

**АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО ТА ФІНАНСОВЕ ПРАВО**

*О. Козут,
старший викладач
кафедри конституційного,
адміністративного та фінансового
права ХІУП*

**ОСОБЛИВОСТІ ПРАВОВОГО СТАТУСУ
АНТИМОНОПОЛЬНОГО КОМІТЕТУ УКРАЇНИ**

Формування та розвиток ефективного конкурентного середовища є невід'ємною частиною функціонування ринкової економіки. Саме конкуренція створює найбільш сприятливі умови для економічного розвитку окремих підприємств і, в цілому, виступає рушійною силою економічного прогресу. Тому регламентація конкурентних відносин повинна бути однією із складових державного регулювання господарської діяльності. Для здійснення безпосереднього контролю за дотриманням конкурентного законодавства та проведення роботи по забезпеченню державної підтримки та захисту конкуренції у багатьох країнах створено спеціальні органи. У США, наприклад, функціонують Федеральна торгова комісія і Антитрестівський відділ Міністерства юстиції; у Франції – Рада у справах конкуренції; в Японії – Комісія з питань вільної торгівлі; у Швеції – Державне бюро з питань цін і картелів; у Росії – Міністерство Російської Федерації з антимонопольної політики і підтримки підприємництва. Названі органи не лише здійснюють контрольні функції, а і розробляють рекомендації щодо активізації конкуренції в усіх сферах економіки, готують пропозиції по удосконаленню конкурентного законодавства. В Україні для виконання конституційного обов'язку держави по забезпеченню захисту конкуренції у підприємницькій діяльності також функціонує аналогічна організаційна структура – Антимонопольний комітет України (далі – Комітет), розгляду особливостей правового положення якого і присвячено дане дослідження.

Правовий статус Комітету визначено Конституцією України (ч.3 ст.42; п.24 ст.85; п.14 ст.106), Законом України “Про Антимонопольний комітет України”, окремими статтями законів “Про захист від недобросовісної конкуренції” та “Про захист економічної конкуренції”. Згідно ст.1 Закону України “Про Антимонопольний комітет України”, *Комітет є центральним органом виконавчої влади із спеціальним статусом*. Даний вид органів було виокремлено в окрему групу у результаті проведення адміністративної реформи. Саме Концепція адміністративної реформи в Україні вперше окреслила концептуально нову класифікацію центральних органів виконавчої влади (далі – ЦОВВ), правове становище яких не однакове за суттєвими ознаками, а саме: а) міністерства; б) державні комітети; в) ЦОВВ із спеціальним статусом. Дана класифікація була закріплена Указом Президента України від 15 грудня 1999 року “Про систему центральних органів виконавчої влади”. Аналіз відповідних положень вищеперерахованих актів дозволяють виділити особливості правового статусу Комітету, який входить до групи ЦОВВ із спеціальним статусом.

Перша особливість полягає у наявності спеціальних законів. Якщо ключові питання діяльності більшості ЦОВВ регламентуються “Загальним положенням про міністерство, інший центральний орган виконавчої влади України”, а також положеннями про конкретний орган, то Комітет від самого початку свого заснування діє на



підставі спеціального Закону “Про Антимонопольний комітет України”. Цей Закон розкриває основні питання підзвітності та підконтрольності Комітету, його структуру та компетенцію, правові основи реалізації повноважень тощо. Слід зазначити, що Закон в цілому регулює всі важливі організаційно-правові аспекти діяльності Комітету, але, на нашу думку, не висвітленим залишилось питання взаємовідносин Комітету з Кабінетом Міністрів України. Відповідно до Концепції адміністративної реформи в Україні, для підтвердження конституційного статусу КМ України як вищого органу в системі органів виконавчої влади, необхідно законодавчо впровадити принцип, за яким у цій системі не було б органів, безпосередньо чи опосередковано не підпорядкованих уряду.¹ Проект Закону України “Про Кабінет Міністрів України” конкретизує повноваження уряду у відносинах з ЦОВВ, але зазначає, що особливості відносин уряду з ЦОВВ з особливим статусом визначаються відповідними актами законодавства.² Якщо у первісній редакції Закон “Про Антимонопольний комітет України” містив положення про підпорядкованість Комітету у своїй діяльності уряду, то оновлена редакція закріплює лише право Прем’єр-міністра України вносити Президентові України подання щодо ряду кандидатур, а також передбачає право КМ України встановлювати умови оплати праці працівників Комітету.³ Деякі питання повноважень уряду щодо керівництва Комітетом вирішуються у підзаконних актах. Зокрема, у Постанові КМ України від 11 липня 2001 року передбачено, що діяльність Комітету спрямовується, координується та контролюється Першим віце-прем’єр міністром України⁴. Вважаємо, що дані повноваження повинні бути закріплені на рівні закону. Доцільно також законодавчо закріпити обов’язковість взаємодії Комітету з урядом в питаннях розроблення і здійснення програм економічного розвитку та необхідність узгодження з Комітетом заходів щодо реалізації конкурентної політики при розробці цих програм, а також проектів законів, актів Президента, які вносяться на розгляд уряду і можуть вплинути на конкуренцію. Законодавчого регулювання потребують також питання щодо права скасування актів Комітету, права оскарження Комітетом антиконкурентних рішень уряду.

На рівні закону необхідно врегулювати і аспекти взаємодії Комітету з деякими іншими державними органами, серед яких можна виділити Міжвідомчу комісію з міжнародної торгівлі. До повноважень даного органу відноситься розгляд питань про наявність демпінгового і субсидованого імпорту в Україну та прийняття рішень про позитивні або негативні наслідки щодо такої наявності, про застосування антидемпінгових заходів тощо. Зважаючи на той факт, що демпінг і використання нелегітимних субсидій є одними з найбільш поширених видів недобросовісної конкуренції у світовій торгівлі, підтримуємо думку В.Малиновської про те, що необхідно на законодавчому рівні вирішити питання про порядок і характер взаємодії Міжвідомчої комісії з міжнародної торгівлі з Комітетом, основним завданням якого є сприяння розвитку добросовісної конкуренції.⁵ Законодавче закріплення механізму такої взаємодії сприятиме захисту національного виробника.

Наступна особливість Комітету як ЦОВВ із спеціальним статусом полягає у **наявності особливих завдань та повноважень**. Держава формує систему антимонопольних органів для здійснення певного виду державної діяльності. Метою діяльності

¹ Концепція адміністративної реформи в Україні // ОВУ. –1999. -№21. –Ст.943.

² Про Кабінет Міністрів України: Проект Закону України (внесено на розгляд Верховної Ради України 13.03.2000р.).

³ Про Антимонопольний комітет України: Закон України від 26.11.1993р. (із змінами та доповненнями)// ВВРУ. –1993. -№50. –Ст.472.

⁴ Про функціональні повноваження Прем’єр міністра України, Першого віце-прем’єр міністра України, віце-прем’єр-міністрів України: Постанова Кабінету Міністрів України від 11.07.2001р.//ОВУ. –2001. -№28. – Ст.1246.

⁵ Малиновская В.. О совершенствовании антимонопольного законодательства // Предпринимательство, хозяйство и право. –2000. -№8. –С.10.



Комітету є забезпечення державного захисту конкуренції у підприємницькій діяльності. Для досягнення цієї мети законодавець виділяє такі основні завдання Комітету:

- здійснення державного контролю за дотриманням антимонопольного законодавства;
- запобігання, виявлення і припинення порушень антимонопольного законодавства;
- контроль за економічною концентрацією;
- сприяння розвитку добросовісної конкуренції.

Характер перерахованих завдань, а також аналіз компетенції Комітету дозволяють виділити контрольний, правоохоронний та організаційно-регулятивний напрямки діяльності даного органу. *Контрольна* діяльність Комітету полягає у виконанні функцій щодо контролю за дотриманням антимонопольного законодавства: в процесі економічної концентрації; при здійсненні господарської діяльності суб'єктами господарювання; при реалізації повноважень органами влади, місцевого самоврядування і адміністративно-господарського управління та контролю щодо суб'єктів господарювання. *Правоохоронна* діяльність здійснюється у процесі: розгляду справ про порушення антимонопольного законодавства та прийняття рішень за результатами розгляду; звернення до суду чи господарського суду з позовами. *Організаційно-регулятивний* напрямок діяльності Комітету є найбільшим за обсягом і полягає у виконанні таких функцій: подання рекомендацій та внесення пропозицій органам державної влади, місцевого самоврядування, суб'єктам господарювання щодо проведення заходів, спрямованих на обмеження монополізму, розвиток підприємництва і конкуренції; участь у розробці проектів відповідних актів законодавства тощо.

Для здійснення вищеназаних функцій, Комітет наділений широким колом повноважень, тобто має певні, закріплені законодавчо, права. Наприклад, при здійсненні контрольної діяльності Комітет має право визначати межі товарного ринку і монопольне становище на ньому суб'єктів господарювання. А до прав, спрямованих на здійснення правоохоронної діяльності, відноситься право накладати штрафи, застосовувати інші санкції. Організаційно-регулятивну діяльність забезпечують права щодо утворення територіальних відділень, прийняття нормативно-правових актів та надання роз'яснень з питань їх застосування.

Перераховані функції та повноваження Комітету взаємопов'язані. Зокрема, правоохоронні функції тісно переплітаються з контрольними повноваженнями, а повноваження щодо дачі роз'яснень з питань застосування законодавства впливають на точне дотримання норм закону при виконанні всіх функцій Комітету. Слід зазначити, що доцільність наділення Комітету широкими правоохоронними повноваженнями юрисдикційного характеру викликає певний сумнів. Адже Комітет, будучи органом виконавчої влади, має право розглядати справи як щодо монополістичних правопорушень, так і щодо недобросовісної конкуренції. Остання категорія справ має певну специфіку, тому що пов'язана з промисловою власністю. Вважаємо, що при вирішенні питань реформування системи органів адміністративної юстиції, необхідно прислухатись до думки науковців про створення Патентного суду України, який повинен бути спеціалізованим адміністративним судом і до компетенції якого разом з іншими справами про охорону та захист об'єктів промислової власності, слід віднести і справи, пов'язані з недобросовісною конкуренцією⁶. Досить позитивним у цьому плані є те, що серед заходів щодо реалізації Основних напрямів конкурентної політики на

⁶ Галянтьч М. Створення Патентного суду та адміністративна реформа в Україні // Збірник наукових праць УАДУ при Президентові України. 1999. –Випуск 2. Ч.2. –С.333-337.



2002-2004 роки, виділено і всебічне вивчення питання про доцільність створення спеціалізованого конкурентно-патентного суду⁷.

Ще однією особливістю Комітету, як ЦОВВ із спеціальним статусом є **спеціальний порядок утворення, підконтрольності та підзвітності**. Комітет утворюється у складі Голови та десяти уповноважених. Якщо раніше існувала норма, яка закріплювала право утворювати Комітет за Верховною Радою України, то чинне законодавство прямо не виділяє суб'єктів, наділених цим правом. Але зміст п.14 ст.106 Конституції України і ст.9-11 Закону “Про Антимонопольний комітет України” дозволяють зробити висновок, що правом утворювати Комітет наділений Президент України, адже саме він призначає на посаду та звільняє з посади Голову Комітету (за згодою Верховної Ради) і державних уповноважених (за поданням Прем'єр-міністра України). Якщо звернемося до зарубіжного досвіду, то побачимо, що, наприклад, у США уповноважених Федеральної торгової комісії також призначає президент за згодою Сенату⁸. Досить часто дана функція покладається на вищі виконавчі органи. У Таїланді, наприклад, Міністр торгівлі є головою антимонопольного органу, а члени призначаються Радою міністрів. В Аргентині очолює антимонопольний орган заступник міністра торгівлі, а членів призначає міністр економіки.⁹

Вітчизняне законодавство встановлює строк повноважень Голови Комітету та державних уповноважених, закріплює вимоги, які висуваються до них та передбачає певні обмеження щодо діяльності державних уповноважених. Так, без згоди Комітету вони не можуть входити до складу комісій, комітетів та інших органів, що створюються органами державної влади, органами адміністративно-господарського управління та контролю; забороняється робота за сумісництвом (крім наукової, викладацької та творчої діяльності), здійснення підприємницької діяльності¹⁰. Звичайно, встановлення таких обмежень є доцільним, адже інтереси посадових осіб антимонопольного органу не повинні вступати у протиріччя з функціями, які вони виконують. Але посади державних уповноважених згідно ст.25 Закону України “Про державну службу” розпорядженням Кабінету Міністрів України віднесено до відповідної (другої) категорії державних службовців¹¹. Отже, на них поширюються обмеження, пов'язані з проходженням державної служби, детальний перелік яких дається в Законі України “Про боротьбу з корупцією” (ст.ст.1,5). Причому, слід зазначити, що цей перелік, крім заборони працювати за сумісництвом та займатися підприємницькою діяльністю, містить і цілий ряд інших спеціальних обмежень (наприклад: державний службовець не має права входити самостійно, через представників або підставних осіб до складу правління чи інших виконавчих органів підприємств, кредитно-фінансових установ, господарських товариств тощо).

Враховуючи вищенаведене, вважаємо за доцільне доповнити Закон “Про Антимонопольний комітет України” статтю “Правовий статус працівників Антимонопольного комітету України”, у якій передбачити, що державні уповноважені, а також інші відповідальні працівники Комітету та територіальних відділень є державними службовцями. Таке доповнення законодавчо закріпить існуючий правовий статус цих осіб та виключить необхідність перераховувати у “статутному” Законі обмеження в їх діяльності.

⁷ Про Основні напрями конкурентної політики на 2002-2004 роки: Указ Президента України від 19.11.2001р.//ОВУ.-2001. -№47. -Ст.2056.

⁸ Закон о Федеральной торговой комиссии // Гражданское, торговое и семейное право капиталистических стран: Сборник нормативных актов. М.: Изд-во УДН, 1987. -С.198.

⁹ Бокарева М.А., Бондарь Л.А., Васильева Ю.Ю. Монополизм и антимонопольное регулирование: опыт, проблемы, решения. М., 1991. -С.37.

¹⁰ Про Антимонопольний комітет України: Закон України від 26.11.1993 р.(із змінами і доповненнями)//ВВРУ. -1993. -№50. -Ст.472.

¹¹ Розпорядження Кабінету Міністрів України від 4.06.1994р. №411-р.



Підконтрольний Комітет Президенту України. Слід зазначити, що законодавець, проголошуючи дану підконтрольність, не деталізує її. Увага приділяється лише кадровим повноваженням Президента. Але теорія адміністративного права і державного управління вкладає у поняття підконтрольності досить глибокий зміст, трактуючи її як “певний стан (режим) організаційних відносин, за яким один орган має право перевіряти діяльність іншого, включаючи право скасовувати чи зупиняти дію його актів, а той зобов’язаний надавати необхідні можливості для таких перевірок”.¹² Сама функція контролю в державному управлінні полягає в “аналізі та порівнянні фактичного стану в тій чи іншій галузі з вимогами, які поставлені перед ними, відхиленнями у виконанні поставлених завдань та причинах цих відхилень, а також оцінкою діяльності й доцільності саме такого шляху”.¹³ Тому вважаємо, що закріплене законодавчо положення про підконтрольність Комітету повинно бути деталізовано шляхом опису конкретних повноважень Президента у здійсненні цієї діяльності. При цьому необхідно враховувати роль глави держави у формуванні конкурентної політики, яка проявляється у тому, що Президент:

- підписує всі закони, які формують правове становище у даній сфері, наділений правом вето щодо законів, прийнятих Верховною Радою;
- відповідно до Конституції видає укази і розпорядження щодо конкурентної політики;
- розглядає та затверджує державні програми розвитку різних видів економічної діяльності, які містять вимоги щодо розвитку конкуренції, протидії монополюючим утворенням.

Специфіка підзвітності Комітету проявляється в його обов’язку щорічно подавати Верховній Раді звіт про свою діяльність. У звіті піднімаються питання здійснення державного контролю за дотриманням конкурентного законодавства і захисту законних інтересів підприємців та споживачів від його порушень; висвітлюється діяльність, яка спрямована на сприяння розвитку конкуренції; аналізуються окремі проблеми реалізації конкурентної політики у відповідних галузях та сферах. Слід зазначити, що всі річні звіти (починаючи зі звіту за 1994 рік) спрямовані не лише на підбиття підсумків діяльності Комітету, а і на привернення уваги народних депутатів України, членів Уряду, широкої громадськості до проблем конкурентної політики та необхідності її активізації з метою прискорення економічних реформ. Щодо самого порядку звітування, то вважаємо, що в Законі України “Про Антимонопольний комітет України” необхідно закріпити дату подання звіту та процедуру його розгляду Комітетом Верховної Ради України, до компетенції якого належать питання економічної конкуренції.

І остання особливість Комітету як ЦОВВ із спеціальним статусом полягає у **спеціальному порядку призначення і звільнення керівника**. Згідно Конституції України, керівників ЦОВВ призначає за поданням Прем’єр-міністра України Президент України. Він же і припиняє їх повноваження. Але щодо Голови Комітету встановлено особливий порядок: і при призначенні на посаду, і при звільненні з посади необхідно є згода Верховної Ради. Необхідно зазначити, що Регламент Верховної Ради України у розділі 5 “Формування органів виконавчої і судової влади. Персональні обрання, призначення, затвердження і звільнення” окремо даних повноважень не виділяє, тому необхідно, на нашу думку, внести до Регламенту відповідні зміни та доповнення.

Підсумовуючи вищенаведене, слід зазначити, що наявність спеціального нормативного акту і особливих завдань та повноважень контрольного, організаційно-регулятивного та правоохоронного характеру; спеціальний порядок утворення,

¹² Малиновський В.Я. Державне управління: Навчальний посібник. —Луцьк: Ред.-вид. від. “Вежа”. — 2000. —С.379.

¹³ Державне управління: теорія і практика. За загальною редакцією д.ю.н., професора Авер’янова В.Б. —К.: Юрінком Інтер, 1998. —С.221.



підконтрольності, підзвітності, а також спеціальний порядок призначення і звільнення Голови Антимонопольного комітету України підтверджують його особливе місце в системі органів виконавчої влади, як центрального органу виконавчої влади із спеціальним статусом. Але більш чіткого законодавчого регулювання потребують питання взаємовідносин Комітету з Кабінетом Міністрів України і Міжвідомчою комісією з міжнародної торгівлі, напрямки підконтрольності Президенту України та порядок подання звіту Верховній Раді України. Необхідно також на рівні закону закріпити правовий статус державних уповноважених та інших відповідальних працівників антимонопольних органів. Все це сприятиме підвищенню ефективності роботи Антимонопольного комітету України по забезпеченню державного захисту конкуренції у підприємницькій діяльності.

1. Бокарева М.А., Бондарь Л.А., Васильева Ю.Ю. *Монополизм и антимонопольное регулирование: опыт, проблемы, решения.* –М., 1991. –147с.

2. Галаянчич М. *Створення Патентного суду та адміністративна реформа в Україні // Збірник наукових праць УАДУ при Президентові України.* –1999. –Випуск 2. –Ч.2. –С.333-337.

3. *Гражданское, торговое и семейное право капиталистических стран: Сборник нормативных актов.* –М.: Изд-во УДН, 1987. –260 с.

4. *Державне управління: теорія і практика.* За загальною редакцією д.ю.н., професора Авер'янова В.Б. –К.: Юрінком Інтер. –432 с.

5. *Конституція України.* Прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 року.

6. *Концепція адміністративної реформи в Україні // ОВУ.* –1999. –№21.–Ст.943.

7. *Малиновская В. О совершенствовании антимонопольного законодательства // Предпринимательство, хозяйство и право.* –2000. –№8. –С.8-10.

8. *Малиновський В.Я. Державне управління: Навчальний посібник.* –Луцьк :Ред.-вид. від. “Вежа”. –2000.-558с.

9. *Постанова Кабінету міністрів України від 21 січня 2000 року “Про функціональні повноваження Прем'єр-міністра України, Першого віце-прем'єр-міністра України, віце-прем'єр-міністрів України: Постанова Кабінету Міністрів України від 11.07.2001р.// ОВУ.* – 2001. - №28. Ст.1246.

10. *Про Антимонопольний комітет України: Закон України від 26.11 1993 року (із змінами від 13 липня 2000 року)//ВВРУ.* –1993. –№50. –Ст.472.

11. *Про боротьбу з корупцією: Закон України від 5.10.1995 р. // ВВР.* –1995. –№34. – Ст.266.

12. *Про Кабінет Міністрів України: Проект Закону України (внесено на розгляд ВРУ 13.03. 2000 р.).*

13. *Про Основні напрями конкурентної політики на 2002-2004 роки: Указ Президента України від 19.11.2001 р.// ОВУ.* –2001. №47. –Ст.2056.

14. *Про систему центральних органів виконавчої влади: Указ Президента України від 15.12.1999р.//Там само.* –1999. –№50. –Ст.2434.

15. *Регламент Верховної Ради України // ВВРУ.* –1994. –№35. Ст.339.

16. *Розпорядження Кабінету Міністрів України від 4.06.1994 р.*

