



ГОСПОДАРСЬКЕ ПРАВО ТА ПРОЦЕС

Журик Ю.В.,

*старший викладач кафедри цивільно-
правових дисциплін Хмельницького
інституту регіонального управління
та права*

ПРОБЛЕМИ ЗАКОНОДАВЧОЇ РЕГЛАМЕНТАЦІЇ ПОВНОВАЖЕНЬ АНТИМОНОПОЛЬНИХ ОРГАНІВ УКРАЇНИ

Антимонопольні органи України виступають головним суб'єктом при здійсненні конкурентійної політики держави. Вони наділені владними повноваженнями щодо регулювання монополістичних та конкурентійних відносин у господарській діяльності.

Правовий статус, компетенцію та повноваження Антимонопольного комітету України та його органів врегульовано законами "Про Антимонопольний комітет України" від 26 листопада 1993 року [1], та "Про захист економічної конкуренції" від 11 січня 2001 року [2]. Головні свої зусилля Антимонопольний комітет України спрямовує насамперед на захист інтересів суб'єктів господарювання України, які в складних умовах сьогодення потребують з боку держави особливої уваги. Починаючи з 1993 року, антимонопольними органами України виявлено і припинено близько 11 тисяч порушень законодавства України. Внаслідок цього було відшкодовано потерпілим та спрямовано в бюджет понад 770 мільйонів гривень, що в 25 разів перевищує витрати на утримання Антимонопольного комітету України за весь час його існування [3].

Низка вчених, таких як І.І. Дахно, В.В. Качалин, Н.М. Корчак та інші [8, 12], приділяли свою увагу дослідженню проблем щодо визначення правового статусу антимонопольних органів України. Проте на сьогодні існують певні проблеми щодо конкретизації повноважень та компетенції антимонопольних органів України. Значну частину цих питань в законодавстві України про захист економічної конкуренції не врегульовано, що створює певні труднощі і вимагає особливої уваги до них.

Зазначимо, що суперечливість законодавства України про захист економічної конкуренції, а також нечітке розмежування компетенцій Антимонопольного комітету України та його органів (Постійно діючої та тимчасових адміністративних колегій, державних уповноважених, територіальних відділень) ускладнюють практику його застосування.

Для розгляду окремих категорій справ Антимонопольним комітетом України утворюються Постійно діюча та тимчасові адміністративні колегії, які формуються з державних уповноважених та голів територіальних відділень в складі не менше трьох осіб. Адміністративні колегії формуються за галузевим, регіональним або іншими принципами [1, ст. 14]. До посадових осіб, наділених компетенцією розглядати справи, належать державні уповноважені: Голова Комітету та десять осіб (державних уповноважених), та голови територіальних відділень [1, ст. 16]. Постійно діюча та тимчасові адміністративні колегії є органами Антимонопольного комітету України які уповноважені розглядати справи (як і державні уповноважені), проте в переліку органів Антимонопольного комітету їх немає [1, ст.6], а в Правилах розгляду справ



про порушення законодавства про захист економічної конкуренції до органів, які розглядають справи, належать державні уповноважені [5, п.4].

Тобто існує колізія між статтями одного закону. Наприклад, як зазначають юристи-практики, при прийнятті господарськими судами України заяв від органів Антимонопольного комітету України (Постійно діючою та тимчасових адміністративних колегій, державних уповноважених, територіальних відділень) може виникнути питання: чи можуть у таких випадках в особі органів Антимонопольного комітету України виступати адміністративні колегії (Постійно діюча та тимчасові) або державні уповноважені [4, с.91] ?

Згідно з Законом України “Про Антимонопольний комітет України” та Правилами розгляду справ про порушення законодавства про захист економічної конкуренції, Антимонопольний комітет України є органом, до компетенції якого входить розгляд справ про порушення законодавства України про захист економічної конкуренції. В Правилах розгляду справ про порушення законодавства про захист економічної конкуренції вживається скорочена назва - Комітет [5, п.4], йдеться про колегіальний орган який уповноважений розглядати справи. Оскільки термін “Комітет” використовується і в інших нормативних актах як скорочена назва центрального органу виконавчої влади, то вважаємо за доцільне в п.4 Правил розгляду справ про порушення законодавства про захист економічної конкуренції зробити уточнення - Комітетом як вищим колегіальним органом (тобто 11 державних уповноважених).

Стосовно компетенції Антимонопольного комітету України, то зазначимо, що коло питань, які віднесені до компетенції Антимонопольного комітету України в Законі України “Про Антимонопольний комітет України”, невичерпне. Так, стаття 7 Закону України “Про Антимонопольний комітет України” закінчується реченням “здійснює інші дії щодо контролю за дотриманням антимонопольного законодавства в межах його повноважень” [1, ст.7]. Аналогічне положення містяться і у статті 8 Закону [1, ст.8].

На нашу думку, компетенція, як і повноваження державного органу виконавчої влади, повинна мати певні межі, тобто містити вичерпний перелік таких дій. В протилежному випадку це буде суперечити ч.2 ст.19 Конституції України, відповідно до якої органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов’язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України. Тому останній пункт ст.7 та ст.8 Закону України “Про Антимонопольний комітет України” доцільно було б взагалі виключити.

В юридичній літературі відмічалось, що розмежування компетенції та повноважень Антимонопольного комітету України, як це зроблено в Законі України “Про Антимонопольний комітет України” (ст.7 та ст.8 Закону), є штучним, що терміни “компетенція” та “повноваження” фактично є синонімами [4, с.91].

На нашу думку, термін “компетенція” за змістом ширший змістовного визначення терміну “повноваження”. Повноваження уточнюють та конкретизують компетенцію органу чи посадової особи. Компетенція, як і повноваження державного органу, - це певним чином сформульовані його функції, і важливим є те, щоб вони належним чином виконувалися.

Слід відмітити, що компетенцію Антимонопольного комітету України визначено в окремих нормах, які містяться в законах “Про підприємства в Україні”, “Про оренду державного та комунального майна”, “Про зовнішньоекономічну діяльність” та інших. Це приклад конкретизації компетенції державного органу, реалізації принципу “дозволено те, що передбачено”. Така конкретизація дозволяє запобігати перевищенню повноважень зі сторони державних органів при втручанні їх в окремі сфери економічного життя.



Стосовно правового статусу Антимонопольного комітету України, то хотілось би відмітити, доречі це підкреслюють і юристи-практики [4, с.90], що Антимонопольний комітет України має низку особливостей, які не дозволяють однозначно віднести його до структури органів однієї з трьох гілок влади.

Нагадаємо, що згідно з Законом України “Про обмеження монополізму та захист від недобросовісної конкуренції у підприємницькій діяльності” (перша редакція Закону від 18 лютого 1992 року без змін і доповнень) Антимонопольний комітет України утворювався, був підпорядкований та підзвітний Верховній Раді України. Змінами до цього Закону від 5 липня 1995 року Антимонопольний комітет України було підпорядковано Кабінету Міністрів України. (Пізніше, з прийняттям Закону України “Про Антимонопольний комітет України” було встановлено (по суті продубльовано), що Антимонопольний комітет України утворюється та підзвітний Верховній Раді України, а у своїй діяльності підпорядкований Кабінету Міністрів України [1, ст.2]).

Проте Указом Президента України від 27 червня 1999 року “Про врегулювання деяких питань забезпечення діяльності Антимонопольного комітету України”, Комітет офіційно було віднесено до центральних органів виконавчої влади із спеціальним статусом [6, п. 1]. Але такі зміни мали бути зроблені на законодавчому рівні, з внесенням відповідних змін до Закону України “Про Антимонопольний комітет України”, що і було зроблено 13 липня 2000 року шляхом внесення змін в зазначений Закон [1, ст. 1]. Однак, при внесенні змін до вищезгаданого Закону з’явилася “прогалина” - не врегульовано питання стосовно того, ким утворюється Антимонопольний комітет України

Певну відповідь на це питання дає Указ Президента України від 15 грудня 1999 року “Про систему центральних органів виконавчої влади”, в якому встановлено, що Кабінет Міністрів України вносить подання стосовно створення центральних органів виконавчої влади за формою і статусом, визначеним цією статтею [7]. Проте не уточнюється, що розуміється в Указі Президента під “спеціальним статусом”

Зазначене вище становище породжує нові проблеми, а саме: віднесення Антимонопольного комітету України до органів виконавчої влади та підконтрольність його Президенту України [1, ст.2] усуває тим самим можливість оскарження антиконкурентних рішень уряду, міністерств та відомств.

Утворення, підзвітність та підпорядкованість Антимонопольного комітету України Верховній Раді України забезпечували його незалежність, що сприяло виконанню контрольних завдань по відношенню до всіх органів виконавчої влади.

На нашу думку, Антимонопольний комітет України - це специфічний орган, який повинен бути незалежним для того, щоб бути об’єктивним та уникати упередженості у своїй діяльності. Антимонопольний комітет України повинен керуватися в першу чергу Конституцією та Законами України. Як зазначає Перший заступник Голови Антимонопольного комітету України О.І.Мельниченко, “Антимонопольний комітет - це державний орган, який не має власних галузевих інтересів, будучи представником суспільства загалом і кожного громадянина зокрема.” [3].

На наш погляд, першопочаткове становище Антимонопольного комітету України, а саме - утворення, підпорядкованість та підзвітність Верховній Раді України, найбільшою мірою відповідало цим вимогам.

Зазначимо ще один проблемний момент. Це те, що Антимонопольний комітет України виконує функції притаманні судовим органам: розглядає справи про порушення законодавства України про захист економічної конкуренції, та правоохоронним органам: складає протоколи



про адміністративні правопорушення, накладає штрафи. Крім того, Антимонопольний комітет України займається попередженням правопорушень та розглядом справ за двома протилежними напрямками економічної діяльності - в сфері монополістичної діяльності та у сфері конкуренційних відносин. Вчені-теоретики, зокрема І.І. Дахно, вважають таке становище взагалі неприпустимим [8, 94].

Хоча в основних завданнях Антимонопольного комітету України і зазначається, що Антимонопольний комітет України “сприяє розвитку добросовісної конкуренції в усіх сферах економіки” [1, ст.3], однак, на нашу думку, антимонопольні органи України все ж таки виконують функції, притаманні судовим органам.

Антимонопольний комітет України, на нашу думку, повинен займатися лише профілактикою монополістичних та конкуренційних правопорушень, справи за такими видами правопорушень повинні розглядатися або спеціально створеними судами або судовими палатами, створеними в структурі господарських судів України. Оскільки практична діяльність Антимонопольного комітету України свідчить про велику кількість порушень і розглянутих справ (у 2001 році до антимонопольних органів надійшло 2589 заяв, скарг, інших звернень від юридичних і фізичних осіб, було припинено 1656 порушень законодавства України [5, 6-14]), крім того, повинна вдосконалюватися практика застосування конкуренційного законодавства України.

Для порівняльного прикладу зазначимо, що Антимонопольні установи та відомства в інших країнах не виконують судових функцій щодо розгляду монополістичних та конкуренційних правопорушень. Це прерогатива судів. Крім того, виконання Антимонопольним комітетом України функцій, притаманних органу правосуддя, є порушенням статті 124 Конституції України, за якою правосуддя в Україні здійснюється виключно судами. Делегування функцій судів, а також привласнення цих функцій іншими органами чи посадовими особами не допускається.

Але не можна не відмітити і те, що діяльність Антимонопольного комітету України не зосереджується лише на каральних заходах. Поряд з контролем за дотриманням законодавства про захист економічної конкуренції та розглядом справ, Антимонопольний комітет України виконує свої завдання через надання іншим державним органам влади пропозицій, висновків, рекомендацій з питань розвитку конкуренції. Це здійснюється, як правило, шляхом внесення змін до проектів нормативних актів, що надсилаються на розгляд Антимонопольного комітету України або за ініціативою самого Антимонопольного комітету України шляхом внесення пропозицій до чинних нормативних актів законодавства України.

Важливим і своєчасним стало прийняття Верховною Радою України 11 січня 2001 року Закону України “Про захист економічної конкуренції” [2]. Прийняття і початок реалізації цього нормативного акту є переходом конкуренційного законодавства України на якісно новий рівень. В ньому враховано ті зміни, які відбулися в економіці України за останні роки. Закон враховує не тільки світовий досвід та практику застосування нинішнього конкуренційного законодавства України, а й судову практику України та інших країн і є, за свідченням міжнародних експертів, найсучаснішим в Європі законом. Його положення повинні забезпечити радикальне удосконалення матеріальних норм конкуренційного права, подальшу регламентацію діяльності Антимонопольного комітету України, його повноважень, з метою безумовного забезпечення конституційного принципу захисту конкуренції.

Стосовно змін в термінології конкуренційного законодавства України, то слід зазначити, що Антимонопольним комітетом України при розгляді в судах справ було виявлено і вирішено низку правових проблем. Наприклад, стосовно вживання термінів “господарючий суб’єкт



(підприємець)” в конкуренційному законодавстві України та “підприємець” у законодавстві про підприємницьку діяльність. В практичній діяльності Антимонопольного комітету України недеференційованість термінів “підприємець” і “господарючий суб’єкт” викликало певні труднощі. Наприклад, можливість застосування конкуренційного законодавства стосовно спілок споживчої кооперації, приватних адвокатів та адвокатських об’єднань, приватних нотаріусів, а також інших громадян та організацій, які займаються господарською діяльністю, але не мають на меті отримання прибутку [9, 340].

Тому важливим є заміна вживаного в законодавстві України терміну “господарючий суб’єкт (підприємець)” на “суб’єкт господарювання”. Хоча Закону України “Про захист від недобросовісної конкуренції” ці зміни не торкнулися і в ньому застосовується стара термінологія - “господарючий суб’єкт (підприємець)”.

Одним з напрямків діяльності Антимонопольного комітету України є контроль за економічною концентрацією, метою якого є протидія монополізації ринків, запобігання зловживанням домінуючим становищем та обмеженням конкуренції.

В Законі України “Про захист економічної конкуренції” контроль за економічною концентрацією суб’єктів господарювання передбачено у Розділі 5, в якому вказано, що визнається концентрацією суб’єкта господарювання, та хто є учасниками концентрації, а також випадки, при яких необхідне отримання дозволу на концентрацію, підстави надання дозволу на концентрацію суб’єктів господарювання [2, ст.22].

Крім зазначеного Закону, нормативною базою контролю за економічною концентрацією є Постанова Кабінету Міністрів України від 11 листопада 1994 року № 765 “Про запровадження механізму запобігання монополізації товарних ринків” (в редакції від 26 травня 1997 року № 499), у якій встановлено юридичні підстави контролю у вигляді нормативних критеріїв [10]. Антимонопольним комітетом України також розроблено Положення про контроль за економічною концентрацією, яке встановлює порядок одержання згоди антимонопольних органів на концентрацію та подання повідомлень про придбання часток (акцій, паїв) [11].

Суб’єкт господарювання зобов’язаний звернутися до Антимонопольного комітету України або його територіального відділення із заявою про дозвіл здійснити відповідний вид концентрації. В результаті розгляду заяви Антимонопольним комітетом України або його територіальним відділенням може бути прийняте одне із таких рішень:

– про згоду на відповідний вид концентрації (якщо вона є доцільною та не являє загрози конкуренції);

– про заборону таких дій (якщо вони можуть призвести до створення або посилення вже існуючого монопольного утворення).

Хотілось би зупинитися на одному проблемному питанні. Так, Антимонопольний комітет України уповноважений приймати рішення про допущення або недопущення об’єднань підприємств, тим самим контролюючи створення монопольного становища на ринку. В разі зловживання монопольним становищем Антимонопольний комітет України може ліквідувати монопольне утворення, але крім суб’єктів природних монополій. Проте, оскільки застосувати до суб’єкта природної монополії примусовий поділ неможливо, то, за існуючої системи державного управління та регулювання на ринках природних монополій, не можна гарантувати те, що з їх боку не буде зловживань. А ці зловживання можуть створювати істотні бар’єри для вступу на ринки нових суб’єктів господарювання, у першу чергу малих та середніх підприємств.

З метою створення конкуренційного середовища Антимонопольний комітет України не може ліквідувати монополію, яка виникла легальним шляхом (наприклад, природні монополії) і не допускає зловживання на ринку, хоча домінуюче положення такого утворення може



обмежувати можливості інших конкурентів щодо виходу на певний ринок товарів або послуг. Тобто Антимонопольний комітет України не може на власний розсуд ініціювати зміни у конкурентційному середовищі, а повинен дотримуватися державної програми демонополізації економіки. Вважаємо за доцільне надати право Антимонопольному комітету України з власної ініціативи розпочинати демонополізацію тієї чи іншої галузі господарства або подавати Кабінету Міністрів України (або відповідному міністерству) пропозиції щодо демонополізації певної галузі економіки чи окремих утворень.

Зазначимо, що на сьогодні Антимонопольний комітет України займається попередженням правопорушень та розглядом справ за двома абсолютно різними і самостійними напрямками економічної діяльності - у монополістичних відносинах та у сфері конкуренції.

В економічно розвинутих країнах ці повноваження, як правило, розподілені між двома самостійними органами. Наприклад, в США - Федеральна торгова комісія і Антитрестівський відділ Міністерства юстиції, в Німеччині - Федеральне управління картелів і Комісія по монополіях, у Великій Британії - Управління добросовісної торгівлі і Комісія по монополіях та об'єднаннях [12]. В Антимонопольному комітеті України питання щодо попередження та розслідування недобросовісних дій у конкуренції віднесені до компетенції окремого структурного підрозділу - П'ятого управління досліджень та розслідувань, який просто переважаний великою кількістю справ.

На наш погляд, через певний час виникне об'єктивна необхідність у створенні окремого органу по регулюванню конкурентційних відносин та розгляду справ про недобросовісну конкуренцію.

Підсумовуючи вищевикладений матеріал, хотілось би підкрелити те, що Антимонопольний комітет України повинен займатися лише попередженням монополістичних правопорушень та контролем за економічною концентрацією.

1. З розвитком ринкових відносин для подальшого розвитку конкуренції необхідно створити окремих орган, наприклад Комітет по розвитку конкуренції, який би займався як попередженням та розслідуванням порушень у сфері конкуренції, так і розробкою конкретних рекомендацій і пропозицій щодо підтримки та розвитку добropорядних конкурентційних відносин у господарській діяльності.

2. Віднесення Антимонопольного комітету України Указом Президента України, а потім і Законом України від 13 липня 2000 року до органів виконавчої влади, а також підконтрольність його у своїй діяльності Президенту України зменшує тим самим можливість оскарження протиправних антиконкурентних рішень вищих та центральних органів виконавчої влади.

3. Антимонопольний комітет України - це специфічний орган, який повинен бути незалежним для того, щоб бути об'єктивним та уникнути упередженості в своїй практичній діяльності, тому вважаємо за необхідне законодавчо встановити створення, підпорядкованість та підзвітність Антимонопольного комітету України Верховній Раді України.

Література

1. *Про Антимонопольний комітет України: Закон України від 26 листопада 1993 р. (з наступними змінами та доповненнями) // Відомості Верховної Ради України. – 1993. – № 50. – С.472.*
2. *Про захист економічної конкуренції. Закон України від 11 січня 2001 року // Офіційний вісник України. – 2001. – № 7. – С.260.*
3. *Річний звіт 2002 р. Антимонопольний комітет України. – К.: 2002.*



4. Гусак М., Білоусова Н. Про негаразди в антимонопольному законодавстві та практиці його застосування // *Бизнес*. – № 34 (397). 21 серпня 2000 р. – С. 90–97.
5. Правила розгляду справ про порушення законодавства про захист економічної конкуренції. Затверджено розпорядженням Антимонопольного комітету України від 19 квітня 1994 р. № 5 (в редакції розпорядження Антимонопольного комітету України від 29 червня 1998 р. № 169-р). Із змінами і доповненнями, внесеними розпорядженням Антимонопольного комітету України від 12 лютого 2000 р. № 24-р.
6. Про врегулювання деяких питань забезпечення діяльності Антимонопольного комітету України: Указ Президента України від 27 червня 1999 р. № 741/99 // *Урядовий кур'єр*. – № 135-136, 22 липня 1999 р.
7. Про систему центральних органів виконавчої влади: Указ Президента України від 15 грудня 1999 р. № 1573/99 // *Урядовий кур'єр*. – № 237, 17 грудня 1999 р.
8. Дахно І.І. Антимонопольне право. Курс лекцій. – К.: Четверта хвиля, 1998. – 352 с.
9. Саниахметова Н.А. Юридический справочник предпринимателя. – Харьков, Одиссей, 1999/ – 464 с.
10. Про запровадження механізму запобігання монополізації товарних ринків. (в редакції від 26 травня 1998 р. № 499): Постанова Кабінету Міністрів України від 11 листопада 1994 р. – № 765.
11. Про контроль за економічною концентрацією: Положення Антимонопольного комітету України. Затверджено розпорядженням від 25 травня 1998 р. – № 134-р.
12. Качалин В.В. Система антимонопольной защиты общества США. – М.: Наука, 1997. – 271 с.

*Стаття рекомендована до друку кафедрою цивільно-правових дисциплін
Хмельницького інституту регіонального управління та права
(протокол № 2 від 7 листопада 2003 р.)*

