

УДК 342.95(477)

М.С. КОВТУН,

канд. юрид. наук, Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого

ORCID: <http://orcid.org/0000-0002-4541-2581>

ЗНАЧЕННЯ МІЖНАРОДНОГО СПІВРОБІТНИЦТВА ДЛЯ ВДОСКОНАЛЕННЯ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ АНТИМОНОПОЛЬНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ В УКРАЇНІ

Ключові слова: антимонопольна політика, антимонопольне регулювання, антимонопольна діяльність, міжнародне співробітництво

Розбудова ефективної системи правового захисту конкуренції в Україні передбачає її гармонізацію з світовим досвідом. У зв'язку із цим важливим напрямом діяльності Антимонопольного комітету України (далі – АМКУ) є міжнародне співробітництво як із відповідними міжнародними організаціями, так і конкурентними органами зарубіжних країн. В останні роки ця діяльність зазнала значної активізації. Головним чином, це пов'язано з ратифікацією 16.09.2014 року Угоди про асоціацію України з Європейським союзом (далі – ЄС) та набуття нею повної міжнародно-правової чинності з 01.09.2017 року, включаючи створення поглибленої і всеосяжної зони вільної торгівлі.

В Україні різні напрями антимонопольної діяльності, її правового забезпечення, зокрема і окремі аспекти міжнародного співробітництва антимонопольних органів досліджували такі представники юридичної науки, як О.О. Бакалінська, Л.Р. Біла, Н.А. Валітов, О.В. Когут, М.С. Лайкова, Д.М. Лук'янець, О.В. Пономарьов, О.І. Мельниченко, С.С. Саніахметова та ін. У той же час зазначимо, що у зв'язку з актуалізацією питання, особливо у контексті

євроінтеграції України, напрямки міжнародного співробітництва АМКУ потребують більш поглибленого дослідження. Тому метою статті є визначення особливостей, тенденцій та напрямків розвитку співробітництва антимонопольних органів із міжнародними організаціями, а також співробітництво з закордонними антимонопольними інституціями у рамках двосторонніх угод.

Відповідно до п.17 ч.3 ст.7 Закону України «Про Антимонопольний комітет України», АМКУ бере участь у розробленні та реалізації міжнародних проектів і програм, а також здійснює співробітництво з міжнародними організаціями, державними органами і неурядовими організаціями інших держав з питань, що належать до його компетенції [1].

Наразі АМКУ налагодив тісні взаємозв'язки у рамках чисельних програмах міжнародного співробітництва, затвердженими як постановами Кабінету Міністрів України, так і розпорядженнями Голови АМКУ (з конкурентними відомствами інших держав). Зокрема, це міжвідомчі угоди про співробітництво між АМКУ та Міністерством економічної конкуренції Чеської Республіки, Радою з питань конкуренції Латвійської Республіки, Комісією з питань конкуренції Швейцарської Конфедерації та деяким іншими іноземними відомствами, а також міжурядові договори з Грузією, Азербайджанською Республікою та іншими.

Важливим напрямом міжнародного співробітництва України у сфері антимонопольної діяльності є взаємодія антимонопольних органів з міжнародними організаціями, які займаються питаннями розвитку і захисту конкуренції [2]. Метою такої взаємодії є ознайомлення з новими тенденціями та методиками діяльності у цій сфері, вдосконалення вітчизняного законодавства, поширення інформації про здобутки української конкурентної політики, проведення дво-, та багатосторонніх консультацій, підвищення професійного рівня українських фахівців, отримання консалтингової допомоги тощо.

Відзначимо плідне співробітництво АМКУ з Конференцією ООН з питань торгівлі та розвитку. Починаючи з 1998 р. Голова АМКУ є офіційним представником України у Міжурядовій групі експертів з питань законодавства та політики у галузі конкуренції. З-поміж іншого, її завданнями є аналіз та удосконалення міжнародних засад впровадження конкурентної політики та законодавства, зближення національних правил конкуренції з Комплексом узгоджених на багатосторонній основі справедливих принципів і правил контролю за обмежувальною діловою, який був ухвалений Конференцією ООН.

Ще однією міжнародною структурою, з якою тісно співпрацює АМКУ, є Аналітично-дорадчий центр Блакитної стрічки (проект, що фінансується ЄС, співфінансується та виконується Програмою розвитку ООН) [3, с.3]. Центром систематично надаються рекомендації щодо проведення економічних та інституційних реформ. Зокрема, було рекомендовано покращити ефективність діяльності АМКУ, визначивши, що його першочерговою метою є створення та підтримання середовища чесної та справедливої конкуренції шляхом покарання за недобросовісну конкуренцію та запобігання монополізації. Було рекомендовано також уникати заохочень від урядових органів, які можуть призвести до укладення таємних угод щодо встановлення цін або поділу ринку, ініціювати, розробляти та запроваджувати норми, які сприятимуть виникненню конкуренції у сфері природних монополій, а саме на ринках електроенергетики та газопостачання та інше.

Починаючи з 1994 р., АМКУ співпрацює з Організацією Економічного Співробітництва та Розвитку (ОЕСР), яка поряд з іншим опікується проблемами розвитку та захисту конкуренції, розширенням співпраці між національними відомствами, що контролюють дотримання законів про конкуренцію, а також підтримує політику, спрямовану на захист прав споживачів і поширення інформації про товари та послуги. ОЕСР була створена в 1961 р. і сьогодні об'єднує 34 країни.

Завдяки підтримці ОЕСР АМКУ отримав можливість систематично підвищувати кваліфікаційний рівень співробітників через участь у роботі щорічних семінарів, під час яких відбувається ознайомлення з досвідом застосування конкурентного законодавства у різних країнах, обговорюються принципи та критерії впровадження законів про конкуренцію тощо.

Важливим завданням ОЕСР є проведення Оглядів законодавства та політики, спрямованих на захист чесної конкуренції. Останній Огляд українського антимонопольного законодавства відбувся у 2016 році.

В рамках підготовки Огляду було проведено понад 100 зустрічей радників програми та представників місії ОЕСР з представниками АМКУ, Міністерства економічного розвитку і торгівлі, Національної комісії, що здійснює державне регулювання у сфері енергетики та комунальних послуг, Національної комісії, що здійснює державне регулювання в сфері зв'язку та інформатизації, Громадської ради при АМКУ тощо [4, с.1].

Цей Огляд дещо відрізняється від стандартних експертних оглядів конкурентної політики ОЕСР, оскільки мав на меті оцінити прогрес виконання рекомендацій, наданих у попередніх експертних оглядах ОЕСР (2008 р.) і ЮНКТАД (2013 р.), якого досягнув АМКУ з особливою увагою до змін конкурентного законодавства, інституційної інфраструктури та результатів роботи у період реформ з 2014 по 2016 роки. Цей звіт є дуже своєчасним, оскільки конкуренція в Україні відновлює позиції одного з двигунів економічного зростання.

Треба відзначити, що експерти ОЕСР звернули увагу, що не всі рекомендації з попередніх оглядів були виконані АМКУ, тому окремо акцентували на них увагу. Також була висловлена й низка нових рекомендацій, які мають забезпечити АМКУ всеохоплюючою дорожньою картою з реалізації реформ. Найголовнішим результатом проведення Огляду стало вироблення низки рекомендацій для Уряду України та АМКУ щодо подальшого

розвитку конкурентної політики і законодавства в Україні. Зокрема, вказується, що АМКУ необхідно: збільшити фінансування, підвищити заробітну плату працівників і забезпечити належне обладнання для АМКУ в абсолютному вимірі, а також пропорційно до нових завдань, які ставляться перед Комітетом; розробити ефективну систему правозастосування, яка дозволить карати за утворення картелів і таємну змову учасників тендеру та запобігати таким порушенням; визначити пріоритети для роботи АМКУ та переглянути практику розподілу ресурсів і завдань між центральним і територіальними відділеннями; підвищити прозорість пріоритетів правозастосування, а також відповідних процедур; відстоювати інтереси АМКУ під час комунікації з урядом, регуляторами, бізнес-середовищем і громадськістю [4, с.6].

Окремо експерти ОЕСР вказують, що АМКУ необхідно продовжити гармонізацію конкурентного законодавства України з передовими світовими практиками. Зараз триває або планується декілька міжнародних проєктів, які допоможуть і надалі узгоджувати діяльність АМКУ із відповідними організаціями ЄС та інших країн. Також потрібно продовжувати поточну співпрацю в рамках проєкту партнерської допомоги ЄС та інших міжнародних проєктів (зокрема, у співпраці з Федеральною торговою комісією та ЄБРР). Ці міжнародні зусилля досягнуть успіху, лише якщо АМКУ виступатиме їх координатором і зможе прослідкувати, щоб уникнути дублювання зусиль і ресурсів, які надають донорські організації, а також залучить до цих проєктів якомога більше працівників АМКУ [4, с.86–87].

Отже, можна говорити, що проведення цього огляду сприяло підвищенню іміджу АМКУ, забезпеченню більшій прозорості у його діяльності, поглибленню міжнародного авторитету, удосконаленню механізмів впровадження антимонопольного законодавства.

З 2002 р. АМКУ є членом Міжнародної мережі з питань конкуренції (надалі – Мережа). Це єдина міжнародна організація, сфера

діяльності якої полягає виключно в правозастосуванні конкурентних правил. Головною метою організації є зміцнення співробітництва та поступове зближення правозастосовчої діяльності різних конкурентних відомств – членів Мережі. АМКУ є членом спеціалізованих робочих груп з питань формування проконкурентної свідомості та з питань злиттів. Представники АМКУ також беруть участь в щорічних семінарах, які мають суто практичну спрямованість. На прикладі практичних та гіпотетичних справ послідовно відпрацьовується техніка розслідування, збору та використання доказів у справах про порушення законодавства про захист конкуренції, відбувається обмін досвідом.

Відзначимо, що на сьогодні пріоритетним напрямом зовнішньої політики України є курс на європейську інтеграцію. Його реалізація у сфері антимонопольної діяльності передбачає широке міжнародне співробітництво, яке спрямоване насамперед на адаптацію українського законодавства вимогам ЄС та створення дієвої системи антимонопольного регулювання [5, с.182]. З цією метою АМКУ бере активну участь у роботі двосторонніх органів, що діють в системі співробітництва між Україною та ЄС, а саме: Раді з питань співробітництва між Україною та ЄС, Комітеті з питань співробітництва між Україною та ЄС, а також Підкомітетів № 1 та № 3 Комітету з питань співробітництва між Україною та ЄС [5].

Під час проведення спільних засідань представники АМКУ регулярно інформують європейську сторону про прогрес у виконанні статей Угоди про асоціацію, що відносяться до компетенції АМКУ [6]. У цьому контексті велика увага приділяється розвитку співробітництва, особливо що стосується найбільш проблемних сфер, а саме – створення ефективного механізму контролю за наданням державної допомоги та удосконалення системи публічних закупівель в Україні

АМКУ також планомірно вживає заходів на виконання Державної програми підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфіка-

ції фахівців у сфері європейської та євроатлантичної інтеграції України. Здебільшого такі заходи здійснюються в рамках програм двостороннього міжвідомчого співробітництва з конкурентними відомствами країн-членів ЄС, а також із залученням міжнародної технічної допомоги: за допомогою інструментів допомоги ЄС, таких як Twinning та TAIEH; через реалізацію окремих проектів та міжнародних програм. Експертна підтримка в межах проектів технічної допомоги, яку надає Україні ЄС, значною мірою сприяє розвитку системи правового забезпечення антимонопольної діяльності та розбудові системи правового захисту конкуренції в Україні, яке здійснюється на засадах гармонізації з європейським і світовим досвідом [7].

Окремо відзначимо співробітництво вітчизняних антимонопольних органів з іноземними відомствами, що здійснюється на підставі двосторонніх угод. За період з 1994 по 2012 рр. АМКУ також було укладено міжвідомчі угоди про співробітництво в галузі конкуренції з 6 країнами. Це, зокрема, угоди між АМКУ і Міністерством економічної конкуренції Чеської Республіки від 19.12.1994 р. [8], Державним відомством з питань конкуренції та захисту прав споживача Литовської Республіки від 18.02.1997 р. [9], Радою з питань конкуренції Латвійської Республіки про співробітництво в галузі конкурентної політики від 29.04.2005 р. [10], Агентством економічної конкуренції Угорської Республіки від 27.01.2006 р. [11] та деякі ін. Крім того, були укладені меморандуми про співробітництво (співпрацю) між АМКУ та Антимонопольним відомством Словачької Республіки від 30.03.2007 р. [12], Комісією з питань захисту конкуренції Республіки Болгарія від 12.12.2007 р. [13], Комісією з питань конкуренції Швейцарської Конфедерації від 08.09.2011 р. [14] тощо.

Таким чином, міжнародне співробітництво має важливе значення та великий потенціал для вдосконалення як організаційних, так і правових засад антимонопольної діяльності в Україні. Так, наприклад, одним із результатів

міжнародного співробітництва АМКУ стало проведення моніторингу законодавства у сфері антимонопольної діяльності та виявлення недоліків і як результат внесення змін до законодавства (зокрема, до законів України «Про Антимонопольний комітет України», «Про захист економічної конкуренції» тощо), які у тому числі стосуються уточнення окремих повноважень АМКУ, форм та методів їх реалізації і таке інше.

З урахуванням досвіду правозастосування та розвитку світового та європейського законодавства у сфері антимонопольної діяльності постало питання про необхідність внесення подальших змін до цих та інших законів України щодо розмежування повноважень відповідних державних органів у сфері антимонопольної діяльності, удосконалення процесуально-правових засобів і методів їх діяльності тощо. Запропоновані зміни до законодавства повною мірою узгоджуються із проектом Загальнодержавної програми розвитку конкуренції в Україні на 2014–2024 рр., яка була розроблена АМКУ [15].

Експертами міжнародних організацій відзначається, що для ефективної роботи АМКУ із громадянами та суб'єктами господарювання, задоволення їх потреб, захисту прав та свобод необхідним є забезпечення відкритості та прозорості діяльності АМКУ, для чого потрібно забезпечити вільний доступ до його рішень, посилити взаємодію антимонопольних органів з громадськістю, зокрема з Громадською колегією, впровадити заходи е-урядування, створення загальнодоступних державних інформаційних баз даних щодо обсягу соціально-значущих ринків, та інші.

Разом із цим, вважаємо, що для більш повного використання позитивного потенціалу, який міститься в програмах міжнародного співробітництва, необхідним є посилення контролю за реалізацією рекомендацій, що надаються міжнародними організаціями, впровадженням результатів міжнародних проектів тощо. Зокрема, міжнародними експертами

неодноразово наголошувалося на необхідності надання АМКУ повноважень розглядати справи про адміністративні правопорушення, посилення адміністративної відповідальності за правопорушення у сфері антимонопольної діяльності, удосконалення процедур контрольної діяльності тощо. Однак ці проблеми не знайшли свого остаточного вирішення.

У той же час, деякі рекомендації, наприклад щодо розширення слідчих повноважень АМКУ, необхідності надання АМКУ права проводити за рішенням суду обшуку місць проживання, зважаючи на сучасні реалії та вітчизняне законодавство потребує додаткового вивчення та обговорення.

Завершуючи, зазначимо, що активне співробітництво АМКУ з міжнародними організаціями є вимогою часу. За сучасних умов, зважаючи на світові процеси глобалізації, неможливо уявити розвиток антимонопольної діяльності, її організаційних та правових засад поза межами такого співробітництва. Вказана проблематика потребує на подальше дослідження.

ЛІТЕРАТУРА

1. Про Антимонопольний комітет України : Закон України від 26.11.1993 № 3659 // Відомості. Верхової Ради України. 1993. № 50. Ст. 472.
2. Борисенко З. М. Основи конкурентної політики. К. : Тасон, 2004. 704 с.
3. Рекомендації щодо економічних та інституційних реформ 2009. URL: http://www.undp.org.ua/files/ua_96333PolRec_Ukr.pdf.
4. Огляди ОЕСР законодавства і політики у сфері забезпечення конкуренції. Україна. 2016. URL: <http://www.oecd.org/countries/ukraine>.
5. Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони : від 27.06.2014. // Офіційний вісник України. 2014. № 75. Т. 1. Ст. 2125.

6. Горбаль Н. І., Романишин С. Б., Когут У. І. Імплементация в Україні антимонопольного законодавства Європейського Союзу // Науковий вісник НЛТУ України. 2016. Вип. 26.2. С. 182–190.
7. Залучення міжнародної технічної допомоги. URL: http://www.amc.gov.ua/amc/control/uk/publish/article?artid=42820&cat_id=42815.
8. Угода про співробітництво між Антимонопольним комітетом України і Міністерством економічної конкуренції Чеської Республіки : від 19.12.1994 // Офіційний вісник України. 2003. № 26. Ст. 1306.
9. Угода про співробітництво між Державним відомством з питань конкуренції та захисту прав споживача Литовської Республіки та Антимонопольним комітетом України : від 18.02.1997 // Офіційний вісник України. 2003. № 26. Ст. 1309.
10. Угода між Антимонопольним комітетом України та Радою з питань конкуренції Латвійської Республіки про співробітництво в галузі конкурентної політики : від 29.04.2005 // Офіційний вісник України. 2005. № 31. Том 2. Ст. 1914.
11. Угода про розвиток співробітництва між Антимонопольним комітетом України та Агентством економічної конкуренції Угорської Республіки : від 27.01.2006 // Офіційний вісник України. 2006. № 50. Ст. 3378.
12. Меморандум про співробітництво в сфері захисту економічної конкуренції між Антимонопольним комітетом України та Антимонопольним відомством Словацької Республіки : від 30.03.2007 // Офіційний вісник України. 2008. № 68. Ст. 2299.
13. Меморандум про співробітництво в сфері захисту економічної конкуренції між Антимонопольним комітетом України та Комісією з питань захисту конкуренції Республіки Болгарія : від 12.12.2007. // Офіційний вісник України. 2009. № 30. Ст. 1034.
14. Меморандум про співробітництво у сфері конкурентної політики між Антимонопольним комітетом України та Комісією з питань конкуренції Швейцарської Конфедерації

: від 08.09.2011 // Офіційний вісник України. 2011. № 83. Ст. 3054.

15. Про схвалення Концепції Загальнодержавної програми розвитку конкуренції на

2014–2024 роки : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 19.09.2012 № 690-р // Офіційний вісник України. 2012. № 71. Ст. 2882.

Ковтун М. С. Значення міжнародного співробітництва для вдосконалення правового регулювання антимонопольної діяльності в Україні // Форум права: електрон. наук. фахове вид. 2017. № 4. С. 99–104. URL: http://nbuv.gov.ua/j-pdf/FP_index.htm_2017_4_17.pdf

Досліджуються особливості, тенденції та напрямки розвитку співробітництва Антимонопольного комітету України з міжнародними організаціями, а також із закордонними антимонопольними інституціями у рамках двосторонніх угод.

Ковтун М.С. Значение международного сотрудничества для усовершенствования правового регулирования антимонопольной деятельности в Украине

Исследуются особенности, тенденции и направления развития сотрудничества Антимонопольного комитета Украины с международными организациями, а также сотрудничество с зарубежными антимонопольными организациями в рамках двусторонних соглашений.

Kovtun M.S. Importance of International Cooperation to Improve the Legal Regulation of Antitrust Activities in Ukraine

The article analyzes the features, trends and directions of cooperation between the Antimonopoly Committee of Ukraine and international organizations, as well as cooperation with foreign antimonopoly institutions within the framework of bilateral agreements.