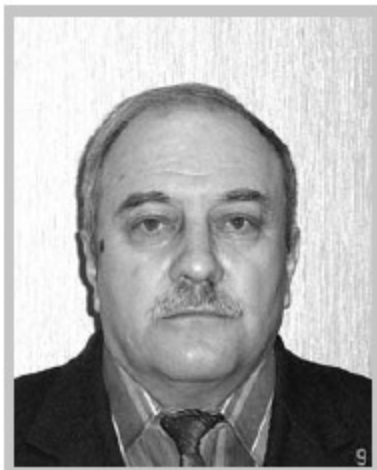


Законодательное обеспечение поддержания конкуренции и ограничения монополизма за рубежом



Гуревич В.А.

ответственный редактор журнала
«Вестник экономики, права и социологии»

В статье освещаются вопросы истории возникновения, становления и совершенствования антимонопольного законодательства за рубежом, анализируется практика его применения в ряде государств, исследуются меры по пресечению ограничительной деловой практики в целях дальнейшего развития международной торговли, формирования единых норм и подходов к осуществлению государственной конкурентной политики.

Мировой опыт государств с рыночной экономикой показал, что конкуренция – важнейшая предпосылка эффективного использования ресурсов, роста национального богатства. В условиях свободного предпринимательства она способствует максимальному включению рыночных механизмов. Этот же исторический опыт показал, что рынок, не регулируемый государством, конкуренция, предоставленная как бы самой себе, перерастают в свою противоположность – монополию, ведущую к потере динамизма в экономическом развитии, снижению уровня общественного благосостояния.

Исследования в области истории государства и права, экономико-правовой, философской мысли, показывают, что вопросы организации хозяйственной жизни общества, формирования справедливых отношений в торговле и конкуренции находили свое отражение еще в Древних Афинах и Риме.

В феодальной Англии также делались попытки поддержания “честной” коммерческой деятельности и рушащихся обычаев гильдии, в том числе проявляемые в судебной практике. Примером служит один из дошедших до нас материалов судебного разбирательства по делу мастера-красильщика Джона Дайера /“Duer’s Case”/, состоявшегося в 1414 году, когда суд своим решением защитил Дайера от

принятых в отношении его действий, связанных с недобросовестной конкуренцией [2].

Далее, исторически, с расширением рынка, укрупнением масштабов производства стали распространяться антиконкурентные методы хозяйственно-коммерческой деятельности. С целью монополизации рынка, получения наивысшей прибыли товаропроизводители, владельцы капитала использовали в своей практике приемы недобросовестной конкуренции. К концу XIX века в США, Англии, Канаде, Германии и ряде других государств, развитых в промышленном отношении, существование промышленно-торговых монополий стало приобретать устойчивый характер. Имея высокий уровень концентрации производства, распоряжаясь материальными условиями выпуска определенных видов товаров, наиболее прогрессивной техникой, высококвалифицированной рабочей силой, они захватили большую часть сырьевых источников и рынков сбыта.

Распространение монополий происходило в основном в форме крупных хозяйственных объединений, трестов, концернов, синдикатов, картелей. Первый опыт их деятельности, как известно, показал отрицательное воздействие как на экономику, так и на политическое состояние общества в целом, включая развитие демократических преобразований.

Рост проявлений недобросовестной конкуренции, активизация монополий объективно дали своеобразный толчок к разработке и осуществлению правовых мер борьбы с этими проявлениями, нарушающими устои рыночной экономики. Следует упомянуть о самых ранних законах о защите свободной конкуренции: в Великобритании /1883, 1887 г. г. – законы о фабричных и товарных знаках/, в Германии / 1886 г.- закон о недобросовестной конкуренции/, в Канаде /1889 г.- закон о предупреждении и запрете объединений, связанных с ограничением в торговле/, в США / 1890 г. – закон Шермана о защите торговли и коммерческой деятельности от незаконных ограничений и монополий/. Анализ этих законов показывает, что сторонники антимонопольных мер исходили прежде всего из того, что в большинстве своем монополии не только не представляют собой “естественного” эволюционного явления, а наоборот, препятствуют нормальному развитию экономики. Из чего следовал вывод, что такие препятствия необходимо устранять именно законодательным путем.

На Законе Шермана, принятом Конгрессом США в 1890г., имеющем официальное наименование “Закон, направленный на защиту торговли и промышленности от незаконных ограничений и монополий”, остановимся особо, так как фактически именно с него берет свое начало мировая история антимонопольного законодательства. Данный Закон вместе с Законом Клейтона и Законом “О Федеральной торговой комиссии” представляет собой основу антитрестовской системы, с помощью которой в США более ста лет осуществляется антимонопольное регулирование, сложилась объемная правоприменительная практика. Следует отметить, что до принятия Закона Шермана суды США рассматривали дела об ограничении торговли на основе деликтного права, применяя при этом общие нормы гражданского законодательства. Т.е. наступала деликтная (внедоговорная) ответственность, понимаемая в гражданском праве как ответственность за причинение имущественного вреда в результате гражданского правонарушения – деликта. В соответствии с принципами гражданского права в отличие от ответственности за нару-

шение договорного обязательства деликтная ответственность наступает при нарушении общей, вытекающей из закона обязанности любого лица – не причинять вред другому.

Закон Шермана запретил попытки монополизации, действия, по ограничению торговли между штатами или внешней торговли, квалифицировал нарушения Закона как уголовное преступление, установив наказание в виде штрафа либо тюремного заключения. Ст.4 Закона наделила каждый окружной суд США юрисдикцией, связанной с предотвращением и борьбой с нарушениями данного закона. Эта же статья возложила на каждого окружного прокурора обязанность под руководством Генерального прокурора возбуждения судебного преследования по праву справедливости и с целью предотвращения подобных нарушений. Особое значение Закон придал обеспечению конфискации имущества лица, его нарушившего, установив возмещение причиненных убытков потерпевшей стороне в тройном размере.

Как отмечалось выше, дела, связанные с ограничительной практикой, рассматривались судами общей юрисдикции еще задолго до принятия Закона Шермана, как в США, так и в ряде других развитых капиталистических стран: Англии, Франции, Канаде, Германии. Однако правоприменительная практика убедительно показала, что мер государственного регулирования процессов монополизации, основанных лишь на нормах гражданского права, было явно недостаточно. Т.е. антимонопольное законодательство не возникло само по себе, а выдвинулось, “произросло” из гражданского законодательства, сосредоточив содержание своих норм прежде всего на протекции свободы торговли, здоровой конкуренции, преодолевая известную двусмысленность и неопределенность гражданского законодательства в толковании принципов свободного предпринимательства.

Несмотря на отмеченную в целом прогрессивность и принципиальное значение принятия первого в США Федерального антитрестовского закона, последующий опыт более чем двух десятилетий его применения показал, что Закон Шермана, конечно, не мог приостановить тенденции монополизации экономики

и ограничительной деловой практики монополий. И дело не только в том, что нормы этого закона были не совсем конкретными, носили общий характер, что затрудняло его применение судами. Основная причина заключалась в необходимости более четких механизмов его реализации. Примечательно, что под давлением крупнейших монополий даже делались попытки признать Закон Шермана антиконституционным, так как будто бы он существенно ограничивал “свободу договора”, являющаяся составной частью содержания понятия “свободы личности”. Однако Верховный суд США в 1911 г. устранил это, так называемое, противоречие, признав необходимость применять принцип “свободы договора” только в отношении законных сделок [3].

Дальнейшему развитию антитрестовского законодательства в США способствовало принятие в 1914г. Закона Клейтона, который по сути можно охарактеризовать как своеобразное дополнение к Закону Шермана. Закон дал четкое понятие незаконных сделок, нечестных методов конкуренции, ввел меры против слияния советов директоров трестов, запретил ценовую дискриминацию, создал межштатную торговую комиссию как орган, отвечающий за исполнение и применение антитрестовских законов.

Особо следует выделить содержание ст.14 Закона Клейтона, которая устанавливает, что в случае, если корпорация нарушает какие-либо уголовно-правовые нормы антитрестовских законов, то предполагается, что соответствующее нарушение допущено конкретными директорами, должностными лицами, агентами этих корпораций. В отношении их предусмотрена уголовная ответственность в виде штрафа либо тюремного заключения. Таким образом, данным законом впервые в антитрестовском законодательстве была введена сама возможность привлечения к ответственности в индивидуальном порядке должностных лиц корпораций- нарушителей, что явилось шагом вперед и во многом впоследствии способствовало эффективности правоприменительной практики.

Большое значение для создания дополнительных институциональных условий реализации антимонопольной политики имело

принятие в 1914г. Закона “О Федеральной торговой комиссии”. Федеральная торговая комиссия (далее – ФТК) была создана для контроля и пресечения действий, нарушающих антитрестовское законодательство. Члены комиссии назначаются Президентом США с одобрения Сената сроком на семь лет. Характерно, что не менее трех членов Комиссии должны принадлежать к той же политической партии, что и Президент. Члены Комиссии не имеют права совмещать работу в Комиссии с любой другой оплачиваемой деятельностью, включая коммерческую.

Следует отметить специфику понятия “недобросовестная конкуренция”, применяемого в США. В федеральном законодательстве общее определение недобросовестной конкуренции отсутствует. Недобросовестная конкуренция рассматривается как один из аспектов деятельности, направленной на ограничение конкуренции на рынке и захват монопольного положения в какой-либо сфере коммерческой деятельности или в отдельно взятом регионе. В целом, с принятием Закона в США сформировалась структура антимонопольных органов, в соответствии с которой реализация антитрестовских законов была возложена на Министерство юстиции США /далее Минюст/ и Федеральную торговую комиссию США.

Минюст США полномочен применять антитрестовское законодательство, осуществлять следственные и обвинительные функции, возбуждать гражданские и уголовные дела. Судебные решения, а также действия Минюста могут быть обжалованы в апелляционных судах и в Верховном суде США. В Минюсте имеется специальный антитрестовский департамент, состоящий из ряда секций: по уголовным процессам, по специальным процессам, общим тяжбам, специальным тяжбам, апелляционным делам, реализации решений, консультациям, внешней торговле. Департамент имеет региональные отделения.

ФТК является независимым административным органом со специальными полномочиями по применению антитрестовского законодательства. В функции ФТК входит проведение расследования нарушений законодательства как по собственной инициати-

ве, так и по заявлениям Генерального прокурора, указаниям Президента или Конгресса, жалобам частных лиц. Комиссия возбуждает иски, проводит публичные слушания, выдает предписания о прекращении нарушений антитрестовского законодательства, имеет право требовать предоставления необходимой информации, обращаться в окружные суды, административные органы с целью принуждения к исполнению предписаний и применения мер гражданско-правовой ответственности. Кроме того, ФТК имеет региональные представительства, рассматривающие менее масштабные по значимости дела и не обладающие полной самостоятельностью.

Главным в деятельности антитрестовского департамента и ФТК является предотвращение дублирования в работе, для чего они заранее извещают друг друга о предстоящих расследованиях. Оба органа рассматривают дела по слияниям, монополистической деятельности. Однако только Минюсту предоставлено право реализовывать санкции уголовно-правовых норм антитрестовского законодательства. Анализ структуры и полномочий антимонопольных органов США показывает, что Минюст и ФТК параллельно с четким разделением функций несут в государстве ответственность за правильное, единообразное применение федеральных антитрестовских законов, что само по себе в сравнении с антимонопольной практикой других государств мира является уникальным. Как отмечалось выше, Минюст вправе возбуждать уголовные и гражданские дела, а ФТК – только гражданские. Такой двойственный характер применения антитрестовского законодательства дает большую возможность ограничить антиконкурентные действия, характеризует специфику американской правовой системы.

Контроль ряда вопросов, связанных с антимонопольным регулированием, осуществляется также и Комитетом Сената по малому бизнесу, а также Президентом США. Особая роль отводится судам, кроме рассмотрения антитрестовских дел, они разрабатывают специальные доктрины о заведомых нарушениях и используют судебные прецеденты, что оказывает воздействие на работу административных органов по контролю и регулированию

антимонопольной деятельности. Данное обстоятельство весьма характерно для правовой системы США, придающей главенствующее значение судебным прецедентам.

В настоящее время в США за нарушение антитрестовских законов предусмотрены уголовная и гражданская ответственность в виде тюремного заключения до трех лет и штрафа до 10 млн. долларов с корпораций и до 350 тыс. долларов, налагаемых на должностных лиц. Суды США при осуществлении правосудия не только способствуют проведению в жизнь законов, но и дают свое толкование степени “ущерба справедливой конкуренции”, наносимого действиями компаний. В связи с тем, что американские законы не содержат четкого определения понятия монополии, этот вопрос также находится в сфере судебного толкования и, следовательно, в значительно большей мере прямо зависит от направления антитрестовской политики, чем от строгого юридического понимания антитрестовских мер.

Среди нормативных актов, в совокупности составляющих антимонопольное законодательство США, следует отметить Закон Робинсона-Патмана 1936 г., Закон Миллера-Тайдингса 1937 г., Закон Уилера-Ли 1938 г., Закон Селлера-Кефаувера 1950 г., Закон об установлении цен на потребительские товары 1975 г., Закон Магнусона-Мосса 1975 г. Роль этих законов в ходе долгого эволюционного пути заключалась в дальнейшем развитии путем внесения различных поправок, дополнений, изменений в Законы Шермана и Клейтона, конкретизации и расширении полномочий ФТК.

За более чем столетний путь антимонопольное законодательство качественно изменилось, став более гибким и целенаправленным, приобретая системный характер.

По своему содержанию, характеру действия и целевому назначению нормы антимонопольного законодательства можно условно подразделить на три направления: ограничение монополистической деятельности и недобросовестной конкуренции, предупреждение монополистической деятельности, пресечение монополистической деятельности и недобросовестной конкуренции.

Все эти направления антимонопольного законодательства сформировались в ходе

длительной эволюции способов реализации антitrustовской политики в США. В настоящее время они в разной степени содержатся в национальном законодательстве о конкуренции и ограничении монополизма ряда государств. В большинстве других развитых, а также развивающихся стран антимонопольное законодательство было принято после окончания Второй мировой войны. Так, в Японии в 1947 г. был принят “Закон против монополий”, созданный на основе аналогичного законодательства США и Германии. Закон регламентировал деятельность “Комиссии по корректности торговли”, осуществляющей контроль за исполнением антимонопольного законодательства. Применение этого закона сыграло в числе других факторов важную роль в становлении так называемого “японского экономического чуда”.

Пример Японии показывает, что, несмотря на наличие общих тенденций, о которых говорилось выше, антимонопольное законодательство каждой страны отражает характерные ей культурно-исторические, социальные особенности и традиции. Результаты антимонопольной политики здесь оказались во многом отличными от американского опыта. Так, если в США возбуждение антitrustовских дел представляет собой характерную черту регулирования монополии и конкуренции, то в Японии такая практика применяется довольно редко. Причину этого ряд исследователей видит в том, что японская антимонопольная политика как бы “растворяется” в общей промышленной политике государства. Так, «Комиссия по корректности торговли» – главный в Японии орган, ответственный за антitrustовское регулирование и вопросы конкуренции, фактически подчинен Министерству внешней торговли и промышленности, чья промышленная политика по сути своей направлена на содействие централизации и кооперации. В связи с этим в Японии антимонопольное регулирование осуществляется в большей мере методами административного регулирования, чем реализацией норм законодательства.

К концу 80-х г. XX века антимонопольное законодательство сформировалось практически более чем в сорока государствах – во Франции, Швейцарии, Австралии, ЮАР, Аргентине,

Новой Зеландии, Бразилии, Мексике и других странах с развитой либо нарождающейся рыночной экономикой. В начале 90-х годов антимонопольное законодательство появилось почти во всех бывших социалистических государствах – Польше, Венгрии /1990 г./, Болгарии, Чехии и Словакии /1991 г./ и других.

Сегодня государства с рыночной экономикой имеют свои национальные модели законодательства о конкуренции, отличающиеся не только по употребляемой терминологии, но и по ряду чисто процессуальных аспектов, содержанию, направленности. При этом в западноевропейских государствах совокупность антимонопольных правил объединена понятием “конкурентное законодательство”, в США, как отмечалось выше, применяется исторически укоренившийся там термин “антitrustовское законодательство”.

Борьба с различного рода монополистическими тенденциями и ограничительной деловой практикой приобрела международно-правовой характер. Большое значение имело принятие Генеральной Ассамблеей ООН Резолюции №35/63 от 5.12.1980 г. “Комплекс согласованных на многосторонней основе справедливых принципов и правил для контроля за ограничительной деловой практикой”, в которой государствам – членам ООН предписывалось разработать необходимые меры по пресечению ограничительной деловой практики в целях развития международной торговли. Как показало время, большинство государств выполнило требования данной Резолюции.

Процессы интернационализации экономической и правовой жизни вызывают необходимость унифицирования антимонопольных правил, формирования единых норм и подходов к осуществлению конкурентной политики. В этом плане заслуживает внимания опыт правового регулирования поддержания конкуренции и ограничения монополизма в странах ЕЭС.

В “Договоре об учреждении Европейского экономического сообщества” от 25.03.1957 г., имеются нормы об антимонопольном регулировании, механизме реализации конкурентной политики в государствах Сообщества. В ЕС конкурентная политика является составной частью основополагающих принципов и норм,

регулирующих создание и функционирование “общего рынка”.

В сравнении с антитрестовским законодательством США правовые нормы о монополии и конкуренции в странах ЕС сформулированы более четко и носят менее жесткий характер. Анализ особенностей реализации антимонопольного законодательства в странах Западной Европы позволяет заметить, что “...европейцы склонны применять так называемое “правило здравого смысла там, где американцы применяют закон как таковой” [1].

Практика применения антимонопольного законодательства за рубежом показывает, что в процессуальном плане сформировались две основные группы процедур: административные и судебные. В таких государствах, как Франция, ФРГ, Бельгия в рамках преобладающих там административных процедур рассмотрение споров между хозяйствующими субъектами и принятие решений по ним является компетенцией специально созданного органа государственной власти, принятое им решение может быть обжаловано в суд. В государствах, где наибольшее значение отводится именно судебной практике, – США, Великобритания, Швеция, Испания, – принятие решений по аналогичным делам производится судами. Административные органы имеют право рассмотрения жалоб, могут предложить соответствующей стороне – ответчику прекратить недобросовестную практику, возбудить дело в суде. Им также предоставлено право давать обязательные рекомендации, невыполнение которых может быть основанием обращения в суд, а также осуществлять переговоры сторон, направленные на урегулирование споров.

Сегодня контроль за исполнением антимонопольного законодательства в ряде промышленно развитых стран осуществляют органы с самыми различными наименованиями: Генеральный директорат по справедливой торговле в Великобритании, Федеральная служба карателей в ФРГ, Конкурентный трибунал в Канаде, Комиссия по конкуренции во Франции, Комиссия по корректности торговли в Японии, но все они осуществляют государственную конкурентную политику, способствуя решению социально-экономических задач. Таким образом, тот или иной вариант осуществления государственной политики в области конкуренции, объем и характер антимонопольного регулирования определяются спецификой условий исторического и экономического развития страны, особенностями ее социокультуры. Межгосударственные отличия выражаются в этом направлении прежде всего в степени централизации административного аппарата, ответственного за проведение антимонопольной политики, а также согласованности действий государства и предпринимательских структур. Действующее антимонопольное законодательство США и стран ЕС, определенный позитивный опыт его применения имеют ценное значение для России, учтены в ряде норм Федерального закона «О защите конкуренции» – 2006 года и практике его реализации.

Литература:

1. Безруков, А.И., Луцкая, Е.Е. Государственное регулирование монополии и конкуренции в промышленно развитых странах. М. ИНИОН РАН, 1992. С.12.
2. Гелхорн, Э., Ковачич, В. Антитрестовское законодательство и экономика. США. Вашингтон. Международный институт права. 1995. С.11.
3. Гелхорн, Э., Ковачич, В. Указ. соч. С.27.

