

Швидка Т. І.,

*кандидат юридичних наук, асистент кафедри господарського права
Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого,
адвокат***ІНСТРУМЕНТАЛЬНИЙ МЕХАНІЗМ ФОРМУВАННЯ ТА РЕАЛІЗАЦІЇ
КОНКУРЕНТНОЇ ПОЛІТИКИ ДЕРЖАВИ****INSTRUMENTAL MECHANISM OF FORMATION AND IMPLEMENTATION
OF THE STATE'S COMPETITIVE POLICY**

Стаття присвячена розгляду сутності конкурентної політики через визначення її напрямів, функціонального призначення та інструментального забезпечення. Автором визначено необхідність забезпечення взаємозв'язку конкурентної політики з іншими напрямками економічної політики держави. Автор визначає, що основними напрямками конкурентної політики держави повинні стати не тільки захист економічної конкуренції, а й стимулювання створенню конкурентного середовища, шляхом формування привабливого інвестиційного клімату, особливо для іноземного інвестора, розвитку ринкової інфраструктури, підтримки впровадження інновацій, підвищення конкурентоспроможності національної економіки.

Ефективність конкурентної політики в Україні може бути забезпечена лише за умов застосування дієвих інструментів реалізації, через визначення чітких цілей та завдань, які будуть реалізовані антимонопольними органами.

Напрями антимонопольно-конкурентної політики можуть мати норми-заборони та превентивні норми. Законодавство передбачає певні заборони (зловживання монополієм становисцем, антиконкурентні узгоджені дії суб'єктів господарювання тощо) та попереджувальні заходи, якими є дозвільні процедури (отримання дозволу на концентрацію та узгоджені дії суб'єктів господарювання за умов дотримання нормативів, визначених законодавством). Застосування конкурентного законодавства по суті потребує щоденного вибору між забороною та дозволом. При цьому дозвіл може бути наслідком відсутності обмежень конкуренції, або необізнаністю суб'єктів у необхідності отримання того чи іншого дозволу, що призводить до конкурентних правопорушень з боку суб'єктів господарювання.

Важливим моментом є необхідність розроблення та впровадження форм реалізації конкурентної політики через прийняття Концепцій і Програм розвитку, враховуючи диференційований підхід засобів забезпечення та захисту економічної конкуренції в залежності від конкурентної внутрішньої структури ринків, тиску зовнішніх конкурентів, бар'єрів виходу на ринку та наявності внутрішнього інвестиційного ресурсу.

Ключові слова: конкурентна політика, антимонопольне регулювання, захист економічної конкуренції, механізми реалізації конкурентної політики, адвокатування конкуренції.

The article is devoted to the consideration of the essence of competition policy through the definition of its directions, functional purpose and instrumental support. The author identified the need for the relationship of competition policy with other areas of state economic policy. The author determines that the main directions of state competition policy should be not only protecting economic competition, but also encouraging the creation of a competitive environment by creating an attractive investment climate, especially for a foreign investor, developing market infrastructure, supporting innovation, and increasing the competitiveness of the national economy.

The effectiveness of competition policy in Ukraine can be achieved only with the use of effective implementation tools, through the definition of clear goals and objectives that will be implemented by anti-monopoly authorities.

Directions of antitrust policy may have prohibitions and preventive norms. The legislation provides for certain prohibitions (abuse of a monopoly position, anticompetitive concerted actions of business entities, etc.) and preventive mechanisms providing for permitting procedures (obtaining permission for concentration and concerted actions of business entities while observing the standards established by law). The application of competition law in essence requires a daily choice between a ban and a permit. In this case, the permit may be due to the absence of restrictions on competition, or the lack of awareness of entities in the need to obtain one or another permit, which leads to competitive offenses on the part of economic entities.

An important point is the need to develop and implement forms of competitive policy implementation through the adoption of development concepts and programs, taking into account the differentiated approach of means to ensure and protect economic competition depending on the competitive internal structure of markets, the pressure of external competitors, market entry barriers and the availability of domestic investment resources.

Key words: competition policy, antitrust regulation, protection of economic competition, mechanisms of implementation of competition policy, advocacy of competition.

Постановка проблеми. Ефективність конкурентної політики в Україні може бути забезпечена лише за умов застосування дієвих інструментів реалізації, через визначення чітких цілей та завдань, які будуть реалізовані антимонопольними органами.

Тільки запровадження диференційованого підходу до регулювання конкуренції на різних ринках забезпечить ефективність та дієвість механізмів реалізації конкурентної політики держави.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблемі забезпечення конкурентної політики держави

та аналізу конкурентного законодавства було присвячено увагу у працях багатьох вчених економістів і правників. Автором було проаналізовано наукові праці таких вчених як В. Лагутін [1], О. Верещакіна [2], Г. Филюк [3], К. Кантур [4], Ю. Ясько [5], Л. Куліш [6], І. Наревської [7], А. Голота [9] та інших вчених правників і економістів.

Формулювання цілей. Метою статті є розгляд сутності конкурентної політики держави через визначення та розуміння її спрямування, функціонального призначення, та форм і механізмів реалізації. Розу-

міння сутності та основних напрямків конкурентної політики сприятиме розвитку та забезпеченню налагодження конкурентного середовища в країні та застосуванню дієвих інструментів реалізації.

Виклад основного матеріалу. Господарський кодекс закріпив антимонопольно-конкурентну політику як один із головних напрямків економічної політики держави [10]. Основною направленістю антимонопольно-конкурентної політики є оптимізація функціонування ринків, в тому числі стимулювання змагання учасників ринку та оптимальне узгодження інтересів суб'єктів господарювання і споживачів, оптимізації рівноваги між попитом і пропозицією, недопущення дискримінації та забезпечення рівних умов змагання для конкурентів, доступу всіх суб'єктів на ринки на рівних умовах, недопущення концентрації влади в одних руках та монополізації ринків. Забезпечення механізмів змагання між учасниками ринку, методами чесної конкурентної боротьби дає позитивний результат як для окремих споживачів, так і для суспільства в цілому. Особливої уваги та контролю з боку держави потребують ринки, де діють суб'єкти природних монополій.

Основними напрямками конкурентної політики держави повинні стати не тільки захист економічної конкуренції, а й стимулювання створення конкурентного середовища, шляхом формування привабливого інвестиційного клімату, особливо для іноземного інвестора, розвитку ринкової інфраструктури, підтримки впровадження інновацій, підвищення конкурентоспроможності національної економіки.

У науковій літературі існують багато визначень «конкурентної політики». Вчені трактують її з економічної та правової точки зору, у вузькому та широкому сенсі, розділяють її на політику захисту і політику розвитку конкуренції. Поряд з цим існує дискусія з приводу правильності назви – в літературі зустрічаються такі найменування як «конкурентна політика», «антимонопольна», «антимонопольно-конкурентна», «антитрастова», «політика захисту економічної конкуренції» тощо. Різні науковці оперують цими поняттями та дають з приводу цього роз'яснення.

В. Лагутін наполягає на тому, що з економічної точки зору конкурентна політика являє собою сукупність дій держави як інституту, що здійснює вплив на діяльність ринкових суб'єктів господарювання, для підтримки, захисту і розвитку конкуренції. Юридичний зміст конкурентної політики розглядається науковцем як правозастосовча діяльність держави, тобто власне застосування конкурентного законодавства.

Також необхідно наголосити, що науковець розділяє конкурентну політику у вузькому сенсі як «політику захисту конкуренції» і в широкому значенні – «як політику розвитку конкуренції» та [1, с. 24]. Політика захисту конкуренції являє собою комплекс правових засобів АМКУ, що спрямовані на виявлення, розслідування та попередження правопорушень, поряд відновленням порушених прав суб'єктів господарювання через порушення умов та правил конкуренції,

захист прав споживачів та застосуванні відповідальності до порушників конкурентного законодавства. Політика розвитку конкуренції має більш стратегічний вектор направленості і розвиток конкуренції відображається через поліпшення економічних показників, які характеризують динаміку конкурентного середовища на вітчизняних товарних ринках.

Остаточною метою політики розвитку конкуренції є підвищення конкурентоспроможності національних товаровиробників. В цьому сенсі необхідно погодитись з думкою автора, враховуючи, що політика захисту і розвитку конкуренції повинна мати спільну мету, при чому досягнення її можливе лише враховуючи стратегічні та тактичні цілі.

При визначенні сутності конкурентної політики, Ю. Ясько наполягає на розмежуванні процесів розроблення конкурентної політики (визначення основних цілей, завдань, пріоритетів тощо) та реалізації конкурентної політики, що передбачає прийняття конкретних рішень, через застосування механізмів, інструментів та засобів конкурентної політики [5, с. 30].

К.С. Кантур інструменти конкурентної політики держави розділяє на активні і захисні заходи, виділяючи при цьому серед захисних заходів – підтримання рівня конкурентності на конкурентних ринках і недопущення монополізації, контроль за економічною концентрацією, запобігання зловживанням з боку монопольних утворень, антиконкурентних узгоджених дій тощо. Активні ж заходи спрямовані здебільшого на розвиток конкуренції в сферах, де її не існує або ринки є монополізованими. Мова йде про ринки, де діють суб'єкти природних монополій, ринки де покупцями і продавцями виступає держава [4].

Отже, існує необхідність застосування активних методів задля розвитку конкурентності на цих ринках, реформування системи регулювання зниження адміністративних бар'єрів, врегулювання питань виходу на ринки приватних суб'єктів поряд з державними, на деяких ринках, доцільність передачі господарських функцій від держави на користь приватних компаній.

Найбільш вдале визначення надає О.С. Верещагіна у своєму дисертаційному дослідженні, визначаючи антимонопольно-конкурентну політику як окремий напрямок економічної політики держави, який є системою законодавчо закріплених принципів, положень, ідей щодо розвитку та забезпечення конкуренції в сфері господарювання, усунення передумов, що сприяють зловживанню монопольним (домінуючим) становищем, з метою розвитку в економіці України конкурентоздатного середовища та реалізації основних завдань економічної політики держави, які втілюються у життя через системну діяльність органів державної влади зі спеціальними організаційно-господарськими повноваженнями. [2, с. 4]. Для того, щоб адекватно надати визначення цій політиці, необхідно визначити її сутність, складові, функції, спрямування та форми і механізми (інструменти) реалізації.

Як зазначає Л. Куліш, сутність конкурентної політики визначається через її мету, звідки впли-

ває правильність методи і інструментів її реалізації. Метою конкурентної політики держави є забезпечення ефективної конкуренції, захист прав суб'єктів господарювання, тобто створення такого конкурентного середовища, за якого ринкові суб'єкти постійно перебувають під ефективним конкурентним тиском з боку наявних та потенційних конкурентів та споживачів, а роль держави полягає у тому, щоб забезпечити наявність такого тиску на ринках [6, с. 128].

Отже, щодо питання правильності визначень «конкурентна політика» чи «антимонопольна», чи «антимонопольно-конкурентна». Яке з цих визначень найбільш вдале?

Л. Барон, Р. Кокорєв, А. Данилова, Г. Панова дотримуються точки зору, що антимонопольна політика і конкурентна політика не є тотожними поняттями. Антимонопольна політика ними трактується як система заходів щодо попередження, обмеження та припинення монопольної діяльності. Монопольна діяльність господарюючих суб'єктів може виражатися в зловживанні ринковою владою, в антиконкурентних угодах між учасниками ринків чи в антиконкурентних діях державних органів. Конкурентна політика охоплює також заходи щодо підтримки і розвитку конкуренції, при чому як за наслідками ринкових подій (*ex post*), так і до настання відповідних подій (*ex ante*). Г. Филюк зазначає, що антимонопольна політика за свою природою є пасивною, натомість конкурентна політика поряд із заходами щодо припинення монополістичних дій фірм (і навіть державних органів) спрямована на активне виявлення потенційних проблем на ринках і в галузях, де в силу тих чи інших причин конкурентні механізми можуть бути ослаблені і функціонуватимуть неефективно [3].

Розглядаючи конкурентну політику у вузькому сенсі, як відносини по вертикалі, антимонопольна політика являє собою діяльність держави щодо захисту економічної конкуренції, а іноді і втручання держави у функціонування ринку для підтримки конкуренції. Важливим засобом такого втручання є забезпечення виконання норм конкурентного законодавства за допомогою антимонопольних органів, а іноді і правоохоронних.

І. Нараєвська наголошує на тому, що цілі антимонопольної політики, виходячи із особливостей національного законодавства поділені на три ієрархічні рівні: перший (найвищий) рівень – досягнення ефективного функціонування ринків; другий – розвиток конкуренції; третій – припинення монополістичної діяльності і недобросовісної конкуренції, підтримка конкурентного середовища, запобігання утворенню монопольних структур. Такі рівні дозволяють визначити перспективні цілі антимонопольного законодавства, провести взаємозв'язок між ними. Отже, тільки з урахуванням системного зв'язку між визначеними цілями і здійснення відповідних способів припинення монополістичної діяльності і недобросовісної конкуренції стане ефективною підтримкою на певному рівні стану конкурентного середовища в Україні [7, с. 4].

Елеонор М. Фокс виділяє три основні цілі: 1. Захист добробуту населення; 2. Захист відкритого характеру ринку; 3. Захист невеликих учасників ринку від агресивної конкуренції крупних суб'єктів господарювання [8].

Вдале забезпечення реалізації конкурентної політики – це безумовно налагоджена робота Антимонопольного комітету України, та його взаємодія з іншими органами як національними так і іноземними.

Напрями антимонопольно-конкурентної політики можуть мати норми-заборони та превентивні механізми. Існують певні заборони та обмеження щодо функціонування на ринках домінуючих суб'єктів. Йдеться про зловживання монопольним становищем, антиконкурентні узгоджені дії, антиконкурентні дії органів влади та місцевого самоврядування. Ця діяльність передбачає притягнення порушників до відповідальності. Попереджувальними заходами є дозвільні процедури. Так, законодавство про захист економічної конкуренції передбачає отримання дозволів на концентрацію та узгоджені дії через проходження певних процедур, та дотримання умов, передбачених у законодавстві.

Застосування конкурентного законодавства по суті потребує щоденного вибору між заборонаю та дозволом. При цьому дозвіл може бути наслідком відсутності обмежень конкуренції, або необізнаністю суб'єктів у необхідності отримання того чи іншого дозволу, що призводить до конкурентних правопорушень з боку суб'єктів господарювання.

Поряд із покаранням і попередженням, важливим напрямом конкурентної політики, є розвиток, стимулювання та захист конкуренції, визначення правил конкуренції тощо.

Припинення і попередження порушень антимонопольного законодавства, а також розвиток конкуренції на національних ринках в умовах інтернаціоналізації підприємницького середовища значною мірою залежать від діяльності антимонопольного органу по адвокатуванню конкуренції. В найзагальнішому розумінні, адвокатування конкуренції (*competition advocacy*) являє собою комплекс дій антимонопольного органу, спрямованих на розвиток конкурентного середовища шляхом підвищення суспільного розуміння вигод конкуренції, взаємодії з іншими державними структурами. Іншими словами, адвокатування конкуренції включає в себе всі дії антимонопольних органів, що не пов'язані з примусом до виконання правил у сфері антимонопольного законодавства, а спрямовані на формування у суспільстві конкурентної культури [9].

Робочою групою Міжнародно конкурентної мережі у Неаполі у 2002 році було дано таке визначення адвокатуванню конкуренції, як сукупність видів діяльності антимонопольних органів, основним спрямуванням якої є зміцнення конкурентного середовища, економічної активності шляхом використання механізмів, які не належать до примусових щодо дотримання встановлених правил і головною їх орієнтацією є підвищення обізнаності громадськості щодо користі у конкуренції, в тому числі через

вплив на інші державні органи. (Report prepared by the Advocacy Working Group, 2002).

Ринкові відносини, засновані на конкуренції, створюють умови для організації монополій. Одна з цілей учасників конкурентної боротьби – усунення конкурентів – призводить до монополізації економіки, внаслідок чого ціни і прибутки стають вищими за конкурентні, порушується механізм перерозподілу ресурсів між підприємствами, галузями, регіонами. В істотній мірі звужується база реалізації економічної свободи в цілому (свободи цін, контрактів тощо) і споживачів зокрема. Тому в сучасній ринковій економіці забезпечення вільної конкуренції – одне з найважливіших завдань економічної політики держави. З цією метою в багатьох країнах, у тому числі і в Україні, прийняті і діють закони про обмеження монополістичної діяльності.

Отже, основними напрямками діяльності АМКУ щодо захисту економічної конкуренції можна розділити на контрольні та заборонювальні. Серед повноважень АМКУ окремим напрямком є захист економічної конкуренції, що передбачає виявлення, розслідування, запобігання правопорушенням та притягнення до відповідальності.

Йдеться про заборону зловживань із боку монопольних утворень, недопущення монополізації ринків, заборона антиконкурентних узгоджених дій, в тому числі антиконкурентних узгоджених дій у формі спотворення результатів тендерів, торгів, аукціонів, а також заборона антиконкурентних дій органів влади та місцевого самоврядування, дискримінаційної діяльності, тощо. Поряд з цим АМКУ є органом контролю за економічною концентрацією та узгодженими діями суб'єктів господарювання, на які АМКУ може надати дозвіл, якщо будуть дотримані всі умови передбачені законодавством. Контроль у сфері недопущення дискримінації та принципу рівності, а також забезпечення умов та принципів конкурентності у сфері державних закупівель і моніторинг за наданням державної допомоги.

Поняття конкурентної політики є більш ширшим і охоплює антимонопольне регулювання як один із напрямів, поряд із напрямом щодо захисту від недобросовісної конкуренції, захистом економічної конкуренції, розвитком економічної конкуренції, стимулюванням конкуренції тощо. Всі ці напрями охоплюються однією назвою «конкурентна політика держави»

Висновки. 1. Конкурентна політика держави є складовою (напрямком) економічної політики держави, що формується і реалізується з метою забезпечення ефективного функціонування ринкової економіки, і за своєю спрямованістю націлена на: забезпечення загального режиму змагальності в сфері господарювання; оптимізації рівноваги між попитом і пропозицією, а також обмеження монополізму в сферах де його існування суспільно обґрунтоване; виконання завдань інших напрямів економічної політики держави шляхом використання нормативів еко-

номічної конкуренції, нормативів економічної концентрації, адміністративно-господарських санкцій за конкретні правопорушення.

2. Напрями антимонопольно-конкурентної політики можуть мати норми-заборони та превентивні норми. Законодавство передбачає певні заборони (зловживання монопольним становищем, антиконкурентні узгоджені дії суб'єктів господарювання тощо) та попереджувальні заходи, якими є дозвольні процедури (отримання дозволу на концентрацію та узгоджені дії суб'єктів господарювання за умов дотримання нормативів, визначених законодавством). Застосування конкурентного законодавства по суті потребує щоденного вибору між заборонаю та дозволом. При цьому дозвіл може бути наслідком відсутності обмежень конкуренції, або необізнаністю суб'єктів у необхідності отримання того чи іншого дозволу, що призводить до конкурентних правопорушень з боку суб'єктів господарювання.

3. На ступінь конкурентності в країні може впливати взаємозв'язок конкурентної політики з іншими напрямками економічної політики держави. Наприклад, зовнішньоторговельна політика може бути направлена на лібералізацію міжнародної торгівлі, відкриття кордонів, забезпечуючи вхід на ринок завдяки митним правилам і розподілення кількісних квот тим самим виступати стимулом для конкуренції. Водночас, типовим втручанням держави є прийняття антидемпінгових заходів. Також необхідно зазначити про необхідність забезпечення взаємозв'язку конкурентної політики із промисловою (наприклад, підтримка компаній – національних лідерів, підтримка малого бізнесу), інвестиційною (забезпечення привабливого інвестиційного клімату для іноземних та вітчизняних інвесторів; гарантії для інвесторів тощо), інноваційною політикою (впровадження інновацій у виробництво), політика зайнятості населення, охорона навколишнього природного середовища, торговельною політикою, регіональною політикою, політикою розвитку транспорту, та забезпечення національної безпеки.

4. На відміну від функції захисту конкуренції, підтримка конкуренції забезпечується не примусовими, а узгоджувальними, заохочувальними засобами і залученням центральних та місцевих органів влади, державних та громадських інституцій, підприємців, їх професійних організацій до утвердження зрозумілих та прозорих «правил гри» на ринку, закріплення чесних ділових звичаїв, а також пропаганди позитивних наслідків конкуренції для суспільства загалом.

5. Важливим моментом є необхідність розроблення та впровадження форм реалізації конкурентної політики через прийняття Концепцій і Програм розвитку, враховуючи диференційований підхід засобів забезпечення та захисту економічної конкуренції в залежності від конкурентної внутрішньої структури ринків, тиску зовнішніх конкурентів, бар'єрів виходу на ринок та наявності внутрішнього інвестиційного ресурсу.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Лагутін В. Конкурентна політика держави: механізми реалізації. *Вісник КНТЕУ*. 2016. № 4. С. 22-37.
2. Верещагіна О.С. Господарсько-правове забезпечення антимонопольно-конкурентної політики в Україні. Автореферат дисертації на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук: 12.00.04. Нац юрид ун-т ім. Ярослава Мудрого. Харків 2014. 20 с.
3. Г. Филюк. Високий рівень монополізації української економіки – бар'єр на шляху підвищення її конкурентоспроможності. Науковий журнал Сучасний економічний розвиток. – електронний ресурс. URL: https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=2ahUKewjU0bDZuuLiAhUBIYsKHZtYDpQQFjAAegQIBRAC&url=http%3A%2F%2Ffirbis-nbu.gov.ua%2Fcgi-bin%2Ffirbis_nbu%2Fcgiiirbis_64.exe%3FC21COM%3D2%26121DBN%3DUJRN%26P21DBN%3DUJRN%26IMAGE_FILE_DOWNLOAD%3D1%26Image_file_name%3DPDF%2Fvknuen_2015_10_19.pdf&usg=AOvVaw2PNmh08gMQiLJsl-VLhzbL
4. К.С. Кантур. Роль Антимонопольного комітету України в розвитку конкуренції. Державне регулювання процесів економічного і соціального розвитку. Вип 2 (45). 2014 <http://www.kbuara.kharkov.ua/e-book/tpdu/2014-2/doc/2/06.pdf>.
5. Ясько Ю. Формування державної конкурентної політики в Україні/ *Вісник КНТЕУ* 2013 р № 4 С. 24-36. URL: <http://visnik.knteu.kiev.ua/files/2013/04/3.pdf>.
6. Л.П. Куліш. Конкурентна політика у системі інструментів державного регулювання економіки. Економіка та держава № 1 / 2019 с. 126-131 http://www.economy.in.ua/pdf/1_2019/23.pdf.
7. Нарасвська І.С. Формування механізмів антимонопольної політики держави. Автореферат дисертації на здобуття наукового ступеня кандидата наук з державного управління: 25.00.02. Академія муніципального управління. Київ, 2010. 20 с
8. Fox, Eleanor M.: We protect competition, you protect competitors. In: *World Competition* 26 (2), 149–165, 2003.
9. Голота А.С. Особливості конкурентних відносин в Україні в умовах глобалізації. URL: <https://dspace.uzhnu.edu.ua/jspui/bitstream/lib/2030/1/ОСОБЛИВОСТІ%20КОНКУРЕНТНИХ%20ВІДНОСИН%20УКРАЇНИ%20В%20УМОВАХ%20ГЛОБАЛІЗАЦІЇ.pdf>.
10. Господарський кодекс України: від 16 січ. 2003 р. № 436–IV. *Відомості Верховної Ради України*. 2003. № 18–22. Ст. 144.