

ПРОЦЕСУАЛЬНІ ФОРМИ КОНКРЕТИЗАЦІЇ ЮРИДИЧНОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ ЗА ПОРУШЕННЯ ЗАКОНОДАВСТВА ПРО ЗАХИСТ ЕКОНОМІЧНОЇ КОНКУРЕНЦІЇ

Інститут повітряного і космічного права НАУ

У статті піднімаються питання про процесуальні форми конкретизації юридичної відповідальності за порушення законодавства про захист економічної конкуренції з точки зору можливості захисту права та охоронюваних законом інтересів суб'єктів господарювання.

Правомірна поведінка в сфері економічних відносин та захист конкуренції забезпечуються різноманітними засобами. Один із них – юридична відповідальність. Як елемент правоохоронних відносин загалом, вона виступає зворотною стороною права на конкуренцію.

Безпосередньо питанням відповідальності за порушення законодавства про захист економічної конкуренції (далі – конкурентного законодавства) присвячені Розд. VIII Закону України “Про захист економічної конкуренції” від 11 січня 2001 р., а також Гл. 5 Закону України “Про захист від недобросовісної конкуренції” від 7 червня 1996 р.

На нашу думку, вивчення питань, пов'язаних із відповідальністю за вказані порушення необхідно здійснювати через призму юридичного процесу, як співвідношення матеріальних та процесуальних норм конкурентного законодавства. Як справедливо зазначається в літературі, стадії юридичної відповідальності – це співвідношення певного обсягу прав, свобод та обов'язків особи, яка вчинила правопорушення, з етапами пізнання даного правопорушення уповноваженими на те державними органами та посадовими особами [1, с. 40]. Такими стадіями, як правило, є: 1) виникнення відповідальності; 2) конкретизація; 3) здійснення.

Метою вказаної статті є дослідження процесуальних форм фіксації порушення конкурентного законодавства. Саме стадія конкретизації юридичної відповідальності пов'язана з виявленням правопорушення та закінчується із вступом в законну силу правозастосовчого акта. Саме на цій стадії відбувається: фіксація ознак правопорушення уповноваженими державними органами; офіційна кваліфікація правопорушення; вибір конкретної правоохоронної санкції (окремої міри юридичної відповідальності); постановою рішення у справі та вступ його у законну силу.

Види фіксації порушень конкурентного законодавства передбачені в Законах України “Про

захист економічної конкуренції” та “Про захист від недобросовісної конкуренції”. Відповідно до ст. 36 Закону України “Про захист економічної конкуренції”, ними є: 1) заяви суб'єктів господарювання, громадян, об'єднань, установ, організацій про порушення їх прав унаслідок дій чи бездіяльності, визначених Законом як порушення законодавства про захист економічної конкуренції; 2) подання органів державної влади, органів місцевого самоврядування, органів адміністративно-господарського управління та контролю за порушенням законодавства про захист економічної конкуренції. А відповідно до ст. 28 Закону України “Про захист від недобросовісної конкуренції”, такою підставою є заяви осіб, права яких порушені діями, які визначені Законом як недобросовісна конкуренція.

Справа про порушення законодавства про захист економічної конкуренції може бути порушена за власною ініціативою антимонопольних органів. Так, у разі визнання суб'єктом правопорушення об'єднання, суб'єктів господарювання-юридичних осіб, фізичних осіб, групу суб'єктів господарювання, то процесуальною формою фіксації є подання службовців антимонопольних органів до відповідного органу Комітету, до компетенції якого належить розгляд виявленого порушення, результатом розгляду якого може бути прийняття розпорядження про початок справи. А якщо справа була порушена, тоді за результатами проведених дій складається подання з попередніми висновками.

Слід звернути увагу, що у разі надходження від заявника клопотання про можливість настання негативних наслідків, пов'язаних із поданням заяви, та з метою захисту його інтересів, відповідно до ст. ч. 1 ст. 36 Закону України “Про захист економічної конкуренції”, розгляд справи розпочинається за власною ініціативою органів Антимонопольного комітету України.

Найчастіше фіксація відбувається при здійсненні перевірок антимонопольними органами, що рег-

ламентуються “Положенням про порядок проведення перевірок додержання законодавства про захист економічної конкуренції”, затвердженого розпорядженням АМКУ від 25.12.2001 р. № 182-р. Остаточні результати перевірок оформляються актом перевірки дотримання законодавства про захист економічної конкуренції. У випадку, коли потрібно вжити термінових заходів щодо усунення виявлених порушень, у період перевірки, не чекаючи її закінчення, складають проміжний акт, а від посадових осіб вимагаються пояснення. У разі виявлення порушення, що містить ознаки злочину, спрямованого на усунення конкурентів з ринку, матеріали перевірки передаються правоохоронним органам за підслідністю для здійснення слідчих заходів. У цьому випадку процесуальною формою фіксації попередньої кваліфікації є обвинувальний висновок.

Якщо службовцями антимонопольних органів буде встановлено, що суб'єктами правопорушення є посадова особа чи інші працівники суб'єктів господарювання, органи влади, місцевого самоврядування, адміністративно-господарського управління та контролю, а у справах про недобросовісну конкуренцію – громадянами, у тому числі, які займаються підприємницькою діяльністю без створення юридичної особи, то процесуальною формою фіксації правопорушення є протокол про адміністративні правопорушення (порушення конкурентного законодавства), який направляється до суду загальної юрисдикції для порушення адміністративної справи. Такий протокол складається відповідно до вимог ст. 265 КпАП України. При цьому слід пам'ятати, що відповідно до ст. 38 КпАП України, адміністративне стягнення може бути накладено не пізніше як через два місяці з дня вчинення порушення, а при триваючому – протягом двох місяців з дня його виявлення. Ці строки не можуть бути продовженими. Перебіг строку починається з дня, наступного після вчинення чи виявлення правопорушення.

Слід зазначити, що відповідно до ст. 7 Закону України “Про Антимонопольний комітет України” від 26 листопада 1993 р., вказаний орган має право розглядати справи про адміністративні правопорушення, приймати постанови та перевіряти їх законність та обґрунтованість. Однак механізм реалізації вказаної норми відсутній, оскільки в переліку органів (посадових осіб), уповноважених розглядати справи про адміністративні правопорушення, який наводиться у ст. 213 Кодексу України про адміністративні правопорушення, антимонопольні органи не зазначаються. Так, відповідно до ст. 99 ч. 2 Кримінально-

процесуального кодексу України та ст. 38 ч. 2 Кодексу України про адміністративні правопорушення у разі відмови в порушенні або закритті кримінальної справи, але при наявності в діях порушника ознак адміністративного правопорушення, адміністративне стягнення може бути накладено не пізніше як через місяць з дня прийняття рішення про відмову в порушенні кримінальної справи або її закриття.

Згідно зі ст. 35 Закону України “Про захист економічної конкуренції”, розгляд справ про порушення законодавства про захист економічної конкуренції починається з прийняття розпорядження про початок розгляду справи та закінчується прийняттям рішення у справі. Перелік таких рішень дається у ст. 48 вказаного Закону та в ст. 30 Закону України “Про захист від недобросовісної конкуренції”.

За заявою про вжиття заходів для відвернення негативних та непоправних наслідків для суб'єктів господарювання внаслідок порушення законодавства про захист економічної конкуренції, антимонопольні органи відповідно до ст. 47 Закону України “Про захист економічної конкуренції” можуть прийняти попереднє рішення у справі. А відповідно до ст. 29 Закону України “Про захист від недобросовісної конкуренції”, можуть прийматися розпорядження, у яких містяться заходи, які забезпечують виконання рішень органів Антимонопольного комітету України.

Відповідно до ст. 46 Закону України “Про захист економічної конкуренції”, антимонопольні органи можуть надавати рекомендації, зокрема суб'єктам господарювання про усунення причин виникнення порушень законодавства про захист економічної конкуренції і умов, що їм сприяють, які є обов'язковими для виконання.

Проаналізуємо правову природу розпоряджень про початок порушення справи, рекомендацій та попередніх рішень та рішень у справах з точки зору можливості захисту прав суб'єктів господарювання в процесі реалізації норм законодавства про захист економічної конкуренції та конкретизації заходів відповідальності.

Приймаючи попереднє рішення у справах про порушення законодавства про захист економічної конкуренції чи розпорядження про вжиття заходів щодо забезпечення виконання рішень у справах про захист від недобросовісної конкуренції (до завершення розгляду справи по суті), законодавець надав право суб'єкту господарювання його оскаржити у 15-денний строк з дня його одержання до суду. За правовою природою, таке рішення чи розпорядження є формою вира-

ження юридичних фактів, що можуть спричиняти настання таких юридично значимих наслідків, як: 1) встановлення заборони особі (відповідачу), у діях якої вбачаються ознаки порушення, вчинити певні дії, в тому числі про блокування цінних паперів; 2) покладання обов'язку вчинення певних дій, якщо невідкладне вчинення цих дій є необхідним виходячи із законних прав та інтересів інших осіб; 3) накладення арешту на майно або грошові суми, що належать відповідачу. Це з одного боку. З другого – прийняття попереднього рішення чи розпорядження у справі може стати передумовою для виникнення та реалізації відносин щодо відшкодування збитків на основі судового рішення. Так, у разі закриття розгляду справи у зв'язку з не доведенням вчинення порушення відповідач може звернутися до господарського суду про відшкодування йому суб'єктом господарювання, який подав заяву відповідно до ч. 1 ст. 47 Закону України "Про захист економічної конкуренції", збитків, завданих у зв'язку з прийняттям попереднього рішення.

Досліджуючи правову природу рекомендацій органів Антимонопольного комітету України, слід звернути увагу на такі обставини: 1) вони надаються у формі листа; 2) вони підлягають обов'язковому розгляду органами чи особами, яким адресовані; 3) з дня їх отримання про результати розгляду у десятиденний строк до органів Антимонопольного комітету України робиться повідомлення, якщо останніми не продовжено цей строк; 4) за умови виконання положень рекомендацій у разі, якщо порушення не призвело до суттєвого обмеження чи спотворення конкуренції, не завдало значних збитків окремим особам чи суспільству та вжито відповідно заходів для усунення наслідків порушення, провадження у справі про порушення законодавства про захист економічної конкуренції не розпочинається, а розпочате провадження закривається.

Аналізуючи ст. 50 Закону України "Про захист економічної конкуренції", можна дійти висновку, що невиконання положень таких рекомендацій не є порушенням законодавства про захист економічної конкуренції. І хоча рекомендації можуть прийматися в межах компетенції органів Антимонопольного комітету України в результаті одностороннього владного волевиявлення, за правовою природою вони є розпорядчо-рекомендаційними актами, у яких міститься інформація про порушення законодавства про захист економічної конкуренції. Тому рекомендації органів Антимонопольного комітету України лише відображають певні факти, що не тягне за

собою настання правових наслідків і не свідчить про безпосереднє порушення прав і законних інтересів тих органів чи осіб, яким вони надані.

У разі виявлення ознак порушення законодавства про захист економічної конкуренції, у тому числі наслідків такого порушення, органи Антимонопольного комітету України відповідно до ст. 37 Закону України "Про захист економічної конкуренції" приймають розпорядження про початок розгляду справи. Досліджуючи правову природу розпоряджень про початок розгляду справи, які приймаються у разі виявлення ознак порушень законодавства про захист економічної конкуренції, у тому числі наслідків такого порушення відповідно до ст. 37 Закону України "Про захист економічної конкуренції", маємо можливість прослідкувати неоднозначний підхід судових органів у цьому питанні при вирішенні конкретних справ.

Так, постановою Вищого арбітражного суду України від 07.09.2000 р. у справі № 7/64 було визнане недійсним розпорядження державного уповноваженого Комітету "Про початок розгляду справи" стосовно ТОВ ЗТФ "М...". Відмовляючи в задоволенні позову, суд виходив з того, що: 1) арбітражний суд розглядає справи про визнання актів недійсними, якщо акт породжує певні правові наслідки. Обов'язковою умовою визнання такого акта недійсним є порушення, у зв'язку з його прийняттям, прав та охоронюваних законом інтересів позивача; 2) розпорядження про початок розгляду справи, щодо прийняття якого державний уповноважений наділений відповідним правом, безпосередньо не порушило прав та охоронюваних законом інтересів позивача [2, с. 42].

За матеріалами розгляду іншої справи в господарський суд дійшов висновку про те, що розпорядження органу Антимонопольного комітету України про початок розгляду справи про порушення законодавства про захист економічної конкуренції є актом державного органу у розумінні ст. 12 Господарського процесуального кодексу України, а тому господарському суду підвідомчі справи зі спорів про визнання таких розпоряджень недійсними [3, п. 2].

Можна погоджуватися чи не погоджуватися із вказаними вище рішенням. Однак з точки зору формального підходу, щодо розуміння акта державного чи іншого органу як юридичної форми рішення цих органів, тобто офіційного документа, який породжує певні правові наслідки, спрямований на регулювання тих чи інших суспільних відносин і має обов'язковий характер для суб'єкта цих відносин, який сформульований у

п. 1 роз'ясненні Президії Вишого арбітражного суду України "Про деякі питання практики вирішення спорів, пов'язаних з визнанням недійсними актів державних чи інших органів" від 26.01.2000 р. № 02-5/35, остання позиція Вишого господарського суду є досить аргументованою.

Враховуючи той факт, що відповідно до п. 3 ст.ст. 111-15 Господарського процесуального кодексу України, підставою для оскарження до Верховного Суду України постанови Вишого господарського суду України є виявлення різного застосування Вищим господарським судом України одного й того ж положення закону чи іншого нормативно-правового акта у аналогічних справах, у правозастосовній діяльності досить корисним є володіння інформацією про наявні судові рішення. Саме з цією метою і був прийнятий Закон України "Про доступ до судових рішень" від 22 грудня 2005 р.

Отже, і рішення у справах про порушення законодавства про захист економічної конкуренції, і попередні рішення (розпорядження) містять приписи, що породжують певні правовідносини і які мають обов'язковий характер для суб'єктів цих відносин. Причому ці приписи мають місце в офіційному письмовому документі, що приймається в межах компетенції відповідного органу Антимонопольного комітету України. Наприклад, через форму рішення у справах про порушення законодавства про захист економічної конкуренції можуть бути реалізовані охоронні правові засоби як міри захисту (наприклад, усунення наслідків порушень законодавства), так і санкції (наприклад, накладення штрафу, примусовий поділ суб'єкта господарювання, що займає монопольне (домінуюче) становище на ринку). А через форму попереднього рішення (розпорядження) стосовно суб'єктів господарювання можуть вживатися необхідні додаткові заходи до прийняття остаточного рішення з метою відвернення негативних та непоправних наслідків унаслідок порушення законодавства про захист економічної конкуренції.

Це означає, що попередні рішення (розпорядження) і рішення у справі за сукупністю юридичних властивостей підпадають під ознаки індивідуального акта ненормативного характеру, які можуть порушувати права та охоронювані законом інтереси суб'єктів господарювання.

Стосовно здійснення правової оцінки розпорядження про початок розгляду справи як акта, який можна визнати недійсним у порядку господарського судочинства, хотілося б звернути увагу на те, що на стадії його прийняття права суб'єкта господарювання не порушуються. Доці-

льно, на нашу думку, вести мову про можливість порушення охоронюваних інтересів цих суб'єктів, так як ще відсутні підстави застосування до них заходів відповідальності за порушення законодавства про захист економічної конкуренції. Однак прийняття такого розпорядження може призвести до застосування небажаних для суб'єкта господарювання передбачених у конкурентному законодавстві заходів впливу (наприклад, до моменту винесення рішення у справі може бути прийняте додаткове рішення або надіслані органом Антимонопольного комітету України обов'язкові для виконання рекомендації).

Правильна юридична кваліфікація акта, що порушує права та охоронювані законом інтереси на стадії конкретизації юридичної відповідальності, обумовлює можливість звернення до господарського суду, з урахуванням вимог ст. 1 Господарського процесуального кодексу України. Реалізація права суб'єктів господарювання на захист своїх прав та законних інтересів у суді від неправомірних дій органів державної влади забезпечується ст. 60 Закону України "Про захист економічної конкуренції", ст. 32 Закону України "Про захист від недобросовісної конкуренції" та ст. ст. 20, 40, 249 Господарського кодексу України. Водночас зауважимо, що відповідно до Закону України "Про захист економічної конкуренції" особи, які брали участь у справі, окрім права оскаржити рішення антимонопольних органів до суду дають право подати до адміністративної колегії Антимонопольного комітету України заяву про перегляд прийнятого антимонопольними органами рішення у двомісячний строк з дня одержання рішення (ст. 58). Що ж стосується усіх інших процесуальних форм фіксації порушення конкурентного законодавства, слід зазначити, що вони не володіють властивостями тих актів, які в судовому порядку можна було б визнати недійсними. За своєю природою вони є лише актами допоміжного характеру, які безпосередньо не порушують прав та охоронюваних законом інтересів.

Насамкінець слід зазначити, що в межах стадії конкретизації відповідальності відбувається офіційна кваліфікація правопорушення та обрання конкретної правоохоронної санкції (заходів відповідальності), що здійснюється шляхом прийняття рішення у справі та вступ його у законну силу. Державними органами, що здійснюють зазначені кроки є :

– суди (загальної юрисдикції, адміністративні та господарські суди) у справах за позовами антимонопольних органів, у тому числі на підставі

протоколів про адміністративні правопорушення та з питань застосування цивільної і кримінальної відповідальності;

– органи Комітету в межах розгляду та вирішення справ у порядку встановленої підвідомчості (при здійсненні офіційної кваліфікації зазначені органи визначають вид порушення конкурентного законодавства, його склад, а також встановлюють конкретні правоохоронні заходи впливу на правопорушника).

Як справедливо зазначає В. Г. Перепелюк, законодавство дає приклад поєднанню процесуальної форми реалізації як різних юрисдикційних функцій, так і поряд із ними позитивних організаційних функцій. Спершу, пише він, у 1993 р. Закон України “Про Антимонопольний комітет України” встановив єдність процесуальних засад діяльності щодо виявлення, опосередження та припинення правопорушень антимонопольного законодавства, а на основі цього були розвинуті уніфіковані процесуальні форми виконання цим органом таких юрисдикційних функцій, як захист суб’єктів права від недобросовісної конку-

ренції шляхом вирішення спорів та реалізація права держави на покарання за правопорушення у цій сфері [4, с. 88-89].

Залежно від того, який вид правопорушення у сфері економічної конкуренції має місце, законодавець передбачив можливість застосування господарської відповідальності у вигляді накладення штрафів (ст. 52 Закону України “Про захист економічної конкуренції”), примусового поділу (ст. 53 Закону України “Про захист економічної конкуренції”), а також адміністративної відповідальності (ст. 54 Закону України “Про захист економічної конкуренції”), цивільної відповідальності у вигляді відшкодування збитків (ст. 55 Закону України “Про захист економічної конкуренції”). Причому рішення (розпорядження) та попередні рішення у справах, що приймаються антимонопольними органами є різновидом адміністративно-господарських санкцій. А тому на них зазвичай повинні поширюватися ті вимоги, які встановлені Гл. 27 Господарського кодексу України.

Література

1. Шиндяпина М. Д. Стадии юридической ответственности: Учебн. пособие. – М.: Книжный мир, 1998. – 168 с.
2. Вісник господарського судочинства. – 2001. – № 2.
3. Оглядовий лист Вищого господарського суду Укра-

їни “Про деякі питання вирішення спорів, пов’язаних із застосуванням законодавства про захист економічної конкуренції” від 11.07.2005 р. № 01-8/1222.

4. Перепелюк В. Г. Адміністративна законність. – Чернівці, Рута, 2001. – 316 с.

Н. Н. Корчак

Процессуальные формы конкретизации юридической ответственности за нарушение законодательства о защите экономической конкуренции.

В статье рассматриваются вопросы относительно процессуальных форм юридической ответственности за нарушение законодательства о защите экономической конкуренции.