

УДК 346.546.4/.5-057.36

О.В. ПОНОМАРЬОВ, Харківський національний університет внутрішніх справ

ПРАВОВІ ОСНОВИ ДІЯЛЬНОСТІ АНТИМОНОПОЛЬНОГО КОМІТЕТУ УКРАЇНИ

Ключові слова: правові основи, діяльність, Антимонопольний комітет

Розгляд питань діяльності Антимонопольного комітету України (далі - АМК), його місця у системі органів захисту економічної конкуренції потребує з'ясування правових основ реалізації ним свого призначення.

Це обумовлюється тим, що, по-перше, Антимонопольний комітет України виступає як орган державної виконавчої влади, покликаний забезпечувати законність у конкурентних відносинах. Це означає, що він, як і інші суб'єкти публічно-владних повноважень, повинен діяти згідно положень ч.2 ст.19 Конституції України [1], тобто на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені законами України.

По-друге, діяльність АМК, відповідно вимог законності, здійснюється у межах статей 15, 42 Конституції України. Так, стаття 15 визначає, що суспільне життя в Україні ґрунтується на засадах, зокрема – економічної багатоманітності, а стаття 42 – обов'язок держави забезпечити захист конкуренції у підприємницькій діяльності. Конституцією України встановлено заборону зловживання монопольним становищем на ринку, неправомірне обмеження конкуренції та недобросовісну конкуренцію, а також визначення законом видів і меж монополії.

По-третє, діяльність АМК з метою забезпечення державного захисту конкуренції у підприємницькій діяльності та у сфері державних закупівель, реалізації норм Конституції України здійснюється виключно у правовій формі. Це відповідає правовій доктрині щодо засад діяльності державних органів –

“повинні діяти так, як прямо передбачено в законі”.

Особливості спеціального статусу Антимонопольного комітету України обумовлюються його завданнями та повноваженнями, в тому числі роллю у формуванні конкурентної політики, та визначаються Законом України “Про Антимонопольний комітет України”, іншими актами законодавства і полягають, зокрема, в особливому порядку призначення та звільнення керівництва АМК, державних уповноважених, голів територіальних відділень, у спеціальних процесуальних засадах діяльності АМК, наданні соціальних гарантій, охороні особистих і майнових прав працівників АМК на рівні з працівниками правоохоронних органів, в умовах оплати праці (ст.1 Закону України “Про Антимонопольний комітет України” [2]).

На виключно правові форми діяльності АМК наголошує і сучасне розуміння доктрини адміністративного права, згідно якій характеристику адміністративного права відтворює термін “публічно-сервісна”, тобто “обслуговуюча” спрямованість. Це означає, що людина має бачити в адміністративному праві чи не основну гарантію забезпечення у публічно-правовій сфері максимально ефективною реалізації своїх прав й інтересів, а також їх дієвого захисту від порушень [3].

Таким чином, існує достатньо нормативних і теоретичних передумов для розгляду правових основ діяльності АМК з метою забезпечення державного захисту конкуренції у підприємницькій діяльності та у сфері державних закупівель. Потреба здійснення аналізу вказаної проблеми ґрунтується на відсутності у сучасній адміністративно-правовій науці спроб їх системного проведення, адже в дослідженнях вивчалися лише окремі аспекти діяльності щодо державного захисту економічної конкуренції. Так, Л.Р. Біла, Д.М. Лук'янець досліджували проблеми адміністративної відповідальності за порушення антимонопольного законодавства [4, 5], процесуальний аспект притягнення до

відповідальності за недобросовісну конкуренцію вивчала О.В. Когут [6], питання адміністративної відповідальності юридичних осіб у сфері економічних відносин досліджував Д.Д. Лилак [7].

Проблемні питання діяльності АМК, а також особливості становлення і розвитку антимонопольного законодавства склали предмет досліджень з господарського права (В.К. Мамутов [8], Н.О. Саніахметова [9], Н.М. Корчак [10], С.А. Кузьміна [11], О.Л. Чернелевська [12], І.А. Шумило [13] та інші).

Разом із тим, результати дослідження правових основ діяльності АМК сприятимуть практиці його правозастосовчої діяльності, оскільки застосування норм щодо державного захисту економічної конкуренції буде здійснене на комплексній науково-теоретичній та законодавчій основі. Тому мета статті полягає у систематизації правових основ діяльності АМК як органу державного управління, виділенні саме адміністративно-правових норм серед усіх тих, якими регламентовано вказану діяльність, що дозволить у подальшому сформулювати теоретичне підґрунтя розробки конкретних пропозицій щодо вдосконалення чинного законодавства. Її новизна постає в уперше запропонованому теоретичному підході щодо систематизації правових основ діяльності АМК та розмежуванні адміністративно-правових й господарсько-правових відносин у сфері його діяльності.

Як відомо, правову основу діяльності АМК складають відповідні норми Конституції України, Законів України “Про Антимонопольний комітет України”, “Про захист економічної конкуренції” [14], “Про захист від недобросовісної конкуренції” [15] та інших, а також ряду підзаконних актів. Особливості реалізації норм цих актів отримали конкретизацію Антимонопольним комітетом України у своїх нормативно-правових актах: наказах, розпорядженнях, інструкціях тощо.

Норми, які визначають повноваження АМК, підстави та форми його діяльності з метою захисту економічної конкуренції, як

вбачається, є матеріально-правовою основою цієї діяльності. До них належать відповідні норми Конституції України, Законів України “Про Антимонопольний комітет України”, “Про захист економічної конкуренції”, “Про захист від недобросовісної конкуренції”, “Про захист зовнішньоекономічної діяльності” [16] “Про захист прав споживачів” [17]; Указів Президента України від 17.11.1998 р. № 1257/98 “Про запровадження ліцензування діяльності господарюючих суб’єктів у сфері природних монополій” [18], від 19.08.1997 р. № 853/97 “Про заходи щодо реалізації державної політики у сфері природних монополій” [19]; постанов та розпоряджень Кабінету Міністрів України, які приймаються з окремих питань розвитку конкурентних відносин. Наприклад, постанова Кабінету Міністрів України від 22.02.1995 р. № 135 “Про Положення про державне регулювання цін (тарифів) на продукцію виробничо-технічного призначення, товари народного споживання, роботи і послуги монопольних утворень”, розпорядження Кабінету Міністрів України від 18.02.1998 р. № 90-р “Про створення умов для стимулювання вітчизняного виробництва конкурентоспроможних телевізорів та захисту прав споживачів”. Значне коло питань антимонопольного регулювання знаходять розв’язання у нормативно-правових актах Антимонопольного комітету України: наказах, розпорядженнях, протоколах, інструкціях. Наприклад, розпорядження від 10.05.2007 р. № 185-р. “Про затвердження форми Реєстру недобросовісних учасників процедури закупівлі товарів, робіт і послуг за державні кошти”, Інструкція щодо заповнення форми Оголошення про проведення попередньої кваліфікації, затверджена розпорядженням Антимонопольного комітету України від 20.06.2006 р. № 217-р та інші.

Норми, які встановлюють порядок здійснення АМК управлінської діяльності, а також участі АМК у процесі розгляду справ щодо порушень антимонопольного законодавства, утворюють процесуально-правову

основу державного захисту Антимонопольним комітетом України конкуренції у сфері підприємницької діяльності. Серед процесуальних норм слід відокремлювати норми адміністративного права і господарсько-процесуального права. Необхідність такого відокремлення ґрунтується на складній правовій природі відносин, учасником яких є АМК. З одного боку, АМК належить до системи органів виконавчої влади і тому його діяльність має переважно виконавчо-розпорядчий характер, а, з іншого – він є учасником економічних відносин, адже його діяльність пов'язана із їх упорядкуванням.

Для розмежування адміністративно-правових та господарсько-правових відносин за участю АМК слід спиратись на доктринальні положення теорій адміністративного права та господарського права.

Так, В.С. Щербина виділяє такі ознаки господарських правовідносин [20, с.7]: 1) вони полягають у виробництві продукції, виконанні робіт, наданні послуг не для власних потреб виробника, а для задоволення потреб інших осіб; 2) виконуються на професійних засадах; 3) результати діяльності мають вартісний характер; 4) ця діяльність поєднує як приватні інтереси виробника, так і публічні інтереси.

Теорією адміністративного права сформульовані загальні та особливі риси адміністративно-правових норм [21, с.11-112]. Загальними рисами названі: 1) встановлення, санкціонування чи ратифікація державою і тому їх державно-владний характер, 2) формальна визначеність загальнообов'язкових правил поведінки, 3) закріплення у правових актах, що видаються компетентними державними органами, 4) двосторонній характер, 5) визначають певні варіанти поведінки, 6) дотримання забезпечується застосуванням примусових та організаційних, стимулюючих, роз'яснювальних та інших заходів. До особливих рис віднесені: 1) предметом регулювання є суспільні відносини у сфері функціонування управлінських інститутів публічної влади і тому мета – у забезпеченні орга-

нізації та впорядкованості дій суб'єктів управлінської діяльності, створення умов для реалізації і захисту прав і свобод громадян щодо яких управлінська діяльність здійснюється, 2) переважна більшість має імперативний характер, а частина норм має ознаки диспозитивності, 3) пряме застосування санкцій, встановлених адміністративно-правовою нормою, 4) адміністративно-правові норми часто встановлюються у процесі реалізації повноважень виконавчої влади і безпосередньо її суб'єктами.

Загальними рисами методу адміністративно-правового регулювання слід вважати те, що він реалізується шляхом: використання приписів (встановлення обов'язків), встановлення заборон, надання дозволів [21, с.73-77].

На підставі вказаного, виділене головне щодо сфери впливу адміністративно-правового регулювання на господарські відносини. Ця сфера стосується функціонування управлінських інститутів публічної влади щодо створення умов для реалізації і захисту прав і свобод громадян у господарській діяльності. Їх діяльність має реалізуватись шляхом використання приписів (встановлення обов'язків), встановлення заборон, надання дозволів [22].

Отже, предмет адміністративно-правового регулювання складає не уся діяльність АМК, але та її частина, яка стосується використання приписів, встановлення заборон, надання дозволів. Так, адміністративно-процесуальні норми, якими врегульована діяльність Комітету, містяться у Законах України “Про Антимонопольний комітет України” (зокрема, норми Глави IV “Правові основи реалізації повноважень Антимонопольного комітету України”), “Про захист економічної конкуренції” (наприклад, норми Розділу VI “Розгляд заяв та справ про надання дозволу на узгоджені дії, концентрацію суб'єктів господарювання”), “Про захист від недобросовісної конкуренції” (зокрема, норми Глави 5 “Відповідальність за недобросовісну конкуренцію”, а саме ст.23 “Адміністративна від-

повідальність громадян”) та інших.

Запропонований підхід, який передбачає поділ правових основ захисту АМК конкуренції у підприємницькій діяльності на матеріальні і процесуальні відповідає положенням теорії права щодо видів правових норм, які приймаються з метою забезпечення функціонування суспільних відносин у сфері державного управління [23, с.41-43]. Такий підхід, крім того, дозволяє вирішити практичні проблеми удосконалення чинного законодавства з питань державного захисту економічної конкуренції, допускає розмежування, встановлення особливостей окремо правових норм щодо того, що повинен робити АМК для захисту економічної конкуренції і того, як він це повинен робити. Розмежування матеріальної і процесуальної частин правового регулювання діяльності АМК дозволяє з урахуванням матеріальних і процесуальних принципів та правил законодавчої техніки усувати існуючі прогалини і колізії у чинному антимонопольному законодавстві, досягати найбільшої повноти та досконалості законодавчого визначення відповідних питань. У свою чергу, серед процесуальних основ діяльності Комітету слід виділити адміністративно-процесуальні, адже крім них АМК є учасником господарсько-процесуальних відносин.

ЛІТЕРАТУРА

1. Конституція України від 28.06.1996 р., № 254к/96-ВР // ВВР України. -1996. -№ 30. -Ст.141.
2. Закон України “Про Антимонопольний комітет України” від 26.11.1993 р., № 3659-ХІІ // ВВР України. -1993. -№ 50. -Ст.472.
3. Авер’янов В. Становлення нової доктрини українського адміністративного права // Юридичний вісник України. -14-20.07.2007. -№ 28.
4. Биля Л.Р. Административная ответственность за нарушение антимонопольного законодательства: Автореф. дис... канд. юрид. наук: 12.00.07 /Одесск. ун-т им. Мечникова. -Одесса, 1995. -24 с.
5. Лук’янець Д. Правова природа і особливості відповідальності за порушення законодавства про захист економічної конкуренції // Підприємництво, господарство і право. -2001. -№ 8. -С.78-80.
6. Когут О.В. Особливості адміністративних проваджень у справах про недобросовісну конкуренцію: Автореф. дис... канд. юрид. наук: 12.00.07 /Нац. академія держ. податкової служби України. -Ірпінь, 2004. -22с.
7. Лилак Д.Д. Адміністративна і цивільно-правова відповідальність юридичних осіб у сфері економічних відносин (колізії теорії і проблеми практики) // Право України. -2000. -№ 1. -С.24-25.
8. Мамутов В.К. Кодифікація хозяйственного законодательства в новых экономических условиях // Проблемы становления хозяйственного законодательства Украины: Сб. науч. трудов. -Донецк, Ин-т економіко-правових исследований НАН Украины, 1994.
9. Саніахметова Н.О. Гармонізація антимонопольного законодавства України із законодавством Європейського Союзу // Гармонізація українського законодавства: проблеми і перспективи. -К., 1999.
10. Корчак Н.М. Правові питання антимонопольного регулювання підприємницької діяльності: Дис... канд. юрид. наук: 12.00.04 /Київськ. ун-т ім. Тараса Шевченка. -К., 1996. -206 с.
11. Кузьміна С.А. Захист інтересів суб’єктів господарювання від недобросовісної конкуренції: Автореф. дис... канд. юрид. наук: 12.00.04 /Ін-т економіко-правових досліджень НАН України. -Донецьк, 2000. -18 с.
12. Чернелевська О.Л. Конкурентне законодавство України: формування, зміст та розвиток: Автореф. дис... канд. юрид. наук: 12.00.04 /Київськ. нац. ун-т імені Тараса Шевченка. -К., 2006. -22с.
13. Шумило І.А. Відповідальність за порушення законодавства про захист конкуренції: Автореф. дис... канд. юрид. наук:

12.00.04 /Ін-т економіко-правових досліджень НАН України. -Донецьк, 2001. -18 с.

14. Закон України “Про захист економічної конкуренції” від 11.01.2001 р., № 2210-III // ВВР України. -2001. -№ 12. -Ст.64.

15. Закон України “Про захист від недобросовісної конкуренції” від 07.06.1996 р., № 236/96-ВР // ВВР України. -1996. -№ 36. -Ст.164.

16. Закон України “Про зовнішньоекономічну діяльність” від 16.04.1991 р., № 959-XII // ВВР України. -1991. -№ 29. -Ст.377.

17. Закон України “Про захист прав споживачів” від 12.05.1991 р., № 1023-XII // ВВР України. -1991. -№ 30. -Ст.379.

18. Указ Президента України “Про запровадження ліцензування діяльності господарюючих суб’єктів у сфері природних монополій” від 17.11.1998 р., № 1257/98 // Офі-

ційний вісник України. -1998. -№ 46. -С.12.

19. Указ Президента України “Про заходи щодо реалізації державної політики у сфері природних монополій” від 19.08.1997 р., № 853/97 // Урядовий кур’єр. -28.08.1997.

20. Щербина В.С. Господарське право: Підручник. -К.: Юрінком Інтер, 2005.

21. Адміністративне право України. Академічний курс: Підручник: У 2-х т. -Т.1. Загальна частина /Редкол.: В.Б. Авер’янов (голова). -К.: Вид-во “Юрид. думка”, 2004.

22. Рябченко О.П. Зміст державного регулювання господарської діяльності // Право України. -2006. -№ 1. -С.81-84.

23. Горьова С.Л. Норми адміністративного права (проблеми теорії та практики формування): Дис... канд. юрид. наук: 12.00.07 /Нац. юрид. академія України імені Ярослава Мудрого. -Х., 2000. -151 с.

Пономарьов О.В. Правові основи діяльності Антимонопольного комітету України // Форум права. -2007. -№ 3. -С.207-211 [Електронний ресурс]. -Режим доступу: <http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2007-3/07povaku.pdf>

Щодо систематизації правових основ управлінської діяльності Антимонопольного комітету України виокремлюються адміністративно-правові та господарсько-правові відносини за участю Антимонопольного комітету України, визначається предмет адміністративно-правового регулювання, і виділяються норми адміністративного права, якими регулюється діяльність Антимонопольного комітету України.

Пономарев А.В. Правовые основы деятельности Антимонопольного комитета Украины

Относительно систематизации правовых основ управленческой деятельности Антимонопольного комитета Украины выделяются административно-правовые и хозяйственно-правовые отношения при участии Антимонопольного комитета Украины, определяется предмет административно-правового регулирования, и выделяются нормы административного права, которыми регулируется деятельность Антимонопольного комитета Украины.

Ponomarev A.V. Legal of a basis in activity for Antimonopoly committee of Ukraine

Concerning ordering legal bases of administrative activity of Antimonopoly committee of Ukraine are allocated administrative-legal and economically-legal relations at participation of Antimonopoly committee of Ukraine, the subject of administrative-legal regulation is defined, and norms of administrative law by which activity of Antimonopoly committee of Ukraine is adjusted are allocated.