

**ФІНАНСОВЕ ПРАВО. ЕКОНОМІЧНА БЕЗПЕКА****ПЕТРОВ Є.В.,**

кандидат юридичних наук, доцент

*(Донецький юридичний інститут МВС України)*

УДК 342.9 + 346.92

**АНТИМОНОПОЛЬНЕ РЕГУЛЮВАННЯ ЯК АДМІНІСТРАТИВНИЙ  
МЕХАНІЗМ УЧАСТІ ПУБЛІЧНОЇ АДМІНІСТРАЦІЇ  
В АДМІНІСТРАТИВНО-ГОСПОДАРСЬКИХ ВІДНОСИНАХ**

Проаналізовано зміст, призначення, а також основні недоліки теоретичного та правового забезпечення функціонування інституту антимонопольного регулювання. Доведено необхідність включення зазначеного інституту до системи адміністративно-господарського права.

**Ключові слова:** антимонопольне регулювання, конкуренція, господарське право, адміністративне право, суб'єкти публічної адміністрації.

Проанализировано содержание, назначение, а также основные недостатки теоретического и правового обеспечения функционирования института антимонопольного регулирования. Доказана необходимость включения данного института в систему административно-хозяйственного права.

**Ключевые слова:** антимонопольное регулирование, конкуренция, хозяйственное право, административное право, субъекты публичной администрации.

The article analyzes the content, purpose, and major deficiencies of the theoretical and legal support of the Institute of antitrust regulation. The necessity of the inclusion of this institution in the system of administrative law is proved.

**Keywords:** antitrust regulation, competition, commercial law, administrative law, subjects of public administration.

Питання антимонопольного регулювання доволі часто привертають увагу вітчизняних вчених-правознавців, і це, власне кажучи, не дивно, з огляду на значення, яке має вказана проблематика для належного функціонування економіки будь-якої країни. Над цією тематикою у різні часи працювали та продовжують працювати О. Безух, О. Грановський, Н. Корчак, М. Лайкова, Г. Лозова, О. Плетньова та ін., проте названі автори розглядають антимонопольне регулювання зазвичай крізь призму господарських правовідносин. Зазначений підхід, на наш погляд, є не виправданим, оскільки у штучному порядку змінює правову природу названого інституту.

Таким чином, метою даної статті є доведення публічно-правової природи інституту антимонопольного регулювання, і це передбачає вирішення низки взаємопов'язаних завдань: встановлення призначення антимонопольного регулювання; уточнення термінології, яка вживається у даній сфері; з'ясування кола суб'єктів, відповідальних за реалізацію антимонопольної політики в Україні; вироблення пропозицій, спрямованих на уточнення як теоретичної, так і нормативної бази інституту антимонопольного регулювання.

Публічна адміністрація виконує величезну кількість завдань, які є продовженням функцій держави. З огляду на це в її розпорядженні має знаходитися достатній перелік інструментів, за допомогою яких вона, власне, і здійснюватиме реалізацію покладених на неї обов'язків. Інструменти або механізми діяльності публічної адміністрації не можуть бути виключно примусовими або заснованими лише на переконанні, оскільки це неодмінно призведе до блокування її діяльності. За сучасних умов розвитку держави і права, а також формування в Україні громадянського суспільства доволі складно відповісти на питання, яких інструментів діяльності (примусових чи непримусових) в суб'єктів публічної адміністрації має бути більше. Зрозуміло лише одне. Вони повинні існувати в усій своїй різноманітності, за умови, що їх застосування буде базуватися на принципі верховенства права, а також на інших принципах належного урядування (належне законодавство, законність, прозорість прийняття рішень, доступ до інформа-



ції тощо) [1, с. 276].

Ведучи мову про прямі (адміністративні) механізми участі публічної адміністрації в адміністративно-господарських відносинах, зазначимо, що дана назва є похідною від вироблених у сучасній науці адміністративного права підходів до групування адміністративних актів, які, як зазначає Р.С. Мельник [2, с. 244], є головним інструментом діяльності публічної адміністрації.

Так, на наш погляд, заслуговує на увагу і підтримку пропозиція В.П. Тимошука щодо поділу адміністративних актів на втручальні та заявні. Втручальні, або примусові, акти приймаються за ініціативою суб'єкта публічної адміністрації переважно в односторонньому порядку та тягнуть за собою покладення на приватних осіб додаткових обов'язків або обмежень. Що ж до заявних адміністративних актів, то вони приймаються за ініціативою приватної особи та спрямовуються головним чином на реалізацію їх прав або створення умов для реалізації прав останніх [3, с. 77].

Зазначений підхід, зрозуміло, може бути поширено також і на сферу адміністративно-господарських відносин, оскільки вони являють собою різновид адміністративних правовідносин, в яких також беруть участь суб'єкти публічної адміністрації. Отже, суб'єкти публічної адміністрації, які здійснюють публічне управління сферою господарювання, для виконання покладених на них обов'язків видають втручальні адміністративні акти, які є центральним елементом прямих (адміністративних) механізмів участі публічної адміністрації в адміністративно-господарських відносинах. Зазначені механізми, як й інші форми діяльності публічної адміністрації, мають також базуватися на принципі верховенства права та інших, тісно пов'язаних з ним принципах. Проте, з іншого боку, практика їх застосування має орієнтуватися не лише на правомірність останніх, але також і на їх економічну доцільність та ефективність, оскільки для економіки ці категорії є надзвичайно важливими. На цьому, до речі, особливо наголошено у Законі України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарювання» [4], у ст. 1 якого зазначено, що державна регуляторна політика у сфері господарської діяльності спрямовується на недопущення прийняття економічно недоцільних та неефективних регуляторних актів, зменшення втручання держави у діяльність суб'єктів господарювання та усунення перешкод для розвитку господарської діяльності.

Разом з цим слід наголосити, що ми підтримуємо тих авторів, які вважають подібне формулювання не надто вдалим. Використання негативної побудови речення «...недопущення прийняття економічно недоцільних та неефективних регуляторних актів...», а не позитивної «...забезпечення прийняття економічно доцільних та ефективних регуляторних актів...» [5] може свідчити, що держава залишає за собою дещо більші межі для регулювання сфери господарювання, ніж насправді потрібно. На наш погляд, подібний підхід до організації державної регуляторної політики саме і пояснює той факт, що, наприклад, українське податкове законодавство є одним з найбільш складних та «небезпечних» для суб'єктів господарювання, оскільки приховує у собі сотні підстав для покарання останніх представниками податкових органів. За ступенем складності адміністрування податків Україна у щорічному рейтингу Всесвітнього банку міцно закріпилася у трійці найбільш відсталих економік світу. Експерти банку підраховали, що український бізнес у тій або іншій формі сплачує 135 різних податків, тоді як у країнах Європейського Союзу кількість податків не перевищує десяти [6]. Все це, зрозуміло, лише негативним чином позначається на рівні економічного розвитку нашої країни. У цьому плані надзвичайно слухними виглядають слова С. Братуся, який вісімдесят років тому писав, що там, де точиться вода регулювання, там загасає вогонь автономії [7].

Отже, наголосимо, що українське адміністративно-господарське законодавство є, на жаль, таким, що не відповідає повною мірою як очікуванням суб'єктів господарювання, так і реальним потребам національної економіки, у зв'язку з чим має бути піддано ґрунтовному реформуванню.

Аналіз чинних нормативних актів, які регулюють форми та порядок участі суб'єктів публічної адміністрації в адміністративно-господарських відносинах, огляд практики їх діяльності, а також вивчення наукової літератури дозволяє дійти висновку про можливість зарахування до переліку прямих (адміністративних) механізмів участі публічної адміністрації в адміністративно-господарських відносинах інституту антимонопольного регулювання.

Антимонопольне регулювання є невід'ємним елементом забезпечення економічної без-



пеки держави, у зв'язку з чим нині воно здійснюється в усіх розвинутих країнах світу. Зазначений інститут бере свої витоки у США, де він функціонує з кінця XIX ст. Дещо пізніше, у середині XX ст., його запроваджено й у країнах Західної Європи [8].

З огляду на те, що даний інститут, з одного боку, розвивається вже протягом багатьох років, а з іншого – формується під впливом соціально-економічних та політичних особливостей кожної з країн, у межах якої він функціонує, стає зрозумілою наявність різних варіантів його назви. Так, сьогодні у науковій літературі, а також нормативних актах зустрічаються такі дефініції, як «конкурентне регулювання (законодавство)», «антитрестове регулювання (законодавство)», «антимонопольне регулювання (законодавство)». Аналіз названих понять дозволяє погодитися з думкою вчених щодо синонімічності перелічених категорій, за тією лише відмінністю, що кожна з них формувалася у різні історичні періоди [9].

У межах нашої країни поширення набув термін «антимонопольне регулювання», який тлумачиться вітчизняними авторами подекуди по-різному. Так, К.Ю. Тотьєв під антимонопольним регулюванням розуміє цілісну державну діяльність, яка реалізується на підставі та у межах, визначених чинним законодавством, і спрямовується на встановлення й реалізацію правил ведення економічної діяльності на товарних ринках з метою захисту добросовісної конкуренції та забезпечення ефективності ринкових відносин [10, с. 19]. У свою чергу Л.М. Бадалов під названою категорією розуміє комплекс здійснюваних державою економічних, адміністративних та законодавчих заходів щодо забезпечення умов ефективного функціонування конкурентного ринку та недопущення його надмірної монополізації [11, с. 4].

Тлумачення згаданого поняття можна зустріти і на офіційному рівні, зокрема у Державній програмі демонополізації економіки та розвитку конкуренції [12], де під антимонопольним регулюванням розуміється процес обмеження монопольної діяльності, що передбачає безпосереднє державне регулювання на конкретних монополізованих ринках, або діяльності конкретних монопольних утворень централізованим встановленням кількісних та якісних показників.

Аналіз наведених визначень, на наш погляд, дозволяє дійти висновку про їх недосконалість, пов'язану з тим, що вони не повною мірою відображають явище, яке описується. Їх головний недолік полягає у визнанні держави головним та єдиним суб'єктом антимонопольного регулювання. Подібний підхід вже дещо застарів, оскільки нині доволі активно відбувається процес делегування державою частини своїх повноважень іншим, тобто недержавним, суб'єктам. І якщо у сфері антимонопольного регулювання такий процес ще не розпочався, то це, однак, не означає, що для нього у даній сфері немає місця.

У цьому плані ми підтримуємо думку тих науковців, які наголошують на необхідності зміни правового статусу Антимонопольного комітету України, пов'язаної з деконцентрацією повладних на нього функцій. Річ у тому, що нині у переважній більшості розвинених країн антимонопольне регулювання здійснюється мінімум двома органами, повноваження між якими чітко розмежовані з метою недопущення дублювання діяльності та посилення взаємного контролю між ними [8]. Вважаємо, що саме за такою схемою має здійснюватися і реформування Антимонопольного комітету України, який міг би функціонувати паралельно з недержавною інституцією, покликаною виконувати, скажімо, спостережні функції, тоді як Антимонопольний комітет України реалізовував би виконавчі та каральні повноваження. Необхідність такого кроку доволі чітко впливає хоча б з того факту, що Антимонопольний комітет України є складовим елементом системи центральних органів виконавчої влади, покликаним одночасно здійснювати контроль за діяльністю інших органів, що входять до цієї ж системи, у сфері дотримання ними антимонопольного законодавства. Зазначений підхід, на наш погляд, не дозволяє забезпечити повну об'єктивність та неупередженість функціонування Антимонопольного комітету України щонайменше у даній площині.

Ще більш яскраво зазначена проблема проявляється у сфері функціонування національних комісій з регулювання природних монополій, які також відносяться до об'єктів нагляду Антимонопольного комітету. Зазначені інспекції, як впливає із Закону України «Про природні монополії» [13], фактично очолює Президент, який одночасно з цим призначає та звільняє за згодою Верховної Ради Голову Антимонопольного комітету. На наш погляд, подібна схема керівництва діяльністю названих органів не гарантує їх незалежного функціонування, без якого навряд чи можна сподіватися на реалізацію в Україні ефективної антимонопольної політики.



Отже, з огляду на викладене, під антимонопольним регулюванням слід було б розуміти правотворчу та правозастосовну діяльність суб'єктів публічної адміністрації, у тому числі і суб'єктів делегованих повноважень, спрямовану на формування в Україні конкурентного середовища, розвиток і захист чесної конкуренції й боротьбу з порушеннями антимонопольного законодавства.

Нині правова база інституту антимонопольного регулювання складається з величезної кількості нормативних актів, яких, за інформацією Г. Лозової, станом на 2000 р. нараховувалося близько 600 [8]. Зрозуміло, що нині ця цифра вже значно збільшилася. Основними правовими актами у даній сфері є: закони «Про антимонопольний комітет України», «Про захист економічної конкуренції», «Про захист від недобросовісної конкуренції», указ Президента «Про Національний план дій на 2012 рік щодо впровадження Програми економічних реформ на 2010-2014 роки «Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава», «Про заходи щодо забезпечення ефективності реалізації Програми економічних реформ на 2010-2014 роки «Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава» тощо.

Чільне місце серед правових актів, які закладають правову базу функціонування суб'єктів антимонопольного регулювання, посідають також і міжнародні правові акти, зокрема міждержавні угоди про узгодження антимонопольної політики. Як приклад можна назвати Договір між Кабінетом Міністрів України та Урядом Республіки Вірменія про співробітництво в галузі конкурентної політики, Договір між Урядом Російської Федерації та Кабінетом Міністрів України про співпрацю у сфері розвитку конкуренції тощо.

Доволі активно збільшується зазначений сегмент правових актів також і під дією євроінтеграційної політики України, яка відповідно до Закону «Про Загальнодержавну програму адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу» взяла на себе зобов'язання узгодити вітчизняні правила конкуренції з відповідним законодавством Європейського Союзу [14].

Не можна не згадати також і про нормативні акти, які видаються Антимонопольним комітетом України. Зазначених актів нараховується також доволі багато і, на наш погляд, саме вони здійснюють найбільший негативний вплив на ефективність функціонування даного інституту. Йдеться про те, що у супереч положенням ч. 2 ст. 19 Конституції України [15] діяльність Антимонопольного комітету України у значній кількості випадків визначається не законами, а його «власними» правовими актами. Так, наприклад, Антимонопольний комітет власним розпорядженням затвердив порядок отримання та розгляду ним заяв суб'єктів господарювання про попереднє отримання ними дозволу на концентрацію [16], тобто у даному випадку самостійно конкретизувавши положення законів «Про захист економічної конкуренції», «Про Антимонопольний комітет України», «Про оренду державного та комунального майна», «Про промислово-фінансові групи в Україні». Такі правові акти, на жаль, далеко не завжди узгоджуються з принципами ринкової економіки, оскільки часто в органів виконавчої влади на передньому плані перебувають відомчі інтереси, а не потреби суб'єктів господарювання.

З огляду на це необхідно підтримати висловлену у літературі пропозицію щодо кодифікації антимонопольного законодавства України, спрямовану на розробку Антимонопольного кодексу [8]. Позитивним є той факт, що над зазначеною проблемою працюють не лише науковці, але і представники влади. У даному випадку йдеться про роботу над Конкурентним процесуальним кодексом України, концепція якого була схвалена ще у 2002 р. відповідним Розпорядженням Кабінету Міністрів [17]. На думку розробників названого проекту, завдання Кодексу має полягати у визначенні порядку провадження у заявах і справах про надання дозволу на узгоджені дії та концентрацію, порушення вимог конкурентного законодавства.

Висловлюючи власне ставлення до названих пропозицій, зазначимо, що потреби у створенні декількох кодексів немає. Більш логічною і послідовною виглядає розробка одного Кодексу, який міг би містити у собі як матеріальні, так і процедурні аспекти інституту антимонопольного регулювання.

Розвиваючи думку про розбудову кодифікованого антимонопольного законодавства, необхідно в обов'язковому порядку визначитися з його правовою природою, оскільки саме вона є одним з тих чинників, що впливатиме на формування структури та змісту цього Кодексу. Зазначимо, що з цього приводу ми вже висловлювали власну позицію, проте вважаємо за необ-



хідне повторити її щодо інституту антимонопольного регулювання.

У переважній більшості випадків сучасні автори продовжують розглядати інститут антимонопольного регулювання, а відповідно і його правову базу, крізь призму господарського права. Як наслідок, відносини, що виникають між державою та суб'єктами господарювання з приводу застосування до останніх антимонопольних заходів, називаються організаційно-господарськими. Спори ж, які виникають у межах таких відносин, за переконанням авторів цієї концепції, належить розглядати у порядку господарського судочинства [18]. Така позиція пояснюється, зокрема, тим, що нібито господарське законодавство відносить державний контроль за господарською діяльністю до сфери господарських, а не публічних відносин, що, як наслідок, виключає можливість розгляду таких спорів за правилами Кодексу адміністративного судочинства України.

З подібною постановкою питання погодитися неможливо, оскільки згаданими вище авторами повністю ігнорується та не враховується концепція публічно-правових відносин, яка знайшла доволі ґрунтовну розробку у науковій літературі [19]. Аналіз правовідносин, які виникають між Антимонопольним комітетом України та суб'єктами господарювання (за їх суб'єктним складом, метою виникнення, їх предметом тощо), крізь призму згаданої концепції показує, що ці відносини являють собою підвид публічно-правових відносин, а раз так, то спори, які виникають у даній сфері, можуть та повинні розглядатися за правилами адміністративного судочинства. Даний висновок є настільки очевидним, що небажання його прийняти може бути пояснено лише неготовністю певних вітчизняних авторів відмовитися від так званої неорядянської концепції господарського права.

Отже, роблячи загальний висновок з викладеного, наголосимо, що інститут антимонопольного регулювання являє собою публічно-правове утворення, один з адміністративних (примусових) механізмів участі публічної адміністрації в адміністративно-господарських відносинах. Враховуючи викладене, а також з огляду на існування великої кількості правових актів, які закладають підґрунтя для реалізації суб'єктами публічної адміністрації антимонопольної політики, інститут антимонопольного регулювання, на наш погляд, вже набув ознак, які дозволяють віднести його до окремої підгалузі права, яка має бути розміщеною у системі Особливої частини адміністративно-господарського права України.

#### Список використаної літератури:

1. Державне управління: європейські стандарти, досвід та адміністративне право / В.Б. Авер'янов, В.А. Дерещ, А.М. Школик та ін. ; за заг. ред. В.Б. Авер'янова. – К., 2007.
2. Мельник Р.С. Система адміністративного права України : дис. ... канд. юрид. наук. – Х., 2010.
3. Тимошук В.П. Адміністративні акти: процедура прийняття та припинення дії : монограф. – К., 2010.
4. Про засади державної регуляторної політики у сфері господарювання : Закон України від 11.09.2003 № 1160-IV // ВВР України. – 2004. – № 9. – Ст. 79.
5. Погрібняк М. Уточнення сутності поняття «державна регуляторна політика у сфері господарської діяльності» / М. Погрібняк // Юридический вестник. – 2006. – № 3. – С. 106-111.
6. Бироваш М. Обложили данью / М. Бироваш // Корреспондент. – 2012. – № 21. – С. 26-29.
7. Братусь С. К проблеме хозяйственно-административного права / С. Братусь // Советское государство и революция права. – 1930. – № 11-12. – С. 146-167.
8. Лозова Г. Деякі аспекти конкурентної політики в Україні / Г. Лозова // Підприємництво, господарство і право. – 2001. – № 10. – С. 105-107.
9. Саниахметова Н. Конкурентное законодательство в государствах с развитой рыночной экономикой / Н. Саниахметова // Підприємництво, господарство і право. – 2003. – № 4. – С. 5-7.
10. Тотьев К.Ю. Конкуренция и монополия. Правовые аспекты регулирования : учеб. пособ. – М., 1996.
11. Бадалов Л.М. Антимонопольное регулирование национальной экономики. – М., 1999.
12. Про Державну програму демонополізації економіки та розвитку конкуренції : Постанова Верховної Ради України від 21.12.1993 № 3757-XII // ВВР України. – 1994. – № 9. – Ст. 42.
13. Про природні монополії : Закон України від 20.04.2000 № 1682-III // ВВР України. – 2000. – № 30. – Ст. 238.
14. Лук'янець В.С. Шляхи адаптації антимонопольного законодавства України до конкурентного права ЄС / В.С. Лук'янець // Часопис Академії адвокатури України. – 2011. – № 13. – С. 1-8.
15. Конституція України // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
16. Про затвердження Положення про порядок подання заяв до Антимонопольного комітету України про попереднє отримання дозволу на концентрацію суб'єктів господарювання (Положення про концентрацію) : Розпорядження АМК України від 19.02.2002 № 33-р. // Офіційний вісник України. – 2002. –



№ 13. – Ст. 679.

17. Про схвалення Концепції Конкуренційного процесуального кодексу України : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 18.03.2002 № 145-р // Офіційний вісник України. – 2002. – № 12. – Ст. 607.

18. Удалов Т. Оскарження рішень Антимонопольного комітету України / Т. Удалов // Юридичний журнал. – 2006. – № 7. – С. 108-111.

19. Мельник Р.С. Ще раз про сутність та ознаки публічно-правових відносин / Р.С. Мельник // Вісник Вишого адміністративного суду України. – 2008. – № 4. – С. 55-64.

Надійшла до редакції 19.12.2012

**БУТКО П.Є.**, здобувач  
(Національний університет  
Державної податкової служби України)

УДК 347.73

### ОКРЕМІ АСПЕКТИ ПРИПИНЕННЯ ПОДАТКОВОГО ОБОВ'ЯЗКУ ФІЗИЧНИХ ОСІБ ЗА ЧИННИМ ЗАКОНОДАВСТВОМ

Окреслено особливості визначення моменту припинення податкового обов'язку фізичних осіб – платників податків, вказано на процедурні аспекти його встановлення та охарактеризовано недоліки чинного податкового законодавства.

**Ключові слова:** податок, платник податку, фізична особа, податковий обов'язок, припинення податкового обов'язку, зміна статусу фізичної особи.

Обозначены особенности определения момента прекращения налоговой обязанности физических лиц – налогоплательщиков, очерчены процедурные аспекты его определения и охарактеризованы недостатки действующего налогового законодательства.

**Ключевые слова:** налог, налогоплательщик, физическое лицо, налоговая обязанность, прекращение налоговой обязанности, изменение статуса физического лица.

The article outlines the specifics of the termination of the tax obligation on individuals – taxpayers, defined procedural aspects of its definition and described the shortcomings of the current tax laws.

**Keywords:** tax, taxpayer, individual tax obligation, termination of tax obligation, change the status of an individual.

Питання щодо припинення тих чи інших прав суб'єкта конкретних правовідносин завжди було актуальним. Особливо це стосується відносин податкових, правове регулювання яких в останні роки суттєво змінилося. Це пов'язано з прийняттям у 2010 р. Податкового кодексу України – єдиного кодифікованого акта, яким регулюються майже всі відносини з приводу сплати податків і зборів, ведення податкового обліку та надання податкової звітності. Але в даному акті не проводиться класифікації прав та обов'язків платників податків, що дозволило б точніше визначити момент припинення податкового обов'язку фізичних осіб.

Безумовно, важливим критерієм класифікації податкових прав і обов'язків фізичних осіб – платників є сила нормативних актів, якими вони закріплені. Права та обов'язки можуть бути встановлені: Конституцією, Податковим кодексом та іншими законами України про оподаткування; підзаконними нормативними актами контролюючих та інших уповноважених органів держави; індивідуально-правовими актами. При цьому треба звернути увагу, що в Законі України «Про систему оподаткування» містилася норма, згідно з якою ставки, механізм справляння податків і зборів (обов'язкових платежів), за винятком особливих видів мита та збору у вигляді цільової надбавки до чинного тарифу на електричну та теплову енергію, збору у вигляді цільової надбавки до затвердженого тарифу на природний газ для споживачів усіх форм власності, і пільги щодо оподаткування не можуть встановлюватися або змінюватися іншими законами України, крім законів про оподаткування.

Але ніде більше в законодавчих актах не містилося поняття «законів про оподаткування», що на практиці призводило до нехтування цією вимогою та можливістю прийняття Верховною Радою, Кабінетом Міністрів та іншими державними органами завідомо неправомірних нормативних актів. Яскравим прикладом цьому стало прийняття у квітні 2005 р. Закону «Про

