

УДК 346.546

DOI [https://doi.org/ 10.32840/pdu.2019.4.8](https://doi.org/10.32840/pdu.2019.4.8)**Т. І. Швидка**

кандидат юридичних наук, адвокат,
асистент кафедри господарського права
Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого

ПОЛІТИКО-ПРОГРАМНА ДІЯЛЬНІСТЬ ДЕРЖАВИ У СФЕРІ ЗАХИСТУ ЕКОНОМІЧНОЇ КОНКУРЕНЦІЇ

Стаття присвячена питанню визначення та закріплення на законодавчому рівні механізмів реалізації конкурентної політики держави, поточних і перспективних планів у прогностичних і програмних документах. Сьогодні більшість програм розвитку зачіпають проблеми, які вже мають місце і вимагають негайного вирішення, в той час як такі програми повинні враховувати розвиток і прогресивні зміни, умови глобалізації або, навпаки, передбачати протекціоністські методи. Відсутня системність у програмних документах. Вони повинні передбачати стратегічні і динамічні напрямки, носити як загальнодержавну, так і регіональну спрямованість, бути адаптованими для умов сьогодення і передбачити зміни в майбутньому.

Реалізація конкурентної політики не може бути ефективною, не враховуючи механізми реалізації промислової, структурно-галузевої, інвестиційної, інноваційної та інших видів економічної політики держави.

Ухвалення програм розвитку конкуренції та механізм внесення змін до цих програм має бути закріплено на законодавчому рівні. Слід наголосити на необхідності прийняття спеціального Закону України «Про національну програму розвитку конкуренції» і внесення змін до Конституції України щодо порядку формування складу АМКУ. Слід зазначити, що ніде в законодавстві не інституціалізується поняття державної програми у сфері конкурентної політики, основними завданнями та цілями якої повинні стати стимулювання і розвиток конкуренції, подолання рівня олігархізації, вдале регулювання і контроль за монопольними утвореннями у сферах, де це економічно вигідно. Кінцевою метою має стати підвищення конкурентоспроможності національної економіки.

Необхідно враховувати сегментацію розвитку ринків за різними критеріями і визначення прогнозів і варіантів розвитку на різних ринках, у різних сферах економіки під час розроблення програми розвитку конкуренції. Така програма повинна мати перманентний характер, мати постійну складову частину, а також оновлюватися відповідно до змін в економіці. Важливо враховувати динамічні і статистичні аспекти розвитку економічної політики.

Ключові слова: конкурентна політика держави, економічна політика держави, механізми реалізації, інструменти, програма розвитку.

Постановка проблеми. 1. Політико-програмна діяльність держави у сфері захисту економічної конкуренції є функціональним завданням антимонопольних органів, яке має бути реалізоване та закріплене на законодавчому рівні.

2. Сьогодні більшість програм розвитку є періодичними та мають реактивний характер, зачіпають частіше за все проблеми, які вже мають місце і потребують негайного вирішення, в той час як ці програми повинні враховувати розвиток

та прогресивні зміни, умови глобалізації чи, навпаки, передбачати протекціоністські методи.

3. Необхідно відмітити відсутність системного характеру програмних документів, які мають передбачати стратегічні та динамічні напрямки, носити як загальнодержавну, так і регіональну направленість, бути адаптованими для умов сьогодення та передбачити зміни в майбутньому.

4. Важливим є визначення загальної політики, що має всеосяжний характер поряд із конкретними напрямками

економічної політики. Прийняття прогнозних та програмних документів у сфері захисту конкуренції передбачає застосування комплексного підходу проблеми, дієвих механізмів, врахування глобалізаційних процесів, сегментацію ринку та інших факторів.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Діяльність держави щодо реалізації конкурентної політики не можна розглядати ізольовано від інших напрямів економічної політики держави, тому в даному сенсі автором було проаналізовано праці науковців – ті, що присвячені безпосередньо конкурентній політиці держави (Бакалінська О.О [11], Корчак Н. М. [12], Л.П. Куліш [10], С. Сиволап [8], Ю. Ясько [9]). Поряд із цим було проаналізовано роботи Д.В. Задихайло [6] щодо господарсько-правового забезпечення економічної політики держави та Т.А. Лавренюк [7] стосовно розмежування принципів ринкової економіки, господарсько-правової політики, господарського права та господарської діяльності як основи для визначення принципів конкурентної політики.

Мета статті – визначити основні перспективні напрямки розроблення та впровадження в дію всіх необхідних інструментів та механізмів реалізації конкурентної політики у програмні документи та закріпити на законодавчому рівні як обов'язкові елементи розвитку та захисту конкуренції.

Виклад основного матеріалу. Необхідним механізмом реалізації економічної політики держави є правове регулювання господарської діяльності, враховуючи процеси глобалізації. Важливим у цьому сенсі є врахування публічних інтересів та суспільних пріоритетів у сферах господарювання, як у тих, що вже існують, так і в тих, що розвиваються. Мова йде про функціонування як ринку в цілому, так і його окремих сфер, секторів, сегментів, галузей, видів виробництва тощо. У кожній сфері виробництва чи галузі економіки необхідним є, зокрема, дотримання принципів господарювання, визначених у статті 6 Господарського кодексу [1].

Безумовно, розвиток економіки країни залежить від прогресу в галузевих сфе-

рах: промисловості, сільському господарстві, транспорті та зв'язку, будівництві, освіті тощо. Усі галузі економіки зв'язані між собою, і кожна із цих галузей взаємодіє з іншою та впливає на розвиток економіки у цілому. Ринкова економіка базується на певних принципах, що тісно пов'язані із принципами господарювання та господарсько-правової політики. У свою чергу, серед основних ознак ринкової економіки необхідно виділити такі: наявність приватної власності, приватного бізнесу, взаємодія на ринках вільних приватних виробників і індивідуальних споживачів; наявність товарно-грошового обороту; наявність ринкової саморегуляції поряд із державним регулюванням і, безумовно, наявність конкуренції між суб'єктами господарювання. Отже, забезпечення конкурентного середовища, недопущення монополізації влади, недопущення проявів недобросовісної конкуренції тощо є обов'язковим елементом ринкової економіки. Основні принципи ринкової економіки були виділені Т.А. Лавренюк, яка пропонує розуміти їх як базові чинники, що забезпечують функціонування ринкової економіки як економічної системи певного типу та забезпечують відтворення умов її існування. Водночас ці принципи вона розділяє на принципи *мікрорівня* (пріоритет приватного інтересу та відносини суб'єкта господарювання з контрагентами, органами контролю та іншими учасниками господарських відносин) та *макрорівня* (публічно-правові умови господарювання) [7].

Принципи господарювання, передбачені в Господарському кодексі, тісно пов'язані із принципами конкуренції та конкурентної політики, яку не можна розглядати ізольовано від інших напрямів економічної політики держави.

Основними принципами конкурентної політики повинні стати: рівний доступ до ринку як суб'єктам малого та середнього бізнесу, так і суб'єктам крупного бізнесу, та рівний доступ до ринку споживачів, недопущення зловживань із боку монопольних утворень або монополій; рівний захист державою суб'єктів господарювання як від монополістичної діяльності, так і від недобросовісної конкуренції.

Погоджуємось із думкою Н. Корчак у тому, що розмежування відносин регулювання недобросовісних конкурентних дій та монополістичної практики неможливо [12, с. 12]. Як слушно зазначає О. Бакалинська, без належного регуляторного впливу антимонопольного законодавства забезпечити існування і розвиток добросовісної конкуренції неможливо [11, с. 76]. Проте відкритим питанням залишається визначення поняття та ознак «добросовісної» поведінки та правил економічної конкуренції тощо.

Як зазначає Л.П. Куліш, під час визначення сутності конкурентної політики важливим є правильний вибір мети. Якщо мета визначена неправильно, це породжує відповідні помилки під час вибору методів та інструментів реалізації. Отже, основною метою конкурентної політики повинно бути забезпечення ефективної конкуренції, що передбачає створення конкурентного середовища, тобто такого стану ринку, на якому суб'єкти конкурентних відносин постійно перебувають під тиском із боку наявних та потенційних конкурентів та споживачів, а держава забезпечує наявність цього тиску, підтримуючи та захищаючи конкуренцію [10].

Формування мети, цілей, завдань (найближчих і на подальшу перспективу), визначення шляхів розв'язання проблеми забезпечення конкурентності на ринку, механізмів деолігархізації, дієвих методів боротьби з недобросовісною конкуренцією та інші невідкладні задачі повинні бути закріплені у програмних і прогнозних документах, прийнятих на державному рівні.

Через глобальні зміни в національній економіці та недосконалу ефективність ринкових механізмів, зокрема щодо питань захисту конкурентних відносин, існує об'єктивна необхідність державного програмування в даній сфері.

Згідно із ч. 4. ст 9 ГК Правове закріплення економічної політики здійснюється шляхом визначення засад внутрішньої і зовнішньої політики, у прогнозах і програмах економічного і соціального розвитку України та окремих її регіонів, програмах діяльності КМУ, цільових програмах економічного, науково-технічного

і соціального розвитку, а також відповідних законодавчих актах.

Господарський кодекс також визначає діяльність держави у сфері господарювання з точки стратегічного та тактичного аспекту, тобто держава здійснює довгострокову (стратегічну) і поточну (тактичну) економічну і соціальну політику, спрямовану на реалізацію та оптимальне узгодження інтересів суб'єктів господарювання і споживачів, різних суспільних верств і населення у цілому [1]. Досягнення цілей конкурентної політики можливе лише завдяки вдало розробленій стратегії та тактиці, що передбачає досягнення та вирішення масштабних економічних та соціальних завдань поряд із вирішенням невідкладних, найближчих цілей.

Такої ж точки зору дотримується Ю. Ясько, яка наполягає на стратегічному аспекті конкурентної політики держави через її основні складові частини – спрямування на поступальний розвиток економіки, підвищення конкурентоспроможності національного товаровиробника, стимулювання прогресивних змін в економіці. Тактичний аспект полягає у здійсненні органами державної влади контролю за дотриманням законів і інших нормативно-правових актів у сфері економічної конкуренції [9, с. 39]. Отже, вдале забезпечення виконання завдань розвитку конкурентної політики можливе, лише враховуючи найближчі цілі та перспективи подальшого розвитку.

Згідно зі ст. 1 Закону України «Про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України» державне прогнозування економічного і соціального розвитку – це науково обґрунтоване передбачення напрямів розвитку країни, окремих галузей економіки або окремих адміністративно-територіальних одиниць, можливого стану економіки та соціальної сфери в майбутньому, а також альтернативних шляхів і строків досягнення параметрів економічного і соціального розвитку [3].

Також існує Закон України «Про державні цільові програми» від 18 березня 2004 року № 1621-IV, який визначає державну цільову програму як комплекс взаємопов'язаних завдань і заходів, що

спрямовані на розв'язання найважливіших проблем розвитку держави, окремих галузей економіки або адміністративно-територіальних одиниць. Однією із цілей розроблення державних цільових програм є сприяння реалізації державної політики на пріоритетних напрямках розвитку держави, окремих галузей економіки та адміністративно-територіальних одиниць [2].

Отже, по-перше, слід наголосити на необхідності прийняття спеціального Закону України «Про національну програму розвитку конкуренції» та на внесенні змін до Конституції України щодо порядку формування складу АМКУ. Як зазначає С. Сиволап, необхідно «встановити таку процедуру, щоб ані президент, ані парламент, ані окрема політична група не могли монополізувати вплив на склад комітету». Формування складу АМКУ повинно передбачати можливість висловлення позицій громадськості, участь незалежних експертів, зокрема міжнародних тощо. Необхідним є і питання відновлення механізму взаємодії АМКУ з Урядом та їх взаємовідповідальність. Погоджуючись із цією думкою, необхідно зазначити про важливість створення незалежної експертної групи щодо реального виконання АМКУ покладених на них завдань.

Отже, із цього приводу необхідно зазначити, що інфраструктура формування конкурентної політики – це окремий механізм, який передбачає комплексний підхід вирішення завдяки законодавчим та іншим органам державної влади, зокрема антимонопольним, поряд із залученням фахівців-науковців та підприємців для вирішення важливих шляхів розвитку та підтримання конкуренції.

По-друге, слід зазначити, що ніде в законодавстві не інституціалізується поняття **державної програми у сфері конкурентної політики**, основними завданнями та цілями якої повинні стати стимулювання і розвиток конкуренції, подолання рівня олігархізації, вдале регулювання та контроль за монопольними утвореннями у сферах, де це економічно вигідно. Кінцевою метою повинно стати підвищення конкурентоспроможності національної економіки.

Як зазначає Д.В. Задихайло, об'єктивна необхідність державного програмування економіки зумовлена потребою глибоких і швидких структурних змін у національній економіці та недостатньою ефективністю ринкових механізмів. Основним завданням програмування як форми державного регулювання економіки є підтримка економічної рівноваги, вплив на якісні зміни економіки та стимулювання її розвитку [6, с. 82]. Програмування є особливим способом втручання держави в економіку товаровиробника, який коригує її в потрібному в даний час напрямі та виступає неадміністративним методом організації економіки.

По-третє, необхідно визначити механізм внесення змін до такої програми та передбачати її постійне оновлення. Існують ситуації, коли уряд приймає ту чи іншу програму розвитку на певний період. Але період дії цієї програми проходить, а нова програма ще не прийнята, і така ситуація може тривати роками. І гучно проголошені цілі так і залишаються на стадії цілей. Інший уряд приймає нову програму, наголошуючи на реальності досягнення цілей, поставлених у програмах. Постає питання, чи передбачена за це якась відповідальність Уряду.

Необхідно наголосити на необхідності передбачення внесення змін та обов'язку безперервності цих програм, ураховуючи зміни в економіці, на етапі розроблення і прийняття.

По-четверте, існує необхідність врахування сегментації ринків за різними критеріями та визначення прогнозів та варіантів розвитку на різних ринках, у різних сферах економіки. Ця програма повинна мати перманентний характер, мати постійну складову частину та одночасно оновлюватися згідно зі змінами в економіці. Неможливо передбачити чіткий алгоритм розвитку економіки та стан конкуренції на всіх ринках. В умовах сьогодення спостерігається поява нових ринків, які потребують особливих методів регулювання та застосування спеціальних процедур реалізації, методів і механізмів тощо. А отже, важливим є урахування динамічних та статистичних аспектів розвитку економічної політики. Реалії сьогодення вимагають від

держави програмної діяльності і відносно окремих ринків як системних, так і комплексних об'єктів правового регулювання [6]. Необхідним є закріплення на законодавчому рівні умов розвитку та забезпечення конкурентної політики в різних галузях та сферах економіки.

По-п'яте, необхідно зауважити, що поряд із державними програмами розвитку необхідно враховувати регіональний та міжрегіональний рівень програмних документів. Програмні і прогнозні документи повинні мати як довготривалі і глобальні, так і короткострокові цілі, враховуючи динамічність розвитку ринкових відносин, появу нових сфер економіки, гнучкість до умов сучасності та врахування сьогоденного стану ринкової економіки.

Слід також звернути увагу на те, що Законом України «Про державне прогнозування та розроблення програм економічного та соціального розвитку України» серед вимог до змісту відповідних державних програм, у тому числі і галузевих, що містяться у ст. 8 та ст. 14 цього закону, відсутні вказівки на обов'язковість програмної складової частини саме щодо правової та законодавчої політики. Однак будь-яка ґрунтовна актуалізація державою необхідності здійснення керуючого впливу на ту чи іншу сферу економічного життя логічно має забезпечуватися шляхом внесення таких змін до законодавства, що мають модернізувати відповідні правові режими господарювання. Адже право було і залишається основним інструментом впливу держави на суспільні відносини.

Д.В. Задихайло підкреслює, що в будь-якому випадку універсальним інструментом формування нормативно-правового середовища є арсенал його законодавчої техніки, за допомогою якого і конструюються ті засоби та механізми, що мають бути адекватними завданням і масштабу господарсько-правового регулювання. За рахунок кваліфікованого комбінування таких засобів та механізмів формуються відповідні правові режими господарювання, що набувають галузевої, територіальної або іншої, якісно-предметної локалізації в загальній сфері правового господарського порядку [6].

Формат програмних документів повинен включити в себе обов'язкові вимоги до структури і змісту програм, які мають бути скеровані таким чином, щоб кожний захід, кожен показник, якого планується досягти, були «забезпечені» відповідними напрямом і термінами здійснення законотворчих робіт, щоб в кінцевому плані організаційні зусилля держави співпадали із змінами в нормативно-правовому середовищі і вже сукупно (сінергетично) впливали на зміст суспільних відносин у бажаному напрямку.

У 2012 році було розроблено Концепцію Загальнодержавної програми розвитку конкуренції на 2014–2024 роки, схвалену розпорядженням Кабінету Міністрів України від 19 вересня 2012 р. № 690-р [3]. Метою Концепції визначався розвиток конкуренції на товарних ринках як засобу забезпечення сталого економічного зростання, покращення умов для їх ефективного функціонування, вдосконалення механізму державного регулювання таких ринків. Необхідно зазначити «результативність та ефективність» упровадження в життя вказаних у Концепції цілей. Порівняно з очікуваними результатами можна зробити висновок про недостатню ефективність та дієвість реалізації цієї Концепції.

Наразі розроблено Проект Концепції державної політики розвитку та захисту економічної конкуренції в Україні, схвалений 28 грудня 2018 Антимонопольним комітетом України, яка визначає засади формування та реалізації єдиної та цілісної державної політики у сфері розвитку та захисту конкуренції та обмеження монополізму в Україні [4].

Висновки і пропозиції. 1. Формування цілей, завдань (найближчих і на подальшу перспективу), визначення шляхів розв'язання проблеми забезпечення конкурентності на ринку, механізмів деолігархізації, дієвих методів боротьби з недобросовісною конкуренцією та інші невідкладні задачі повинні бути закріплені у програмних і прогнозних документах, прийнятих на державному рівні

2. Важливим під час розроблення програм розвитку є врахування взаємозв'язку всіх напрямів економічної

політики держави, які існують, та тих, що мають перспективу закріплення. Реалізація конкурентної політики не може бути ефективною, не враховуючи механізми реалізації промислового, структурно-галузевого, інвестиційного, інноваційного та інших напрямів економічної політики держави.

3. Прийняття програм розвитку конкуренції та механізм внесення змін до цих програм повинні бути закріплені за законодавчому рівні. Слід наголосити на необхідності прийняття спеціального Закону України «Про національну програму розвитку конкуренції» та на внесенні змін до Конституції України щодо порядку формування складу АМКУ.

4. Слід зазначити, що ніде в законодавстві не інституціалізується поняття **державної програми у сфері конкурентної політики**, основними завданнями та цілями якої повинні стати стимулювання і розвиток конкуренції, подолання рівня олігархізації, вдале регулювання та контроль за монопольними утвореннями у сферах, де це економічно вигідно. Кінцевою метою повинно стати підвищення конкурентоспроможності національної економіки.

5. Необхідно враховувати сегментацію розвитку ринків за різними критеріями та визначення прогнозів та варіантів розвитку на різних ринках, у різних сферах економіки під час розроблення програми розвитку конкуренції. Така програма повинна мати перманентний характер, мати постійну складову частину та одночасно оновлюватися згідно зі змінами в економіці. Неможливо передбачити чіткий алгоритм розвитку економіки та стан конкуренції на всіх ринках. В умовах сьогодення спостерігається поява нових ринків, які потребують особливих методів регулювання та застосування спеціальних процедур реалізації, методів і механізмів тощо. А отже, важливим є урахування динамічних та статистичних аспектів розвитку економічної політики.

6. Необхідно зауважити, що поряд із державними програмами розвитку необхідно враховувати регіональний та міжрегіональний рівень програмних документів. Поряд із цим програмні і прогнозні доку-

менти мають бути як довготривалими, мати глобальні цілі, так і короткостроковими, враховуючи динамічність розвитку ринкових відносин, появу нових сфер економіки, гнучкість до умов сучасності та врахування сьогоденного стану ринкової економіки.

Список використаної літератури:

1. Господарський кодекс України : від 16 січ. 2003 р. № 436-IV. *Відомості Верховної Ради України*. 2003. № 18-22. Ст. 144.
2. Про державні цільові програми : Закон України від 18 березня 2004 року № 1621-IV. *Відомості Верховної Ради України*. 2004, № 25, ст. 352. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1621-15>.
3. Про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України : Закон України від 23 березня 2000 року № 1602-III. *Відомості Верховної Ради України*, 2000, № 25, ст. 195. URL : <https://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1602-14>.
4. Про схвалення Концепції Загальнодержавної програми розвитку конкуренції на 2014–2024 роки : розпорядження Кабінету Міністрів України від 19 вересня 2012 р. № 690-р. URL : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/690-2012-p>.
5. Проект Концепції державної політики розвитку та захисту економічної конкуренції в Україні. URL : <http://www.amc.gov.ua/amku/doccatalog/document?id=146848&schema=main>.
6. Задихайло Д.В. Господарсько-правове забезпечення економічної політики держави: монографія. Харків : Юрайт, 2012. 456 с.
7. Лавренюк Т.А. Принципи ринкової економіки і принципи господарювання як засадничі положення господарського законодавства. Проблеми законності. 2018. Вип. 143 С. 99–107. URL : https://www.researchgate.net/publication/329636446_Principles_of_a_market_economy_and_principles_of_management_as_the_basic_provisions_of_economic_legislation.
8. Сиволап С. Інтернет ресурс «Ukraine international chamber of commerce». *Олександр Завада: Україні потрібен Закон про національну програму розвитку конкуренції*. (26.07.2019). URL : <http://iccu.org/oleksandr-zavada-ukrayini-potriben-zakon-pro-natsionalnu-programu-rozvitku-konkurenciyi/>.

9. Ясько Ю. Конкурентна політика як форма державного регулювання економіки. *Формування ринкових відносин в Україні*. № 3(143). 2013. С. 38–42.
10. Куліш Л.П. Конкурентна політика у системі інструментів державного регулювання економіки. *Науковий вісник «Економіка та держава»*. № 1. 2019. С. 126–131.
11. Бакалінська О.О. Сучасні тенденції вдосконалення конкурентного законодавства (щодо угод про обмін інформацією між конкурентами). *Підприємство, господарство і право*. № 2. 2017. С. 73–78.
12. Корчак Н.М. Державне регулювання відносин конкуренції в Україні (господарсько-правовий аспект) : автореферат дисертації на здобуття наукового ступеня доктора юридичних наук. Київ, 2015. 36 с.

Shvydka T. Policy and programme activities of the state in the field of protection of economic competition

The article is devoted to the issue of determining and fixing at the legislative level the mechanisms for implementing the state's competitive policy, current and future plans in forecast and program documents. Today, most development programs touch upon problems that have already come and require immediate solutions, while such programs must take into account development and progressive changes, the conditions of globalization, or vice versa, provide protectionist methods. There is no systematic programming documents. They should provide strategic and dynamic directions, be both national and regional, be adapted to the conditions of the present and anticipate changes in the future.

The implementation of competition policy cannot be effective without taking into account the mechanisms for the implementation of industrial, structural and sectoral, investment, innovation and other types of economic policy of the state.

The adoption of competition development programs and the mechanism for amending these programs should be fixed at the legislative level. It should be emphasized the need to adopt a special Law of Ukraine "On the National Program for the Development of Competition" and to amend the Constitution of Ukraine regarding the formation of the AMCU. It should be noted that nowhere in the legislation does the concept of a state program in the field of competition policy be institutionalized, the main tasks and goals of which should be to stimulate and develop competition, overcome the level of oligarchization, successfully regulate and control monopolistic entities in areas where it is economically profitable. The ultimate goal should be to increase the competitiveness of the national economy.

It is necessary to take into account the segmentation of market development according to various criteria and the definition of forecasts and development options in different markets, in different areas of the economy, competition development programs have been developed. Such a program should have a permanent character and have both a constant component and be updated in accordance with changes in the economy. It is important to consider the dynamic and statistical aspects of economic policy development.

Key words: state competition policy, state economic policy, mechanisms of implementation, tools, development program.