

ЮРИДИЧНІ ГАРАНТІЇ ЗАКОННОСТІ ДІЯЛЬНОСТІ АНТИМОНОПОЛЬНОГО КОМІТЕТУ УКРАЇНИ

Проаналізовано теоретичні та практичні проблеми реалізації юридичних гарантій діяльності Антимонопольного комітету України. Сутність юридичних гарантій законності складають: норми права (матеріальні та процесуальні), діяльність відповідних суб'єктів по застосуванню цих норм та способи забезпечення законності (контроль та нагляд).

The article describes theoretical and practical problems of the use of legal guarantee inactivity of Antimonopoly Committee. The author of article researches elements of a legal guarantee in activity of the Antimonopoly Committee the norms of material and trial law, way of maintenance to legal regime and subject of legal relations.

Розглядаючи гарантії законності в діяльності Антимонопольного комітету України, необхідно вказати на те, що всі норми права утворюють єдину, цілісну, ієрархічно розгалужену систему, між елементами якої існують структурні, функціональні й інші зв'язки. Завдяки наявності таких зв'язків реалізація кожної конкретної правової норми безпосередньо залежить від дієвості інших норм права, які тим чи іншим способом з нею пов'язані. До гарантій законності вчені відносять різні за своїм змістом нормативно-правові засоби, окремі з яких, на наш погляд, не можуть розглядатися в якості таких. Існує думка, що всі процесуальні норми, які встановлюють визначений порядок процесуальних дій, є гарантіями законності [4, с. 44]. Однак при цьому не враховується те, що далеко не всі адміністративно-процесуальні норми виступають як гарантії законності. При цьому ми виходимо з того, що призначення адміністративно-процесуальних норм полягає в тому, щоб забезпечити реалізацію відповідних матеріальних адміністративно-правових норм. Разом з тим забезпечення реалізації матеріальних норм ще не означає забезпечення законної реалізації самих адміністративно-процесуальних норм. Завдання ж гарантій законності полягає не тільки в тому, щоб забезпечити за допомогою встановлення процесуальних норм законну реалізацію норм матеріальних (це в більшій мірі властиво процесу правотворчості), але й у забезпеченні законного застосування самих процесуальних норм.

Слід при цьому звернути увагу на те, що адміністративно-процесуальні норми в діяльності Антимонопольного комітету України часто уявляють собою первинні установлення, які фіксують визначені обставини, що мають значення у вирішенні справ про адміністративні

правопорушення. Такі процесуальні норми не мають об'єкта гарантування (того, на забезпечення чого вони спрямовані), адже вони самі є об'єктом гарантій законності, тобто мають потребу у відповідному забезпеченні. Так, ст. 247 КУпАП встановлює обставини, які виключають провадження у справі про адміністративне правопорушення, не може виступати як гарантія законності, тому що самі по собі зазначені обставини є первинними установленнями. Призначення ж гарантій законності не в установленні порядку реалізації (застосування) норм, а в забезпеченні вже заданого, що міститься в адміністративно-правових нормах порядку. Наприклад, процесуальні гарантії діяльності Антимонопольного комітету України полягають у праві прийняття загальнообов'язкових рішень, та його діяльність і процедура повинні бути абсолютно прозорими для підприємців, для пересічних громадян, юристів, адвокатів, які представляють ті чи інші інтереси. Серед цих процесуальних гарантій – право на ознайомлення з матеріалами справи, на заявлення клопотання про призначення експертизи і право брати участь у прийнятті рішення Антимонопольним комітетом України, участь в обговоренні рішень осіб, які є заявниками або відповідачами. На наш погляд, це призведе до того, що рішення будуть більш професійними, виваженими і відповідатимуть тим юридичним фактам, які досліджуються Антимонопольним комітетом України. Вважаємо, що така юридична гарантія законності в прийнятті рішення має бути запроваджена стосовно всієї гілки органів виконавчої влади.

Одночасно, на наш погляд, необхідно відзначити, що деякі матеріальні правові норми є гарантіями законності. В якості такої, наприклад, виступає ст. 19 Закону України “Про Антимонопольний комітет України” [1], що передбачає неприпустимість втручання органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їх посадових осіб та суб'єктів господарювання, а також політичних партій та інших об'єднань громадян чи їх органів у діяльність Антимонопольного комітету України та його територіальних відділень забороняється, за винятком випадків, визначених законами України.

Варто вказати і на те, що юридичні гарантії законності в діяльності Антимонопольного комітету України визначають межі повноважень посадових осіб. Так, у ст. 255 КУпАП відзначається, що посадові особи Антимонопольного комітету України уповноважені розглядати справи про адміністративні правопорушення, можуть накладати стягнення тільки в межах наданих повноважень.

Як бачимо, розглянуті гарантії спрямовані на забезпечення як інтересів працівника Антимонопольного комітету, так і інших осіб. Вони націлені на правомірну і повну реалізацію всіх необхідних у кожному конкретному випадку адміністративно-правових норм і можуть бути здійснені тією чи іншою мірою всіма учасниками відповідних правовідносин. Наприклад, ст. 29 Закону України “Про Антимонопольний комітет України” [Там само] зазначає, що працівники Антимонопольного

комітету України при виконанні службових обов'язків є представниками державної влади, їх особисті і майнові права охороняються законом нарівні з працівниками правоохоронних органів. Життя і здоров'я працівників Антимонопольного комітету України та його територіальних відділень, службові обов'язки яких полягають у безпосередньому виконанні функцій, визначених ст. 2 Закону України "Про державний захист працівників суду і правоохоронних органів" підлягають обов'язковому державному страхуванню за рахунок коштів з Державного бюджету.

Крім того, до норм, що визначають юридичні гарантії законності в діяльності Антимонопольного комітету, відносяться норми, які закріплюють відповідальність, що є одним із засобів правового гарантування. Наприклад, ст. 18 Закону України "Про Антимонопольний комітет України" [Там само].

Характеризуючи зміст гарантій законності в діяльності Антимонопольного комітету України слід зазначити, що немає правових гарантій, які б існували самостійно. На наш погляд, гарантії, зумовлені правовими нормами, можуть виступати у вигляді принципів, прав, обов'язків, відповідальності, юридичних фактів, контролю і нагляду. Розглянемо зазначені види докладніше.

Правові норми, які визначають гарантії законності, можуть виступати у вигляді принципу. Так, у ч. 1 ст. 15 Конституції України зазначено, що "Конституція України має найвищу юридичну силу. Закони та інші нормативно-правові акти приймаються на основі Конституції України і повинні відповідати їй". Дане положення Основного Закону України поширюється і на сферу діяльності Антимонопольного комітету України, а саме ст. 4 Закону України "Про Антимонопольний комітет України" [1] серед основних принципів діяльності Антимонопольного комітету визначає принцип законності.

До норм, що закріплюють гарантії у вигляді прав, можна віднести право оскарження, межі компетенції, пільги і заохочення. Наприклад, відповідно до ст. 32 Закону України "Про захист від недобросовісної конкуренції" [2], рішення Антимонопольного комітету, прийняті у справах про недобросовісну конкуренцію, можуть бути оскаржені в суді заінтересованими особами.

Юридичні норми, які визначають межі компетенції працівників Антимонопольного комітету України у сфері формування та реалізації конкурентної політики, розглядаються нами також як гарантії законності у вигляді прав. Наприклад, ст. 255 КУпАП зазначає, що посадові особи Антимонопольного комітету, уповноважені розглядати справи про адміністративні правопорушення, можуть накладати стягнення тільки в межах наданих їм повноважень. Унаслідок цього передбачені в законі межі прав посадових осіб, виступають як гарантії.

Правові норми, які визначають пільги та заохочення, безумовно відносяться до розглянутого виду гарантій. Як приклад даного виду можна

розглядати ст. 9 Закону України “Про Антимонопольний комітет України” [1], в якому наголошується, що Голова Антимонопольного комітету застосовує заходи щодо заохочення та накладає дисциплінарні стягнення.

Правовими нормами, які визначають гарантії у вигляді обов’язку варто розглядати п. 10 ст. 14 Закону України “Про Антимонопольний комітет України” [Там само], який зобов’язує надавати для розгляду рекомендації органам влади, органам місцевого самоврядування, органам адміністративно-господарського управління та контролю, суб’єктам господарювання, об’єднанням щодо припинення дій або бездіяльності, які містять ознаки порушень законодавства про захист економічної конкуренції та усунення причин виникнення цих порушень і умов, що їм сприяють.

Слід зазначити, що встановлені юридичними нормами заборони також відносимо до правових гарантій законності у вигляді обов’язку. Так, у ст. 22-1 Закону України “Про Антимонопольний комітет України” передбачено, що за розголошення комерційної таємниці працівники Антимонопольного комітету України, його територіальних відділень несуть відповідальність, встановлену законом.

Передбачені законом фактичні обставини (юридичні факти), з наявністю яких норма права пов’язує можливість використання встановлених повноважень, розглядається нами як вид гарантій законності. Точний опис юридичних фактів у діяльності Антимонопольного комітету України має велике значення, тому що вони орієнтують працівників на правомірні дії в різних службових ситуаціях.

Так, ст. 20 Закону України “Про захист від недобросовісної конкуренції” [2] в якості юридичних фактів, при наявності яких працівник Антимонопольного комітету має право застосовувати стягнення, називає факт вчинення дій визначених Законом як недобросовісна конкуренція.

На наш погляд, буде логічним, якщо контроль і нагляд за забезпеченням законності теж позначимо як один з видів юридичних гарантій.

Ст. 3 Закону України “Про Антимонопольний комітет України” [1] визначає суб’єктів, порядок здійснення контролю за діяльністю Антимонопольного комітету України. Ст. 1 Закону України “Про прокуратуру” [3] встановлює нагляд за додержанням і правильним застосуванням законів. Викладене, на наш погляд, дозволяє зробити висновок про те, що до правових гарантій законності в розглянутій сфері діяльності відносяться такі адміністративно-правові норми:

а) норми матеріального права, що мають безпосередню мету забезпечення законності в діяльності Антимонопольного комітету (тобто сама наявність таких норм – уже гарантія законності);

б) адміністративно-процесуальні норми, що безпосередньо “обслуговують” дію матеріальних норм права, тобто забезпечують правомірну реалізацію останніх шляхом свого застосування.

При цьому дані норми можуть визначати гарантії законності у вигляді принципів, прав і обов’язків, відповідальності, юридичних фактів,

контролю і нагляду.

Крім того, до ключових гарантій законності в діяльності Антимонопольного комітету відносимо норми права:

- які містяться у чинному законодавстві та визначають діяльність Антимонопольного комітету України як діяльність, здійснювану на підставі строго дотримання і виконання законів;

- які регламентують порядок і межі застосування примусових заходів, конкретні права й обов'язки працівників Антимонопольного комітету, форми контролю за фактичним виконанням різних правових актів (наказів, інструкцій);

- спрямовані на забезпечення нормальної роботи, а також на правовий захист самих працівників Антимонопольного комітету і членів їхніх родин;

- які визначають терміни і порядок оскарження, скасування чи призупинення незаконних актів Антимонопольного комітету, а також умови і підстави застосування примусових заходів;

- які встановлюють адміністративну, дисциплінарну й інші види відповідальності за порушення правових норм та визначають юридичні гарантії як для суб'єктів господарювання, так і для працівників Антимонопольного комітету.

Таким чином, при вдосконалюванні юридичних гарантій законності, їхньої класифікації в діяльності Антимонопольного комітету України, необхідно враховувати розглянуті характеристики та юридичні норми, до яких варто їх відносити.

Слід зазначити, що адміністративно-правові відносини являють собою певний суспільний зв'язок. Даний зв'язок складається у сфері управління і виражається у визначеній повсякденній юридичній (управлінській) діяльності. Ця правова діяльність, на наш погляд, є елементом юридичних гарантій законності, і її необхідно проаналізувати в розрізі розглянутої правової інституції.

Так, зокрема, супротивники об'єднання в понятті “правові гарантії” норм права і відповідної діяльності державних органів і громадських організацій зазначають, що зазначену правову діяльність треба відносити до особливого різновиду гарантій законності – організаційних гарантій [5]. Однак при такому підході проблема правових гарантій обмежується сферою існування визначеної сукупності норм, що, на нашу думку, не дає повного уявлення про правовий механізм забезпечення законності в діяльності Антимонопольного комітету України.

Інша справа – неприпустимість абсолютизації цієї діяльності деякими авторами, які до юридичних гарантій відносять лише діяльність по розгляду скарг і заяв громадян, діяльність органів прокуратури по нагляду, занижуючи тим самим значення правових норм у системі гарантій законності.

На наш погляд, юридична (правова) діяльність виступає стосовно норм права не як загальна категорія, що охоплює безліч норм, які

виступають “обслуговуючими елементами” самої діяльності, а як форма реалізації правових норм, що забезпечують законність у діяльності Антимонопольного комітету України.

Аналізуючи проблему гарантій законності, В. Скобелкін дійшов висновку, що практична діяльність, яка має правове значення і спрямована на забезпечення здійснення прав громадян, включається до гарантій, і її цілком можна називати не організаційно-правовою гарантією, а правовою (юридичною) [7, с. 45], що, на наш погляд, і є найбільш коректним рішенням. Тому до гарантій законності в діяльності Антимонопольного комітету України ми відносимо не тільки норми матеріального і процесуального права, що мають безпосередньою метою забезпечення законності в розглянутій сфері суспільних відносин, але і діяльність визначених суб’єктів по застосуванню цих норм.

Необхідно зазначити, що способам забезпечення законності було присвячено низку спеціальних, у т.ч. і монографічних робіт. У працях деяких учених можна зустріти позицію, хоча вона і недостатньо чітко виражена, про неоднорідність гарантій законності і способів забезпечення законності.

Так, І. Самощенко стверджує, що саме з метою забезпечення правомірного застосування норм права і вводяться гарантії законності, які водночас відмінні від способів забезпечення законності, для яких більш властивою є функція виявлення і відновлення порушеного стану. “У зв’язку з цим гарантії законності займають самостійне (стосовно способів) місце в механізмі забезпечення законності і підлягають окремому визначенню” [6, с. 76].

Е. Черенков, у свою чергу, вважає, що на відміну від гарантій, способи забезпечення законності не є частиною безпосереднього процесу застосування заходів впливу, і тому їхня дія не закінчується його завершенням. “Реалізація способів виходить за рамки процесу правозастосування і виявляється ефективною у випадку, коли “не спрацювали” гарантії законності” [10, с. 132].

На наш погляд, при розгляді спірних проблем насамперед необхідно виходити із самих термінів “гарантія” і “спосіб”. Якщо гарантія означає певним чином забезпечення в повному обсязі чого-небудь, зокрема охорону, захист [9, с. 511], то спосіб означає знайдений чи встановлений вид діяльності по забезпеченню чого-небудь [8, с. 399].

Тому, розглядаючи гарантії законності, мова повинна йти і про способи, засоби, механізми, що забезпечують реальність режиму законності. Доцільно, на нашу думку, включити до складу гарантій способи забезпечення законності, тому що останні виконують функції гарантій забезпечення законності в усіх сферах діяльності Антимонопольного комітету України. Адже правові (юридичні) гарантії законності націлені не тільки на підтримку ефективної реалізації і застосування правових норм, але і на створення результативного механізму по попередженню, виявленню та припиненню правопорушень і

відновленню порушених правових норм.

Література:

1. Закон України “Про Антимонопольний комітет України” від 26 листопада 1993 р. № 3659-ХІІ (зі змінами і доповненнями) // ВВР України – 1993. – № 50. – Ст. 472. – (14 груд.).
2. Закон України “Про захист від недобросовісної конкуренції” від 7 червня 1996 р. № 236/96 // ВВР України. – 1996. – № 36. – Ст. 164. – (3 верес.).
3. Закон України “Про прокуратуру” від 5 листопада 1991 р. № 1789-ХІІ // ВВР України. – 1991. – № 53. – Ст. 793. – (31 груд.).
4. *Гранин А.Ф.* Гарантии социалистической законности в деятельности органов внутренних дел: Учеб. пособие. – К.: НИИРИО КВШ МВД СССР, 1982. – С. 44.
5. *Патюлин В.А.* Государство и личность в СССР (Правовые аспекты взаимоотношений). – М.: Наука, 1974. – С. 240-241.
6. *Самощенко И.С.* Охрана режима законности Советским государством (Правоохранительная деятельность Советского государства – метод обеспечения социалистической законности). – М.: Госюриздат, 1960. – С. 76.
7. *Скобелкин В.Н.* Юридические гарантии трудовых прав рабочих и служащих. – М.: Юрид. лит., 1969. – С. 45.
8. Толковый словарь русского языка. Глав. ред. Б.М. Волин, Д.Н. Ушаков; Сост. В.В. Виноградов, Г.О. Винокур, Б.А. Ларин / Под ред. Д.Н. Ушакова. – М.: Гос. изд. иностр. и нац. словарей, 1938. – Т. 2. – С. 399.
9. Толковый словарь русского языка / Сост. Г.О. Винокур, Б.А. Ларин, С.И. Ожегов. ... (и др.) / Под ред. Д.Н. Ушакова. – М.: Гос. ин-т “Сов. энциклопедия”, 1935. – Т. 1. – С. 511.
10. *Черенков Е.А.* Обеспечение социалистической законности при применении мер воздействия за административные правонарушения: Дис. ... к.ю.н. – М.: МВШМ МВД СССР, 1987. – С. 132.

Надійшла до редколегії 25.04.2008 р.