

СУТНІСТЬ СПЕЦІАЛЬНИХ ПРОЦЕСУАЛЬНИХ ЗАСАД ДІЯЛЬНОСТІ АНТИМОНОПОЛЬНОГО КОМІТЕТУ УКРАЇНИ Й ОСОБЛИВОСТІ ЇХ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ

Олена Плетньова,

*аспірантка кафедри комерційного права
Київського національного торговельно-економічного університету*

У статті розглядаються спеціальні процесуальні засади діяльності Антимонопольного комітету України та шляхи вдосконалення їх правового регулювання.

Ключові слова: правовий статус, процесуальні засади, відповідальність, Антимонопольний комітет України.

В умовах розвитку ринкової економіки дедалі більшої актуальності набувають питання захисту конкурентних відносин. Ефективність такого захисту залежить, насамперед, від діяльності впливових державних органів, здатних реалізувати владні повноваження у зазначеному напрямі. На сьогодні в Україні таку функцію покладено на Антимонопольний комітет України (далі – Комітет), який відповідно до Закону України «Про Антимонопольний комітет України» від 26.11.1993 р. № 3659-ХІІ є державним органом із спеціальним статусом. У чому полягає «спеціальний статус» Комітету ні в юридичній літературі, ні в законодавстві не визначено. Єдиним натяком на сутність цього поняття є ч. 2 ст. 1 Закону України «Про Антимонопольний комітет України», відповідно до якої «особливості спеціального статусу Антимонопольного комітету України обумовлюються його завданнями та повноваженнями, в тому числі роллю у формуванні конкурентної політики, та визначаються цим Законом, іншими актами законодавства і полягають, зокрема, в особливому порядку призначення та звільнення Голови Антимонопольного комітету України, його заступників, державних уповноважених Антимонопольного комітету України, голів територіальних відділень Антимонопольного комітету України, у спеціальних процесуальних засадах діяльності Антимонопольного комітету України, наданні соціальних гарантій, охороні особистих і майнових прав працівників Антимонопольного комітету України на рівні з працівниками правоохоронних органів, в умовах оплати праці». Отже, для розкриття змісту спеціального статусу Комітету необхідно розглянути вказані ознаки.

Дослідження окремих аспектів спеціального статусу Комітету займалися такі ук-

раїнські фахівці, як О. Бакалінська, І. Бенедюк, Л. Біла, Ю. Журик, О. Когут [1–5].

Метою цієї статті є вивчення особливостей процесуальних засад діяльності Антимонопольного комітету України та визначення шляхів удосконалення їх правового регулювання.

Гарантії здійснення повноважень антимонопольних органів України викладені у ст. 19 Закону України «Про Антимонопольний комітет України», відповідно до якої під час розгляду заяв і справ про узгоджені дії, концентрацію, про порушення законодавства про захист економічної конкуренції, у тому числі під час проведення розслідування, дослідження, прийняття розпоряджень, рішень за заявами та справами, здійснення інших повноважень у сфері контролю за дотриманням законодавства про захист економічної конкуренції, контролю за узгодженими діями, концентрацією органи та посадові особи Антимонопольного комітету України та його територіальних відділень керуються лише законодавством про захист економічної конкуренції й є незалежними від органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їх посадових осіб і суб'єктів господарювання, а також політичних партій, інших об'єднань громадян чи їх органів. Що стосується процесуальних засад діяльності Антимонопольного комітету України, то слід зазначити, що ст. 23 Закону України «Про Антимонопольний комітет України» містить лише загальні положення: «Діяльність щодо виявлення, запобігання та припинення порушень законодавства про захист економічної конкуренції, в тому числі законодавства про захист від недобросовісної конкуренції, проводиться Антимонопольним комітетом Ук-

раїни, його органами та посадовими особами з додержанням процесуальних засад, визначених законодавчими актами України про захист економічної конкуренції. Порядок розгляду Антимонопольним комітетом України та його територіальними відділеннями справ про порушення законодавства про захист економічної конкуренції повинен забезпечувати дотримання прав і законних інтересів фізичних та юридичних осіб і держави».

З аналізу зазначеної статті не зрозуміло, в чому полягає спеціальний характер таких засад. Проте певні положення містяться у Законі України «Про захист економічної конкуренції» від 11.01.2001 р. № 2210-III, які дозволяють повніше дослідити це питання. Так, відповідно до ст. 59 цього Закону, порушення або неправильне застосування норм процесуального права може бути підставою для зміни, скасування чи визнання недійсним рішення органів Антимонопольного комітету України лише за умови, якщо це порушення призвело до прийняття неправильного рішення. Ця норма знайшла широке застосування та деталізацію у судовій практиці. Так, в Оглядовому листі Вищого господарського суду України «Про деякі питання практики вирішення спорів, пов'язаних із застосуванням законодавства про захист економічної конкуренції» від 11.07.2005 р. № 01-8/1222 зазначається, що порядок прийняття рішення органом Антимонопольного комітету України вважається порушеним, якщо таке рішення підписано не уповноваженою на це особою. Що ж до недодержання органом Антимонопольного комітету України інших процедурних правил у розгляді справ про порушення конкурентного законодавства або при проведенні ним перевірки додержання суб'єктом господарювання конкурентного законодавства, то воно може мати наслідком визнання господарським судом відповідного рішення такого органу недійсним лише у випадках, коли відповідне порушення унеможливило або істотно ускладнило з'ясування фактичних обставин, що мають значення для прийняття правильного рішення у справі, наприклад, порушено право особи, яка бере участь у справі, на подання доказів, клопотань, усних і письмових пояснень (заперечень), пропозицій щодо питань, які виносяться на експертизу тощо. Якщо порушення органом Антимонопольного комітету України процедурних правил у розгляді справи про порушення конкурентного законодавства не призвело до прийняття неправильного рішення по суті розглянутої ним справи, то у господарського суду немає підстав для визнання оспорюваного рішення недійсним.

В інформаційному листі Вищого господарського суду «Про деякі питання практики

застосування конкурентного законодавства» від 13.04.2007 р. № 01-8/229 зазначена норма роз'яснена ще більш повно: «Визнання господарським судом повністю або частково недійсним рішення Антимонопольного комітету України чи його органів з підстав, зазначених у частині першій статті 59 Закону України «Про захист економічної конкуренції», не є перешкодою для проведення відповідним органом нової перевірки дотримання вимог законодавства про захист економічної конкуренції, дослідження ринку тощо з метою усунення порушень чи недоліків, які потягли за собою визнання рішення недійсним. За результатами такої перевірки можливе прийняття іншого рішення, яке, в свою чергу, в разі незгоди з ним заінтересованих осіб може бути оскаржено ними в установленому порядку».

Таким чином, закон встановлює, а судова практика підтверджує, право антимонопольних органів на процесуальну помилку, якщо така помилка не матиме своїм безпосереднім наслідком неправильне вирішення справи. На нашу думку, такі положення дійсно можна охарактеризувати як особливі процесуальні засади, що притаманні органам із спеціальним статусом. Адже в жодному нормативно-правовому акті з тих, що визначають статус міністерств чи державних комітетів в Україні, таких норм не міститься, тобто наявність таких положень у Законі України «Про захист економічної конкуренції» свідчить про ставлення законодавця до рішень Комітету як до таких, що не можуть бути оскаржені на підставі неістотної процесуальної помилки. У той самий час подібні гарантії потенційно можуть породжувати зловживання та нехтування встановленими правилами реалізації тих чи інших повноважень з боку працівників Комітету. Тому, на нашу думку, необхідно на законодавчому рівні закріпити положення, які б стимулювали службових осіб Антимонопольного комітету України до належного виконання своїх обов'язків. Зокрема, першочергове значення має встановлення відповідальності за неналежне вчинення таких важливих дій, як проведення перевірок, вилучення й арешт доказів тощо. Адже для суб'єктів господарювання відповідальність за порушення норм законодавства про захист конкуренції передбачена як законами України «Про захист економічної конкуренції», «Про недобросовісну конкуренцію», так і Кодексом України про адміністративні правопорушення від 07.12.1984 р. № 8073-X (статті 166¹–166⁴). Разом із тим щодо працівників антимонопольних органів чітких заходів відповідальності за неналежне виконання ними своїх обов'язків конкурентне законодавство не встановлює. Так, п. 73 Положення про порядок проведення перевірок

додержання законодавства про захист економічної конкуренції, затвердженого розпорядженням Антимонопольного комітету України від 25.12.2001 р. № 182-р, передбачено, що за невиконання або неналежне виконання службовими особами своїх обов'язків, у тому числі порушення встановлених порядку та періодичності проведення перевірок, винні службові особи несуть *відповідальність відповідно до чинного законодавства України*. Аналогічне посилення міститься у ст. 44 Закону України «Про захист економічної конкуренції»: за утаювання, розтрату чи втрату предметів, документів, інших носіїв інформації особи, яким вони передані на зберігання, несуть *відповідальність, передбачену законом*. Постає питання: яка ж саме відповідальність передбачена законодавством України для працівників антимонопольних органів України?

Аналіз спеціальних нормативно-правових актів, спрямованих на врегулювання конкурентних відносин, а також Кодексу України про адміністративні правопорушення свідчить про відсутність у зазначених актах конкретних санкцій для працівників антимонопольних органів за невиконання або неналежне виконання ними своїх обов'язків. Певні заходи відповідальності передбачені ст. 182, а також розділом XVII «Злочини у сфері службової діяльності» Кримінального кодексу (далі – КК) України від 05.04.2001 р. № 2341-III. Зокрема, за вчинення такого злочину, як зловживання владою або службовим становищем, тобто умисне, з корисливих мотивів чи в інших особистих інтересах або в інтересах третіх осіб, використання службовою особою влади чи службового становища всупереч інтересам служби, якщо воно заподіяло *істотну шкоду* охоронюваним законом правам, свободам та інтересам окремих громадян або державним чи громадським інтересам, або інтересам юридичних осіб, передбачено відповідальність у вигляді виправних робіт на строк до двох років або арешт на строк до шести місяців, або обмеження волі на строк до трьох років, із позбавленням права обіймати певні посади чи займатися певною діяльністю на строк до трьох років. При цьому невід'ємною ознакою зазначеного складу злочину є спричинення істотної шкоди, якою вважається така шкода, що в 100 і більше разів перевищує неоподатковуваний мінімум доходів громадян (п. 3 ст. 364 КК України). Аналогічну умову містять також деякі інші статті цього розділу, зокрема ст. 365 (перевищення влади або службових повноважень) та ст. 367 (службова недбалість). Якщо ж має місце перевищення службових повноважень, але істотної шкоди у розумінні ст. 364 КК України не завдано, то з огляду на

аналіз чинного законодавства, можна зробити висновок, що в цьому випадку настає лише цивільна та дисциплінарна відповідальність, оскільки адміністративної відповідальності законом не передбачено, тобто фактично до працівників антимонопольних органів можуть бути застосовані такі заходи, як догана та звільнення (передбачені Кодексом законів про працю України від 10.12.1971 р. № 322- VIII), а також заходи дисциплінарної відповідальності, передбачені ст. 14 Закону України «Про державну службу» від 16.12.1993 р. № 3723-XII: попередження про неповну службову відповідність; затримка до одного року у присвоєнні чергового рангу або у призначенні на вищу посаду.

На нашу думку, у випадку коли йдеться про виконання таких процесуальних дій, як проведення перевірок, огляд службових приміщень і транспортних засобів суб'єктів господарювання – юридичних осіб, вилучення та/або арешт доказів, нарівні з цивільною та дисциплінарною відповідальністю для службовців Антимонопольного комітету України необхідно передбачити адміністративну відповідальність за неналежне виконання обов'язків для тих випадків, коли діяння не містять ознак злочину. Так, ст. 7 Закону України «Про боротьбу з корупцією» від 05.10.1995 р. № 356/95-ВР передбачає, що вчинення особою, уповноваженою на виконання функцій держави, будь-якого з передбачених у ст. 1 цього Закону корупційних діянь, якщо вони не містять складу злочину, тягне за собою адміністративну відповідальність у вигляді *штрафу від двадцяти п'яти до п'ятдесяти неоподатковуваних мінімумів доходів громадян*. На нашу думку, такий штраф доцільно передбачити і в Законі України «Про захист економічної конкуренції» за порушення службовими особами Комітету порядку здійснення таких процесуальних дій, як проведення перевірок, огляд приміщень і транспортних засобів суб'єктів господарювання, вилучення та/або арешт доказів. Адже спеціальний статус Антимонопольного комітету України повинен не лише відображатися у повноваженнях, а й підкріплюватися належним виконанням таких повноважень з боку службових осіб Комітету. Тому, враховуючи рівень відповідальності для суб'єктів господарювання, визначений ст. 52 Закону України «Про захист економічної конкуренції», необхідно передбачити відповідний рівень відповідальності і для службових осіб Комітету за порушення ними своїх обов'язків.

Висновки

На сучасному етапі в чинному законодавстві дійсно закріплені особливі процесу-

альні гарантії, що дозволяють Антимонопольному комітету України ефективно реалізовувати владні повноваження. Разом із тим для забезпечення належного виконання таких процесуальних дій, як проведення перевірок, огляд службових приміщень і транспортних засобів суб'єктів господарювання – юридичних осіб, вилучення та/або арешт доказів необхідно на законодавчому рівні передбачити суворі заходи адміністративної відповідальності для службових осіб Комітету за неналежне виконання своїх обов'язків. Встановлення таких санкцій сприятиме не лише мінімізації кількості можливих порушень під час здійснення зазначених дій, а й діалогу між Антимонопольним комітетом України та суб'єктами господарювання на засадах взаємодії та взаємоповаги.

The paper describes the special procedural framework of the Antimonopoly Committee of Ukraine activity and ways to improve its legal regulation.

В статье рассматриваются специальные процессуальные основы деятельности Антимонопольного комитета Украины и пути усовершенствования их правового регулирования.

Література

1. Бакаліньська О. О. Захист економічної конкуренції: організаційно-правові засади державного управління: Дис. ... канд. юрид. наук. – К., 2003. – 253 с.
2. Бенедесюк І. Коментарій спеціаліста // Бизнес. Бухгалтерия. – 2000. – № 38. – С. 19–21.
3. Бица Л. Р. Административная ответственность за нарушение антимонопольного законодательства Украины: Дис. ... канд. юрид. наук. – О., 1995. – 174 с.
4. Журик Ю. В. Розгляд Антимонопольним комітетом України справ про порушення законодавства про захист економічної конкуренції: Дис. ... канд. юрид. наук. – К., 2004. – 209 с.
5. Козут О. В. Особливості адміністративних проваджень у справах про недобросовісну конкуренцію: Дис. ... канд. юрид. наук. – Ірпінь, 2004. – 221 с.

