

# АНТИМОНОПОЛЬНИЙ КОНТРОЛЬ У ДЕРЖАВНОМУ УПРАВЛІННІ

*У статті досліджено теоретичні підходи до визначення сутності контролю. Представлено характеристику та зроблено аналіз формування категорії "антимонопольний контроль" у державному управлінні, обґрунтовано її тлумачення.*

*In the paper we investigate theoretical approaches to defining the essence of control. Submitted characteristic, made an analysis of the formation of category "antimonopoly control in public administration and grounded its interpretation.*

*Ключові слова: антимонопольний, держава, контроль, управління.*

## ВСТУП

В умовах ринкової економіки однією з основних функцій держави є контроль за збереженням конкурентних відносин і розвитком конкурентного середовища на різних ринках. Це забезпечується за допомогою державної антимонопольної політики, яка через антимонопольні органи здійснює контроль за економічною концентрацією, а саме: за злиттям, приєднанням і поглинанням суб'єктів господарювання та іншими формами об'єднання підприємців на ринку, концентрації капіталу. Вказані дії характеризують специфічне втручання держави у соціально-економічні процеси, що проявляється в антимонопольному регулюванні.

Відомо, що різного роду втручання в економічні процеси, зокрема і державне, не завжди відмічається позитивними наслідками. Адже від його своєчасності і досконалості, що є результатом фаховості виконавців, залежать його результати. Крім того, цілі різного роду втручання держави повинні підпорядковуватись лише суспільним інтересам, що на практиці не завжди підтверджується.

Ринок, що характерний для більшості сучасних економічних систем, має діючий механізм саморегулювання. Однак на практиці його можливості обмежені, зокрема, коли суспільні ресурси нераціонально використовуються або не забезпечуються певні суспільні цілі.

Отже, оскільки існує думка як про доцільність, так і, навпаки, недоцільність державного втручання в ринкові механізми, то й антимонопольний контроль, що здійснюється одним з комітетів органів державної влади, в окремих випадках може бути поставлений під сумнів.

Тому для України, яка знаходиться на стадії формування дієвого механізму впливу держави на економічні процеси, актуальними є дослідження меж втручання держави в економіку, зокрема можливих шляхів підвищення ефективності антимонопольного контролю за злиттям суб'єктів господарювання.

## ПОСТАНОВКА ЗАВДАННЯ

Визначити сутність та значення антимонопольного контролю в державному управлінні з метою підвищення його ефективності.

## РЕЗУЛЬТАТИ

Антимонопольний контроль в Україні здійснюється Антимонопольним комітетом України (АМКУ), який згідно Закону України "Про Антимонопольний комітет України" (Закону) є державним органом із спеціальним статусом (особливий порядок призначення та звільнення Голови АМКУ, його заступників, державних уповноважених, голів територіальних відділень, у спеціальних процесуальних засадах діяльності АМКУ, наданні соціальних гарантій, охороні особистих і майнових прав працівників АМКУ на рівні з працівниками правоохоронних органів). Метою діяльності АМКУ є забезпечення державного захисту конкуренції у підприємницькій діяльності [1].

Згідно ст. 6 даного Закону АМКУ [1] утворюється у складі Голови та десяти державних уповноважених, які є членами АМКУ як вищого колегіального органу. До складу комітету входять територіальні відділення, що є юридичними особами. Організаційна структура АМКУ [2] відображає всі напрями роботи комітету та власні обслуговуючі служби.

Основним завданням АМКУ, згідно статті 3 Закону [1], є участь у формуванні та реалізації конкурентної політики України, яка здійснюється за наступними напрямками:

- здійснення державного контролю за дотриманням законодавства про захист економічної конкуренції, запобігання, виявлення і припинення порушень законодавства про захист економічної конкуренції;
- контроль за концентрацією та узгодженими діями суб'єктів господарювання;
- контроль за регулюванням цін (тарифів) на товари, що виробляються (реалізуються) суб'єктами природних монополій;
- сприяння розвитку добросовісної конкуренції (включає в себе, зокрема: взаємодію з органами державної влади, органами місцевого самоврядування, органами адміністративно-господарського управління та контролю, підприємствами, установами та організаціями з питань розвитку, підтримки, захисту економічної конкуренції та демонополізації економіки; надання обов'язкових для розгляду рекомендацій та внесення зазначених суб'єктам пропозицій щодо здійснення заходів, спрямованих на обмеження монополізму, розвиток підприємництва і конкуренції; участь у розробленні та внесення в установленому порядку пропозицій щодо законів та інших нормативно-правових актів, які регулюють питання розвитку конкуренції, конкурентної політики та демонополізації економіки; міжнародне співробітництво з питань, які належать до компетенції Антимонопольного комітету України);
- методичне забезпечення застосування законодавства про захист економічної конкуренції (складається з узагальнення та аналізу практики застосування законодавства про захист економічної конкуренції, здійснення офіційного тлумачення власних нормативно-правових актів та надання рекомендаційних роз'яснень з питань застосування законодавства про захист економічної конкуренції).

Три з п'яти представлених завдань АМКУ є контрольними діями відносно дотримання законодавства, процесу концентрації та регулювання рівня прибутковості природних монополій, що доводить високу роль саме контролюючих заходів.

Антимонопольний комітет України здійснює свою діяльність на підставі законодавства [1] про захист економічної конкуренції, що ґрунтується на нормах, установлених Конституцією України і складається із Закону України "Про захист економічної конкуренції" [3], Закону України "Про Антимонопольний комітет України" [1], Закону України "Про захист від недобросовісної конкуренції" [4], інших нормативно-правових актів, прийнятих відповідно до цих законів. За весь період діяльності АМКУ було видано 187 документів [5], найбільша чисельність яких була прийнята у 2006 р. і 2007 р. по 23 документи (рис. 1).

У законодавстві зараз відсутнє визначення антимонопольного контролю, що вносить певні обмеження відносно до розуміння та застосування відповідного терміну. Він характеризується у Законі "Про АМКУ" як державний контроль, який передбачає аналіз стану та співставлення з вимогами.

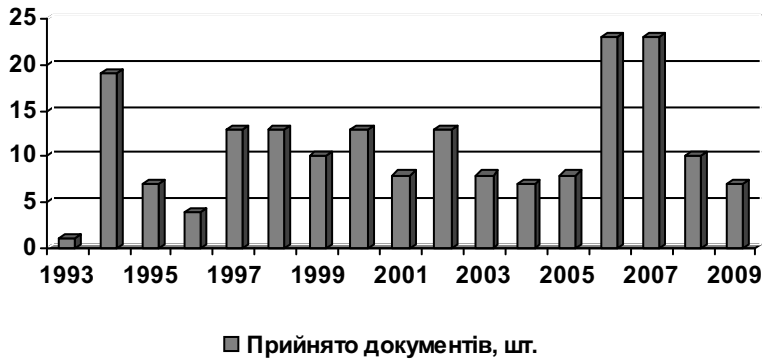


Рис. 1. Динаміка прийняття законодавчих актів Антимонопольним комітетом України

Тому доцільно розкрити сутність і узгодити законодавче та науково-технічне значення антимонопольного контролю, визначити систему дефініцій, уточнити поняття і категорії у сфері державного управління, зокрема контролю.

У широкому розумінні антимонопольний контроль можна охарактеризувати визначеннями з словника іношомовних слів. "Антимонопольний (анти і монопольний) — спрямований проти виключного права (монополії) в якій-небудь галузі діяльності установи, фірми тощо" [7, с.58]. Тобто заходи направлені на протидію монополії. Категорія "монополія" (від грец. *monopolia* — один, єдиний продаю) визначається як "особливе становище кого-небудь, яке надає переваги проти інших; виключне право на виробництво, торгівлю тощо, що належить одній особі, групі осіб, державі" [7, с. 465]. Отже, виходячи з представлених тлумачень, можна визначити, що це обмежувальні заходи відносно підвищення концентрації капіталу через різних суб'єктів у виробництві, торгівлі тощо.

Контроль (від франц. — "controle") — це "перевірка, спостереження для встановлення відповідності чогонебудь певним вимогам" [7, с. 379], тобто характеризується певна функція, яка здатна визначити відповідність певним правилам, нормативу тощо. Крім того, в словнику розкривається контроль як "влада, можливість розпоряджатися чим-небудь, регулювати щось" [7, с. 379]. Це пояснює можливості даного впливу та право давати оцінку виконаній діяльності.

Таким чином, у широкому значенні антимонопольний контроль можна представити як заходи, спрямовані на протидію монополії через перевірку відповідності концентрації на ринку з метою не обмеження конкуренції.

Проте недостатньо зупинитися на характеристиках цих економічних категорій лише з загальноприйнятих позицій. Адже контроль використовується в різних сферах діяльності, тлумачення його відповідно змінюється.

Контроль в управлінні (відносно сфери управління виробництвом) — це "процес забезпечення досягнення цілей організації за допомогою оцінки та аналізу результатів діяльності, оперативного втручання у виробничий процес і прийняття коригуючих дій" [8, с. 234]. Він є однією з функцій управління, що має аналітичний характер, оскільки дозволяє спостерігаючи порівнювати результат з запланованою величиною. Тобто контроль за

функціональним призначенням виникає на певній стадії управлінського процесу і виступає механізмом перевірки, дотримання та виконання встановлених завдань, планів і рішень.

Крім того, контроль розглядають в трьох аспектах: як діяльність; як підсумкова стадія процесу управління; як складова процесу розробки, прийняття та реалізації управлінських рішень.

У словнику з менеджменту відсутнє визначення антимонопольного контролю, проте представлено тлумачення антимонопольного законодавства [9, с. 28], де вказується, що основою його виконання є державний контроль.

Державне регулювання економіки направлене на виконання шести основних функцій: цільової; стимулюючої; нормативної (регламентуючої); корегуючої; соціальної і контролюючої. Остання з яких передбачає "державний нагляд і контроль за виконанням і дотриманням законів, нормативних актів, економічних, екологічних та соціальних стандартів тощо" [9, с. 108]. Тобто контроль виступає у формі перевірки дотримання і виконання нормативно встановлених завдань, планів і рішень, є початком оціночного процесу.

Термін "контроль" викликає переважно негативні емоції у виконавців, оскільки пов'язаний з певними обмеженнями, відсутністю самостійності та виявів ініціативи у прийнятті рішень, примусовим виконанням визначених дій, застосуванням штрафних санкцій за порушення встановлених правил і процедур. Це пов'язує контролюючі органи з репресивними діями. Однак функцією контролю є й надання допомоги підконтрольній структурі в наведенні порядку на об'єкті. Тобто метою контролю є не тільки та не стільки викриття недоліків, скільки виправлення помилок у роботі підконтрольної структури, поновлення законності та дисципліни.

Про те, що контроль є функцією управління, для якої характерна система нагляду та перевірки відповідності процесу функціонування об'єкта прийнятим управлінським рішенням, виявлення результатів впливу суб'єкта на об'єкт, коригування допущених відхилень, стверджує О.Ф. Андрійко. Вона зазначає, що контроль є об'єктивним суспільним явищем, що є результатом його розвитку, без якого воно не може обійтися в подальшому [10, с. 12].

У словнику-довіднику "Державне управління та державна служба" [11, с. 163] контроль — це "визначення відповідності чи невідповідності фактичного стану державної служби, її структури та конкретних дій державних службовців потребам соціально-економічного розвитку держави".

У державному управлінні контроль є одним з визначальних його чинників, оскільки дія може бути лише тоді ефективною, коли хід її виконання та проміжні етапи контролюються. В Україні домінує контроль, який покликаний забезпечити досягнення цілей державної політики за допомогою адміністративного впливу [12, с. 20].

Словник-довідник термінів "Державне управління" визначає контроль у сфері державного управління як важливу функцію державної влади та управління, що дає змогу не лише виявляти, а й запобігти помилкам і недолікам у діях суб'єктів державного управління, шукати

нові резерви та можливості [13, с. 97—98].

Контроль у державному управлінні — "це одна із найважливіших функцій державної влади та управління, яка дозволяє порівняти фактичний стан у тій чи іншій галузі з вимогами, які поставлені перед нею; виявити недоліки та помилки в роботі і попередити їх, оцінити відповідність здійснення інших функцій управління завданням, що поставлені перед ним" [11, с. 164].

У державному управлінні контроль є функцією, яка направлена на дослідження стану та визначення його відповідності встановленим вимогам. Його метою є попередження помилок і їх виправлення згідно законодавчих норм.

Завдання державного контролю включають: постійне відслідковування й коригування різних заходів державного управління [13, с. 97]; зіставлення фактичного стану зі станом, що вимагається, та виявлення невідповідностей [14]; виявлення, запобігання помилкам та недолікам у діях суб'єктів державного управління [13, с. 97]; пошук нових резервів та можливостей [13, с. 98].

Однак, ефективність контролю не безперечна. На нього впливають багато чинників і тому необхідне його всебічне організаційне забезпечення, компетентність і власна незацікавленість у конкретних справах виконавців. Зокрема, О.Ю. Оболенський вказує, що "для забезпечення ефективності контролю він повинен відповідати вимогам об'єктивності, плановості, систематичності, комплексного підходу до оцінки стану справ, гласності, дієвості, особистої відповідальності керівника за стан і організацію контролю" [11, с. 164].

У державному управлінні контроль поширюється на: адміністративно-політичну діяльність та міжгалузеве державне управління, соціально-культурну, господарську сферу.

Антимонопольний контроль здійснюється у господарській діяльності, направлений переважно на державний контроль за економічною концентрацією та проявами недобросовісної конкуренції тощо.

У загальних положеннях Законів України "Про захист економічної конкуренції" [2] та "Про обмеження монополізму та недопущення недобросовісної конкуренції у підприємницькій діяльності" [4] дуже широко представлено визначення контролю, зокрема наводиться сутність процесу і передумови для його здійснення. Відмінність полягає у тому, що перший передбачає здійснення контролю однією чи декількома особами, а в другому — лише однією. Проте змістовне тлумачення є аналогічним: "вирішальний вплив однієї чи декількох пов'язаних юридичних та/ або фізичних осіб на господарську діяльність суб'єкта господарювання чи його частини, який здійснюється безпосередньо або через інших осіб, зокрема, завдяки праву володіння чи користування всіма активами чи їх значною частиною; праву, яке забезпечує вирішальний вплив на формування складу, результати голосування та рішення органів управління суб'єкта господарювання; укладенню договорів і контрактів, які дають можливість визначати умови господарської діяльності, давати обов'язкові до виконання вказівки або виконувати функції органу управління суб'єкта господарювання; заміщенню посади керівника, заступника керівника спостережної ради, правління, інших наглядових чи виконавчих органів суб'єкта

господарювання особами, які вже обіймають одну чи кілька із зазначених посад в іншому суб'єкті господарювання" [2]. Тобто зроблена спроба представити всебічно змістовність контролю і охарактеризувати право на його проведення. Але оскільки дана категорія розглядається з погляду держави, то доцільно було закласти в її тлумачення, перш за все, функції державних органів влади.

Отже, контроль зосереджується на дотриманні термінів та поданні необхідної інформації про стан справ, тобто направлений на перевірку того, що відбулося через зіставлення фактичного стану зі станом, що вимагається. Основним завданням контролю є виявлення невідповідностей.

Антимонопольний контроль здійснюється антимонопольними органами та є однією з форм державного контролю за економічною діяльністю суб'єктів господарювання. Антимонопольний контроль, як і інші форми державного контролю, здійснюється в трьох видах: попередній, що полягає в попередженні та профілактиці можливих порушень; поточний контроль передбачає регулювання поведінки суб'єктів господарювання, обговорення проблем, що виникають, виявлення відхилень від планів, інструкцій тощо; підсумковий контроль полягає у перевірці виконання рішень, що були винесені контролюючими органами.

### ВИСНОВКИ

Дослідження теоретичних положень контролю та законодавства з антимонопольного регулювання дозволяє констатувати, що контроль є соціальним явищем, яке здійснюється суб'єктами контролю при дослідженні об'єктів матеріального світу. Контроль є сукупністю дій із спостереження за функціонуванням певного об'єкта контролю з метою: отримання своєчасної об'єктивної та достовірної інформації про стан справ на ньому; застосування заходів щодо попередження правопорушень (з правом прямого втручання в оперативну діяльність об'єкта контролю); надання допомоги підконтрольній структурі в поновленні законності й дисципліни; встановлення причин і умов, що сприяють порушенню вимог правових норм; прийняття заходів щодо притягнення до правової відповідальності винних осіб.

У державному управлінні функція контролю включає контролюючі дії державних структур та контроль у сфері державного управління; направлений на дослідження взаємовідносин суб'єктів державного управління для підтримання законності та дисципліни. Його мета полягає в нагляді та дослідженні відповідності діяльності усіх суб'єктів суспільних відносин встановленим державою параметрам і корегуванні відхилень від цих параметрів, а також у забезпеченні контролю за законністю й дисципліною в суспільстві в цілому і в державному управлінні зокрема.

Антимонопольний контроль здійснюється антимонопольним комітетом України та його органами, є однією з форм державного контролю за господарською діяльністю суб'єктів господарювання та направлений на: контроль за концентрацією та узгодженими діями суб'єктів господарювання, контроль за регулюванням цін (тарифів) на товари, що виробляються (реалізуються) суб'єктами природних монополій; сприяння розвит-

ку добросовісної конкуренції. Антимонопольний контроль передбачає попередження і профілактику можливих порушень, регулювання поведінки суб'єктів господарювання та обговорення проблем відхилень, а також перевірку виконання рішень, що були винесені контролюючими органами.

### Література:

1. Закон України "Про антимонопольний комітет України" [Електронний ресурс]. — Режим доступу до Закону: [http://www.amc.gov.ua/amc/control/uk/publish/article?art\\_id=42372&cat\\_id=42126](http://www.amc.gov.ua/amc/control/uk/publish/article?art_id=42372&cat_id=42126)
2. Структура АМКУ [Електронний ресурс]. — Режим доступу: [http://www.amc.gov.ua/control/uk/publish/article?showHidden=1&art\\_id=81470&cat\\_id=42127](http://www.amc.gov.ua/control/uk/publish/article?showHidden=1&art_id=81470&cat_id=42127)
3. Закону України "Про захист економічної конкуренції" [Електронний ресурс]. — Режим доступу до Закону: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=2210-14&check=4/UMfPEGznhh0S6.Zi3/USNHI4e6s80msh8le6>
4. Закону України "Про захист від недобросовісної конкуренції" [Електронний ресурс]. — Режим доступу до Закону: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=236%2F96-%E2%F0>
5. Документи видавника (Антимонопольний комітет України) [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?user=062>
6. Закону України "Про обмеження монополізму та недопущення недобросовісної конкуренції у підприємницькій діяльності".
7. Сучасний словник іншомовних слів: Близько 20 тис. слів і словосполучень / Уклали: О.І. Скопненко, Т.В. Цимбалюк. — К.: Довіра, 2006. — 789 с.
8. Пушкар Р.М., Тарнавська Н.П. Менеджмент: теорія та практика: підручник. — 2-ге вид., перероб і доп. — Тернопіль: Карт-бланш, 2003. — 490 с.
9. Менеджмент: Понятійно-термінолог. слов. / За ред. Г.В. Щокіна, М.Ф. Головатого, О.В. Антонока, В.П. Сладкевича. — К.: МАУП, 2007. — 744 с.
10. Андрійко О.Ф. Організаційно-правові проблеми державного контролю у сфері виконавчої влади України: автореф. дис. д-ра юрид. наук: 12.00.07 / О.Ф. Андрійко; І-т держави і права ім. В.М. Корецького НАН України. — К., 1999. — 34 с.
11. Державне управління та державна служба: Словник-довідник / Уклад. О.Ю. Оболенський. — К.: КНЕУ, 2005. — 480 с.
12. Кравчук І. Порівняння понять: "контроль", "оцінювання", "моніторинг" та "адміністративний аудит" / Вісник Національної академії державного управління при Президенті України. — 2009. — № 2. — С. 19—25.
13. Державне управління: словник-довідник / Уклад.: В.Д. Бакуменко (кер. творч. кол.), Д.О. Безносенко, І.М. Варзар та ін.; за заг. ред. В.М. Князева, В.Д. Бакуменка. — К.: Вид-во УАДУ, 2002. — 228 с.
14. Тлумачний словник термінів, пов'язаних із моніторингом та оцінкою ефективності [Електронний ресурс]. — Проект ЄС "Підтримка у виконанні Угоди про партнерство та співробітництво (УПС)". — 2008. — Режим доступу: [www.pca.kiev.ua](http://www.pca.kiev.ua)

*Стаття надійшла до редакції 24.02.2010 р.*