

ПИТАННЯ ЗАСТОСУВАННЯ ЗАХОДІВ АДМІНІСТРАТИВНОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ ДО ПОРУШНИКІВ КОНКУРЕНТНОГО ЗАКОНОДАВСТВА

Законодавчі засади адміністративної відповідальності в сфері захисту економічної конкуренції закладені статтями 164/3, 166/1-166/4 Кодексу про адміністративні правопорушення (далі — КУпАП) [1] та ст. 21 — 23 Закону України “Про захист від недобросовісної конкуренції” [2], ст. 17 — 18 Закону України “Про природні монополії” [3] та ст. 50 — 54 Закону України “Про захист економічної конкуренції” [4] та ін.

Фактичною підставою адміністративної відповідальності у сфері конкуренції є вчинення адміністративного правопорушення у сфері конкуренції. Відповідно до КУпАП адміністративними правопорушеннями у сфері конкуренції визнаються: недобросовісна конкуренція (ст. 164/3 КУпАП), зловживання монополієм становисем (ст. 166/1), неправомірні угоди між підприємцями (ст. 166/2), дискримінація підприємців органами влади та управління (ст. 166/3), порушення порядку подання інформації та виконання рішень Антимонопольного комітету України та його територіальних відділень (ст. 166/4) [1].

Необхідно зазначити, що, незважаючи на численні зміни, які відбулися в конкурентному законодавстві протягом 1995 — 2002 рр., не було змінено формулювання адміністративно-правових норм, якими встановлюється відповідальність за правопорушення у сфері економічної конкуренції. Це призвело до того, що на сьогодні ст. ст. 164/3, 166/1- 166/3 КУпАП охоплюються не всі, а лише частина діянь, які визнаються недобросовісною конкуренцією відповідно до Закону України “Про захист від недобросовісної конкуренції”, монополістичними правопорушеннями відповідно до Закону України “Про захист економічної конкуренції”.

На нашу думку, така ситуація призводить до фрагментарності у правовому регулюванні, що негативно впливає на ефективність адміністративної відповідальності у сфері економічної конкуренції.

Специфіка правопорушень у сфері конкуренції зумовила і особливий порядок припинення цих правопорушень. Відповідно до ст. 254, 255 КУпАП про вчинення правопорушення у сфері конкуренції уповноваженими на те посадовими особами Антимонопольного комітету України та його територіальних відділень складається протокол про адміністративне правопорушення. Проте, рішення про накладання адміністративного стягнення приймає районний (міський) суд (суддя) (ст. 221 КУпАП).

Необхідно зазначити, що і в розвинених країнах — в Австрії, Бельгії — існує розподіл повноважень між органами, які виявляють правопорушення та тими, що накладають стягнення. Проте, в більшості європейських країн антимонопольні органи наділені юрисдикційними повноваженнями і самостійно виявляють, кваліфікують правопорушення в сфері конкуренції та накладають стягнення.

Водночас аналіз правозастосувальної практики Антимонопольного комітету України (1995–2001) свідчить про відносно невелику кількість випадків застосування заходів адміністративної відповідальності до порушників конкурентного законодавства, що передусім пов’язано з невідповідністю законодавства про адміністративні правопорушення особливостям розгляду справ про припинення порушень конкурентного законодавства. Згідно зі ст. 38 КУпАП адміністративне стягнення може бути накладене протягом двох місяців з дня виявлення правопорушення, а при тривалому правопорушенні — двох місяців з дня його виявлення. У той же час, з метою всебічного, повного і об’єктивного з’ясування дійсних обставин справи, прав і обов’язків сторін, органи Антимонопольного комітету України зобов’язані досліджувати регіональні та загальнодержавні ринки, одержувати від сторін, інших осіб письмові та усні пояснення, замовляти проведення експертиз та соціологічних досліджень в спеціалізованих установах. Зазначені заходи, як правило, неможливо здійснити за два місяці, протягом яких судом повино бути прийнято рішення. Саме тому виникає необхідність розробки спеціальних адміністративних процедур, якими враховувалися би всі особливості припинення порушень конкурентного законодавства.

Одним з найбільш дискусійних питань є проблема правової природи штрафів, що застосовуються до порушників конкурентного законодавства органами Антимонопольного комітету України та іншими контролюючими органами, зокрема Національними комісіями регулювання природних монополій, органами захисту прав споживачів тощо.

Зазначимо, що саме штрафні санкції є основним і найбільш поширеним заходом адміністративної відповідальності, які застосовуються до порушників конкурентного законодавства. У літературі сформувалися дві основні позиції з цього питання: одні вважають ці штрафні санкції проявом цивільно-правової відповідальності, інші — адміністративної відповідальності [5, 6, 7].

Аналіз чинного законодавства дає підстави стверджувати, що законодавці поки що ухиляються від вирішення цієї проблеми, зокрема визначаючи види відповідальності за вчинення недобросовісної конкуренції в ст. 20 Закону України “Про захист від недобросовісної конкуренції” зазначено: “Вчинення дій, визначених цим Законом як недобросовісна конкуренція, тягне за собою накладання Антимонопольним комітетом України штрафів, передбачених законом, а також адміністративну, цивільну та кримінальну відповідальність...”. Аналогічний підхід застосовується при визначенні видів відповідальності і в Законі України “Про захист економічної конкуренції”, зокрема у ст. 51 Закону зазначається, що порушення законодавства про захист економічної конкуренції тягне за собою відповідальність, встановлену законом, а також в інших нормативних актах конкурентного законодавства.

На нашу думку, штрафні санкції за порушення конкурентного законодавства є проявом адміністративної відповідальності юридичних осіб. Оскільки штрафні санкції за порушення конкурентного законодавства стягуються спеціальним юрисдикційним органом — Антимонопольним комітетом України чи Національними комісіями з природних монополій та їх територіальними органами. Відповідні стягнення накладаються в спеціальному порядку. Крім того, у законодавстві надано виключний перелік діянь, за які застосовуються штрафні санкції. Зауважимо, що штрафи, які накладають антимонопольні органи, є основним видом відповідальності юридичних осіб за вчинення конкурентних правопорушень і мають репресивний, а не компенсаційний характер, притаманний для цивільно-правової відповідальності.

Аналіз конкурентного законодавства дає можливість зробити висновок, що суб’єктами правопорушень в сфері конкуренції найчастіше виступають саме юридичні особи. На нашу думку, визнання юридичних осіб суб’єктами адміністративної відповідальності на законодавчому рівні допоможе врегулювати та взаємоузгодити механізми застосування заходів адміністративної відповідальності, забезпечити рівні умови застосування цих заходів до порушників конкурентного законодавства.

Крім застосування штрафних санкцій, до порушників конкурентного законодавства Закон України “Про захист економічної конкуренції” та Закон України “Про захист від недобросовісної конкуренції” передбачають можливість застосування Антимонопольним комітетом України цілого ряду специфічних додаткових заходів примусу у сфері економічної конкуренції, які, на нашу думку, мають адміністративний характер. До них належать:

I. Примусовий поділ застосовується лише у тому випадку, коли монопольний суб’єкт зловживає монопольним становищем на ринку, тобто примусовий поділ монополіста є додатковим заходом адміністративного примусу, що застосовується до порушників конкурентного законодавства. Форма та порядок здійснення примусового поділу суб’єкта господарювання в Законі не визначений. Таким чином, приймаючи рішення про застосування до порушника конкурентного законодавства примусового поділу, антимонопольні органи не втручаються в процеси реорганізації суб’єкта господарювання, встановлюючи лише умову про усунення монопольного становища суб’єкта господарювання на ринку та термін, протягом якого такий поділ повинен відбутися.

II. У процесі здійснення державного контролю за дотриманням конкурентного законодавства антимонопольні органи можуть прийняти рішення про застосування до суб’єкта господарювання такого примусового заходу, як блокування цінних паперів. Блокування цінних паперів як захід адміністративного примусу, відповідно до змісту Закону, застосовується на стадії прийняття попереднього рішення по справі. Метою блокування цінних паперів як заходу адміністративного примусу у сфері економічної конкуренції є припинення порушення конкурентного законодавства та недопущення використання отриманих внаслідок укладання неправомірних угод переваг у економічній конкуренції. Закон України “Про захист економічної конкуренції” також не містить визначення поняття “блокування цінних паперів”, переліку цінних паперів, які можуть бути заблоковані, не визначає порядок застосування такого запобіжного заходу. Всі ці питання повинні бути визначені або шляхом внесення змін до Закону України “Про захист економічної конкуренції”, або в спеціальному нормативному акті.

III. У разі прийняття органами влади, місцевого самоврядування, органами адміністративно-господарського управління і контролю рішення, яке суперечить нормам конкурентного законодавства або обмежує чи усуває конкуренцію на ринку, або негативно впливає на конкурентну ситуацію на ринку, органи Антимонопольного комітету України приймають рішення про зобов’язання зазначеного органу змінити або скасувати рішення, яке негативно впливає на розвиток конкуренції. Антимонопольний комітет України, визначаючи певне рішення органу влади, органу місцевого самоврядування, органу

адміністративно-господарського управління і контролю таким, що суперечить конкурентному законодавству, в той же час не втручається в управлінську діяльність зазначених органів. У разі укладання зазначеними органами угод, які визнаються Антимонопольним комітетом України як антиконкурентні, антимонопольні органи зобов'язують їх розірвати такі угоди. Такий підхід підвищує відповідальність зазначених органів при прийнятті відповідних рішень та укладанні угод та знаменує початок нового цивілізованого етапу відносин між антимонопольними органами та органами влади, місцевого самоврядування, органами адміністративно-господарського управління і контролю.

IV. Специфічним проявом позбавлення спеціального права у сфері економічної конкуренції є скасування дозволу на узгоджені дії у разі неправомірного використання суб'єктом господарювання ринкового становища. Антимонопольний комітет України або Кабінет Міністрів України надають дозвіл на узгоджені дії.

Водночас будь-яке неправомірне використання суб'єктом господарювання ринкового становища, отриманого внаслідок здійснення дозволених узгоджених дій, суперечить меті узгодження, на яке надавалася згода, а таким чином підриває умови конкурентного змагання ринку. Виходячи з цього органи Антимонопольного комітету України, встановлюючи факт неправомірного використання суб'єктом господарювання ринкового становища, яке відбулося внаслідок отримання дозволу на узгоджені дії, приймають рішення про скасування такого дозволу, тому що неправомірне використання ринкового становища внаслідок здійснення узгоджених дій само собою може становити загрозу системі ринкової економіки.

Скасування дозволу на узгоджені дії у разі неправомірного використання суб'єктом господарювання ринкового становища є важливим заходом адміністративного примусу, що застосовується до порушників конкурентного законодавства. Скасування дозволу на узгоджені дії є частіше за все додатковим заходом впливу на правопорушників. Метою його застосування є припинення узгоджених дій, які завдають шкоди всій ринковій структурі країни.

V. Ще одним заходом адміністративного примусу, що застосовується до порушників конкурентного законодавства, є вилучення товарів з неправомірно використаним позначенням та копій виробів іншого господарюючого суб'єкта (підприємця). На нашу думку, цей захід адміністративного примусу має запобіжний характер.

VI. У разі встановлення факту дискредитації господарюючого суб'єкта (підприємця), антимонопольні органи мають право прийняти рішення про офіційне спростування за рахунок порушника поширених ним неправдивих, неточних або неповних відомостей у строк і спосіб, визначені законодавством або цим рішенням (ст 26 Закону України "Про захист від недобросовісної конкуренції").

VII. Законом України "Про захист економічної конкуренції" передбачена можливість застосування антимонопольними органами такого примусового заходу, як оприлюднення відповідачем за власні кошти офіційної інформації Антимонопольного комітету України, чи його територіального відділення стосовно рішення, прийнятого у справі про порушення, в тому числі опублікування рішень у повному обсязі, у термін і спосіб, визначений цим рішенням або законодавством. Законом не передбачено, за яких умов може бути застосовано такий примусовий захід. Варто зауважити, що практика застосування норм Закону України "Про захист економічної конкуренції" може виявити нові проблеми адміністративної відповідальності у сфері економічної конкуренції, які не були нами розглянуті.

Література

1. Кодекс про адміністративні правопорушення // Кодекси України. — К., 1998. — Т. 1. — С. 53 — 213.
2. Про захист від недобросовісної конкуренції: Закон України // Відомості Верховної Ради України. — 1996 — № 36. — Ст. 164
3. Про природні монополії: Закон України // Відомості Верховної Ради України. — 2000 — № 30. — Ст. 238.
4. Про захист економічної конкуренції: Закон України // Відомості Верховної Ради України. — 2001 — № 12. — Ст. 64.
5. Лилак Д. Д. Адміністративна і цивільно-правова відповідальність юридичних осіб у сфері економічних відносин (колізії теорії і проблеми практики) // Право України — 2000 — № 1. — С. 24–25.
6. Кротюк В., Іоффе А., Лук'янець Д. Фінансові санкції та адміністративна відповідальність: проблеми співвідношення // Право України — 2000 — № 5. — С. 29–33.
7. Лук'янець Д. Правова природа та особливості відповідальності за порушення законодавства про захист економічної конкуренції // Підприємництво, господарство і право — 2001 — № 8. — Ст. 78–80.