

## **ІСТОРІЯ РОЗВИТКУ ТА МЕХАНІЗМ ПОДАЛЬШОГО ВДОСКОНАЛЕННЯ КОНКУРЕНТНОЇ ПОЛІТИКИ УКРАЇНИ**

### **ИСТОРИЯ РАЗВИТИЯ И МЕХАНИЗМ ДАЛЬНЕЙШЕГО СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ КОНКУРЕНТНОЙ ПОЛИТИКИ УКРАИНЫ**

#### **HISTORY OF DEVELOPMENT AND MECHANISM OF FURTHER IMPROVEMENT OF UKRAINIAN COMPETITIVE POLICY**

*Сучасний етап функціонування української економіки вимагає переоцінки розробки конкурентної політики України та посилення діяльності Антимонопольного комітету України як інструмента для стимулювання економічного прогресу. У даній науковій статті досліджено еволюцію розвитку конкурентної політики України, визначено її актуальні, на сьогоднішній день, проблеми розвитку та напрями подальшого вдосконалення в умовах європейської інтеграції. Визначено, що основними перешкодами для розвитку ефективної системи конкурентного законодавства є чотири початкові умови: економічна активність зосереджена на великих підприємствах, що безпосередньо контролюються державою; економічна політика радянських часів передбачала такі форми та функції державних підприємств, що ускладнює перехід до ринкової економіки; централізація економічної діяльності в державних підприємствах супроводжується державною політикою; створенням конкурентного органу. Необхідним в подальшому є прийняття загальнодержавної програми розвитку конкуренції в Україні, яка сприятиме масштабнішій переорієнтації економічної системи держави до конкурентоспроможного, ринкового підходу та подальшої гармонізації вітчизняного законодавства з міжнародною практикою.*

**Ключові слова:** Антимонопольний комітет України, законодавство, конкурентна політика, механізм, реформування, розвиток.

*Современный этап функционирования украинской экономики требует переоценки разработки конкурентной политики Украины и усиления деятельности Антимонопольного комитета Украины как инструмента стимулирования экономического прогресса. В данной научной статье рассмотрена эволюция развития конкурентной политики Украины, определены ее актуальные, на сегодняшний день, проблемы развития и направления дальнейшего совершенствования в условиях европейской интеграции. Определено, что основными препятствиями для развития эффективной системы конкурентного законодательства являются четыре начальных условия: экономическая активность сосредоточена на крупных предприятиях, которые непосредственно контролируются государством; экономическая политика советских времен предусматривала такие формы и функции государственных предприятий, что затрудняет переход к рыночной экономике; централизация экономической деятельности в государственных предприятиях сопровождается государственной политикой; созданием конкурентного органа. Необходимым в дальнейшем является принятие*

общегосударственной программы развития конкуренции в Украине, которая будет способствовать более масштабной переориентации экономической системы Украины к конкурентоспособному, рыночному подходу и дальнейшей гармонизации украинского законодательства с международной практикой.

**Ключевые слова:** Антимонопольный комитет Украины, законодательство, конкурентная политика, механизм, реформирование, развитие.

*The current phase of the Ukrainian economy requires a reassessment of the development of competition policy in Ukraine and strengthening of the Antimonopoly Committee of Ukraine as a tool to stimulate economic progress. This research article deals with the scientific evolution of competition policy in Ukraine are determined by its current, today, problems of development and areas for further improvement in case of European integration. The main obstacles for the development of effective competition law created by four initial conditions: economic activity is concentrated in large enterprises directly controlled by the state; the economic policy of the Soviet era included the following forms and functions of state enterprises, making it difficult transition to a market economy; the centralization of economic activity in the state-owned enterprises accompanied by public policy; creating competition authority. Thus, the adoption of a national program for the development of competition in Ukraine will contribute to large-scale reorientation of the economic system of Ukraine to competitive, market-based approach and further harmonization of Ukrainian legislation with international practice.*

**Keywords:** The Antimonopoly Committee of Ukraine, legislation, competitive policy, mechanism, reformation, development.

**Вступ.** Сучасний стан функціонування та розвитку економіки України вимагає переоцінки системи конкурентної політики держави, важливою роллю в якій виступає посилення діяльності Антимонопольного комітету України (АМКУ) як інструмента для стимулювання економічного прогресу. В контексті цього пріоритетом розвитку має стати впровадження реформ з метою масштабної переорієнтації та адаптації економічної системи України до світових тенденцій, а також розвитку її міжнародної конкурентоспроможності. Цей процес має набути безперервності у змінах.

Дослідження проблем розвитку конкуренції в Україні присвячена значна кількість наукових робіт вітчизняних та зарубіжних вчених, таких як Ю. Архангельський, В. Базилевич, З. Борисенко, О. Денисов, О. Кілієвич, О. Костусєв, В. Лагутін, М. Портер, Г. Філюк, З. Шершньова та ін. Більшість наукових праць стосується формування конкурентної політики. Проте, варто зазначити, що конкурентна політика вимагає коригування залежно від тенденцій розвитку вітчизняної та світової економіки. Для забезпечення подальшого розвитку конкурентного законодавства України необхідно розробити механізм впровадження реформ з урахуванням статусу АМКУ як незалежного конкурентного органу.

**Постановка завдання.** Вирішення вищенаведених проблем вбачається у створенні умов для подальшого розвитку конкурентоспроможності національної економіки на міжнародних ринках. Передумовою досягнення

цієї мети є вдосконалення державної конкурентної політики та подальша гармонізація українського конкурентного законодавства з найкращою міжнародною практикою.

**Методологія.** У процесі написання статті було застосовано методи порівняння та узагальнення, метод аналізу статистичних даних.

**Результати дослідження.** Діяльність України у сфері розвитку конкурентного законодавства у багатьох відношеннях виявилася успішною. Україна досягла значного прогресу в розбудові інститутів конкурентної політики, реалізації програм адвокатування конкуренції та правозастосування. Враховуючи величину перешкод, які постали перед Україною з початку 1990-х років та існують донині, це є суттєвим досягненням.

Україна створила свою систему конкурентного законодавства на початку періоду бурхливого зростання кількості країн з власними конкурентними законами в усьому світі. На початку 1990-х лише приблизно двадцять країн мали закони про конкуренцію та механізми їх застосування. На цей час існує вже понад 100 країн з власним конкурентним режимом.

У порівнянні з іншими державами, що мають системи захисту конкуренції, Україна почала процес прийняття конкурентного законодавства та формування органів його імплементації у дуже складних початкових умовах. Економічні та політичні обставини в Україні та інших республіках колишнього Радянського Союзу були особливо жорсткими. Можна сказати, що Україна та інші найстаріші колишні республіки СРСР мали найменші перспективи успішного переходу до нового режиму серед всіх країн, які займалися створенням систем захисту конкуренції у період з 1990 р. і до цього часу.

Основні перешкоди для розвитку ефективної системи конкурентного законодавства створювали чотири основні початкові умови. По-перше, після майже сімдесяти років централізованого економічного планування практично вся економічна активність зосередилася у великих підприємствах, що безпосередньо контролювалися державою.

Центральна роль держави в усіх економічних відносинах означала відсутність будь-яких формальних чи неформальних інститутів ринкової економіки. Отже, найважливіші засади ринкової економіки та ринково-орієнтованої культури конкуренції довелося створювати з нуля.

По-друге, економічна політика радянських часів передбачала такі форми та функції державних підприємств, які пізніше ускладнили перехід до ринкової економіки.

Загальна відсутність посередницьких чи проміжних ринків обумовила надзвичайно високі рівні вертикальної інтеграції та формування конгломератів підприємств. Оскільки підприємства не могли отримувати необхідні складові та сировину на проміжних ринках, вони створювали

широкий спектр функцій та підрозділів всередині власної структури. У результаті сформувалися величезні підприємства, структуру та активи яких було важко оптимізувати.

По-третє, централізація економічної діяльності в державних підприємствах супроводжувалася державною політикою. державні підприємства не лише генерували дохід, важливий для функціонування держави, а й виконували функції великих соціальних організацій. За таких обставин керівництву держави було надзвичайно важко розглядати можливість ліквідації чи банкрутства великих державних підприємств.

Ліквідація державних підприємств мала б такі величезні негативні наслідки соціального та бюджетного характеру, що уряд вважав за необхідне підтримувати їх існування за допомогою субсидій чи створення бар'єрів для вступу на ринок нових гравців, які могли б підірвати позицію цих державних підприємств.

В той час як в розвинутих країнах світу розвивалось як явище «корпоратизація» концентрація і укрупнення капіталу, в Україні спроби демонополізувати українську економіку завершувались невдачею.

Четверта складна умова була пов'язана зі створенням конкурентного органу. Україна та багато інших колишніх республік Радянського Союзу не мали достатньої кількості спеціалістів з ринкової економіки, з яких можна було б сформувати штат нових антимонопольних органів. Система державного управління радянських часів не створювала умов для застосування принципів ефективного управління, зокрема принципу прозорості. Отже, людські ресурси та адміністративні норми для ефективного конкурентного органу довелося формувати і розробляти з нуля.

Перший український закон про конкуренцію, а саме Закон України «Про обмеження монополізму та недопущення недобросовісної конкуренції у підприємницькій діяльності», був прийнятий у перші дні формування української держави у лютому 1992 р. Предметом цього Закону були зловживання домінуючим становищем, антиконкурентні угоди та дискримінація суб'єктів господарювання органами влади, а також методи недобросовісної конкуренції між суб'єктами господарювання. Він не включав положень, які б передбачали створення конкурентного органу. У листопаді 1993 р. був прийнятий Закон України «Про Антимонопольний комітет України», відповідно до якого був створений АМКУ [1].

У 1996 р. положення про недобросовісну конкуренцію перейшли із закону про обмеження монополізму до окремого Закону України «Про захист від недобросовісної конкуренції» [2], що набрав чинності у 1997 р., та містить переглянута та розширена версія заборон недобросовісної конкуренції, які з'явилися у початковій редакції Закону України «Про захист економічної конкуренції» 2001р. [3].

Разом з тим, у зв'язку із розвитком сучасних економічних відносин розвитком міжнародної конкуренції Україна потребує створення платформи для усунення структурних перешкод, що заважають розвитку конкуренції в українській економіці, а також усунення штучних регуляторних бар'єрів, що ускладнюють вступ на ринок та розвиток нових суб'єктів господарювання. Тому подальше вдосконалення конкурентної політики постає першочерговим завданням.

У квітні 2012 р. Президент України доручив АМКУ підготувати Загальнодержавну програму розвитку конкуренції в Україні на період 2013-2023 рр. [4]. Метою розробки цієї програми є створення загального довгострокового плану розвитку, який охоплюватиме всі сектори економіки і всі відповідні адміністративні та інші державні органи [5]. Цей план повинен забезпечувати загальний підхід до розвитку конкуренції з двома конкретними цілями: по-перше, розвиток конкуренції на ринках України за допомогою сприятливих адміністративних заходів, у тому числі дерегуляції та приватизації там, де це є можливим, і, по-друге, більш ефективний контроль за конкурентними процесами на ринках України шляхом підвищення ефективності правової бази та правозастосовної практики АМКУ. Урядом було затверджено концепцію Загальнодержавної програми розвитку конкуренції [3]. Проте прийняття проекту Програми у 2012 році було відкладено з метою врахування в її тексті пропозицій ЮНКТАД. Після суттєвого доопрацювання Загальнодержавна програма розвитку конкуренції в Україні на період 2014-2024 рр. подана до Верховної Ради., маючи при цьому ряд особливостей (табл. 1).

Протягом останніх двох років з метою забезпечення реалізації процедури звільнення суб'єктів господарювання від відповідальності за участь у антиконкурентних узгоджених діях, Антимонопольним комітетом України розроблено Порядок подання до Антимонопольного комітету України заяв про звільнення від відповідальності за вчинення порушення законодавства про захист економічної конкуренції, передбаченого пунктом 1 статті 50 Закону України «Про захист економічної конкуренції», який затверджений розпорядженням Антимонопольного комітету України від 25 червня 2013 №399-р, зареєстрованим в Міністерстві юстиції України 07 вересня 2012 року за № 1553/21865[6].

*Таблиця 1*

**Характеристика основних елементів Загальнодержавної програми розвитку конкуренції в Україні на період 2014-2024 рр.**

Спрямованість	Передбачені заходи	Миттєві настанови	Очікувані результати
---------------	--------------------	-------------------	----------------------

<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Створення ефективного конкурентного середовища.</li> <li>2. Забезпечення умов для ефективного функціонування ринків.</li> <li>3. Удосконалення антимонопольного регулювання.</li> <li>4. Підвищення дієвості захисту конкуренції</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Для ринків з конкурентною структурою, але за відсутності на них значної конкуренції – створення передумов виникнення і розвитку ефективного конкурентного середовища.</li> <li>2. Для ринків з конкурентною структурою і ознаками значної конкуренції – удосконалення державної політики захисту конкуренції, у тому числі подальшу гармонізацію законодавства про захист конкуренції із законодавством ЄС.</li> <li>3. Для ринків, які на сьогодні не мають конкурентної структури – підвищення ефективності державного регулювання цих ринків</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Створення системи моніторингу стану і тенденцій розвитку конкуренції на ринках.</li> <li>2. Запровадження практики періодичних доповідей про стан конкуренції на товарних ринках.</li> <li>3. Формування в українському суспільстві одно значного сприйняття конкуренції як суспільної цінності.</li> <li>4. Забезпечення активної участі інститутів громадянського суспільства в захисті і розвитку добросовісної конкуренції</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Зниження рівня монополізації товарних ринків.</li> <li>2. Інтенсифікація вступу на ринки нових суб'єктів господарювання.</li> <li>3. Мінімізація негативного впливу на конкуренцію рішень органів влади.</li> <li>4. Гармонізація законодавства про захист конкуренції із законодавством ЄС.</li> <li>5. Підвищення обізнаності суспільства про переваги конкуренції</li> </ol>
---	--	---	---

З прийняттям зазначеного Порядку в Україні запроваджено детальну процедуру подання та розгляду заяви суб'єкта господарювання про звільнення від відповідальності за вчинення антиконкурентних узгоджених дій, чим зроблено ще один крок на шляху адаптації законодавства про захист економічної конкуренції України до конкурентного законодавства ЄС [7].

Окрім цього, прийнято Верховною Радою України у першому читанні проект Закону України від 05.04.2013 № 2749 «Про державну допомогу суб'єктам господарювання» [8].

Даний законопроект розроблено міжвідомчою робочою групою на виконання доручення Кабінету Міністрів України, відповідно до підрозділу програми «Стабілізація державного бюджету» розділу «Сталий економічний розвиток» Програми економічних реформ на 2010–2014 рр. «Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава», на реалізацію Концепції реформування системи державної допомоги суб'єктам господарювання, та на виконання міжнародних зобов'язань України, визначених Угодою СОТ, Угодою про партнерство та співробітництво між

Європейськими Співтовариствами і Україною, Порядком денним асоціації Україна – ЄС.

Таблиця 2

**Основні напрямки і механізми вдосконалення конкурентної політики України відповідно до стратегічних пріоритетів її розвитку**

Напрямок вдосконалення	Зміст механізму вдосконалення
1. Попередження ухилення від обов'язку зі сплати штрафів	Внести поправки у закон з метою запобігання можливості для порушників уникати відповідальність сплачувати штрафи шляхом ліквідації існуючих суб'єктів господарювання та реєстрації нових підприємств
2. Посилення слідчих повноважень АМКУ [9]	Визначити на законодавчому рівні детальні процедури реалізації повноважень АМКУ для проведення раптових перевірок з метою обшуку службових приміщень і вилучення доказів щодо можливих порушень законодавства у сфері конкуренції
3. Збільшення свободи дій у визначенні пріоритетів	Внести поправки у закон з метою надання АМКУ більшої свободи визначенні необхідності порушення справи після отримання належним чином отриманої скарги, та визначення справ, які будуть розслідуватися відповідно до повноважень, наданих ЗПЗЕК та ЗПЗНК
4. Визначити антиконкурентну змову на торгах як порушення у законі про держзакупівлі	Внести поправки в закон про держзакупівлі з метою встановлення безумовної відповідальності за змову під час торгів для її учасників та санкцій у вигляді штрафів і дискваліфікацій для порушників
5. Переглянути програму пом'якшення відповідальності з метою зменшення штрафів для сторін, які надають інформацію не першими	Внести поправки в закон, щоб дозволити АМКУ знижувати штрафи або інші санкції для сторін, які хочуть брати участь у програмі зменшення відповідальності, але звертаються не першими.
6. Уточнення юрисдикції судів для покращення спеціалізації	Внести зміни до законодавства, які забезпечать: - кращу спеціалізацію судів для розгляду справ про конкуренцію; - можливість оскарження рішень АМКУ у справах про конкуренцію в першій інстанції лише в господарських або адміністративних судах
7. Уточнення закону про держзакупівлі	- розділити повноваження АМКУ та Міністерства економічного розвитку і торгівлі таким чином, щоб між ними не було перетину; - Міністерство має зосередитися на здійсненні регуляторної функції, тоді як АМКУ має бути уповноваженим органом з розгляду скарг; - для забезпечення правової визначеності необхідно внести

	<p>зміни у визначення терміну «моніторинг» таким чином, щоб МЕРТ займалося лише економічним аналізом ефективності процедур державних закупівель;</p> <p>- порядок реалізації функції моніторингу МЕРТ має бути визначений у первинному законодавстві (Законі України «Про здійснення державних закупівель»)</p>
8. Об'єднання в АМКУ ресурсів і повноважень, що стосуються роботи АМКУ	<p>- розглянути питання про передачу АМКУ ресурсів, які в даний час використовуються Міністерством економічного розвитку і торгівлі на державний контроль за цінами (Державну цінову інспекцію);</p> <p>- розглянути питання про передачу АМКУ функцій і ресурсів Державного комітету у справах захисту прав споживачів.</p>

**Висновки.** Порівняння конкурентного законодавства України з кращими міжнародними практиками показує, що законодавча база України не вимагає радикальних змін. Однак багато чого ще належить зробити для того, щоб створити передумови для модернізації дійсно незалежний та потужний конкурентний орган, який буде не тільки карати за порушення або контролювати ціни, а й також допомагати у відкритті внутрішніх та зовнішніх ринків і сприяти зміцненню міжнародної конкуренції.

Таким чином, реформи та зміни мають торкнутися не стільки текстів конкурентного законодавства, скільки правозастосовної діяльності АМКУ, яка має бути більш чітко орієнтована на відповідність найкращій міжнародній практиці. Прийняття Україною Загальнодержавної програми розвитку конкуренції в Україні на 2014-2024 роки створює чудову нагоду для прийняття реформ, безпосередньо пов'язаних з АМКУ, і для більш масштабної переорієнтації економічної системи України до більш конкурентоспроможного, ринкового підходу та подальшої гармонізації українського конкурентного законодавства з найкращою міжнародною практикою.

### Література:

1. Закон України «Про Антимонопольний комітет України» №3659-ХІІ від 26.11.1993 р. // Відомості Верховної Ради України, 1993, 350. - с. 472.
2. Закон України «Про захист економічної конкуренції» №2210-ІІІ від 11.01.2001 р. // Відомості Верховної Ради України, 2001, №12. - с. 64.
3. Закон України «Про захист від недобросовісної конкуренції» № 236/96-ВР від 07.06.1996 р. // Відомості Верховної Ради України, 1996, № 36. – с. 164.
4. Розпорядження Кабінету Міністрів України №690-р від 19.09.2012 «Про схвалення Концепції Загальнодержавної програми розвитку конкуренції на 2013-2023 року» // Офіційний вісник України. – 2012, №71. – с.2882.
5. Прокопов О.А. Світовий досвід використання програмно-цілевих інструментів щодо підвищення конкурентоспроможності національної економіки на міжнародному ринку інформаційних послуг / О.А. Прокопов // Зовнішня торгівля: право та економіка. – К.: 2012. – 4(63). – С.51-61.

6. Порядок подання заяв до Антимонопольного комітету України про звільнення від відповідальності за вчинення порушення законодавства про захист економічної конкуренції, передбаченого п. 1 ст. 50 Закону України «Про захист економічної конкуренції». 2013. - [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.amc.gov.ua/amku/control/main/uk/publish/article/90082>

7. Розпорядження Кабінету Міністрів України №132-р від 06.02.2013 р. «Про затвердження плану дій щодо поглиблення співробітництва між Україною та Організацією економічного співробітництва та розвитку на 2013–2016 роки». – 2013. - [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/132-2013-%D1%80>

8. Проект Закону України №2749 від 05.04.2013 р. «Про державну допомогу суб'єктам господарювання» // Прес-служба АМКУ. - К.: 2013. - [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.amc.gov.ua/amku/control/main/uk/publish/article/98102>

9. ОЕСР рекомендує Україні посилити повноваження АМКУ // Прес-служба АМКУ. – К.: 2009. – [Електронний ресурс]. - Режим доступу: <http://www.epravda.com.ua>