

**ПРОВАДЖЕННЯ У СПРАВІ ПРО ПОРУШЕННЯ ЗАКОНОДАВСТВА
ПРО ЗАХИСТ ЕКОНОМІЧНОЇ КОНКУРЕНЦІЇ: ПРАВОВА ОСНОВА
ТА ШЛЯХИ ЇЇ ТЛУМАЧЕННЯ ДЛЯ ЇЇ НАБЛИЖЕННЯ ДО НАЙКРАЩИХ
МІЖНАРОДНИХ СТАНДАРТІВ ТА ЗАРУБІЖНОГО ДОСВІДУ**

Ліпінський В.В.,

*доктор юридичних наук, доцент
директор Навчально-наукового інституту права та міжнародно-правових відносин
Університету митної справи та фінансів, Україна*

Сквірський І.О.,

*доктор юридичних наук, доцент
професор кафедри адміністративного та митного права
Університету митної справи та фінансів, Україна*

Ліпінський В. В., Сквірський І. О. Проведення у справі про порушення законодавства про захист економічної конкуренції: правова основа та шляхи її тлумачення для її наближення до найкращих міжнародних стандартів та зарубіжного досвіду.

Відзначається, що передбачений законодавством України порядок розслідування та розгляду справ про порушення законодавства про захист конкуренції значною мірою узгоджується з найкращими міжнародними стандартами. Водночас, автором обґрунтовується висновок про те, що для забезпечення належного дотримання антимонопольними органами процедурних прав суб'єктів господарювання та посилення потенціалу антимонопольних органів щодо ефективного правозастосування та ухвалення справедливого рішення по суті справи є підстави рекомендувати їм тлумачити положення про право суб'єктів господарювання на ознайомлення з матеріалами справи та на подання доказів і пояснень як таке, що вимагає від антимонопольних органів, викласти у розпорядженні про початок розгляду справи про порушення законодавства про захист конкуренції, зокрема, фактичні обставини, що вказують на вчинення суб'єктом господарювання антиконкурентного правопорушення; правову кваліфікацію відповідного антиконкурентного правопорушення, попередню версію рішення по суті справи, яке орган з питань конкуренції має підстави вважати законним та обґрунтованим, якщо факти справи виявляються такими, що відповідають припущенням органу з питань конкуренції, повідомлення про конкретну дату, час та місце проведення слухання для дослідження матеріалів справи. Також, вкрай важливим є надання особам, які беруть участь у справі, розумного проміжку часу з урахуванням обсягу матеріалів справи та складності питань для ознайомлення зі справою та подання ними пояснень та доказів, щоб вони мали достатньо можливостей для формування та висловлення перед компетентним антимонопольним органом їх позиції для її врахування в обґрунтуванні остаточного рішення у справі.

Ключові слова: початок розгляду справи про порушення законодавства про захист економічної конкуренції, провадження у справі про порушення законодавства про захист економічної конкуренції, процедурні гарантії у справі про порушення законодавства про захист економічної конкуренції, тлумачення законодавства про захист економічної конкуренції.

Lipinsky V. V., Skvirsky I. O. Anti-trust violation proceedings: legal basis and ways of its interpretation for making it consistent with international standards and best foreign experience.

It is noted that the anti-trust procedure provided by the legislation of Ukraine for the investigation and consideration of cases of violation of competition law is largely consistent with the best international standards. However, the author substantiates the conclusion that in order to ensure proper observance by antitrust authorities of procedural rights of business entities and strengthen the capacity of antitrust authorities to effectively enforce and make a fair decision on the merits, there are reasons to recommend that they interpret the right of business entities to get acquainted with the case file and to submit evidence and explanations as requiring the antitrust authorities to set out

in the order of initiation of anti-trust proceedings, in particular, the facts indicating the commission of an anti-competitive violation; legal qualification of the relevant anti-competitive violation, a preliminary version of the decision on the merits, which the competition authority has reason to consider lawful and reasonable if the facts of the case are consistent with the assumptions of the anti-trust authority as well as make there a notice of the date, time and place of the hearing for consideration of the case. The author further asserts that it is also crucial to provide the persons involved in the case with a reasonable amount of time, taking into account the volume of the case file and the complexity of the issues, and to provide them with sufficient opportunities to form and express their opinions to the competent anti-trust authority for it to take due notice of these opinions while it considers and substantiates the final decision in the case.

Key words: anti-trust violation proceedings, initiation of anti-trust violation proceedings, procedural guarantees in anti-trust violation proceedings, interpretation of anti-trust law.

Постановка проблеми та завдання дослідження. Формулювання наукомістких положень, висновків та рекомендацій, що можуть слугувати основою для переосмислення правового регулювання питань організації та здійснення провадження у справі про порушення законодавства про захист економічної конкуренції, так само як й теоретичних положень науки про адміністративне право, а також висловлення пропозицій щодо запровадження практико-прикладних нововведень для якомога більш ефективного виконання анти-монополюними органами покладених на них завдань є вкрай актуальним напрямом наукових досліджень, який потребує ґрунтовного та всебічного опрацювання вітчизняних та зарубіжних науково-теоретичних, нормативно-правових джерел для одержання цілісного уявлення про недоліки теорії та практики провадження у справі про порушення законодавства про захист економічної конкуренції та визначення простору для їх наближення до найкращих міжнародних процедурних стандартів та позитивного зарубіжного досвіду у цій сфері. Разом з тим, науковими результатами досліджень у цих напрямках можуть бути не лише перспективні законодавчі нововведення, а й шляхи тлумачення правового підґрунтя процедури розгляду справи про захист економічної конкуренції. Однак, стан наукового опрацювання питань тлумачення процедурних норм законодавства про захист економічної конкуренції дозволяє констатувати, що українською науковою спільнотою не запропоновано шляхи тлумачення цих процедурних норм для їх якомога більш ефективного застосування. Зважаючи на це, слід за підсумками дослідження міжнародних документів, так само як й вітчизняних та зарубіжних нормативно-правових актів визначити шляхи оптимального тлумачення процедурних норм законодавства про захист економічної конкуренції

Аналіз джерел та виклад основних положень дослідження. Рухаючись вищезазначеним шляхом, насамперед, слід викласти процедурні стандарти, яким має підпорядковуватись розслідування антиконкурентних правопорушень та розгляд справ, у яких вирішується питання про винуватість у їх вчиненні та адміністративно-правові наслідки їх вчинення. Звернувшись до матеріалів аналітичного дослідження, проведеного Міжнародною торговельною палатою, зазначимо, що цими процедурними стандартами є:

- прозорість та передбачуваність провадження у справах про порушення конкурентного законодавства;
- відповідальність розслідування принципам неупередженості та об'єктивності, ефективності та оперативності;
- регулярна, змістовна та орієнтована на результат взаємодія протягом усього провадження між суб'єктами, що приймають рішення, та сторонами, відносно яких ведеться розслідування, а також із заінтересованими третіми сторонами, що мають законний інтерес.
- надання органами з питань конкуренції сторонам повної та детальної інформації щодо тверджень про антиконкурентну поведінку (факти справи, підтверджуючі докази, юридичні та економічні теорії тощо), щоб вони могли ефективно реагувати на них, у тому числі для того, щоб орган з питань конкуренції приймав якомога більш інформоване рішення, забезпечивши належне врахування «обох сторін історії»;
- функціонування у межах органів з питань конкуренції внутрішніх стримувань та противаг, щоб гарантувати належне здійснення своїх повноважень щодо розслідування та забезпечити надійне та незалежне прийняття рішень;
- спрямованість засобів правового захисту на виправлення шкоди на відповідних внутрішніх ринках та превенцію правопорушень;
- відповідачі у справах та заінтересовані особи повинні мати право на повний судовий перегляд по суті справи із призупиненням виконання рішення на час апеляції [1, с. 2].

Крім того, слід зауважити, що відповідно до європейських засад правозастосування у справах про антиконкурентні правопорушення, незважаючи на подібність адміністративних стягнень за антиконкурентні

правопорушення до кримінальних покарань, стандарти доказування у цих справах не мають повністю за ступенем суворості відповідати кримінально-процесуальним вимогам, що, серед іншого, не виключає об'єктивну відповідальність суб'єктів господарювання за антиконкурентні правопорушення, якщо дотримана загальна справедливість провадження [2].

Оцінюючи передбачений Законом України «Про захист економічної конкуренції» порядок розгляду справ про порушення законодавства про захист економічної конкуренції на відповідність вищевикладеним вимогам, перш за все, зазначимо, що розпочинається розгляд справи з прийняття розпорядження про початок розгляду справи за:

- заявами суб'єктів господарювання, громадян, об'єднань, установ, організацій про порушення їх прав внаслідок дій чи бездіяльності, визначених як порушення законодавства про захист економічної конкуренції;
- поданнями органів державної влади, органів місцевого самоврядування, органів адміністративно-господарського управління та контролю про порушення законодавства про захист економічної конкуренції;
- власною ініціативою органів АМК України у разі виявлення ними ознак порушення законодавства про захист економічної конкуренції, а також якщо від заявника надійшло клопотання про можливість настання для нього негативних наслідків, пов'язаних із поданням заяви (ч. 1 ст. 35, ч. 1 ст. 36 Закону № 2210-III) [3].

Водночас, у випадках, коли дії чи бездіяльність, що містить ознаки порушення законодавства про захист економічної конкуренції не має відчутного впливу на умови конкуренції на ринку, заявнику може бути відмовлено у розгляді справи (ч. 2 ст. 36 Закону № 2210-III) [3].

Повідомлення про початок розгляду справи надсилається заявнику та третім особам (ч. 3 ст. 37 Закону № 2210-III) [3]. При цьому, це положення має розумітись як таке, що вимагає від компетентного антимонопольного органу, як це передбачено для Федеральної торговельної комісії, викласти у повідомленні, щонайменше:

- правове обґрунтування стверджуваного правопорушення, правову підставу для юрисдикції органу з питань конкуренції над справою
- чітке та стисле фактичне твердження, достатнє для того, щоб повідомити кожного респондента з достатньою чіткістю про діяння або практики, які, як стверджується, порушують закон;
- попередню версію рішення по суті справи, яке орган з питань конкуренції має підстави вважати законним та обґрунтованим, якщо факти виявляться такими, що відповідають припущенням органу з питань конкуренції;
- повідомлення про конкретну дату, час та місце проведення слухання для дослідження матеріалів справи (ст. 3.11 ч. «б» розділу 16 «Комерційні практики» Електронного кодексу федерального законодавства США) [4].

Конкурентним законодавством України також встановлюється, що строк давності притягнення до відповідальності за порушення законодавства про захист економічної конкуренції становить 5 років з дня вчинення порушення, а в разі триваючого порушення – з дня закінчення його вчинення. Скорочений строк давності встановлюється для неподання інформації органам АМК України, подання її неповному обсязі, подання недостовірної інформації або створення перешкод працівникам органів АМК України у проведенні перевірок, огляду, вилученні чи накладенні арешту на майно, документи, предмети чи інші носії інформації, який становить 3 роки (ч. 1 ст. 42 Закону № 2210-III). При цьому перебіг строку давності зупиняється на час розгляду органами АМК України справи про порушення законодавства про захист економічної конкуренції (ч. 2 ст. 42 Закону № 2210-III) [3].

Визначаючи функції антимонопольних органів у рамках провадження у справі про порушення законодавства про захист економічної конкуренції, закон встановлює для них завдання збирати і аналізувати документи, висновки експертів, пояснення осіб, іншу інформацію, що є доказом у справі, отримувати пояснення осіб, які беруть участь у справі, або будь-яких осіб за їх клопотанням чи з власної ініціативи та приймати рішення у справі в межах своїх повноважень (ч. 2 ст. 35 Закону № 2210-III). За особами, які беруть участь у справі, закріплюється можливість добросовісно користуватись правом:

- ознайомлюватися з матеріалами справи (крім інформації з обмеженим доступом, а також інформації, розголошення якої може завдати шкоди інтересам інших осіб, які беруть (брали) участь у справі, або перешкодити подальшому розгляду справи);
- наводити докази, подавати клопотання, усні й письмові пояснення (заперечення), пропозиції щодо питань, які виносяться на експертизу;

- одержувати копії рішень у справі (витяги з них, крім інформації з обмеженим доступом, а також інформації, розголошення якої може завдати шкоди інтересам інших осіб, які брали участь у справі);
- оскаржувати рішення в порядку, визначеному законом (ст. 40 Закону № 2210-III) [3].

Вищевикладене дозволяє стверджувати про те, що за умови надання особам, які беруть участь у справі, розумного проміжку часу з урахуванням обсягу матеріалів справи та складності питань для ознайомлення зі справою та подання ними пояснень та доказів, вони мають достатньо можливостей для формування та висловлення перед компетентним антимонопольним органом їх позиції для її врахування в обґрунтуванні остаточного рішення у справі.

Переходячи до наступного питання порядку розгляду справ про порушення конкурентного законодавства та аналізуючи положення законодавства про захист економічної конкуренції, які стосуються заходів забезпечення провадження у відповідних справах, перш за все, зауважимо, що ними окремо регламентується забезпечення працівниками органів АМК України проведення експертизи, а також деталізуються підстави та способи вилучення доказів та накладення арешту.

Викладаючи правове підґрунтя для проведення експертизи у справах про порушення законодавства про захист економічної конкуренції, ст. 43 Закону № 2210-III встановлює, що органи АМК України за власною ініціативою чи за клопотанням особи, яка бере участь у справі, мають право призначати експертизу, про що приймається розпорядження із питаннями, на які потрібні висновки експертів. Призначаючи експертизу та встановлюючи коло питань, які слід поставити перед експертами, відповідний орган АМК України зобов'язаний врахувати пропозиції сторін та інших осіб, які беруть участь у справі, відхиляючи запропоновані ними питання із належним мотивуванням. Витрати на проведення експертизи відшкодовуються за рахунок особи, яка вчинила порушення законодавства про захист економічної конкуренції [3].

Вивчивши порядок вилучення доказів та накладення арешту у справі про порушення законодавства про захист економічної конкуренції відповідно до ч. 1 ст. 44 Закону № 2210-III зазначимо, що вилучення письмових та речових доказів, які можуть бути доказами чи джерелом доказів у справі про порушення законодавства про захист економічної конкуренції, проводиться на підставі розпорядження уповноважених посадових осіб органів АМК України у випадках, якщо: 1) докази не було надано і є достатні підстави вважати, що документи, предмети чи інші носії інформації, які можуть бути доказами чи джерелом доказів у справі, знаходяться у певному місці; 2) існує загроза, що відповідні документи, предмети чи інші носії інформації можуть бути знищені. При цьому, для запобігання надмірного обтяження власників вилучених документів та речей законодавство передбачає:

- надання особі завірених копій вилучених оригіналів письмових доказів із силою оригіналу при пред'явленні їх іншим особам (ч. 1 ст. 44 Закону № 2210-III);
- отримання уповноваженими працівниками антимонопольних органів витягів з письмових доказів, за свідчених в установленому порядку особою, якій належать документи, – якщо вилучення письмових доказів утруднено, наприклад через їх численність або внаслідок того, що тільки частина з них має значення для справи (абз. 1 ч. 3 ст. 44 Закону № 2210-III);
- повернення оригіналів письмових доказів після закінчення строку оскарження відповідного рішення органу АМК України до господарського суду (абз. 2 ч. 3 ст. 44 Закону № 2210-III);
- повернення речових доказів після огляду та дослідження їх відповідним органом АМК України до закінчення розгляду справи, якщо це можливе без шкоди для розгляду справи (абз. 3 ч. 3 ст. 44 Закону № 2210-III) [3].

Поруч із вилученням доказів, у справі про порушення законодавства про захист економічної конкуренції допускається накладення арешту на предмети, документи, інші носії інформації, що можуть бути доказами чи джерелом доказів у справі, якщо вилучити їх немає можливості (ч. 4 ст. 44 Закону № 2210-III) [3].

Також, у контексті заходів забезпечення провадження у справі про порушення законодавства про захист економічної конкуренції слід відзначити можливість антимонопольних органів для відвернення для суб'єктів господарювання негативних та непоправних наслідків внаслідок відповідного правопорушення вживати за їх заявами заходів шляхом прийняття попереднього рішення про:

- заборону особи (відповідачу), в діях якої вбачаються ознаки порушення, вчиняти певні дії, в тому числі про блокування цінних паперів;
- обов'язкове вчинення певних дій, якщо невідкладне вчинення цих дій є необхідним виходячи із законних прав та інтересів інших осіб (ч. 1 ст. 47 Закону № 2210-III) [3].

Попереднє рішення, якщо в ньому не зазначено коротший строк, втрачає чинність з дня отримання відповідачем рішення, прийнятого за результатами розгляду справи (ч. 4 ст. 47 Закону № 2210-III). При цьому, воно може бути оскаржене до господарського суду на загальних підставах (ч. 2 ст. 47 Закону № 2210-III) [3].

Досліджуючи шляхи результативного завершення провадження у справі про порушення законодавства про захист економічної конкуренції, примітним є те, одним з них є мирне врегулювання за допомогою рекомендацій антимонопольних органів.

Так, за змістом ч. 1 ст. 46 Закону № 2210-III органи АМК України мають право надавати рекомендації (у формі листа) органам влади, органам місцевого самоврядування, органам адміністративно-господарського управління та контролю, суб'єктам господарювання, об'єднанням стосовно припинення дій, які містять ознаки порушення законодавства про захист економічної конкуренції, усунення причин виникнення цих порушень і умов, що їм сприяють, а у разі, якщо порушення припинено, – щодо вжиття заходів для усунення наслідків цих порушень. Ці рекомендації обов'язково розглядаються з повідомленням відповідних органів АМК України про результати їх розгляду (ч. 2 ст. 46 Закону № 2210-III). При цьому, за умови виконання положень цих рекомендацій та якщо порушення не призвело до суттєвого обмеження чи спотворення конкуренції, не завдало значних збитків окремим особам чи суспільству та вжито відповідних заходів для усунення наслідків порушення, провадження у справі не розпочинається, а розпочате провадження закривається (ч. 3 ст. 46 Закону № 2210-III) [3].

Водночас, якщо можливостей для мирного врегулювання справи про порушення законодавства про захист економічної конкуренції немає, вона завершується прийняттям органами АМК України підсумкових рішень, в тому числі про:

- 1) визнання вчинення порушення законодавства про захист економічної конкуренції;
- 2) припинення порушення законодавства про захист економічної конкуренції;
- 3) зобов'язання органу влади, органу місцевого самоврядування, органу адміністративно-господарського управління та контролю скасувати або змінити прийняте ним рішення чи розірвати угоди, визнані антиконкурентними діями органів влади, органів місцевого самоврядування, органів адміністративно-господарського управління та контролю;
- 4) визнання суб'єкта господарювання таким, що займає монопольне (домінуюче) становище на ринку;
- 5) примусовий поділ суб'єкта господарювання, що займає монопольне (домінуюче) становище на ринку;
- 6) накладення штрафу;
- 7) блокування цінних паперів;
- 8) усунення наслідків порушень законодавства про захист економічної конкуренції, зокрема усунення чи пом'якшення негативного впливу узгоджених дій, концентрації суб'єктів господарювання на конкуренцію;
- 9) скасування дозволу на узгоджені дії у разі вчинення дій, заборонених згідно із статтею 19 цього Закону;
- 10) закриття провадження у справі (ч. 1 ст. 48 Закону № 2210-III) [3].

Висновки з дослідження. Осмисливши вищевикладене, зазначимо, що передбачений законодавством України порядок розслідування та розгляду справ про порушення законодавства про захист конкуренції значною мірою узгоджується з найкращими міжнародними стандартами. Водночас, для забезпечення належного дотримання антимонопольними органами процедурних прав суб'єктів господарювання та посилення потенціалу антимонопольних органів щодо ефективного правозастосування та ухвалення справедливого рішення по суті справи маємо підстави рекомендувати їм тлумачити положення про право суб'єктів господарювання на ознайомлення з матеріалами справи та на подання доказів і пояснень як таке, що вимагає від антимонопольних органів, викласти у розпорядженні про початок розгляду справи про порушення законодавства про захист конкуренції, зокрема, фактичні обставини, що вказують на вчинення суб'єктом господарювання антиконкурентного правопорушення; правову кваліфікацію відповідного антиконкурентного правопорушення, попередню версію рішення по суті справи, яке орган з питань конкуренції має підстави вважати законним та обґрунтованим, якщо факти справи виявляться такими, що відповідають припущенням органу з питань конкуренції, повідомлення про конкретну дату, час та місце проведення слухання для дослідження матеріалів справи. Також, вкрай важливим є надання особам, які беруть участь у справі, розумного проміжку часу з урахуванням обсягу матеріалів справи та складності питань для ознайомлення зі справою та подання ними пояснень та доказів, щоб вони мали достатньо можливостей для формування та висловлення перед компетентним антимонопольним органом їх позиції для її врахування в обґрунтуванні остаточного рішення у справі.

Список використаних джерел:

1. International Chamber of Commerce (2017). Effective Procedural Safeguards in Competition Law Enforcement Proceedings. 10 p. URL: <https://iccwbo.org/publication/icc-effective-procedural-safeguards-competition-law-enforcement-proceedings/>.

2. Directive (EU) 2019/1 of the European Parliament and of the Council of 11 December 2018 to empower the competition authorities of the Member States to be more effective enforcers and to ensure the proper functioning of the internal market (PE/42/2018/REV/1). URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32019L0001>.

3. Про захист економічної конкуренції : Закон України від 11 січня 2001 року № 2210-III. Дата оновлення: 13 лютого 2021 року. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2210-14/conv#n128>.

4. US Electronic Code of Federal Regulations. Title 16: Commercial Practices. Part 3 – Rules of practice for adjudicative proceedings. URL: <https://www.ecfr.gov/cgi-bin/text-idx?SID=5df1bc7cf483ff8b122915c823950860&mc=true&node=sp16.1.3.b&rgn=div6>.