

М. М. Ячменська

*студ. I курсу магістратури економіко-правового факультету ОНУ імені І.І. Мечникова
спеціальність «Право»*

Науковий керівник: к.ю.н., доц. В. В. Чайковська

ПОРУШЕННЯ ЗАКОНОДАВСТВА У СФЕРІ ЗАХИСТУ ЕКОНОМІЧНОЇ КОНКУРЕНЦІЇ З БОКУ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

Незважаючи на закріплення на законодавчому рівні переходу до ринкових відносин, встановлення гарантій здійснення суб'єктами господарювання підприємницької діяльності, проголошення принципу свободи вибору господарської діяльності товаровиробниками, ринкова інфраструктура все одно потребує державного втручання, оскільки держава не має стояти осторонь економічних процесів, а навпаки бути активним гравцем та регулятором ринкового механізму.

Особливої уваги державного регулювання потребують відносини у сфері забезпечення конкурентного середовища серед товаровиробників.

Не виникає сумніву щодо передової ролі конкуренції як основної рушійної сили економічних процесів в країні, оскільки виключно боротьба на ринку забезпечує створення високоякісного товару, розвитку науково-технічного прогресу та загалом постійного удосконалення результату підприємницької діяльності суб'єктами господарювання з метою усебічного задоволення потреб споживачів. Однак, при здійсненні підприємницької діяльності суб'єкти економічних процесів нехтують чесними способами ведення конкуренції та вдаються до так званої недобросовісної конкуренції, тому саме держава має здійснювати активну політику щодо регулювання та підтримання конкурентного середовища на ринку.

Конституція України в абз. 2 ст. 42 проголошує принцип захисту економічної конкуренції державою: «Держава забезпечує захист конкуренції у підприємницькій діяльності. Не допускаються зловживання монопольним становищем на ринку, неправомірне обмеження конкуренції та недобросовісна конкуренція» [1, ст. 42]. Також ч. 1 ст. 18 Господарського кодексу України встановлює, що держава здійснює антимонопольно-конкурентну політику та сприяє розвитку змагальності у сфері господарювання [2, ст. 18].

Реалізація принципу захисту економічної конкуренції реалізовується завдяки діяльності Антимонопольного комітету України (далі – АМК України), оскільки саме АМК України забезпечує рівновагу та баланс публічно-правових та приватних інтересів шляхом регулювання господарського правопорядку. До основних завдань АМК України згідно ст. 3 Закону України «Про антимонопольний комітет України» від 26.12.1993 № 3659-ХІІ належить: здійснення державного контролю за дотриманням законодавства про захист економічної конкуренції, припинення порушень законодавства про захист

економічної конкуренції, контроль 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, сприяння розвитку добросовісної конкуренції та інші [3, ст. 3].

Якщо звернутись до статистичних даних, то згідно відомостей «Звіту Антимонопольного комітету України за 2017 рік» від 28.02.2018 одним з найбільш поширених видів правопорушень, що були припинені Антимонопольним комітетом України, після правопорушення у виді зловживання монопольним становищем є антиконкурентні дії органів влади, що складають 25 відсотки від загальної кількості правопорушень [4]. Відповідно до «Звіту Антимонопольного комітету України за 2016 рік» показник рівня правопорушень у виді антиконкурентних дій органів влади суттєво не відрізнявся та складав 26 відсотки.

Органи державної влади та органи місцевого самоврядування здійснюють державне регулювання господарської діяльності шляхом прийняття актів, які мають обов'язковий характер для невизначеного або певного кола осіб. Акти державних інституцій або дії їх посадових осіб можуть порушувати правила конкуренції або створювати умови для порушення конкурентного законодавства суб'єктами господарювання, в тому числі для зловживань з боку осіб, що займають монопольне (домінуюче) становище на ринку. З метою недопущення створення таких негативних наслідків для економіки та порушення інтересів споживачів конкурентним законодавством встановлена заборона органам державної влади та місцевого самоврядування вчиняти антиконкурентні дії, а в разі їх вчинення Антимонопольний комітет та його Територіальні відділення уповноважені приймати обов'язкові для виконання рішення про припинення порушень. Стаття 15 Закону України «Про захист економічної конкуренції» передбачає, що антиконкурентними діями є прийняття будь-яких актів (рішень, наказів, розпоряджень, постанов тощо), надання письмових чи усних вказівок, укладення угод або будь-які інші дії чи бездіяльність, які призвели або можуть призвести до недопущення, усунення, обмеження чи спотворення конкуренції [5, ст. 15].

Прикладом антиконкурентних дій є встановлення рішенням органу місцевого самоврядування різних ставок орендної плати за оренду землі або комунального майна в залежності від місця реєстрації орендаря, нав'язування споживачам укладання договорів з певною компанією, незаконна заборона чи обмеження продажу алкогольних напоїв, тощо. Прикладом бездіяльності, яка усуває конкуренцію та може кваліфікуватися як антиконкурентні дії є укладання договорів органами державної влади або місцевого самоврядування без проведення торгів, аукціонів, конкурсів, тендерів у порушення вимог встановлених Законами України «Про оренду державного та комунального

майна», «Порядком проведення конкурсу з перевезення пасажирів на автобусному маршруті загального користування» та іншими нормативно-правовими актами. Серед антиконкурентних дій органів влади та органів місцевого самоврядування певну частину становлять порушення у вигляді схилення суб'єктів господарювання, інших органів державної влади та органів місцевого самоврядування до порушення законодавства про захист економічної конкуренції, створені умов для вчинення таких порушень чи їх легітимації (ст. 17 Закону України «Про захист економічної конкуренції»).

Затвердження органом місцевого самоврядування своїм рішенням тарифу, який був розрахований суб'єктом господарювання – надавачем послуги з порушенням встановленої чинним законодавством процедури, є легітимацією (підтвердженням) протиправних діянь, на відміну від створення умов для вчинення порушень, де ініціатором виступає сам орган державної влади або орган місцевого самоврядування.

У зв'язку з тим, що в Україні тривалий час були поширені масові порушення вимог антиконкурентного законодавства з боку органів місцевого самоврядування, що існували майже в усіх регіонах України, у виді обмеження продажу алкогольних напоїв, вважаємо за доцільне здійснити аналіз зазначеної проблематики.

Рішеннями міських рад встановлювались обмеження щодо здійснення роздрібної торгівлі алкогольними напоями в нічний час, деякими рішеннями встановлювався конкретний перелік споруд, в яких забороняється продаж алкоголю в нічний час (наприклад, таке обмеження переважно стосувалось малих архітектурних форм та тимчасових споруд), в інших – взагалі встановлювалась повна заборона в будь-яких місцях в межах адміністративно-територіальної одиниці у нічний період. Наприклад, це такі міста як Київ (рішення Київської міської ради «Про обмеження реалізації алкогольних, слабоалкогольних напоїв та пива у стаціонарних об'єктах торгівлі в м. Києві» від 23.02.2016), Львів (рішення Львівської міської ради «Про заборону реалізації алкогольних напоїв» від 24.09.2010), Черкаси (рішення Черкаської міської ради «Про обмеження реалізації алкогольних, слабоалкогольних напоїв, пива (крім безалкогольного) а тютюнових виробів на території міста Черкаси» від 29.05.2011), Луцьк (рішення Луцької міської ради «Про заборону продажу пива, алкогольних, слабоалкогольних напоїв, вин столових та тютюнових виробів» від 20.04.2011) та інші.

Приймаючи такі рішення, місцева влада вбачала можливість попередження та мінімізації злочинності, забезпечення тиші в громадських місцях та населених пунктах та загалом зміцнення здоров'я населення шляхом встановлення обмежень продажу алкогольними напоями.

Однак, незважаючи на таку достатньо корисну для суспільства мету, зазначені дії органів місцевого самоврядування з огляду на чинне

законодавство необхідно вважати такими, що призводять до обмеження самостійності здійснення підприємницької діяльності суб'єктами господарювання, а, отже, до порушення економічної конкуренції. Відповідно до ч. 2 ст. 15 Закону України «Про захист економічної конкуренції»: «Антиконкурентними діями органів влади, органів місцевого самоврядування, органів адміністративно-господарського управління та контролю, зокрема, визнаються: заборона або перешкоджання створенню нових підприємств чи здійснення підприємництва в інших організаційних формах у будь-якій сфері діяльності, а також встановлення обмежень на здійснення окремих видів діяльності, на виробництво, придбання чи реалізацію певних видів товарів».

Аналіз судової практики вказує, що зазначені рішення органів місцевого самоврядування прийняті за межами їх компетенції та є неправомірними, оскільки істотно порушують законні права суб'єктів господарювання на здійснення не забороненої законом підприємницької діяльності.

Зокрема, постановою Зарічного районного суду м. Суми у справі за номером 591/7255/13-а було задоволено позовні вимоги фізичної особи підприємця ОСОБА_1 до Сумської міської ради про визнання протиправним та скасування рішення Сумської міської ради «Про обмеження продажу пива (крім безалкогольного), алкогольних, слабоалкогольних напоїв на території міста Суми» від 31.07.2013. Суд обґрунтував свою позицію тим, що відповідно до ч. 2 ст. 15 та ч. 3 ст. 15 Закону України «Про державне регулювання виробництва і обігу спирту етилового, коньячного і плодового, алкогольних напоїв та тютюнових виробів» від 19.12.1995 роздрібна торгівля алкогольними напоями (крім столових вин) або тютюновими виробами може здійснюватися суб'єктами господарювання всіх форм власності, у тому числі їх виробниками, за наявності у них ліцензій та орган місцевого самоврядування може заборонити або обмежити споживання і продаж алкогольних напоїв лише на час проведення масових заходів, а не взагалі [6].

Щодо цієї категорії справ є ще безліч однотипових судових рішень та системний аналіз судової практики, які вказують нам на переважне однозначне розуміння судами законодавчих приписів із зазначених правовідносин.

Разом із тим, з метою захисту публічних інтересів 22.03.2018 Верховною Радою України був прийнятий Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо надання органам місцевого самоврядування повноважень встановлювати обмеження продажу пива (крім безалкогольного), алкогольних, слабоалкогольних напоїв, вин столових», яким було внесено зміну до ряду законодавчих актів, зокрема, в Законі України «Про місцеве самоврядування» було доповнено статтю 26 таким змістом: «До виключної компетенції сільських, селищних, міських рад належить встановлення заборони продажу пива (крім безалкогольного), алкогольних, слабоалкогольних напоїв, вин столових суб'єктами господарювання (крім закладів ресторанного

господарства) у визначений час доби в межах території відповідної адміністративно-територіальної одиниці» [7].

Як зазначалось вище, органи місцевого самоврядування встановлюють також обмеження щодо продажу алкогольних напоїв не лише в певний період доби, але й щодо конкретних місць здійснення торгівлі цими товарами. Однак, зазначене питання законом не було врегульовано, тому у зв'язку з такою правовою невизначеністю судовими рішеннями обмежується право роздрібного обігу алкогольних напоїв конкретним суб'єктам господарювання. Наприклад, до Броварського міськрайонного суду Київської області звернулася ОСОБА_1 з позовом про визнання протиправним та скасування рішення Броварської міської ради № 1285-46-06 від 14.08.2014, яким було заборонено реалізацію алкогольних напоїв, пива, слабоалкогольних напоїв в стаціонарних об'єктах торгівлі та тимчасових спорудах, крім закладів ресторанного господарства, на території міста Бровари. Суд відмовив в задоволенні позовних вимог. Приймаючи таке рішення, суд виходив з наступного. Відповідно до ч. 1 ст. 15 Закону України «Про державне регулювання виробництва, обігу спирту етилового, коньячного і плодового, алкогольних напоїв та тютюнових виробів» обмеження шкідливого впливу споживання алкогольних напоїв та тютюнових виробів здійснюється шляхом створення економічних та правових умов, що сприяють зменшенню споживання алкогольних напоїв та тютюнових виробів. Відповідно до ч. 1 ст. 144 Конституції України та ст. ст. 10, 25 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» органи місцевого самоврядування в межах повноважень, визначених законом, приймають рішення, які є обов'язковими для виконання на відповідній території. Отже, органи місцевого самоврядування можуть приймати рішення, зокрема й ті, які спрямовані на зменшення споживання алкогольних напоїв та тютюнових виробів, а тому позовні вимоги є безпідставними та не підлягають задоволенню [8].

Здійснивши аналіз зазначеної проблематики, на нашу думку, рішення органів місцевого самоврядування, якими встановлювались заборони продажу алкогольних напоїв в залежності від виду місця торгівлі (тимчасові, стаціонарні споруди) та виду торгового приміщення, можна розглядати як порушення вимог антимонопольного законодавства, оскільки в зазначених актах вбачаються ознаки антиконкурентних дій. На підтвердження цієї тези вказує ч. 3 ст. 18 Господарського кодексу України, в якій зазначено: «Органам державної влади та органам місцевого самоврядування, їх посадовим особам забороняється приймати акти та вчиняти дії, які усувають конкуренцію або необґрунтовано сприяють окремим конкурентам у підприємницькій діяльності, чи запроваджують обмеження на ринку, не передбачене законодавством. Законом можуть бути встановлені винятки з цього правила з метою забезпечення національної безпеки, оборони чи інших загальносуспільних інтересів». Уваги також заслуговує ч. 2 ст. 15 Закону України «Про захист

економічної конкуренції», згідно правових приписів якої встановлення таких обмежень органами місцевого самоврядування щодо реалізації певних видів товарів, а також надання окремим групам суб'єктів господарювання переваг або створення дискримінаційних умов необхідно вважати антиконкурентними діями органу місцевого самоврядування.

Такої ж позиції притримується Верховний суд України, який своїм рішенням від 08.11.2017 у справі за № 21-2968a16 вказав на відсутність повноважень органів місцевого самоврядування запроваджувати такі заходи, як заборона реалізації (обмеження роздрібної торгівлі) алкогольних напоїв, пива, слабоалкогольних напоїв у стаціонарних об'єктах торгівлі та тимчасових спорудах у певний період часу [9].

Таким чином, керуючись статистичними даними Звітів Антимонопольного комітету, можна стверджувати, що більшість правопорушень у сфері захисту економічної конкуренції становлять антиконкурентні дії органів державної влади, органів місцевого самоврядування, органів адміністративно-господарського управління та контролю. Так як, в Україні в останні роки в переважній більшості адміністративних одиниць було поширено правопорушення в виді встановлення заборони органами місцевого самоврядування на роздрібну торгівлю алкогольними напоями, територіальні відділення Антимонопольного комітету визнавали зазначені дії незаконними та зобов'язували їх скасувати. З метою забезпечення загальносуспільних інтересів Верховною Радою України був прийнятий закон, який легалізував рішення органів місцевого самоврядування в частині встановлення заборон для суб'єктів господарювання продажу алкогольних напоїв у визначений час доби в межах території відповідної адміністративно-територіальної одиниці. Однак, законом не надано повноважень місцевій владі встановлювати заборону в залежності від місця торгівлі та виду торгового приміщення (розважальні центри, малі архітектурні форми, тимчасові споруди). Тому такі рішення органів місцевого самоврядування також, беззаперечно, можна кваліфікувати як такі, що порушують законодавство у сфері захисту економічної конкуренції.

Список використаної літератури

1. Конституція України : Закон України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 14.
2. Господарський кодекс України : Закон України від 16.01.2003 № 436-IV. *Відомості Верховної Ради України*. 2003. № 18. Ст. 144.
3. Про Антимонопольний комітет України : Закон України від 26.11.1993 № 3659-XII. *Відомості Верховної Ради України*. 1993. № 50. Ст. 472.
4. Офіційний веб-портал Антимонопольного комітету України. URL: <http://www.amc.gov.ua/amku/control/main/uk/index>.
5. Про захист економічної конкуренції : Закон України від 11.01.2001 № 2210-III. *Відомості Верховної Ради України*. 2001. № 12. Ст. 64.

6. Постанова Зарічного районного суду м. Суми від 16.09.2013 у справі № 591/7255/13-а. URL: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/33509204>.
7. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо надання органам місцевого самоврядування повноважень встановлювати обмеження продажу пива (крім безалкогольного), алкогольних, слабоалкогольних напоїв, вин столових : Закон України від 22.03.2018 № 2376-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2018. № 18. Ст. 168.
8. Постанова Броварського міськрайонного суду Київської області від 30.04.2015 у справі № 361/9354/14-а. URL: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/43924734>.
9. Постанова Верховного суду України від 08.11.2017 у справі № 21-2968а16. URL : <http://reyestr.court.gov.ua/Page/1>.