



ИСТОРИЯ МЕЖДУНАРОДНО-ПРАВОВОГО СОТРУДНИЧЕСТВА ГОСУДАРСТВ В СФЕРЕ ЗАЩИТЫ ЭКОНОМИЧЕСКОЙ КОНКУРЕНЦИИ

Юлия ЗАЙЧЕНКО,

аспирант кафедры международного права и международных отношений
Национального университета «Одесская юридическая академия»

Summary

This article is devoted to the issues of international legal cooperation of States in the sphere of economic competition protection. First attempts of agreed actions of States aimed to prevent restrictive business practices of international cartels are studied here. Particular analysis is made on earlier attempts of States to adopt unified rules regulating anticompetitive behavior by the means of creation of international organizations with antimonopoly competence. However, these ideas have not been realized. Particular attention in this article is paid to the survey of cooperation of States within the operating international organizations. This type of cooperation allows to adopt unified rules of recommendatory character and to summarize best practices of States in the sphere of economic competition protection. Conclusion to this article contains original author's proposition on periodisation of the history of cooperation of States on prevention of restrictive business practices.

Key words: protection of economic competition, the Havana Charter, international trade organization, restrictive business practices, international legal cooperation.

Аннотация

В статье рассмотрена история становления международно-правового сотрудничества государств в сфере защиты экономической конкуренции. Исследованы первые согласованные действия государств по предупреждению ограничительной деловой практики международных картелей, деятельность которых негативно сказывалась на национальных рынках государств в 1920-х годах. В статье проанализированы ранние попытки принятия унифицированных правил регулирования случаев антиконкурентного поведения посредством создания международных организаций с антимонопольной компетенцией. Однако идеи по созданию таких организаций так и не были реализованы. Особое внимание в статье уделено сотрудничеству государств в рамках действующих международных организаций, благодаря которым удалось разработать унифицированные нормы рекомендационного характера и обобщить передовую практику государств в сфере защиты экономической конкуренции. В выводах к статье приводится авторская периодизация истории сотрудничества государств по предупреждению ограничительной деловой практики.

Ключевые слова: защита экономической конкуренции, Гаванская Хартия, международная торговая организация, ограничительная деловая практика, международно-правовое сотрудничество.

Постановка проблемы. Современной эпохе глобализации свойственны новые тенденции развития международных отношений, которые обуславливают возникновение соответствующих норм международно-правового регулирования. Следствиями глобализации являются: транснационализация бизнеса, усиление свободного потока капитала, рост мобильности инвестиций, рыночные отношения и международная торговля, сфера регулирования которых выходит далеко за пределы юрисдикции одного государства. Экономический рост и стимулирование международной торговли стали ведущими векторами развития международных отношений, а устранение факторов, негативно влияющих на экономическое благополучие, стало приоритетной задачей международно-правового сотрудничества. Одной из таких новых сфер международного сотрудничества является защита экономической конкуренции, реализуемая с целью устранения дисбаланса в экономическом развитии отдельных стран.

Актуальность данного исследования обусловлена необходимостью разработки и унификации международно-правовых норм, регулирующих сотрудничество государств в сфере защиты экономической конкуренции, что особенно важно в условиях роста объёма международной торговли и усиления взаимозависимости между национальными экономиками государств. Изучение этой темы особенно актуально в силу того, что регулирование отдельных элементов глобальной экономической политики остаётся фрагментированным в разных национальных порядках [1, с. 255]. В настоящее время отсутствуют унифицированные правила координации действий национальных антимонопольных ведомств разных государств. Наиболее распространённым методом устранения трансграничных негативных последствий антиконкурентного поведения является экстерриториальное применение национальных норм, что значительно усиливает разногласия между государствами. Приведённые факты свидетельствуют не только об актуальности данного иссле-

дования, но и о своевременности его проведения.

Данная работа посвящена исследованию истории становления международно-правового сотрудничества государств в сфере предупреждения антимонопольных практик.

Целью исследования является определение основных направлений международно-правового сотрудничества в данной сфере, форм, в которых оно выражается, а также изучение возможности определения условной периодизации истории международно-правового сотрудничества государств в сфере защиты экономической конкуренции и выделение основных характеристик отдельных её периодов.

Проблемам международно-правового сотрудничества государств и разработке унифицированных правовых норм в сфере защиты экономической конкуренции посвящены работы таких учёных, как В.В. Рокоссовская, А.Н. Толоконников, Дж. Байер, С. Воллер, Н. Самие, Э. Фокс и других, многие из которых использованы при написании данной статьи.



Изложение основного материала исследования. В начале и середине XX века были предприняты первые попытки ограничения неблагоприятного влияния антиконкурентного поведения иностранных компаний на внутренние рынки государств при осуществлении экспортных поставок. Деятельность международных картелей особенно привлекла внимание и способствовала осознанию лидерами государств способности негосударственных субъектов влиять на внутреннюю экономику иностранных государств. В 1920-х годах данные обстоятельства обусловили возникновение идеи о необходимости принятия унифицированных международно-правовых норм, целью которых будет защита экономической конкуренции и снижение влияния международных картелей на торговлю между государствами [2, с. 27].

Организационным выражением многостороннего международно-правового сотрудничества государств в сфере защиты экономической конкуренции стало решение о проведении Конференции Лиги Наций в 1925 году, которая позволила бы найти решение мировым экономическим проблемам того времени [2, с. 6]. На момент организации и проведения данной Конференции в состав Лиги Наций входила Экономическая и финансовая организация (англ. Economic and Financial Organization), которая была первой международной организацией с миссией содействия международному сотрудничеству в экономических и финансовых секторах.

Конференция состоялась в мае 1927 года при участии представителей около пятидесяти стран. Одной из главных задач Конференции было устранение барьеров в международной торговле, в том числе «частных» барьеров, созданных в результате искажения конкуренции международными картелями. Именно в это время на международном уровне была признана необходимость контроля деятельности картелей [3]. Самыми длинными и сложными во время Конференции стали дебаты, касающиеся регулирования деятельности картелей [4, с. 465–472]. В результате проведения Конференции было принято решение о необходимости защиты конкуренции как наиболее важного направления экономической

политики и учреждения международной платформы для сотрудничества в этом направлении. Из-за значительных отличий между национальными конкурентными законодательствами не было достигнуто согласия в данной сфере [3]. Лиге Наций было поручено собрать информацию о международных картелях, осуществить мониторинг их деятельности, проанализировать влияние, которое они оказывают на торговлю и опубликовать полученную информацию [3].

Проведенная Конференция стала первым шагом в направлении становления международного сотрудничества в сфере защиты экономической конкуренции, в ходе которой было подготовлено около семи докладов, посвященных деятельности международных картелей. Выводы Конференции оказали значительное влияние на становление конкурентного регулирования в национальных правовых системах большинства участвующих государств. Более того, Конференция повлияла на развитие дальнейшего сотрудничества государств в сфере защиты экономической конкуренции, так как во время ее проведения была провозглашена основополагающая идея международно-правового сотрудничества в этой сфере, смысл которой заключался в том, что международные картели не могут злоупотреблять своей экономической силой (англ. abuse of economic power), которую они имеют в результате ограничения конкуренции, при этом под злоупотреблением здесь понимается причинение вреда потребителям, работникам и публичному интересу государств. Выработанная в 1920-х годах «концепция злоупотребления» (англ. abuse concept) стала центральным элементом конкурентного права и используется в настоящее время в европейской модели защиты от злоупотребления рыночным положением (англ. abuse of market power).

В 1930-е годы так же, как и во время проведения Конференции 1927 года в рамках Лиги Наций, рассматривалась возможность создания международной системы регулирования защиты экономической конкуренции. Однако в дальнейшем планы по разработке международных конкурентных правил не воплотились в жизнь из-за Великой Депрессии, во время которой наблю-

дались тенденции отказа от открытых рынков.

С началом Второй мировой войны разработки в сфере международного сотрудничества государств в сфере защиты экономической конкуренции были приостановлены, однако, после её завершения можно говорить о новом этапе сотрудничества. Международное сообщество восприняло идею развитых международных рынков [5, с. 45]. Данный этап характеризуется уже не просто осознанием необходимости сотрудничества в сфере защиты конкуренции и попытками поиска общих подходов, но и наличием относительно единых взглядов и методов конкурентного регулирования, что стало возможным в результате осознания государствами высокого уровня взаимозависимости между собой.

На данном этапе сотрудничества возникла идея создания международной организации, главной функцией которой могло стать улучшение коммерческих отношений и стабилизация экономики [2, с. 43; 6, с. 4]. Был разработан проект Международной торговой организации (англ. International Trade Organization), который получил одобрение Экономическим и социальным советом ООН, а его разработкой занимался подготовительный комитет. Международная торговая организация (МТО) рассматривалась как международная организация, способная снизить тарифные барьеры и создать механизм, который ликвидировал бы влияние картелей на свободный доступ к рынку, так как на тот момент стало ясно, что функционирование международной торговли требует принятия международного конкурентного кодекса и более точных стандартов защиты интеллектуальной собственности.

Международный договор, которым учреждалась МТО, получил название Гаванская Хартия, так как рассмотрение проекта происходило в Гаване, в результате которого была сформирована версия Устава МТО – «Заключительный акт и соответствующие документы» [7]. Данный документ закреплял основные принципы отношений в сфере международной торговли. Хотя в ходе ратификации государствами Гаванская Хартия так и не вступила в силу, данный Проект международного соглашения интересен тем, что значи-



тельное место в его структуре было отведено конкурентным нормам. В проект Гаванской Хартии входил Кодекс ограничительной деловой практики (англ. Restrictive Business Practices Code). Разработки и исследования, начатые в рамках Лиги Наций [8], были учтены в Гаванской Хартии. Хартия содержала проамериканскую модель конкурентного регулирования, предусматривала санкции за участие в таких практиках, как фиксирование цен, раздел рынка и введение квот, которые и являются признаками картельного соглашения [2, с. 48].

Глава 5 Хартии «Ограничительная деловая практика» (ОДП) содержала нормы, которыми на государства возлагались обязательства по предупреждению антиконкурентных практик в пределах своих юрисдикций. Положения данной Главы устанавливали основные принципы международно-правового сотрудничества государств по отношению к ОДП, предусматривая процедуры консультаций, расследования и уведомления (нотификации) [9]. На государства возлагались обязательства по принятию мер о недопущении участия предприятий в действиях, которые могут «ограничить конкуренцию, уменьшить доступ к рынку или действовать монополистическому контролю за международной торговлей» [10, с. 543]. Значение Гаванской Хартии для становления международно-правового сотрудничества в сфере защиты экономической конкуренции особо значимо, так как впервые на международном уровне было достигнуто согласие между государствами в отношении того, какие именно действия относятся к видам ОДП [11].

Ещё одна Глава Гаванской Хартии, хотя и не указывала прямо на конкурентное регулирование, тем не менее, содержала положения, стимулирующие конкуренцию, не допуская дискриминации партнёров, ограничения объёма продаж и закупок, контроль за установлением цен, субсидирование экспорта. Тем самым Гаванская Хартия стала оформлением международно-правового сотрудничества в сфере защиты экономической конкуренции, выраженного в форме международного договора [12, с. 447]. Отказ от принятия Гаванской Хартии отложил дальнейшие попытки создания много-

сторонних международных правил по регулированию глобальной конкуренции (англ. global competition) на последующее десятилетие [2, с. 55].

Следующий этап развития международного сотрудничества в сфере защиты экономической конкуренции характеризуется попытками межправительственных и международных негосударственных организаций разработать международное соглашение в отношении поддержания рыночной конкуренции. Через пять лет после неудачи Гаванской Хартии Экономический и социальный совет ООН рекомендовал разработать проект конвенции по созданию международного комитета по рассмотрению и расследованию жалоб в отношении ОДП (англ. Ad Hoc Committee on Restrictive Business Practices of the Economic and Social Council of the United Nations) [10, с. 544]. Инициатива не была поддержана США из-за разницы национальных конкурентных законов и разного понимания видов ОДП, что делало невозможным функционирование единого международного органа в данной сфере [13, с. 284–285].

В 1958 году экспертная группа ГАТТ начала разработку рекомендации по противодействию ОДП. Стало очевидным отсутствие какого-либо консенсуса государств в данной сфере, что делало невозможным достижение многостороннего международного договора по вопросам регулирования ОДП с иностранным элементом. Экспертная группа ГАТТ призвала к необходимости гармонизации конкурентного законодательства разных стран, а идея международного конкурентного права претерпела изменения, так как оно стало рассматриваться как право, которое должно формироваться из национальной практики государств, а не быть созданным извне. ГАТТ настоятельно рекомендовал государствам вступать в переговоры при выявлении ОДП, имеющей трансграничный эффект [14]. В 1960 году ГАТТ была принята Резолюция, закрепившая сформированные ранее обязанности консультаций между государствами в случаях оказания ОДП трансграничного эффекта.

Важно выделить ещё один этап становления международного сотрудничества государств в данной сфере, который характеризуется формирова-

нием межгосударственных организаций в Европе. На данном этапе формируется европейская концепция защиты рыночной конкуренции, которая часто противопоставляется американской. В 1951 году Совет Европы разрабатывает Проект Конвенции о контроле за картелями [15, с. 94], который в дальнейшем не получил одобрения среди государств-членов. В этом Проекте впервые предлагалась регистрация ограничительных соглашений, которые касались юрисдикции двух или более государств. Также Проектом создавалась Комиссия по рассмотрению жалоб как от отдельных лиц, так и государств, в компетенцию которой включалось присуждение компенсаций либо наложение штрафов [15, с. 94].

Значительным событием в истории становления международного сотрудничества по защите конкуренции стало принятие Парижского Договора 1961 года, в котором в статьях 65 и 66 содержались наднациональные европейские конкурентные правила [17]. В дальнейшем данные положения получили развитие в Римском договоре 1968 года, которым учреждалось Европейское экономическое сообщество [18, с. 2].

Межправительственные организации продолжали инициативы по разработке унифицированных конкурентных правил. Так, Организация экономического сотрудничества и развития разработала Рекомендации 1967 года по вопросам сотрудничества государств при разрешении трансграничных споров о защите конкуренции. В дальнейшем Рекомендации были усовершенствованы в 1979, 1986, 1995 годах.

В 1970-х годах ЮНКТАД провела серию конференций, на которых рассматривались вопросы негативного влияния ОДП. В 1980 году под эгидой ЮНКТАД была проведена Конференция ООН по ОДП. На Конференции был утверждён «Комплекс согласованных на многосторонней основе принципов и правил контроля за ОДП», принятый резолюцией 35/63 Генеральной Ассамблеи ООН 5 декабря 1980 года. Данный документ впервые на международном уровне сформулировал понятие ОДП и содержал согласованные международные положения по координированию действий государств [19, с. 1–22]. Разработанный Комплекс стал результатом восьмилетних пере-



говоров [10, с. 144]. Комплекс является многосторонним международным договором в данной сфере и состоит из «Принципов и правил в отношении предприятий, включая трансграничные корпорации» и «Принципов и правил в отношении государств», при этом во многом он напоминает положения Гаванской Хартии.

1980-е годы становятся началом развития новой формы международно-правового сотрудничества в сфере защиты экономической конкуренции, которая является актуальной и наиболее эффективной и в настоящее время. Данная форма представляет собой заключение двухсторонних международных соглашений между отдельными государствами по вопросам взаимодействия и сотрудничества при трансграничном влиянии ОДП. В данных соглашениях получает развитие принцип позитивной международной вежливости.

Заключение многостороннего соглашения по защите экономической конкуренции является актуальным и в настоящее время. При учреждении Всемирной торговой организации (ВТО) были предприняты попытки разработки такого документа. В 1993 году исследователями института Макса Планка был создан Проект международного антитрастового кодекса, которым планировалось установление международного конкурентного режима [20, с. 3–19] [13, с. 209]. Однако данный Проект не вошёл в соглашения ВТО и был отклонён государствами.

Позже на Первой министерской конференции ВТО в Сингапуре рассматривался вопрос единого антитрастового режима. В 1997 году была создана Рабочая группа по Торговле и Конкуренции ВТО, которая работала в течение нескольких лет над вопросами соотношения инструментов торговли и конкурентной политики и их влияния на экономическое развитие. В 1999 году рабочая группа ВТО рассматривала вопрос позитивного влияния конкурентной политики на достижение целей ВТО. В результате данного исследования был разработан Антитрастовый кодекс, вопрос о принятии которого поднимался в Дохе и Канкуне. Однако принятие данного кодекса и решение вопроса создания международного конкурентного режима по разному видели США и ЕС. Поддер-

жанный ЕС, разработанный кодекс не получил поддержки представителями США. Исследования в рамках ВТО так и не привели к принятию международных норм в данной сфере, однако некоторые положения права ВТО гарантируют определённый уровень защиты конкуренции в международной торговле, без прямого указания на данное регулирование, то есть обеспечивая опосредованную защиту от недобросовестной конкуренции.

При изучении истории становления международно-правового сотрудничества государств в сфере защиты экономической конкуренции можно условно выделить несколько основных периодов. Первый период определяется серединой 1920-х годов и длится до начала Второй мировой войны, характеризуюсь признанием самой идеи и необходимости международного сотрудничества в данной сфере. Именно на данном этапе международное право рассматривается как инструмент, способный урегулировать разногласия государств в случаях трансграничного эффекта от нарушения условий ведения конкурентного поведения. В этот период Лига Наций начинает изучать влияние международных картелей на национальные рынки государств и разрабатывает первые правовые механизмы международно-правовой защиты экономической конкуренции от рыночной асимметрии, созданной картелями.

Второй период начинается после окончания Второй мировой войны и связан с разработкой проекта Гаванской Хартии. Именно этот период, выпадающий на 1950-ые годы, является одним из самых интересных, так как в проекте Гаванской Хартии впервые содержатся согласованные на международном уровне правила поведения государств при трансграничном негативном влиянии в результате антиконкурентного поведения. Впервые было конкретизировано и достигнуто согласие между государствами в отношении того, какие именно действия относятся к видам ограничительной деловой практики.

Следующий, третий, период характеризуется разработкой международных норм рекомендательного характера, становится очевидной невозможность на данном этапе принять обязательные международные нормы. В этот

период развивается активная исследовательская работа в рамках межправительственных и неправительственных организаций по вопросам разработки единых стандартов конкурентного регулирования. Важно отметить, что данный период не является завершённым и продолжается в форме унификации и разработки международных правил конкурентного регулирования, что впоследствии приводит к гармонизации конкурентных законодательств в разных государствах. На данном этапе особое развитие получает принятие унифицированных конкурентных норм среди стран Западной Европы в рамках создаваемых в 1950-е – 1960-е годы европейских межправительственных организаций. Результатом сотрудничества стран Западной Европы становится принятие унифицированных правил норм по предупреждению недобросовестного конкурентного поведения. Следовательно, международно-правовому сотрудничеству по защите экономической конкуренции присущ региональный характер в силу относительной схожести между национальными конкурентными правилами государств одного региона.

Следующий, четвертый, период условно можно обозначить началом 1980-х годов, когда возникает сотрудничество в форме заключения двусторонних международных договоров по взаимопомощи и сотрудничеству между двумя государствами в случаях наличия трансграничного эффекта от недобросовестного конкурентного поведения в пределах одного из государств-подписантов. Заключение двусторонних договоров свидетельствует об отсутствии международных многосторонних норм в данной сфере и неспособности одного государства устранить трансграничный эффект от недобросовестной конкуренции, что и побуждает государства заключать двусторонние договора со своими стратегическими партнёрами.

Выводы. Говоря о развитии международно-правового сотрудничества в данном направлении, следует выделить ещё один этап развития международно-правового сотрудничества, существующий в форме сотрудничества государств в рамках ВТО, начавшийся с момента создания данной организации. Работа в рамках ВТО была обоснована



взаимовлиянием и зависимостью международной торговли и конкуренции. Именно в рамках данной организации был разработан антитрастовый кодекс, который, однако, не был одобрен всеми участниками. Попытки разработать многосторонние конкурентные правила именно в рамках ВТО на сегодняшний день рассматриваются как самые реалистичные. На современном этапе международное регулирование защиты экономической конкуренции не является унифицированным и не оформлено в едином многостороннем договоре, однако определённый уровень защиты экономической конкуренции в международной торговле достигается благодаря нормам права ВТО, которые осуществляют опосредованное регулирование, не упоминая защиту конкуренции. Разработки международных норм в данной сфере ведутся в рамках межгосударственных организаций и исследовательских институтов, что, вместе с практической необходимостью разрешения данного вопроса, приведёт, в конечном итоге, к принятию международного многостороннего соглашения, целью которого будет регулирование трансграничного конкурентного поведения и защиты экономической конкуренции в международной торговле.

Список использованной литературы:

1. Byers M. *The Role of Law in International Politics Essays in International Relations and International Law* / Michael Byers. – Oxford University Press, 2001. – 370 p.
2. Gerber D. *Global Competition: Law, Markets, and Globalization* / David Gerber. – Oxford University, 2010. – 416 p.
3. Official Report, League of Nations, Report and Proceedings of the World Economic Conference, paper presented at the World Economic Conference held in Geneva, 4 – 23 May 1927 / League of Nations Pub, 1927.
4. Runciman W. L. *The World Economic Conference At Geneva* / Walter Leslie Runciman. // *Economic Journal*. – 1927. – Vol.37. – № 146. – P. 465–472.
5. Graham E. M. *Global competition policy* / E. M. Graham, J. D. Richardson. – Washington DC : Institute for International Economics, 1997. – 616 p.
6. Aaronson S. *Trade and the American Dream: A Social History of Postwar Trade Policy* / Susan Aaronson. – Kentucky : Lexintin, 1996. – 262 p.
7. United Nations conference on trade and employment, held at Havana, Cuba. *Final Act and related documents* / Havana, 1948. – 126 p.
8. Edwards C. *A Cartel Policy for the United Nations* / Corwin Edwards. – New-York, Columbia University Press, – 1945. – P. 365.
9. Ячеистова Н.И. *Международная конкуренция: законодательство, регулирование и сотрудничество* / Н.И. Ячеистова. – Нью-Йорк, Женева : Изд-во ООН, 2001. – 468 с.
10. Dabbah M. M. *International and Comparative Competition Law* / Maher M. Dabbah. – Cambridge University Press, 2010. – 679 с.
11. Куряев А. Кризис системы ГАТТ/ВТО / А. Куряев [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://pandia.org/text/78/110/7790.php>.
12. Hoekman B. *Development, Trade, and the WTO: A Handbook* / Bernard M. Hoekman, Aaditya Mattoo, Phillip English. – World Bank Publications 2002. – 641 p.
13. Wood D. *The Impossible Dream: Real International Antitrust* / Diane P. Wood. // *University of Chicago Law School Chicago Unbound*. – 1992. – № 277. – P. 277–313.
14. GATT Resolution, BISD 28 (9th Supp., 1961).
15. Council of Europe, Memorandum on the Recommendation of the Consultative Assembly for the Preparation of a European Convention for the Control of International Cartels and Draft Convention Prepared by the Secretariat general, SG/R(51)15, 28 November 1951, 10 – 42. (Harding C. *Regulating Cartels in Europe* / C. Harding, J. Joshua. – Oxford University Press 2010. – 409 p.
16. Harding C. *Regulating Cartels in Europe* / C. Harding, J. Joshua., 2010. – 409 p. – P. 94.
17. Европейский Союз: прошлое, настоящее, будущее. Документы Европейского Союза. Том 1. Договоры, учреждающие Европейские сообщества. – М. : Междунар. изд. группа «Право», 1994. – 107 с.
18. Patel K. *The Historical Foundations of EU Competition Law* / K. Patel, H. Schweitzer., 2013. – 256 p. – P. 2.
19. ООН, Конференция по торговле и развитию, Четвертая конференция Организации Объединенных Наций по рассмотрению всех аспектов Комплекса согласованных на многосторонней основе справедливых принципов и правил для контроля за ограничительной деловой практикой, Женева, 25 сентября 2000 года, TD/RBP/CONF.5/3, 1 – 22.
20. Cocuzza C. *International Antitrust Cooperation in a Global Economy* / C. Cocuzza, M. Montini. // *European Community Law Review*. – 1998. – № 156. – P. 3–19.
21. Wood. *Antitrust at the Global Level* / Wood. // *Univ of Chicago Rev*. – 2005. – P. 209.