

Задніпряний А. О.,
аспірант

Дніпропетровського національного університету імені Олеся Гончара

РОЗМЕЖУВАННЯ ЮРИСДИКЦІЇ В СПОРАХ З АНТИМОНОПОЛЬНИМ КОМІТЕТОМ УКРАЇНИ

DEPART OF JURISDICTION IN A DISPUTE WITH THE ANTIMONOPOLY COMMITTEE OF UKRAINE

У статті розглядається проблема «подвійної» юрисдикції у визначенні підвідомчості справ за участі Антимонопольного комітету України. На підставі аналізу чинного законодавства обґрунтовується належність цієї категорії справ виключно до адміністративного судочинства.

Ключові слова: Антимонопольний комітет України, юрисдикція, адміністративне судочинство, суб'єкт владних повноважень.

В статье рассматривается проблема «двойной» юрисдикции в определении подведомственности дел с участием Анти-монопольного комитета Украины. На основании анализа действующего законодательства обосновывается исключительная принадлежность данной категории дел к административному судопроизводству.

Ключевые слова: Антимонопольный комитет Украины, юрисдикция, административное судопроизводство, субъект властных полномочий.

The article deals with the problem of “double” jurisdiction in determining the jurisdiction of cases involving the Antimonopoly Committee of Ukraine. On the basis of current legislation the author justifies the affiliation of this category of cases exclusively to administrative proceedings.

Key words: Antimonopoly Committee of Ukraine, jurisdiction, administrative proceedings, public authorities.

В умовах європейської інтеграції, яка є основою зовнішньополітичної ідентичності України, особливої уваги набуває модернізація держави, формування ефективної та дієвої системи державного управління, здатної до впровадження системних і послідовних рішень. Підпорядкування усіх завдань зовнішньої та внутрішньої політики України зумовить досягнення умов і критеріїв членства в Європейському Союзі.

Можливість оскарження рішень, дій або бездіяльності Антимонопольного комітету України забезпечує не тільки конституційне право на захист прав фізичних і юридичних осіб, а й реалізує можливість захисту внутрішнього ринку України, забезпечує розвиток конкуренції та підвищує промислову ефективність суб'єктів господарювання.

Наявність «подвійної» юрисдикції негативно впливає на інститут судового захисту прав суб'єктів господарювання, оскільки можливість оскаржити рішення в порядку адміністративного чи господарського судочинства зумовлює різні обов'язки сторін під час розгляду цих категорій справ. Так, якщо в порядку господарського судочинства заявник самостійно доводить неправомірність рішення суб'єкта владних повноважень, то в порядку адміністративного судочинства тягар доказування перекладається безпосередньо на суб'єкта владних повноважень, тобто на Антимонопольний комітет України.

Проблеми подвійної юрисдикції вже розглядалися в роботах ряду українських науковців таких, як М.Д. Погорецький, Д.В. Сергєєва, Л.В. Тацій, І.П. Голосніченко, С.Т. Гончарук, І.К. Залюбовська, О.В. Михайлов та О.О. Кот.

Так, зокрема, М.Д. Погорецький та Д.В. Сергєєва у своїй праці під назвою «Проблеми визначення юрисдикції справ за участі органів Антимонопольного комітету» зазначають, що «проблема визначення юрисдикції справ за участю органів Антимонопольного комітету є великою мірою створеною штучно. Чинне законодавство містить достатньо критеріїв для розмежування підсудності цих справ. Тому є безперспективними (а у багатьох вимірах небезпечними за наслідками) й економічно затратними пропозиції щодо змін до законодавства з метою розпорошення адміністративних справ між всіма судовими юрисдикціями» [1, с. 12–13]. Схожої точки зору у своїй статті «Розв'язання колізії законодавства щодо оскарження рішень антимонопольного комітету України» дотримується Л.В. Тацій. Автор зазначає: «Питання юрисдикції є процесуальним, у зв'язку з чим Закон України «Про захист економічної конкуренції», оскільки він не є процесуальним законом, після набрання чинності Кодексу адміністративного судочинства України не може визначати підсудність справ за публічно-правовими спорами за участю органів Антимонопольного комітету України. Водночас аналіз судової практики показує, що господарські суди України все ж таки розглядають справи зі спорів про оскарження рішень Антимонопольного комітету України, посилаючись на те, що насамперед предметом розгляду в цих справах виступають господарські взаємовідносини» [2, с. 253–254].

З іншого боку, О.О. Кот в своїй роботі «Оскарження рішень антимонопольного комітету України: проблеми розмежування юрисдикцій» зазначає: «За

таких умов невизначеність у питаннях розмежування юрисдикцій між господарськими та адміністративними судами, так само як і «розподіл» окремих категорій антимонопольних спорів між судами різних юрисдикцій, є неприпустимою. Законодавець, вирішуючи питання про припинення існування подвійної юрисдикції у справах з оскарження рішень Антимонопольного комітету України, повинен враховувати передусім суто підприємницький характер відносин, з яких приймаються рішення Антимонопольного комітету України та на які вони впливають, а також майже двадцятирічний досвід і практику» [3, с. 41].

Тобто є необхідність дослідити цю проблему з точки зору судової практики та законодавства, що існує сьогодні.

Метою статті є дослідження проблеми подвійної юрисдикції розгляду справ щодо оскарження рішень, дій та бездіяльності Антимонопольного комітету України та внесення пропозицій щодо відповідного відмежування категорій справ виключно до адміністративної юрисдикції.

Згідно зі ст. 1 Закону України «Про Антимонопольний комітет України» Антимонопольний комітет України є державним органом зі спеціальним статусом, метою діяльності якого є забезпечення державного захисту конкуренції в підприємницькій діяльності та у сфері державних закупівель.

У ст. 3 Закону України «Про Антимонопольний комітет України» визначено, що завданнями Антимонопольного комітету України є:

1) здійснення державного контролю за дотриманням законодавства про захист економічної конкуренції на засадах рівності суб'єктів господарювання перед законом і пріоритету прав споживачів, запобігання, виявлення та припинення порушень законодавства про захист економічної конкуренції;

2) контроль за концентрацією, узгодженими діями суб'єктів господарювання та дотриманням вимог законодавства про захист економічної конкуренції під час регулювання цін (тарифів) на товари, що виробляються (реалізуються) суб'єктами природних монополій;

3) сприяння розвитку добросовісної конкуренції;

4) методичного забезпечення застосування законодавства про захист економічної конкуренції;

5) здійснення контролю щодо створення конкурентного середовища та захисту конкуренції у сфері державних закупівель [6].

Тобто Антимонопольний комітет України є державним органом, функції якого обумовлюються його завданнями, який здійснює повноваження від імені держави та направлений на захист конкуренції на території України, а також у випадках, визначених законом, за її територією.

Антимонопольний комітет України як державний орган відповідно до ст. 19 Конституції України зобов'язаний діяти лише на підставі, у межах повноважень і в спосіб, що передбачені Конституцією та законами України [5].

У ст. 10 Паризької конвенції про охорону промислової власності від 20 березня 1883 р. передбачено

обов'язок країн-учасниць забезпечити громадянам цих країн ефективний захист від недобросовісної конкуренції та містить визначення акта недобросовісної конкуренції в промислових і торговельних справах [4].

У ст. 1 Закону України «Про захист від недобросовісної конкуренції» визначено як недобросовісну конкуренцію будь-які дії в конкуренції, що суперечать торговим та іншим чесним звичаям у господарській діяльності. Недобросовісною конкуренцією є неправомірне використання ділової репутації суб'єкта господарювання, створення перешкод суб'єктам господарювання у процесі конкуренції та досягнення неправомірних переваг у конкуренції, неправомірне збирання, розголошення та використання комерційної таємниці. Ці положення засновані на положеннях Паризької конвенції про охорону промислової власності від 20 березня 1883 р. (Україна приєдналася до неї 25 грудня 1991 р.). Законодавство про недобросовісну конкуренцію є складовою частиною антимонопольно-конкурентного законодавства. Перешкодами в процесі конкуренції вважаються дискредитація суб'єкта господарювання, нав'язування споживачам примусового асортименту товарів (робіт, послуг), схиляння до бойкоту суб'єкта господарювання або дискримінації покупця (замовника) або до розірвання договору з конкурентом, підкуп працівника постачальника або покупця (замовника) [2, с. 253].

Оскільки після розбудови незалежної та демократичної держави виникла необхідність захистити права особи та громадянина, необхідно було забезпечити право кожного на оскарження рішень, дій та бездіяльності органів державної влади.

Так, у ст. 55 Конституції України було передбачено право кожного на оскарження в суді рішень, дій (бездіяльності) органів державної влади, посадових та службових осіб [5].

Також відповідно до ч. 1 ст. 2 Кодексу адміністративного судочинства України 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 шляхом справедливого, неупередженого та своєчасного розгляду адміністративних справ.

У ч. 1 ст. 17 Кодексу адміністративного судочинства України (далі – КАС України) передбачено, що юрисдикція адміністративних судів поширюється на правовідносини, що виникають у зв'язку зі здійсненням суб'єктом владних повноважень владних управлінських функцій, а також у зв'язку з публічним формуванням суб'єкта владних повноважень шляхом виборів або референдуму, зокрема згідно з п. 1 ч. 2 ст. 17 КАС України, на спори фізичних чи юридичних осіб із суб'єктом владних повноважень щодо оскарження його рішень (нормативно-право-

вих актів чи правових актів індивідуальної дії), дій чи бездіяльності [7].

Відповідно до ч. 1 ст. 60 Закону України «Про захист економічної конкуренції» рішення органів Антимонопольного комітету України може бути оскаржено повністю або частково до господарського суду у двомісячний строк з дня одержання рішення [9].

Аналізуючи норми Господарського процесуального кодексу України (далі – ГПК України), необхідно зазначити, що відповідно до ст. 1 ГПК України підприємства, установи, організації, інші юридичні особи (у тому числі іноземні), громадяни, які здійснюють підприємницьку діяльність без створення юридичної особи та в установленому порядку набули статусу суб'єкта підприємницької діяльності (далі – підприємства та організації), мають право звертатися до господарського суду згідно з установленою підвідомчістю господарських справ за захистом своїх порушених або оспорюваних прав і охоронюваних законом інтересів, а також для вжиття передбачених цим Кодексом заходів, спрямованих на запобігання правопорушенням [8].

Господарське процесуальне законодавство, як і Цивільне процесуальне законодавство, передбачає юрисдикцію розгляду справ у приватноправовій площині.

З урахуванням Господарського процесуального законодавства, заявнику необхідно доказувати свою позицію відповідною документальною базою, а суд лише створює відповідні умови для доказування.

Так, відповідно до ст. 4-3 ГПК України судочинство у господарських судах здійснюється на засадах змагальності. Сторони та інші особи, які беруть участь у справі, обґрунтовують свої вимоги і заперечення поданими судом доказами. Господарський суд тільки створює сторонам та іншим особам, які беруть участь у справі, необхідні умови для встановлення фактичних обставин справи і правильного застосування законодавства [8].

Відповідно до ч. 2 ст. 71 КАС України в адміністративних справах про протиправність рішень, дій чи бездіяльності суб'єкта владних повноважень обов'язок щодо доказування правомірності свого рішення, дії чи бездіяльності покладається на відповідача, якщо він заперечує проти адміністративного позову [7].

Також, як свідчить судова практика, на цей час наявна проблема розмежування юрисдикції розгляду відповідної категорії справ у господарській та адміністративній юрисдикції.

Так, наприклад, відповідно до постанови Вищого адміністративного суду України від 11.02.2016р. справа № К/800/35294/15 зазначено, що «норми ст. 60 Закону № 2210-III встановлюють правило щодо оскарження до господарського суду рішень органів Антимонопольного комітету України, прийнятих у процесі або за результатами розгляду справи про порушення законодавства про захист економічної конкуренції згідно зі ст. ст. 47, 48, ч. 5 ст. 57, ч. 3 ст. 58 Закону № 2210-III.

Предметом позовних вимог у цій справі є оскарження дій територіального відділення Антимоно-

польного комітету щодо прийняття та розгляду заяви громадянина про порушення законодавства у сфері економічної конкуренції, а положень щодо вирішення спорів цієї категорії в порядку іншого судочинства законодавство, у тому числі Закон № 2210-III, не містить.

Отже, цей спір підлягає розгляду в порядку адміністративного судочинства» [9].

З іншого боку, за аналогічним спором Вищий господарський суд України у своїй постанові від 28.10.2015 р. № 917/162/15 зазначив, що «за змістом ч. 2 ст. 4 КАС України, юрисдикція адміністративних судів поширюється на всі публічно-правові спори, крім спорів, для яких законом встановлений інший порядок судового вирішення».

Отже, виходячи з положень наведеної норми, законом може бути передбачено вирішення певних категорій публічно-правових спорів у порядку іншого судочинства.

Так, Законом України «Про захист економічної конкуренції», який визначає правові засади підтримки та захисту економічної конкуренції, обмеження монополізму в господарській діяльності та спрямований на забезпечення ефективного функціонування економіки України на основі розвитку конкурентних відносин, саме і встановлено інший порядок судового вирішення спорів за участі органів Антимонопольного комітету України (далі – АМКУ).

Так, положеннями частини першої ст. 60 цього Закону передбачено право заявника, відповідача, третьої особи оскаржити рішення органів АМКУ повністю або частково до господарського суду у двомісячний строк із дня одержання рішення.

У постановвах Верховного Суду України від 17.06.2015 р. у господарській справі № 910/1331/14 та від 23.06.2015 р. в адміністративній справі № 21-688a15 зазначено, що, зважаючи на положення статті 12 ГПК України, частини другої ст. 4 КАС України, справи зі спорів про оскарження рішень органів АМКУ підвідомчі господарським судам і підлягають розгляду за правилами ГПК України, за винятком відповідно до положень статті 19 КАС України вирішення справ щодо оскарження рішень АМКУ з розгляду скарг про порушення законодавства у сфері державних закупівель» [10].

Ця проблематика існує понад 10 років, оскільки, по-перше, КАС України був ухвалений після ГПК України, по-друге, до створення спеціалізованих адміністративних судів усі спори з суб'єктами владних повноважень розглядали саме господарські суди.

Також Вищий господарський суд України у п. 1 листа від 20 серпня 2007 р. № 01-8/741 вказує, що справи зі спорів про оскарження рішень (розпоряджень) органів АМКУ підвідомчі господарським судам і підлягають розглядові за правилами Господарського процесуального кодексу України. У п. 1 Постанови Пленуму ВГСУ від 26 грудня 2011 р. № 15 зазначено, що справи зі спорів про оскарження рішень (розпоряджень) органів АМКУ підвідомчі господарським судам і підлягають розглядові за правилами Господарського процесуального кодексу України.

Лист Вищого адміністративного суду України від 28 вересня 2007 р. № 09.02-23/950 доводить до відома правові позиції Верховного Суду України в конкретних рішеннях у справах. Так, ВАС України зазначає, що Закон України «Про захист економічної конкуренції» не є процесуальним законом, а тому після набрання чинності КАС України цей Закон не може встановлювати підвідомчість справ із публічно-правових спорів. Ці правові позиції також використовують адміністративні суди, у тому числі ВАСУ [2, с. 252].

Однак, незважаючи на це, в останньому рішенні Верховний суд України від 23 червня 2015 у справі № 21-688a15 визначив юрисдикцію саме за господарськими судами. Так, у своєму рішенні Верховний суд зазначив: «Частиною другою статті 4 КАС України встановлено, що юрисдикція адміністративних судів поширюється на всі публічно-правові спори, крім спорів, для яких законом встановлений інший порядок судового вирішення. Закони України можуть передбачати вирішення певних категорій публічно-правових спорів у порядку іншого судочинства, у тому числі господарського».

Такий інший порядок передбачено, зокрема, ч. 1 ст. 60 Закону № 2210-III, відповідно до якої заявник, відповідач, третя особа мають право оскаржити рішення органів АМКУ повністю або частково до господарського суду.

З огляду на зміст наведених норм справи зі спорів про оскарження рішень (розпоряджень) органів АМКУ підвідомчі господарським судам і підлягають розглядові за правилами Господарського процесуального кодексу України. Це стосується й розгляду справ за позовами органів АМК про стягнення із суб'єктів господарювання сум штрафів та пені у зв'язку з порушенням конкурентного законодавства, оскільки таке

стягнення здійснюється саме згідно з рішеннями відповідних органів, прийнятими на підставі приписів названих законів України. Водночас і п. 3 ч. 1 ст. 12 ГПК встановлено, що справи за заявами органів АМК із питань, віднесених законодавчими актами до їхньої компетенції, підвідомчі господарським судам. Винятком із цього правила відповідно до положень ст. 19 КАС є вирішення справ щодо оскарження рішень АМК із розгляду скарг про порушення законодавства у сфері державних закупівель. З такими висновками погодитися неможливо, оскільки для забезпечення однакового застосування норм спеціалізованими судами справу необхідно розглянути на спільному засіданні двох палат Верховного суду України – господарської та адміністративної.

Тому з урахуванням вищевикладеного рекомендуємо встановити, що спори з АМКУ необхідно оскаржувати виключно в порядку адміністративної юрисдикції (або на рівні практики Верховного суду України, або з внесенням відповідних змін до законодавства).

Вищезазначений порядок матиме наслідком доказування безпосередньо АМКУ, що рішення прийняті на підставі, у межах повноважень і в спосіб, що передбачені Конституцією та законами України; з використанням повноваження з метою, з якою це повноваження надано; обґрунтовано, тобто з урахуванням усіх обставин, що мають значення для прийняття рішення (вчинення дії); безсторонньо (неупереджено); добросовісно; розсудливо; з дотриманням принципу рівності перед законом, запобігаючи всім формам дискримінації; пропорційно, зокрема з дотриманням необхідного балансу між будь-якими несприятливими наслідками для прав, свобод та інтересів особи та цілями, на досягнення яких спрямоване це рішення (дія).

ЛІТЕРАТУРА:

1. Погорецький М. Проблеми визначення юрисдикції прав за участю органів антимонопольного комітету / М. Погорецький, М. Сергєєва [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://papers.univ.kiev.ua/1/jurydychni_nauky/articles/tsurkan-m-problems-of-jurisdiction-of-case-with-participation-of-bodies-of-anti_19779.pdf.
2. Тацій Л. Розв'язання колізії законодавства щодо оскарження рішень антимонопольного комітету України / Л. Тацій // Вісник Національного університету «Юридична академія України імені Ярослава Мудрого». Сер. : Економічна теорія та право. – 2014. – № 1. – С. 252–259. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://nbuv.gov.ua/UJRN/Vnyua_etp_2014_1_28.
3. Кот О. Оскарження рішень Антимонопольного комітету України: проблеми розмежування юрисдикцій / О. Кот [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.antikalaw.com.ua/media/news/2011_3_ukr_kot_2.pdf.
4. Паризька конвенція про охорону промислової власності від 20.03.1883 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/995_123.
5. Конституція України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/254k/96-вр>.
6. Закон України «Про Антимонопольний комітет України» № 3660-XII від 26.11.93 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/3659-12>.
7. Кодекс адміністративного судочинства України № 2875-IV від 08.09.2005 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/2747-15>.
8. Господарський процесуальний кодекс України № 1799-XII від 06.11.91 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1798-12>.
9. Закон України «Про захист економічної конкуренції» N 380-IV від 26.12.2002 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2210-14>.
10. Постанова Вищого адміністративного суду України від 11.02.2016 р. справа № К/800/35294/15 – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.reyestr.court.gov.ua>.
11. Постанова Вищого господарського суду України від 28.10.2015р. № 917/162/15 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.reyestr.court.gov.ua>.
12. Постанова Верховного суду України від 23 червня 2015 по справі № 21-688a15 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://www.scourt.gov.ua/clients/vsu/vsu.nsf/\(documents\)/E042FE9D384A36D7C2257E7E0024F229](http://www.scourt.gov.ua/clients/vsu/vsu.nsf/(documents)/E042FE9D384A36D7C2257E7E0024F229).