

УДК 347.97

ПРАВОЗАСТОСОВНА ДІЯЛЬНІСТЬ СУБ'ЄКТІВ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ У СФЕРІ АНТИМОНОПОЛЬНОГО РЕГУЛЮВАННЯ

Олена КОРОТУН,

кандидат юридичних наук,

доцент кафедри адвокатської майстерності та міжнародної юридичної практики

Академії адвокатури України,

суддя Київського апеляційного господарського суду

SUMMARY

The article examines antitrust peculiarities of state bodies of Ukraine and some European countries. We investigate the issues of the legal status of the antitrust enforcement agencies and the courts in case the relevant bodies of Ukraine, Germany, France and other countries. The conclusion of the stages of development and vector antitrust authorities, special courts. The author concludes that the interim nature of quasi Antimonopoly Committee of Ukraine, the relevant segment of national legislation and the inevitable transformation of the structure of the competition authorities, as a party that oversees compliance with the relevant rules and special courts decide legal conflicts, including by prohibitions, penalties, etc.

Key words: competition committee, court, quasi-judicial activity, competition, monopoly, control, protection of competition.

АНОТАЦІЯ

У статті досліджуються особливості антимонопольного регулювання діяльності державних органів України й окремих держав Європи. Вивчаються проблемні питання правового статусу, правозастосовної діяльності антимонопольних органів і судів на прикладі відповідних органів України, Німеччини, Франції та інших держав. Робиться висновок про етапи становлення й вектор розвитку антимонопольних органів, спеціальних судів, про проміжний характер квазісудової діяльності Антимонопольного комітету України, відповідного сегмента національного законодавства та неминучу трансформацію цих органів у структуру антимонопольних органів як однієї зі сторін, що наглядає за дотриманням відповідних правил, і спеціальних судів, що вирішують правові конфлікти в тому числі шляхом установа заборон, стягнень тощо.

Ключові слова: антимонопольний комітет, суд, квазісудова діяльність, конкуренція, монополія, контроль, захист конкуренції.

Постановка проблеми. Забезпечення економічної конкуренції на засадах рівності суб'єктів господарювання перед законом – це одна з передумов економічного зростання в Україні. На відміну від багатьох держав, вітчизняна історія створення конкурентного законодавства та відповідних державних структур має невелику спадщину, фактично таке законодавство було започатковано в дев'яності роки минулого століття. У цьому контексті порівняльний аналіз законодавства різних держав Європи, правозастосовна діяльність відповідних органів і судів становлять неабиякий інтерес для дослідників і практиків на шляху реформування державного управління, трансформації судової системи України, яка зараз відбувається.

Актуальність теми дослідження зумовлена складністю антимонопольного законодавства, його правозастосуванням, усвідомленням проміжного характеру квазісудових повноважень Антимонопольного комітету України в контексті міжнародних зобов'язань України щодо імплементації положень конкурентного права Європейського Союзу.

Метою статті є розкриття основних тенденцій розвитку конкурентного законодавства, функціонально-структурних змін державних органів, що опікуються вказаними питаннями, на прикладі окремих держав Європи й України.

Виклад основного матеріалу дослідження. Зарубіжний досвід правового регулювання діяльності антимонопольних органів засвідчує відсутність однакових підходів до формування ефективної системи органів, що здійснюють антимонопольне регулювання. В окремих випадках мова йде про свідомий вибір вектора політики конкретної держави в досліджуваній сфері, наприклад, обмеження конкуренції на внутрішньому ринку та

збільшення за рахунок цього експорту, надання органами влади індивідуальних пільг і переваг окремим суб'єктам господарювання тощо.

Попри розмаїття організаційних і відомчих структур, різне коло повноважень антимонопольних органів у тій чи іншій державі, існує певний поділ функцій антимонопольного регулювання між власне антимонопольним органом і судовою гілкою влади. Перш ніж розглядати критерії поділу таких функцій, спробуємо визначитися хоча б у загальних рисах щодо місця антимонопольного органу в системі координат державних органів України та структури вітчизняного конкурентного законодавства.

У науковій літературі справедливо зазначається, що поява антимонопольного законодавства в нашій країні зумовлена зобов'язанням держави щодо захисту конкуренції в підприємницькій діяльності, необхідністю подолання надмірної монополізації й недобросовісної конкуренції [1, с. 277]. Сучасна вітчизняна система антимонопольного законодавства включає окремі норми Конституції України, норми Господарського кодексу України, Законів України «Про захист від недобросовісної конкуренції» [2], «Про захист економічної конкуренції» [3], низку ратифікованих парламентом України міжнародно-правових договорів, конвенцій. Так, 13 липня 1999 р. парламент ратифікував Конвенцію про транснаціональні корпорації з певними застереженнями, зокрема транснаціональні корпорації на території України й за її межами, якщо їх створення може спричинити монополізацію товарних ринків в Україні, впливає або може впливати на економічну конкуренцію на її території, створюються за згодою Антимонопольного комітету України.

Закони України «Про захист від недобросовісної конкуренції», «Про захист економічної конкуренції» визна-

чають механізм функціонування конкурентного ринку через призму повноважень Антимонопольного комітету та інших нормативних приписів, зокрема, суто процесуального характеру, що прямо вказують на його квазісудові повноваження, з одного боку, і як органу державного управління, з іншого боку. У цьому контексті виникає питання про місце антимонопольного органу в системі державної влади України.

Стаття 6 Конституції України визначає, що державна влада в Україні здійснюється на засадах її поділу на законодавчу, виконавчу та судову. У цьому контексті виникає питання про належність Антимонопольного комітету до певної гілки влади. Конституція не надає прямої відповіді на це питання.

Відповідно до ст. 1 Закону України «Про Антимонопольний комітет України» [4], він є державним органом зі спеціальним статусом, метою діяльності якого є забезпечення державного захисту конкуренції в підприємницькій діяльності й у сфері державних закупівель. У ст. 2 вказаного Закону зазначається, що Антимонопольний комітет України підконтрольний Президенту України та підзвітний Верховній Раді України. Визначені в ст. 27 Закону положення про те, що гранична кількість працівників Антимонопольного комітету України та його територіальних відділень затверджується Кабінетом Міністрів України, засвідчує потенційну можливість впливу виконавчої влади на діяльність цього органу. Так само парламент може суттєво впливати на вказаний орган крізь призму затвердження бюджетних асигнувань. Наведені й інші нормативні положення Закону жодним чином не вирішують питання про належність Антимонопольного комітету України до певної гілки влади. Акцентування уваги на цьому конституційному принципі здійснення державної влади не випадкове, оскільки органи законодавчої, виконавчої та судової влади здійснюють свої повноваження відповідно до законів. Невизначеність положень щодо Антимонопольного комітету в Конституції України, на нашу думку, не може слугувати підставою визначення статусу цього органу в законі як органу зі спеціальним статусом, що має проміжний характер. Необхідно зазначити, що підпорядкованість, підзвітність, правовий статус та інші питання діяльності антимонопольних органів інших держав не мають однакових підходів не лише в Європі, а й у світі [5, с. 22–24].

У цьому контексті доречним є посилання на наукові дискусії щодо невідповідності сучасним вимогам теоретичних постулатів триади державної влади. Учені-конституціоналісти вже не перший рік обговорюють народження самостійної гілки влади – контрольної влади [6, с. 309–316], до якої мала б входити система антимонопольних органів. Такий висновок передусім базується, на нашу думку, на нормативно визначених у ст. 3 Закону завданнях Антимонопольного комітету:

1) здійснення державного контролю за дотриманням законодавства про захист економічної конкуренції на засадах рівності суб'єктів господарювання перед законом і пріоритету прав споживачів, запобігання порушенням законодавства про захист економічної конкуренції, виявлення і припинення їх;

2) контроль за концентрацією, узгодженими діями суб'єктів господарювання й дотриманням вимог законодавства про захист економічної конкуренції під час регулювання цін (тарифів) на товари, що виробляються (реалізуються) суб'єктами природних монополій;

3) сприяння розвитку добросовісної конкуренції;

4) методичне забезпечення застосування законодавства про захист економічної конкуренції;

5) здійснення контролю щодо створення конкурентного середовища та захисту конкуренції у сфері державних закупівель.

Залишимо без коментарів п. 3, оскільки всім зрозуміла беззмістовність такого завдання, як «сприяння», але щодо інших завдань – це концентроване вираження контрольних функцій державного органу. З іншого боку, через указані функції не просто зарахувати антимонопольні органи до певної гілки влади. Так само було б передчасно зводити діяльність антимонопольного органу тільки до контрольної функції. На нашу думку, це помилкове визначення завдань цього органу, оскільки вони не відповідають функціям, які виражаються в меті діяльності (ст. 1 Закону), у повноваженнях Антимонопольного комітету, зокрема, щодо накладення штрафних санкцій тощо. Зарубіжні дослідники повноважень антимонопольних органів справедливо визначають першочергову мету цих органів, а саме: «забезпечення добросовісної/ефективної конкуренції та її всебічний захист», а вже потім контрольна діяльність [5, с. 22]. У цьому контексті було б доцільним змінити редакцію ст. 1 вказаного Закону й визначити метою антимонопольного органу забезпечення добросовісної/ефективної конкуренції та її всебічний захист. Видається, що потрібно спочатку забезпечити щось, а потім його захищати. Це особливо актуально до вітчизняних реалій – суцільного монополізму в багатьох галузях виробництва й надання послуг.

Нормативне визначення мети необхідно розрізняти від завдання, оскільки в останньому випадку мова йде про визначений обсяг роботи. Загальновідомо, що, наприклад, контрольна діяльність за дотриманням законодавства про захист економічної конкуренції є одним із різновидів (способів) досягнення мети – забезпечення добросовісної/ефективної конкуренції. У науковій літературі досліджувались невеликі нормативних актів крізь призму визначень мети, завдань цивільного судочинства. Зазначається, що аналіз завдань цивільного судочинства, визначених у ст. 1 Цивільного процесуального кодексу (далі – ЦПК) України, дає підстави говорити лише про завдання розглядати й вирішувати справи в певний спосіб чи певними засобами або, інакше кажучи, законодавець визначив у ст. 1 ЦПК України не завдання, а способи дій чи засоби, за допомогою яких досягається певна мета. На нашу думку, в ст. 3 вищевказаного Закону також ідеться про способи досягнення певної мети, але це не завдання, оскільки, як правильно зазначає О.С. Захарова, «мета – це те, до чого хтось прагне, чого хоче досягти, а завдання – визначений, спланований обсяг роботи» [7, с. 153]. Отже, було б доцільно в ст. 1 визначити мету діяльності Антимонопольного комітету України – забезпечення добросовісної/ефективної конкуренції, яка досягається певними способами, засобами (доцільно навести в ст. 3 відкритий перелік способів діяльності, в тому числі контрольної у визначених сферах).

Повертаючись до аналізу правового статусу Антимонопольного комітету крізь призму вищевказаних у Законі мети, завдань, гарантій діяльності цього органу, особливого статусу посадових осіб тощо, необхідно визнати, що Антимонопольний комітет не може належати до законодавчої гілки влади з огляду на відомі парламентські форми контрольної діяльності. Не можна зарахувати систему антимонопольних органів і до виконавчої гілки влади, оскільки в останньому випадку це б неминуче призвело до звуження контрольної діяльності, проблем у вирішенні економічних антиконкурентних питань у міждержавних відносинах і суперечило б національному законодавству. Відповідь на вказане питання в окремих державах вирішено крізь поділ функцій антимонопольного регулювання між власне системою антимонопольних органів і судовою владою. У цьому випадку судова влада представлена системою спеціальних антимонопольних судів або спеціалізованих судів інших юрисдикцій.

Спеціалізовані антимонопольні суди в Європейських державах створені й функціонують у Німеччині, Австрії, Польщі, Іспанії та в інших державах. Необхідно зазначити, що антимонопольні суди або суди інших юрисдикцій за клопотанням антимонопольних органів надають дозвіл на обшук, огляд речей, транспортних засобів, особистий огляд фізичної особи й інші оперативні заходи.

Накладення штрафних санкцій у сфері антимонопольного регулювання, на відміну від України, в більшості держав світу здійснюється на підставі рішення суду за позовом антимонопольного органу [5, с. 16].

У літературі справедливо звертається увага на вплив антимонопольного законодавства Німеччини на становлення й розвиток відповідного законодавства в інших державах Європи. Характерно, що федеральний антимонопольний орган – Федеральне картельне відомство – реалізує антимонопольну або антитрестівську політику Німеччини за допомогою судової системи. Картельне відомство уповноважене приймати постанови з антитрестівських питань, отримувати засоби правового впливу у вигляді судової заборони щодо антитрестівських порушень, оспорювати в судовому порядку завищені ціни, зумовлені наявністю зловживань, вимагати зниження цін відповідно до цін, які існують на ринках зі значною конкуренцією суб'єктів господарювання тощо. У Німеччині спеціалізованим судом першої інстанції є картельна палата (колегія) Верховного суду відповідної землі. Суб'єкти господарювання вправі звернутись до вказаних спеціалізованих судів із позовами до антитрестівських порушників про відшкодування збитків і встановлення судової заборони. Рішення Федерального картельного відомства щодо забезпечення дотримання прав у сфері цього відомства можуть бути оскаржені до Апеляційного суду Берліна.

Антимонопольне законодавство Франції і практики його застосування за останні 50 років суттєво змінилися, від практики надання урядом у 70-ті рр. минулого століття пільг окремим суб'єктам господарювання з метою створення великих компаній, які б витримували конкуренцію на міжнародних ринках, до значного посилення ролі судів адміністративної юрисдикції у визначенні, зміні, припиненні відповідних правовідносин. Зміни до Закону про конкуренцію, що були внесені в 1977 р., суттєво розширили адміністративні засоби забезпечення дотримання антимонопольного законодавства, натомість звели до мінімуму вплив судової системи на практику застосування антимонопольного законодавства. Унаслідок імплементації в 1986 р. положень Римського договору Європейського Союзу щодо антимонопольного законодавства закон про конкуренцію було суттєво доповнено й визначено право суб'єктів господарювання звертатися за судовим захистом у разі порушення іншими учасниками ринку антиконкурентного законодавства. Також було запроваджено процесуальний інститут оскарження рішень антимонопольного органу Франції до Верховного адміністративного суду, а згодом до Апеляційного Паризького суду. Сьогодні система судів адміністративної юрисдикції Франції є не лише засобом забезпечення конкуренції та дотримання антиконкурентного законодавства, а й ефективним гарантом дотримання права суб'єктів господарювання на відповідний судовий захист.

Антимонопольне законодавство Швеції також пройшло свій шлях розвитку від ухвалення в 50-х роках минулого століття нормативних актів, що жорстко регламентують центральне місце уряду у вирішенні конфліктів, випадків, які обмежували конкуренцію. У Швеції було створено три державні установи, що опікувались вирішенням антиконкурентних питань, а саме: відомство Антитрестівського омбудсмана, Правління з свободи торгівлі й Відомство

з картелю та національної ціни. Перше відомство було наділено владою вести розслідування й переговори в разі, коли ділова практика порушує закон. Друге відомство ухвалювало за наслідками розслідувань омбудсмана накази з проведення обов'язкових переговорів. Пізніше, в 1965 р., це відомство набуло квазісудових повноважень і вже не лише зобов'язувало суб'єктів господарювання вести переговори, а й мало повноваження зобов'язати порушників антимонопольного законодавства продати продукцію певним покупцям, накласти штрафи. Відомство з картелю та національної ціни було створено з метою ведення реєстру інформації про обмежувальні правочини і здійснення моніторингу за дотриманням рівня адміністративно встановлених цін.

У 1970 р. Правління зі свободи торгівлі було замінено Ринковим судом із відповідними судовими повноваженнями щодо захисту прав суб'єктів господарювання тощо. Одночасно вказаний суд вправі ухвалювати відповідні заборони й розривати потенційні антиконкурентні зливання за позовами заінтересованих осіб.

У Польщі функціонує суд із конкуренції й захисту прав споживачів, в Австрії справи в указаній сфері розглядає по першій інстанції картельний суд. Можна було б і далі наводити практику створення та функціонування спеціальних антимонопольних судів в інших державах, однак, на нашу думку, головне, що об'єднує всі розглянуті підсистеми спеціалізованих антимонопольних судів і відповідного національного законодавства, – це головна мета, а саме: забезпечення конкурентного середовища та права на судовий захист, а не захист чи контроль. У цьому, як нам видається, полягає доктринальна відмінність конкурентного законодавства України (Закони України «Про захист від недобросовісної конкуренції», «Про захист економічної конкуренції») і конкурентного законодавства зазначених держав. У контексті правозастосовної роботи в Україні судів господарської та адміністративної юрисдикції виникає питання про доцільність запозичення іноземного досвіду. На відміну від повноважень розглянутих спеціальних судів іноземних держав, повноваження судів господарської юрисдикції невіправданно обмежено під час вирішення справ про недобросовісну конкуренцію, зокрема господарський суд не вправі встановлювати обставини справи, які не були встановлені органами Антимонопольного комітету України у відповідному рішенні цього відомства. Конкурентне законодавство України не вимагає встановлення наслідків недобросовісної конкуренції суб'єкта господарювання, обмежуючись установленням події недобросовісної конкуренції.

Дослідники українського конкурентного законодавства України (Закони України «Про захист від недобросовісної конкуренції», «Про захист економічної конкуренції») справедливо зазначають, що воно формувалося на основі німецької моделі правового регулювання економічної конкуренції, тому вкрай важливо вивчати практику застосування вказаного сегмента законодавства в Європейських державах. У цьому контексті показовим для українського законодавця є вектор розвитку повноважень, структури антимонопольних органів вищенаведених держав, а саме: створення на перших етапах адміністративних органів, які забезпечували захист економічної конкуренції відповідними адміністративними методами, далі – виокремлення квазісудових органів із відповідними владними повноваженнями поряд із розвитком державної системи антимонопольних органів, третій етап – функціонально-структурне розмежування державних органів у сфері забезпечення економічної конкуренції через вплив на відповідні суспільні відносини правозастосовної практики спеціальних антиконкурентних судів; детальна

регламентація повноважень державних антимонопольних органів; визначення в законі прав суб'єктів господарювання на судовий захист, включаючи право на апеляцію. Вочевидь, українське конкурентне законодавство і практика його застосування перебувають у кращому випадку на другому етапі свого розвитку. Видається, що необхідно прискорити функціонально-структурне розмежування державних органів у сфері забезпечення економічної конкуренції через вплив на відповідні суспільні відносини правозастосовної практики спеціальних антиконкурентних судів, наприклад, у складі судів господарської юрисдикції. Питання співвідношення господарської та адміністративної юрисдикції щодо спорів у сфері захисту економічної конкуренції викликає неабиякий науковий інтерес, але ця проблема залишається невирешеною [6, с. 61]. Наявні спори й дискусії про підвідомчість цієї категорії справ в одних випадках судам господарської юрисдикції, в інших – адміністративним судам безплідні, оскільки праві обидві сторони, виходячи з чинних норм Господарського процесуального кодексу (далі – ГПК) України та Кодексу адміністративного судочинства (далі – КАС) України. Напевне, проблему подолання розмежування підвідомчості за ознаками публічно- чи приватно-правових спорів складно вирішити в принципі в чинному правовому полі. На нашу думку, необхідно встановити, що юрисдикція господарських судів поширюється на будь-які спори осіб, що виникають у зв'язку з економічною конкуренцією, в тому числі на всі публічно-правові спори. Щодо публічно-правових відносин як критерію, який розмежує підвідомчість справ судів двох юрисдикцій, то в літературі справедливо зазначається, що складником правовідносин, що виникають у зв'язку з економічною конкуренцією, є правовідносини, пов'язані зі здійсненням Антимонопольним комітетом України державного контролю за додержанням законодавства про захист економічної конкуренції, захист інтересів суб'єктів господарювання і споживачів від його порушень, зокрема правовідносини щодо прийняття Антимонопольним комітетом України відповідних рішень у межах наданих повноважень у порядку, встановленому законом, а також оскарження таких рішень суб'єктами господарювання та споживачами [9, с. 50]. Інакше кажучи, правовідносини, що виникають у зв'язку з економічною конкуренцією, включають публічно-правові відносини, які виникають у зв'язку з діяльністю Антимонопольного комітету України. Отже, посилення на правовідносини, що виникають у зв'язку з економічною конкуренцією, як на критерій, що розмежує юрисдикцію господарських і адміністративних судів, є, на нашу думку, несуперечливим і достатньо формалізованим. Указані зміни й доповнення ГПК України узгоджуються з приписами, викладеними в ч. 2 ст. 4 КАС України, про те, що юрисдикція адміністративних судів поширюється на всі публічно-правові спори, крім спорів, для яких законом установлений інший порядок судового вирішення. Приклад Європейських держав у цьому сегменті нормативного регулювання засвідчує обґрунтованість його запозичення Україною та є обов'язком, що впливає з Угоди про асоціацію між Україною та Європейським Союзом.

Висновки. Виокремлення певної моделі функціонування антимонопольних органів, запровадження відповідного конкурентного законодавства зумовлюються конкретними історичними умовами й рівнем економічного розвитку держави. В умовах повноцінного функціонування ринкової економіки та відсутності

надмірного монополізму адміністративне втручання держави у відносини суб'єктів приватного права має бути мінімальним. У цих умовах правові конфлікти у сфері забезпечення конкуренції, правові наслідки наглядової діяльності антимонопольних органів вирішуються, як правило, в спеціальних судах. Такий порядок забезпечує сторонам процесуальну рівність і гарантує відповідні права та невідворотність покарання порушника конкурентного права. У свою чергу, правовий статус професійних суддів гарантує неупередженість вирішення правових конфліктів. Необхідно визнати, що українське конкурентне законодавство і практика його застосування, система антимонопольних органів перебувають на перехідному етапі свого розвитку, а вітчизняний ринок (товару, послуг) характеризується суттєвим монополізмом. У таких умовах проголошений у вітчизняних нормативних актах заклик захисту конкуренції є сумнівним, потрібно визнати метою конкурентного законодавства забезпечення конкурентного середовища і права на судовий захист. При цьому право на судовий захист в економічних конкурентних відносинах саме сьогодні має передбачати можливість безпосереднього звернення суб'єкта господарювання до господарського суду.

Відповідно до міжнародних зобов'язань України, органи державної влади мають провести імplementацію положень конкурентного права Європейського Союзу, а отже, на черзі функціонально-структурне розмежування повноважень Антимонопольного комітету України й судів господарської юрисдикції шляхом відповідних змін і доповнень ГПК України.

Список використаної літератури:

1. Булгакова І.В. Господарське право України : [навчальний посібник] / І.В. Булгакова. – К. : Прецедент, 2006. – 346 с.
2. Про захист від недобросовісної конкуренції : Закон України від 7 червня 1996 р. № 236/96-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 36. – Ст. 164.
3. Про захист економічної конкуренції : Закон України від 11 січня 2001 р. № 2210-III (зі змінами від 16 квітня 2009 р.) // Відомості Верховної Ради України. – 2001. – № 12. – Ст. 64.
4. Про Антимонопольний комітет України : Закон України від 26 листопада 1993 р. № 3659-XII // Відомості Верховної Ради України. – 1993. – № 50. – Ст. 472.
5. Сравнительный анализ полномочий антимонопольных органов зарубежных стран по применению мер правового воздействия / Центр по совершенствованию антимонопольной политики при государственном комитете Республики Узбекистан по демонаполизации, поддержке конкуренции и предпринимательства. – Ташкент, 2010. – [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://econolawresearch.wordpress.com>.
6. Чиркин В.Е. Основы сравнительного государственного управления / В.Е. Чиркин. – М. : Издательский дом «Артикул», 1997. – 353 с.
7. Захарова О.С. Єдність судової практики крізь призму завдань цивільного судочинства / О.С. Захарова // Право України. – 2012. – № 11–12. – С. 151–156.
8. Вечер А.В. Проблеми визначення підвідомчості справ у сфері захисту економічної конкуренції господарським судам / А.В. Вечер // Вісник господарського судочинства. – 2014. – № 5. – С. 60–67.
9. Морщагіна Н.С. Проблематика підвідомчості справ про оскарження рішень, дій чи бездіяльності Антимонопольного комітету України / Н.С. Морщагіна // Вісник господарського судочинства. – 2014. – № 5. – С. 49–52.