

аспірантка Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого

## ОКРЕМІ ПИТАННЯ УДОСКОНАЛЕННЯ АНТИМОНОПОЛЬНО-КОНКУРЕНТНОЇ ПОЛІТИКИ В ДЕРЖАВНОМУ СЕКТОРІ ЕКОНОМІКИ УКРАЇНИ

У статті розглядаються окремі напрями удосконалення антимонопольно-конкурентної політики в державному секторі економіки України, в рамках яких основну увагу акцентовано на необхідності збалансованого розподілу компетенції, зокрема, розмежування організаційно-господарських повноважень органів державної влади у контексті управління державними підприємствами та регулювання їхньої господарської діяльності.

**Ключові слова:** державний сектор економіки, антимонопольно-конкурентна політика, організаційно-господарські повноваження, державне управління, державне регулювання.

В статье рассматриваются отдельные направления усовершенствования антимонопольно-конкурентной политики в государственном секторе экономики Украины, в рамках которых основное внимание акцентируется на необходимости сбалансированного разделения компетенций, а именно, разделения организационно-хозяйственных полномочий органов государственной власти в контексте управления государственными предприятиями и регулирования их хозяйственной деятельности.

**Ключевые слова:** государственный сектор экономики, антимонопольно-конкурентная политика, организационно-хозяйственные полномочия, государственное управление, государственное регулирование.

This article investigates certain ways of legal perfection of antimonopoly and competition policy in the public sector of Ukraine. In respect of the above mentioned the main attention is focused on the necessity of the balanced division of competences, namely, the separation of organizational and economic powers of public authorities in the context of the management of public enterprises and the regulation of their economic activities.

**Key words:** public sector, antimonopoly and competition policy, organizational and economic powers, state management, state regulation.

Аналіз ролі та місця державного сектора економіки в різних країнах світу, а також численні дослідження, які йому присвячені, підтверджують той факт, що держсектор є однією з гарантій і одночасно індикатором втілення у життя конституційного постулату щодо соціальної спрямованості економіки. Однак на сьогодні незрозумілою вбачається позиція законодавця, який залишає поза увагою таке важливе поняття, як державний сектор економіки.

Дослідженням та вивченням окремих проблемних питань, пов'язаних із держсектором, займалися та продовжують займатися різні вітчизняні та іноземні

науковці, серед яких, зокрема, А. Беченев, Т. Гоголева, Г. Клейнер, Д. Петросян, О. М. Вінник, О. С. Білорусов, В. К. Мамутов, Д. В. Задохайло та ін. В той же час питання удосконалення антимонопольно-конкурентної політики в державному секторі економіки України досі залишається поза увагою.

Мета цієї статті полягає у визначенні окремих напрямів удосконалення антимонопольно-конкурентної політики в державному секторі економіки України, а також розкритті їхнього змісту, що на практичному рівні може забезпечити розвиток та ефективність державного сектора економіки України.

На сьогодні серед основних причин низької ефективності державного сектора економіки України науковці виокремлюють такі як: недоліки управління, недостатність інвестиційної бази, наявність завищеного штату співробітників [1, с. 16]. Але ключове першоджерело все ж вбачається у відсутності в Україні ефективної системи відносин власності, здатної забезпечити оптимальне використання національного економічного потенціалу та сприяти досягненню цілей і виконанню завдань соціально-економічного розвитку, на чому, зокрема, акцентовано увагу в «Державній програмі приватизації на 2012–2014 роки», мета якої, згідно з п. 4, полягає у сприянні оптимізації частки державного сектора економіки в умовах ринку, підвищення ефективності економіки та посилення її конкурентоспроможності. У контексті забезпечення ефективності держсектора позитивним вбачається те, що Програмою передбачається розроблення методики визначення частки державного сектора у складі економіки, зокрема у 2012 р. А відповідно до очікуваних результатів, перелік яких наведено у п. 14 цього ж документа, планується зменшити частку державного сектора в економіці до 25–30 відсотків внутрішнього валового продукту [2]. Хоча зміст програми і свідчить про певні зрушення, особливо в питанні оптимізації частки держсектора, в той же час 2012 та 2013 роки не відзначилися виконанням поставлених завдань, що, безумовно, зводить нанівець усі позитивні процеси.

Окрім визначення частки державного сектора в економіці України, існує необхідність в окресленні пріоритетних напрямів розвитку сфер діяльності державного сектора господарювання, адже неможливо та й економічно недоцільно охоплювати сфери, які задалегідь є нерентабельними. Відповідні положення доцільно закріпити в спеціальному нормативному акті, наприклад, «Програмі розвитку пріоритетних сфер діяльності державного сектору економіки на 2014–

2024 роки» або у «Концепції розвитку підприємств державного сектору економіки на 2014–2024 роки». У проєкті Концепції загальнодержавної цільової програми розвитку промисловості України на період до 2017 р. зазначено, що найбільш швидкозростаючою галуззю залишається електронна й електротехнічна промисловість, та акцентовано увагу на рівні розвитку промисловості, у тому числі відмічається використання переважно традиційних технологій, започаткованих ще на ранніх стадіях індустріалізації [3]. Тому на сьогодні одне із першочергових завдань, що стоїть перед владою, полягає у прийнятті нормативного акта, де визначатимуться пріоритетні напрями розвитку сфер діяльності державного сектора господарювання.

Відповідно до ст. 6 ГКУ одним із загальних принципів господарювання визнається обмеження державного регулювання економічних процесів у зв'язку з необхідністю забезпечення соціальної спрямованості економіки, добросовісної конкуренції у підприємстві, екологічного захисту населення, захисту прав споживачів та безпеки суспільства і держави. Однак науковці, зокрема Д. В. Задихайло, вважають, що сьогодні фактично відбувся поворот в суспільно-політичній думці до визнання необхідності і значно більшої ролі держави в механізмі економічного розвитку [4, с. 18]. Окрім того, ослаблення системи державного регулювання і контролю у сфері економіки визнається однією з основних загроз національній безпеці України та стабільності в суспільстві. З цих позицій у контексті удосконалення державної політики України щодо створення конкурентного середовища в державному секторі економіки України на окрему увагу заслуговує питання оптимізації розмежування функцій і повноважень центральних органів державної влади в державному секторі економіки. Актуальність зазначеного питання підтверджує принцип чіткого розмежування повноважень та взаємодії органів державної влади

у забезпеченні національної безпеки, передбачений ст. 5 Закону України «Про основи національної безпеки України».

Збалансований розподіл компетенції між уповноваженими органами державної влади є одним із засобів забезпечення ринкових принципів діяльності суб'єктів господарювання в державному секторі економіки і конкуренції зокрема. Існуючий в Україні принцип розподілу влади фактично підтверджено ст. 6 Конституції, відповідно до якої державна влада в Україні здійснюється на засадах її поділу на законодавчу, виконавчу та судову. Виходячи з положень загальної теорії держави і права органи державної влади, видаючи відповідні нормативно-правові акти, тим самим формують правову основу механізму державного впливу на економіку, а органи державного управління, застосовуючи ці акти, здійснюють цілеспрямований вплив на економіку та формують у цій сфері нову юридичну практику [5, с. 133]. Вважаємо, що на сьогодні в Україні склалася ситуація, за якої існують певні викривлення, пов'язані з надмірною концентрацією повноважень в руках одного органу, внаслідок чого держава виступає не лише в ролі регулятора, але й як безпосередній суб'єкт, учасник економічних відносин. Як влучно відмітив М. Н. Марченко, держава не тільки встановлює, але й своїми безпосередніми діями здійснює установки, які містяться в нею ж виданих актах [5, с. 144].

Зіставляючи наведену вище тезу та механізм державного впливу на підприємства державного сектора економіки в Україні, констатуємо, що подібна ситуація має місце й в нашій державі. Прикладом поєднання в собі функцій державного регулювання та управління є Кабінет Міністрів України – вищий орган у системі органів виконавчої влади. Такий висновок можна зробити, виходячи із загального переліку повноважень, передбачених низкою нормативно-правових актів. Так, відповідно до п. 5 ст. 116 Конституції КМУ здійснює управління

об'єктами державної власності. Аналогічне повноваження передбачено й у ст. 20 Закону «Про КМУ». А в Законі України «Про управління об'єктами державної власності» наведено детальний перелік повноваження КМУ та інших уповноважених ним органів щодо управління об'єктами державної власності. Наприклад, у п. 5 ст. 20 Закону міститься повноваження КМУ щодо прийняття рішення про створення, реорганізацію та ліквідацію господарських структур; відповідно до п. 6 КМУ призначає на посади та звільняє з посад керівників господарських структур, стосовно яких здійснює функції управління, а згідно з п. 7 – приймає рішення про створення, реорганізацію та ліквідацію казенних підприємств. Далі у ст. 6 цього ж Закону розкриваються повноваження уповноважених органів управління, до яких, відповідно до ч. 1 ст. 4 Закону, в тому числі, належать міністерства. Це означає, що міністерства мають право: 1) ініціювати створення господарських структур, розробляти проекти їх установчих документів; 2) затверджувати статuti (положення) підприємств, установ та організацій, що належать до сфери їх управління, і господарських структур та здійснюють контроль за їх дотриманням; 3) призначати на посаду та звільняти з посади керівників державних підприємств, установ, організацій та господарських структур, укладати і розривати з ними контракти, здійснювати контроль за дотриманням їх вимог; 4) здійснювати управління казенними підприємствами відповідно до законодавства тощо.

Звернемось далі до іншого нормативного акта – Закону України «Про центральні органи виконавчої влади», відповідно до ч. 1 ст. 6 якого Міністерство є центральним органом виконавчої влади, який забезпечує формування та реалізує державну політику в одній чи декількох визначених Президентом України сферах, проведення якої покладено на Кабінет Міністрів України Конституцією та законами України [6]. У ст. 7 цього

ж Закону основними завданнями міністерства визначаються: 1) забезпечення нормативно-правового регулювання; 2) визначення пріоритетних напрямів розвитку; 3) інформування та надання роз'яснень щодо здійснення державної політики; 4) узагальнення практики застосування законодавства, розроблення пропозицій щодо його вдосконалення та внесення в установленому порядку проектів законодавчих актів, актів Президента України, Кабінету Міністрів України на розгляд Президентів України та Кабінету Міністрів України; 4<sup>1</sup>) забезпечення здійснення соціального діалогу на галузевому рівні; 5) здійснення інших завдань, визначених законами України та покладених на нього актами Президента України. Як видно, серед завдань, покладених на міністерства, про управління об'єктами державної власності не йдеться. Можна було б стверджувати, що управління об'єктами державної власності відноситься до кола «інших завдань», визначених законами України, однак зазначене спростовується такими аргументами.

Першим аргументом є положення Закону України «Про центральні органи виконавчої влади», відповідно до ст. 16 якого до центральних органів виконавчої влади, в тому числі, належать служби, агентства, інспекції, які утворюються для виконання окремих функцій з реалізації державної політики. Щодо їхніх основних завдань, то управління об'єктами державної власності, відповідно до п. 3 ст. 17, є одним із них. Тобто виходить, що законом прямо передбачено існування окремого органу виконавчої влади (і це не є КМУ чи міністерство), на який покладено завдання з управління об'єктами державної власності. За таких обставин дублювання функції з управління об'єктами державної власності серед повноважень КМУ та міністерств вбачається неприйнятним.

Другий аргумент слід шукати серед завдань міністерств, пов'язаних із забезпеченням нормативно-правового регу-

лювання та визначенням пріоритетних напрямів розвитку. Ставимо питання, в чому полягає зміст завдання із забезпечення нормативно-правового регулювання? В загальному плані правове регулювання характеризується як процес дії за допомогою правових норм та інших юридичних засобів на поведінку людей з метою упорядкування, охорони та розвитку суспільних відносин. Нормативне регулювання як один із видів правового регулювання реалізується за допомогою норм права, об'єктивованих у законах та інших нормативних актах, нормативних правових договорів, правових прецедентів [5, с. 411]. Звідси можна зробити висновок, що зміст завдання із забезпечення нормативно-правового регулювання полягає у створенні міністерствами надійних умов (гарантій) шляхом розроблення та прийняття відповідних правових норм та інших юридичних засобів, спрямованих на упорядкування, охорону та розвиток відносин у тій чи іншій сфері. Як було зазначено вище, видаючи відповідні нормативно-правові акти, органи державної влади формують правову основу механізму державного впливу на економіку, здійснюючи державне регулювання економіки. Реалізуючи функції з управління об'єктами державної власності КМУ та інші міністерства, яким делеговано відповідні повноваження, одночасно виступають і як виконавець, і як регулятор відносин.

Вважаємо, що така ситуація склалася через відсутність чіткого розмежування двох функцій – державного управління і державного регулювання. На цьому, зокрема, акцентує увагу В. Б. Авер'янов, відмічаючи, що найчастіше поняття державного регулювання використовується поряд з поняттям державного управління. Як соціальні явища зазначені поняття, маючи спільну сферу застосування, передбачають різний за характером вплив на об'єкти управління з метою досягнення певних результатів, тобто реалізації встановлених цілей та завдань управлінського впливу. При цьому, від-

мічає вчений, регулювання охоплює порівняно з управлінням ширшу сферу організаційної діяльності. Управління означає цілеспрямований вплив саме на об'єкти управління, використання методів, що передбачають підпорядкування цих об'єктів управлінському впливу з боку суб'єкта управління. Регулювання ж пов'язане не стільки з впливом на об'єкти управління, скільки на оточуюче середовище. А державне регулювання, продовжує думку В. Б. Авер'янов, створює умови для діяльності суб'єктів та об'єктів управління в напрямі, який є бажаним для держави і за яким відбуватиметься розвиток системи управління в цілому [7, с. 64].

Спираючись на другий аргумент, пропонуємо висновок, відповідно до якого КМУ та інші міністерства мають здійснювати саме державне регулювання, яке проявляється у створенні умов для діяльності суб'єктів та об'єктів управління в напрямі, який є бажаним для держави. Такий напрям, власне, визначається у загальнодержавних програмах економічного, науково-технічного, соціального і культурного розвитку України, які відповідно до п. 4 ст. 116 Конституції розробляє і здійснює КМУ.

З урахуванням вищевикладеного виникає питання щодо наділення функціями з управління об'єктами державної власності, зокрема підприємствами державної форми власності, конкретного органу. Прикладом реалізації на практиці положень ст. 17 Закону «Про центральні органи виконавчої влади» є діяльність Державного агентства України з управління державними корпоративними правами та майном (далі – Агентство держмайна України), яке відповідно до п. 1 Положення «Про Державне агентство України з управління державними корпоративними правами та майном» (далі – Положення) є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України [8]. Основним завданням зазначеного органу, згідно з п. 3

Положення, є реалізація державної політики у сфері управління об'єктами державної власності, в тому числі корпоративними правами держави. Функція державного управління проявляється у виконанні низки завдань, покладених на Агентство держмайна України, серед яких можна виокремити: 1) здійснення управління об'єктами державної власності, в тому числі корпоративними правами, які належать до сфери його управління; 2) прийняття рішень про створення, реорганізацію і ліквідацію підприємств, установ та організацій, заснованих на державній власності, які належать до сфери його управління; 3) ініціювання створення державних господарських об'єднань, державних холдингових компаній, розроблення проектів їх установчих документів; 4) затвердження статутів (положення) підприємств, установ та організацій, які належать до сфери його управління, державних господарських об'єднань, державних холдингових компаній та здійснення контролю за їх дотриманням; 5) внесення пропозицій та погодження призначення і звільнення керівників державних господарських об'єднань, державних холдингових компаній у порядку, встановленому законодавством; 6) призначення та звільнення керівників державних підприємств тощо. Як бачимо, наведений перелік завдань майже повністю повторює повноваження КМУ та міністерств щодо управління об'єктами державної власності.

Положенням передбачено, що на Агентство держмайна України покладається завдання з управління саме корпоративними правами держави. Останні, відповідно до «Основних концептуальних підходів до підвищення ефективності управління корпоративними правами держави», визначаються як право держави, частка якої визначається в статутному капіталі господарського товариства, що включає право на управління цим товариством, отримання певної частки його прибутку (дивідендів), активів у разі ліквідації відповідно до законодав-

ства, а також інші права, передбачені законом та установчими документами [9]. Однак структурно державний сектор складається з державних унітарних підприємств (сформовані на праві господарського відання та оперативного управління), державних корпоративних прав (АТ зі 100% державним капіталом та АТ, в яких частка держави перевищує 50%), державні господарські об'єднання (корпорації, концерни), державні підприємства, що входять у об'єднання або формують їх (холдинги, ПФГ) [10]. Це фактично означає, що спеціально уповноважений орган повинен створюватися не лише для управління корпоративними правами держави, але й для управління унітарними підприємствами, майнову основу господарювання яких становить право господарського відання або оперативного управління, оскільки на сьогодні функції з управління такими підприємствами перебрали на себе КМУ та міністерства.

Вважаємо, що чинні повноваження Агентства держмайна України мають бути доповнені повноваженнями з управління державними унітарними підприємствами. Зазначене пов'язується із внесенням відповідних змін до законодавства, зокрема, щодо повноважень Агентства та його назви. Як варіант пропонується Державне агентство з управління державними унітарними підприємствами та державними корпоративними правами, на базі якого існуватимуть окремі структурні підрозділи: а) з управління державними

унітарними підприємствами та б) з управління державними корпоративними правами. Окремо слід зазначити, що делегування повноважень з управління державним майном одному органу вимагає урахування особливостей здійснення господарської діяльності в тій чи іншій сфері (промисловість, сільське господарство, транспорт). Тому процес реформування вимагає комплексного підходу, який враховуватиме формування апарату Агентства відповідно до існуючих в держсекторі сфер господарювання, так і кадрові питання, пов'язані з професійними якостями управлінців (знов-таки з огляду на сферу господарювання).

У підсумку зазначимо, що надмірна концентрація повноважень в руках одного органу створює умови для централізації владного ресурсу, який може використовуватися в особистих інтересах окремих осіб. З огляду на зазначене розподіл повноважень, запропонований у цій статті, повинен сприяти удосконаленню державної політики України щодо створення конкурентного середовища в державному секторі економіки України, оскільки й дотепер держсектор залишається важливим важелем впливу держави на ринкові процеси, а також є тим важливим механізмом, що забезпечує такі найважливіші державні інтереси, як вітальна безпека, економічна самостійність, державний суверенітет, збереження національних культурних багатств, довкілля, природного середовища та природних ресурсів.

## Література

1. Медведєв Д. М. Розвиток державного сектора економіки України [на правах рукопису]: автореф. дис. ... канд. економ. наук / Д. М. Медведєв. – Донецьк, 2006. – 21 с.
2. Про державну програму приватизації на 2012–2014 роки : Закон України від 13.01.2012 № 4335-VI // Відом. Верхов. Ради України. – 2012. – № 39. – С. 466.
3. Про схвалення Концепції проекту Загальнодержавної цільової економічної програми розвитку промисловості на період до 2017 року : Розпорядження Каб. Міністрів України від 09.07.2008 № 947-р.
4. Задихайло Д. В. Державне регулювання ринкових відносин як актуальна юридична проблема / Д. В. Задихайло // Укр. комерц. право. – 2005. – № 6. – С. 18–28
5. Марченко М. Н. Теория государства и права : учебник / М. Н. Марченко. – 2-е изд., перераб. и доп. – М., 2004. – 640 с.
6. Про центральні органи виконавчої влади : Закон України від 17.03.2011 р. № 3166-VI // Відом. Верхов. Ради України. – 2011. – № 38. – С. 385.

7. Авер'янов В. Б. Адміністративне право України : підручник : у 2 т. Т. 1. Загальна частина / ред. кол.: В. Б. Авер'янов (голова). – К.: Вид-во «Юрид. думка», 2004. – 584 с.
8. Про Положення про Державне агентство України з управління державними корпоративними правами та майном : Указ Президента України від 13.04.2011 № 451/2011.
9. Про затвердження Основних концептуальних підходів до підвищення ефективності управління корпоративними правами держави : Постанова Каб. Міністрів України від 11.02.2004 № 155.
10. Звіт про результати управління корпоративними правами держави в господарських товариствах, НАК та ДХК за 9 місяців 2011 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.spfu.gov.ua/ukr/fin\\_stat\\_view.php?id=452](http://www.spfu.gov.ua/ukr/fin_stat_view.php?id=452).