

Правовые аспекты разграничения компетенции институтов Европейского Союза в сфере антимонопольной политики

Аннотация. В статье приводится анализ нормативных правовых актов, закрепляющих полномочия институтов и органов Европейского Союза, их взаимодействие, а также перспективы дальнейшего развития механизма регулирования антимонопольной политики Союза. По итогам проведенного исследования автор приходит к выводу, что механизм регулирования антимонопольной политики, сложившийся в рамках Европейского Союза, является в должной мере действенным в основном благодаря системе сдержек и противовесов, когда ни один институт Союза не обладает исключительной властью на принятие решений. Несмотря на это, механизм развивается, и развивается он по пути децентрализации. Представляется, что это должно привести к тому, что соблюдение антимонопольного законодательства Союза только возрастет.

Ключевые слова: антимонопольное право, Европейский Союз, институты, Суд Европейского Союза, антимонопольная политика, антимонопольные органы, Европейская конкурентная сеть.

DOI: 10.17803/1994-1471.2019.99.2.170-175

1. ВВОДНЫЕ ЗАМЕЧАНИЯ

Согласно ст. 3 Договора о Европейском Союзе (ДЕС), Европейский Союз (далее также Союз, ЕС) создает внутренний рынок. Для этого Союз старается обеспечить устойчивое развитие Европы на основе сбалансированного экономического роста и стабильности цен, наличия в высокой степени конкурентоспособной социальной рыночной экономики. По нашему мнению, для достижения указанной цели институтам ЕС необходимо:

1) обеспечить единые правила осуществления экономической деятельности предприятий на всей территории ЕС, а также отмену из-

лишних, то есть направленных на ограничение конкуренции, установленных государствами барьеров;

2) пресекать действия предприятий, направленные на нарушение конкуренции в рамках свободного рынка.

Соответственно, монополистические действия предприятий будут подпадать под действие антимонопольного права ЕС только в случаях, когда затрагивают свободу торговли на едином рынке Союза.

В настоящей статье приводится анализ основных актов, закрепляющих полномочия институтов и органов Европейского Союза, их взаимодействие, а также перспективы развития

© Митрофанов И. О., 2019

* Митрофанов Илья Олегович, аспирант кафедры интеграционного и европейского права Московского государственного юридического университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА)
mitrofanovil@gmail.com

125993, Россия, г. Москва, ул. Садовая-Кудринская, д. 9

механизма регулирования антимонопольной политики Союза.

2. АНТИМОНОПОЛЬНАЯ ПОЛИТИКА ЕС В КОНТЕКСТЕ ИНСТИТУЦИОНАЛЬНОГО ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ

Положения, касающиеся антимонопольной политики, были закреплены еще в Парижском договоре 1951 г. об учреждении Европейского объединения угля и стали (ЕОУС). Так, ст. 65 указанного Договора была запрещена картельная практика предприятий, ст. 66 касалась вопросов концентрации предприятий в рамках ЕОУС, а также злоупотребления предприятиями доминирующим положением.

На протяжении всего развития единого европейского пространства антимонопольной политике отводилось одно из центральных мест. На сегодняшний день ст. 3 Договора о функционировании Европейского Союза (ДФЕС) относит установление правил конкуренции, необходимых для функционирования внутреннего рынка, к исключительной компетенции Союза, то есть государства-члены не вправе регулировать данные вопросы самостоятельно и могут обладать определенными прерогативами в данной сфере только в случаях, предусмотренных законодательством ЕС.

Несмотря на активную роль Европейского Союза в антимонопольной сфере, национальные антимонопольные органы также обладают определенными полномочиями. Связано это прежде всего с тем, что многие государства — члены ЕС приняли сходное регулирование антимонопольных правоотношений. Более того, роль национальных антимонопольных органов в регулировании антимонопольной политики Союза возрастает в силу того, что повысилась степень их взаимодействия с институтами ЕС. Это способствует повышению контроля за соблюдением предприятиями норм антимонопольного законодательства.

Для обеспечения действенной антимонопольной политики ЕС необходимо точное рас-

пределение полномочий среди институтов. Согласно ст. 13 ДЕС институтами Союза являются Европейский парламент, Европейский совет, Совет ЕС, Европейская комиссия (Комиссия), Суд Европейского Союза, Европейский центральный банк, Счетная палата.

Не все институты ЕС в равной степени задействованы в осуществлении антимонопольной политики. Центральное место занимает Комиссия, Суд Европейского Союза, Европейский парламент и Совет ЕС.

Комиссия ЕС обладает полномочиями по контролю за соблюдением принципов, установленных ст. 101 и 102 ДФЕС, по расследованию нарушений антимонопольного законодательства Союза, а также по наложению штрафов на предприятия государств-членов.

Суд Европейского Союза выполняет правоприменительную функцию, то есть применяет нормативные акты, принятые Европейским парламентом и Советом ЕС, а также правотворческую функцию, развивая основные принципы права ЕС для устранения пробелов и сближения правовой системы ЕС с правовыми системами государств-членов.

Некоторые ученые считают, что, осуществляя правотворческую функцию, Суд ЕС формирует источники вторичного права. Так, О. М. Мещерякова утверждает, что «именно к вторичному праву относятся прецеденты Суда ЕС»¹. По нашему мнению, прецеденты Суда ЕС не стоит относить к источникам вторичного права, потому что согласно ст. 288 ДФЕС к ним относятся регламенты, директивы, решения, рекомендации и заключения.

Что касается роли Европейского парламента и Совета ЕС, то их основной функцией как в целом в Союзе, так и в сфере антимонопольной политики является принятие нормативных правовых актов. Если говорить про особенности законодательной процедуры Европейского парламента и Совета ЕС, то можно согласиться с мнением, согласно которому особенностью законодательного процесса в сфере конкуренции является использование для принятия

¹ Мещерякова О. М. Суд ЕС и запрет монополистической деятельности предприятий в праве ЕС // Правовая инициатива. 2013. № 1. С. 7.

важнейших решений процедуры консультаций, резко ограничивающей роль Европейского парламента².

3. ЗНАЧЕНИЕ РЕГЛАМЕНТА СОВЕТА № 1/2003 ДЛЯ РЕАЛИЗАЦИИ ПОЛНОМОЧИЙ КОМИССИИ

Наряду с источниками первичного права ЕС, такими как ДЕС и ДФЕС, действует Регламент № 1/2003 от 16 декабря 2002 г., конкретизирующий полномочия Комиссии³.

Согласно гл. V Регламента № 1/2003 одной из основных функций Комиссии является расследование возможных нарушений антимонопольного законодательства Союза со стороны предприятий, осуществляющих свою деятельность на территории ЕС. Расследование заключается в проведении проверки предприятий, их документации, опроса физических лиц, представителей юридических лиц, направление в юридические организации запросов. Кроме проведения самих расследований, Комиссия обладает полномочиями привлечения нарушителей антимонопольного законодательства к ответственности, а именно наложения штрафов на предприятия. Комиссия также обладает правом применять временные меры и накладывать на предприятия обязательства, которые по общему правилу запрещают Комиссии продолжать расследование, за исключением случаев, предусмотренных п. 2 ст. 9 Регламента № 1/2003.

Как видно, предоставленные ДФЕС и Регламентом № 1/2003 Комиссии полномочия являются довольно широкими. На практике возможны случаи злоупотребления Комиссией своими правами. Например, Суд ЕС в деле HeidelbergCement v. Commission EU установил, что требование Комиссии о предоставлении информации, разосланное в виде анкеты, было

нечетким, посредственным и даже двусмысленным, Комиссия обязана при запрашивании информации обосновывать целесообразность такого запроса, кроме того, подобные запросы должны быть полными, понятными и не допускать двоякого толкования⁴.

Согласно ст. 18 Регламента № 1/2003 запрос Комиссии о предоставлении информации должен содержать правовое обоснование и цель запроса, указание на то, какая именно информация запрашивается, срок предоставления информации и ответственность предприятия за непредставление запрашиваемой информации.

В Союзе сложилась система сдержек и противовесов, при которой как различные ветви власти, так и сами институты не могут иметь неограниченные полномочия. В указанных выше примерах Суд ЕС, формируя прецедент, ограничивал полномочия Комиссии ЕС.

4. ЕВРОПЕЙСКАЯ КОНКУРЕНТНАЯ СЕТЬ

Отличительной особенностью Регламента № 1/2003 является то, что он касается также полномочий национальных судов государств — членов ЕС, а также национальных антимонопольных органов. Для целей применения ст. 101 и 102 ДФЕС национальные антимонопольные органы наделены полномочиями требовать прекращения действий, нарушающих конкуренцию, назначать временные меры, принятие обязательств, накладывать штрафы, периодические и другие штрафные платежи, предусмотренные национальным законодательством государств — членов Союза.

Стоит отметить активную деятельность национальных антимонопольных органов: так, с 2004 г. национальные антимонопольные органы приняли 865 решений в рамках своей ком-

² Кашкин С. Ю., Четвериков А. О. Право Европейского Союза : в 2 т. : учебник для бакалавров / под ред. С. Ю. Кашкина. 4-е изд., перераб. и доп. М. : Юрайт, 2013. Т. 2 : Особенная часть. С. 92.

³ Council Regulation (EC) No 1/2003 of 16 December 2002 on the implementation of the rules on competition laid down in Articles 81 and 82 of the Treaty (Text with EEA relevance) // Official Journal L 1. 04.01.2003.

⁴ Case C-247/14 P, HeidelbergCement v. Commission // ECLI:EU:C:2016:149.

петенции, в то время как Комиссия приняла 128 соответствующих решений⁵.

Совместно с Комиссией национальные антимонопольные органы составляют Европейскую конкурентную сеть (ECN)⁶. Европейская конкурентная сеть является скорее не органом с определенными полномочиями, а форумом для обмена информацией между Комиссией и национальными органами. Основными целями существования Европейской конкурентной сети являются информирование Комиссией и национальными органами друг друга о новых расследованиях нарушений антимонопольного законодательства, координация расследований, когда она необходима, предоставление друг другу помощи в расследованиях, обмен доказательствами и другой важной информацией, а также обсуждение вопросов, касающихся общих интересов.

Работа Европейской конкурентной сети проходит на четырех уровнях:

- ежегодное заседание Генерального директората участников;
- пленарные заседания;
- рабочие группы на горизонтальном уровне;
- секторальные подразделения (банковская сфера, энергия, спорт и т.д.).

В связи с активной ролью национальных антимонопольных органов в марте 2017 г. Комиссией было представлено предложение о принятии новой Директивы (так называемой ECN+ Directive)⁷.

Основанием для ее подготовки являются две группы предпосылок. Первая группа связана с ограниченными полномочиями национальных антимонопольных органов, а именно с отсутствием закрепленных гарантий применения антимонопольных правил Союза и достаточных механизмов для пресечения нарушения антимонопольного законодательства. Вторая группа предпосылок обусловлена тем, что у государств-членов есть свое собственное

антимонопольное законодательство, а значит, нельзя говорить о полном сближении антимонопольного права ЕС и его государств-членов. В связи с этим выделяются следующие проблемы: 1) отсутствие возможности наложения штрафов за нарушение антимонопольного законодательства Союза в зависимости от национального законодательства; 2) наличие расхождения в программах смягчения наказания в государствах — членах Союза.

Соответственно, предложенная Директива ECN+ направлена именно на восполнение указанных пробелов и реализацию в полной мере потенциала децентрализованной системы регулирования антимонопольной политики ЕС.

Что касается национальных судов государств-членов, то устанавливается и порядок взаимодействия их с Комиссией. Они вправе запрашивать у Комиссии информацию и мнение относительно вопросов, касающихся применения норм антимонопольного законодательства Союза. Кроме того, национальные суды обязаны передавать Комиссии копии решений, касающихся применения антимонопольного законодательства Союза.

Создание Европейской конкурентной сети и наделение национальных судов определенными полномочиями в первую очередь было необходимо для единообразного применения положений ст. 101 и 102 ДФЕС (бывших ст. 81 и 82 Римского договора).

5. РОЛЬ СУДА ЕС

Значительную роль в регулировании антимонопольной политики Союза, как было указано выше, занимает Суд ЕС.

Согласно ст. 19 ДЕС Суд ЕС обеспечивает соблюдение права в ходе применения и толкования Договоров. С этой целью Суд ЕС выносит

⁵ Empowering national competition authorities (NCAs) // URL: [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2017/608816/EPRS_BRI\(2017\)608816_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2017/608816/EPRS_BRI(2017)608816_EN.pdf) (дата обращения: 17.02.2018).

⁶ Council Regulation (EC) No 1/2003 of 16 December 2002 on the implementation of the rules on competition laid down in Articles 81 and 82 of the Treaty (Text with EEA relevance).

⁷ Proposal for a directive of the European Parliament and of the Council to empower the competition authorities of the Member States to be more effective enforces and to ensure the proper functioning of the internal

решение по искам, подаваемым государствами-членами, институтами, физическими или юридическими лицами, в преюдициальном порядке по запросам национальных юрисдикционных органов о толковании права Союза или о действительности актов, принятых другими институтами, а также в других случаях, предусмотренных Договорами.

Несмотря на важность соблюдения положений Договоров, а также их единообразное применение и толкование, по нашему мнению, основной задачей Суда ЕС в антимонопольной сфере является восполнение пробелов в правовом регулировании источниками первичного и вторичного права.

Так, в источниках первичного и вторичного права Союза отсутствует определение «предприятия», несмотря на то что понятие «предприятия» является существенным для применения норм антимонопольного законодательства.

Именно практика Суда ЕС восполнила этот пробел в правовом регулировании. Хрестоматийным в этом понимании делом является «Shell International Chemical Co v. Commission»⁸. Давно установлено, что в антимонопольном праве Европейского Союза термин «предприятие» не обязательно является синонимом юридического лица или физического лица, зарегистрированного в качестве индивидуального предпринимате-

ля. Именно в названном деле была установлена концепция предприятия как «экономической общности человеческих, материальных и нематериальных ресурсов, которая на долгосрочной основе преследует определенную экономическую цель и которая способна своими действиями нарушить антимонопольное законодательство».

Существуют и другие, не менее значительные дела, рассмотренные Судом ЕС, которые повлияли на антимонопольную политику Союза.

6. ЗАКЛЮЧЕНИЕ

В заключение хотелось бы отметить, что механизм регулирования антимонопольной политики, сложившийся в рамках Европейского Союза, является в должной мере действенным в основном благодаря системе сдержек и противовесов, когда ни один институт Союза не обладает исключительной властью на принятие решений. Несмотря на это, механизм развивается, и развивается он по пути децентрализации. Пока не в полной мере ясно, к чему это может привести, но, если посмотреть на статистику работы национальных антимонопольных органов и Комиссии, можно предположить, что соблюдение антимонопольного законодательства Союза только возрастет.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. *Кашкин С. Ю., Жупанов А. В.* Тенденции развития антимонопольной политики ЕС и права конкуренции в рамках Европейского экономического пространства // *Международно-правовые чтения.* — 2013. — № 11. — С. 63—80.
2. *Мещерякова О. М.* Суд ЕС и запрет монополистической деятельности предприятий в праве ЕС // *Правовая инициатива.* — 2013. — № 1.
3. *Hjelmtvedt K.* The decentralization of enforcement of EU/EEA competition law // *European Competition Law Abstract.* — 2017. — № 38 (2). — Pp. 60—71.
4. *Jalabert-Doury N., Leclerc E., Blutel J. M., Schrepel T.* Competition policies // *International Business Law Journal.* — 2016. — № 4. — Pp. 449—462.
5. *Mircea V., Matei E.* The second decentralisation of competition law — a must for an orderly administration of justice in the EU // *Global Competition Litigation Abstract.* — 2014. — № 7 (4). — Pp. 195—199.

Материал поступил в редакцию 1 мая 2018 г.

market // URL: http://ec.europa.eu/competition/antitrust/proposed_directive_en.pdf (дата обращения: 17.02.2018).

⁸ Case T-11/89, *Shell International Chemical Co v. Commission* EU // *European Court Reports.* 1999. I-01459.

LEGAL ASPECTS OF COMPETENCE DELIMITATION OF THE EUROPEAN UNION INSTITUTIONS IN THE FIELD OF ANTITRUST POLICY

MITROFANOV Ilya Olegovich, Postgraduate of the Integration and European Law Department of the Kutafin Moscow State University of Law (MSAL)
mitrofanovil@gmail.com
125993, Russia, Moscow, ul. Sadovaya-Kudrinskaya, d. 9

Abstract. *The paper provides an analysis of regulatory legal acts enshrining the powers of the institutions and bodies of the European Union, their interaction, as well as prospects for the further development of the mechanism for regulating the antitrust policy of the Union. According to the results of the study, the author concludes that the mechanism for regulating antimonopoly policy, established within the European Union, is adequately effective mainly due to the system of checks and balances, when no Union institution has exclusive power to make decisions. Despite this, the mechanism is developing, and it is developing along the path of decentralization. It appears that this should lead to the fact that compliance with Union antitrust laws will only increase.*

Keywords: *antitrust law, European Union, institutions, European Court of Justice, antitrust policy, antitrust authorities, European Competition Network.*

REFERENCES (TRANSLITERATION)

1. *Kashkin S. Yu., Zhupanov A. V. Tendentsii razvitiya antimonopol'noy politiki ES i prava konkurentsii v ramkakh Evropeyskogo ekonomicheskogo prostranstva // Mezhdunarodno-pravovye chteniya. — 2013. — № 11. — S. 63—80.*
2. *Meshcheryakova O. M. Sud ES i zapret monopolisticheskoy deyatel'nosti predpriyatiy v prave ES // Pravovaya initsiativa. — 2013. — № 1.*