

УДК 346.546

**О.В. КОНЮХОВА**, Институт экономико-правовых исследований НАН Украины

## ЗАЯВЛЕНИЕ КАК ПОВОД ДЛЯ РАССМОТРЕНИЯ ДЕЛ АНТИМОНОПОЛЬНЫМИ ОРГАНАМИ

*Ключевые слова:* заявление о нарушении, заявитель, ответчик, рассмотрение заявления, дело, распоряжение, ответ заявителю, процессуальные нормы

Обращения граждан в органы государственной власти, в том числе органы Антимонопольного комитета Украины (далее – АМКУ), является не только одним из способов проявления гражданской активности, гарантированных ст. 40 Конституции Украины [1], но и своего рода одним из важнейших информационных источников о состоянии развития государственных институтов и общества в целом.

Заявление в органы АМКУ о нарушении законодательства о защите экономической конкуренции – это один из наиболее эффективных и четких показателей нарушения баланса интересов участников товарных рынков, посягающего на добросовестную конкуренцию. Однако сам факт поступления заявления в Антимонопольный комитет Украины еще не является достаточным поводом для возбуждения дела о нарушении антимонопольно-конкурентного законодательства (далее – дело). Практика показывает, что лишь более 10 % заявлений служат достаточными поводами к возбуждению дела (например, в 2012 году по результатам рассмотрения 6391 заявления было начато всего лишь 701 дело о нарушении [2]).

В научной литературе исследованию данной темы уделено недостаточное внимание. Некоторые вопросы порядка рассмотрения заявлений органами АМКУ рассматривались С.С. Валитовым [3] и Ю.В. Журиком [4], вместе с тем такие вопросы как: возможные ре-

зультаты рассмотрения заявления; условия, которым должно отвечать заявление для того, чтобы считаться достаточным поводом для возбуждения дела и многие другие, так и остались не исследованными.

В связи с этим целью данной статьи является исследование процедуры рассмотрения органами АМКУ заявлений о нарушении законодательства о защите экономической конкуренции (далее – заявление) как повода для начала дела и проблем, возникающих при их рассмотрении, а также подготовка предложений по совершенствованию процессуальных норм, регламентирующих порядок рассмотрения таких заявлений.

Часть первая ст.36 Закона Украины «О защите экономической конкуренции» устанавливает, что одним из оснований для начала дела является заявление субъектов хозяйствования, граждан, организаций о нарушении их прав вследствие действий или бездействия, определенных как нарушение законодательства о защите экономической конкуренции [5].

Для того чтобы, заявление стало законным и неоспоримым поводом для возбуждения дела в случае выявления в деяниях ответчика признаков нарушения, необходимо соблюдение двух условий: во-первых, заявитель согласно п.17 Правил рассмотрения дел должен быть таким, который имеет право его подавать (исходя из содержания абзаца третьего п.17 Правил рассмотрения дел, это – конкуренты, поставщики или покупатели ответчика и другие физические и юридические лица, которые могут подтвердить, что действия или бездействие ответчика, определенные законом как нарушение законодательства о защите экономической конкуренции, могут непосредственно и негативно повлиять на их права [6]); во-вторых, заявление должно отвечать требованиям п.18 Правил рассмотрения дел [6].

Поэтому поступая в органы Антимонопольного комитета Украины, заявление, в первую очередь, оценивается на предмет их соблюдения, в противном случае это может стать основанием для признания недействительным

судом уже окончательного решения по делу, начатому по результатам рассмотрения такого заявления.

Так, в одно из отделений АМКУ неоднократно поступали письменные заявления граждан о начислении теплосетью платы за услуги централизованного отопления при самовольном отключении от сетей централизованного отопления. Такие действия теплосети, по их мнению, имели признаки злоупотребления монопольным положением на рынке, предусмотренного частью первой ст.13 Закона Украины «О защите экономической конкуренции» [5]. В подтверждение изложенного заявители прилагали копии писем-уведомлений теплосети о наличии задолженности за услуги централизованного отопления и взыскании ее в случае неуплаты в судебном порядке, а также копии актов о самовольном отключении и об отсутствии отопительных приборов в квартирах заявителей, составленных с участием представителей обслуживающего предприятия и самой теплосети.

Отделением был направлен заявителям ответ о том, что заявление не подлежит рассмотрению органами АМКУ, поскольку отношения между заявителями и теплосетью сложились вне сферы функционирования рынка централизованного отопления и не связаны с использованием теплосетью своего монопольного положения на нем. Такая позиция отделения была обоснована следующим образом. Рынок централизованного отопления в понимании ст.1 Закона Украины «О защите экономической конкуренции» [5] представляет собой сферу оборота услуг по централизованному отоплению, на котором в течение определенного стабильного периода существовало предложение теплосети предоставлять эти услуги и спрос потребителей на нее (жителей многоквартирного дома, присоединенного к сетям теплосети). Характерным признаком данного рынка согласно п.2 Правил предоставления услуг централизованного отопления, поставки холодной и горячей воды и водоотведения, утвержденных постановлением Кабинета Министров Украины от

21.07.2005 г. № 630 [7], является то, что эти услуги оказываются потребителям исключительно с помощью внутридомовых систем теплоснабжения. Определение перечня основных покупателей (потребителей) товара является одним из обязательных этапов проведения исследования определенного товарного рынка в соответствии с Методикой определения монопольного (доминирующего) положения субъектов хозяйствования на рынке, утвержденной распоряжением Антимонопольного комитета Украины от 05.03.2002 г. № 49-р, зарегистрированным в Министерстве юстиции Украины 01.04.2002 г. за № 317/6605 [8]. В связи с отсутствием в квартирах заявителей отопительных приборов, с помощью которых данная услуга предоставляется, был сделан вывод о том, что они не являются потребителями данных услуг теплосети, и поэтому теплосеть не может злоупотреблять своим монопольным положением и ущемлять права и интересы заявителей.

Таким образом, в данном случае не было выполнено первое условие, а именно: заявители не состояли с теплосетью в отношениях «покупатель-продавец» и не смогли подтвердить ущемление своих прав и интересов. Поэтому в соответствии с абзацем четвертым п.17 Правил рассмотрения дел заявления лиц, которые не имеют права их подавать согласно абзацу третьему этого пункта, органами Антимонопольного комитета Украины не рассматриваются [6].

Однако, по нашему мнению, формулировка «заявления лиц, которые не имеют права их подавать согласно абзацу третьему этого пункта», не соответствует положениям ст.40 Конституции Украины, в соответствии с которой каждому гарантировано право направлять письменные обращения, в том числе, в государственные органы, которые обязаны рассмотреть его и дать обоснованный ответ в установленный законом срок [1].

На основании этого в абзац четвертый п.17 Правил рассмотрения дел необходимо внести соответствующие изменения и заменить указанную формулировку на следующую: «заяв-

ления лиц, которые не смогли подтвердить обстоятельства, изложенные в абзаце третьем этого пункта».

Вторым условием, которому должно отвечать заявление, является его оформление в соответствии с требованиями п.18 Правил рассмотрения дел [6]. Аналогичные требования к подаче заявления о нарушении (в толковании законодательства ЕС – жалобы) существуют и в законодательстве ЕС. Так, в соответствии с частью второй ст.7 Регламента 1/2003 жалоба должна отвечать специальной форме «С», которая определяется частью первой ст.5 Регламента 773/2004 и содержится в приложении к нему. Предоставление информации без соблюдения требований части первой ст.5 Регламента 773/2004 и форме «С», не считается официальной жалобой в значении части второй ст.7 Регламента 1/2003. Такая информация будет считаться лишь общей информацией, на основании которой Европейская Комиссия может начать расследование по делу только по собственной инициативе, что скажется на процессуальном положении заявителя [9, с.329–330].

Если заявление подано без соблюдения этих требований и это препятствует его дальнейшему рассмотрению, государственный уполномоченный, председатель отделения оставляет его без движения, о чем сообщает заявителю и предоставляет ему срок для устранения недостатков (абзац третий п.19 Правил рассмотрения дел) [6]. Как показывает практика, данное сообщение (уведомление) несколько напоминает запрос о предоставлении информации (однако имеет другие юридические последствия вследствие ее непредоставления), поскольку в нем уточняются некоторые изложенные в заявлении обстоятельства. Зачастую это обусловлено неграмотным изложением в заявлении фактических обстоятельств, вследствие чего не усматривается причинно-следственная связь между деянием ответчика и ущемлением интересов заявителя, а также отсутствием копий подтверждающих документов, что не позволяет органу Антимонопольного комитета Украины

начать процедуру рассмотрения заявления сразу же после его поступления.

Следует согласиться с замечанием Ю.В. Журика о том, что правовая природа письменного уведомления об оставлении заявления без движения не определена, не установлено каким образом оно оформляется (его реквизиты) и подлежит ли «такой отказ обжалованию, а если подлежит, то в какой орган» [10, с.87]. Указанное уведомление составляется в виде обычного письма, которому в книге регистрации исходящей документации в обязательном порядке присваивается номер и дата. Однако Ю.В. Журик ошибочно считает такое уведомление отказом, поскольку оно свидетельствует лишь о факте отложения органом АМКУ процедуры рассмотрения заявления до момента получения необходимой информации от заявителя, а не об отказе в его рассмотрении по существу. Аналогичная норма об оставлении заявления без движения предусмотрена в Гражданском процессуальном кодексе (часть первая статьи 121), согласно которой судья, установив, что исковое заявление подано без соблюдения требований Кодекса, выносит определение, в котором указываются основания оставления заявления без движения, о чем сообщает заявителю и предоставляет ему срок для устранения недостатков [11].

Время оставления заявления без движения не засчитывается в срок рассмотрения заявления. В случае невыполнения требований об устранении недостатков заявления в установленный срок, заявление может быть оставлено без рассмотрения, о чем письменно сообщается заявителю. При этом нормативно не закреплена процессуальная форма такого сообщения. Обычно такое сообщение, как и уведомление об оставлении заявления без движения, составляется в виде письма с соответствующими разъяснениями, которое регистрируется в книге регистрации исходящей документации. Оставление заявления без рассмотрения согласно абзацу седьмому п.19 Правил рассмотрения дел не лишает заявителя права обратиться в Комитет, отделение с

повторным заявлением о нарушении [6], в связи с этим нормативное закрепление права на его обжалование считаем нецелесообразным.

В случае выполнения заявителем требований, начинается процедура рассмотрения заявления по существу. Начинается она с составления плана рассмотрения заявления, в котором указываются основные мероприятия, планируемые к проведению и сроки их проведения. Такими мероприятиями могут быть, например, подготовка и направление запросов информации, проведение внеплановой проверки, исследование товарных рынков и т.п.

Рассмотрение заявления по существу представляет собой деятельность уполномоченных лиц органов АМКУ по расследованию (установлению и проверке) указанных в заявлении фактов и обстоятельств совершения ответчиком деяний, предположительно имеющих признаки конкурентного правонарушения, и включает в себя сбор и анализ доказательств (фактических данных), подтверждающих либо опровергающих наличие в деянии ответчика таких признаков. По результатам рассмотрения заявления органами Антимонопольного комитета Украины должны быть собраны такие доказательства и в таком количестве, которые послужили бы бесспорной основой для окончательных и законных выводов, оформленных, в частности, в виде ответа заявителю.

Срок рассмотрения заявления по существу составляет 30 календарных дней, с возможностью его продления на 60 календарных дней. На практике сложилось, что документально это оформляется служебной запиской ответственного за рассмотрение заявления служащего. Данная записка вносится на рассмотрение государственному уполномоченному, председателю отделения, как правило, за несколько дней до окончания 30 календарных дней со дня получения заявления. В ней указывается состояние хода рассмотрения заявления, обосновывается необходимость получения дополнительной информации не от заявителя, и вносится предложение о продлении срока его рассмотрения. В случае принятия решения о продлении срока, заявителю

направляется уведомление о продлении срока рассмотрения заявления, и процесс рассмотрения продолжается. В случае отсутствия необходимости продления срока – готовится письмо о результатах рассмотрения заявления.

На основании анализа действующего антимонопольно-конкурентного законодательства и практики его применения можно обозначить следующие возможные результаты рассмотрения заявления о нарушении.

*Первым возможным вариантом* может быть письменный ответ об отсутствии в действиях ответчика признаков нарушения. Так, согласно п.20 Правил рассмотрения дел в случае не выявления признаков конкурентного правонарушения заявителю отказывается в рассмотрении дела, о чем он письменно уведомляется [6]. Однако, по нашему мнению, сама формулировка «отказывают в рассмотрении дела» не совсем объективно отражает характер совершаемого процессуального действия: нельзя отказать в рассмотрении еще не возбужденного дела. Поэтому корректнее было бы использовать формулировку «отказывают в возбуждении дела». Также в Правилах рассмотрения дел не установлена процессуальная форма документа об отказе в возбуждении дела именно в связи с не выявлением признаков конкурентного правонарушения. Представляется логичным оформлять данный отказ распоряжением об отказе в возбуждении дела. Кроме этого следует предусмотреть в Правилах рассмотрения дел также право заявителя обжаловать в хозяйственный суд такое распоряжение, например, в месячный срок со дня получения его копии. Это обусловлено необходимостью обеспечения надлежащей защиты прав и интересов заявителя, поскольку в рассмотрении повторного заявления по такому же вопросу (если он был рассмотрен ранее по существу в предыдущем заявлении) органом АМКУ на основании п.19-2 Правил рассмотрения дел будет отказано [6]. Включение данной нормы в Правила рассмотрения дел будет свидетельствовать о реализации положений ст.55 Конституции Украины, согласно которой каждому гаран-

тировано право на обжалование в суде решений, действий или бездействия органов государственной власти и их должностных лиц [1].

При этом отказ в возбуждении дела в связи с не выявлением признаков нарушения не лишает органов Антимонопольного комитета Украины права направить ответчику рекомендации, например, направленные на развитие предпринимательства и конкуренции, на применение мер, направленных на предотвращение совершения нарушения, выполнение которых будет состоять на контроле.

*Вторым вариантом* является ответ о выявлении действий либо бездействия ответчика, которые имеют признаки конкурентного правонарушения, но которые не привели к существенному ограничению либо искажению конкуренции, не причинили значительных убытков отдельным лицам или обществу, и последствия совершения которых были устранены (малозначительного правонарушения). В таком случае заявителю согласно абзацу второму п.20-1 Правил рассмотрения дел [6], части второй ст.36 Закона Украины «О защите экономической конкуренции» [5] может быть отказано в возбуждении дела путем принятия соответствующего распоряжения. При этом в Правилах рассмотрения дел не установлен срок, в течение которого его необходимо направить заявителю. Вполне логичным является его принятие и направление заявителю до момента истечения окончательного срока рассмотрения самого заявления (например, в течение трех рабочих дней со дня его принятия) вместе с соответствующим письмом о результатах рассмотрения заявления. Кроме того формулировку «распоряжение об отказе в рассмотрении дела» целесообразно также заменить «распоряжением об отказе в возбуждении дела». Также следует согласиться с предложением С.С. Валитова о внесении дополнений в Правила рассмотрения дел относительно возможности обжалования заявителем отказа в возбуждении дела по таким основаниям [3, с.213–214]. Наряду с этим целесообразно предусмотреть конкрет-

ный срок для обжалования данного отказа, например, месячный срок со дня получения заявителем копии распоряжения об отказе.

При этом на основании п.14 части первой и п.5 части третьей ст.7 Закона Украины «Об Антимонопольном комитете Украины» [12], части первой ст.46 Закона Украины «О защите экономической конкуренции» [5] ответчику в форме письма направляются обязательные для рассмотрения рекомендации, направленные на прекращение действий или бездействия, которые содержат признаки нарушения, и их предотвращение в дальнейшем.

На практике встречаются случаи, когда выявляются уже прекращенные малозначительные правонарушения. В таких случаях ответчикам направляются рекомендации, направленные на устранение причин возникновения нарушений и условий, которые способствуют их совершению, а также на устранение последствий совершения таких нарушений. А заявителю с нормативным обоснованием разъясняется о причинах отказа в возбуждении дела (с направлением копии распоряжения), а также указывается о предоставлении ответчику обязательных для рассмотрения рекомендаций, выполнение которых состоит на контроле.

*Третьим и последним возможным вариантом* ответа заявителю может быть письмо о выявлении признаков нарушения или его последствий. В таком случае принимается распоряжение о начале дела, копия которого в течение трех рабочих дней со дня принятия направляется сторонам. При этом в Правилах рассмотрения дел не предусмотрено, в какой именно срок оно должно быть принято и не конкретизируется, должно ли такое распоряжение приниматься до момента истечения окончательного срока рассмотрения самого заявления. На практике встречаются случаи, когда заявителю за день до окончания 90-дневного срока рассмотрения направляется письмо о результатах рассмотрения с указанием выявленных признаков нарушения, и того, что на рассмотрение административной коллегии Антимонопольного комитета Укра-

ины в дальнейшем будет внесен проект распоряжения о начале дела. Также заявителю сообщается, что после принятия распоряжения его копия в обязательном порядке будет направлена заявителю. Таким образом происходит временной разрыв в моментах предоставления ответа заявителю и принятия распоряжения о начале дела по заявлению.

В связи с этим, с целью обеспечения надлежащей защиты органами АМКУ интересов заявителя, быстрого и эффективного реагирования с их стороны на нарушения условий конкуренции на рынке, а также с целью недопущения затягивания процедуры возбуждения дела данный момент требует уточнения. Так, Правила рассмотрения дел необходимо дополнить нормой следующего содержания: «распоряжение о возбуждении дела по результатам рассмотрения заявления принимается в течение пяти рабочих дней со дня выявления признаков нарушения, но не позднее предоставления заявителю окончательного ответа о результатах рассмотрения заявления».

На основании выше изложенного можно сделать следующие выводы. Рассмотрение органами АМКУ заявлений является одним из инструментов выявления признаков нарушения законодательства о защите экономической конкуренции, и представляет собой в достаточной степени сложный процесс, имеющий ряд недостатков. Так, действующими процессуальными нормами не закреплено право заявителя на обжалование решений Антимонопольного комитета Украины об отказе в возбуждении дела по различным основаниям, в некоторых случаях не предусмотрена процессуальная форма таких решений, а также не уточнены сроки принятия распоряжения о начале дела по результатам рассмотрения заявления. Все это свидетельствует о необходимости совершенствования процессуальных норм, регламентирующих порядок рассмотрения заявлений. Заявление является законным и неоспоримым поводом для возбуждения дела в случае выявления по результатам его рассмотрения признаков конкурен-

тного правонарушения только при соблюдении определенных условий.

## ЛИТЕРАТУРА

1. Конституція України : від 28.06.1996 р. // ВВР України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
2. Распоряжение Антимонопольного комитета Украины «Годовой отчет Антимонопольного комитета Украины за 2012 год» : от 12.03.2013 г., № 175-р [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.amc.ov.ua/amku/doccatalog/document?id=95114&chema=main>.
3. Валитов С. С. Правовое регулирование конкуренции в Украине : монография / С. С. Валитов / НАН Украины. Ин-т экономико-правовых исследований. – Донецк : Юго-Восток, Лтд., 2009. – 307 с.
4. Журик Ю. В. До питання вдосконалення порядку прийняття заяв та розгляду справ антимонопольними органами України / Журик Ю. В. // Університетські наукові записки. – 2005. – № 4 (16). – С. 152–157.
5. Закон України «Про захист економічної конкуренції» : від 11.01.2001 р., № 2210 // ВВР України. – 2001. – № 12. – Ст. 64.
6. Розпорядження Антимонопольного комітету України «Про затвердження Тимчасових правил розгляду справ про порушення антимонопольного законодавства» : від 19.04.1994 р., № 5 // Законодавство України про захист економічної конкуренції : Юрид. збірник. – 3-тє вид. – Київ : Фенікс, 2008. – С. 177–196.
7. Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Правил надання послуг з централізованого опалення, постачання холодної та гарячої води і водовідведення та типового договору про надання послуг з централізованого опалення, постачання холодної та гарячої води і водовідведення» : від 21.07.2005 р., № 630 // Офіційний вісник України. – 2005. – № 30. – Ст. 1811.
8. Розпорядження Антимонопольного комітету України «Про затвердження Методики визначення монопольного (домінуючого) становища суб'єктів господарювання на рин-

ку» : від 05.03.2002 р., № 49-р // Офіційний вісник України. – 2002. – № 14. – Ст. 778.

9. Коментар Закону України «Про захист економічної конкуренції» на основі порівняльного аналізу з правилами конкуренції Європейського Союзу / [Г. Шрьотер, Г. Крайс та ін.]. – Київ : Альфа-Прайм, 2006. – 440 с.

10. Журик Ю. В. Розгляд антимонопольними органами України справ про порушення законодавства про захист економічної конку-

ренції: моногр. / Ю. В. Журик. – Кам'янець-Подільський : ПП Мошак М. І., 2006. – 148 с.

11. Цивільний процесуальний кодекс України : від 18.03.2004 р., № 1618 // ВВР України. – 2004. – № 40–41, 42. – Ст. 492.

12. Закон України «Про Антимонопольний комітет України» : від 26.11.1993 р., № 3659 // ВВР України. – 1993. – № 50. – Ст. 472.

*Конюхова О. В. Заявление как повод для рассмотрения дел антимонопольными органами / О. В. Конюхова // Форум права. – 2015. – № 3. – С. 118–124 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://nbuv.gov.ua/j-pdf/FP\\_index.htm\\_2015\\_3\\_23.pdf](http://nbuv.gov.ua/j-pdf/FP_index.htm_2015_3_23.pdf)*

Исследован порядок рассмотрения антимонопольными органами заявлений о нарушении законодательства о защите экономической конкуренции как повода для начала дела, выявлены проблемы, возникающие при их рассмотрении. Подготовлены предложения по их устранению путем внесения соответствующих изменений и дополнений в антимонопольно-конкурентное законодательство.

\*\*\*

*Конюхова О.В. Заява як привід для розгляду справ антимонопольними органами*

Досліджено порядок розгляду антимонопольними органами заяв про порушення законодавства про захист економічної конкуренції як приводу для початку справи про порушення та з'ясовано проблеми, що виникають при їх розгляді, надано пропозиції з їх усунення шляхом внесення відповідних змін і доповнень до антимонопольно-конкурентного законодавства.

\*\*\*

*Konyukhova O.V. Petition as Excuse for Considering Cases by Antimonopoly Committee of Ukraine*

The procedure of considering petitions of breach of competition law by Antimonopoly Committee of Ukraine is investigated in this article. Problems, which arise when this petitions are considering, also are identified in this article. Besides the article considers suggestions for eliminate these problems and improvement the antimonopoly and competition law.