

**ДОСВІД ОРГАНІЗАЦІЇ ТА ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ АНТИМОНОПОЛЬНОЇ
ДІЯЛЬНОСТІ В СПОЛУЧЕНИХ ШТАТАХ АМЕРИКИ**
**EXPIIENCE IN ORGANIZATION AND LEGAL SUPPORT
OF ANTIMONOPOLY ACTIVITY IN THE UNITED STATES**

Лайкова М.С.,
*асистент кафедри адміністративного права
Національного університету «Юридична академія України
імені Ярослава Мудрого»*

Стаття присвячена дослідженню особливостей правового забезпечення антимонопольного регулювання в США. Також у статті визначено та досліджено систему антимонопольних органів США. Окрема увага приділена ролі судових органів США у здійсненні державного антимонопольного контролю.

Ключові слова: антимонопольне регулювання, антимонопольна політика, антимонопольні органи США.

Статья посвящена исследованию особенностей правового обеспечения антимонопольного регулирования в США. Также в статье определена и исследована система антимонопольных органов США. Отдельное внимание уделяется роли судебных органов США в осуществлении государственного антимонопольного контроля.

Ключевые слова: антимонопольное регулирование, антимонопольная политика, антимонопольные органы США.

The article is devoted to researching of features of the legal providing of the antimonopoly adjusting in the USA. Also in the article certain and investigational system of antimonopoly organs of the USA. Separate attention is spared to role of courts in the USA in realization of state antimonopoly control.

Key words: antimonopoly adjusting, antimonopoly policy, antimonopoly organs of the USA.

Постановка проблеми. Важливого значення для вдосконалення вітчизняної антимонопольної політики, нормативно-правової бази в цій сфері, а також практичної діяльності має дослідження зарубіжного досвіду. На сьогоднішній день у світі склалися декілька систем антимонопольного регулювання, серед яких однією з основних є американська система, що заснована на принципі

формальної юридичної заборони монополістичної практики в цілому [1, с. 31]. Ця система зараз діє в декількох країнах світу, зокрема в США, Чілі, Канаді, Аргентині тощо [2, с. 116]. Розглянемо докладніше американську систему на прикладі США.

Метою статті є дослідження особливостей нормативно – правового забезпечення антимонопольного ре-

гулювання в США, а також визначення системи антимонопольних органів США. Вивчення американського досвіду має, безсумнівно, науковий інтерес та практичне значення, оскільки в ньому поєднуються як методи ринкового саморегулювання, так і методи державного втручання в господарські процеси. Правовий аналіз антимонопольного регулювання в США дозволить виявити корисний досвід для вдосконалення вітчизняного законодавства.

Стан дослідження. В Україні окремі аспекти зарубіжного досвіду антимонопольного регулювання висвітлювалися як вченими-адміністративістами, зокрема Л.Р. Білою, О.В. Пономарьовим, так і представниками науки господарського права, такими як С.С. Валітов, О.О. Бакалінська, Н.А. Саніахметова. Дослідження в цій сфері проводилися також і російськими науковцями. Так, наприклад, З.М. Казачковою було проведено порівняльно-правовий аналіз державного антимонопольного регулювання в РФ та США, а І.В. Князєвою досліджувалися окремі питання зарубіжного досвіду антимонопольного регулювання у країнах ЄС, СНД, а також країнах Азії. Однак в Україні цілісного ґрунтового дослідження в цьому напрямку не проводилося.

Виклад основного матеріалу. Американська система, що діє в Сполучених Штатах Америки, заснована на принципі формальної юридичної заборони монополістичної практики в цілому. Згідно з антитрестовою політикою США забороняється діяльність картелів, припиняється чи забороняється злиття фірм та створюються перешкоди діловій практиці, яку визнають антиконкурентною. Антитрестова політика має на меті захистити та посилити конкуренцію шляхом створення перешкод для виникнення та використання монопольної влади.

Нормативно – правова база такого регулювання складається з антитрестових законів, адміністративної та судової практики. Юридичну основу антитрестового регулювання складають три федеральні закони: Закон Шермана (1890), Закон Клейтона (1914) та Закон про Федеральну торговельну комісію (1914).

Відзначимо, що серцевиною антитрестового законодавства США є закон Шермана. Цей закон забороняє угоди, об'єднання і таємну змову щодо обмеження торгівлі та монополізацію і спроби таємної змови про монополізацію. Особи, які беруть участь у таких угодах, несуть покарання у вигляді штрафу або тюремного ув'язнення на строк не більше одного року, або обидва покарання за рішенням суду. У процесі юридичної інтерпретації і застосування принципів звичаєвого права не будь-яке обмеження визнавалось порушенням закону, а лише необґрунтоване обмеження торгівлі, особливо якщо при цьому був намір досягти монопольного права на ринку. У сучасних умовах зазвичай у судовій інтерпретації закону Шермана щодо питань, які стосуються часток ринку і влади над ним, виходять з того, що будь-яке обмеження є порушенням.

З метою уточнення деяких положень закону Шермана у 1914 р. були прийняті закон Клейтона та закон про Федеральну торговельну комісію. Так, метою закону Клейтона є попередження антиконкурентної практики ще в момент її формування шляхом закріплення певних видів поведінки, які не суперечать інтересам конкурентного ринку. Зокрема, законом забороняється:

цінова дискримінація між різними покупцями, якщо така дискримінація суттєво зменшує конкуренцію або має на меті створити монополію в будь-якій сфері торгівлі; продаж за умови, що покупець чи орендар не співпрацюватиме з конкурентами продавця чи орендодавця (“виключні операції”) або що покупець також придбаває іншу продукцію (“нав'язування умов”), але тільки тоді, коли такі дії суттєво зменшують конкуренцію; злиття та поглинання, результат яких може суттєво зменшити кон-

курунцію; поєднання посади директора чи члена керівного органу в двох чи більше конкуруючих корпораціях [3; с. 71-76].

Крім федерального антимонопольного законодавства, існує й законодавство штатів. Нині фактично перевага надається федеральним законам, однак на практиці в реальному житті більшість справ, що пов'язані із фізичними та юридичними особами у США, врегульовуються саме законами штатів [4, с. 45].

Також у деяких штатах, поряд із федеральними органами, діють окремі агенції, що здійснюють контроль за дотриманням антитрестового законодавства. Це все ще більше ускладнює систему антитрестового регулювання у США.

Щодо антимонопольних органів США, то основними державними органами в цій галузі правового регулювання є Федеральна Торговельна Комісія (Federal Trade Commission) (надалі - ФТК) та Антитрестовий відділ Міністерства юстиції США (Antitrust division of the Department of Justice) (далі – Відділ).

Федеральна Торговельна Комісія є незалежним федеральним органом. Формально ФТК не підлягає контролю з боку виконавчих органів влади [4, с. 192]. Однак практика свідчить про наявність в останніх значних важелів впливу на діяльність Комісії.

ФТК складається з п'яти уповноважених, які призначаються Президентом США за згодою Сенату терміном на сім років. Президент США призначає і Голову Комісії з числа її членів. Будь-який уповноважений може бути відсторонений Президентом, але тільки внаслідок некомпетентності, зневажливого ставлення до своїх обов'язків або за посадовий злочин [5, с. 198] Членам ФТК відповідно до ст.2 Акта про ФТК встановлюється оплата праці на рівні федеральних суддів як відображення високого статусу даного антимонопольного органу [6, с. 39].

У складі ФТК виділяють три основних підрозділи: перший спеціалізується на загальних питаннях конкуренції (Бюро з конкуренції), другий – на економічних проблемах конкуренції (Бюро з питань економіки), третій – на проблемах захисту прав споживачів. Контроль за дотриманням антитрестового законодавства безпосередньо здійснює Бюро конкуренції та Бюро з питань економіки. Для організації діяльності Комісії в її складі діють спеціальні відділи: зі зв'язків з Конгресом, виконавчого директора, головного представника, головного інспектора та секретаріат.

ФТК здійснює свої повноваження як безпосередньо, так і через свої територіальні органи, які знаходяться в семи регіонах США: північно-західному, західному, середньо-західному, південно-західному, східно-центральному, південно-східному та північно-східному, кожний з яких об'єднує декілька штатів.

Закон «Про ФТК» застосовується до дій, які не порушують інші антитрестові закони, а саме в наступних випадках: 1) коли дія має антиконкурентний характер і не підпадає під дію інших антитрестових законів; 2) коли антиконкурентна дія не має істотного соціального резонансу [7, с. 67-68].

З метою припинення антиконкурентної діяльності ФТК наділена повноваженнями ініціювати як адміністративний, так і судовий процес. Для початку розслідування може бути використана інформація, отримана різними способами, такими як звернення споживачів або компаній, запити Конгресу, інформація із засобів масової інформації тощо. Однак треба звернути увагу на те, що тільки сама Комісія може виступати ініціатором своїх процесуальних дій. З цією метою Комісія наділена повноваженнями для збирання і представлення доказів, регламентованими п. в ст. 6 Закону «Про ФТК» і Федеральним законом «Про адміністративний процес». Рішення про порушення розслідування ухвалюється біль-

шістю голосів членів Комісії. Ухваленню рішення може передувати звернення до експертів у порядку попередніх процедурних дій [8, с. 105-106]. Закон «Про ФТК» наділяє Комісію повноваженнями проводити розслідування, а також передбачає випадки, коли таке розслідування є обов'язковим (у разі заяви Генерального прокурора, вказівки Президента або будь-якої палати Конгресу з подальшим представленням ним відповідного звіту і заснованих на ньому рекомендацій). [5, с. 200-201].

За результатами розслідування складається доповідь, яка передається до спеціального органу для надання рекомендацій про заходи, які необхідно вжити по даному розслідуванню. Якщо Комісією встановлено порушення закону, то компанії – порушнику спочатку надається можливість підписати так званий Декрет згоди. Якщо підписання такої угоди не можливо, то ФТК може подати адміністративну скаргу. З цієї миті починається процедура, що по суті є судовим процесом, яка розглядається суддею з адміністративних справ [4, с. 196]. Тягар доказування у процесі покладається на ФТК. Якщо під час процесу встановлено порушення антитрестового закону, може бути виданий наказ про припинення відповідних антиконкурентних дій або про інше усунення порушень [9].

Фактично розгляд антитрестової справи суддею з адміністративних справ є квазисудовим процесом. Так, відповідний суддя вирішує справу лише в межах юрисдикції ФТК. На думку американських юристів, основним недоліком такого процесу є великі грошові витрати учасників на його проведення та тривалі терміни розгляду справ. Нерідко справи розглядаються протягом 4-5 років, а іноді навіть десятиліття [10, с. 143].

Ще одним органом виконавчої влади США, що контролює дотримання антитрестового законодавства, є Антитрестовий відділ Міністерства юстиції США. Відзначимо, що Міністерство юстиції США – це провідна ланка федерального уряду, яка контролює та наглядає за застосуванням національного законодавства, здійснює правовий захист інтересів США, акумулює в собі керівні функції щодо боротьби та профілактики злочинності, відповідає за розкриття та розслідування злочинів, репрезентує державне обвинувачення в процесі судового розгляду, забезпечує справедливе та неупереджене адміністрування судочинства США [11, с. 19]. Усі ці завдання повною мірою стосуються й Антитрестового відділу Міністерства юстиції США (зрозуміло, з урахуванням спрямованості його діяльності).

Відділ, на відміну від ФТК, є федеральним органом виконавчої влади зі значними повноваженнями правоохоронного органу. Основною функцією Відділу є втілення в життя антитрестових законів. Його очолює помічник державного обвинувача США (Генерального прокурора), який призначається Президентом США за згодою Сенату.

У разі виявлення порушення антимонопольного законодавства Відділ уповноважений провести розслідування. Таке розслідування проводиться на підставі скарг чи за рішенням власне Відділу. Після проведення слідчих дій та перевірки фактів Відділ може припинити розслідування, закінчити його через урегулювання питання або порушити кримінальну чи цивільну справу у Федеральному окружному суді. За результатами проведеного Антитрестовим відділом розслідування сторони, що обвинувачується, спочатку надається можливість усунути виявлені порушення. Така згода між сторонами оформлюється у вигляді угоди, яка потім має бути підтверджена рішенням суду [8, с. 103-105]. Кримінальне переслідування починається за явні навмисні порушення антитрестового закону. У більшості випадків йдеться про фіксовані ціни чи їх штучне завищення.

Отже, можна виділити низку особливостей у пра-

вовому статусі Антитрестового відділу Міністерства юстиції США та Федеральної Торгової Комісії. Антитрестовий відділ є складовою частиною Міністерства юстиції США, повністю підзвітний Президенту США. ФТК створене за ініціативою Конгресу США на підставі спеціально ухваленого Закону. Посадові особи даних відомств призначаються Президентом з подальшим їх затвердженням Сенатом, але посадові особи Відділу не мають чітко встановленого строку повноважень і можуть бути звільнені Президентом США в будь-який час, а строк повноважень посадових осіб Комісії чітко встановлений законом і достроково вони можуть бути звільнені Президентом з посади тільки на передбачених законом підставах. До того ж ФТК безпосередньо підзвітна не Президенту, а Конгресу.

Що стосується компетенції цих двох органів, то і Відділ, і ФТК мають багато в чому схожі повноваження щодо застосування Акту Клейтона, однак ці органи, як правило, спеціалізуються з різних галузей промисловості. Вони повідомляють один одного перед проведенням розслідувань або порушенням справ. Однак у випадках, коли обидва органи беруть участь в одній і тій самій справі, то вони погоджують між собою, хто з них займеться даною справою, ґрунтуючись, перш за все, на висновках експертизи, компетенції органів. Якщо ж справа має ознаки кримінально караного діяння, вона буде передана до відання Відділу, оскільки ФТК не має кримінальної юрисдикції.

Також Комісія і Відділ наділені правом видавати відомчі нормативні акти. Так, Комісія може видавати Правила регулювання торгівлі, якщо нею буде встановлено застосування очевидних антимонопольних методів. Після видання дані правила мають силу закону, можуть бути оскаржені в будь-якому Апеляційному Суді США. Відділ і ФТК, як кожен окремо, так і спільно, можуть приймати інструкції. Дані інструкції одночасно узагальнюють практику застосування антимонопольного законодавства і встановлюють критерії оцінки дій компаній. Ними керуються органи при ухваленні рішення щодо конкретної антиконкурентної ситуації на ринку, при виборі лінії поведінки на ринку, для уникнення виникнення антиконкурентних дій [12, с. 354; 13, с. 24-26].

Ще раз відзначимо роль та значення квазисудових органів у судовій системі США, зокрема, щодо розгляду антитрестових справ, якими є судді з адміністративних спорів. Такі судді є добре обізнані в деталях справ, що розглядаються в конкретному державному органі (зокрема, ФТК). Для забезпечення проведення справедливого слухання вимагається відокремлення суддів з адміністративних справ від працівників слідчого відділу та відділу вирішення суперечок адміністративного органу, включаючи заборону односторонніх контактів та здійснення тиску. Суддя повинен приймати рішення, спираючись на документи, які він сам зібрав. Однак кінцевим етапом прийняття рішення по справі є перевірка та затвердження такого рішення головою адміністративного органу (ФТК) або спеціально створеного комітету по скаргам, куди входять керівні особи цього органу [4, с. 196-198].

Висновки. Опрацювання американського досвіду антимонопольного регулювання дало можливість визначити особливості організації та правового забезпечення антимонопольної діяльності в США, визначити основні риси, що характеризують сучасний етап антимонопольного регулювання в цій країні.

Однак треба відзначити, що сьогодні у світі розвиваються й інші системи антимонопольного регулювання, в тому числі європейська система. Водночас за сучасних умов економічної глобалізації всі ці моделі антимонопольного регулювання, незважаючи на існуючі між ними відмінності, набули багато спільних рис. Спосте-

рігається їх певне взаємопроникнення. У зв'язку з цим особливе значення має вивчення досвіду антимонопольного регулювання кожної з цих систем для розуміння

того, в якому саме напрямку відбувається їх зближення та в якому напрямку має розвиватися система антимонопольного регулювання в Україні.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Бутыркин А.Я. Теория и практика антимонопольного регулирования в ведущих странах запада и России / А.Я. Бутыркин. – М. : Новый век. – 2004. – 87 с.
2. Князева И.В. Антимонопольная политика в России: учеб. пособие / И.В. Князева. – М : Изд-во «Омега-Л». – 2007. – 493с.
3. Падучак Б.М. Порівняльно-правовий аналіз захисту економічної конкуренції у сфері трансферу технологій в Україні та за кордоном / Б.М. Падучак // Теоретичні і практичні аспекти економіки та інтелектуальної власності : Зб. наук. праць. – Маріуполь. – Вега-Принт. – 2009. – 352 с.
4. Бернхем В. Вступ до права та правової системи США / В. Бернхем. – К. : Україна. – 1999. – 554 с.
5. Гражданское, торговое и семейное право капиталистических стран: сборник нормативных актов: законодательство о компаниях, монополии и конкуренции. Учеб. пособие / под ред. В.К. Пучинского, М.И. Кулагина // М. : Изд-во УДН. – 1987. – С. 198.
6. John Flynn, Harry First. Antitrust Statutes, treaties, Regulations, Guidelines, policies. New York : The foundation Press. Inc., 1995. – p.39.
7. Казачкова З. М. Антимонопольное законодательство США : история и современность / З.М. Казачкова. – Ставрополь. – Изд-во СГУ. – 2000. – 304 с.
8. Казачкова З. М. Государственное антимонопольное регулирование в России и США : опыт сравнительного правового исследования / З.М. Казачкова. – Москва : Издат. Центр РАГС. – 2001. – С. 105-106.
9. How the FTC Brings an Action. [Електроний ресурс] режим доступу : // <http://www.ftc.gov/ftc/action.html>.
10. Никеров Г.И. Административное право США / Г.И. Никеров. – М. – «Наука». – 1977. – С. 143.
11. Савченко А.В. Федеральні правоохоронні органи США : місія, організаційна структура та застосування кримінального законодавства : Навч. посібник / А.В. Савченко. – К. : «Текст». – 2003. – 122 с.
12. Конкурентное право РФ: учебное пособие для вузов/ Н.В. Васильева, Ю.Ю. Горячева, Н.Г. Доронина и др., под ред. И.И. Клейн, И.Е. Фонаревой. – М. : Логос. – 1999. – 354 с.
13. Носырева Е.И. Альтернативное разрешение гражданско-правовых споров в США / Е.И. Носырева. – Воронеж. – Изд-во Воронеж. гос. ун-та. – 1999. – С. 24 - 26.