

УДК 342.92

О. В. ДЖАФАРОВА

ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЗАКОННОСТІ В ДІЯЛЬНОСТІ АНТИМОНОПОЛЬНОГО КОМІТЕТУ УКРАЇНИ

Проаналізовано теоретичні та практичні проблеми забезпечення законності в діяльності Антимонопольного комітету України.

The article describes theoretical and practical problems of the use of legal in activity of Antimonopoly Committee.

Пріоритетним напрямом українського державотворення є проведення адміністративної реформи, спрямованої на поетапне створення такої системи державного управління, яка б відповідала стандартам правової, демократичної держави із соціально орієнтованою ринковою економікою. Сфера реформування державного управління охоплює багато питань, але на особливу увагу заслуговує регламентація діяльності суб'єктів управлінських відносин. У першу чергу це стосується органів, які мають спеціальний правовий статус, наділені значними повноваженнями у здійсненні контрольних функцій та в застосуванні визначених законом заходів державного примусу. Саме до таких органів належить Антимонопольний комітет України, до компетенції якого входить здійснення контрольно-регулюючого впливу на діяльність монопольних утворень і захист конкурентів, споживачів від будь-яких дій у конкуренції, що суперечать правилам, торговим та іншим чесним звичаям у підприємницькій діяльності.

Успішне виконання складних і відповідальних завдань Антимонопольним комітетом України потребує забезпечення належного рівня законності в їхній діяльності в цілому та їх персоналу, зокрема, що є ефективною гарантією їх нормального функціонування.

Незважаючи на досягнення вітчизняної юридичної науки, питання забезпечення законності в діяльності Антимонопольного комітету України вивчені ще недостатньо. Необхідність наукового обґрунтування вдосконалення організаційно-правових засад забезпечення законності в діяльності Антимонопольного комітету України і зумовлює актуальність дослідження даної проблематики в рамках даної статті.

Теоретичну основу дослідження проблематики становлять праці вчених-юристів з питань теорії держави та права, адміністративного та інших галузей права, зокрема, В. Авер'янова, С. Алексеєва, О. Андрійко, О. Бандурки, Ю. Битяка, І. Голосніченка, С. Гончарука, В. Колпакова, П. Олейника, Д. Лук'яня, А. Селіванова, Ю. Шемшученка та ін.

У зазначених працях тією чи іншою мірою порушувались окремі аспекти проблематики законності. Разом з тим цілісного дослідження питань забезпечення законності в діяльності Антимонопольного комітету України до цього часу не проводилось.

П. Олейник вважає, що про законність можна говорити тоді, коли: 1) послідовно і неухильно дотримується встановлений у державі демократичний порядок видання законів і підзаконних актів; 2) самі закони та підзаконні правові акти за своїм змістом є демократичними; 3) розпорядження, які містяться в законах та підзаконних актах, неухильно додержуються тими, кому вони адресовані, – державним органам, посадовим особам, громадянам; 4) у державі ефективно діє система контролю за точним виконанням законів [9, с. 85].

І. Голосніченко визначає законність як адміністративно-процесуальну діяльність, урегульовану нормами адміністративного законодавства, які є обов'язковими для всіх суб'єктів процесу. Він підкреслює також, що в її рамках передбачена можливість оскарження незаконних дій органів адміністративної юрисдикції та їх посадових осіб [3, с. 23].

В. Колпаков визначає законність як специфічний державно-правовий режим, за допомогою якого забезпечується загальнообов'язковість юридичних норм у суспільстві й державі [8, с. 659–662].

С. Гончарук вважає законність – невід'ємним складовим елементом верховенства права. Суть законності, на його думку, полягає в необхідності суворого, точного і неухильного дотримання всіма без винятку суб'єктами права положень Конституції та законів України, а також приписів інших нормативно-правових актів [4, с. 138–141].

І. Залюбовська відзначає, що головними юридичними засобами забезпечення законності є контроль (державний та громадський), нагляд (адміністративний, прокурорський і судовий) та звернення громадян [6, с. 9].

Отже, основними способами забезпечення законності в діяльності Антимонопольного комітету України є контроль і нагляд. У свою чергу контроль залежно від суб'єктів здійснення поділяється на державний, судовий і громадський. Наприклад, ст. 116 Конституції України передбачає здійснення контролю Кабінетом Міністрів України відповідно до його повноважень як вищого органу в системі органів виконавчої влади за законністю в діяльності Антимонопольного комітету України.

Щодо судового контролю, то слід зазначити, що стаття 60 Закону “Про захист економічної конкуренції” надає можливість господарюючим суб'єктам, які вважають, що їх права та охоронювані законом інтереси порушують прийняті Антимонопольним комітетом України рішення, оскаржити їх до суду. Ч. 1 ст. 60 Закону визначає коло осіб, які можуть оскаржити незаконні рішення органів Антимонопольного комітету України та встановлює двомісячний строк на оскарження таких рішень до

суду.

Отже, зі змісту статті 60 Закону випливає, що всі рішення Антимонопольного комітету України підлягають оскарженню виключно до господарських судів. Поряд із цим, з 1 вересня 2005 р. набрав чинності Кодекс адміністративного судочинства України (надалі – КАСУ) [7]. До набрання ним чинності, порядок оскарження рішень Антимонопольного комітету України був чітко визначений та зрозумілий і здійснювався відповідно до положень Господарсько процесуального кодексу України [5]. Але з набранням чинності КАСУ межа між справами, які підвідомчі адміністративним та господарським судам, зникла. Так, згідно з ч. 1 ст. 2 КАСУ, завданням адміністративного судочинства є захист прав, свобод та інтересів фізичних осіб, прав та інтересів юридичних осіб у сфері публічно-правових відносин від порушень з боку органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їхніх посадових і службових осіб, інших суб'єктів при здійсненні ними владних управлінських функцій на основі законодавства, в тому числі на виконання делегованих повноважень. Ч. 2 ст. 17 КАСУ визначає, що компетенція адміністративних судів поширюється на спори фізичних чи юридичних осіб із суб'єктом владних повноважень щодо оскарження його рішень (нормативно-правових актів чи правових актів індивідуальної дії), дій чи бездіяльності; спори з приводу прийняття громадян на публічну службу, її проходження, звільнення з публічної служби; спори між суб'єктами владних повноважень з приводу реалізації їхньої компетенції у сфері управління, у тому числі делегованих повноважень, а також спори, які виникають з приводу укладання та виконання адміністративних договорів; спори за зверненням суб'єкта владних повноважень у випадках, установлених законом; спори щодо правовідносин, пов'язаних з виборчим процесом чи процесом референдуму. Отже, виходячи з положення цих норм кодексу, очевидно, що за захистом своїх порушених прав та охоронюваних законом інтересів при прийнятті рішень Антимонопольним комітетом України особі, права якої порушено, слід звертатися до адміністративного суду.

Натомість, до справ адміністративної юрисдикції, відповідно до положень п. 1 ст. 3 КАСУ відносяться не всі спори за участю суб'єктів владних повноважень, а лише ті, які мають публічно-правовий характер. На думку автора, якщо оскаржується рішення Антимонопольного комітету України, то це стосується публічно-правових інтересів.

Але незрозумілим (не чітким) залишається положення частини 2 статті 2 КАСУ, згідно з якими, до адміністративних судів можуть бути оскаржені будь-які рішення, дії чи бездіяльність суб'єктів владних повноважень, крім випадків, коли щодо таких рішень, дій чи бездіяльності Конституцією чи законами України встановлено інший порядок судового

провадження.

Але, незважаючи на це, підвідомчість КАСУ та ГПКУ є спірна. Також необхідно зазначити, що система місцевих та апеляційних адміністративних судів досі не сформована, а перспективи її формування невідомі. Склад адміністративних судів формується, головним чином, із суддів загальних суддів, які не мають достатнього досвіду для застосування законодавства щодо захисту економічної конкуренції.

Громадський контроль за діяльністю Антимонопольного комітету України здійснюється на підставі статті 40 Конституції України та Закону України “Про звернення громадян” [1].

Відповідно до Закону України “Про звернення громадян”, на виконання доручення Кабінету Міністрів України від 30 грудня 2003 р. № 7-914, 85516, доручення Голови Антимонопольного комітету України від 10 січня 2004 р. № 3.2/7, наказу Голови Комітету від 18 лютого 2004 р. № 7 в Антимонопольному комітеті України проводиться систематична, комплексна робота зі зверненнями громадян.

Забезпечення всебічного розгляду звернень громадян, порушених у них проблем, оперативне їх вирішення, задоволення конституційних прав та законних інтересів громадян є одним із пріоритетних завдань діяльності Антимонопольного комітету України, відповідальним обов'язком його посадових осіб. Протягом останніх років відслідковується стала тенденція надходження до Антимонопольного комітету України значної кількості звернень громадян. Дане твердження ілюструє показник кількості звернень громадян – 3600 звернень (заяв, скарг, запитів) станом на 15 грудня 2006 р. Кількість колективних звернень, що надійшли до Комітету, становить 617, що складає 17,1 % від загальної кількості. У 2005 році цей показник становив 16,8 %. З урахуванням колективних звернень до Комітету протягом 2006 р. звернулося 12706 осіб, з них поштою – 10478 осіб (82,46 %).

Повторно до Комітету протягом 2007 р. зверталися громадяни у 104 випадках, що складає 2,9 % від загальної кількості звернень. Показник 2005 р. становив аналогічний відсоток – 2,83.

Аналізуючи структуру звернень громадян, що надійшли до Антимонопольного комітету України, слід зазначити, що найбільшу частку – 2428 звернень (67,4 %) складають заяви та клопотання. У 2006 р. показник заяв і клопотань становив 64,8 %.

Значна кількість звернень надійшла до Антимонопольного комітету України у вигляді скарг – 1126 (31,27 %). У 2005 р. частка скарг складала 28,6 %. Спостерігається зростання кількості інформаційних запитів – 235 (7,86 %) від загальної кількості звернень проти минулорічних 6,45 та 3 % в 2005 р.; безпосередньо пропозицій – 4, що становить 1,27 % (у 2005 р. частка пропозицій складала 0,15 %).

Під час роботи зі зверненнями громадян особлива увага приділяється зверненням тих верств населення, які найбільш потребують допомоги,

поваги, розради складної ситуації, підтримки, до яких відносяться ветерани, інваліди та учасники Великої Вітчизняної війни, ветерани праці, багатодітні сім'ї, представники лікувально-оздоровчих, дитячих та освітніх закладів.

Аналіз звернень громадян свідчить, що основною причиною, що спонукає громадян звертатися за захистом своїх прав до Антимонопольного комітету України, є, в першу чергу, незадовільне виконання своїх обов'язків перед споживачами з боку монопольних утворень, інших суб'єктів господарювання, недотримання ними законодавчих і нормативних документів, що регламентують порядок надання різноманітних послуг громадянам, а також пряме небажання або безпідставне зволікання у розгляді заяв і скарг, що надходять від громадян безпосередньо до суб'єктів господарювання. Виходячи з цього, основним завданням Комітету при розгляді звернень громадян щодо захисту своїх законних прав є оперативне та об'єктивне розслідування фактів, висловлених у зверненнях, захист прав споживачів від порушень законодавства про захист економічної конкуренції та застосування відповідних санкцій до порушників. Велика частка звернень, за даними офіційного сайту Антимонопольного комітету України громадян, стосувалася незадовільної роботи підприємств житлово-комунального господарства. Питома вага таких звернень сягає в середньому більше 65 %.

Крім того, громадяни звертались до Антимонопольного комітету України з питань незадовільної роботи підприємств електроз'язку, транспорту щодо неправомірних дій установ та організацій, органів влади.

Результати роботи зі зверненнями громадян знаходяться в полі зору постійного контролю з боку керівництва. Такі форми роботи як заслуховування на засіданнях Антимонопольного комітету України, адміністративних колегій, оперативних нарадах стали постійними та дієвими засобами комплексу роботи з широким загалом населення. Загальний нагляд за законністю в діяльності Антимонопольного комітету здійснюється відповідно до Закону України "Про прокуратуру" [2].

Отже, законність у діяльності Антимонопольного комітету України – це правовий режим, відповідно до якого діяльність Антимонопольного комітету та її посадових осіб при виконанні основних завдань щодо формування конкурентної політики та забезпечення державного захисту конкуренції в підприємницькій діяльності та у сфері державних закупівель здійснюється відповідно вимог закону. Цьому сприяє наявність розвиненої системи антимонопольного законодавства, яке відображає реальну дійсність у державі та передбачає як однакове нормативно-правове регулювання по всій території України, так і однакове застосування правових норм до всіх суб'єктів правових відносин; наявність державних гарантій, за допомогою яких забезпечується, а у випадку порушення – відновлюється законність; високий рівень правової культури суб'єктів

правових відносин – виконання норм права та дія у визначених ними межах.

Література:

1. Про звернення громадян : Закон України від 2 жовтня 1996 р. № 393/96 // ВВР України [від 19.11.1996]. – 1996. – № 47. – Ст. 256.
2. Про прокуратуру : Закон України від 5 листопада 1991 р. № 1789-ХІІ // ВВР України. – 1991. – № 53. – Ст. 793.
3. *Голосніченко І. П.* Адміністративне право України (основні категорії і поняття) / І. П. Голосніченко. – К. : МАУП, 1998. – 52 с.
4. *Гончарук С. Т.* Адміністративне право України : Загальна та Особлива частини : навч. посіб. / С. Т. Гончарук. – К. : НАВСУ, 2000. – 239 с.
5. Господарський процесуальний кодекс України // ВВР України [від 11.02.1992]. – 1992. – № 6. – Ст. 56.
6. *Залюбовська І. К.* Парламентський контроль за діяльністю органів виконавчої влади як засіб забезпечення законності у сфері державного управління : автореф. дис. на здобуття наукового ступеня канд. юрид. наук. / І. К. Залюбовська. – Одеса, 2002. – 20 с.
7. Кодекс адміністративного судочинства України // ВВР України [від 09.09.2005]. – 2005. – № 35. – Ст. 446. – С. 1358.
8. *Колпаков В. К.* Адміністративне право України : підручник / В. К. Колпаков. – К. : Юрінком Інтер, 2001. – 752 с.
9. *Олейник П. А.* Личность. Демократия. Законность / П. А. Олейник. – М. : Юрид. лит. – 1981. – 121 с.