

СИСТЕМА АНТИМОНОПОЛЬНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА: ТЕОРЕТИКО-ПРИКЛАДНОЙ АНАЛИЗ

Л. В. Царёва

*Белорусский государственный университет,
пр. Независимости, 4, 220030, г. Минск, Беларусь, Tsareva@bsu.by*

Теоретико-прикладной анализ системы антимонопольного законодательства изложен в формате комментария к ст. 2 Закона Республики Беларусь «О противодействии монополистической деятельности и развитии конкуренции» (далее – Закон). В публикации формируется комплексное представление о системе источников правового регулирования в сфере конкуренции, в том числе путем выявления аспектов, не нашедших закрепления в Законе, и требующих системного толкования. Положительно оценивая планируемое нормативное указание на включение Гражданского кодекса Республики Беларусь в состав источников права конкуренции, определяются вопросы, требующие внимания законодателя на стадии разработки изменений, в том числе неопределенность места международно-правовых актов, не являющихся международными договорами, в системе антимонопольного законодательства.

Ключевые слова: антимонопольное законодательство; источники правового регулирования в сфере конкуренции; закон о противодействии монополистической деятельности и развитии конкуренции

Обращение к теоретико-прикладным вопросам формирования системы антимонопольного законодательства предопределено вынесением на общественное обсуждение в сентябре 2021 г. проекта закона об изменении Закона Республики Беларусь «О противодействии монополистической деятельности и развитии конкуренции» (далее – Проект закона).

1. Статья 2 Закона является правовой основой формирования системы законодательства Республики Беларусь в сфере конкуренции. Термин «антимонопольное законодательство», вынесенный в название указанной статьи, традиционно выступает в качестве собирательной категории, включающей акты, регулирующие как противодействие монополистической деятельности, так и отношения по обеспечению добросовестной конкуренции.

Норма п. 1 ст. 2 Закона лаконично закрепляет, что антимонопольное законодательство основывается на Конституции Республики Беларусь и состоит из настоящего Закона и иных актов законодательства.

Согласно п. 2 ст. 2 если международным договором Республики Беларусь установлены иные правила, чем те, которые содержатся в настоящем Законе, то применяются правила международного договора.

Следует признать, что, несмотря на наименование, статья не содержит полной регламентации вопросов, определяющих систему законодательства в сфере конкуренции. Буквально она закрепляет следующие положения:

антимонопольное законодательство основывается на нормах Конституции Республики Беларусь;

антимонопольное законодательство включает не только Закон, но и иные акты законодательства;

нормы права конкуренции закреплены не только во внутренних нормативных правовых актах, но и в международных договорах Республики Беларусь;

в случае коллизии между нормами международных договоров Республики Беларусь, регулируемыми отношения в сфере конкуренции, и нормами Закона применению подлежат положения международных договоров.

2. Конституция Республики Беларусь имеет высшую юридическую силу и закрепляет основополагающие нормы, на которых базируется правовое регулирование отношений по противодействию монополистической деятельности, развитию и защите конкуренции. Конституционными основами антимонопольного законодательства выступают в первую очередь нормы о равных правах для осуществления хозяйственной и иной деятельности, кроме запрещенной законом, и гарантии равной защиты и равных условий для развития всех форм собственности. (ч. 2 ст. 13) и гарантии равных возможностей свободного использования способностей и имущества для предпринимательской и иной не запрещенной законом экономической деятельности (ч. 4 ст. 13).

Конституция не только провозглашает равные права для осуществления хозяйственной деятельности, гарантирует свободу использования способностей и имущества и равную защиту и равные условия для развития всех форм собственности, но и устанавливает, что надлежащая организация экономической деятельности предполагает существование пределов прав и свобод, а также не исключает их правомерные ограничения в интересах общества (ч. 5 ст. 13; ст. 23; ч. 6 ст. 44; ч. 1 ст. 59), что характерно для любого права.

3. Норма п. 1 ст. 2 Закона устанавливает, что антимонопольное законодательство состоит из Закона и иных актов законодательства.

Состав нормативных правовых актов антимонопольного законодательства не ограничен ни видовой, ни отраслевой принадлежностью, что дает основание включать в него все акты законодательства, в которых содержатся нормы, регулирующие общественные отношения, связанные с защитой и развитием конкуренции в понимании ст. 3 Закона, включающие в том числе, но не исключительно, отношения, связанные с предупреждением и пресечением монополистической деятельности и недобросовестной конкуренции.

Толкование легальных понятий «конкуренция», «монополистическая деятельность» и «недобросовестная конкуренция», закрепленных ст. 1 Закона, позволяет констатировать, что отношения, связанные с защитой и развитием конкуренции, направлены на создание справедливых и эффективных механизмов обращения товаров на соответствующих товарных рынках, являются неоднородными и включают как регулятивные, так и охранительные правоотношения.

Регулятивные правоотношения нацелены на упорядочение, закрепление и развитие отношений на товарном рынке, опосредуют отношения между участниками товарных рынков, которые, действуя добросовестно и разумно, должны соблюдать правила конкуренции.

Охранительные правоотношения имеют место при обращении к способам защиты субъективных прав и законных интересов, осуществлении контроля антимонопольным органом за действиями, способными повлиять на конкуренцию на соответствующем рынке, а также при привлечении нарушителей к мерам юридической ответственности.

3.1. В действующей редакции статьи не упоминается Гражданский кодекс Республики Беларусь (далее – ГК), который является основополагающим актом,

регулирующим частнопроводные отношения между лицами, осуществляющими предпринимательскую деятельность, или с их участием и развивает вышеназванные положения Конституции.

В качестве принципов, определяющих и регламентирующих гражданские отношения, он закрепляет как равенство участников гражданских отношений, неприкосновенность собственности, свободу договора, беспрепятственное осуществление гражданских прав и недопустимость произвольного вмешательства в частные дела, так и принцип приоритета общественных интересов и социальной направленности регулирования экономической деятельности (ст. 2 ГК). Устанавливая прямой запрет использования гражданских прав в целях ограничения конкуренции, а также злоупотребления доминирующим положением на рынке, ГК легализует применение требований антимонопольного законодательства при определении пределов гражданских прав и их осуществлении (ст. 9 ГК).

Проект закона устраняет имеющийся недостаток, дополняя норму прямым указанием на включение ГК в состав антимонопольного законодательства и встраивая его тем самым в систему антимонопольного законодательства.

3.2. Значение ключевого по содержанию акта антимонопольного законодательства законодатель придает Закону. В нем определяются правовые и организационные основы защиты конкуренции, закрепляется понятийный аппарат, используемый в целях применения антимонопольного законодательства, функции и полномочия антимонопольного органа, регламентируются составы нарушений в области монополистической деятельности и недобросовестной конкуренции, устанавливаются требования к экономической концентрации и к реорганизации субъектов, в том числе занимающих доминирующее положение, регламентируется порядок проведения расследований и принятия решений антимонопольным органом, закрепляются нормы об ответственности за нарушение антимонопольного законодательства.

3.3. Нормы о защите конкуренции содержатся в целом ряде законов, в том числе кодифицированных. ГК в главе 68 «Недобросовестная конкуренция» содержит нормы, устанавливающие запрет недобросовестной конкуренции, ее формы и право потерпевших лиц требовать возмещения причиненных убытков от недобросовестного конкурента. КоАП содержит санкции за нарушение антимонопольного законодательства (ст. 11.24), монополистическую деятельность (ст. 11.25), недобросовестную конкуренцию (ст. 11.26). Уголовный кодекс Республики Беларусь закрепляет уголовную ответственность за установление или поддержание монопольных цен (ст. 245 УК).

Закон Республики Беларусь от 16 декабря 2002 г. № 162-З «О естественных монополиях» определяет правовые основы и особенности регулирования общественных отношений, возникающих в сферах естественных монополий на рынках услуг Республики Беларусь.

Закон Республики Беларусь от 8 января 2014 г. № 128-З «О государственном регулировании торговли и общественного питания в Республике Беларусь» в главе 4 закрепляет специальные требования, направленные на защиту конкуренции в области торговли и общественного питания.

Закон Республики Беларусь от 12 июля 2013 г. № 53-З «Об инвестициях» в ст. 19 фиксирует обязанность инвесторов не предпринимать действий, являющихся недобросовестной конкуренцией, а также действий (бездействия), направленных на недопущение, устранение или ограничение конкуренции, причинение вреда правам, свободам, законным интересам других лиц.

3.4. К актам антимонопольного законодательства следует относить акты правительства и многочисленные ведомственные нормативные правовые акты, принятые в целях реализации Закона.

3.5. Статья 2 Закона ни в действующей, ни в вынесенной на обсуждение редакции не выстраивает иерархию источников, входящих в систему антимонопольного законодательства, что может усложнять их применение на практике.

При таком подходе корреляцию между нормативными правовыми актами и их нормами следует устанавливать на основании специальных положений об их соотношении (в случае их наличия), а также согласно общим правилам о юридической силе актов и порядке разрешения правовых коллизий, закрепленных в Законе Республики Беларусь от 17 июля 2018 г. № 130-З «О нормативных правовых актах».

Например, в соответствии с ч. 4 ст. 2 Закона о естественных монополиях нормы антимонопольного законодательства применяются к субъектам естественных монополий с учетом особенностей, установленных этим законом. Иными словами, нормы, регулирующие отношения в сфере естественных монополий выступают в качестве *lex specialis* по отношению к нормам Закона.

Статья 26 Закона Республики Беларусь от 8 января 2014 г. № 128-З «О государственном регулировании торговли и общественного питания в Республике Беларусь» закрепляет, что требования к субъектам торговли, субъектам общественного питания и поставщикам продовольственных товаров, исключающие ограничение конкуренции, определяются антимонопольным законодательством Республики Беларусь с учетом дополнительных требований, предусмотренных названной статьей.

4. Нормы права конкуренции закреплены не только во внутренних нормативных правовых актах, но и в международных договорах Республики Беларусь универсального, регионального и двустороннего уровня.

4.1. Парижская конвенция по охране промышленной собственности (Париж, 20 марта 1883 г.) содержит положения о правовом механизме пресечения недобросовестной конкуренции. В статье 10.bis данной конвенции установлен запрет на конкуренцию, противоречащую честным обычаям в промышленных и торговых делах, а также дан открытый перечень форм недобросовестной конкуренции.

4.2. Региональные международные договоры по вопросам конкуренции заключены в рамках СНГ и ЕАЭС.

4.2.1. Договор о проведении согласованной антимонопольной политики (Москва, 25 января 2000 г.) имеет целью создание правовых и организационных основ сотрудничества государств – участников СНГ для проведения согласованной антимонопольной политики и развития конкуренции, а также устранения отрицательных для торговли и экономического развития факторов и недопущения действий, наносящих ущерб экономическим интересам государств-участников вследствие монополистической деятельности или недобросовестной конкуренции.

4.2.2. Договор о ЕАЭС, имеющий статус учредительного договора и системообразующего источника права Союза, содержит раздел XVIII «Общие принципы и правила конкуренции», положения которого устанавливают правовые основы реализации конкурентной политики на территории государств – членов Союза (принципы конкуренции), а также минимальный набор запретов, подлежащих соблюдению на территориях государств-членов и трансграничных рынках ЕАЭС (правила конкуренции) [1, с. 32–33].

Суд ЕАЭС разъяснил, что общие правила конкуренции обладают прямым действием и должны непосредственно применяться государствами-членами как нормы, закрепленные в международном договоре [2, п. 2].

Порядок реализации общих принципов и правил конкуренции, предусмотренных в разделе XVIII Договора о ЕАЭС, регламентирован в Протоколе об общих принципах и правилах конкуренции, являющемся приложением № 19 к Договору о ЕАЭС.

Он определяет термины и понятия права конкуренции Союза, закрепляет критерии допустимости антиконкурентных соглашений, устанавливает исключения, не подпадающие под запреты, установленные Договором о ЕАЭС, штрафные санкции за нарушение правил конкуренции на трансграничных рынках, основания освобождения от ответственности, регулирует порядок взаимодействия уполномоченных органов государств-членов между собой и с ЕЭК.

4.2.3. Нормы права конкуренции содержатся также в международных договорах об экономическом сотрудничестве, заключенных государствами-членами ЕАЭС совместно с Союзом. Примерами таких договоров выступают Соглашение о свободной торговле между ЕАЭС и его государствами-членами, с одной стороны, и Социалистической Республикой Вьетнам, с другой стороны (Бурабай, 2015 г.), Соглашение о торгово-экономическом сотрудничестве между ЕАЭС и его государствами-членами, с одной стороны, и Китайской Народной Республикой, с другой стороны (Астана, 17 мая 2018 г.), где содержатся самостоятельные разделы, посвященные регулированию вопросов конкуренции.

В них государства-участники договорились принимать все необходимые меры в соответствии со своим законодательством и нормативными актами с целью предупреждения и пресечения антиконкурентного поведения, которое оказывает влияние на торговлю между ними; признали несовместимыми с нормальным действием соглашений антиконкурентные соглашения, злоупотребление доминирующим положением и недобросовестную конкуренцию (см., например, ст. 11.2 Соглашения с Республикой Вьетнам, ст. 8.4 Соглашения с Китайской Народной Республикой); закрепили обязательства по сотрудничеству в сфере конкуренции.

4.3. Двусторонним международным договором Республики Беларусь является Соглашение между Правительством Республики Беларусь и Правительством Российской Федерации о сотрудничестве в области защиты конкуренции (Москва, 27 февраля 2019 г.).

На основании соглашения осуществляется взаимодействие при применении законодательства о защите конкуренции Беларуси и России в отношении хозяйствующих субъектов названных государств, а также хозяйствующих субъектов третьих стран, деятельность которых оказывает влияние на состояние конкуренции на рынках Беларуси и России, а также в области адвокатирования конкуренции. Данное Соглашение не распространяется на отношения, урегулированные едиными правилами конкуренции на трансграничных рынках, контроль соблюдения которых относится к компетенции ЕЭК в соответствии с Договором о ЕАЭС.

Пункт 2 ст. 2 определяет порядок разрешения коллизий между нормами международных договоров Республики Беларусь, регулирующими отношения в сфере конкуренции, и нормами Закона, признавая приоритет за нормами международных договоров. Это правило подлежит применению независимо от того, каким актом было выражено согласие Республики Беларусь на обязательность для нее соответствующего международного договора.

5. Вместе с тем в статье не нашли отражения вопросы применения международных правовых актов, не имеющих статуса международных договоров.

5.1. В рамках интеграционного правового порядка ЕАЭС отношения в сфере конкуренции могут регламентироваться не только международными договорами, но и решениями органов Союза, которые имеют нормативный правовой характер и являются составной частью права Союза.

Решение Высшего Евразийского экономического совета от 19 декабря 2012 г. № 29 «Об утверждении Критериев отнесения рынка к трансграничному» определяет условия, при которых Комиссия обладает компетенцией по пресечению нарушений общих правил конкуренции.

В силу п. 1 ст. 6 Договора о ЕАЭС решения Высшего Евразийского экономического совета подлежат исполнению государствами-членами в порядке, предусмотренном их национальным законодательством.

Целый ряд актов, регулирующих отношения по осуществлению контроля за соблюдением общих правил конкуренции, принят Комиссией в форме решений Совета ЕЭК (например, Решение Совета ЕЭК от 17 декабря 2012 г. N 118 «О методике расчета и порядке наложения штрафов за нарушение общих правил конкуренции на трансграничных рынках»; Решение Совета ЕЭК от 23 ноября 2012 г. N 97 «О порядке рассмотрения заявлений (материалов) о нарушении общих правил конкуренции на трансграничных рынках»; Решение Совета ЕЭК от 23 ноября 2012 г. N 99 «О порядке рассмотрения дел о нарушении общих правил конкуренции на трансграничных рынках» и др.

Согласно п. 13 Положения о ЕЭК, являющегося Приложением № 1 к Договору о ЕАЭС, решения Комиссии подлежат непосредственному применению на территориях государств-членов. Они не требуют имплементации.

В соответствии с ч. 3 ст. 37 Закона от 23 июля 2008 г. № 421-З «О международных договорах Республики Беларусь» если международным договором Республики Беларусь предусмотрена обязательность акта органа международной организации или межгосударственного образования, участницей которого является Республика Беларусь, то такие акты подлежат добросовестному исполнению Республикой Беларусь в соответствии с условиями международного договора и (или) международным правом, а также непосредственному применению в случае, когда непосредственное применение следует из такого акта и (или) соответствующего международного договора, для применения норм которого не требуется принятие (издание) нормативного правового акта.

Опираясь на нормы Договора о ЕАЭС и Закона о международных договорах Республики Беларусь, несмотря на отсутствие прямого указания в Законе на применение решений органов ЕАЭС, представляется обоснованным вывод об отнесении решений органов Союза к источникам права конкуренции, наряду с международными договорами, и о необходимости обеспечения приоритетного применения их норм в случае возникновения коллизии с актом внутреннего законодательства.

5.2. Между Министерством антимонопольного регулирования и торговли Республики Беларусь (далее – МАРТ) и антимонопольными ведомствами ряда иностранных государств заключены межведомственные меморандумы о взаимопонимании и сотрудничестве. Такого рода международные акты подписаны с Федеральной антимонопольной службой России, Государственным агентством антимонопольного регулирования при Правительстве Кыргызской Республики, Комиссией по защите конкуренции Республики Сербия, Агентством конкуренции Грузии, Государственной комиссией по защите экономической конкуренции Республики Армения, Советом по

конкуренции Республики Молдова, Министерством национальной экономики Республики Казахстан, Управлением по защите конкуренции и защите прав потребителей Республики Польша, Румынским Советом по конкуренции, Австрийским федеральным конкурентным ведомством, с антимонопольным комитетом Украины.

Меморандумы нацелены на развитие сотрудничества в области конкурентной политики в таких формах как обмен информацией о законодательстве, обмен опытом работы в области исследований, связанных с нарушениями конкурентного законодательства и в области адвокатирования конкуренции, проведение совместных конференций, семинаров, тренингов и других мероприятий, организация встреч экспертов, стажировок и т.п.

Они не являются международными договорами Республики Беларусь, поскольку заключены не от имени государства. Правовой статус меморандумов закреплен в них путем прямого указания на то, что они не являются международными договорами и не создают для государств, чьи ведомства их заключили, прав и обязательств, регулируемых международным правом. Вместе с тем такие соглашения могут иметь немаловажное значение при расследовании правонарушений, осложненных иностранным элементом.

Представляется, что целью отдельной статьи Закона, посвященной антимонопольному законодательству, должна выступать полная регламентация вопросов построения системы источников права конкуренции, что предполагает включение международно-правовых актов по вопросам конкуренции, не являющихся международными договорами, в состав антимонопольного законодательства и определение их места в его системе.

Библиографические ссылки

1. Конкурентное право в Евразийском экономическом союзе : учеб. пособие [Электронный ресурс]. Москва, 2019. 256 с. URL: <http://www.eurasiancommission.org/ru/act/caa/SiteAssets/%D0%A3%D1%87%D0%B5%D0%B1%D0%BD%D0%B8%D0%BA.FINAL%20VERSION.pdf> (дата обращения: 10.10.2021).

2. Консультативное заключение Большой коллегии Суда ЕАЭС по заявлению Министерства юстиции Республики Беларусь о разъяснении Договора о ЕАЭС от 4 апр. 2017 г. [Электронный ресурс]. URL: https://docs.eaunion.org/docs/ru-ru/01214095/ac_05062017_doc.pdf. (дата обращения: 10.10.2021).