

Інформаційні запити АМКУ: можливості для оскарження



Тетяна ЖУК,
юрист ECOVIS Бондар та Бондар

Антимонопольний комітет України (далі – АМКУ, Комітет) – це державний орган зі спеціальним статусом, основним завданням якого є формування та реалізація конкурентної політики на торгових ринках України. У зв'язку з цим він наділений досить широкими повноваженнями, у порівнянні з іншими органами влади, зокрема щодо втручання необхідної для здійснення своїх повноважень інформації. Чесно кажучи, ніхто не бажає стати адресатом інформаційного запиту від Комітету або його органів, оскільки можливостей відмовитися від надання інформації на такий запит або обмежити її обсяг без ризику притягнення до відповідальності за порушення законодавства про захист економічної конкуренції досить мало. Однак, безумовно, вони є.

У кого Комітет має право запитувати інформацію?

АМКУ наділений повноваженнями вимагати фактично від будь-якого суб'єкта бізнесу, органів влади, їх посадових осіб та громадян надання будь-якого виду інформації, в тому числі з обмеженим доступом та банківської таємниці. Цьому праву Комітету кореспондується обов'язок названих осіб надавати на його вимогу будь-які відомості, які необхідні для виконання Комітетом своїх законодавчо визначених повноважень. Тобто закон не обмежує коло осіб, до яких Комітет може звертатися за інформацією в рамках виконання покладених на нього функцій. Так, в межах розгляду справи про порушення законодавства про захист економічної конкуренції Комітет може вимагати надання інформації не лише в осіб, які беруть участь у справі, а також у їхніх контрагентів та інших

осіб, пов'язаних діловими відносинами. При проведенні дослідження товарного ринку інформаційні запити Комітету та його органів можуть направлятися не лише учасникам такого ринку, які безпосередньо здійснюють діяльність на ньому, а й споживачам та особам, які можуть бути потенційними учасниками та споживачами на такому товарному ринку.

Надання інформації з обмеженим доступом

Як вже зазначалося вище, АМКУ має право вимагати надання будь-якої інформації (відкритої або інформації з обмеженим доступом). Нагадаємо, що до інформації з обмеженим доступом належить конфіденційна, таємна та службова інформація.

Змінами до законодавства про захист економічної конкуренції, які набули чинності у березні, у зв'язку з необхідністю імплементації Угоди з ЄС, законодавець намагався більш чітко врегулювати правила поводження з інформацією з обмеженим доступом. Було встановлено, що у визначених законом випадках АМКУ має право розкривати надану йому інформацію з обмеженим доступом. При цьому законодавство позбавляє суб'єктів господарювання права відносити всю інформацію, що надається АМКУ, до інформації з обмеженим доступом. Тепер особи, які надають документи, матеріали, відомості як

інформацію з обмеженим доступом, зобов'язані чітко визначити її межі та детально обґрунтувати такий її статус. Комітет зобов'язується проводити консультації з особами, які надають інформацію, стосовно причин обмеження доступу та можливості надання «не конфіденційної» версії таких документів або матеріалів.

Варто зазначити, що європейське законодавство більш розвинене у питанні регулювання поводження з інформацією з обмеженим доступом. Європейською Комісією розроблені детальні керівництва щодо поводження з інформацією, яка надається антиконкурентному відомству, варіанти позначення інформації з обмеженим доступом, підготовки не конфіденційної версії документів (наприклад, DG Competition informal guidance paper on confidentiality claims, Guidance on the preparation of public versions of the Commission Decisions adopted under the Merger Regulation). В Україні питання виділення конфіденційної інформації та порядок викладення обґрунтування щодо недопустимості її розголошення покладено на розсуд особи, яка таку інформацію готує та подає.

Правові підстави для направлення інформаційних запитів АМКУ

На перший погляд, суб'єкт, якому направляється вимога АМКУ або його органів про надання інформа-

ції, фактично не має підстав для відмови від виконання такої вимоги, оскільки Комітет може звертатися до будь-якої особи та вимагати надання будь-якої інформації. Однак це далеко не так. Відповідно до конституційного принципу, можливість Комітету вимагати надання інформації обмежується законодавчо встановленими повноваженнями АМКУ як органу контролю за дотриманням законодавства про захист економічної конкуренції.

У сфері здійснення контролю за дотриманням законодавства про захист економічної конкуренції та у сфері здійснення контролю за концентраціями й узгодженими діями надання інформації може вимагатися на підставі:

- розгляду Комітетом заяв і справ про порушення законодавства про захист економічної конкуренції;
- проведення перевірок щодо дотримання суб'єктами господарювання, органами влади вимог законодавства про захист економічної конкуренції;
- визначення наявності/відсутності контролю між суб'єктами господарювання або їх частинами та складу групи суб'єктів господарювання, що є єдиним суб'єктом господарювання;
- здійснення повноважень, передбачених Законом України «Про здійснення державних закупівель» та Законом України «Про публічні закупівлі».



У сфері формування та реалізації конкурентної політики, сприяння розвитку конкуренції, нормативного і методичного забезпечення діяльності АМКУ та застосування законодавства про захист економічної конкуренції запитуватися може лише інформація, необхідна для дослідження ринків або реалізації конкурентної політики.

Для встановлення законності вимоги про надання інформації її адресатом у кожному випадку така вимога повинна містити: посилання на відповідні норми законодавства, що встановлюють право вимагати інформацію Комітетом або його органами; конкретні (фактичні), перелічені вище, підстави, у зв'язку з якими така інформація вимагається; коротке та обґрунтоване пояснення зв'язку питання, яке розглядається Комітетом або його органом, з інформацією, що вимагається. Тобто повинна запитуватися лише та інформація, яка має значення для вирішення відповідного, чітко визначеного питання.

Оскарження дій Комітету

Конституція України гарантує кожному право на оскарження рішення, дій чи бездіяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб. Отже, будь-яка дія органу державної влади може бути оскаржена в судовому порядку.

Необхідно розрізняти оскарження вимоги Комітету або його органів про надання інформації як дію органу державної влади та оскарження рішення Комітету або його органів про визнання особи винною у вчиненні порушення законодавства про захист економічної конкуренції у вигляді інформаційного правопорушення. Законом передбачені різні порядки їх оскарження.

За загальним правилом, рішення, дії та бездіяльність суб'єктів владних повноважень, які порушують права, свободи чи інтереси осіб, оскаржуються в порядку адміністративного судочинства до адміністративного суду. Так, до адміністративних судів можуть бути оскаржені будь-які рішення, дії чи бездіяльність суб'єктів владних повноважень, крім випадків, коли щодо таких рішень, дій чи бездіяльності законами України встановлений інший порядок судового провадження. Зокрема, Законом України «Про захист економічної конкуренції» встановлено, що рішення АМКУ та його органів оскаржуються до господарського суду.

Отже, перегляд рішень АМКУ та його органів про визнання особи винною у вчиненні порушень законодавства про захист економічної конкуренції, зокрема у вчиненні інформаційних правопорушень та накладення штрафів за них, належить до юрисдикції господарських судів. Тоді як позови про визнання незаконною, такою, що не підлягає виконанню, і скасування вимоги АМКУ та його органів про надання



інформації, як дія суб'єктів владних повноважень, розглядаються адміністративними судами.

Практика адміністративних судів щодо визнання незаконною вимоги АМКУ про надання інформації, так само як і практика господарських судів щодо перегляду рішень АМКУ про інформаційні правопорушення, є досить неоднозначною. Це пояснюється відсутністю чіткого й уніфікованого підходу до визначення повноважень Комітету та його органів, занадто широким їх тлумаченням, а також відсутністю правил формування інформаційних запитів Комітету. У зв'язку з цим суди різних інстанцій приймають необґрунтовані рішення, оскільки не враховують усі повноваження АМКУ, які надані йому законодавством про захист економічної конкуренції, або, навпаки, занадто широко тлумачать повноваження Комітету, фактично поширюючи їх на будь-які праводіючі.

Пленум Вишого господарського суду України (постанова від 26.12.2011 р. №15) наголошує, що до предмета доказування у справах зі спорів, пов'язаних з визнанням недійсними рішень АМКУ про інформаційні правопорушення, належить факт збору інформації органом АМКУ в межах встановлених законом повноважень, тобто в межах розгляду заяви або справи про порушення законодавства про захист економічної конкуренції, в межах проведення таким органом необхідної перевірки тощо.

Верховним судом України (далі – ВСУ) сформовано правову позицію, яку неодноразово було наведено у судових рішеннях. Відповідно до позиції ВСУ, право АМКУ та його органів вимагати інформацію у суб'єктів господарювання самостійного

характеру не має. Воно передбачене законом у контексті виконання такими органами певних повноважень: розгляду справ чи заяв про порушення законодавства про захист економічної конкуренції, проведення перевірки, дослідження ринків, реалізації конкурентної політики, а також в інших випадках, передбачених законодавством. При вирішенні спорів щодо правомірності вимог про надання інформації суди повинні враховувати, що випадки, в яких Комітет або його органи мають право вимагати від суб'єктів господарювання інформацію, повинні визначатися законами України. Таким чином, доведення законності подібних вимог на пряму залежить від доведення факту здійснення Комітетом або його органами того чи іншого повноваження, з якими закон пов'язує їхне право вимагати інформації.

Відповідальність за інформаційні правопорушення

У випадку надання відповіді на інформаційний запит АМКУ або його органів необхідно пам'ятати, що законодавством передбачена відповідальність не лише за відмову від надання інформації. При достаттності підстав для направлення запиту, щоб уникнути відповідальності за порушення законодавства про захист економічної конкуренції, у встановлений запитом строк у повному обсязі повинна бути надана достовірна інформація, оскільки чинним законодавством передбачається відповідальність за неподання інформації у встановлений вимогою Комітету строк; за подання інформації у неповному обсязі у встановлений строк; за подання недостовірної інформації.

Штрафи за інформаційні правопорушення, які накладаються АМКУ, можуть бути досить значними, оскільки залежать від рівня доходу кожного із зазначених вище правопорушень Комітет може накладати штрафи до 1% доходу (виручки) від реалізації товарів, робіт, послуг за останній звітний рік, що передував року, в якому накладається штраф. До того ж потрібно не забувати про те, що такий штраф накладається на кожне із названих порушень.

Відомо, що АМКУ затвердив та опублікував рекомендаційні роз'яснення, відповідно до яких розраховується розмір штрафів за вчинення порушень законодавства про захист економічної конкуренції. Вони містять розміри базового штрафу за вчинення інформаційних правопорушень та підстави для його збільшення або зменшення. При встановленні базового штрафу беруться до уваги мета запиту (розслідування порушень, дослідження ринку, концентрації та узгоджені дії), суб'єкт порушення (заявник, відповідач, третя особа), його зміст (ненадання інформації, надання із запізненням, подання не у повному обсязі, подання недостовірної інформації). При цьому доведення наявності пом'якшуючих обставин може зменшити розмір базового штрафу на 50%.

Для уникнення зловживань АМКУ та його органів своїм правом на вилучення інформації, у разі отримання інформаційного запиту, зі змісту якого неможливо встановити його правові підстави та підстави для вимоги зазначеного обсягу інформації, необхідно звертатися до Комітету з клопотанням про надання пояснень та обґрунтувань щодо направлення такого запиту або оскаржувати таку вимогу в судовому порядку.