

сті культурно-історичної спадщини" [1]. Вважається, що культурне планування – це спосіб, який дає змогу політичним керівникам стратегічно підходити до використання місцевих культурних ресурсів. Також не найкращим чином позначилась відсутність задокументованих та консолідованих відповідей на кілька ключових запитань: про принципи та критерії, за якими потрібно здійснювати оцінювання культурних процесів; про межу між бізнесом і культурою, насамперед мова йдеться про шоу- та арт-бізнес; про “демаркаційну” лінію між культурою і політикою [5].

Перспективи цього законопроекту достатньо масштабні, у першу чергу це врегулювання суспільних відносин, пов'язаних зі створенням, розповсюдженням, збереженням і використанням культурних цінностей. Також визначення правових принципів діяльності у сфері культури. Проектом Закону України “Про культуру” передбачено гарантування прав і свобод громадян у сфері культури, підвищення культурного рівня, створення умов для творчого розвитку особистості, доступності освіти у сфері культури, естетичного виховання громадян, а також підтримка вітчизняного виробника у сфері культури і розвиток міжнародної культурної співпраці.

Ще один важливий момент проекту Закону України “Про культуру” це гарантування права громадянам будь-якої національності зберігати, пропагувати і розвивати свою культуру, традиції, мову, обряди і звичаї, а також утворювати національно-культурні товариства.

Крім того, цей проект Закону чітко прописує права громадян у сфері культури, у першу чергу, свободу творчості, здійснення творчої діяльності, вільний вибір будь-якого виду культурної діяльності, а також створення установ культури тощо.

IV. Висновки

З огляду на проведений аналіз, повноваження органів державної влади і місцевого самоврядування у сфері культури висвітлено повною мірою, це дасть змогу закріпити ці повноваження на законодавчому рівні

та сприятиме ефективному здійсненню функцій управління в культурній сфері; уточнено основні засади державної політики та запропоновано нові, не менш важливі засади; чітко прописано функції державних органів які діють у культурній сфері щодо підпорядкованих їм державних закладів культури та недержавної частки культурної сфери.

До негативної сторони проаналізованого проекту слід віднести відсутність прописаних принципів та критеріїв, за якими потрібно було б здійснювати оцінювання культурних процесів, чіткої межі між бізнесом і культурою, а також не виявлена чітка різниця між культурною політикою і культурним плануванням, немає визначення декількох важливих понять.

Перспективи цього законопроекту насправді значущі. Прийняття проекту Закону дасть змогу, у першу чергу, ефективно реалізовувати державну політику у сфері культури, вдосконалити правові відносини у сфері культури та врегулювати суспільні відносини, пов'язані зі створенням, розповсюдженням, збереженням і використанням культурних цінностей.

Література

1. Лендрі Ч. У пошуках рівноваги: двадцять одна дилема культурної політики / Ч. Лендрі, Ф. Монтарасо. – К. : Британська Рада в Україні, 2006. – С. 6.
2. Основи законодавства України про культуру : Закон України від 14.02.1992 р. № 2117-XII // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 21. – Ст. 294.
3. Пояснювальна записка до проекту Закону України “Про культуру” [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://gska2.rada.gov.ua/>.
4. Про культуру : проект Закону України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/>.
5. Українські культурні дослідження. Експериментальна веб-сторінка науковців українського центру культурних досліджень [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.culturalstudies.in.ua/zv_2005_3_17.php.

УДК.351.713

ПРОБЛЕМИ РОЗВИТКУ АНТИМОНОПОЛЬНОГО ЗАКОНОДАВСТВА УКРАЇНИ

Попов Р.А.

завідувач протокольно-організаційного відділу Секретаріату Кабінету Міністрів України

Annotation

The author conducts the basic directions of the lawmaking activity in relation to antitrust

legislation perfection, setting antimonopoly adjusting, optimization of activity of antimonopoly institutions in the article.

Анотація

У статті автором досліджено основні напрями законотворчої діяльності щодо вдосконалення антимонопольного законодавства, призначення антимонопольного регулювання, оптимізації діяльності антимонопольних інституцій.

Ключові слова

Антимонопольне законодавство, антимонопольне регулювання, конкуренція, ринок товарів і послуг, законотворча діяльність, компенсація, підприємницька діяльність, державні закупівлі.

I. Вступ

Розвиток законодавства про захист економічної конкуренції (антимонопольного законодавства) спрямований на забезпечення конкурентоспроможності національної економіки, ефективне використання суспільних ресурсів, функціонування вільного ринку на принципах свободи підприємницької діяльності і задоволення потреб та інтересів споживачів, що у цілому сприятиме сталому економічному зростанню та підвищенню добробуту населення.

II. Постановка завдання

Мета статті – дослідити проблеми розвитку антимонопольного законодавства України.

III. Результати

Питання конкурентної політики, тенденції розвитку ринкової економіки досліджували такі зарубіжні вчені, як Д. Барнес, Р. Вернон, В. Кип Вескозі, Дж. Е. Гарінгтон, І. Кірцнер, М. Портер, Д. Шиллінг, А. Чемберлін. Питання економічної теорії, зокрема, досліджували Д. Гамільтон, К. Макконнелл, Е. Маршалл, Д. Рубинфелд, П. Самюелсон, С. Фішер.

В Україні проблеми конкурентних відносин в умовах ринкової трансформації, механізмів державного регулювання у сфері конкурентної політики та державного управління розглядалися в працях багатьох вчених: О. Андрійко, Ю. Бажала, Е. Бакалінської, З. Борисенко, С. Валітова, Г. Губерної, В. Дорофійенка, Ю. Журика, О. Костусева, В. Мамутова, А. Мерзляк, Н. Нижник, О. Олійник, Л. Пашка, О. Поважного, С. Поважного, В. Пілюшенка, Д. Решиткова, В. Савчука, Н. Саніахметової, К. Тотьева, Н. Яременка та інших.

Починаючи з 1992 р., коли було прийнято перший спеціальний закон щодо захисту економічної конкуренції – Закон України “Про обмеження монополізму та недопущення недобросовісної конкуренції в підприємницькій діяльності”, в Україні сформовано систему антимонопольного законодавства, що за оцінками експертів, відповідає європейським стандартам та є адаптованим до законодавства Європейського Союзу [1]. Так, правові й інституційні засади захисту економічної конкуренції в Україні визнача-

ють цілий ряд законодавчих актів. Основними з них є: Конституція України (ст. 42 якої закріплює гарантії державного захисту економічної конкуренції), Закони України “Про Антимонопольний комітет України” від 26.11.1993 р., “Про захист від недобросовісної конкуренції” від 07.06.1996 р., “Про природні монополії” від 20.04.2000 р., “Про захист економічної конкуренції” від 11.02.2001 р. Окремі правила щодо конкурентного порядку інкорпоровані в інші Закони України, зокрема: “Про зовнішньоекономічну діяльність”, “Про інвестиційну діяльність”, “Про господарські товариства”, “Про банки і банківську діяльність”, “Про цінні папери та фондову біржу”, “Про ціни і ціноутворення”, “Про промислово-фінансові групи в Україні”, “Про державне регулювання ринку цінних паперів в Україні”, “Про усунення дискримінації в оподаткуванні суб’єктів підприємницької діяльності, створених з використанням майна та коштів вітчизняного походження”, “Про фінансові послуги та державне регулювання ринків фінансових послуг”. У сукупності ці нормативні акти утворюють законодавчу базу для регулювання конкурентних відносин в Україні [1].

Утім, ефективність антимонопольного законодавства полягає, як гадаємо, у створенні оптимальної системи інструментів і засобів правового регулювання економічних відносин та функціонування ефективних адміністративних механізмів їх впровадження, що забезпечуватиме стійкий розвиток ринку в державі, а також конкурентоспроможність національної економіки на міжнародному рівні. Основними елементами зазначеної системи є заходи щодо стимулювання та захисту економічної конкуренції, що забезпечується формами державного регулювання відносин у сфері економіки. Впровадження таких заходів має здійснюватися збалансовано з урахуванням особливостей національної економіки, стану, структури й перспектив розвитку внутрішнього ринку, у тому числі в аспекті транснаціональних інтеграційних економічних процесів. При цьому треба брати до уваги комплексний характер зазначених заходів, це зумовлює необхідність визначення основних напрямів діяльності щодо розвитку системи захисту економічної конкуренції.

Основними напрямками законотворчої діяльності щодо вдосконалення антимонопольного законодавства вважаємо такі: підвищення правового забезпечення добросовісної конкуренції, ефективності антимонопольного регулювання та впровадження механізмів демонополізації ринків, а також оптимізації діяльності антимонопольних інституцій. Водночас вважаємо за доцільне акцентувати увагу на практичну цілеспря-

мованість законотворчої діяльності за визначеними напрямками.

З метою утвердження та забезпечення розвитку добросовісної конкуренції в Україні розробки та затвердження Верховною Радою потребують насамперед загальні засади державної антимонопольної політики, що базуватимуться на принципах функціонування ринкової економіки, визначатимуть завдання органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, структуру ринків, принципи справедливої конкуренції з огляду на соціальне значення, розвиток, специфіку секторів (ринків), основні напрями державної політики за секторальним спрямуванням, правила конкуренції в динаміці з урахуванням перспективних очікувань розвитку того чи іншого сектора, у т. ч. демонополізаційних процесів, на засадах комплексних спостережень та економічних розрахунків тощо. Звернемо увагу, що востаннє державні орієнтири у цій галузі були визначені Указом Президента України "Про Основні напрями конкурентної політики на 2002–2004 роки" від 19.11.2001 р. № 1097, що актуалізує потребу в оновленні підходів та завдань діяльності держави у цьому секторі.

Наступним важливим стратегічним кроком вважаємо прийняття основ розвитку та підтримки малого й середнього підприємництва, що мають ґрунтуватися на засадах визначення його як структуроутворювального та ринкоутворювального чинника в економіці та гарантувати економічні умови його розвитку. З огляду на інтеграційні спрямування України до уваги мають братися світові та європейські стандарти, але з метою уникнення формалізації цього процесу – не лише їх кількісні, а, й, насамперед, якісні показники. Показовим у цьому разі є таке. Граничний розмір обороту, визначений в ЄС як критерій віднесення підприємства до малого, є приблизно у 20 разів вищим, ніж в Україні [2]. Відтак, кількість українських суб'єктів підприємництва, які можуть користуватися дозволами СОТ та ЄС інструментами державної підтримки сьогодні, суттєво зменшена, що, відповідно, призводить до послаблення конкурентоспроможності малих підприємств України на світовому та на європейському ринках.

Забезпечення конкурентних умов на ринку вимагає ефективності антимонопольного регулювання та послідовного впровадження механізмів демонополізації ринків. У цьому напрямі великого значення набуває чіткість і конкретність правового регулювання.

Вважаємо, що високий рівень розгалуженості законодавства України вимагає конкретизації визначення системи законодавства про природні монополії. Законом України "Про природні монополії" встановлено, що законодавство України про природні мо-

нополії, крім актів антимонопольного законодавства, включає також вісім спеціальних законодавчих актів, як-то: Повітряний кодекс України, Кодекс торговельного мореплавства України, Закони "Про транспорт", "Про телекомунікації", "Про поштовий зв'язок", "Про трубопровідний транспорт", "Про залізничний транспорт", "Про електроенергетику", а також інші закони України, що встановлюють особливості здійснення підприємницької діяльності у сферах природних монополій (ст. 3). Разом з тим, виходячи з визначення поняття "природна монополія", що означає певний стан товарного ринку (ч. 1. ст. 1 Закону України "Про природні монополії"), який може існувати у сферах, чітко визначених Законом (ч. 1. ст. 5 цього Закону), вважаємо, що система законодавства про природні монополії має бути зведена до рівня єдиного спеціального законодавчого акту, що діє в системі антимонопольного законодавства. При цьому доцільно передбачити, що законодавством можуть встановлюватися особливості регулювання діяльності суб'єктів природних монополій на окремих товарних ринках з урахуванням вимог цього Закону. Такий підхід забезпечить логічність і практичну цілеспрямованість регулятивного впливу, однозначність у застосуванні законодавства. До того ж подальшого удосконалення потребує система державного регулювання діяльності суб'єктів природних монополій, оскільки ці суб'єкти найчастіше допускають зловживання монопольним становищем.

Антимонопольне регулювання спрямовується на захист інтересів споживачів і суспільства в цілому від можливих зловживань домінуючим чи монопольним становищем та негативних наслідків монопольної діяльності певних господарюючих суб'єктів. З цією метою в законодавстві встановлюються антимонопольні обмеження, щоб забезпечити оптимальний баланс інтересів монопольних утворень і суспільства. Для цілей антимонопольного регулювання використовуються кількісні та якісні показники стосовно цін, тарифів, обсягів ринку (виробництва), нормативів якості, стандартів, структури розподілу товарів на ринку, бар'єрів вступу на ринок тощо. Втім, унаслідок відсутності єдиної державної політики щодо антимонопольного регулювання, у тому числі щодо тарифного регулювання, на окремих галузевих ринках, що характеризуються високим рівнем монополізації, формується тенденція щодо необґрунтованого завищення цін. Насамперед, це стосується сфер енергетики, транспортних і житловокомунальних послуг, телекомунікацій, інших соціально чутливих галузей, що загострює загальну соціальну ситуацію в державі [1]. Відповідно, розроблення і впровадження вимагають нові нор-

мативні акти щодо формування цін і тарифів на товари та послуги суб'єктів природних монополій. У зв'язку, з цим, на увагу заслуговують пропозиції щодо вдосконалення механізмів формування тарифів на товари та послуги, які виробляються і реалізуються суб'єктами природних монополій, запропоновані законопроектом про внесення змін до ст. 9 Закону України "Про природні монополії" від 05.06.2007 р. № 3633.

Механізмами антимонопольного законодавства є встановлення заборони поглинання, контролю над злиттям, концентрацією суб'єктів господарювання, впровадження гнучких механізмів контролю над концентрацією корпоративних прав, активів господарських товариств тощо. Проблема полягає у виробленні єдиних підходів щодо комплексного вирішення ряду питань, які потребують законодавчого оформлення. Серед найбільш нагальних: посилення системи захисту прав власності, створення ефективної системи управління об'єктами державної власності, запровадження системи державного контролю щодо здійснення узгоджених дій і концентрації суб'єктів господарювання (у т. ч. встановлення порядку надання відповідних дозволів на рівні єдиного центрального органу виконавчої влади). У цьому напрямі відповідних доопрацювань вимагають Закони України "Про господарські товариства", "Про відновлення платоспроможності боржника або визнання його банкрутом"; потребують узгодження норми Цивільного кодексу України, що регулює майнові відносини учасників товариств і загальні засади їх діяльності, та Господарського кодексу України, яким встановлені правила щодо створення, здійснення господарської діяльності і припинення господарських товариств. При цьому необхідно враховувати, що окремі питання визначаються також іншими Законами, як-то: "Про банки і банківську діяльність", "Про страхування", "Про державне регулювання ринку цінних паперів в Україні", "Про державну реєстрацію юридичних осіб та фізичних осіб – підприємців".

Вирішенню ряду проблем сприятиме прийняття спеціального закону про акціонерні товариства. Наприклад, це стосується посилення захисту корпоративних прав акціонерів, у першу чергу, міноритаріїв, водночас служитиме запобіжним бар'єром для рейдерських захоплень підприємств. У зв'язку з цим, проект Закону України "Про акціонерні товариства" від 23.11.2007 р. № 0952, прийнятий Верховною Радою України в першому читанні, хоча і є відкритим для його поліпшення, заслуговує на підтримку.

Згідно зі світовою практикою, антимонопольне регулювання включає також чітку регламентацію державної допомоги, чим забезпечується встановлення чи відновлен-

ня балансу для окремих суб'єктів підприємницької діяльності, економічних зон, території тощо. В Україні, за відсутності законодавчого визначення прозорих механізмів такої допомоги внаслідок надання субсидій, компенсацій, податкових пільг та іншого (що здійснюється на цілком законних підставах), нерідко створюється необґрунтоване привілейоване становище окремих підприємств. Тому очевидною є потреба в розробці та встановленні на законодавчому рівні процедур і механізмів надання державної допомоги, що мають включати помилки ризиків можливого негативного впливу на конкурентне середовище, дані системи моніторингу та контролю за її наданням і використанням. Зазначимо, що Антимонопольним комітетом України вже робилися спроби щодо законодавчого врегулювання питань державної допомоги, що, на жаль, залишилися безплідними.

У рамках дослідження проблем захисту економічної конкуренції актуальності набуває посилення охорони та захисту промислової власності, у тому числі щодо засобів індивідуалізації суб'єктів господарювання, їх продукції (товарів чи послуг). Суттєвим недоліком вважаємо відсутність законодавчого визначення змісту та підстав права пріоритету використання таких об'єктів промислової власності до дня першої заявки, що, відповідно до ст. 4 Паризької конвенції про охорону промислової власності від 20.03.1883 р., встановлюються на рівні внутрішнього законодавства кожної країни Союзу. Таке визначення має відповідати меті юридичної кваліфікації неправомірного використання чужих позначень, рекламних матеріалів, упаковки тощо відповідно до ст. 4 Закону України "Про захист від недобросовісної конкуренції".

Важливим напрямом діяльності держави залишається забезпечення охорони комерційної, банківської, іншої таємниці, що охороняється законом, конфіденційної інформації тощо, насамперед, компетентними державними органами (податковими, митними). Це вимагає посилення відповідальності за розголошення таких відомостей або використання в цілях, не передбачених законом.

Законодавчої визначеності вимагає сфера державних закупівель, що стала взірцем маніпулювання законодавством через лобіювання інтересів в економічному середовищі. Так, прийнятий Верховною Радою України Закон "Про закупівлю товарів, робіт і послуг за державні кошти" від 22.02.2000 р., що ґрунтувався на модельному законі ЮНСІТРАЛ, був визнаний міжнародними експертами таким, що в цілому забезпечує належні правові умови та режим закупівель

за державні кошти на конкурентних засадах. Однак внаслідок внесення в цей закон змін система організації та контролю державних закупівель фактично була монополізована недержавною громадською організацією – Тендерною палатою України. Двадцятого березня 2008 р. Закон “Про закупівлю товарів, робіт і послуг за державні кошти” було визнано Верховною Радою України таким, що втратив чинність. У результаті, сьогодні державні закупівлі регулюються Тимчасовим положенням про закупівлю товарів, робіт і послуг за державні кошти, затвердженим постановою Кабінету Міністрів від 28.03.2008 р. № 274. Відтак, перед Україною знову постало завдання опрацювання та прийняття спеціального закону про державні закупівлі, яким держава має підтвердити спроможність забезпечити належний порядок у ринковому сегменті, де реалізується інтерес держави як замовника, на засадах утвердження рівноправності усіх учасників та прозорості процедур.

Найбільш негативним фактором для економічної конкуренції є фактично неконтрольована ситуація, пов’язана зі зловживаннями, що виникають під час надання суб’єктами державної влади, місцевого самоврядування, адміністративногосподарського управління та контролю так званих “сервісних (платних) послуг”, які набувають ознак антиконкурентних дій. Про критичність ситуації свідчить визнання корупції в Україні проблемою загальнодержавного значення. За таких обставин необхідним є створення на державному рівні дієвої системи запобігання корупції, впровадження комплексних заходів протидії таким явищам, а водночас спрощення системи і механізмів надання “сервісних послуг” і посилення відповідальності за зловживання службовим становищем.

В умовах активного оновлення антимонопольного законодавства, що часто має фрагментарний характер, існує нагальна потреба його системної ревізії й узгодження норм. Так, Закон України “Про захист від недобросовісної конкуренції” від 07.06.1996 р. до цього часу містить посилання на Закон України “Про обмеження монополізму та недопущення недобросовісної конкуренції у підприємницькій діяльності”, що втратив чинність ще у 2001 р. Окремі питання в цьому плані пропонується вирішити законопроектом “Про внесення змін до Закону України “Про захист від недобросовісної конкуренції” від 23.11.2007 р. № 0978. Втім, діяльність з удосконалення антимонопольного законодавства повинна забезпечити його предметну визначеність і цілісність, структурну впорядкованість та відносну стійкість, що встановить відповідні системні зв’язки між регулятивними елементами з

розрахунку на перспективи оновлення законодавства відповідно до стратегічних завдань забезпечення конкуренції в економіці та, як наслідок, – конкурентоспроможності держави.

З ухваленням Верховною Радою 20.04.2008 р. Закону України “Про ратифікацію Протоколу про вступ України до Світової організації торгівлі” і набуттям Україною з 16.05.2008 р. повноправного членства в цій організації відкрилися реальні перспективи інтеграції нашої держави в європейські та світові процеси й структури, системного реформування національної економіки згідно з принципами лібералізації та відкритості ринку. У зв’язку із цим мають бути враховані правила й можливості СОТ, що вимагає відповідної адаптації законодавства України. Зокрема, це стосується впровадження механізмів, здатних нейтралізувати можливі негативні наслідки у зв’язку із набуттям нашою державою повноправного членства в цій організації та підвищити конкурентоспроможність відповідних галузей національної економіки, а також інструментів захисту внутрішнього ринку щодо протидії недобросовісній конкуренції (антидемпінговий, субсидований та масований імпорт), що допускаються СОТ.

Щодо питання оптимізації діяльності антимонопольних інституцій, на наш погляд, варто взяти до уваги таке. Відповідно до Закону України “Про Антимонопольний комітет України”, Антимонопольний комітет є державним органом із спеціальним статусом, метою діяльності якого визначено забезпечення державного захисту конкуренції в підприємницькій діяльності та у сфері державних закупівель. Можливість виконання Антимонопольним комітетом покладених на нього завдань має забезпечуватися його незалежністю від впливу будь-яких політичних і ділових інтересів, правом брати участь у прийнятті урядових рішень, що стосуються питань економічної конкуренції, достатнім обсягом повноважень і рівнем забезпеченості відповідними ресурсами. За таких умов потенціал Антимонопольного комітету можна розглядати як достатній для здійснення контролю над монополістичними структурами в економіці та втілення практичної реалізації законів у державі.

Водночас доцільно визначити можливість розширення функцій Антимонопольного комітету за рахунок впровадження заходів щодо поглибленої демонаполізації ринків та їх перспектив, насамперед, у сферах природних монополій, а також у ході приватизації державного майна тощо. Адже окремі загальнодержавні й регіональні ринки України характеризуються високим рівнем монополізації. Враховуючи комплексність і пріоритетність завдань у цьому напрямі,

розробки вимагає Державна програма демонополізації економіки й розвитку конкуренції із наступним її затвердженням Верховною Радою України, що на основі економічних розрахунків чітко визначатиме мету, завдання, способи демонополізації ринків та очікувані наслідки. Законодавчого оформлення також потребують процедурні аспекти діяльності Антимонопольного комітету України.

IV. Висновки

Подальший розвиток антимонопольного законодавства як прогресивного чинника державного регулювання економічних відносин і функціонування ринку в державі вимагає стратегічної визначеності та вироблення системних державницьких підходів щодо формування стабільного, правового економічного середовища, що, у свою чергу, є свідченням конкурентоспроможності держави в сучасних економічних умовах. Основними напрямками законотворчої діяльності щодо вдосконалення антимонопольного законодавства вважаємо такі: підвищення правового забезпечення добросовісної конкуренції, ефективності антимонопольного регулювання та впровадження механізмів демонополізації ринків, а також оптимізації діяльності антимонопольних інституцій. Водночас вважаємо за доцільне акцентувати увагу на практичну цілеспрямованість

законотворчої діяльності за визначеними напрямами.

Починаючи з 1992 р. в Україні сформовано систему антимонопольного законодавства, що, за оцінками експертів, відповідає європейським стандартам та є адаптованим до законодавства Європейського Союзу.

З огляду на інтеграційні спрямування України до уваги мають братися світові та європейські стандарти, але з метою уникнення формалізації цього процесу – не лише їх кількісні, а й передусім якісні показники.

В умовах активного оновлення антимонопольного законодавства, що часто має фрагментарний характер, існує нагальна потреба його системної ревізії й узгодження норм.

Література

1. Мельниченко О. Як боротися з недобросовісною конкуренцією? / О. Мельниченко // Юстиніан : юридичний журнал. – 2004. – № 4.
2. Україна у 2007 році: внутрішнє і зовнішнє становище та перспективи розвитку : експертна доповідь / Національний інститут стратегічних досліджень [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.niss.gov.ua/book/Eks_d2007/Exp2007_0.pdf.