



ГОСПОДАРСЬКЕ ПРАВО ТА ПРОЦЕС

Ю.В. Журик*

ДО ПИТАННЯ ВДОСКОНАЛЕННЯ ПОРЯДКУ ПРИЙНЯТТЯ ЗАЯВ ТА РОЗГЛЯДУ СПРАВ АНТИМОНОПОЛЬНИМИ ОРГАНАМИ УКРАЇНИ

Антимонопольно-конкурентне або конкуренційне законодавство України на сьогодні знаходиться у стадії становлення та розвитку. Одні нормативні акти скасовуються¹, інші змінюються та доповнюються², розробляються концепції нових нормативних актів³. Тому цілком зрозумілим є наявність спірних та колізійних питань, існування прогалін, протиріч та недоробок у нормативному регулюванні цього кола господарських та управлінсько-господарських відносин.

На жаль, теоретики господарського права не приділяють належної уваги дослідженню цього законодавства, яке регулює таку важливу сторону економічних відносин як конкуренція та недопущення монополізації ринку. Не поставлено “останню крапку” і в регулюванні процесуального порядку розгляду справ антимонопольними органами України. Зокрема Конкуренційний процесуальний кодекс, концепція якого схвалена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 18 березня 2002 року, так і залишився у “замороженому стані”.

Окремі питання, які розглядаються у даній статті, вже висвітлювалися у наукових працях таких вчених Г.Л. Знаменський, Р. Кузьмін, С. Кузьміна⁴, М. Гусак, Н. Білоусова⁵, Н. Борсук⁶, О.В. Когут⁷, С. Мельник, Н.О. Санахметова⁸ та інших.

© Журик Ю.В., 2005

* доцент кафедри цивільно-правових дисциплін Хмельницького університету управління та права, кандидат юридичних наук

¹ Про обмеження монополізму та недопущення недобросовісної конкуренції у підприємницькій діяльності: Закон України від 18.02.1992 р. // ВВР. — 1992. — № 21. — Ст. 296.

² Про захист економічної конкуренції: Закон України від 11.01.2001 р. // ОВУ. — 2001. — № 7. — Ст. 260; Правила розгляду справ про порушення законодавства про захист економічної конкуренції. Затверджено розпорядженням Антимонопольного комітету України від 19.04.1994 р. № 5 (в ред. розпорядження від 29.06.1998 р. № 169-р.) із змінами і доповненнями, внесеними розпорядженням від 12.02.2002 р. № 24-р // ОВУ. — 1998. — № 30. — Ст. 225 (надалі — Правила розгляду справ про порушення законодавства про захист економічної конкуренції).

³ Концепція Конкуренційного процесуального кодексу України, схвалена Розпорядженням Кабінету Міністрів України № 145-р від 18.03.2002 р. // ОВУ. — 2002. — № 12. — Ст. 607.

⁴ Знаменський Г.Л., Кузьмін Р., Кузьміна С. Конституція ринкової економіки // Конкуренція. Вісник Антимонопольного комітету України. — 2002. — № 3. — С. 23-26.

⁵ Гусак М., Білоусова Н. Про негаразди в антимонопольному законодавстві та практиці його застосування // Бизнес. — 2000. — 21 серпня. — № 34 (397). — С. 90-97.

⁶ Борсук Н. Процессуальные нормы в делах о недобросовестной конкуренции // Юридическая практика. — 2004. — № 9 (271). — 4 марта. — С. 10-11.

⁷ Когут О.В. Докази у справах про недобросовісну конкуренцію // Вісник Хмельницького інституту регіонального управління та права. — 2003. — № 1. — С. 88-94.

⁸ Санахметова Н., Мельник С. Зловживання монополієм (домінуючим) становищем суб'єкта господарювання на ринку // Підприємництво, господарство і право. — 2003. — № 1. — С. 3-5.



Метою даної публікації є виявлення існуючих недоліків, прогалин, протиріч, які трапляються при прийнятті заяв та розгляді справ антимонопольних органів України. Автор аналізує ряд процесуальних дій антимонопольних органів України та надає конкретні рекомендації щодо їх вдосконалення, висловлює своє бачення необхідності прийняття Конкуренційного процесуального кодексу України.

Перш за все, зазначимо, що порядок руху процесуальних документів та матеріалів при розгляді справ антимонопольними органами України — це певна процедура, яка сформувалася в результаті прецедентної практики і яку можна представити у наступній послідовності:

- надходження заяви;
- передача заяви та матеріалів в УДР (управління досліджень і розслідувань);
- подання, яке складається за результатами розгляду заяви;
- розпорядження про початок розгляду справи або відмову у розгляді;
- подання у справі за результатами розгляду справи;
- рішення у справі⁹.

Підставами ж для початку розгляду справи є:

- **заяви** суб'єктів господарювання, громадян, об'єднань, установ, організацій про порушення їх прав внаслідок дій чи бездіяльності, визначених цим Законом як порушення законодавства про захист економічної конкуренції;

- **подання** органів державної влади, органів місцевого самоврядування, органів адміністративно-господарського управління та контролю про порушення законодавства про захист економічної конкуренції;

- **власна ініціатива** органів Антимонопольного комітету України (ст. 36 Закону України “Про захист економічної конкуренції”).

Підставами для домислення є положення ст. 36 Закону України “Про захист економічної конкуренції” стосовно того, що у випадках, коли порушення законодавства про захист економічної конкуренції “не має відчутного впливу на умови конкуренції на ринку, заявнику може бути відмовлено у розгляді справи”. На нашу думку, треба чітко визначити, у чому саме полягає цей “відчутний вплив”. Крім того, законодавець, вказуючи на те, що підставою для порушення справи може бути “власна ініціатива антимонопольних органів”, не закріплює на підставі якого процесуального документа здійснюється ця дія.¹⁰

Заяви про порушення у справах, які підвідомчі голові територіального відділення, подаються до територіального відділення за місцем вчинення порушення або за місцем перебування відповідача, або за місцем настання наслідків порушення. Заяви про порушення в інших справах подаються до Антимонопольного комітету України. Заява повинна містити певні реквізити, які передбачені Правилами розгляду справ про порушення законодавства про захист економічної конкуренції, а саме:

- найменування органу, до якого подається заява;
- найменування, поштову адресу, інші реквізити (факс, телефони) заявника;
- найменування, поштову адресу, інші реквізити відповідача;
- зміст вимог і виклад обставин, якими заявник обґрунтовує свої вимоги;
- перелік документів, що додаються до заяви;
- підпис заявника або його представника із зазначенням часу подання заяви

(п. 18 Правил розгляду справ про порушення законодавства про захист економічної конкуренції).

⁹ Журик Ю.В. Аналіз окремих процесуальних дій, що вчиняються при порушенні та розгляді справ антимонопольними органами України // Конкуренція. Вісник Антимонопольного комітету України. — 2004. — № 3 (12). — С. 27.

¹⁰ Там само.



У заявах суб'єктів господарювання можуть висуватися вимоги про поновлення порушених прав суб'єкта господарювання, відновлення порушених абсолютних суб'єктивних прав, усунення втручання у використання суб'єктивного права, сприяння у реалізації конкретних суб'єктивних прав.

Заява може бути подана особисто заявником або через уповноважену особу, а також надіслана поштою. Причому допускається і колективна заява, тобто підписана декількома суб'єктами. Так, наприклад, згідно із ст. 36 Закону України "Про захист економічної конкуренції", "учасники узгоджених дій, органи влади, органи місцевого самоврядування, органи адміністративно-господарського управління подають *спільну заяву*".

В Правилах розгляду справ про порушення законодавства про захист економічної конкуренції передбачено, що у випадку, якщо заявник відмовився від заяви, а це повинно бути зроблено письмово, оскільки може призвести до певних юридичних наслідків, вона залишається без розгляду, однак це не є перешкодою для продовження Антимонопольним комітетом України (територіальними відділеннями) дослідження питань, порушених у справі. Службовці (спеціалісти) антимонопольних органів, встановивши ознаки порушення законодавства України про захист економічної конкуренції, продовжують дослідження, але вже стороною у справі буде виступати не заявник, а Антимонопольний комітет України.

Подібні форми звернень та порушення провадження по справі існують і в закордонних країнах. Так, наприклад, за законодавством США справу може бути порушено на підставі *скарги* від споживачів, груп споживачів, скарги від конкурентів або виявлення незаконної діяльності *безпосередньо співробітниками* Федеральної торгової комісії (через спостереження за рекламою та іншою ринковою практикою), а також за скаргами від членів Конгресу США або інших державних організацій.

Стосовно порушення справи за поданою заявою зазначимо, що не за кожною заявою антимонопольні органи України порушують справу. Так, державний уповноважений або голова відділення, встановивши відсутність підстав для порушення справи, відмовляє в порушенні справи, про що письмово повідомляється заявнику. Але на практиці можуть виникнути і досить часто виникають ситуації, коли заявнику *відмовляють у прийнятті заяви*, але чітко визначених підстав для цього в Правилах розгляду справ про порушення законодавства про захист економічної конкуренції не встановлено.

На нашу думку, таке становище повинно бути закріплено на законодавчому рівні, оскільки на практиці трапляються такі випадки, і заявник повинен мати гарантію захисту своїх прав та інтересів, наприклад, звернутися до суду або господарського суду.

Для порівняння слід зазначити, що Господарський процесуальний та Цивільний процесуальний кодекси України детально регулюють процесуальний порядок відмови у прийнятті заяви, а також передбачають порядок оскарження такої відмови. Так у ст. 62 Господарського процесуального кодексу України дається вичерпний перелік таких підстав, а саме: підстав відмови у прийнятті позовної заяви¹¹. У ст. 122 Цивільного процесуального кодексу України також міститься вичерпний перелік підстав для відмови у відкритті провадження, причому зазначається, що на така ухвала судді може бути оскаржена в апеляційному порядку (ст. 293 цього ж Кодексу)¹².

За наявності ознак порушення за поданням службовців Антимонопольного комітету України, територіального відділення, державним уповноваженим, головою відділення приймається **розпорядження про початок розгляду справи**, про що письмово повідомляються сторони. На цьому етапі передбачається розгляд заяви спеціалістами антимонопольних органів, які мають знання і досвід із певного кола питань. Але в законодавстві *не встановлено строк, протягом*

¹¹ Господарський процесуальний кодекс України від 06.11.1991 р. // ВВР. — 1992. — № 6. — Ст. 56.

¹² Цивільний процесуальний кодекс України від 18.03.2004 р. // ОВУ. — 2004. — № 16. — Ст. 1088.



якого справа повинна бути розглянута антимонопольним органом. На нашу думку, це є недоліком, який необхідно усунути.

Процесуально це здійснюється наступним чином: розглянувши заяву і додані до неї матеріали, службовці складають і передають державному уповноваженому або голові територіального відділення **подання** зі своїми висновками, на підставі якого і приймається розпорядження про початок розгляду справи. На практиці можлива ситуація, коли у поданні висновки будуть *негативними* (за відсутності складу порушення або підстав для порушення справи). Тоді посадова особа, державний уповноважений, повинен приймати **розпорядження про відмову у порушенні справи**. Але в чинних Правилах розгляду справ про порушення законодавства про захист економічної конкуренції цей процесуальний момент не врегульовано, як і не врегульовано порядок оскарження такого рішення, що є прогалиною в законодавстві.

У п. 20 Правил розгляду справ про порушення законодавства про захист економічної конкуренції закріплено, що державний уповноважений, голова відділення “відмовляє у порушенні справи, про що письмово повідомляється заявнику”. У такому випадку логічно може виникнути питання: чи може така відмова у порушенні справи бути оскаржена в суді чи господарському суді?¹³

Треба звернути увагу і на те, що чіткого визначення поняття “рішення Антимонопольного комітету України або його територіального відділення” в законодавстві України про захист економічної конкуренції немає. Однак, враховуючи назву та зміст ст. 24 Закону України “Про Антимонопольний комітет України”, можна зробити логічний висновок, що рішеннями Антимонопольного комітету України є розпорядження та постанови, які складають державні уповноважені та голови територіальних відділень¹³.

Для того, щоб встановити наявність складу правопорушення та вивчити всі обставини справи, необхідно зібрати та проаналізувати докази. Порядок збору та надання доказів і є процесом доказування у справі. Діяльність із збору, дослідження, перевірки, оцінки та використання доказів, є комплексом дій, які вчиняються суб'єктами доказування. Законодавець не регламентує, яким чином повинні проводитися такі дії, оскільки це залежить від статусу суб'єкта та його можливостей, також законодавець не встановлює, які з доказів є позитивними, а які негативними. На нашу думку, це виправданий підхід, адже суб'єкт доказування повинен збирати та надавати докази у передбаченому законом порядку, а вже оцінку цих фактичних матеріалів повинна давати правозастосовуюча особа або орган.

Відмітимо те, що у Законі України “Про захист економічної конкуренції” більш детально, порівняно з Правилами розгляду справ про порушення законодавства про захист економічної конкуренції, врегульовано питання збору та дослідження доказів, хоча за загальноприйнятими правилами теорії права повинно бути навпаки — **підзаконний нормативний акт повинен деталізувати та розширювати положення закону!**

У законодавстві про захист економічної конкуренції не дається визначення речових та письмових доказів, як це зроблено в інших процесуальних галузях законодавства. Проте, за аналогією, можна допустити, що речовими доказами можуть бути предмети навколишнього світу, які своїми властивостями свідчать про певні обставини, факти, що мають значення для справи. Важливими доказами є документи. Документи як засоби доказування, фіксують або засвідчують обставини, що мають значення для справи. Відзначимо, що документ — це матеріальна форма одержання, зберігання, використання і поширення інформації, зафіксованої на папері, магнітній, кіноплівці, фотоплівці, оптичному диску або іншому носіїві. Виробником документів є юридична особа незалежно від форми власності або фізична особа, яка виготовляє (в тому числі публікує) різні види тиражованих документів (ст. 1 Закону України “Про

¹³ Про Антимонопольний комітет України: Закон України від 26.11.1993 р. // ВВР. — 1993. — № 50. — Ст. 472.



обов'язковий примірник документів”¹⁴).

Але в законодавстві немає визначення письмових доказів. **Письмові докази**, на нашу думку, слід розуміти як **документи, які виконано на паперовому носії і які придатні для зорового сприйняття особою**. Такими документами можуть бути: ліцензії, патенти, свідоцтво на знак для товарів і послуг, рекламні проспекти, тощо¹⁵.

Як важливий момент зазначимо, що письмові докази треба відрізнити від **письмових пояснень**. Письмові пояснення є формою викладення так званих особистих доказів, джерелом яких є фізичні особи¹⁶.

У випадку, коли для правильного вирішення питань необхідні спеціальні знання в науці, техніці, мистецтві та в інших сферах діяльності, призначається експертиза. Про призначення експертизи приймається **розпорядження**. Хоч в законодавстві і не закріплено вимоги щодо структури розпорядження, але склалася певна практика оформлення цього процесуального документа. Так на практиці розпорядження про призначення експертизи складається з **вступної, описової та постановляючої частин**¹⁷.

Слід звернути увагу на новелу, яка включена до ст. 23¹ Закону України “Про Антимонопольний комітет України” та п. 48 Правил розгляду справ про порушення законодавства про захист економічної конкуренції, а саме: **“Слухання у справах”**. Згідно з цією нормою, органи Антимонопольного комітету України, які розглядають справу про порушення законодавства про захист економічної конкуренції, до прийняття рішення по суті можуть проводити слухання у справі.

Зазначимо, що ні в Законі України “Про захист економічної конкуренції”, ні в Правилах розгляду справ про порушення законодавства про захист економічної конкуренції не врегульовано процесуальний порядок проведення “слухань у справі”, а зазначається лише, що **“головуючий на слуханні вживає заходи для встановлення фактичних обставин справи”**. Але які саме це заходи, там не вказується! Проте ця стадія є специфічною, якої немає, наприклад, у процесі розгляду справ господарськими судами, але вона існує у процедурних порядках деяких державних органів.

Як приклад наведемо порядок, що оформлюється процесуально, проведення слухань при розгляді скарг Міністерством економіки та європейської інтеграції України. При слуханні, зокрема, проводяться такі дії, як: виклад позиції та аргументів представника, виклад позиції та аргументів скажника, виклад позиції та аргументів представника замовника, зауваження та коментарі представників Міністерства економіки та європейської інтеграції України, а також зауваження та коментарі представників інших постачальників (або виконавців) (наказ Міністерства економіки України від 6 лютого 2001 року № 29 “Про питання організації роботи щодо розгляду у Міністерстві економіки та європейської інтеграції України скарг постачальників (виконавців) стосовно організації та здійснення процедур закупівель товарів, робіт і послуг за державні кошти”).

Про день, час і місце проведення слухання у справі в антимонопольному органі, особи, які беруть участь у справі, повідомляються не пізніше, ніж за 5 днів до проведення слухання. Проте не визначено, у якій формі буде здійснюватися таке повідомлення, наприклад, письмово чи усно? Не вказано також, чи обов'язковою є явка сторін на слухання.

¹⁴ Про обов'язковий примірник документів: Закон України від 09.04.1999 р. // ОВУ. — 1999. — № 18. — Ст. 776.

¹⁵ Журик Ю.В. Аналіз окремих процесуальних дій, що вчиняються при порушенні та розгляді справ антимонопольними органами України // Конкуренція. Вісник Антимонопольного комітету України. — 2004. — № 3 (12). — С. 29.

¹⁶ Когут О.В. Докази у справах про недобросовісну конкуренцію // Вісник Хмельницького інституту регіонального управління та права. — 2003. — № 1. — С. 90.

¹⁷ Когут О.В. Експертиза у справах про недобросовісну конкуренцію // Вісник Хмельницького інституту регіонального управління та права. — 2002. — № 4. — С. 96.



Головуючий може під час проведення слухання видалити осіб, які порушують порядок його проведення. У цьому випадку слухання продовжується без участі цих осіб.

Слухання протоколюється, у протоколі зазначається орган Комітету, який проводить слухання; форма проведення слухання (відкрите, закрите), місце, дата, час початку й закінчення слухання; прізвища, ім'я та по батькові головуючого, членів колегіального органу Антимонопольного комітету України із зазначенням їх посад та інших осіб, присутніх на слуханні; питання, які розглядалися, та основний зміст зауважень, пояснень, доводів, наданих учасниками слухання.

Протокол слухання протягом трьох днів підписують головуючий, члени колегіального органу Комітету, які проводили слухання. У цей же строк особи, які брали участь у слуханні, можуть ознайомитись із змістом протоколу, подати пояснення або зауваження до нього, які додаються до протоколу.

На нашу думку, ця процесуальна стадія за своїм характером подібна до судових дебатів при розгляді цивільних справ, що, на нашу думку, наближає порядок розгляду справ антимонопольними органами до судово-процесуального порядку розгляду справ. Це ще раз свідчить про те, що розгляд справ про порушення законодавства про захист економічної конкуренції повинен здійснюватися судовими органами.

У Правилах розгляду справ про порушення законодавства про захист економічної конкуренції не визначено підстави для відмови заявнику у прийнятті від нього заяви. На нашу думку, зробити це необхідно, оскільки заявник повинен мати гарантію захисту своїх прав та інтересів, наприклад звернутися до суду або господарського суду.

Також, на нашу думку, необхідно встановити строк, протягом якого справа повинна бути розглянута антимонопольним органом (при цьому строк розгляду заяви не повинен включатися у строк розгляду справи), адже невизначеність такого строку є суттєвим недоліком, який може призвести до затягування розгляду справ на невизначений строк.

Наприкінці хотілося б зазначити, що необхідно прискорити доопрацювання Конкуренційного процесуального кодексу України, адже необхідність його існує об'єктивно, сподіваємося, що критичні зауваження, викладені у цій статті, допоможуть у процесі доопрацювання цього нормативного акту.

*Стаття рекомендована до друку кафедрою цивільно-правових дисциплін
Хмельницького університету управління та права
(протокол № 2 від 7 жовтня 2005 року)*

