

ОСОБЛИВОСТІ СУЧАСНОГО СТАНУ АДМІНІСТРАТИВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ КОНТРОЛЮ ЗА ДОТРИМАННЯМ ЗАКОНОДАВСТВА ПРО ЗАХИСТ ЕКОНОМІЧНОЇ КОНКУРЕНЦІЇ В УКРАЇНІ

У статті проаналізовано позиції науковців щодо розуміння поняття конкурентного законодавства, яке включає адміністративне регулювання контролю за дотриманням законодавства про захист економічної конкуренції, на основі яких, а також з урахуванням власних висновків запропоновано власне визначення поняття адміністративного регулювання контролю за дотриманням законодавства про захист економічної конкуренції. Вивчено основні положення нормативно-правових актів, якими здійснюється адміністративне регулювання контролю за дотриманням законодавства про захист економічної конкуренції. На основі дослідженого матеріалу визначено стан адміністративного регулювання контролю за дотриманням законодавства про захист економічної конкуренції, виділено його позитивні та негативні риси.

Ключові слова: економічна конкуренція, державний контроль, громадський контроль, контроль за дотриманням законодавства, суб'єкт господарювання, публічні закупівлі.

В статье проанализированы позиции ученых относительно понимания понятия конкурентного законодательства, включая административное регулирование контроля за соблюдением законодательства о защите экономической конкуренции, на основе которых, а также с учетом собственных выводов предложено авторское определение понятия административного регулирования контроля за соблюдением законодательства о защите экономической конкуренции. Изучены основные положения нормативно-правовых актов, административно регулирующих контроль соблюдения законодательства о защите экономической конкуренции. На основе исследованного материала определено состояние административного регулирования контроля соблюдения законодательства о защите экономической конкуренции, выделены его положительные и отрицательные черты.

Ключевые слова: экономическая конкуренция, государственный контроль, общественный контроль, контроль соблюдения законодательства, субъект хозяйствования, публичные закупки.

The article analyzes the positions of scientists in understanding the concept of competition law, which includes the administrative control of compliance with the legislation on the protection of economic competition, on the basis of which, and based on their own conclusions, the proposed definition of the concept of administrative control of compliance with legislation on the protection of economic competition. The main provisions of regulatory acts, which are carried out administrative control of compliance with legislation on the protection of economic competition. On the basis of the investigated material, the state of the administrative control of compliance with the legislation on the protection of economic competition is determined, its positive and negative features are highlighted.

Key words: economic competition, state control, public control, control over observance of legislation, subject of management, public procurement.

Вступ. Адміністративно-правове регулювання контролю за дотриманням законодавства про захист економічної конкуренції є відносно новим, адже підвалини для запровадження анти-монопольної політики було закладено із здобуттям Україною незалежності. Варто зазначити, що досліджувана сфера правового регулювання перебуває в стані розвитку та систематизації. Недостатня увага законодавця до регламентації всієї сукупності економічних відносин щодо захисту економічної конкуренції невиправдана, оскільки право є одним із найважливіших і найефективніших соціальних регуляторів. Тому для побудови в Україні ефективної ринкової економіки з належним рівнем забезпечення захисту економічної конкуренції не варто нехтувати його засобами, треба послуговуватися останніми для досягнення зазначених цілей.

Аналізу та сучасним проблемам адміністративного регулювання захисту конкурентних відносин присвячені наукові дослідження таких учених, як: В.Б. Авер'янов, О.Ф. Андрійко, О.М. Бандурка, Д.М. Бахрах, Ю.П. Битяк, В.М. Гаращук, І.П. Голосніченко, Н.Л. Михальчишин, Н.Б. Малахов, С.О. Черненко й інші. Зазначені науковці зробили значний вклад у вивчення загальнотеоретичних питань адміністративного регулювання контролю, а також за дотриманням законодавства про захист економічної конкуренції.

Проте сьогодні відсутнє комплексне дослідження стану адміністративного регулювання контролю за дотриманням законодавства про захист економічної конкуренції в Україні, що зумовлює нагальність та актуальність статті.

Постановка завдання. Метою статті є з'ясування стану адміністративного регулювання контролю за дотриманням законодавства про захист економічної конкуренції в Україні.

Результати дослідження. Варто зауважити, що визначення поняття «адміністративне регулювання контролю за дотриманням законодавства про захист економічної конкуренції» сьогодні немає, проте в науковій доктрині є окремі спроби розкрити зміст поняття «конкурентне законодавство», що є більш широким за своїм змістом і обсягом, охоплює поняття адміністративного регулювання контролю за дотриманням законодавства про захист економічної конкуренції. Так, О.М. Ткаченко зауважує, що конкурентне законодавство створює сприятливий правовий простір для розвитку конкуренції як необхідного елемента ринкових відносин шляхом встановлення певних правил добросовісної поведінки на ринку. Науковець окреслює правові інститути, які входять до конкурентного права: По-перше, право із захисту економічної конкуренції; по-друге, антимонопольне право, правове регулювання природних монополій та право із захисту від недобросовісної конкуренції. Цілі конкурентного законодавства спрямовані на зміну поведінки суб'єктів господарювання. Ця поведінка оцінюється під кутом зору заборон, додаткових обов'язків та спеціальних вимог, що містяться в конкурентних правових нормах [1, с. 133].

Отже, адміністративне регулювання контролю за дотриманням законодавства про захист економічної конкуренції є одним з інститутів конкурентного законодавства. Це сукупність адміністративно-правових норм, що виражаються в конкретних нормативно-правових актах, ухвалених та легітимізованих визначеним порядком, що надає їм ознак загальнообов'язковості, якими врегульовано способи, форми, заходи, межі, підстави та процедури проведення контролю за дотриманням законодавства про захист економічної конкуренції, а також коло суб'єктів, уповноважених здійснювати такий контроль, перелік об'єктів контролю і правові наслідки такого контролю та виявлених порушень законодавства про захист економічної конкуренції.

Переходимо до безпосереднього аналізу стану адміністративного регулювання контролю за дотриманням законодавства про захист економічної конкуренції в Україні та зауважимо, що воно здійснюється відповідно до системи нормативно-правових актів, яка характеризується внутрішньою ієрархією.

Необхідно спочатку звернутися до міжнародно-правових актів у сфері регулювання контролю за дотриманням законодавства про захист економічної конкуренції. Так, 25 грудня 1991 р. для України набули чинності положення Паризької конвенції про охорону промислової власності від 20 березня 1883 р. [2]. Відповідно до її статей 10-bis та 10-ter, країни Союзу зобов'язані забезпечити громадянам країн, що беруть участь у Союзі, ефективний захист від недобросовісної конкуренції. Актом недобросовісної конкуренції вважається будь-який акт конкуренції, що суперечить чесним звичаям у промислових і торговельних справах [2].

Також важливим міжнародно-правовим актом у зазначеній сфері є Договір про проведення узгодженої антимонопольної політики від 25 січня 2000 р. [3] (ратифікований відповідно до Закону України «Про ратифікацію Договору про проведення узгодженої антимонопольної політики» від 16 січня 2003 р. №449-IV) [4]. Важливими положеннями зазначеного договору є насамперед заснування Міждержавної ради з антимонопольної політики (Антимонопольної ради),

основними завданнями якої є вироблення критеріїв і способів оцінки монополістичної діяльності, недобросовісної конкуренції, процедур розслідування справ щодо порушення правил конкуренції, а також розроблення правил та механізмів впливу на суб'єктів господарювання, органи влади й управління, що порушують правила конкуренції на товарному ринку, узгодження їх між сторонами. Також закріплено й узгоджено сторонами єдиний підхід до термінологічного апарату сфери адміністративного регулювання захисту економічної конкуренції. Закріплено загальні принципи конкуренції, зазначено, що дії, що призводять або можуть призвести до обмеження конкуренції, обмеження законних інтересів інших суб'єктів господарювання чи споживачів, або є проявом недобросовісної конкуренції, розглядаються як неприпустимі і кваліфікуються відповідно до антимонопольного законодавства держав-учасниць [3].

Незважаючи на те, що робота з міжнародного співробітництва в зазначеній сфері розпочата ще із проголошення Україною незалежності, стан такого співробітництва та міжнародно-правового регулювання контролю за дотриманням законодавства про захист економічної конкуренції незадовільний. Міжнародно-правові акти (договори) у зазначеній сфері укладені з невеликою кількістю держав здебільшого пострадянського простору, не враховано нові підходи та принципи здійснення контролю за дотриманням законодавства про захист економічної конкуренції в контексті наближення законодавства України до законодавства європейської спільноти, не міститься положень та порядку здійснення громадського контролю в зазначеній сфері.

Що стосується національного законодавства, то засади адміністративного регулювання контролю за дотриманням законодавства про захист економічної конкуренції закладені в Конституції України. У ст. 42 Конституції визначено: «Держава забезпечує захист конкуренції у підприємницькій діяльності. Не допускаються зловживання монополістичним становищем на ринку, неправомірне обмеження конкуренції та недобросовісна конкуренція. Види і межі монополії визначаються законом» [5].

В Україні також є декілька базових законодавчих актів, відповідно до яких здійснюється адміністративне регулювання контролю за захистом економічної конкуренції. Зокрема, доцільно проаналізувати закони України «Про захист економічної конкуренції» від 11 січня 2001 р. №2210-III [6], «Про захист від недобросовісної конкуренції» від 7 червня 1996 р. № 236/96-ВР [7], «Про Антимонопольний комітет України» від 26 листопада 1993 р. № 3659-XII [8] та «Про публічні закупівлі» від 25 грудня 2015 р. № 922-VIII [9].

Отже, перейдемо до аналізу їхніх ключових положень. Закон України «Про захист економічної конкуренції» від 11 січня 2001 р. № 2210-III [6] закріплює систему засад правового регулювання захисту економічної конкуренції, визначає термінологічний апарат окресленої сфери, а також встановлює основні положення щодо контролю за захистом економічної конкуренції. Відповідно до зазначеного Закону [6], державний контроль за додержанням законодавства про захист економічної конкуренції, захист інтересів суб'єктів господарювання та споживачів від його порушень здійснюються органами Антимонопольного комітету України. Органи влади, органи місцевого самоврядування, органи адміністративно-господарського управління та контролю зобов'язані сприяти Антимонопольному комітету України в здійсненні його повноважень у сфері підтримки й захисту економічної конкуренції, обмеження монополізму та контролю за додержанням законодавства про захист економічної конкуренції [6]. Відповідно до його положень надано законодавче визначення дій суб'єктів господарювання, які варто визначати як порушення у сфері захисту економічної конкуренції [6].

Під час аналізу Закону України «Про захист від недобросовісної конкуренції» від 7 червня 1996 р. № 236/96-ВР [7] варто зазначити, що він застосовується в частині, де він доповнює та деталізує окремі положення щодо захисту економічної конкуренції. Закон України «Про захист від недобросовісної конкуренції» від 7 червня 1996 р. № 236/96-ВР [7] містить бланкетні норми, які відсилають до положень Закону України «Про захист економічної конкуренції» від 11 січня 2001 р. № 2210-III [6] у частині, зокрема, порядку й умов притягнення до відповідальності за порушення законодавства про захист економічної конкуренції. Проте Закон України «Про захист від недобросовісної конкуренції» від 7 червня 1996 р. № 236/96-ВР [7] закріплює більш детальні норми щодо кваліфікації тих дій суб'єктів господарювання, які можуть бути визначені як недобросовісна конкуренція.

Одним із важливих законодавчих актів у сфері адміністративного регулювання контролю за дотриманням законодавства про захист економічної конкуренції в Україні є Закон «Про Антимонопольний комітет України» від 26 листопада 1993 р. № 3659-XII [8]. Відповідно до зазначеного Закону, визначено основні повноваження такого центрального органу виконавчої влади

зі спеціальними повноваженнями у сфері контролю за дотриманням законодавства про захист економічної конкуренції. Згідно із зазначеним Законом [8], 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.

Основним завданням Антимонопольного комітету України є участь у формуванні та реалізації конкурентної політики в частині, зокрема, здійснення державного контролю за дотриманням законодавства про захист економічної конкуренції на засадах рівності суб'єктів господарювання перед законом та пріоритету прав споживачів, запобігання порушенням законодавства про захист економічної конкуренції, виявлення і припинення таких [8].

Закон України «Про публічні закупівлі» від 25 грудня 2015 р. № 922–VIII [9] встановлює положення щодо адміністративного регулювання контролю за дотриманням законодавства про захист економічної конкуренції у сфері здійснення закупівель товарів, робіт і послуг для забезпечення потреб держави та територіальної громади. Метою цього Закону є забезпечення ефективного та прозорого здійснення закупівель, створення конкурентного середовища у сфері публічних закупівель, запобігання проявам корупції в цій сфері, розвиток добросовісної конкуренції [9]. Варто зауважити, що наведений законодавчий акт є найбільш новим, він закріплює досить прогресивні ідеї щодо забезпечення контролю за захистом економічної конкуренції у сфері закупівель, що здійснюються державними органами, підприємствами, установами, організаціями, органами місцевого самоврядування тощо. Мета та завдання зазначеного Закону, а отже, кожної норми, що в ньому закладена, спрямовані (окрім запобігання проявам корупції) на забезпечення контролю за дотриманням законодавства про захист економічної конкуренції. Причому Закон передбачає здійснення як державного, так і громадського контролю у сфері державних закупівель, чітко регламентує наведені види контролю [9].

Разом із законодавчими актами важливу роль в адміністративному регулюванні відіграють і підзаконні акти Кабінету Міністрів України й Антимонопольного комітету України як державного органу зі спеціальним статусом, видані ними в межах їхніх повноважень. Такими нормативними актами деталізуються положення чинних законів у сфері забезпечення контролю за дотриманням законодавства про захист економічної конкуренції, визначається порядок та особливості їхньої реалізації. Зокрема, це розпорядження «Про схвалення Концепції Загальнодержавної програми розвитку конкуренції на 2014–2024 рр.» від 19 вересня 2012 р. № 690-р [10], а також інші нормативно-правові акти.

Важливу роль в адміністративному регулюванні контролю за дотриманням законодавства про захист економічної конкуренції відіграють нормативно-правові акти Антимонопольного комітету України. Зокрема, розпорядження «Про затвердження Тимчасових правил розгляду справ про порушення антимонопольного законодавства України» від 19 квітня 1994 р. № 5 [11], «Про затвердження Положення про порядок подання заяв до Антимонопольного комітету України про попереднє отримання дозволу на концентрацію суб'єктів господарювання (Положення про концентрацію)» від 19 лютого 2002 р. № 33-р [12] та ін. Також Антимонопольний комітет України надає роз'яснення щодо застосування законодавства у сфері захисту економічної конкуренції. Відповідно до рекомендаційних роз'яснень від 30 листопада 2006 р. № 3-рр [13], Антимонопольний комітет України зазначив, що чіткість та однозначність положень установчих документів створюваного об'єднання щодо мети його створення, змісту й обсягу його функцій, що дозволяють впевнено окреслити межі тих питань, з яких об'єднання взаємодіятиме зі своїми учасниками, дозволяє вважати узгоджені дії такими, що не потребують дозволу Антимонопольного комітету України, а в разі звернення за дозволом на їх здійснення – значно спростити їх аналіз [13].

Варто зауважити, що позитивними рисами стану адміністративного регулювання контролю за дотриманням законодавства про захист економічної конкуренції є: 1) його стрімкий розвиток та розроблення нових нормативно-правових актів, надання роз'яснень, якими регулюються відносини щодо контролю за захистом економічної конкуренції, які виникають; 2) набрання чинності Законом України «Про публічні закупівлі» від 25 грудня 2015 р. № 922–VIII, який закладає нові орієнтири та підходи в адміністративному регулюванні контролю за дотриманням законодавства про захист економічної конкуренції, розвитку системи громадського контролю в зазначеній сфері; 3) є досить детальним, законодавчо закріплено та підзаконними нормативно-правовими актами спеціально врегульовано порядок, підстави та процедури проведення окремих дій та заходів контролю, перелік органів та їхні вичерпні повноваження в зазначеній сфері тощо; 4) конституційно закріплено обов'язок держави забезпечувати захист економічної конкуренції;

5) розроблено державні цільові програми економічного розвитку в зазначеній галузі, що свідчить про значну увагу держави до адміністративного регулювання контролю за дотриманням законодавства про захист економічної конкуренції.

Висновки. У підсумку зазначимо, що в адміністративному регулюванні контролю за дотриманням законодавства про захист економічної конкуренції також є багато недоліків, а саме: 1) воно є несистемним та фрагментарним, таким, яке перебуває в стані розвитку та формування. Наявна численна кількість нормативно-правових актів, якими регулюються питання контролю за дотриманням законодавства про захист економічної конкуренції лише у відповідній частині, деякі норми дублюються в багатьох нормативних актах; 2) відсутній єдиний системний нормативно-правовий акт, яким були би врегульовані підстави, форми, процедури контролю за дотриманням законодавства про захист економічної конкуренції, його види та засоби, суб'єкти, уповноважені здійснювати такий контроль, та перелік їхніх повноважень; 3) неврегульовано порядок і підстави проведення громадського й інших видів контролю за дотриманням законодавства про захист економічної конкуренції; 4) недостатній рівень якості міжнародно-правового регулювання контролю; 5) адміністративне регулювання контролю за дотриманням законодавства про захист економічної конкуренції містить занадто велику кількість оціночних понять («суттєве обмеження конкуренції», «невігідне становище в конкуренції» та ін.); 6) відсутній чіткий перелік повноважень інших (крім Антимонопольного комітету України) органів державної влади, органів місцевого самоврядування у сфері здійснення такого контролю, а також порядок взаємодії між ними.

Список використаних джерел:

1. Ткаченко О.М. Правові засади регулювання економічної конкуренції в сучасних умовах / О.М. Ткаченко // Наук. пр. Нац. ун-ту харч. технологій. – 2005. – № 17. – С. 132–135.
2. Паризька конвенція про охорону промислової власності : Конвенція від 20 березня 1883 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/995_123.
3. Договір про проведення узгодженої антимонопольної політики : міжнародний договір від 25 січня 2000 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/997_502.
4. Про ратифікацію Договору про проведення узгодженої антимонопольної політики : Закон України від 16 січня 2003 р. № 449–IV // Голос України. – 2003. – № 27.
5. Конституція України : Закон України від 28 червня 1996 р. № 254к/96-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
6. Про захист економічної конкуренції : Закон України від 11 січня 2001 р. № 2210–III // Голос України. – 2001. – № 37.
7. Про захист від недобросовісної конкуренції : Закон України від 7 червня 1996 р. № 236/96-ВР // Голос України. – 1996.
8. Про Антимонопольний комітет України : Закон України від 26 листопада 1993 р. № 3659–XII // Відомості Верховної Ради України. – 1993. – № 50. – С. 472.
9. Про публічні закупівлі : Закон України від 25 грудня 2015 р. № 922–VIII // Голос України. – 2016. – № 30.
10. Про схвалення Концепції Загальнодержавної програми розвитку конкуренції на 2014–2024 рр. : розпорядження Кабінету Міністрів України від 19 вересня 2012 р. № 690-р // Офіційний вісник України. – 2012. – № 71.
11. Про затвердження Тимчасових правил розгляду справ про порушення антимонопольного законодавства України : розпорядження Антимонопольного комітету України від 19 квітня 1994 р. № 5 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/z0090-94>.
12. Про затвердження Положення про порядок подання заяв до Антимонопольного комітету України про попереднє отримання дозволу на концентрацію суб'єктів господарювання (Положення про концентрацію) : розпорядження Антимонопольного комітету України від 19 лютого 2002 р. № 33-р // Офіційний вісник України. – 2002. – № 13. – С. 225.
13. Рекомендаційні роз'яснення щодо оцінки відповідності узгоджених дій у вигляді створення об'єднань законодавству України про захист економічної конкуренції : роз'яснення Антимонопольного комітету України від 30 листопада 2006 № 3-рр // Конкуренція. Вісник Антимонопольного комітету України. – 2013. – № 3 (50).