

УДК 339.137.2(477)

Микола П. Денисенко, Анна В. Манько

Київський національний університет технологій та дизайну

ФОРМУВАННЯ ДЕРЖАВНОЇ КОНКУРЕНТНОЇ ПОЛІТИКИ УКРАЇНИ В УМОВАХ ЄВРОІНТЕГРАЦІЇ

В статті досліджено теоретичні засади розробки та реалізації конкурентної політики держави в умовах інтеграції України до Європейського Союзу. Досліджено сутність та зміст державної конкурентної політики держави. Визначено систему цілей конкурентної політики. Розглянуто проблеми реалізації вимог Угоди про асоціацію з ЄС у частині вдосконалення конкурентної політики.

Ключові слова: конкуренція, конкурентна політика держави, цілі конкурентної політики, Угода про асоціацію з ЄС.

Николай П. Денисенко, Анна В. Манько

Киевский национальный университет технологий и дизайна

ФОРМИРОВАНИЕ ГОСУДАРСТВЕННОЙ КОНКУРЕНТНОЙ ПОЛИТИКИ УКРАИНЫ В УСЛОВИЯХ ЕВРОИНТЕГРАЦИИ

В статье исследованы теоретические принципы разработки и реализации конкурентной политики государства в условиях интеграции Украины в Европейский Союз. Проанализированы сущность и содержание государственной конкурентной политики. Определена система целей конкурентной политики. Рассмотрены проблемы реализации требований Соглашения об ассоциации с ЕС в части совершенствования конкурентной политики.

Ключевые слова: конкуренция, конкурентная политика государства, цели конкурентной политики, Соглашение об ассоциации с ЕС.

Mykola P. Denysenko, Anna V. Manko

Kiev National University of Technology and Design

FORMING A NATIONAL COMPETITION POLICY UNDER UKRAINE'S EUROINTEGRATION

The article explores the theoretical principles of development and implementation of state competition under Ukraine's integration to the European Union. The nature and the content of the national competition policy are analyzed. The competition policy objectives set is determined. The problems of harmonizing the EU Association Agreement requirements in part of improving the competition policy are revealed.

Keywords: competition, state competition policy, competition policy objectives, Association Agreement with the EU.

Постановка проблеми та її зв'язок з важливими науковими та практичними завданнями На сучасному етапі розвитку економіки конкуренція стала одним із найважливіших чинників суспільного відтворення, який визначає рівень конкурентоспроможності економіки і забезпечує стійке економічне зростання. В умовах формування інноваційної моделі економічного розвитку збільшується значущість

конкурентної політики держави, важливого елемента системи державного регулювання економіки, спрямованого на створення умов стабільного соціально-економічного розвитку.

Особливо актуальним для модернізації національної економіки є системне теоретичне дослідження конкурентного законодавства ЄС та імплементація правил конкуренції, викладених у статтях 81 та 82 договору протягом трьох років після набуття чинності цією Угоди про Асоціацію

Аналіз останніх публікацій по проблемі Вивчення конкурентної політики є порівняно новим науковим напрямом, оскільки лише на початку 90-х років минулого століття в країні було створено відповідну законодавчу базу і розпочато формування конкурентного середовища. Тому праці вітчизняних дослідників цієї проблеми з'явилися лише в кінці 90-х років. На сьогодні проблеми розвитку конкуренції та основ конкурентної політики досліджували такі науковці як Г. Андрошук [1], О. Бакалінська [2], З. Борисенко [3], Б. Кваснюк [4], В. Лагутін [5], Г. Филюк [6], О. Шнирков [7] та ін. Порівняльний аналіз конкурентного законодавства Євросоюзу із законодавством України здійснювали науковці Т. Вовк [8], А. Жупанін, С. Перемот, С. Смирнова та ін.

Метою статті є дослідження теоретичних засад розроблення та реалізації конкурентної політики держави в умовах інтеграції України до Європейського Союзу.

Виклад основних результатів та їх обґрунтування. У науковій літературі загальноприйнятого трактування терміну «конкурентна політика», незважаючи на його постійне використання, немає. Проте досить часто здійснюються окремі теоретико-методологічні дослідження сутності конкурентної політики – як вітчизняними, так і зарубіжними науковцями.

Складність дослідження феномена конкурентної політики полягає ще й у тому, що донині відсутня єдина назва цієї складової державної політики. Так, нерідко у цьому контексті вживають поняття «антимонопольна політика», «антитрестівська політика», «політика у сфері захисту економічної конкуренції», «антимонопольно-конкурентна політика». Наприклад, у чинному Господарському кодексі України використовується термін «антимонопольно-конкурентна політика», під якою розуміється комплекс заходів держави, спрямованих на створення оптимального конкурентного середовища діяльності суб'єктів господарювання, забезпечення їх взаємодії на умовах недопущення проявів дискримінації одних суб'єктів іншими, насамперед у сфері монопольного ціноутворення та за рахунок зниження якості продукції, послуг, сприяння зростанню ефективної соціально орієнтованої економіки [9]. В іншому нормативно-правовому акті, а саме в Законі України «Про захист економічної конкуренції» конкурентну політику називають «політикою в сфері захисту економічної конкуренції» [10]. Світова організація торгівлі (СОТ) визнає конкурентну політику як весь спектр заходів, що використовуються для розвитку конкурентної структури ринків і конкурентної поведінки суб'єктів господарювання, не порушуючи при цьому норми конкурентного законодавства [11]. За визначенням Світового банку, конкурентна політика – це заходи державної влади, які безпосередньо впливають на поведінку підприємств і структуру промисловості. Відповідно конкурентна політика включає: політику, яка посилює конкуренцію на регіональних і національних ринках; конкурентне законодавство, також відоме як антитрестівське або антимонопольне [12].

Більшість вітчизняних вчених – економістів використовують термін «конкурентна політика». На думку З. Борисенко, конкурентну політику держави можна визначити як

комплекс цілеспрямованих державних заходів, спрямованих на створення і захист конкурентного середовища, здійснення профілактики та безпосереднє припинення порушень конкурентного законодавства, сприяння розвитку добросовісної конкуренції на товарних ринках [3, с. 42]. Г. Филюк трактує конкурентну політику як комплекс методів, засобів, інструментів держави, наддержавних органів, спрямованих на попередження та безпосереднє припинення порушень антимонопольного законодавства, створення і захист конкурентного середовища як на національних, так і міжнародних ринках, сприяння розвитку конкурентних відносин та добросовісної конкуренції на основі підвищення конкурентної культури суспільства [6, с. 47]. У свою чергу, В. Лагутін зазначає, що «конкурентна політика – це система державних заходів правового, економічного та організаційно-адміністративного характеру, які спрямовані на формування конкурентного середовища, захист і підтримку конкуренції та боротьбу зі зловживанням монополюючим становищем в економіці» [5, с. 14].

Таким чином, сучасна конкурентна політика – це комплекс заходів, спрямованих, з одного боку, на попередження, обмеження та припинення зловживань монополюючою владою та боротьбу з недобросовісною конкуренцією, з іншого, – на підтримку, захист і розвиток конкуренції. Незаперечним є наявність позитивного впливу сучасної ефективної системи конкурентних відносин на національну економіку в цілому.

Розроблення конкурентної політики – процес визначення основних цілей, завдань, пріоритетів, кількісних і часових характеристик, конкретних виконавців та необхідних ресурсів.

Процес реалізації державної конкурентної політики – це використання технологій і методів управління, які обумовлюють необхідність здійснення певних управлінських рішень. У ході реалізації конкурентної політики конституційний принцип свободи економічної діяльності обмежується на користь публічних інтересів та соціально-економічної ефективності. Стратегічним завданням конкурентної політики є забезпечення рівних умов конкуренції, що створює стимули для інновацій та інвестицій.

При розробленні та реалізації конкурентної політики держави важливо визначити її основні цілі. В соціально орієнтованій ринковій економіці це, з одного боку, підтримка ринкового механізму саморегулювання, а з іншого, – забезпечення соціальної захищеності і соціального розвитку суспільства.

Концептуально цілі конкурентної політики держави можна поділити на стратегічні, тактичні та проміжні, які створюють певну ієрархічну систему.

Ефективність конкурентної політики залежить від багатьох чинників, серед яких першочергове значення має правильний вибір її стратегічних цілей, які можна також назвати основними. Визначення стратегічних цілей конкурентної політики держави є прерогативою законодавчих органів влади і значною мірою політичним рішенням. Поточна конкурентна політика через здійснення послідовних щоденних дій на товарних ринках реалізує більш конкретні або тактичні цілі. Проміжні цілі конкурентної політики досягаються шляхом регулювання змінних в економічній системі на різних часових інтервалах.

Функціонування конкурентного середовища в Україні у 2014 році відбулося за складних умов, коли в національній економіці спостерігалася дія низки чинників, що негативно впливала на передумови конкуренції на вітчизняних ринках. Зокрема, відбулося скорочення обсягу пропозиції товарів, робіт і послуг внаслідок загального спаду внутрішнього валового продукту, скорочення промислового виробництва, зменшення обсягів

імпорту. Водночас, мало місце зменшення обсягів платоспроможного попиту, обумовлене, зокрема, погіршенням фінансового результату підприємств, зростанням заборгованості з виплати заробітної плати, інфляційними процесами.

Показником, який дозволяє оцінити структурні передумови конкуренції в національній економіці України, є частка підприємств, що діють на ринках різних типів, у загальному обсягу реалізованої продукції.

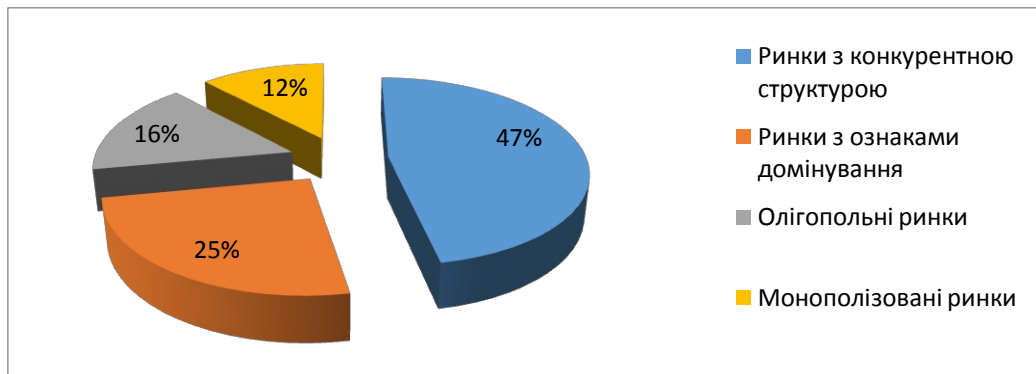


Рис. 1. Структурні передумови конкуренції в економіці України на початок 2014 р., у % [13]

Згідно з даними досліджень, проведених Центром комплексних досліджень з питань антимонопольної політики на початок 2014 року на ринках, де структурні передумови конкуренції були повністю відсутні (тобто, ринках, на яких частка найбільшого суб'єкта господарювання становила понад 90 відсотків), реалізовувалося 11,8 відсотка продукції. У порівнянні з 2013 роком цей показник збільшився на 4,3 відсоткового пункту (в.п.). Частка в обсязі реалізації на ринках з домінуванням однієї фірми, монополізованих ринках та ринках з домінуванням одного суб'єкта господарювання (ринках, на яких частка найбільшого суб'єкта господарювання складала понад 35 відсотків) становила 25,4 відсотка. Цей показник знизився на 4,5 в.п. На олігопольних ринках (тобто ринках, на яких частка трьох найбільших суб'єктів перевищує 50 відсотків) частка в обсязі продукції, що реалізується, становить 15,4 відсотка та у порівнянні з попереднім роком зменшилась на 1,5 в.п. Водночас майже половина продукції, а саме 47,4 відсотка, реалізується суб'єктами господарювань, що діють на ринках, де структурні обмеження конкуренції відсутні. На початок 2013 року цей показник становив 45,7 відсотка [13].

Таблиця 1

Зміни показників структурних передумов розвитку конкуренції в економіці України [13]

Типи ринків	Частка підприємств, що діють на ринку певного типу в загальному обсязі виробництва (реалізації) за роками, у відсотках		
	на початок 2013 року	на початок 2014 року	відхилення показника
Ринки з конкурентною структурою	45,7	47,5	1,8
Олігопольні ринки	16,9	15,4	-1,5
Ринки з ознаками домінування	29,9	25,4	-4,5
Монополізовані ринки	7,5	11,8	4,3

Курс на інтеграцію з ЄС ставить перед нашою державою комплексне завдання здійснення глибоких економічних реформ, створення справжньої ринкової економіки. Угода про асоціацію за своїм обсягом і тематичним охопленням є найбільшим міжнародно-правовим документом за всю історію України та найбільшим міжнародним договором з третьою країною, коли-небудь укладеним Європейським Союзом. Вона визначає якісно новий формат відносин між Україною та ЄС на принципах «політичної асоціації та економічної інтеграції» і слугує стратегічним орієнтиром системних соціально-економічних реформ в Україні. Передбачена Угодою поглиблена та всеохоплююча зона вільної торгівлі між Україною та ЄС визначатиме правову базу для вільного переміщення товарів, послуг, капіталів, частково робочої сили між Україною та ЄС, а також регуляторного наближення, спрямованого на поступове входження економіки України до спільного ринку ЄС.

Вирішення завдання інтеграції з ЄС залежить від удосконалення конкурентної політики, яка є визначальним напрямом успішного розвитку всіх соціально-економічних процесів у ринковій економіці. В Угоді про асоціацію між Україною та ЄС у розділі IV «Торгівля і питання, пов'язані з торгівлею» окрему главу 10 присвячено саме конкуренції [14]. Вона складається з двох частин – «Антиконкурентні дії та злиття» і «Державна допомога». Це ключові проблеми, які повинна в першу чергу вирішувати Україна для того, щоб стати повноправним учасником європейської спільноти.

Однак можна навести низку причин, завдяки яким саме ці питання ефективно не вирішуються відповідними органами державного регулювання. Перш за все це неефективна структура розподілу власності в нашій країні і, як результат, монополізація виробництва. Найпривабливіші сфери суспільного виробництва належать тим, хто тим чи іншим чином наближений до влади. Корупційні схеми доступу до найкращих об'єктів виробництва і споживання продукції, злочинні дії у процедурах державних закупівель і збору податків, недосконала судова система призвели до того, що злочинні методи господарювання стали системними. Припинити навіть уже доведені порушення часто просто неможливо через недоторканість того чи іншого власника суб'єкта господарювання. Ці проблеми стали нездоланною перешкодою для цивілізованого розвитку країни. Прагнення вступу до ЄС викликане бажанням жити згідно з європейськими нормами. У країнах ЄС люди живуть набагато краще не тому, що є потенційно багатшими, а тому, що там встановлені й чітко захищаються правила гри в ринковій економіці.

Зокрема, у сфері конкуренції заборонені й жорстко караються антиконкурентні змови. Через об'єктивний характер такі змови постійно виникають у тій чи іншій сфері, однак не тільки державні органи, а й усе суспільство системно їм протидіє. У нас за прикладом розвинених країн теж прийнято законодавство досить високого рівня та створено відповідні державні органи. Однак змови підприємців виникають повсюдно і залишаються невиявленими.

Можна назвати низку галузей, де останнім часом спостерігалися змови підприємців, зокрема нафтопродуктів, ліків, послуг торгівлі, закупівлі олії, енергетичного вугілля. Безліч прикладів змов виявляється в процесі організації тендерних процедур при державних закупівлях товарів і послуг.

Для успішної протидії такого роду порушенням важливим є застосування світового досвіду припинення антиконкурентних узгоджених дій підприємців. Якщо країна прагне до залучення широкого кола іноземних інвесторів, то слід прислухатись й до їхніх побажань щодо покращення практики здійснення державного регулювання економіки. Ці побажання знайшли своє комплексне відображення в Угоді про асоціацію з ЄС. Розглянемо це детальніше.

У частині 1 глави 10 «Антиконкурентні дії та злиття» (стаття 253) містяться загальні визначення окремих понять для цілей цієї частини. Зокрема поняття «відомство з питань конкуренції» для України означає – Антимонопольний комітет України, а для ЄС – Європейська Комісія. Що стосується законодавства про конкуренцію, то зазначається, що це – Закон України «Про захист економічної конкуренції»[10] та акти, що вносять до нього зміни. Для сторони ЄС – ст. 101, 102 та 106 Договору про функціонування Європейського Союзу [15], Регламент Ради (ЄС) № 139/2004 від 20 січня 2004 р. про злиття [16] та акти, що вносять до них зміни.

Текст угоди містить принципи формування конкурентної політики (стаття 254). Зокрема зазначається, що сторони визнають важливість вільної та неспотвореної конкуренції. Вони визнають, що антиконкурентні господарські практики та угоди можуть спотворити функціонування ринків і зменшити позитивні наслідки лібералізації торгівлі. Тому вони вважають, що такі дії є несумісними з вимогами цієї угоди в тій мірі, у якій можуть вплинути на торгівлю між сторонами.

Підписуючи Угоду, сторони домовляються, що Україна та ЄС забезпечуватимуть застосування конкурентного законодавства, яке ефективно протидіє антиконкурентним господарським практикам. Для цього відповідним чином буде забезпечуватися функціонування спеціальних регулюючих органів. Законодавство про конкуренцію буде застосовуватись у прозорий, своєчасний і недискримінаційний спосіб, поважаючи принципи процесуальної справедливості та права на захист. З цією метою визначено, що перед накладанням відомством з питань конкуренції однієї зі сторін санкцій чи зобов'язань на будь-яку фізичну чи юридичну особу воно повинно надати право цій особі бути заслуханою та представити докази протягом обґрунтованого строку, визначеного законодавством, після повідомлення цієї особи про попередні висновки щодо існування порушення. У свою чергу суд або інша незалежна судова установа, визначена законодавством цієї сторони, повинна встановлювати або, на вимогу особи, переглядати будь-які такі санкції чи зобов'язання.

Прозорість застосування конкурентного законодавства повинна бути забезпечена тим, що на вимогу сторін буде надаватися відкрита інформація стосовно діяльності відповідних відомств. При цьому обмін інформацією повинен здійснюватися з урахуванням обмежень, передбачених їхнім відповідним законодавством, та беручи до уваги їхні суттєві інтереси. Тут окремо визначено важливість затвердження та опублікування документа, у якому роз'яснюються принципи застосування штрафних санкцій, що накладаються за порушення конкурентного законодавства.

У частині 2 глави 10 Угоди про асоціацію роз'яснено загальні принципи надання державної допомоги. Будь-яка допомога, надана Україною або країнами-членами Європейського Союзу з використанням державних ресурсів, що спотворює або загрожує спотворити конкуренцію шляхом надання переваг окремим підприємствам або виробництву

окремих товарів, є несумісною з належним функціонуванням Угоди в тій мірі, в якій вона може впливати на торгівлю між сторонами[14].

Проте вважатиметься сумісним з належним функціонуванням Угоди допомога:

- соціального характеру, що надається індивідуальним споживачам, за умови, що така допомога надається без дискримінації, пов'язаної з походженням відповідних товарів;
- на відшкодування збитків, спричинених природними катастрофами або надзвичайними ситуаціями;
- для сприяння економічному розвитку регіонів з надзвичайно низьким рівнем життя або із суттєвим рівнем безробіття;
- для сприяння виконанню важливого проекту задля спільного європейського інтересу або для виправлення значних порушень нормальної роботи в економіці України чи однієї з держав – членів Європейського Союзу;
- для сприяння розвитку певної економічної діяльності або певних економічних сфер, якщо така допомога не має сприятливого впливу на умови торгівлі всупереч інтересам сторін;
- для підтримки культури та збереження культурної спадщини, якщо така допомога не має сприятливого впливу на умови торгівлі всупереч інтересам сторін;
- для досягнення цілей, дозволених відповідно до правил ЄС щодо горизонтальних блоків виключень та правил щодо горизонтальної і галузевої державної допомоги, яка надається відповідно до викладених у них умов;
- для інвестицій з метою забезпечення відповідності обов'язковим стандартам, визначеним директивами ЄС, зазначеними у Додатку XXX до Глави 6 («Навколишнє середовище») Розділу V цієї Угоди, протягом зазначеного в ньому періоду імплементації, зокрема адаптації підприємств та обладнання до нових вимог, може бути дозволена в обсязі до 40% прийнятних витрат [14].

Висновки та перспективи подальших досліджень Конкурентне законодавство ЄС нині є одним із найкращих у світі. Більше того, воно постійно удосконалюється на вимогу практики його застосування. Підписуючи Угоду про асоціацію з ЄС, Україна відповідально бере на себе обов'язок привести у відповідність до європейських вимог не тільки вітчизняне законодавство про конкуренцію, а й практику його застосування. Це викликає великі надії на те, що в цій сфері нарешті буде наведено порядок. А ще більшою є надія, що європейські інституції будуть суворо контролювати виконання вимог зазначеної угоди.

Література

1. Андрощук Г. О. Конкурентне право: захист від недобросовісної конкуренції : [наук.-практ. вид.] / Г. О. Андрощук, С. В. Шкляр. — К. : Юстініан, 2012. — 472 с.
2. Бакалінська О. О. Організаційно-правові засади захисту економічної конкуренції в Україні : [Текст] / О. О. Бакалінська. — К. : КНТЕУ, 2005. — 190 с.
3. Борисенко З. М. Основи конкурентної політики : [підруч.] / З. Борисенко. — К. : Таксон, 2004. — 704 с.
4. Конкурентоспроможність національної економіки : [Текст] / [за ред. Б. Є. Кваснюка]. — К. : Фенікс, 2005. — 582 с.
5. Конкурентна політика держави в умовах трансформації національної економіки : [моногр.] / [за заг. ред. В. Д. Лагутіна]. — К. : Київ. нац. торг.-ек. ун-т, 2008. — 308 с.

6. Филюк Г. Конкурентна політика держави в умовах глобалізації : [Текст] / Г. Филюк // Вісник Київського національного університету ім. Т. Шевченка. — 2009. — № 109. — С. 46–53.
7. Шнирков О. І. Конкурентна політика Європейського Союзу : [моногр.] / О. І. Шнирков. — К. : Видавничо-поліграфічний центр «Київський університет», 2003. — 217 с.
8. Вовк Т. В. Система конкурентного законодавства Європейського Союзу. Правове регулювання правил конкуренції в Україні. Шляхи адаптації законодавства України : [Текст] / Т. В. Вовк, С. В. Перемот. — К. : Триумф, 2006. — 416 с.
9. Господарський кодекс України від 16.01.2003 № 436–IV : [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/436-15>.
10. Про захист економічної конкуренції : Закон України від 11.01.2001 № 2210/III : [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2210-14>.
11. WTO (1999). The Fundamental Principles of Competition Policy: Background Note by the Secretariat : [Text]. Working Group on the Interaction between Trade and Competition Policy WT/WGTCP/W/127.
12. Shyam Khemani R. A Framework for the Design and Implementation of Competition Law and Policy : [Text] / R. Shyam Khemani. — Washington, World Bank, 1998.
13. Звіт Антимонопольного комітету України за 2014 р. : [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://www.amc.gov.ua/amku/doccatalog/document?id=110270&schema=main>.
14. Угода про асоціацію між Україною, з одного боку, та Європейським Союзом і його державами-членами, з іншого боку : [Електронний ресурс] // Сайт Верховної Ради України. — Режим доступу : http://comeuroint.rada.gov.ua/komevoint/control/uk/publish/article?artid=56220&cat_id=50493.
15. Консолідовані версії Договору про Європейський Союз і Договору про функціонування Європейського Союзу (2010/С 83/01) : [Електронний ресурс] // Офіційний вісник Європейського Союзу 30.3.2010 UA. — Режим доступу : www.minjust.gov.ua/file/23491.
16. Регламент Ради (ЄС) 139/2004 від 20.01.2004 про контроль за концентраціями між суб'єктами господарювання (Регламент ЄС про злиття) : [Електронний ресурс]. — Режим доступу : www.minjust.gov.ua/file/23490.