности и сотрудничества в борьбе с антitrustовской практикой Соединенных Штатов (2017 год)</p>
Обмен кадрами и откомандирование резидентов-консультантов в интересах укрепления взаимопонимания и взаимного доверия	<p>Действия зрелых органов по вопросам конкуренции в интересах молодых органов, например помощь японского резидента-консультанта Индонезии (2016 год)</p> <p>Откомандирование сотрудников Европейской комиссии в государства – члены Европейского союза (Литва и Соединенное Королевство Великобритании и Северной Ирландии)</p>
Содействие повышению прозрачности процедур, процессов и конфигурации инструментов	<p>Руководящие принципы Японии, Республики Корея, Соединенных Штатов и Европейского союза (2017 год)</p>
Разработка схожей политики по вопросам смягчения наказаний в обмен на сотрудничество в целях поощрения предоставления изъятий кандидатам, обращающимся с ходатайствами о снисхождении	<p>Касающиеся конкуренции руководящие принципы смягчения наказаний в обмен на сотрудничество, принятые в рамках региональной программы наращивания потенциала в странах Ближнего Востока и Северной Африки</p> <p>Типовые письма Министерства юстиции Соединенных Штатов кандидатам на участие в программе смягчения наказания в обмен на сотрудничество (2017 год)</p>
Разработка и применение четких гарантий надлежащей правовой процедуры и защиты конфиденциальной информации	<p>Соглашение второго поколения между Швейцарией и Европейским союзом (2013 год)</p> <p>Продвинутая стадия переговоров о трансформации соглашения между Канадой и Европейским союзом в соглашение второго поколения</p> <p>Соглашение второго поколения между Японией и Австралией (2015 год)</p>

Источник: подборка, составленная секретариатом ЮНКТАД на основе ответов на вопросник, и документы TD/B/C.I/CLP/16, TD/B/C.I/CLP/21, TD/B/C.I/CLP/24/Rev.1, TD/B/C.I/CLP/29 и TD/RBP/CONF.8/4.

A. Прогресс в применении разработанных инструментов и процедур

47. Как видно из таблицы 1, в последние несколько лет происходил ряд процессов, оказывавших поддержку занимающимся вопросами конкуренции органам в борьбе с трансграничной антиконкурентной практикой. Двумя наиболее распространенными процессами стали интернационализация программ смягчения наказаний в обмен на сотрудничество и расширение международного взаимодействия в рамках формальных или неформальных механизмов. Такое взаимодействие играет важную роль в координации сроков проведения внезапных проверок, обмене некоторой информацией в ходе расследований и разработке конкретных соглашений о сотрудничестве (см. <http://www.jftc.go.jp/en/pressreleases/yearly-2017/January/170110.html> и <http://unctad.org/en/Pages/MeetingDetails.aspx?meetingid 1282>).

48. Как говорится в главе II, ряд зрелых органов по вопросам конкуренции, обладающих эффективными механизмами координации правоприменительной работы, использовали инструменты противодействия трансграничной картельной практике и тем самым способствовали их постепенному укреплению. Несмотря на усилия международного сообщества²⁴, в силу ряда культурных, деловых и социологических причин программы смягчения наказаний в обмен на сотрудничество пока не находят успешного применения в рамках молодых режимов защиты конкуренции²⁵.

B. Обзор официальных соглашений о международном сотрудничестве

49. Хотя инструменты и процедуры, предусмотренные в официальных соглашениях о сотрудничестве, играют важную роль в дальнейшем расширении международного взаимодействия, одних этих инструментов недостаточно. Учитывая проблемы, связанные с ограниченными возможностями для обмена конфиденциальной информацией, в процессе взаимодействия следует уделять особое внимание обмену неконфиденциальной информацией и информационно-аналитической работе. Обмен конфиденциальной информацией при определенных обстоятельствах уже происходит, но в ограниченных масштабах.

50. За исключением Европейского союза, занимающимся вопросами конкуренции региональным органам, таким как Карибское сообщество, Общий рынок стран восточной и южной частей Африки (КОМЕСА) и Западноафриканский экономический и валютный союз, обеспечение соблюдения региональных правил конкуренции дается непросто. Тем не менее, как говорится во вставке 1, КОМЕСА добился успехов в расследовании дел, связанных трансграничными слияниями.

Вставка 1

Обзор трансграничных слияний: опыт Комиссии по вопросам конкуренции Общего рынка для стран восточной и южной части Африки

Комиссия КОМЕСА по вопросам конкуренции отвечает за определение и обеспечение соблюдения правил о конкуренции КОМЕСА. С тех пор, как Комиссия начала свою работу в январе 2013 года, она наиболее активно занималась правилами, касающимися контроля за слияниями. В результате, в 2014 году Комиссия разработала руководящие принципы оценки слияний, с тем

²⁴ OECD Secretariat, 2015, Use of markers in leniency programmes, Working Party No. 3 on Cooperation and Enforcement, DAF/COMP/WP3(2014)9.

²⁵ TD/RBP/CONF.7/4.

чтобы уточнить политический подход к слияниям и прояснить, как он будет применяться на практике.

В руководящих принципах дается определение слияний и поясняется, когда они подлежат уведомлению, а когда нет. Слияния, которые имеют региональное измерение и превышают определенный пороговый уровень, должны доводиться до сведения Комиссии. Слияния, которые имеют региональный аспект, могут доводиться до сведения Комиссии в том случае, когда приобретающая и приобретаемая компании либо одна из них работает в двух или более государствах – членах КОМЕСА.

С 2013 года Комиссия КОМЕСА рассмотрела 104 дела о трансграничных слияниях в государствах-членах в таких отраслях, как горнодобывающая и фармацевтическая промышленность, банковские и финансовые услуги, сельское хозяйство, информационно-коммуникационные технологии и телекоммуникации, страхование, энергетика и строительство (см. <http://www.comesacompetition.org/>). Таким образом, в рассмотрении трансграничных дел в регионе КОМЕСА наблюдается заметный прогресс.

51. В некоторых случаях никаких мер принуждения не потребовалось. Главный вопрос, поднятый ЮНКТАД в 2013 году, – «Зачем так много стран тратят силы на заключение подобных соглашений, если для их успешного претворения в жизнь существует так много препятствий?» – не утратил своей актуальности. Для того чтобы лучше понять, какие факторы могут сдерживать этот процесс, следует глубже проанализировать условия сотрудничества²⁶.

52. Выгоды от региональных соглашений по вопросам конкуренции зависят от условий сотрудничества, предусмотренных в различных нормативных документах. Например, во многих официальных соглашениях о сотрудничестве, таких как соглашения об экономическом партнерстве или о свободной торговле, хотя подписавшие их стороны и договариваются координировать правоприменительную деятельность, в посвященных этому вопросу положениях говорится лишь о том, что стороны должны рассмотреть возможность такой координации, а на практике между занимающимися проблемами конкуренции органами никакой координации не происходит.

53. Региональные экономические сообщества, которые не имеют собственных правил конкуренции, действуют более осторожно, не желая повторять опыт органов, которые утвердили региональные правила конкуренции, не обладая достаточным правоприменительным потенциалом. Например, отвечающие за защиту конкуренции органы в Центральной Америке и в государствах – членах АСЕАН решили, прежде чем переходить к региональному сотрудничеству, укрепить внутренние правоприменительные механизмы.

54. Иным является опыт сотрудничества между зрелыми органами, а молодым органам по вопросам конкуренции, прежде чем заключать новые соглашения, на эффективное выполнение которых может уйти немало времени, необходимо начать с реализации уже подписанных соглашений²⁷. Например, на сегодняшний день Европейский союз имеет ограниченное число соглашений о сотрудничестве первого поколения с наиболее важными торговыми партнерами (Соединенные Штаты, Республика Корея, Япония и Канада). Ситуация может

²⁶ TD/B/C.I/CLP/21. См. также MS Gal and I Faibish, 2011, Regional agreements of developing jurisdictions: Unleashing the potential, in M Bakhoun, J Drexl, MS Gal, D Gerber and E Fox, eds., *Competition Policy and Regional Integration in Developing Countries*, имеется на <http://ssrn.com/abstract=1920290> (информация получена 20 апреля 2017 года).

²⁷ Эта ситуация заставляет провести параллель с официальными соглашениями о защите конкуренции, будь то двусторонними или региональными, заключенными между развивающимися странами, на осуществление которых в большинстве случаев уходит много времени.

измениться после выхода из Европейского союза Соединенного Королевства, если Комиссия лишится права проводить внезапные проверки в Соединенном Королевстве или будет просить делать это от ее имени Орган по конкуренции и рынкам этой страны²⁸.

55. Европейский союз сообщает, что, помимо соглашения о сотрудничестве второго поколения, заключенного со Швейцарией в 2013 году, на продвинутой стадии находятся переговоры с Канадой о трансформации существующего соглашения в соглашение второго поколения. Кроме того, Генеральный директор по вопросам конкуренции подписал ряд меморандумов о взаимопонимании с органами третьих стран – Бразилии, Индии, Китая, Российской Федерации и Южной Африки²⁹.

С. Существуют ли возможности для укрепления неформального сотрудничества

56. Результаты проводимых ЮНКТАД исследований говорят о том, что неформальное сотрудничество налажено между многими странами по всему миру. В то же время, для того чтобы в полной мере реализовать потенциал неформального сотрудничества в конкретных делах, занимающихся проблемами конкуренции органам необходимо преодолеть ряд проблем (см. вставку 2).

Вставка 2

Неформальное сотрудничество под углом зрения ЮНКТАД

Еще один способ поощрения недавно созданных органов по вопросам конкуренции к налаживанию неформального сотрудничества заключается в обмене знаниями и экспертными навыками, необходимыми для эффективного применения соответствующих административных процедур и обеспечения доступа к инструментам, используемым другими занимающимися проблемами конкуренции органами в ходе расследования дел. Молодые органы по вопросам конкуренции могут переходить от общего неформального сотрудничества к более продвинутому сотрудничеству в конкретных делах, обмениваясь конкретной информацией, которую им удалось получить, и накапливая опыт и экспертные знания. Одна из рекомендаций Межправительственной группы экспертов, направленных на расширение неформального сотрудничества между молодыми органами по вопросам конкуренции и их партнерами в развитых странах, предусматривает создание международной информационной сети, построенной на взаимном доверии и обмене опытом между отвечающими за защиту конкуренции органами.

Источники: TD/B/C.I/CLP/29 и TD/B/C.I/CLP/34.

57. Результаты работы, проделанной ЮНКТАД в 2012–2014 годах, позволяют говорить о росте масштабов неформального сотрудничества в развивающихся странах по сравнению с официальным сотрудничеством, хотя эту тенденцию необходимо более тщательно проанализировать. По мере вовлечения молодых органов в работу форумов, содействующих развитию неформального сотрудничества, например под эгидой МСК, ОЭСР и ЮНКТАД, у них появляются сетевые возможности, помогающие им лучше разобраться в правовых системах, укреплять отношения доверия и получать иные результаты, что позитивно сказывается на обмене информацией между отвечающими за защиту конкуренции органами.

²⁸ P Willis and R Eccles, 2017, Brexit: Competition law implications, имеется на <http://www.twobirds.com/en/news/articles/2016/uk/competition-law-implications-of-a-brexite> (информация получена 20 апреля 2017 года).

²⁹ Информация, полученная от Европейского союза.

58. Ответы, полученные от государств-членов на вопросник ЮНКТАД, служат подтверждением важной роли неформального сотрудничества, о чем свидетельствуют следующие примеры³⁰:

a) Бразилия подчеркивает полезность сотрудничества с коллегами из числа антитрестовских органов в расследовании транснациональной антиконкурентной практики на основе официальных соглашений или неформальных контактов по обмену неконфиденциальной информацией.

b) Италия отмечает, что неформальное сотрудничество важно не меньше формального, добавляя к этому, что «неформальное сотрудничество работает хорошо и является эффективным до тех пор, пока власти сотрудничают на основе взаимного доверия и сети контактов, обеспечивающих взаимное понимание политики и практики в области конкуренции». Вопросы взаимного доверия и понимания законодательства и политики друг друга имеют важное значение для укрепления неформального сотрудничества.

c) Турция считает, что неформальное сотрудничество между органами по вопросам конкуренции может быть важным инструментом в расследовании трансграничных дел о конкуренции.

IV. Изучение стратегических вариантов, имеющихся в распоряжении занимающихся вопросами конкуренции органов

A. Предложения по выходу на следующий уровень сотрудничества в расследовании трансграничных дел

59. Для органов, занимающихся вопросами конкуренции и стремящихся к дальнейшему укреплению международного сотрудничества в расследовании трансграничной антиконкурентной практики, были определены пять возможных вариантов действий, а именно признание решений, выносимых официальными органами или судами в других странах; модель «единого окна»; выбор одной или нескольких ведущих юрисдикций в расследовании трансграничных дел; создание совместных следственных групп и перекрестное назначение сотрудников; и сотрудничество на уровне судебных органов³¹.

60. Эти варианты могут подходить зрелым органам, но для органов, занимающихся вопросами конкуренции в развивающихся странах и странах с переходной экономикой, их осуществление в силу ряда препятствий может оказаться проблематичным. Некоторые из этих препятствий и возможные пути их устранения приводятся в таблице 2.

Таблица 2

Варианты стратегий международного сотрудничества для молодых и небольших органов по вопросам конкуренции

<i>Вариант</i>	<i>Применимость для молодых и небольших органов по вопросам конкуренции</i>
Признание решений судов других стран	Различия в правовых системах могут ограничивать возможности признания решений иностранных судов и приемлемости доказательств (например, вынесение уголовных наказаний в одних системах и гражданско-правовых санкций – в других)

³⁰ Информация, полученная от правительства Бразилии, Италии и Турции.

³¹ A Carobianco and A Nagy, 2016.

<i>Вариант</i>	<i>Применимость для молодых и небольших органов по вопросам конкуренции</i>
Модель «единого окна»	Отсутствие обязательных многосторонних рамочных правил конкуренции препятствует применению данной модели, и существующие системы остаются разобщенными
Выбор одной или нескольких ведущих юрисдикций в расследовании трансграничных дел	Решение этой задачи, стоящей перед самыми разными странами, представляется реальным в странах, имеющих схожую культуру, единые принципы предпринимательской деятельности и унифицированные материальные и процессуальные нормы, и примером могут быть страны Северной Европы, сотрудничающие в обеспечении соблюдения законодательства в области конкуренции Принципы суверенитета могут похоронить идею ведущей юрисдикции, которая может быть неверно истолкована, как превосходство одного над другими ³²
Создание совместных следственных групп и перекрестное назначение сотрудников	Вопросы доверия и взаимопонимания имеют важное значение для сотрудничества в проведении открытых расследований

Источники: подборка секретариата ЮНКТАД и A Carobianco and A Nagy, 2016.

61. Занимающиеся вопросами конкуренции органы продолжают работать над поиском наилучших вариантов укрепления международного сотрудничества в расследовании трансграничных дел. Первым шагом для них в этой связи должно стать изучение имеющихся в их странах источников информации. Если ключевая информация находится за пределами страны, с просьбой предоставить ее можно обратиться к другим органам или владеющим ей компаниям, однако нет никаких гарантий того, что ответ будет получен. Более эффективные результаты могут принести неофициальные контакты между органами: по электронной почте, по телефону или с помощью других средств.

62. Официальные контакты с занимающимися проблемами конкуренции зарубежными органами могут не понадобиться, если рассчитывать на добровольное сотрудничество компаний, которые могут как иметь, так и не иметь дочерние предприятия в стране, чей орган запрашивает информацию. Как отмечалось ранее, компании не обязаны отвечать органу, который обладает полномочиями добиться принудительного удовлетворения просьбы о предоставлении информации.

В. Комплекс согласованных на многосторонней основе справедливых принципов правил для контроля за ограничительной деловой практикой, раздел F: практическое применение

63. Государства-члены предложили начать практическое применение этого многостороннего инструмента в целях укрепления сотрудничества в борьбе с трансграничной антиконкурентной практикой. В ходе шестой Конференции Организации Объединенных Наций по рассмотрению всех аспектов Комплекса один делегат предложил конкретный механизм проведения добровольных консультаций, предусмотренных в разделе F 4, включающий в себя ряд требований

³² Информация от «Бервин Лейтон Пейзнер», Брюссель.

к подаче заявки, предполагаемые элементы, которые должны быть указаны в ответе на просьбу, и возможное подключение секретариата ЮНКТАД к этому процессу³³.

64. На пятнадцатой сессии Межправительственной группы экспертов один делегат выразил мнение о необходимости обеспечить более значительную полезность раздела F для расследования трансграничных дел о конкуренции³⁴.

65. С учетом рекомендательного и необязательного характера Комплекса раздел F налагает на государства-члены очень мало обязательств. На шестой Конференции Организации Объединенных Наций по рассмотрению всех аспектов Комплекса один из делегатов предложил создавать механизм сотрудничества, а не инструмент урегулирования конфликтов. Если государства-члены согласятся на проведение консультаций, вполне возможно, что они не придут к взаимоприемлемому решению по рассматриваемому вопросу. В этой связи необходимо найти решения, которые позволят эффективно проводить предусмотренные в разделе F 4 консультации либо с использованием предлагаемого механизма, либо на основе альтернативной процедуры. Это потребует устранения препятствий для обмена конфиденциальной информацией, присущих большинству систем, поиска в каждом государстве-члене подходящих учреждений для участия в консультациях, включая процедуры уведомления, а также определения возможной роли ЮНКТАД в содействии этому процессу.

66. В ходе шестой Конференции Организации Объединенных Наций по рассмотрению всех аспектов Комплекса государства-члены согласились с целесообразностью иметь стандартный свод процессуальных правил проведения консультаций в соответствии с разделом F 4. Аргументация сводилась к тому, что консультации дадут государствам-членам еще один механизм сотрудничества в дополнение к формальным и неформальным сетям и каналам технической помощи; наличие таких правил сделает использование этого механизма предсказуемым для государств-членов; ЮНКТАД могла вносить вклад в работу, предоставляя конференционные возможности, техническую помощь и услуги мониторинга выполнения договоренностей, если об этом ее просят стороны. Ряд делегатов заявили, что участие ЮНКТАД в качестве беспристрастной третьей стороны повысит ценность механизма и поможет государствам-членам в получении от соответствующих органов необходимого разрешения на присутствие на консультациях и на участие в них.

С. Использование рамочного механизма Международной сети по вопросам конкуренции для содействия обмену неконфиденциальной информацией в правоприменительных целях в антикартельных делах

67. В 2015 году МСК предложила создать рамочный механизм для содействия обмену информацией при расследовании картельной практики. Этот рамочный механизм требует от официальных органов членом МСК регистрировать сотрудника по связи для облегчения обмена сообщениями между следственными группами. На данном этапе стоит задача добиться определенного уровня доверия между сотрудничающими органами, а также доверия между сотрудниками, занимающимися расследованием отдельных дел, и сотрудниками международной группы в составе каждого конкретного органа.

68. В случае внедрения рамочного механизма потребуется принять ряд мер, стимулирующих официальные органы сотрудничать в рамках конкретных дел. Такие стимулы можно истолковывать как компромиссы, которые могут быть достигнуты в случае готовности органов к сотрудничеству. В этой связи аналогичный уровень зрелости режимов конкуренции, возможно, является одной из

³³ TD/RBP/CONF.7/11.

³⁴ TD/B/C.I/CLP/40.

предпосылок успешного продвижения вперед. Это предполагает существование таких взаимоотношений между занимающимися вопросами конкуренции органами, которые способствовали бы сотрудничеству между органами, находящимися на одном уровне развития и имеющими схожий правоприменительный опыт. По инициативе одного из делегатов в рамочном механизме зарегистрировались 33 органа.

69. Органы по вопросам конкуренции могут пользоваться данным инструментом для сотрудничества со своими коллегами и обмена важной информацией, собранной в рамках открытых расследований. Предлагаемый рамочный механизм открывает перед членами МСК определенные перспективы, однако при этом остаются вопросы, которые необходимо решить, с тем чтобы официальные органы окончательно поверили в этот механизм и его полезность. Необходимо проделать дополнительную работу, с тем чтобы понять, имеет ли смысл укрепление международного сотрудничества в области трансграничных расследований на основании данного предложения.

V. Роль ЮНКТАД в области международного сотрудничества

70. Свою традиционную роль в укреплении международного сотрудничества во многих областях, связанных с защитой конкуренции, ЮНКТАД, как сообщается, играет, проводя свои многочисленные совещания и другие мероприятия по линии технического сотрудничества совместно с органами по вопросам конкуренции в развивающихся странах и странах с переходной экономикой. Эта деятельность принимает следующие формы: содействие углублению понимания законодательства друг друга, критериев оценки и конфигурации средств правовой защиты и санкций; разработка руководящих принципов и систематизация передового опыта осуществления соглашений о сотрудничестве; укрепление кадрового и технического потенциала молодых органов по вопросам конкуренции, необходимого для обеспечения соблюдения законов о конкуренции на основе двусторонних и региональных инициатив. В последнее время эта деятельность осуществлялась в рамках национальных проектов в Албании, Зимбабве и Эфиопии и региональных проектов в интересах КОМПАЛ, государств – членов АСЕАН и государств Ближнего Востока и Северной Африки.

71. Вместе с тем, учитывая сложность вопроса, нынешние тенденции и предложения новых органов по вопросам конкуренции и международных организаций, глобальный членский состав ЮНКТАД мог бы стать полезной предпосылкой расширения деятельности, осуществляемой после принятия Комплекса согласованных на многосторонней основе справедливых принципов и правил для контроля за ограничительной деловой практикой в 1980 году.

72. В этой связи, при наличии конкретной просьбы со стороны государств-членов, возможная роль ЮНКТАД могла бы состоять в том, чтобы содействовать реализации следующих инициатив: механизмов добровольных консультаций ЮНКТАД для координации правоприменительной деятельности между двумя органами по вопросам конкуренции, имеющими схожую организационную структуру и опыт правоприменения; и укреплению роли ЮНКТАД в содействии проведению консультаций и обмену опытом между развивающимися странами и странами с переходной экономикой по вопросам практического применения таких механизмов.

VI. Дополнительные области для исследований и вопросы для обсуждения

73. Вопросы международного сотрудничества в борьбе с трансграничной антиконкурентной практикой обсуждаются на различных международных совещаниях и в самых разных исследованиях и дискуссионных документах.

Для того чтобы официальные органы развивающихся стран и стран с переходной экономикой могли эффективно участвовать в международном сотрудничестве, необходимо решить ряд актуальных вопросов.

74. В целях определения областей, представляющих интерес для дальнейших исследований, государства-члены и другие эксперты, возможно, пожелают рассмотреть следующие вопросы для обсуждения:

a) Какими инструментами должны обладать занимающиеся вопросами конкуренции национальные органы развивающихся стран, с тем чтобы получать пользу от международного сотрудничества в расследовании дел, касающихся трансграничной конкуренции?

b) Какие меры могут принять официальные органы развивающихся стран для облегчения международного сотрудничества с коллегами и с органами развитых стран?

c) Какие меры могут быть приняты для облегчения консультаций, предусмотренных в разделе F Комплекса согласованных на многосторонней основе справедливых принципов и правил для контроля за ограничительной деловой практикой, в целях дальнейшего укрепления сотрудничества между государствами-членами?

d) Как ЮНКТАД могла бы сотрудничать с другими международными организациями и международными сетями в целях поощрения международного сотрудничества в рамках раздела F?
