

СИСТЕМА СУБ'ЄКТІВ КОНТРОЛЮ ЗА ДОТРИМАННЯМ ЗАКОНОДАВСТВА ПРО ЗАХИСТ ЕКОНОМІЧНОЇ КОНКУРЕНЦІЇ

THE SYSTEM OF SUBJECTS OF CONTROL OVER COMPLIANCE WITH THE LEGISLATION ON ECONOMIC COMPETITION PROTECTION

Шкляр С.В.,

кандидат юридичних наук

Донецький юридичний інститут МВС України

У статті розкрито положення науково-теоретичної літератури щодо розуміння поняття суб'єктів контролю, суб'єктів права та правовідносин. На основі таких загальнотеоретичних напрацювань запропоновано власне спеціальне визначення поняття суб'єктів контролю за дотриманням законодавства про захист економічної конкуренції та виділено правові ознаки суб'єктів контролю за дотриманням законодавства про захист економічної конкуренції. Надалі наведено систему суб'єктів контролю за дотриманням законодавства про захист економічної конкуренції та з'ясовано їх компетенцію у сфері контролю за дотриманням законодавства про захист економічної конкуренції.

Ключові слова: контроль, законодавство, економічна конкуренція, захист економічної конкуренції, суб'єкти контролю, суб'єкт господарювання, аудит, громадський контроль.

В статье раскрыто положение научно-теоретической литературы в понимании понятия субъектов контроля, субъектов права и правоотношений. На основе таких общетеоретических разработок предложено собственное специальное определение понятия субъектов контроля за соблюдением законодательства о защите экономической конкуренции и выделены правовые признаки субъектов контроля за соблюдением законодательства о защите экономической конкуренции. В дальнейшем приведена система субъектов контроля за соблюдением законодательства о защите экономической конкуренции и выяснена их компетенция в сфере контроля за соблюдением законодательства о защите экономической конкуренции.

Ключевые слова: контроль, законодательство, экономическая конкуренция, защита экономической конкуренции, субъекты контроля, субъект хозяйствования, аудит, общественный контроль.

The article describes provisions of scientific and theoretical literature on understanding the concept of subjects of control, subjects of law and legal relations. On the basis of such general theoretical developments, an own special definition of the concept of subjects of control over compliance with the legislation on the protection of economic competition is proposed and the legal features of subjects of control over compliance with the legislation on the protection of economic competition are highlighted. Then, the system of subjects of control over compliance with the legislation on the protection of economic competition is given and their competence in the field of control over observance of the legislation on economic competition protection is determined.

Key words: control, legislation, economic competition, protection of economic competition, subjects of control, economic entity, audit, public control.

Постановка проблеми. Бурхливий розвиток ринкових відносин в Україні та освоєння нових форм та методів господарювання й різних видів підприємництва, необхідність захисту відносин економічної конкуренції як з боку держави, так і з боку громадянського суспільства вимагає зосередження уваги на ефективності проведення контролю за дотриманням законодавства про захист економічної конкуренції. Так, з'являються нові види контролю, започатковуються нові інституції у зазначеній сфері, зростає роль громадянського суспільства. Попри такі тенденції, актуальним залишається наявність та детальне правове регулювання системоутворюючих публічно-правових засад у здійсненні контролю за дотриманням законодавства про захист економічної конкуренції, а також чітке розуміння ключових термінів та категорій у зазначеній сфері правового регулювання. До ключових понять у сфері контролю за дотриманням законодавства про захист економічної конкуренції, сутність та правову природу якого необхідно з'ясувати для проведення подальших наукових досліджень, належить поняття «суб'єкти контролю за дотриманням законодавства про захист економічної конкуренції».

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Вагомий внесок у розв'язання проблеми, що розглядається, зробили такі відомі вчені-адміністративісти, як В.Б. Авер'янов, О.Ф. Андрійко, І.В. Арістова, Д.М. Бахрах, Ю.П. Битяк, І.П. Голосніченко, С.Т. Гончарук, Т.О. Коломєць, В.К. Колпаков, А.Т. Комзюк, М.Ю. Кравчук, О.В. Кузьменко, В.І. Курило, В.В. Ладиченко, І.Ю. Ломакіна, Р.С. Мельник, Н.Р. Нижник, Н.В. Хорошак, В.К. Шкарупа, В.З. Янчук та інші.

Невирішені раніше проблеми. Аналізуючи положення науково-теоретичної літератури, слід зауважити, що сьогодні відсутні будь-які системні напрацювання з приводу дослідження суб'єктів контролю за дотриманням законодавства про захист економічної конкуренції. Здебільшого предметом наукових пошуків обиралася більш широка проблематика: «суб'єкти державного контролю (та різних його видів – фінансового, наприклад)», «суб'єкти господарського контролю» тощо. Такий стан наукових розробок зумовлює актуальність та нагальність проведення нашого наукового пошуку.

Метою даної статті є з'ясування сутності та розкриття змісту категорії «суб'єкти контролю за дотриманням законодавства про захист економічної конкуренції».

Виклад основного матеріалу. Суб'єкт правовідносин контролю за дотриманням законодавства про захист економічної конкуренції є активним елементом зазначених відносин, тим складником, який за допомогою своєї активної цілеспрямованої діяльності впливає на об'єкт контролю, вивчає його показники, аналізує, застосовує заходи впливу з метою забезпечення дотримання законодавства про захист економічної конкуренції.

Розуміння поняття суб'єктів контролю за дотриманням законодавства про захист економічної конкуренції ґрунтується на вченні про суб'єкти права та правовідносин. Тлумачний словник С.І. Ожегова та Н.Ю. Шведової визначає поняття «суб'єкт» так: «1) людину як носія певних властивостей; 2) фізичну або юридичну особу як носія юридичних прав та властивостей» [1, с. 777]. Представник науки теорії права О.Ф. Скаун під суб'єктами права розуміє осіб, що мають правосуб'єктність [2, с. 317], тобто фактично прирівнює поняття «суб'єкт» до поняття «особа». Г.І. Петров під суб'єктами права розумів осіб та організації, що наділені державою правами та обов'язками. Своєю чергою суб'єкти адміністративного права – особи та організації, наділені державою правами й обов'язками у сфері державного і громадського управління [3, с. 42–43].

Проте, враховуючи вироблені науковою доктриною правові ознаки суб'єктів права та правовідносин, слід зауважити, що під час визначення поняття «суб'єкти контролю за дотриманням законодавства про захист економічної конкуренції» необхідно враховувати його публічно-правову природу, тобто – зазначені суб'єкти володіють не лише правами та обов'язками, а й повноваженнями, які надають їм правомочність здійснювати владний цілеспрямований вплив на об'єкт контролю, в тому числі і притягнення його до адміністративної відповідальності у разі виявлених порушень. Відтак, істотними правовими ознаками суб'єктів контролю за дотриманням законодавства про захист економічної конкуренції є: 1) матеріальна та організаційна відокремленість; 2) суб'єктами контролю за дотриманням законодавства про захист економічної конкуренції можуть бути як фізичні, так і юридичні особи, а також громадські об'єднання без статусу юридичної особи; 3) наявність повноважень публічно-правового характеру, що обумовлюють кореспондуючий обов'язок суб'єктів господарювання та інших осіб дозволяти проводити перевірку своєї діяльності, надавати необхідну інформацію та документи для такої перевірки тощо, виконувати приписи та рішення контролюючих органів; 4) наявність чіткого кола прав та обов'язків, що закріплені законодавством для реалізації контрольних повноважень; 5) публічність діяльності та чітка регламентація усіх заходів, форм та меж втручання у діяльність суб'єкта господарювання, ринкові відносини та сферу підприємства.

Відповідно до системного аналізу усіх норм законодавства можна дійти висновку про те, що в Україні діє ціла система суб'єктів контролю за дотриманням законодавства про захист економічної конкуренції. Вони поділяються на такі: а) індивідуальні та колективні; б) загальної компетенції та спеціалізовані; в) державні та недержавні суб'єкти контролю за дотриманням законодавства про захист економічної конкуренції тощо. Найбільш доцільним буде розподіляти суб'єктів контролю на спеціалізованих суб'єктів контролю за дотриманням законодавства про захист економічної конкуренції та суб'єктів контролю за дотриманням законодавства про захист економічної конкуренції загальної компетенції.

Спеціалізованим суб'єктом контролю за дотриманням законодавства про захист економічної конкуренції (діяльність якого полягає виключно у здійсненні контролю за дотриманням законодавства про захист економічної конкуренції, що відповідає цілям та меті його утворення та функціонування) є Антимонопольний комітет України. Його діяльність регулюється низкою нормативно-правових актів, в тому числі і спеціальним законом – Законом України «Про Антимонопольний комітет України» від 26.11.1993 року №3659-ХІІ [4]. Відповідно до наведеного Закону основним завданням Антимонопольного комітету України є участь у формуванні та реалізації конкурентної політики в таких частинах, як: 1) здійснення державного контролю за дотриманням законодавства про захист економічної конкуренції на засадах рівності суб'єктів господарювання перед законом та пріоритету прав споживачів, запобігання, виявлення і припинення порушень законодавства про захист економічної конкуренції; 2) контролю 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) здійснення контролю щодо створення конкурентного середовища та захисту конкуренції у сфері державних закупівель тощо [4].

Антимонопольний комітет України є державним органом зі спеціальним статусом, діяльність якого всебічно та ґрунтовно спрямована на захист економічної конкуренції та сприяння її розвитку. У зазначеній сфері Антимонопольний комітет України володіє надзвичайно широкими повноваженнями, в тому числі і щодо співробітництва з іншими органами та установами, роз'яснення положень чинного законодавства. Проте найбільш дієвим повноваженням зазначеного органу у сфері захисту економічної конкуренції є здійснення державного контролю за дотриманням законодавства про захист економічної конкуренції, що провадиться у визначеній законодавством процесуальній формі і має наслідком прийняття рекомендацій та пропозицій, рішень, розпоряджень та вимог, що є обов'язковими для виконання та розгляду усіма суб'єктами господарювання, органами державної влади та місцевого самоврядування.

дування, а також притягнення до відповідальності винних осіб.

Розглядаючи суб'єктів контролю за дотриманням законодавства про захист економічної конкуренції загальної компетенції, слід зазначити, що здійснення контролю за дотриманням законодавства про захист економічної конкуренції є одним із напрямів діяльності зазначених суб'єктів. До суб'єктів контролю за дотриманням законодавства про захист економічної конкуренції загальної компетенції слід віднести Верховну Раду України, Президента України, Кабінет Міністрів України, місцеві органи державної виконавчої влади, органи місцевого самоврядування, судові та правоохоронні органи, громадські об'єднання, фізичних осіб індивідуально (громадяни), суб'єктів господарювання.

Верховна Рада України як єдиний орган законодавчої влади в Україні володіє найбільш засадничими повноваженнями щодо здійснення контролю за дотриманням законодавства про захист економічної конкуренції. Відповідно до ст.85 Конституції України, до повноважень Верховної Ради України, з-поміж інших, належить прийняття законів (в тому числі і щодо захисту економічної конкуренції), затвердження загальнодержавних програм економічного розвитку, охорони довкілля, призначення за поданням Президента України Голови Антимонопольного комітету України, здійснення контролю за діяльністю Кабінету Міністрів України, здійснення парламентського контролю у межах, визначених цією Конституцією та законом тощо [5]. Окремою формою контролю Верховної Ради України за дотриманням законодавства про захист економічної конкуренції є направлення депутатських запитів та звернень відповідно до Закону України «Про статус народного депутата України» від 17.11.1992 № 2790-XII [6], адже коло питань та проблем, яких може стосуватися депутатський запит, не є обмеженим.

Наступним суб'єктом контролю за дотриманням законодавства про захист економічної конкуренції загальної компетенції є Президент України. Президент України є важливим суб'єктом контролю за дотриманням законодавства про захист економічної конкуренції і відіграє роль необхідного елементу механізму стримувань та противаг як в цілому під час здійснення державної політики, так і у досліджуваній системі контролю за дотриманням законодавства про захист економічної конкуренції. Президент України має право зупиняти дію актів Кабінету Міністрів України, накладати вето на закони, прийняті Верховною Радою України щодо захисту економічної конкуренції. Щодо конкретних повноважень стосовно контролю за дотриманням законодавства про захист економічної конкуренції, то відповідно до Положення про Порядок проведення перевірок додержання законодавства про захист економічної конкуренції, затверджене розпорядженням Антимонопольного комітету України від 25.12.2001 року № 182-р [7] (далі – Положення), Президент України має повноваження доручати органам Антимонопольного комітету України проводити позапланову

перевірку додержання законодавства про захист економічної конкуренції.

Кабінет Міністрів України як вищий орган у системі органів виконавчої влади наділений більш детальними повноваженнями у сфері здійснення контролю за додержанням законодавства про захист економічної конкуренції. Зокрема, Кабінет Міністрів України затверджує програми розвитку економічної конкуренції, що розробляються Антимонопольним комітетом України. Також, відповідно до Закону України «Про захист економічної конкуренції» від 11.01.2001 року № 2210-III [8], Кабінет Міністрів України уповноважений надавати дозвіл на узгоджені дії та концентрацію. Крім того, відповідно до Положення [7], Кабінет Міністрів України має повноваження доручати органам Антимонопольного комітету України провести позапланову перевірку додержання законодавства про захист економічної конкуренції.

Відповідно до Положення [7] як місцеві органи виконавчої влади, так і органи місцевого самоврядування як суб'єкти контролю за дотриманням законодавства про захист економічної конкуренції загальної компетенції володіють повноваженнями вносити подання органам Антимонопольного комітету України про порушення законодавства про захист економічної конкуренції об'єктом перевірки та, відповідно, ініціювати проведення позапланової перевірки додержання законодавства про захист економічної конкуренції.

Відповідно до ст. 16 Закону України «Про місцеві державні адміністрації» від 09.04.1999 року № 586-XIV, місцеві державні адміністрації в межах, визначених Конституцією і законами України, здійснюють на відповідних територіях державний контроль за додержанням правил торгівлі, побутового, транспортного, комунального обслуговування, законодавства про захист прав споживачів [9]. Судові та правоохоронні органи як суб'єкти контролю за дотриманням законодавства про захист економічної конкуренції загальної компетенції реалізують свої контрольні повноваження у зазначеній сфері шляхом притягнення до відповідальності порушників законодавства про захист економічної конкуренції. Їхні повноваження здійснюються у визначеній процесуальній формі. Зокрема, відповідно до ст. 60 Закону України «Про захист економічної конкуренції» від 11.01.2001 року № 2210-III [8], заявник, відповідач, третя особа мають право оскаржити рішення органів Антимонопольного комітету України повністю або частково до господарського суду у двомісячний строк з дня одержання рішення.

Громадські об'єднання та фізичні особи індивідуально (громадяни) як суб'єкти контролю за дотриманням законодавства про захист економічної конкуренції загальної компетенції здійснюють громадський контроль у зазначеній сфері. Правове забезпечення діяльності зазначених суб'єктів щодо здійснення контролю за дотриманням законодавства про захист економічної конкуренції загальної компетенції здійснюється, зокрема, за Законами Укра-

їни «Про звернення громадян» від 02.10.1996 року № 393/96-ВР [10], «Про доступ до публічної інформації» від 13.01.2011 року № 2939-VI [11], «Про публічні закупівлі» від 25.12.2015 року № 922-VIII [12] тощо. Також сьогодні існують певні законотвірчі розробки перспективного законодавства щодо регулювання здійснення громадського контролю, а зокрема проект Закону України «Про громадський контроль» (доопрацьованого) від 13.11.2015 року № 2737-1 [13]. Проте з аналізу змісту такого законопроекту вбачається, що об'єктом громадського контролю зазначено дуже вузьку сферу – сферу діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування. Наведене свідчить про певну односторонність у правовому регулюванні діяльності суб'єктів громадського контролю та неохопленість її впливом усіх необхідних сфер. Проте все одно зазначений законопроект є відображенням прогресивних ідей та закріплює принципи й процедуру проведення громадського контролю нарівні з іншими видами контролю.

Останній наведений нами суб'єкт контролю за дотриманням законодавства про захист економічної конкуренції загальної компетенції – це власне суб'єкт господарювання. Наприклад, згідно Положення [7] суб'єкти господарювання можуть подати до органів Антимонопольного комітету України заяву про порушення їх прав внаслідок дій чи бездіяльності, визначених Законом України «Про захист економічної конкуренції» як порушення законодавства про захист економічної конкуренції об'єктом перевірки, що своєю чергою має наслідком прове-

дення органами Комітету позапланової перевірки такого суб'єкта господарювання [7].

Водночас суб'єкти господарювання за власною ініціативою можуть доручати проведення відповідних контрольних заходів щодо перевірки своєї господарської діяльності на її відповідність вимогам чинного законодавства у сфері захисту економічної конкуренції як власним посадовим особам, структурним підрозділам, так і незалежним аудиторам. Зокрема, відповідно до Закону України «Про аудиторську діяльність» від 22.04.1993 року № 3125-XII [14], аудит – перевірка даних бухгалтерського обліку і показників фінансової звітності суб'єкта господарювання з метою висловлення незалежної думки аудитора про її достовірність в усіх суттєвих аспектах та відповідність вимогам законів України, положень (стандартів) бухгалтерського обліку або інших правил (внутрішніх положень суб'єктів господарювання) згідно із вимогами користувачів [14].

Висновки. Підсумовуючи наведене вище, суб'єкти контролю за дотриманням законодавства про захист економічної конкуренції – це уповноважені нормами чинного законодавства на здійснення заходів контролю за дотриманням законодавства про захист економічної конкуренції державні органи, установи, організації, органи місцевого самоврядування, фізичні особи (громадяни), а також суб'єкти господарювання, які для реалізації зазначених повноважень наділені конкретними правами та обов'язками у зазначеній сфері, є матеріально та організаційно відокремленими, функціонують як учасники правовідносин.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Ожегов С.И. Толковый словарь русского языка: 80 000 слов и фразеологических выражений / С.И. Ожегов, Н.Ю. Шведова; Российская академия наук. Институт русского языка имени В. В. Виноградова. [4-е изд., дополненное]. М.: Азбуковник, 1999. 944 с.
2. Скакун О.Ф. Теорія держави і права. Х.: Консул, 2001. 655 с.
3. Петров Г.И. Советские административно-правовые отношения. Л.: Изд-во Ленинградского университета, 1972. 156 с.
4. Про Антимонопольний комітет України: Закон України від 26.11.1993 р. № 3659-XII. Відомості Верховної Ради України. 1993. № 50. С. 472.
5. Конституція України: Закон України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР. Відомості Верховної Ради України. 1996. № 30. Ст. 141.
6. Про статус народного депутата: Закон України від 17.11.1992 р. № 2790-XII. Голос України. 1992.
7. Про затвердження Положення про порядок проведення перевірок додержання законодавства про захист економічної конкуренції: Розпорядження Антимонопольного комітету України від 25.12.2001 р. № 182-р. Офіційний вісник України. 2002. № 7. С. 434.
8. Про захист економічної конкуренції: Закон України від 11.01.2001 р. № 2210-III. Голос України. 2001. № 37.
9. Про місцеві державні адміністрації: Закон України від 09.04.1999 р. № 586-XIV. Голос України. 1999.
10. Про звернення громадян: Закон України від 02.10.1996 р. № 393/96-ВР. Урядовий кур'єр. 1996.
11. Про доступ до публічної інформації: Закон України від 13.01.2011 р. № 2939-VI. Голос України. 2011. № 24.
12. Про публічні закупівлі: Закон України від 25.12.2015 р. № 922-VIII. Голос України. 2016. № 30.
13. Проект Закону України «Про громадський контроль» (доопрацьований) від 13.11.2015 року № № 2737-1. URL: <http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc34?id=&pf3511=55101&pf35401=364466>.
14. Про аудиторську діяльність: Закон України від 22.04.1993 р. № 3125-XII. Голос України. 1993.