

АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО

УДК 347.79:343.125.2:347.94

С. С. Онищенко, аспірантка

Київський національний торговельно-економічний університет,
кафедра правознавства,
вул. Кіото, 19, Київ, 03010, Україна

КОНТРОЛЬНІ ПРАВОВІДНОСИНИ В СФЕРІ ЗАХИСТУ ЕКОНОМІЧНОЇ КОНКУРЕНЦІЇ ПРИ НАДАННІ ТА ВИКОРИСТАННІ ДЕРЖАВНОЇ ДОПОМОГИ СУБ'ЄКТАМ ГОСПОДАРЮВАННЯ

У статті визначено особливості правовідносин, що складаються під час здійснення контролю за додержанням законодавства про захист економічної конкуренції при наданні та використанні державної допомоги суб'єктам господарювання.

Ключові слова: контрольні правовідносини, державна допомога суб'єктам господарювання, захист економічної конкуренції.

Роль правовідносин у функціонуванні суспільства важко переоцінити. Правовідносини, з одного боку, є реалізацією норм права, а з іншого, — опосередковують фактичні суспільні відносини, надаючи їм правової форми.

Контрольні правовідносини, як і будь-які адміністративно-правові відносини, прямо пов'язані з практичною реалізацією завдань, функцій і повноважень виконавчої влади в процесі державно-управлінської діяльності [1, 154–155].

Саме тому визнання контрольних процесуальних правовідносин базовим елементом контрольно-процесуального провадження є загально прийнятим [2, 78; 3, 91].

Правовідносини складають основу провадження, оскільки якщо правовідносини є реалізацією норм права [1, 61], то провадження є процедурною реалізацією (втіленням) норм матеріального права. Отже, провадження не може існувати без правовідносин, без них воно є мертвим.

Таким чином, наукове дослідження особливостей контрольних правовідносин є необхідним для забезпечення ефективності та законності контрольної діяльності. Сфера захисту економічної конкуренції зумовлює додаткову актуальність цієї проблематики, оскільки передбачає широке та жорстке застосування контролю, але при цьому є малодослідженою.

Проблематика контрольних правовідносин розглядалася В. М. Горшеневим, І. Б. Шаховим, Д. В. Лученко, В. М. Гаращуком. Однак дослідження контрольних правовідносин в сфері захисту економічної конкуренції, а тим більше при наданні та використанні державної допомоги суб'єктам господарювання, не знайшли відображення в сучасній українській науковій літературі.

Зважаючи на вищевказане, метою цієї статті є визначення та аналіз особливостей контрольних правовідносин в сфері захисту економічної конкуренції загалом та при наданні та використанні державної допомоги суб'єктам господарювання, зокрема.

Існування контрольних правовідносин без відповідних норм права є неможливим. Це зумовлено тим, що адміністративно-правова норма містить абстрактну

конструкцію контрольних відносин і з моменту її вступу в силу відносини будуються в межах її приписів. Норма забезпечує формування адміністративно-правових зв'язків або упорядковує їх за своїми вимогами та надає таким зв'язкам характеру юридичних, тобто правових відносин [4, 66].

Таким чином, контрольні правовідносини в сфері захисту економічної конкуренції, з одного боку, є реалізацією норм законодавства про захист економічної конкуренції, а з іншого — їх виникнення знаходиться під умовою дії таких норм.

За характером такі правовідносини є вольовими, оскільки, по-перше, пов'язані з державною волею, що виражена у праві, а по-друге, пов'язані з індивідуальною волею, оскільки правовідносини реалізуються через свідомість та волю їх учасників, які іноді безпосередньо впливають на їх виникнення, зміну та припинення [5, 178].

В контрольному провадженні в сфері захисту економічної конкуренції перший вказаний аспект — державна воля — проявляється в конкурентному законодавстві, яким закріплено значну кількість сфер застосування конкурентного контролю, широкі контрольні повноваження Антимонопольного комітету України (надалі — АМК України) та доволі жорсткі санкції. Крім цього, державна воля проявляється і у владних актах, які видаються органом влади і є результатом адміністративних правовідносин [1, 153].

Щодо пов'язаності з індивідуальною волею, хотілося б зазначити, що вона забезпечується як правовою свідомістю, так і заходами примусу.

Контрольні правовідносини в сфері захисту конкуренції, як і будь-які адміністративно-правові відносини, мають публічно-владний характер, оскільки один з їх суб'єктів обов'язково має юридично-владні повноваження щодо інших учасників цих відносин [6, 179]. В контрольних правовідносинах, які розглядаються нами, такі повноваження мають функціональний характер.

Відповідно до сучасної теорії адміністративного права, склад адміністративних правовідносин становить суб'єкт правовідносин, об'єкт правовідносин, зміст правовідносин [1, 68].

Звертаючись до суб'єктів контрольних правовідносин в сфері захисту економічної конкуренції, необхідно зазначити, що обов'язковим суб'єктом таких правовідносин, контролюючим суб'єктом, є АМК України, на який відповідно до частини 4 статті 4 Закону України “Про захист економічної конкуренції” покладено здійснення державного контролю за додержанням законодавства про захист економічної конкуренції [7].

Єдиний виняток з цього правила складає Кабінет Міністрів України, на який покладено надання дозволів на економічну концентрацію та узгоджені дії суб'єктів господарювання згідно частини третьої статті 10 та частини другої статті 25 Закону України “Про захист економічної конкуренції”. Однак, на нашу думку, ці повноваження носять характер не первинного контролю в цих сферах, а контролю в порядку адміністративного перегляду рішень АМК України. Наша позиція з цього приводу зумовлена наступним. По-перше, згідно зазначених норм Закону України “Про захист економічної конкуренції” Кабінет Міністрів України може здійснювати свої повноваження в зазначених сферах тільки після винесення АМК України рішення про ненадання дозволу на економічну концентрацію або узгоджені дії суб'єктів господарювання. По-друге, відповідно до вказаних норм підставою для надання Кабінетом Міністрів України відповідного дозволу є позитивний ефект таких дій для суспільних інтересів, який переважає негативні наслідки обмеження конкуренції. Це означає, що при наданні відповідних дозволів Кабінет Міністрів України керується в першу чергу не конкурентним законодавством та існуючою структурою ринку, а розумінням загального добробуту, тобто здійснює не власне конкурентний контроль, а перегляд відповідних рішень з точки зору суспільної важливості.

Іншими словами, крім АМК України, суб'єктами контрольних правовідносин в сфері захисту економічної конкуренції в залежності від виду конкурентного контролю є суб'єкти господарювання та/або їх об'єднання, або органи влади, органи місцевого самоврядування, органи адміністративно-господарського управління та контролю.

Для участі підконтрольних суб'єктів у контрольних правовідносинах в сфері захисту економічної конкуренції вони мають достатній обсяг правосуб'єктності (компетенції), передбачений чинним законодавством України. Так, статтею 40 Закону України “Про захист економічної конкуренції” безпосередньо передбачений перелік прав осіб, які беруть участь у справі. Поряд з цим права та обов'язки суб'єктів контрольних правовідносин в сфері захисту економічної конкуренції закріплено і в інших нормах конкурентного законодавства, а також у загальних нормах, які визначають правовий статус цих суб'єктів.

Крім цього, у контрольному провадженні згідно статті 43 Закону України “Про захист економічної конкуренції” можуть брати участь суб'єкти, які виконують допоміжні функції, — експерти.

Варто зауважити, що контрольні правовідносини можуть виникати за ініціативою як АМК України, так і заінтересованих осіб. При цьому згода або бажання підконтрольного суб'єкта не є обов'язковою умовою виникнення контрольних правовідносин.

Цікавим є склад осіб, які беруть участь у справі про порушення законодавства про захист економічної конкуренції, тобто у правовідносинах, які є однією з форм реалізації поточного або оперативного контролю в цій сфері [8, 149]. До них згідно статті 39 Закону України “Про захист економічної конкуренції” відносяться сторони — відповідач і заявник (у разі якщо справу розпочато за відповідною заявою), треті особи, представники. При цьому АМК України до цього переліку не входить, що характеризує особливість його положення у контрольних відносинах як державного органу, який застосовує право і виступає не як учасник юридичного конфлікту, а як його своєрідний арбітр (суддя) [9, 44].

Для суб'єктів контрольного провадження в сфері захисту економічної конкуренції при наданні та використанні державної допомоги суб'єктам господарювання властиві всі зазначені риси. Одночасно варто наголосити на тому, що суб'єктами таких відносин є АМК України та органи влади, органи місцевого самоврядування, органи адміністративно-господарського управління та контролю. Досвід іноземних держав [10, 16; 11] вказує на те, що саме владні надавачі державної допомоги є підконтрольними суб'єктами в цьому випадку як сторона, від якої виходить ініціатива надання державної допомоги та встановлення умов її надання. Крім цього, здійснення контролю саме щодо цих суб'єктів забезпечує його системний характер.

Поряд з цим при здійсненні конкурентного контролю за використанням державної допомоги суб'єктами контрольного провадження можуть виступати і суб'єкти господарювання, які неправомірно використовують надані економічні вигоди. Від них також може вимагатися додаткова інформація та/або документи під час конкурентного контролю за наданням державної допомоги суб'єктам господарювання.

За загальними положеннями законодавства щодо представництва інтересів вказані суб'єкти можуть під час контрольного провадження в сфері захисту економічної конкуренції діяти через своїх представників.

Звертаючись до об'єкту контрольних правовідносин в сфері захисту економічної конкуренції, слід зазначити, що ним виступає об'єкт інтересу сторін, а тому ми погоджуємося з позицією В. М. Горшеньова та І. Б. Шахова, згідно якої специфіка суб'єктного складу контрольних правовідносин зумовлює двовекторність розгляду його об'єкту. Дослідники вказують на те, що для контрольованого суб'єкта

об'єктом виступає власне благо. Одночасно для контролюючого суб'єкта об'єктом виступає не власний інтерес, а сам правовий вплив, здійснюваний під час контролю [2, 127–128].

В контрольних правовідносинах, що розглядаються, для АМК України об'єкт залишається незмінним — захист економічної конкуренції, а для інших суб'єктів він є різним.

На підставі аналізу чинного конкурентного законодавства України можна зробити висновок про те, що об'єктом контрольних правовідносин може бути: одержання дозволу на економічну концентрацію суб'єктів господарювання, одержання дозволу на узгоджені дії суб'єктів господарювання та їхніх об'єднань, встановлення відсутності у діях відповідних осіб порушення законодавства про захист економічної конкуренції.

У контрольному провадженні в сфері захисту економічної конкуренції при наданні та використанні державної допомоги суб'єктам господарювання об'єктом правовідносин для підконтрольного суб'єкта є одержання дозволу на надання державної допомоги суб'єктам господарювання, встановлення відсутності у діях відповідних осіб порушення законодавства про захист економічної конкуренції у вигляді неправомірного надання державної допомоги суб'єктам господарювання (в разі надання без попереднього дозволу АМК України економічного сприяння, яке визнано забороненою державною допомогою або державною допомогою, що може бути заборонена), у вигляді неправомірного використання державної допомоги (в разі використання державної допомоги не на передбачені цілі, в разі недотримання умов надання дозволу тощо), у вигляді невиконання або неналежного виконання законних вимог АМК України (в разі неподання щорічних звітів або іншої інформації, що законно вимагається).

Об'єкт правовідносин як категорія, яка визначає сенс їхнього існування, впливає на зміст правовідносин. Зміст правовідносин складають суб'єктивні права та юридичні обов'язки, які для органів влади зливаються в категорію повноважень [6, 192].

На нашу думку, за функціональною ознакою контрольні повноваження АМК України в сфері захисту економічної конкуренції можна поділити на контрольнопопереджувальні, контрольнорегулятивні та контрольнорепресивні.

До першої категорії відносяться повноваження по наданню різноманітних дозволів та попередніх висновків, їх завданням є попередження правопорушень в цій сфері та попередня оцінка економічної ефективності певних дій з огляду на їх вплив на конкуренцію.

До другої категорії відносяться повноваження по здійсненню поточного контролю (розгляду діяльності підконтрольних суб'єктів), які не мають своїм наслідком притягнення винних осіб до відповідальності. Адже хоча особливістю контрольних проваджень є те, що їх результати досить часто є підставою притягнення винних осіб до відповідальності [6, 514], це відбувається не завжди, оскільки контроль не завжди встановлює наявність порушення. Крім цього, на сучасному етапі репресивна функція не є основною функцією контролю, основним для контролю є перевірка та регулювання. До того ж відповідно до статті 46 Закону України “Про захист економічної конкуренції” у разі, якщо порушення не призвело до суттєвого обмеження чи спотворення конкуренції, не завдало значних збитків окремим особам чи суспільству, АМК України має право обмежитися наданням обов'язкових для розгляду рекомендацій, виконання яких та усунення наслідків відповідного порушення тягне за собою закриття провадження по справі без притягнення винних до відповідальності, незважаючи на наявність в їхній діяльності ознак порушення законодавства про захист економічної конкуренції.

До останньої категорії ми відносимо повноваження, наслідком яких є застосування заходів примусу: застосування обов'язкових для виконання приписів та притягнення до відповідальності.

Така загальна класифікація контрольних повноважень АМК України може повною мірою застосовуватися і щодо контрольних повноважень в сфері захисту економічної конкуренції при наданні та використанні державної допомоги суб'єктам господарювання.

Зміст контрольних правовідносин складають не тільки повноваження контролюючого суб'єкту, але і права та обов'язки (повноваження) підконтрольних суб'єктів.

Зважаючи на неоднорідність конкурентного контролю, зміст відповідних правовідносин також не є однорідним. При цьому та поведінка, яка для одного різновиду конкурентного контролю є можливою, для іншого — є належною. З огляду на це можна виділити окремі групи повноважень підконтрольних суб'єктів конкурентного контролю як категорії, що об'єднує їх юридичні права та обов'язки не в рамках окремого виду конкурентного контролю, а в рамках узагальнюючої характеристики контрольного провадження в сфері захисту економічної конкуренції.

Більшість таких прав та обов'язків передбачені Законом України “Про захист економічної конкуренції”, тому далі в цій класифікації ми зазначатимемо в дужках номери відповідних статей цього закону.

До першої групи повноважень слід віднести право на звернення до АМК України. Таке звернення може носити різний характер: звернення із заявою про надання дозволу або попереднього висновку (ст. ст. 27, 29), звернення із заявою про порушення прав внаслідок дій чи бездіяльності, визначених законом як порушення законодавства про захист економічної конкуренції (ст. 36), звернення із заявою про залучення до участі у справі про порушення законодавства про захист економічної конкуренції (ст. 39).

Право на звернення до АМК України належить усім суб'єктам конкурентних правовідносин і йому кореспондується обов'язок АМК України надавати відповіді на такі звернення у строк, встановлений чинним законодавством України, та вчиняти пов'язані з ними відповідні дії в разі необхідності.

До другої групи можна віднести право на одержання інформації про хід та результати розгляду відповідної заяви та/або справи. Це право реалізується шляхом ознайомлення з матеріалами справи та одержання копій рішень у справі (ст. 40), а також шляхом звернення до АМК України із проханням про одержання відповідної інформації.

До третьої групи відносимо право/обов'язок брати участь у розгляді заяви та/або справи. Це повноваження реалізується шляхом подання інформації, яка характеризує та підтверджує ті чи інші обставини, на які посилається заявник (право); подання інформації, яка є необхідною АМК України для прийняття рішення і яку правомірно вимагають його посадові особи (обов'язок); наведення доказів, подання клопотань, усних та письмових пояснень (заперечень), пропозицій (право) (ст. 40).

До четвертої групи повноважень відносимо один з основних обов'язків підконтрольних суб'єктів — виконання рішень АМК України. Відповідно до частини другої статті 56 Закону України “Про захист економічної конкуренції” рішення та розпорядження органів АМК України, голів його територіальних відділень є обов'язковими для виконання.

До п'ятої групи повноважень вважаємо за необхідне віднести право на оскарження рішень органів АМК України. Чинним законодавством України передбачено адміністративний та судовий порядок оскарження рішень органів АМК України, що є однією з основних юридичних гарантій законності прийнятих рішень та захисту прав та інтересів підконтрольних суб'єктів.

Зважаючи на те, що конкурентний контроль за наданням та використанням державної допомоги суб'єктам господарювання об'єднує як попередній, так і поточний конкурентний контроль, контрольні функції по реалізації якого належать

АМК України [8, 136–159], вважаємо, що наведені групи повноважень відповідають і вимогам правовідносин, які складаються в сфері конкурентного контролю за наданням та використанням державної допомоги суб'єктам господарювання.

При цьому, хотілося б зауважити, що не зважаючи на широкі повноваження, якими наділені суб'єкти контрольних правовідносин в сфері захисту економічної конкуренції на сьогодні, базовими в цих відносинах є право органу контролю здійснювати відповідний контроль та обов'язок підконтрольного суб'єкта створити умови для здійснення контролю та виконати рішення контролюючого органу.

Таким чином, встановлені автором особливості контрольних правовідносин в сфері захисту економічної конкуренції при наданні та використанні державної допомоги суб'єктам господарювання визначаються, по-перше, їх властивостями як виду адміністративних правовідносин, по-друге, властивостями існуючої системи конкурентного контролю, а по-третє, специфікою безпосереднього об'єкту контролю — надання та використання державної допомоги суб'єктам господарювання.

Література

1. Харитоновна О. І. *Адміністративно-правові відносини (проблеми теорії): Монографія.* — Одеса: Юридична література, 2004. — 328 с.
2. Горшенев В. М., Шахов И. Б. *Контроль как правовая форма деятельности.* — М.: Юрид. лит., 1987. — 176 с.
3. Гаращук В. *Контрольні провадження, їх види, тенденції розвитку та законодавчого регулювання*// Вісник Академії правових наук України. — 2004. — № 1(36). — 240 с.
4. Колпаков В. К., Кузьменко О. В. *Адміністративне право України: Підручник.* — К.: Юрінком Інтер, 2003. — 537 с.
5. Протасов В. Н. *Теория права и государства. Проблемы теории права и государства.* — 2-е изд., перераб. и доп. — М.: Юрайт-М, 2001. — 346 с.
6. *Адміністративне право України. Академічний курс: Підруч.: У двох томах: Том 1. Загальна частина/ Ред. колегія: В. Б. Авер'янов (голова).* — К.: Видавництво “Юридична думка”, 2004. — 584 с.
7. Закон України “Про захист економічної конкуренції” № 2210-III від 11.01.01 р. // Відомості Верховної Ради України від 23.03.2001, № 12. — 264 с.
8. Бакалінська О. О. *Організаційно-правові засади захисту економічної конкуренції в Україні: Монографія.* — К.: Київ. нац. торг.-екон. ун-т, 2005. — 190 с.
9. Харитоновна О. І. *Поняття і ознаки публічних правовідносин* // Вісник Академії правових наук України. — 2002. — № 1. — 210 с.
10. Жак Талліно. *Інститути та механізми регулювання контролю за державною допомогою на різних етапах європейської інтеграції. Проект UEPLAC, 2007.* — 16 с. http://ueplac.kiev.ua/downloads/outputs/assessments/05_state_aid/state_aid%20concept%20paper_october%202007_ua.pdf
11. Федеральний закон Російської Федерації “Про захист конкуренції” № 135-ФЗ від 26.07.2006 р. ст. 20 http://famsportal2.garant.ru/SESSION/S__7d5MRMJy/PILOT/main.html

