

УДК 346.546

ЩОДО ВИЗНАЧЕННЯ СУТНОСТІ ПОНЯТТЯ КОНТРОЛЮ ЗА ДОТРИМАННЯМ ЗАКОНОДАВСТВА ПРО ЗАХИСТ ЕКОНОМІЧНОЇ КОНКУРЕНЦІЇ

Шкляр С. В.

ON DEFINITION OF THE ESSENCE OF THE CONCEPT OF MONITORING COMPLIANCE WITH LEGISLATION ON THE PROTECTION OF ECONOMIC COMPETITION

Shklyar S. V.

У статті проаналізовано позиції науковців щодо розуміння поняття контролю у сфері господарської діяльності, державного контролю, контролю за дотриманням законодавства про захист економічної конкуренції. Також вивчено положення нормативно-правових актів щодо виділення сутності та правових ознак досліджуваного поняття. На основі дослідженого матеріалу запропоновано власне розуміння поняття контролю за дотриманням законодавства про захист економічної конкуренції, яке розкрито у двох аспектах: у спеціальному та загальному. Надалі виділено основні істотні правові ознаки контролю за дотриманням законодавства про захист економічної конкуренції та визначено його роль.

Ключові слова: економічна конкуренція, державний контроль, контроль у сфері господарської діяльності, суб'єкт господарювання, адміністративно-правове регулювання.

Постановка проблеми. Належний рівень функціонування та розбудови економічних процесів, розвитку усіх форм господарювання та підтримки підприємництва є однією із найважливіших цілей економічної політики у правовій державі. Також зазначена сфера та якісний рівень її організації є одним із першочергових напрямків контролю з боку громадянського суспільства та кожної особи зокрема. На забезпечення належного рівня господарювання та захисту конкуренції як однієї із найважливіших складових ринкових відносин в Україні спрямована ціла сукупність правових, економічних, інформаційних, політичних заходів та засобів. Важливим елементом забезпечення

режиму законності та правопорядку у процесі регулювання відносин щодо економічної конкуренції є не лише реалізація правових норм (дотримання заборон, виконання обов'язку, використання права), а і контроль за таким дотриманням, виконанням та використанням правових норм. За умов зміни пріоритетів у правовому регулюванні, підвищення ролі громадянського суспільства у сфері контролю та зміцнення ролі держави у сфері відносин господарювання та підприємництва, детального дослідження та перегляду потребують підходи до розуміння поняття контролю за дотриманням законодавства про захист економічної конкуренції.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Дослідженню контролю як правової форми державного регулювання діяльності суб'єктів господарювання присвятили увагу в своїх роботах такі вчені як: І.Г. Андрущенко, О.В. Зенькович, О.І. Онуфрієнко, В.І. Полухович, О.Ю. Ромашко, М.С. Студенікіна, С.М. Шишкін, В.С. Щербина та ін. Зазначені науковці здійснили значний вклад у вивчення загальнотеоретичних питань щодо поняття та завдань державного контролю у господарській діяльності.

Невирішені раніше проблеми. Проте на сьогодні відсутні будь-які системні наукові напрацювання щодо вивчення питання поняття та ролі контролю за дотриманням законодавства про захист економічної конкуренції, що і обумовлює актуальність нашого дослідження.

Метою даної статті є з'ясування сутності поняття контролю за дотриманням законодавства про захист економічної конкуренції, та визначення його ролі шляхом дослідження теоретичних думок вчених, а також вивчення положень нормативних актів.

Вклад основного матеріалу. До вирішення питання розуміння поняття контролю різні науковці підходять по-різному. В свою чергу, О.П. Хамходера розглядає контроль у контексті його першочергової спрямованості не на виявлення правопорушення і притягнення до відповідальності, а на отримання достовірної інформації про стан об'єкта, приведення його у відповідність із встановленими вимогами, усунення причин і умов протиправних діянь, проте зауважує, що такий вектор не є досягненням сьогодення. Науковець зазначає, що радянські адміністративісти Р.С. Павловський та Ю.М. Козлов теж називали схожі вимоги [1, с. 233; 2, с. 174], однак ті не знаходили практичного втілення [3, с. 195]. У господарсько-правовій доктрині

Н.М. Мироненко та О.М. Вінник контроль визначають як правову форму державного регулювання економіки, сукупність організаційно-технічних і правових заходів, спрямованих на визначення компетентними органами ступеня відповідності фактичних напрямів і результатів діяльності суб'єктів господарського життя, вимогам, які об'єкт одержав від органу управління [4, с. 40; 5, с. 19], встановленим державою правилам, нормам і нормативам шляхом вжиття визначених законом планових та позапланових заходів, виявлення порушень у діяльності цих суб'єктів, вжиття заходів щодо їх усунення, в тому числі застосування господарсько-правових санкцій, - зауважує В.С.Щербина [6, с. 85–86], запобігання порушенням вимог законодавства та забезпечення інтересів суспільства – Н.В. Барахтян [7, с. 10].

Проаналізувавши та співставивши наведені твердження науковців, які є різними, приходимо до висновку щодо того, що розуміння контролю виключно у контексті його спрямованості лише на виявлення та аналіз існуючого стану підконтрольного об'єкта на сьогодні є неактуальним, та не знаходить свого практичного втілення. Більше того, такий підхід до тлумачення поняття «контроль за дотриманням законодавства про захист економічної конкуренції» є нелогічним, оскільки не враховує цілей та суті такого контролю.

Тому у такому контексті погоджуємося з висновками В.С. Щербини та О.А. Беляневича, та вважаємо, що поняття контролю за дотриманням законодавства про захист економічної конкуренції слід розглядати комплексно, та до його змісту відносити як встановлення контролюючим суб'єктом фактичного стану об'єкту, який підлягає відповідному контролю, та відповідність його діяльності існуючим правилам, нормам і нормативам, а також



його правову оцінку, аналіз, формування відповідних висновків, а також вжиття належних заходів щодо усунення порушень правил, норм чи нормативів, якщо такі були виявлені в ході здійснення контролю.

Аналізуючи положення наукової доктрини, зауважуємо, що переважна більшість наукових досліджень присвячена саме визначенню сутності державного контролю. Так, О.І. Сушинський подає наступне трактування: державний контроль - це вид діяльності держави, що полягає у здійсненні нею відповідними засобами та способами специфічного контрольно-владного впливу держави на стан суспільних відносин [8, с. 12]. В свою чергу, З.С. Гладун звертає увагу на те, що контроль можна розглядати як вид діяльності державних органів та пропонує визначати, що контроль – це вид діяльності, який полягає в тому, що суб'єкт контролю здійснює перевірку й облік того, як контрольований об'єкт виконує покладені на нього завдання та реалізує свої функції [9, с. 150].

Як бачимо, адміністративісти в цілому виробили єдиний підхід до розуміння поняття державного контролю. Аналізуючи наукову літературу, можна зауважити, що поняття «контроль» є досить різноплановим, зміст і розуміння сутності якого змінюються залежно від аспекту його розгляду. З цього приводу О.Ф. Андрійко зауважує, що контроль залежно від об'єкта, суб'єкта, сфери та рівня здійснення розглядають як форму, метод, вид діяльності, принцип, функцію [10, с. 45-46]. Погоджуємось з позицією Н.В. Никитченко, яка полягає в тому, що методологічно сучасну систему господарського контролю слід сприймати як органічну єдність його видів: державного, внутрішньогосподарського, аудиторського й громадського контролю [11, с. 20]. Тому дійсно, контроль за дотриманням законодавства про захист економічної конкуренції являє собою не лише владно-

розпорядчу діяльність держави та уповноважених нею органів, а й цілеспрямовану та упорядковану діяльність інституцій громадянського суспільства, а також кожного громадянина.

Звертаючись до положень чинного законодавства, також знаходимо окремі визначення досліджуваного поняття. Зокрема, відповідно до Закону України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» від 05.04.2007 р. №877-V, зазначено, що державний нагляд (контроль) - діяльність уповноважених законом центральних органів виконавчої влади, їх територіальних органів, державних колегіальних органів, органів виконавчої влади Автономної Республіки Крим, місцевих державних адміністрацій, органів місцевого самоврядування (далі - органи державного нагляду (контролю)) в межах повноважень, передбачених законом, щодо виявлення та запобігання порушенням вимог законодавства суб'єктами господарювання та забезпечення інтересів суспільства, зокрема належної якості продукції, робіт та послуг, допустимого рівня небезпеки для населення, навколишнього природного середовища [12].

Законом України «Про захист економічної конкуренції» від 11.01.2001 року №2210-III, встановлено, що контроль - вирішальний вплив однієї чи декількох пов'язаних юридичних та/або фізичних осіб на господарську діяльність суб'єкта господарювання чи його частини, який здійснюється безпосередньо або через інших осіб, зокрема завдяки: праву володіння чи користування всіма активами чи їх значною частиною [13]. На наш погляд, наведене вище розуміння поняття «контроль» відповідно до Закону України «Про захист економічної конкуренції» може застосовуватися виключно у сфері регулювання внутрішніх відносин здійснення підприємницької діяльності суб'єкта

господарювання. Зазначене розуміння поняття може застосовуватися для цілей, наприклад, п. 4 ч.3 статті 22 зазначеного Закону, тобто для визначення характеру впливу суб'єкта господарювання, чи окремої фізичної або юридичної особи на інший суб'єкт господарювання [13].

Таким чином, проаналізувавши наведений вище теоретичний, а також нормативно-правовий матеріал, приходимо до висновку про те, що поняття контролю за дотриманням законодавства про захист економічної конкуренції можна розглядати у двох аспектах: у спеціальному та загальному. По-перше, у спеціальному розумінні, контроль за дотриманням законодавства про захист економічної конкуренції – це функція державного управління економічними процесами, а зокрема регулювання відносин щодо захисту економічної конкуренції, яка полягає у діяльності уповноважених органів держави щодо надання дозволу, надання висновків, попередніх висновків стосовно узгоджених дій та концентрації суб'єктів господарювання.

У загальному розумінні контроль за дотриманням законодавства про захист економічної конкуренції – це врегульована нормами адміністративного права діяльність, яка включає як сукупність юридично значущих процедур, що здійснюються уповноваженими органами державної влади, органами місцевого самоврядування, органами адміністративно-господарського управління та контролю, а також діяльність інституцій громадського та інших видів контролю, що спрямована на забезпечення дотримання усіма підконтрольними суб'єктами (суб'єктами господарювання, органами державної влади, органами місцевого самоврядування тощо) законодавства про захист економічної конкуренції та забезпечення рівного і вільного доступу кожного суб'єкта господарювання до участі у ринку,

прозорості та обґрунтованості механізмів формування ринкових цін та асортименту товарів та послуг споживачам, захисту і підтримки підприємництва.

Більш широко поняття контролю за дотриманням законодавства про захист економічної конкуренції розкривається за допомогою виявлення його істотних правових ознак: 1) це врегульована нормами адміністративного права діяльність. Зазначена ознака дозволяє стверджувати про те, що будь-яка контрольна діяльність за дотриманням законодавства про захист економічної конкуренції повинна здійснюватися суворо у відповідності до чинного законодавства, у порядку, спосіб та із застосуванням засобів, заходів та методів, що закріплені у нормах законодавства. Не допускається будь-яке свавілля чи вихід за межі наданих законодавством повноважень під час здійснення контролю за дотриманням законодавства про захист економічної конкуренції; 2) зазначена діяльність здійснюється у двох формах: як сукупність юридично значущих процедур, що здійснюються державними органами, а також як певні дії, процедури, що вживаються інституціями громадського суспільства, суб'єктами господарювання самостійно, або окремими фізичними особами; 3) зазначена діяльність у разі її здійснення державними органами є систематичною, тобто характеризується планомірністю проведення заходів щодо контролю за дотриманням законодавства про захист економічної конкуренції; 4) є багатоетапною діяльністю, яка включає в себе: а) встановлення фактичного стану дотримання законодавства про захист економічної конкуренції суб'єктом господарювання, що підлягає контролю чи у сукупності конкретних економічних правовідносин, що підлягали контролю; б) аналіз такого стану дотримання законодавства про захист економічної конкуренції; в) виявлення та усунення

порушень законодавства про захист економічної конкуренції, застосування до порушників заходів адміністративної та інших видів відповідальності; г) виявлення причин та передумов, що спричинили виникнення порушень у зазначеній сфері; г) у разі встановлення стану реального дотримання законодавства про захист економічної конкуренції суб'єктом господарювання, що підлягає контролю чи у конкретних економічних правовідносинах, поширення передового досвіду серед інших суб'єктів господарювання чи у інших галузях господарювання; д) оприлюднення зазначеної інформації про результати проведеного контролю, ознайомлення з ними суб'єктів, що підлягали контролю; е) подальший моніторинг стану дотримання законодавства про захист економічної конкуренції; 5) зазначена діяльність є результативною. Контроль за дотриманням законодавства про захист економічної конкуренції направлений на досягнення відповідних результатів, що є його основною ціллю та передумовами проведення; б) змістом контролю у зазначеній сфері є аналіз дотримання тих норм, правил і нормативів, які чітко закріплені у чинному законодавстві про захист економічної конкуренції. Не допускається під час здійснення контролю застосування заходів адміністративної чи інших видів відповідальності за діяльність, яка не порушує жодну норму законодавства про захист економічної конкуренції. Тобто діє норма Конституції України, відповідно до якої суб'єктам господарювання під час здійснення своєї діяльності дозволено все, окрім того, що прямо заборонено законодавством; 7) зазначена діяльність є об'єктивною та всебічною. Під час здійснення контролю за дотриманням законодавства про захист економічної конкуренції не допускається надання переваг окремим суб'єктам господарювання, чи

обмеження суб'єктів господарювання у правах у порівнянні з іншими суб'єктами. Поряд з тим, всебічність полягає у повному встановленні усіх обставин здійснення господарювання, диференційованого підходу до аналізу та оцінки діяльності суб'єкта господарювання з урахуванням сфери здійснення підприємництва, структури ринку, вартості активів підприємства та його віднесення до малого чи середнього тощо.

Висновки. Підсумовуючи наведене, зауважуємо, що контроль за дотриманням законодавства про захист економічної конкуренції є важливим інструментом державного регулювання економічної конкуренції, а також дієвим важелем впливу на відносини господарювання, які складаються з приводу захисту економічної конкуренції, з боку інституцій громадянського суспільства. Контроль за дотриманням законодавства про захист економічної конкуренції виконує: а) захисну роль (за допомогою притягнення до адміністративної відповідальності, відшкодування шкоди, завданої діями суб'єктів господарювання внаслідок порушення законодавства про захист економічної конкуренції, вжиття інших примусових заходів відновлення порушеного права суб'єктів господарювання здійснюється захист порушеного права чи інтересу учасників ринку – суб'єктів господарювання, доступу до ринку яким був обмежений через антиконкурентні дії з боку інших суб'єктів, споживачів, права яких також порушуються внаслідок існування відповідних диспропорцій у відносинах економічної конкуренції тощо); б) регулятивну роль. Зокрема, під час контролю здійснюється надання відповідних дозволів на узгоджені дії, концентрацію суб'єктів господарювання тощо; в) превентивну роль. За результатами зазначеного контролю органи, що його проводили виявляють причини та обставини, які зумовлюють

виникнення порушень у сфері економічної конкуренції, та вчиняють дії щодо їх усунення. Зокрема, прикладом превентивної ролі є норма п. 14 ч. 1 ст. 7 Закону України «Про Антимонопольний комітет України» від 26.11.1993 року №3659-ХІІ, відповідно до якої Антимонопольний комітет України має повноваження надавати обов'язкові для розгляду рекомендації щодо припинення дій або бездіяльності, які містять ознаки порушень законодавства про захист економічної конкуренції, та усунення причин виникнення цих порушень і умов, що їм сприяють; г) стимулюючу роль. Стимулююча роль контролю за дотриманням законодавства про захист економічної конкуренції виявляється у непрямому стимулюванні усіх учасників ринку, а насамперед суб'єктів господарювання, дотримуватися вимог та норм законодавства про захист економічної конкуренції, діяти законно, здійснюючи свою господарську діяльність, а також з використанням правомірних засобів та способів забезпечувати власний ринок збуту, а також охоплювати власний сегмент ринку, розвивати власні продуктивні сили, здійснювати пошук новаторських підходів до господарювання, направлених на задоволення потреб споживача.

Література:

1. Советское административное право : Учебник / Под. ред. Р.С. Павловского. – К. : Издательское объединение «Вища школа», 1986. – 416 с.
2. Козлов Ю.М. Основы советского административного права. Пособие для слушателей. (Издание 2-е, переработанное, дополненное). – М. : Знание, 1979. – 208 с.
3. Хамходера О.П. Сутність та перспективи правового регулювання контролю: підходи в публічному праві / О. П. Хамходера // Вісник Вищої ради юстиції. - 2013. - № 2. - С. 193-208.
4. Мироненко Н.М. Наукові засади державного регулювання та державного

управління у сфері підприємництва: зміст та співвідношення / Н. М. Мироненко // Система органів державного управління та регулювання у сфері підприємницької діяльності : монографія / за ред. акад. НАПрН України, д.ю.н. В. С. Щербини. – К. : НДІ приват. права і підприємництва НАПрН України, 2010. – С. 27–52.

5. Вінник О. М. Господарське право : навч. посіб. / О. М. Вінник. – 2-ге вид., змін. та доп. – К. : Всеукр. асоціація видавців «Правова єдність», 2008. – 766 с.

6. Щербина В.С. Державний нагляд (контроль) у сфері господарювання / В. С. Щербина // Юрид. Україна. – 2009. – № 11. – С. 84–87.

7. Барахтян Н.В. Проблеми правового забезпечення державного контролю у сфері господарювання / Н.В. Барахтян // Наук. вісн. Херсон. держ. ун-ту. – 2013. – Вип. 5. Т. 2. – С. 8–10.

8. Сушинський О. І. Контроль у сфері публічної влади: теоретико-методологічні та організаційно-правові аспекти: монографія / О.І. Сушинський. — Л.: ЛРІДУ УАДУ, 2002. — 468 с.

9. Гладун З.С. Адміністративне право України : опорні конспекти лекцій / З.С. Гладун. – Вид. – 2-ге. – Тернопіль : Вид-во ТАНГ, 2002. – 258 с.

10. Андрійко О. Ф. Державний контроль в Україні: організаційно-правові засади : монографія / О. Ф. Андрійко. – К. : Наук. думка, 2004. – 300 с.

11. Никитченко Н.В. Правове регулювання державного контролю у сфері господарської діяльності : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.04 / Н. В. Никитченко; НАН України, Ін-т екон.-прав. дослідж. - Київ, 2015. - 35 с.

12. Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності: Закон України від 05.04.2007 р. №877-V// Офіційний вісник України. – 2007. - №44. – с. 12.

13. Про захист економічної конкуренції: Закон України від 11.01.2001 р. №2210-III// Голос України. – 2001. - №37.



References:

1. Sovetskoe admynstratyvnoe pravo : Uchebnyk / Pod. red. R.S. Pavlovskoho. – K. : Yzdatelskoe ob'edynenye «Vyshcha shkola», 1986. – 416 s.
2. Kozlov Yu.M. Osnovy sovetskoho admynstratyvnoho prava. Posobyе dlia slushatelei. (Yzdanye 2-e, pererabotannoe, dopolnennoe). – M. : Znanye, 1979. – 208 s.
3. Khamkhodera O.P. Sutnist ta perspektyvy pravovoho rehuliuвання kontroliu: pidkhody v publichnomu pravi / O. P. Khamkhodera // Visnyk Vyshchoi rady yustytzii. - 2013. - № 2. - S. 193-208.
4. Myronenko N.M. Naukovi zasady derzhavnoho rehuliuвання ta derzhavnoho upravlinnia u sferi pidpriemnytstva: zmist ta spivvidnoshennia / N. M. Myronenko // Systema orhaniv derzhavnoho upravlinnia ta rehuliuвання u sferi pidpriemnytsskoi diialnosti : monohrafiia / za red. akad. NAPrN Ukrainy, d. yu. n. V. S. Shcherbyny. – K. : NDI pryvat. prava i pidpriemnytstva NAPrN Ukrainy, 2010. – S. 27–52.
5. Vinnyk O. M. Hospodarske pravo : navch. posib. / O. M. Vinnyk. – 2-he vyd., zmin. ta dop. – K. : Vseukr. asotsiatsiia vydavtsiv «Pravova yednist», 2008. – 766 c.
6. Shcherbyna V.S. Derzhavnyi nahliad (kontrol) u sferi hospodariuvannia / V. S. Shcherbyna // Yuryd. Ukraina. – 2009. – № 11. – S. 84–87.
7. Barakhtian N.V. Problemy pravovoho zabezpechennia derzhavnoho kontroliu u sferi hospodariuvannia / N.V. Barakhtian // Nauk. visn. Kherson. derzh. un-tu. – 2013. – Vyp. 5. T. 2. – S. 8–10.
8. Sushynskiy O. I. Kontrol u sferi publichnoi vlady: teoretykoometodolohichni ta orhanizatsiino-pravovi aspekty: monohrafiia / O.I. Sushynskiy. — L.: LRIDU UADU, 2002. — 468 s.
9. Hladun Z.S. Administratyvne pravo Ukrainy : oporni konspekty leksii / Z.S. Hladun. – Vyd. – 2-he. – Ternopil : Vyd-vo TANH, 2002. – 258 c.
10. Andriiko O. F. Derzhavnyi kontrol v Ukraini: orhanizatsiino-pravovi zasady : monohrafiia / O. F. Andriiko. – K. : Nauk. dumka, 2004. – 300 s.
11. Nykytchenko N.V. Pravove rehuliuвання derzhavnoho kontroliu u sferi hospodarskoi diialnosti : avtoref. dys. ... d-ra yuryd. nauk : 12.00.04 / N. V. Nykytchenko; NAN Ukrainy, In-t ekon.-prav. doslidzh. - Kyiv, 2015. - 35 c.
12. Pro osnovni zasady derzhavnoho nahliadu (kontroliu) u sferi hospodarskoi diialnosti: Zakon Ukrainy vid 05.04.2007 r. №877-V// Ofitsiyni visnyk Ukrainy. – 2007. - №44. – s. 12.

Шкляр С. В. Об определении сущности понятия контроля за соблюдением законодательства о защите экономической конкуренции. - Статья.

В статье проанализированы позиции ученых относительно понимания понятия контроля в сфере хозяйственной деятельности, государственного контроля, контроля за соблюдением законодательства о защите экономической конкуренции. Также изучены положения нормативно-правовых актов о выделении сущности и правовых признаков исследуемого понятия. На основе исследованного материала предложено собственное понимание понятия контроля за соблюдением законодательства о защите экономической конкуренции, которое раскрыто в двух аспектах: в специальном и общем. В дальнейшем выделены основные существенные правовые признаки контроля за соблюдением законодательства о защите экономической конкуренции и определена его роль.

Ключевые слова: экономическая конкуренция, государственный контроль, контроль в сфере хозяйственной деятельности, предприятие, административно-правовое регулирование.

Shklyar S.V. On definition of the essence of the concept of monitoring compliance with legislation on the protection of economic competition. - Article.

The article analyzes the positions of scientists regarding the understanding of the concept of control in the sphere of economic activity, state control, control over observance of legislation on the protection of economic competition. Also studied are provisions of legal acts on the allocation of the essence and legal features of the concept under study. On the basis of the study material, it is proposed to have a proper understanding of the concept of monitoring compliance with the legislation on the protection of economic competition, which is disclosed in two aspects: in a special and general. Subsequently, the main essential

legal features of control over compliance with the legislation on the protection of economic competition are identified and its role is determined.

Key words: *economic competition, state control, control in the sphere of economic activity, enterprise, administrative-legal regulation.*

Авторська довідка:

Шкляр Сергій Володимирович - кандидат юридичних наук.

Стаття надійшла до редакції 15.12.2017 р.

Рецензент: д.ю.н., проф. О.М. Ярошенко.