

ОСОБЛИВОСТІ ЗАСТОСУВАННЯ

ЗАХОДІВ АДМІНІСТРАТИВНОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ ДО ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ ЗА АНТИКОНКУРЕНТНІ ДІЇ



С. І. Погорелов

юрист, директор юридичної компанії «Погорелов і Партнери»

Стаття присвячена актуальним проблемам відповідальності органів влади, місцевого самоврядування, органів адміністративно-господарського управління і контролю за антиконкурентні дії. Аналізуються поняття та види заходів адміністративної відповідальності та визначені окремі напрями вдосконалення чинного законодавства.

Ключові слова: конкуренція; антиконкурентні дії органів влади, місцевого самоврядування, органів адміністративно-господарського управління і контролю; адміністративна відповідальність; припинення порушення.

Стаття посвящена актуальним проблемам ответственности органов власти, местного самоуправления, органов административно-хозяйственного управления и контроля за антиконкурентные действия. Анализируются понятия и виды мер административной ответственности и определены отдельные направления совершенствования действующего законодательства.

Ключевые слова: конкуренция; антиконкурентные действия органов

власти, местного самоуправления, органов административно-хозяйственного управления и контроля; административная ответственность; прекращение нарушения.

This article is devoted to essential problems of the responsibility of the authorities, local self-government, organs of administrative-economic direction and control for anticompetitive actions. The paper analyzes the concept and types of measures of administrative responsibility and identified some areas to improve the current legislation.

Keywords: *competition; anticompetition actions of organs of power, local self-government, organs of administrative-economic management and control; administrative responsibility; stopping of violation.*

Одним з головних завдань держави є розвиток економічної конкуренції. Економічна конкуренція як живий організм постійно змінюється і для ефективного розвитку потребує вжиття державою заходів щодо попередження, вчасного виявлення та припинення антиконкурентних дій органів влади, місцевого самоврядування, органів адміністративно-господарського управління і контролю (далі органи державної влади). Тому визначення правових прогалів у конкурентному законодавстві щодо виявлення та припинення таких порушень з боку органів державної влади сприятиме вдосконаленню існуючого адміністративно-правового механізму боротьби з такими явищами. Необхідність цього підтверджують результати аналізу щорічних звітів Антимонопольного комітету України, у яких спостерігається тенденція збільшення кількості таких правопорушень.

Головним органом виконавчої влади у сфері конкуренції є Антимонопольний

комітет України (далі – АМКУ) – це орган державної влади, який має спеціальний статус. Метою його діяльності є забезпечення державного захисту економічної конкуренції у підприємницькій діяльності [1].

Для виконання завдань у своїй діяльності органи АМКУ застосовують адміністративно-правові способи регулювання: установлення обов'язків, надання дозволів та встановлення заборон. З метою забезпечення галузевих або регіональних інтересів окремі органи державної влади можуть установлювати суб'єктам господарювання правила поведінки на ринку без урахування вимог конкурентного законодавства. Наприклад, органи державної влади можуть розробляти програми соціально-економічного розвитку, встановлювати ціни (тарифи), пільги для окремих підприємств та ін., втручаючись у діяльність суб'єктів господарювання і впливаючи на конкуренцію взагалі. Такі дії згідно з чинним законодавством визнані правопорушенням і заборонені [2].

Зазначимо, що суб'єкти таких правопорушень, тобто органи державної влади, – юридичні особи. Стосовно регулювання процедури притягнення юридичних осіб до адміністративної відповідальності слід зазначити, що на відміну від адміністративної відповідальності фізичних осіб щодо юридичних осіб бракує єдиного нормативно-правового акта, подібного до Кодексу України про адміністративні правопорушення [3], що врегульовує порядок притягнення їх до адміністративної відповідальності [4, с. 490].

Сьогодні немає єдиної думки, щодо застосування заходів адміністративної відповідальності до юридичних осіб, зокрема вчені-адміністративісти В. Б. Авер'янов, О. Ф. Андрійко, Д. М. Лук'янець, О. М. Бандурка зазначають, що зміни системи управління

економічними та соціальними процесами в державі призвели до необхідності перегляду теоретико-правових підходів до визначення особи порушника, таким чином порушниками доволі часто стають саме юридичні особи. Інші вчені, зокрема В. К. Мамотов, Н. О. Саніахметова, В. С. Щербина, О. М. Вінник, зазначають, що інститут адміністративної відповідальності в конкурентних порушеннях вичерпав себе і тому найбільш ефективним заходом протидії цим порушенням з боку юридичних осіб має стати штраф або інші види господарської чи навіть фінансової відповідальності. Натомість такі процедури, зазвичай, у загальних рисах відображаються у законах, якими встановлюється адміністративна відповідальність юридичних осіб, і конкретизуються у підзаконних нормативних актах [4, с. 490].

Законодавство про адміністративну відповідальність юридичних осіб у сфері конкурентної політики держави ґрунтується на нормах Законів України «Про захист економічної конкуренції», «Про природні монополії», «Про захист від недобросовісної конкуренції» [4, с. 489].

Відповідно до статті 15 Закону України «Про захист економічної конкуренції» [5] (далі – Закон) будь-які дії або бездіяльність органів державної влади, які призвели чи можуть призвести до недопущення, усунення, обмеження або спотворення конкуренції, вважаються антиконкурентними діями, забороняються і тягнуть за собою відповідальність.

Суб'єктами таких порушень конкурентного законодавства можуть бути:

- органи влади – міністерства та інші центральні органи виконавчої влади, Верховна Рада Автономної Республіки Крим та органи виконавчої влади Автономної Республіки Крим, державні органи, що здійснюють регулювання діяльності суб'єктів природних монополій,

ринку цінних паперів, державні органи приватизації, Національна рада України з питань телебачення і радіомовлення, місцеві органи виконавчої влади (стаття 1 Закону);

- органи адміністративно-господарського управління та контролю – суб'єкти господарювання, об'єднання, інші особи в частині виконання ними функцій управління або контролю в межах делегованих їм повноважень органів влади чи органів місцевого самоврядування (стаття 1 Закону);

- органи місцевого самоврядування в межах їхніх самоврядних повноважень або делегованих їм повноважень органів виконавчої влади.

Так, у Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні» [6] зазначено, що органи місцевого самоврядування – це сільські, селищні, міські ради та їх виконавчі органи.

У Законах України «Про статус депутатів місцевих рад» [7], «Про вибори депутатів місцевих рад та сільських, селищних, міських голів» [8] та «Про державну службу» [9] визначені такі поняття:

- сільські, селищні, міські ради – органи місцевого самоврядування, які складаються з депутатів, що представляють інтереси територіальних громад та приймають від їх імені рішення;

- виконавчі органи рад – органи, які створюються сільськими, селищними, міськими, районними в містах радами для здійснення виконавчих функцій і повноважень місцевого самоврядування;

- посадова особа – керівники і заступники керівників державних органів та інші державні службовці, на яких покладено здійснення організаційно-розпорядчих та консультативно-дорадчих функцій.

Зазначимо, що органи державної влади не лише мають відносини, виконуючи владні повноваження, а й в деяких

відносинах виступають суб'єктом господарювання. Наприклад, під час надання адміністративних послуг орган влади є суб'єктом господарювання, оскільки від господарської діяльності отримує дохід.

У результаті аналізу досвіду органів Антимонопольного комітету України щодо виявлення та припинення антиконкурентних дій органів державної влади встановлено, що в разі порушення конкурентного законодавства органом державної влади, який не має статусу юридичної особи, адміністративну відповідальність за ці правопорушення несе юридична особа, якій цей орган організаціїно (адміністративно) підпорядковується. Це пов'язано з тим, що чинним законодавством не передбачено застосування адміністративної відповідальності до органів державної влади, які не мають прав юридичної особи.

Відповідно до статті 51 Закону визначено види адміністративної відповідальності. Так, за антиконкурентні дії органів державної влади передбачено застосування попереджень, фінансових санкцій та зобов'язання вчинення дій з метою припинення порушення. Такі дії можуть передбачати внесення змін або скасування документа, введення в дію якого призвело до порушення конкурентного законодавства.

Попередження як захід адміністративної відповідальності (адміністративне стягнення) відрізняється від попередження як заходу адміністративного запобігання. Вони відрізняються як за своєю правовою природою, так і за наслідками їх застосування.

Попередження виноситься у письмовій формі, у вигляді надання органами Антимонопольного комітету України рекомендацій, які є обов'язкові для виконання. Зазвичай, попередження надається у випадках, коли створені умови спонукають до скоєння порушення (тобто

велика вірогідність порушення) або коли дії органів державної влади мають ознаки порушення. Така відповідальність передбачена як альтернатива більш серйозному стягненню і застосовується як самостійний вид стягнення за скоєння правопорушень, які завдали незначної шкоди. Такий вид відповідальності може бути застосований до осіб, які вперше скоїли порушення, або в наявності обставини, що пом'якшують відповідальність. Це переважно виховний вплив держави на поведінку правопорушника.

Серед заходів адміністративної відповідальності юридичних осіб найбільш ефективним є застосування фінансових санкцій – заходи впливу на осіб, що полягають у стягненні з них певних грошових сум.

Статтею 52 Закону передбачено, що органи Антимонопольного комітету України накладають штрафи на об'єднання, суб'єктів господарювання: юридичних осіб; фізичних осіб; групу суб'єктів господарювання – юридичних та/або фізичних осіб, що відповідно до ст. 1 Закону визнається суб'єктом господарювання.

Тобто в Законі передбачена відповідальність за антиконкурентні дії органів державної влади, якщо вони є суб'єктами господарювання і отримали рекомендації від органів АМКУ. У такому разі приймається рішення про визнання дій порушенням та накладання штрафу в розмірі до одного відсотка доходу (виручки) суб'єкта господарювання від реалізації продукції (товарів, робіт, послуг) за останній звітний рік, що передував року, в якому накладається штраф. У двомісячний строк з дня одержання рішення органів АМКУ про накладення штрафу порушник зобов'язаний сплатити штраф.

Також у Законі передбачається пеня як різновид фінансових санкцій, вона застосовується у разі невиконання рішення органів АМКУ про накладення штра-

фів або якщо прострочено строк сплати штрафу. Законодавством передбачено, що за кожний день прострочення сплати штрафу стягується пеня у розмірі півтора відсотка від суми штрафу, розмір якої не може перевищувати сам штраф.

Отже, згідно з чинним законодавством адміністративна відповідальність у вигляді штрафу застосування лише до органів державної влади, які є суб'єктами господарювання, для інших таких видів відповідальності не передбачений.

Щодо притягнення до адміністративної відповідальності посадових осіб органів державної влади, то в ст. 54 Закону не зазначено відповідальність за антиконкурентні дії (ст. 15 Закону). Але за такі дії посадових осіб адміністративна відповідальність передбачена ст. 166-3 Кодексу України про адміністративні правопорушення. На жаль, її неможливо застосувати, це пов'язано з браком ефективного адміністративно-правового механізму.

У разі застосування фінансових санкцій органами АМКУ беруться до уваги такі обставини, що пом'якшують відповідальність за адміністративні порушення:

- визнання порушення;
- вжиття заходів для усунення порушення або ознак порушення;
- співпраця з органами АМКУ.

Також наявні обставини, що обтяжують відповідальність за адміністративні правопорушення:

- продовження скоєння порушення;
- невиконання приписів органів АМКУ;
- повторне скоєння порушення;
- значні наслідки правопорушення.

Переліки обставин не є вичерпними, і в кожному окремому випадку органи АМКУ визначають, які саме обставини є вагомими.

Незважаючи на забезпечення державного захисту економічної конкурен-

ції на товарних ринках України від антиконкурентних дій органів державної влади, цей напрям залишається пріоритетним в діяльності органів АМКУ, оскільки спостерігається постійне зростання кількості порушень, скоєних у цій сфері [10]. Така тенденція підтверджує брак ефективного адміністративно-правового механізму відповідальності органів державної влади за антиконкурентні дії.

За радянських часів так склалось, що правового регулювання потребують навіть відносини між органами державної влади та бізнесом з метою запобігання, недопущення, усунення, обмеження або спотворення конкуренції. Держава такі дії визнала порушенням у вигляді антиконкурентних дій органів влади, місцевого самоврядування, адміністративно-господарського управління та контролю. І заборонила їх скоєння, що є цілком виправданим заходом.

Однак для забезпечення здорового розвитку конкуренції виникає потреба створення ефективного адміністративно-правового механізму відповідальності органів державної влади за антиконкурентні дії. Навіть необхідно розглянути питання щодо застосування більш жорсткої відповідальності за такі правопорушення, можливе застосування адміністративної відповідальності дисциплінарного характеру до посадових осіб. Оскільки саме безкарність за вчинення антиконкурентних дій стала наслідком такої ситуації, вона надалі негативно впливатиме на розвиток конкуренції в Україні. Особливу увагу потрібно приділити шкоді, заподіяній унаслідок таких правопорушень, іноді вона є несумірною. Тому створення умов, які б сприяли зменшенню кількості порушень або навіть унеможливленню їх скоєння, стануть важливим кроком до розвитку конкуренції і задовольнять інтереси держави і суспільства.

Література

1. Закон України «Про Антимонопольний комітет України» від 26 листопада 1993 р. // <http://zakon1.rada.gov.ua>
2. *Валитов С.* Усиление ответственности органов власти за антиконкурентные действия. Конференция «Пробелы и экономически не обоснованные нормы в законодательстве, регулирующем хозяйственную деятельность в Украине и пути их устранения» 2-5 июня 2009 г. // <http://hozpravo.com.ua>
3. Кодекс України про адміністративні правопорушення від 7 грудня 1984 р. // <http://zakon1.rada.gov.ua>
4. Адміністративне право України. Академічний курс: підруч. у 2-х т.: Т. 2. Загальна частина / Ред. колегія: В. Б. Авер'янов та ін. – К.: Вид-во «Юридична думка», 2005. – 624 с.
5. Закон України «Про захист економічної конкуренції» від 11 січня 2001р. // <http://zakon1.rada.gov.ua>
6. Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21 травня 1997 р. // <http://zakon1.rada.gov.ua>
7. Закон України «Про статус депутатів місцевих рад» від 11 липня 2002 р. // <http://zakon1.rada.gov.ua>
8. Закон України «Про вибори депутатів місцевих рад та сільських, селищних, міських голів» від 10 липня 2010 р. // <http://zakon1.rada.gov.ua>
9. Закон України «Про державну службу» від 16 грудня 1993 р. // <http://zakon1.rada.gov.ua>
10. Звіт Антимонопольного комітету України за 2010 р. // <http://www.amc.gov.ua>