



ГОСПОДАРСЬКЕ ПРАВО ТА ПРОЦЕС

Ю.В. Журик*

ДО ПИТАННЯ КОНСТИТУЦІЙНОСТІ ОКРЕМИХ ПОВНОВАЖЕНЬ АНТИМОНОПОЛЬНИХ ОРГАНІВ УКРАЇНИ

У реалізації політики регулювання конкуренційних відносин в сфері господарювання головною діючою фігурою виступають антимонопольні органи України, основною метою діяльності яких є забезпечення державного захисту економічної конкуренції у сфері господарювання.

Нормативно компетенцію та повноваження антимонопольних органів України врегульовано законами України “Про Антимонопольний комітет України” (від 26 листопада 1993 року)¹, “Про захист економічної конкуренції” (від 11 січня 2001 року)², а також відомчими нормативними актами, зокрема Правилами розгляду справ про порушення законодавства про захист економічної конкуренції³.

Питання компетенції та повноважень державних органів неодноразово піднімалися у юридичній науці. Але у даній статті ми сфокусуємо нашу увагу не на загальнотеоретичному аналізі компетенції та повноважень Антимонопольного комітету України (про це вже йшлося в одній з попередніх публікацій автора⁴), а окремо, одному з головних повноважень, яким на сьогодні законодавчо наділений Антимонопольний комітет України, а саме — *розгляді справ про порушення законодавства про захист економічної конкуренції, проведення розслідування та прийняття рішення за результатами розгляду цих категорій справ* (п. 1 ст. 7 Закону України “Про Антимонопольний комітет України”), наскільки конституційним є наділення антимонопольних органів цими повноваженнями.

Якщо на загальнотеоретичному рівні питаннями компетенції та повноважень суб'єктів правовідносин працювали такі вчені як А.В. Венедиктов⁵, І.А. Балюк⁶, Б.М. Лазарев⁷, Ю.А. Тихомиров⁸, М.Й. Штефан⁹, то конкретно проблемами компетенції антимонопольних

© Журик Ю.В., 2005

* старший викладач кафедри цивільно-правових дисциплін Хмельницького університету управління та права, кандидат юридичних наук

¹ Про Антимонопольний комітет України: Закон України від 26 листопада 1993 року // Відомості Верховної Ради України. — 1993. — № 50. — Ст. 472.

² Про захист економічної конкуренції: Закон України від 11 січня 2001 року // Офіційний вісник України. — 2001. — № 7. — Ст. 260.

³ Правила розгляду справ про порушення законодавства про захист економічної конкуренції. Затверджено розпорядженням Антимонопольного комітету України від 19 квітня 1994 року № 5 (в редакції розпорядження Антимонопольного комітету України від 29 червня 1998 року № 169-р.) із змінами і доповненнями, внесеними розпорядженням Антимонопольного комітету України від 12 лютого 2002 р. № 24-р // Монополізм та конкуренція в Україні. Нормативна база. — К.: КНТ, 2003.

⁴ Журик Ю.В. Проблеми законодавчої регламентації повноважень антимонопольних органів України // Вісник Хмельницького інституту регіонального управління та права. — 2003. — № 3-4 (7-8). — С. 150-156.

⁵ Венедиктов А.В. Государственная социалистическая собственность. — М.: Изд-во АН СССР, 1948.

⁶ Балюк І.А. Господарське процесуальне право: Навч.-метод. посібник для самост. вивч. дисц. — К.: КНЕУ, 2002. — 248 с.

⁷ Лазарев Б.М. Компетенция органов управления. — М.: Юридическая литература, 1972. — 210 с.

⁸ Тихомиров Ю.А. Теория компетенции. — М., 2001. — 252 с.

⁹ Штефан М.Й. Цивільний процес: Підручник для юридичних спеціальностей вищих закладів освіти. — К.: Ін Юре, 1997. — 608 с.



органів України приділяли свою увагу такі вчені як І.І. Дахно¹⁰, О.І. Мельниченко¹¹, О.В. Когут¹².

Проте проблеми є і залишаються, суттєвих змін у законодавстві у цьому напрямку не відбулося. Тому ми вважаємо, що існує необхідність привернути ще раз увагу не певні законодавчі негаразди, які мають місце на сьогодні.

Сформулювати проблематику, яка існує на сьогодні у цій сфері, нескладно. Достатньо співставити та порівняти норми Конституції України та норми, які містяться у конкурентному законодавстві України. І зробити це варто тому, що вже давно настав час привести нормативний масив, накопичений в Україні за часи незалежності, у відповідність до норм Конституції України.

У цьому ракурсі мабуть ще раз треба нагадати, що *“Конституція України має найвищу юридичну силу. Закони та інші нормативно правові акти приймаються на основі Конституції України і повинні відповідати їй. Норми Конституції України є нормами прямої дії”*¹³.

Юристи-практики правильно вказують на те, що *“недосконалістю, суперечливістю антимонопольного законодавства, відсутністю чіткого розмежування компетенції АМКУ і його органів: колегій, державних уповноважених, територіальних відділень, та колізійністю норм зазначеного законодавства ускладнюється і практика його застосування”*¹⁴.

Відповідно до Закону України *“Про Антимонопольний комітет України”* та Правил розгляду справ про порушення законодавства про захист економічної конкуренції (п. 4), органами, *уповноваженими розглядати справи*, є: Антимонопольний комітет України, як вищий колегіальний орган, Постійно діюча адміністративна колегія, тимчасові адміністративні колегії, адміністративні колегії територіальних відділень. Причому Антимонопольний комітет, як вищий колегіальний орган, може прийняти до свого провадження і розглянути будь-яку справу, яка підвідомча Антимонопольному комітету України.

Постійно діюча адміністративна колегія Комітету за дорученням Голови Комітету може розглянути будь-яку справу, окрім тих, що підвідомчі Комітету. Тимчасова адміністративна колегія Комітету може бути утворена для розгляду будь-якої справи (підкреслимо, що тут не завадило б додати: *“...крім справ, підвідомчих виключно Комітету та Постійно діючій адміністративній колегії”*).

Справи розглядаються також адміністративними колегіями територіальних відділень Комітету в областях (це найнижча ланка підвідомчості справ антимонопольним органам України).

Хоч в основних, законодавчо закріплених, завданнях Антимонопольного комітету України закріплено положення щодо *“сприяння розвитку добросовісної конкуренції”* (ч. 3 ст. 3 Закону України *“Про Антимонопольний комітет України”*). Однак, на нашу думку, антимонопольні органи України виконують на сьогодні переважно функції, які притаманні судовим органам, а саме — *розглядають справи про порушення законодавства про захист економічної конкуренції та приймають рішення за результатами розгляду*.

У реаліях практики ситуація виглядає таким чином: суб'єкт господарювання звертається з заявою до антимонопольних органів, Антимонопольний комітет України та його територіальні відділення проводять розслідування, розглядають справу, встановлюють факт правопорушення та приймають рішення по справі. Причому здійснюють ці повноваження не юристи, а службовці

¹⁰ Дахно І.І. Антимонопольне право. Курс лекцій. — К.: Четверта хвиля, 1998. — 352 с.

¹¹ Мельниченко О.І. Про практику застосування арбітражними судами конкурентного законодавства // Вісник господарського судочинства. — 2001. — № 2. — С. 38-52; Мельниченко А.І. Конкурентная политика. О некоторых вопросах практики применения конкурентного законодательства // Юридическая практика. — 2001. — 25 января.

¹² Когут О.В. Особливості правового статусу Антимонопольного комітету України // Вісник Хмельницького інституту регіонального управління та права. — 2002. — № 1. — С. 91-96.

¹³ Конституція України. Прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 року // Відомості Верховної Ради України. — 1996. — № 30. — Ст. 141.

¹⁴ Гусак М., Білоусова Н. Про негаразди в антимонопольному законодавстві та практиці його застосування // Бизнес. — 2000. — 21 серпня.



із, як правило, вищою економічною освітою! Процесуальний нормативний акт розроблений та затверджений самим Антимонопольним комітетом України.

Порушник відстоює правомірність своєї поведінки в Антимонопольному комітеті України, наводячи докази та пояснення, по справі проводиться слухання. По суті в антимонопольних органах моделюється судове засідання. Виходить, що антимонопольні органи України виконують функцію органу правосуддя — вони *судять про право, порушено воно, чи ні*.

Безумовно, що в Антимонопольному комітеті України та його територіальних відділеннях існують юридичні відділи, але вони займаються виключно представництвом та захистом інтересів Антимонопольного комітету України у загальних та господарських судах.

На нашу думку, виконання Антимонопольним комітетом України функцій, притаманних органам правосуддя є порушенням ст. 124 Конституції України, згідно з якою: *“Правосуддя в Україні здійснюється виключно судами. Делегування функцій судів, а також привласнення цих функцій іншими органами чи посадовими особами не допускається. Юрисдикція судів поширюється на всі правовідносини, що виникають у державі*.

Для порівняння вкажемо на те, що антимонопольні установи та відомства в інших країнах не наділені подібними повноваженнями, вони не розглядають спірні правовідносини. Це прерогатива виключно судів (або загальних або спеціальних). Спеціальні суди, зокрема, діють у Великій Британії (Суд у справах обмежувальної практики Великої Британії), у Швеції (Суд у ринкових справах) та інших країнах¹⁵.

Але, на жаль, практика розгляду справ господарськими (на той час — арбітражними) судами України свідчить про абсолютно протилежну позицію судових органів щодо цього питання.

На підтвердження цього свідчать такі рішення Вищого арбітражного суду України:

Рішення судової колегії по розгляду господарських спорів Вищого арбітражного суду України від 23.06.1998 р. у справі № 5/61;

Постанова судової колегії по перегляду рішень, ухвал, постанов Вищого арбітражного суду України від 05.02.1999 р. у справі № 5/61;

Рішення судової колегії по розгляду господарських спорів Вищого арбітражного суду. 27.12.2000 р. у справі № 1/121/4/120¹⁶.

Зазначеними рішеннями Вищого арбітражного суду України було визначено, що *“...розгляд справ про порушення антимонопольного законодавства не свідчить про здійснення Антимонопольним комітетом функцій правосуддя, а “Правила розгляду справ про порушення антимонопольного законодавства” було прийнято Комітетом (Антимонопольним комітетом України) відповідно до законодавства. Суб’єкти господарювання, які не погоджуються з рішенням Комітету, мають право звернутися до суду, арбітражного суду із заявою щодо скасування або зміни, повністю або частково, прийнятих Комітетом, його територіальними відділеннями рішень”¹⁷*.

Ми не погоджуємося з такою позицією Вищого господарського суду хоча б на тій підставі, що не зрозумілим залишається — для чого уповноважений орган, Антимонопольний комітет України, виявляє правопорушення, проводить розслідування, а це досить тривалий процес, приймає рішення, а потім суб’єкт господарювання може оскаржити це рішення в господарському суді, і по-суті звести нанівець всю роботу антимонопольних органів?

Зрозуміло, що у випадку оскарження рішення Антимонопольного комітету України,

¹⁵ Мамутов В.К., Чувпило О.О. Господарче право зарубіжних країн: Підручник для студентів юридичних спеціальностей вищих навчальних закладів. — К.: Ділова Україна, 1996. — С. 282/

¹⁶ Мельниченко О.І. Про практику застосування арбітражними судами конкурентного законодавства // Вісник господарського судочинства. — 2001. — № 2. — С. 42-43.

¹⁷ Там само. — С. 42.



господарський суд не проводить всього комплексу розслідування, він виступає у ролі наглядової інстанції (або, краще сказати, квазіапеляційної), перевіряє дотримання законності при прийнятті рішення антимонопольним органом. Визначення меж ринку, наявність ринкової влади, не відносяться до компетенції судів. Суд перевіряє лише обґрунтованість та вмотивованість рішень антимонопольних органів, достатність доказів, правильність застосування норм чинного законодавства. Це свого роду “контроль зі сторони судових органів” за дотриманням та правильним застосуванням законодавства України. Але судові органи це не контролюючі органи, а органи судочинства і правосуддя. Вони уповноважені державою розглядати спори та встановлюють наявність чи відсутність факту правопорушення. Вони судять “про право”, порушене воно, чи ні. Безумовно “Правила розгляду справ про порушення антимонопольного законодавства” було прийнято Комітетом (Антимонопольним комітетом України) відповідно до законодавства, але ще до прийняття нової Конституції України. Пройшов вже тривалий час і треба переглянути нормативний масив на відповідність Конституції України, інакше для чого її приймали взагалі?

Взагалі, на сьогодні будь-який суб’єкт, цивільних або господарських правовідносин, який вважає, що його права та законні інтереси порушено, може прямо та безпосередньо звернутися за захистом до судових органів, це конституційне право кожної фізичної та юридичної особи (ч. 2 ст. 124 Конституції України)!

Таким чином можна стверджувати, що на сьогодні Антимонопольний комітет України є адміністративним органом, який розглядає справи про господарські правопорушення, по суті виконуючи функції господарського суду, тільки не в позовному, а в адміністративному провадженні. Крім того, Антимонопольний комітет України виконуючи функції, які притаманні судовим органам, наділений ще й повноваженнями, які притаманні правоохоронним органам, а саме: складає протоколи про адміністративні правопорушення та накладає штрафи. На нашу думку, функції правоохоронних органів повинні виконувати самі правоохоронні органи, делегування цих функцій іншим державним органам є неприпустимим.

Роблячи висновки з вищевикладеного, вкажемо та запропонуємо наступне:

1. На нашу думку, уповноважений орган або відомство, зокрема йдеться про Антимонопольний комітет України, повинен *проводити розслідування, збирати матеріали, призначати експертизу та разом з попереднім висновком, щодо наявності ознак правопорушення, передавати матеріали до господарського суду*. А вже потім, після прийняття судом першої інстанції рішення, може бути застосовано апеляційний, касаційний порядок оскарження прийнятого судового рішення.

2. Вважаємо, що на сьогодні Антимонопольний комітет України є *адміністративним органом, який розглядає справи про господарські правопорушення, по суті виконуючи функції господарського суду, тільки не в позовному, а в адміністративному провадженні*.

3. На нашу думку, Антимонопольний комітет України повинен займатися лише *запобіганням та попередженням* конкуренційних правопорушень зі сторони суб’єктів господарювання. Справи ж за цими видами правопорушень повинні розглядати або *спеціально створені в системі судочинства суди, або спеціалізовані судові палати, створені в структурі господарських судів України*¹⁸. Причому позиція автора статті, з цього питання, підтримується юристами-практиками¹⁹.

*Стаття рекомендована до друку кафедрою цивільно-правових дисциплін
Хмельницького університету управління та права
(протокол № 9 від 25 квітня 2005 року)*

¹⁸ Журик Ю.В. Проблеми законодавчої регламентації повноважень антимонопольних органів України // Вісник Хмельницького інституту регіонального управління та права. — 2003. — № 3-4 (7-8). — С. 153.

¹⁹ Конкурентна політика і законодавство. Матеріали Міжнародного семінару “Використання досвіду ЄС у процесі розвитку конкурентної політики і законодавства України” // Адвокатура. — 2003. — 10 грудня. — № 8.