

УДК 342.951 (477)

ЩОДО ПРОБЛЕМИ ВИЗНАЧЕННЯ ПРАВОВОГО СТАТУСУ АНТИМОНОПОЛЬНОГО КОМІТЕТУ УКРАЇНИ

Лайкова М. С.,

асистент кафедри адміністративного права
Національного університету
«Юридична академія України
імені Ярослава Мудрого»,
м. Харків

Анотація: У статті розглянуто особливості правового статусу Антимонопольного комітету України, досліджено зміни правового статусу Комітету з моменту його створення до сьогодення. Зроблено висновок про необхідність усунення протиріч між положеннями Законів України «Про Антимонопольний комітет України» та «Про центральні органи виконавчої влади» щодо уточнення правового статусу Комітету. Відзначено, що проблема надання Антимонопольному комітету України статусу правоохоронного органу є дискусійною. Обґрунтовано, що її вирішення неможливе без визначення на законодавчому рівні поняття правоохоронного органу, системи цих органів, їх повноважень, функцій тощо.

Ключові слова: Антимонопольний комітет України, антимонопольна політика, політика щодо захисту економічної конкуренції, конкуренція.

Анотація: В статье рассмотрены особенности правового статуса Антимонопольного комитета Украины, исследованы изменения правового статуса Комитета с момента его создания и до сегодняшнего времени. Сделан вывод о необходимости устранения противоречий между Законами Украины «Про Антимонопольный комитет Украины» и «Про центральные органы исполнительной власти» относительно уточнения правового статуса Комитета. Отмечено, что проблема предоставления Антимонопольному комитету Украины статуса правоохранительного органа является дискуссионной. Обосновано, что решение данной проблемы невозможно без определения на законодательном уровне понятия правоохранительного органа, системы этих органов, их полномочий, функций и т.п.

Ключевые слова: Антимонопольный комитет Украины, антимонопольная политика, политика по защите экономической конкуренции, конкуренция.

Annotation: This article describes the features of the legal status of the Antimonopoly Committee of Ukraine, we examined the change of the legal status of the Committee from its inception until the present time. The conclusion about the need to eliminate the contradictions between the Law of Ukraine «On the Antimonopoly Committee of Ukraine» and «On the central bodies of executive power» for clarification of the legal status of the Committee. It is noted that the problem of providing the Antimonopoly Committee of Ukraine the law enforcement agency is debatable. It is proved that the solution of this problem is impossible without a definition in law the concept of a law enforcement agency of those bodies, their powers, functions, etc.

Key words: Anti-Monopoly Committee of Ukraine, competition policy, the policy for the protection of economic competition, competition.

Головним елементом у механізмі реалізації антимонопольної політики, захисту та підтримки добросовісної конкуренції в Україні є Антимонопольний комітет України (далі – АМКУ), який був створений у 1992 р. відповідно до ст. 9 Закону України «Про обмеження монополізму та недопущення недобросовісної конкуренції у підприємницькій діяльності» від 18.02.1992 р. Закон втратив чинність у зв'язку з прийняттям Закону України «Про захист економічної конкуренції» від 11.01.2001 р. [1]. Однак з часу заснування АМКУ його правовий статус неодноразово змінювався.

Відзначимо, що за сучасних умов при визначенні правового статусу Комітету залишаються певні незгодженості та протиріччя. Зважаючи на це, доцільним є розглянути ці питання більш детально.

В Україні різні аспекти правового статусу АМКУ за різних часів досліджували такі представники юридичної науки, як О.І. Мельниченко, Н.А. Савіахметова, С.С. Валітов, О.О. Бакалініська, Л.Р. Біла, Ю.В. Журик, О.В. Когут, Д.М. Лук'янець, О.В. Пономарьов та інші. Однак серед науковців не має єдиного підходу щодо визначення правового статусу АМКУ. Зокрема це пов'язано з тими розбіжностями, що існують в чинному законодавстві. Тим значною мірою і зумовлене наше звернення до

дослідження цього важливого питання у межах даної статті.

Згідно зі ст. 1 Закону України «Про Антимонопольний комітет України» АМКУ є державним органом із спеціальним статусом, метою діяльності якого є забезпечення державного захисту конкуренції у підприємницькій діяльності та у сфері державних закупівель [2]. Він є підконтрольним Президенту та підзвітний Верховній Раді України (ст. 2), щорічно подає Верховній Раді звіт про свою діяльність. Відповідно до ст. 24 Закону України «Про центральні органи виконавчої влади» Антимонопольний комітет України є центральним органом виконавчої влади із спеціальним статусом [3].

Правовий статус АМКУ з моменту його створення неодноразово змінювався. Те ж стосується порядку призначення його Голови та державних уповноважених. Згідно зі ст.1 Закону України «Про Антимонопольний комітет України» (редакція від 26.11.1993р.) Комітет визначався як державний орган, покликаний забезпечувати відповідно до його компетенції державний контроль за дотриманням антимонопольного законодавства, захист інтересів підприємств та споживачів від його порушень. Він утворювався Верховною Радою України і був їй підзвітний, у своїй діяльності підпорядковувався Кабінету Міністрів України (ст. 2 Закону).

Прийняття Конституції України (28.06.1996 р.) і ряду нових законів, а також внесення змін до багатьох чинних законів та кодексів, вимагало внесення змін до Закону України «Про Антимонопольний комітет України». Указом Президента України «Про врегулювання деяких питань забезпечення діяльності Антимонопольного комітету України» від 27.06.1999 р. №741/99 Комітет вперше офіційно було віднесено до центральних органів виконавчої влади зі спеціальним статусом, а також затверджене Положення про порядок призначення на посаду та звільнення з посади Голови та державних уповноважених АМКУ [4]. Відповідно до Положення Голова АМКУ призначався на посаду та звільнявся з посади Президентом України за згодою Верховної Ради та за пропозицією Прем'єр-міністра України. Державних уповноважених та заступників Голови АМКУ з числа державних уповноважених призначав на посаду та звільняв з посади Президент України за поданням Прем'єр-міністра України та пропозицією Голови АМКУ.

Таке місце Антимонопольного комітету серед центральних органів виконавчої влади було закріплено у тому ж році Указами Президента України «Про систему центральних органів виконавчої влади» від 15.08.1999 р. та «Про зміни у структурі центральних органів виконавчої влади» від 15.12.1999 р. [5; 6].

Деяко пізніше із прийняттям Закону України «Про внесення змін до Закону України про Антимонопольний комітет України» від 13.07.2000р. відповідний статус АМКУ був закріплений і на законодавчому рівні [7]. Встановалось також, що Комітет підконтрольний Президенту України та підзвітний Верховній Раді України. Голова АМКУ призначався та звільнявся Президентом України за згодою Верховної Ради України, а державні уповноважені – Президентом України за поданням Прем'єр-міністра України, що вноситься на підставі пропозиції Голови АМКУ.

Отже, якщо раніше Антимонопольний комітет був державним органом, створеним Верховною Радою України, то за новою редакцією Закону від 13.07.2000р. він став центральним органом виконавчої влади зі спеціальним статусом, який є підконтрольним Президенту України та підзвітним Верховній Раді України. Даним Законом по-новому було визначено цілі та завдання діяльності АМКУ, його повноваження, питання відносин з органами влади. Так, з одного боку, Закон забороняв органам влади та підприємцям втручання у його діяльність, а з іншого – зобов'язував органи влади передавати АМКУ відомості, що можуть свідчити про порушення антимонопольного законодавства.

Відмітимо також прийняття 11.01.2001 р. Закону України «Про захист економічної конкуренції» [1]. Законом було значно розширено обсяг повноважень АМКУ. Останні більш деталізовані та перерозподілені між окремими його органами та посадовими особами. В цілому фахівці оцінюють даний Закон як один із найкращих конкурентних законів, розроблених у країнах з перехідною економікою, який враховував як практичний досвід діяльності АМКУ, так і кращий зарубіжний досвід у цій сфері. Він вважається повністю імплементованим до європейських вимог.

Наступні суттєві зміни у визначенні статусу АМКУ відбулися з прийняттям Закону України «Про внесення змін до деяких законів України з питань економічної конкуренції» від 20.11.2003р. [8]. Цим законом також були внесені зміни до ст.1 Закону України «Про Антимонопольний комітет України», у зв'язку з якими Комітет став державним органом зі спеціальним статусом, метою діяльності якого було забезпечення державного захисту конкуренції у підприємницькій діяльності. Зазначену статтю доповнено новою частиною, у якій визначено ознаки спеціального статусу АМКУ: особливий порядок призначення та звільнення посадових осіб АМКУ, спеціальні процесуальні засади його діяльності, надання соціальних гарантій, охорона особистих і майнових прав його працівників нарівні з працівниками правоохоронних органів тощо.

Згідно з вказаним Законом АМКУ залишився підконтрольним Президенту та підзвітним Верховній Раді України. Разом із тим його зв'язок з Кабінетом Міністрів України дещо послабився. До Закону України «Про Антимонопольний комітет України» було введено нову ст.20-1, відповідно до якої АМКУ взаємодіє з Кабінетом Міністрів у питанні розроблення і здійснення програм економічного розвитку України, розробляє та подає до Кабінету Міністрів України проекти актів щодо пріоритетів і напрямів конкурентної політики на визначений період, узагальнює та аналізує інформацію про її виконання. За цим Законом Голова АМКУ мав право брати участь у засіданнях Кабінету Міністрів України з правом дорадчого голосу [2; 8].

Після прийняття Закону України «Про внесення змін до Конституції України» від 08.12.2004 р. (набрав чинності з 01.01.2006 р.) був змінений порядок призначення Голови АМКУ, відповідно до якого він призначався Верховною Радою України за поданням Прем'єр-міністра України [9].

Важливі зміни до Закону України «Про Антимонопольний комітет України» щодо визначення статусу АМКУ та його місця у системі державних органів були внесені Законом України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України з питань закупівлі товарів, робіт і послуг за державні кошти» від 01.12.2006 р. [10]. Відповідно до змін до ст. 1 даного Закону АМКУ визначений як державний орган зі спеціальним статусом, метою діяльності якого є забезпечення державного захисту конкуренції у підприємницькій діяльності та у сфері державних закупівель.

Відзначимо також Указ Президента України «Про внесення змін до Указу Президента України від 15.12.1999 року N 1573» від 28.04.2007р. № 365/2007, згідно з яким АМКУ був виключений із переліку центральних органів виконавчої влади зі спеціальним статусом [11].

Подальші зміни щодо порядку призначення Голови АМКУ та його визначення його підпорядкованості пов'язані із Рішенням Конституційного Суду N 20-рп/2010 від 30.09.2010р., яким Закон України «Про внесення змін до Конституції України» від 08.12.2004 р. визнано таким, що не відповідає Конституції України у зв'язку з порушенням конституційної процедури його розгляду та прийняття. На сьогодні відповідно до п. 24 ст. 85 та п. 14 ст. 106 Конституції України

Голова АМКУ призначається на посаду та звільняється з посади Президентом України за згодою Верховної Ради України [12].

Останні зміни щодо визначення статусу Антимонопольного комітету були обумовлені проведенням реформування системи центральних органів виконавчої влади в межах здійснення адміністративної реформи в Україні. Відповідно до Указу Президента України «Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади» №1085/2010 від 09.12.2010р. та Закону України «Про центральні органи виконавчої влади» від 17.03.2011р. АМКУ віднесений до центральних органів виконавчої влади зі спеціальним статусом [3; 13].

Все наведене вище свідчить про не простий, а іноді і суперечливий, шлях, який пройшов Комітет до визначення його місця в системі органів державного управління, повноважень, форм та методів їх реалізації тощо. Зазначимо також, що весь цей час триває дискусія щодо цих питань і на сторінках наукової літератури. Наведемо декілька із існуючих точок зору.

На думку багатьох науковців, віднесення АМКУ до центральних органів виконавчої влади із спеціальним статусом є цілком доцільним [14, с. 9; 15, с. 9]. Ми також поділяємо такий підхід. Віднесення антимонопольних органів до системи органів виконавчої влади не суперечить і світовій практиці. У багатьох країнах світу реалізація антимонопольного законодавства покладено на органи виконавчої влади, зрозуміло із властивими їм особливостями.

Особливості спеціального статусу АМКУ обумовлені його завданнями та повноваженнями, в тому числі роллю у формуванні конкурентної політики, та визначаються Законом України «Про Антимонопольний комітет України», іншими актами законодавства. Ці особливості полягають, зокрема, в особливому порядку призначення та звільнення Голови АМКУ, його заступників, державних уповноважених, голів його територіальних відділень, у спеціальних процесуальних засадах діяльності АМКУ, наданні соціальних гарантій, охороні особистих і майнових прав його працівникам на рівні з працівниками правоохоронних органів, в умовах оплати праці.

Відзначимо також й інші пропозиції щодо уточнення статусу Антимонопольного комітету України. Так, З.М. Борисенко в дослідженні «Конкурентна політика держави як фактор розвитку економіки України» доводить необхідність надання АМКУ статусу подібного до статусу Рахункової палати та визначення на законодавчому рівні процедури призначення на посади та звільнення з посад державних уповноважених Верховною Радою України [16, с. 13]. У Проекті розроблених Комітетом «Концептуальних засад удосконалення системи захисту економічної конкуренції в Україні» (2010 р.), пропонується на законодавчому рівні надати системі органів АМКУ статусу правоохоронного органу, запровадити систему спеціальних звань для його працівників [17]. Відзначимо, що дана позиція є на сьогодні досить поширеною. Вона неодноразово піднімалася та обговорювалася на сторінках наукових публікацій, під час проведення круглих столів тощо.

Однак вважаємо, що такий підхід є вельми дискусійним.

Вирішення питання щодо надання АМКУ статусу правоохоронного органу неможливе без визначення на законодавчому рівні поняття правоохоронного органу, системи цих органів, їх повноважень, функцій тощо. На сьогодні закони України не дають чіткої і однозначної відповіді на ці питання. Так, наприклад, згідно ст. 1 Закону України «Про основи національної безпеки України» правоохоронні органи визначаються як такі, що виконують правоохоронні функції [18]. В той же час ці функції не знайшли свого розкриття а ні в даному законі, а ні в інших законах. В Законі України «Про демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією і правоохоронними органами держави» від 19.06.2003 р. правоохоронні органи визначені як органи, які здійснюють правозастосовні та правоохоронні функції [19]. Однак сутнісне розмежування цих функцій не проводиться.

В Законі України «Про державний захист працівників суду і правоохоронних органів» від 23.12.1993 р. закріплено перелік правоохоронних органів, на які поширюється дія Закону [20]. Однак цей перелік не має вичерпного характеру і є доволі суперечливим. Відповідно до ч. 2 ст. 2 Закону його дія поширюється поряд із працівниками інших органів (митних органів, органів охорони державного кордону, державної податкової служби тощо) і на працівників АМКУ. Щодо цього, то вважаємо за доцільне звернутися до Рішення Конституційного Суду України від 18.04.2012 р. справа № 1-13/2012 (справа щодо застосування кваліфікуючої ознаки «працівник правоохоронного органу» до працівника державної виконавчої служби) щодо офіційного тлумачення положень підпункту «д» абзацу другого п. 1 ст. 2 Закону України «Про державний захист працівників суду і правоохоронних органів» від 23.12.1993 р. Згідно п. 2. ч. 3 Рішення Конституційним судом визначено, що напрям діяльності, вказані у п. 1. ст. 2 Закону України «Про державний захист працівників суду і правоохоронних органів» не можна вважати додатковими підставами для віднесення органів, що провадять таку діяльність (у тому числі й АМКУ) до правоохоронних органів [21].

Відсутність єдиного законодавчого підходу до визначення поняття правоохоронних органів та їх системи призвело до вельми широкого їх тлумачення на сторінках наукової літератури. Все це значною мірою стало однією з передумов утворення у березні 2012 р. Президентом України Комітету з питань реформування правоохоронних органів [22]. Метою його створення є, поряд з іншим, оптимізація структури правоохоронних органів, чітке визначення та розмежування їх компетенції тощо. Вважаємо, що необхідно розрізняти правоохоронні органи, які створені власне для реалізації правоохоронних функцій. Це їх головна місія. Поряд із ними є органи, які мають окремі правоохоронні функції, що реалізуються з метою виконання визначених законодавством завдань. Повною мірою, на нашу думку, це стосується і Антимонопольного комітету України.

Узагальнюючи, зазначимо, що АМКУ є провідним органом в системі антимонопольного

регулювання. Вважаємо, що з метою уточнення його правового статусу необхідним є закріплення в Законі України «Про Антимонопольний комітет України» виконавчої спрямованості діяльності Антимонопольного комітету України та виключного переліку його повноважень.

ЛІТЕРАТУРА

1. *Про захист економічної конкуренції*: Закон України від 11.01.2001 р. № 2210-III // Відомості Верховної Ради України. – 2001. – № 12. – Ст. 64.
2. *Про Антимонопольний комітет України*: Закон України від 26.11.1993 р. № 3659-XII // Відомості Верховної Ради України. – 1993. – № 50. – Ст. 472.
3. *Про центральні органи виконавчої влади*: Закон України від 17.03.2011р. № 3166-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2011 – № 38. – Ст. 385
4. *Про врегулювання деяких питань забезпечення діяльності Антимонопольного комітету України*: Указ Президента України від 27.06.1999 № 741/99 // Офіційний вісник України. – 1999. – № 27. – Ст. 68.
5. *Про систему центральних органів виконавчої влади*: Указ Президента України від 15.08.1999 р. № 1572/99 // Офіційний вісник України. – 1999. – № 50. – Ст. 8.
6. *Про зміни у структурі центральних органів виконавчої влади*: Указ Президента України від 15.12.1999 № 1573/99 // Офіційний вісник України. – 1999 – № 50. – Ст. 11.
7. *Про внесення змін до Закону України «Про Антимонопольний комітет України»*: Закон України від 13.07.2000 № 1907-III // Відомості Верховної Ради України. – 2000. – № 41. – Ст. 343.
8. *Про внесення змін до деяких законів України з питань захисту економічної конкуренції*: Закон України від 20.11.2003 № 1294-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2004. – № 13. – Ст. 181.
9. *Про внесення змін до Конституції України*: Закону України від 08.12.2004 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2005. – № 2. – Ст. 65.
10. *Про внесення змін до деяких законодавчих актів України з питань закупівлі товарів, робіт і послуг за державні кошти*: закон України від 01.12.2006 р. № 424-V // Відомості Верховної Ради України. – 2007. – № 9. – Ст. 67.
11. *Про внесення змін до Указу Президента України від 15 грудня 1999 року № 1573*: Указ Президента України від 28.04.2007 № 365/2007 // Офіційний вісник України. – 2007. – № 32. – Ст. 1282.
12. *Конституція України* // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
13. *Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади*: указ Президента України від 09.12.2010 р. №1085/2010 // Офіційний вісник України. – 2010. – № 94. – Ст. 3334.
14. *Пономарьов О.В.* Адміністративно-правовий статус Антимонопольного комітету України: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07 / О.В. Пономарьов; Держ. наук.-дослід. ін-т Міністерства внутрішніх справ України. – К., 2010. – 20 с.
15. *Бакалінська О. О.* Захист економічної конкуренції: організаційно-правові засади державного управління: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07 / О. О. Бакалінська ; Київський нац. торг.-екон. ун-т. – К., 2003. – 17с.
16. *Борисенко З.М.* Конкурентна політика держави як фактор розвитку економіки України: автореф. дис. ... д-ра економ. наук: 08.01.01 / З.М. Борисенко. – Об'єднаний ін-т економіки НАН України. – К., 2004. – 36 с.
17. *Проект «Концептуальні засади удосконалення системи захисту економічної конкуренції в Україні [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.amc.gov.ua/amc/control/uk/publish/article.jsessionid=E6C829AAF71B38E193510DBE0818ED6F?art_id=179045&at_id=179044*
18. *Про основи національної безпеки України*: Закон України від 19.06.03 р. № 964-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2003. – № 39. – Ст. 351.
19. *Про демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією і правоохоронними органами держави*: Закон України від 19.06.2003 р. // Відомості Верховної Ради України. – № 46. – Ст. 366.
20. *Про державний захист працівників суду і правоохоронних органів*: Закон України від 23.12.1993 р. № 3781-XII // Відомості Верховної Ради України. – 1994. – № 11. – Ст. 50.
21. *Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним зверненням громадянина Кузьменка Віталія Борисовича щодо офіційного тлумачення положення частини третьої статті 364 Кримінального кодексу України (справа щодо застосування кваліфікуючої ознаки «працівник правоохоронного органу» до працівника державної виконавчої служби) від 18.04.2012 № 10-рп/2012 // Офіційний вісник України. – № 33. – Ст. 49.*
22. *Про Комітет з питань реформування правоохоронних органів*: Указ Президента України від 06.04.2012 № 252/2012 // Офіційний вісник України. – 2012. – № 28. – С. 38.