



ТРИБУНА МОЛОДОГО ВЧЕНОГО

УДК 342.951

Т. Філіпова,

суддя

Рівненського апеляційного господарського суду

ГЕНЕЗИС АДМІНІСТРАТИВНИХ ПРОЦЕДУР У СФЕРІ ЗАХИСТУ ЕКОНОМІЧНОЇ КОНКУРЕНЦІЇ В УКРАЇНІ

Система правового захисту економічної конкуренції є міжгалузевим інститутом права, в якому адміністративно-правові норми мають домінуюче значення. При цьому такий правовий інститут повинен бути детально врегульованим та гарантувати захист прав як учасників економічної концентрації, так і приватних осіб і держави в цілому. Врегулювання діяльності антимонопольних органів здійснюється за допомогою механізму адміністративних процедур у сфері захисту економічної конкуренції, які можуть бути визначені як регламентовані адміністративним правом дії, які вчиняються суб'єктом владних повноважень у галузі антимонопольно-конкурентного регулювання щодо розгляду, розв'язання й вирішення індивідуально-визначеної справи, пов'язаної із захистом економічної конкуренції [1, с. 51].

Історіографія дослідження адміністративних процедур у сфері захисту економічної конкуренції у вітчизняній правовій доктрині є важливою для з'ясування правової природи антимонопольно-конкурентного регулювання, передумов виникнення й напрямків розвитку в контексті розвитку вітчизняної адміністративно-правової науки та генезою законодавчого регулювання засад діяльності антимонопольних органів України.

Проблеми правового регулювання у сфері захисту економічної конкуренції знаходяться в межах наукового інтересу багатьох сучасних науковців, зокре-

ма О.А. Артем'євої, Л.Р. Білої-Тіунової, К.В. Бондаренко, Н.Я. Борсук, В.Н. Василенка, К.Л. Вознесенського, І.Г. Гельфенбуйм, Е.В. Горбунової, О.В. Грицай, Ю.В. Журика, Г.В. Ільющенко, С.А. Карлова, О.С. Каштанова, О.Р. Кібенко, О.В. Когут, Л.В. Куншиної, В.С. Лук'янець, С.Б. Мельник, О.М. Олещенко, О.О. Плетньової, Н.О. Санахметової, Г.О. Стахеевої, О.М. Стороженко, Н.О. Трегубець, І.І. Туйськ, О.Л. Чернелевської, І.А. Шуміло, Н.В. Щербакінової та інших.

Питанням генезису антимонопольно-конкурентного регулювання приділяється увага в дослідженнях О.О. Бакалінської, С.С. Валітова, О.В. Пономарьова, П.Г. Харченка, О.В. Шальман. Водночас слід констатувати, що за відносної багатоманітності наукових джерел жодної роботи, присвяченої історіографії дослідження адміністративних процедур у сфері захисту економічної конкуренції у вітчизняній правовій доктрині та нормативному закріпленню їх засад у законодавстві України, до цього часу немає.

Метою статті є дослідження генезису адміністративних процедур у сфері захисту економічної конкуренції в Україні.

Безпосередньо питання виникнення й еволюції адміністративної процедури та її різновиду – адміністративних процедур у сфері захисту економічної конкуренції, необхідно розглядати в контексті загального розвитку адміністративного права, який, попри

відмінності в різних країнах чи правових системах, має чимало спільних рис. Як зазначає О.І. Миколенко, адміністративне процедурне право як сукупність правових норм, що регулюють специфічну сферу суспільних відносин, з'являється лише на порівняно пізніх етапах життя суспільства, хоча відомі факти існування певних процедур і на ранніх етапах розвитку людства, за допомогою яких згладжувалися деякі конфліктні ситуації чи застосовувалися до правопорушника відповідні примусові заходи [2, с. 66].

Перші «паростки» адміністративного права можна знайти ще у стародавніх Греції, Римі та Єгипті, що з'явилися в управлінських відносинах, які виникли у процесі організації війська, охорони держави від нападів, будівництві шляхів і каналів [3, с. 15]. В античні часи та в епоху середньовіччя суттєвого розвитку адміністративного права не відбувалося, оскільки не було нагальної потреби в централізованому виконанні поліцейських функцій, пов'язаних із забезпеченням громадського порядку, а адміністративне право в період середньовічного феодалізму фактично стало частиною ленного права й мало приватноправову основу [2, с. 69].

Як зазначає К.С. Бельский, виникнення адміністративного права в сучасному розумінні пов'язане з необхідністю регламентації публічного управління й охорони громадського порядку та забезпечення реалізації суб'єктивних прав громадян [4, с. 8]. Із XVI ст. адміністративно-правова наука розвивається в межах камералістики (науки про фінанси, управління, економіку, господарство), а згодом – поліцейського права [5, с. 9].

Безпосередньо передумовами виникнення й розвитку адміністративного процедурного права є наступні явища: а) розвиток економіки, фінансів, господарства, державного управління; б) потреба в забезпеченні реалізації суб'єктивних прав та юридичних обов'язків у сфері публічного права; в) захист суспільства від небезпеки (стихійні лиха,

виникнення епідемій, вчинення правопорушень, збройні конфлікти тощо); г) визначення правовим шляхом порядку розгляду спорів, що виникають між громадянами і владними державними управлінськими органами; д) забезпечення законності у сфері публічного управління [2, с. 67-68]. Наприкінці XVIII – на початку XIX ст. держава стає єдиною всеохоплюючою організацією, у зв'язку з чим у суспільстві починають формуватися ідеї необхідності особливого правового статусу держави та її органів [6, с. 7]. У першій половині XIX ст. під впливом ідей Великої французької революції громадянське суспільство вимагало організації адміністративного управління та всієї державної влади на законодавчій основі, встановлення в адміністративних відносинах державних гарантій, захисту демократичних прав і свобод громадян та контролю над владою, що включає дієві правові механізми, інститути і правові засоби [7, с. 266].

За слушним зауваженням О.І. Миколенка, сучасне уявлення про адміністративне право як галузь права виникло лише тоді, коли у правовій системі достатнє місце посіли норми, які закріплюють права особистості, процедури діяльності органів державної влади та гарантії від адміністративного свавілля. Саме розвиток адміністративних процедурних норм у країнах світу призвів до перетворення поліцейського права на адміністративне право [2, с. 71].

Континентальна (романо-германська) система адміністративного права, до якої належить й Україна, остаточно сформувалася наприкінці XIX ст., а її характерними ознаками стала чітка законодавча регламентація управлінських структур і процесів, формування загальних принципів публічного управління, розвинений понятійний апарат [8, с. 8]. Адміністративно-процедурне право як інститут адміністративного права було виокремлене на межі XIX–XX ст. [2, с. 71].

Уперше термін «монополія» був використаний у конституції про ціни



давньоримського імператора Зенона (483 р. н. е.) [9, с. 13], проте антимонопольно-конкурентне регулювання в сучасному розумінні з'являється наприкінці XIX ст. (на думку деяких дослідників – у XIII–XIV ст. [10, с. 13]) і пов'язане із прийняттям у США в 1890 р. першого федерального антимонопольного Закону «Про захист торгівлі й комерційної діяльності проти незаконних обмежень та монополій» («An Act to Protect Trade Commerce against unlawful Restrain and monopolies») (закону Шермана) [11, с. 15; 12, с. 24]. При цьому в європейських державах у середині XIX ст. конкурентні відносини захищалися в межах законодавства про недопущення недобросовісної конкуренції [10, с. 13], яке почало формуватися в XV–XVII ст. [11, с. 14-17].

Наприкінці XIX – на початку XX ст. сформувалися дві моделі антимонопольно-конкурентного регулювання: американська та європейська.

В американській моделі антитрестовське законодавство спрямоване на заборону монополій, включає низку норм із захисту від недобросовісної конкуренції, яка є частиною антитрестовського законодавства. Основними принципами існування антитрестовського законодавства США є «принцип заборони» (заборона вчиняти певні дії, а сам факт учинення цих дій є підставою для застосування заходів відповідальності) та «принцип розумного підходу» (дозволено вчиняти дії, які за формальними ознаками порушують умови конкуренції, проте економічний ефект від них переважає негативні наслідки). У загальному вигляді американське антитрестовське законодавство втілило в собі засновану на ідеях вільної конкуренції, саморегулювання економіки і невтручання в неї держави політику економічного лібералізму, в його сучасній інтерпретації – неокласицизму, і більшою мірою – напрямку монетаризму [10, с. 13].

В європейській моделі конкурентного законодавства його основу складають норми, спрямовані на захист від

будь-яких проявів недобросовісної конкуренції, які, залежно від моделі законодавчого захисту конкуренції, можуть бути інститутом класичних галузей законодавства (наприклад, цивільного), окремою галуззю чи підгалуззю законодавства. Основою законодавчого захисту від недобросовісної конкуренції є принцип повної й беззастережної заборони будь-яких проявів недобросовісної конкуренції. Законодавче обмеження монополістичної діяльності базується на принципі «контролю і регулювання», відповідно до якого будь-яка економічна діяльність визнається законною, якщо не порушує права інших осіб [13, с. 6]. Слід зазначити, що загалом європейське законодавство у сфері захисту економічної конкуренції засноване на економічній теорії кейнсіанства, теоретичну основу якого становить доктрина державного регулювання економіки [10, с. 13].

Необхідно підкреслити, що незважаючи на відсутність у дореволюційній Росії антимонопольного законодавства, науковий інтерес до проблем монополій (трестів), картелів і конкуренції достатньо високий та знайшов своє відображення у працях А.І. Камінки, В.В. Качаліна, С. Рундштейна, І.І. Янжула та інших [12, с. 27].

За часів СРСР необхідності антимонопольного регулювання з боку держави не було, оскільки панувала державна монополія. Фактично першим у СРСР нормативним актом, яким було визначено необхідність створення механізму регулювання монополістичної діяльності, була Постанова Ради Міністрів СРСР від 16 серпня 1990 р. «Про заходи щодо демонополізації народного господарства» [14]. У 1991 р. було прийнято Закон СРСР «Про обмеження монополістичної діяльності в СРСР», який став прототипом (його було взято за основу) майбутнього антимонопольно-конкурентного законодавства незалежної України [15].

Слід зазначити, що законодавство України про захист економічної конкуренції є досить молодим і започат-



коване прийняттям Декларації про державний суверенітет України, в якій наголошувалося на створенні ефективного механізму регулювання економічних відносин [16]. При цьому особливість формування конкурентного законодавства України полягає в тому, що процес його розвитку розпочався, коли ще не склалися ринкові відносини, за умови майже повної відсутності конкуренції на ринку, а також панування державної монополії.

Як зазначає О.О. Бакалінська, на першому етапі розвитку конкурентного законодавства в основу його побудови була закладена американська модель антитрестовського законодавства. Із розвитком ринкових відносин у країні виникла проблема забезпечення якості конкуренції за допомогою запровадження законодавчого інституту захисту від недобросовісної конкуренції. Процес формування конкурентного законодавства України виявив неефективність використання американської моделі побудови конкурентного законодавства, тому поступово розпочався перехід до європейської моделі побудови конкурентного законодавства [13, с. 6].

Процес формування антимонопольного законодавства в Україні рухався досить складно й неоднозначно. Крім того, в Україні до 1990-х рр. глибоко не досліджувалися й не вивчалися ті основні принципи, за якими розвинені країни формували своє антимонопольне законодавство, тому фахівців у цій сфері в Україні практично не було [11, с. 23-24].

У 1992 р. Верховна Рада України приймає перший в Україні антимонопольний законодавчий акт – Закон України «Про обмеження монополізму та недопущення недобросовісної конкуренції у підприємницькій діяльності» [17] та Програму економічних реформ і політики на Україні, яка передбачала встановлення контролю за монополіями, підвищення рівня конкуренції, перебудову організаційно-господарських схем та стимулювання процесів створення нових суб'єктів господарювання [18].

У 1993 р. приймається Закон України «Про Антимонопольний комітет України» [19], який закріпив організаційно-правові засади і правовий статус такого суб'єкта публічного адміністрування. Однак відсутність у державі повноцінного конкурентного середовища й високоефективної правозастосовної системи потребувало прийняття низки нормативно-правових актів у сфері захисту економічної конкуренції, зокрема Законів України «Про захист від недобросовісної конкуренції» від 7 червня 1996 р. [20], «Про природні монополії» від 20 квітня 2000 р. [21], «Про захист економічної конкуренції» від 11 січня 2001 р. [22], останній з яких став основою сучасного антимонопольно-конкурентного законодавства України.

Досить важливо, що розробці Закону України «Про захист економічної конкуренції» передували розгляд значної кількості аналогічних законів країн Східної, Центральної та Західної Європи, законодавства країн – членів СНД. Було вивчено більш ніж сторічний досвід застосування антитрестовського законодавства США та п'ятидесятирічний досвід Німеччини. Крім того, під час розробки Закону було проаналізовано законодавство ЄС у сфері захисту конкуренції та практика його застосування Четвертим генеральним директором і судами ЄС [12, с. 83]. Урахування зарубіжного досвіду позначилося й на врегулюванні (щоправда, в загальних рисах) на рівні цього Закону окремих адміністративних процедур у сфері захисту економічної конкуренції: процедури визначення монопольного (домінуючого) становища суб'єкта господарювання на ринку [22, ст. 12], процедури контролю за економічною концентрацією та узгодженими діями суб'єктів господарювання [22, ст. 22–34], процедури розгляду справ Антимонопольним комітетом України [22, ст. 35–49], процедур виконання [22, ст. 56] та оскарження рішень Антимонопольного комітету України [22, ст. 57–60]. Завданням



сучасного антимонопольно-конкурентного регулювання є детальна регламентація всіх різновидів адміністративних процедур у сфері захисту економічної конкуренції з урахуванням економічних реалій та євроінтеграційного вибору України.

Нормативне закріплення адміністративних процедур у сфері захисту економічної конкуренції у вітчизняному законодавстві характеризується короткостроковістю, етапністю, розпорошеністю змістовного наповнення.

Можна умовно виділити три етапи генези дослідження адміністративних процедур у сфері захисту економічної конкуренції у вітчизняній адміністративно-правовій науці: I етап (до 1917 р.); II етап (1917–1991 рр.); III етап (з 1991 р. і донині), аналіз змісту яких свідчить про зацікавленість науковців проблематикою адміністративно-правового регулювання діяльності антимонопольних органів у цілому, тенденцію спрямованості наукового пошуку на врегулювання різновидів таких адміністративних процедур та відсутність комплексного й системного наукового дослідження адміністративних процедур у сфері захисту економічної конкуренції в Україні. Базовою тенденцією доктринального дослідження адміністративно-правового регулювання в зазначеній сфері є звуження об'єкта наукових досліджень від глобальних питань адміністративно-правового регулювання в галузі монополій та конкуренції до спеціалізованих досліджень – адміністративно-правового регулювання (окремих її аспектів) певних процедур у сфері захисту економічної конкуренції, яка буде зберігатися й надалі.

Прослідковується й певна етапність у нормативній фіксації адміністративних процедур у сфері захисту економічної конкуренції: I етап (1991–2001 рр.) та II етап (з 2001 р.). Тенденцією нормативного закріплення адміністративних процедур у цій сфері є деталізація адміністративно-процедурного регулювання визначення монопольного (домінуючого) становища, контролю за

економічною концентрацією та узгодженими діями суб'єктів господарювання, розгляду справ Антимонопольним комітетом України, виконання й оскарження його рішень – від фрагментарності змісту адміністративно-процедурних норм у розпорошеному законодавстві України й до їх систематизації у спеціалізованих нормативно-правових актах щодо певних різновидів таких адміністративних процедур.

Ключові слова: генезис, захист економічної конкуренції, адміністративна процедура, антимонопольно-конкурентне регулювання, правова доктрина, нормативне закріплення.

Статтю присвячено генезису нормативного закріплення та дослідження у правовій, у тому числі адміністративно-правовій, доктрині адміністративних процедур у сфері захисту економічної конкуренції та умовно виділено його етапи.

Стаття посвячена генезису нормативного закріплення і дослідження в правовій, в том числі адміністративно-правовій, доктрині адміністративних процедур в сфері захисту економічної конкуренції і умовно виділені його етапи.

The article is to analyze genesis and its stages of legal fixation and research in administrative-legal doctrine of administrative procedures in the field of protection of economic competition in Ukraine.

Література

1. Філіпова Т.Л. Адміністративні процедури у сфері захисту економічної конкуренції як особливий різновид адміністративних процедур / Т.Л. Філіпова // Актуальні питання публічного та приватного права. – 2013. – № 5. – С. 48–53. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.blackseafoundationoflaw.org.ua/november2013.pdf>.

2. Миколенко О.І. Теорія адміністративного процедурного права : монографія / О.І. Миколенко. – Х. : Бурун Книга, 2010. – 336 с.



3. Ківалов С.В. *Адміністративне право України : навч.-метод. посібник / С.В. Ківалов, Л.Р. Біла. – 3-є вид., перероб. і допов. – Одеса : Юридична література, 2006. – 488 с.*
4. Бельский К.С. *Феноменология административного права : монография / К.С. Бельский. – Смоленск : Изд-во Смоленского гуманитарного университета, 1995. – 144 с.*
5. Галлиган Д. *Административное право: история развития и основные современные концепции / Д. Галлиган, В.В. Полянский, Ю.Н. Стариков. – М. : Юристъ, 2002. – 410 с.*
6. *Административное право Украины : учебник [для студ. высш. учеб. завед. юрид. спец.] / Ю.П. Битяк, В.В. Богуцкий, В.Н. Гаращук и др. ; Под ред. проф. Ю.П. Битяка. – 2-е изд., перераб. и доп. – Х. : Право, 2003. – 576 с.*
7. Стариков Ю.Н. *Курс общего административного права : в 3 т. / Ю.Н. Стариков. – М. : НОРМА, 2002. – Т. 1. – 728 с.*
8. *Административное право зарубежных стран : учебник / А.Н. Козырин, М.А. Штатина, А.Б. Зеленцов, И.Ю. Богдановская, С.Ю. Данилов [и др.] ; Под ред. А.Н. Козырина и М.А. Штатиной. – М. : Спарк, 2003. – 464 с.*
9. Тотьев К.Ю. *Монополия и конкуренция: правовые аспекты регулирования / К.Ю. Тотьев. – М. : Юристъ, 1996. – 264 с.*
10. Шальман О.В. *Роль антимонопольного законодательства в становлении и развитии рынка : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.03 / О.В. Шальман. – СПб., 2002. – 24 с.*
11. Пономарьев О.В. *Административно-правовой статус Антимонопольного комитета Украины : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / О.В. Пономарьев. – Одеса, 2009. – 217 с.*
12. Валитов С.С. *Становление и развитие антимонопольно-конкурентного законодательства Украины : дис. ... докт. юрид. наук : 12.00.04 / С.С. Валитов. – Донецк, 2010. – 429 с.*
13. Бакалінська О.О. *Захист економічної конкуренції: організаційно-правові засади державного управління : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / О.О. Бакалінська. – К., 2003. – 210 с.*
14. *Постановление Совета Министров СССР «О мерах по демополизации народного хозяйства» от 16 августа 1990 г. // Собрание Постановлений Правительства СССР. – 1990. – № 24.*
15. *Закон СССР «Об ограничении монополистической деятельности в СССР» // Известия. – 1991. – 25 июля.*
16. *Декларація про державний суверенітет України від 16.07.1990 р. № 55-ХІІ // Відомості Верховної Ради УРСР. – 1990. – № 31. – Ст. 429.*
17. *Про обмеження монополізму та недопущення недобросовісної конкуренції в підприємницькій діяльності : Закон України від 18.02.1992 р. № 2132-ХІІ // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 21. – Ст. 296.*
18. *Програма економічних реформ і політики на Україні : затверджено Кабінетом Міністрів України для подання Міжнародному валютному фонду // Голос України. – 1992. – 6 січня.*
19. *Закон України «Про Антимонопольний комітет України» від 26.11.1993 р. № 3659-ХІІ // [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/3659-12>.*
20. *Закон України «Про захист від недобросовісної конкуренції» від 07.06.1996 р. № 236/96-ВР // [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/236/96-%D0%B2%D1%80>.*
21. *Закон України «Про природні монополії» від 20.04.2000 р. № 1682-ІІІ // [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1682-14>.*
22. *Закон України «Про захист економічної конкуренції» від 11.01.2001 р. № 2210-ІІІ // [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2210-14>.*