

МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ

УДК 352.07:005]-047.58

DOI <https://doi.org/10.32840/1813-3401.2020.2.27>

О. С. Ігнатенко

доктор технічних наук, професор,
професор кафедри регіонального управління,
місцевого самоврядування та управління містом
Національної академії державного управління
при Президентіві України

ПЕРЕДУМОВИ ПРОТИДІЇ НЕДОБРОСОВІСНІЙ КОНКУРЕНЦІЇ У СФЕРІ МІСТООБСЛУГОВУВАННЯ

У статті узагальнено підходи до регулювання суспільних відносин, пов'язаних із підтримкою та захистом конкуренції. Підтримка конкуренції розглядалась як сукупність заходів, спрямованих на формування та функціонування конкурентного середовища, стимулювання й заохочення добросовісної конкуренції. Захист конкуренції має здійснюватись як у системі державного управління й системі місцевого самоврядування, так і фізичними та юридичними особами. Водночас фактично єдиним дієвим на сьогоднішні механізмом захисту конкуренції залишається адміністративна відповідальність.

Систематизовано аспекти протидії недобросовісній конкуренції як важливого складника трансформації антимонопольного регулювання. Зокрема, політика цього спрямування може передбачати перехід від індивідуального захисту інтересів фізичної особи до захисту інтересів невизначеного кола фізичних осіб у разі порушення їх прав або обмеження їх інтересів суб'єктом господарювання, який зловживає своїм домінуючим становищем. Зазначено, що на сьогодні недобросовісна конкуренція на ринках послуг у містах пов'язана із безліччю різних її форм: дискредитація конкурентів, демпінг цін, розкрадання інтелектуальної власності, змова та інші методи незаконного впливу.

Доведено, що поряд із диференціацією відповідальності за порушення антимонопольних заборон необхідний розвиток переліку правопорушень на ринках послуг у містах, а також розвиток інституту роз'яснень та рекомендацій щодо застосування антимонопольного законодавства.

Охарактеризовано ознаки та виявлено особливості запобігання надмірній монополізації ринків послуг у містах. Показано, що вибір методів регулювання природних монополій у сфері містообслуговування має забезпечувати дотримання балансу інтересів цих суб'єктів господарювання та споживачів послуг. Показано, що головним мотивом до розвитку ринкових відносин і досягнення добросовісної конкуренції в Україні є зовсім не свідомість суб'єктів господарювання й не економічні чинники, котрі впливають на їх ринкову поведінку, а заходи, які можуть бути визначені та застосовані органами публічної влади під час виявлення порушень антимонопольного законодавства.

Ключові слова: захист конкуренції, антимонопольне регулювання, антимонопольні заборони, місцеві органи публічної влади, природні монополії, ринок послуг.

Постановка проблеми. В Україні посилюються тенденції збільшення чисельності населення в містах, економіка країни базується на індустріальних технологіях, міський спосіб життя культивує сучасні стандарти соціальних умов людського існування. У містах народжуються та розвиваються найбільш значущі соціальні

новації, закріплюються нові соціальні відносини і традиції, задається тон і логіка розвитку, реалізується суб'єктність населення у вирішенні загальнозначущих і місцевих соціально-економічних питань.

Управління сферою містообслуговування відноситься до завдань виняткової складності

й важливості: хтось щодня подає в наші квартири холодну й гарячу воду, газ, світло, взимку опалення; хтось мисє під'їзди, утримує ліфти, підмітає подвір'я, вивозить сміття; працює міський транспорт; хтось ремонтує вулиці й дороги; працюють школи, лікарні, дитячі садки, бібліотеки, музеї, театри й кінотеатри. Тобто функціонує різнопланова міська інфраструктури та пов'язана з нею система надання публічних послуг, якою необхідно раціонально управляти в умовах співіснування різних форм власності та господарювання для задоволення потреб населення й підвищення його життєвого рівня [1, с. 64; 3].

«Дефекти» в системі містообслуговування можуть призвести до зниження якості життя містян, до застою, або навіть до деградації середовища проживання значної кількості населення. Зокрема має забезпечуватись попередження, а в необхідних випадках і припинення монополістичної діяльності та захист конкуренції, мають визначатись ефективні заходи адміністративного впливу як на безпосередніх учасників ринку публічних послуг, так і на органи влади в тому разі, коли ці органи роблять спроби до обмеження та усунення конкуренції. Уся ця діяльність може позначатись термінологічним словосполученням – «захист та протидія недобросовісній конкуренції». Важливо, що конкуренція у сфері послуг стимулює впровадження нових технологій, підвищення якості послуг, розширення вибору для споживачів, забезпечує ефективний розподіл ресурсів, що свідчить про виключну актуальність обраної теми.

Аналіз останніх досліджень і публікацій, в яких започатковано розв'язання поданої проблеми доводить, що антимонопольне регулювання є однією з форм державного регулювання і являє собою комплекс антимонопольних заходів та механізмів їх реалізації (методів, засобів та інститутів). Значний внесок у розвиток теоретичних та практичних підходів, пов'язаних із регуляторною діяльністю у сфері розвитку конкуренції й державного управління загалом, зробили вітчизняні науковці, до яких можна віднести В. Бабаєва, О. Васильєву, Н. Васильєву, І. Гарькавого, А. Дегтяря, І. Дегтярьову, О. Іваницьку, В. Колтун, М. Латиніна, В. Мамонову, В. Мартиненка А. Мерзляк, а також зарубіжних учених І. Бланка, Ж. Дьонінга, М. Крамера, М. Поттера, Д. Сакса, П. Хенона, С. Хімера тощо. За узагальненням сучасних наукових напрацювань варто зазначити, що відстоюються положення про формування

результативної державної політики у сфері протидії монополістичній діяльності та розвитку конкуренції на принципах рівності в застосуванні норм законодавства, неприпустимості зловживання монополістичним становищем на ринку, забезпечення ефективного контролю за економічною концентрацією, ефективності санкцій за вчинення антиконкурентних дій, інформаційної відкритості та ефективного співробітництва.

Водночас, незважаючи на численні наукові здобутки, питання розвитку конкуренції у сфері містообслуговування потребують більш детального комплексного дослідження та наукового пошуку задля розв'язання наявних проблем організаційно-правового характеру. Передусім це виявляється у визначенні системи заходів державного регулювання з підтримки й захисту конкуренції, а також протидії недобросовісній конкуренції, вибору оптимальних методів регулювання природних монополій у сфері містообслуговування.

Мета статті. Головною метою цієї роботи є узагальнення та характеристика особливостей протидії недобросовісній конкуренції на ринку послуг у містах.

Виклад основного матеріалу. Розвиток ринкової економіки привів до осмислення в суспільстві соціальної та економічної цінності конкуренції, до розуміння змісту цього поняття та усвідомлення необхідності розробки заходів щодо її регулювання. Перманентна динаміка економічних процесів у сфері містообслуговування вимагає адаптації механізмів правового та організаційного регулювання до мінливих умов. Аналіз економічних чинників формування в містах України конкуренції й вивчення сучасного стану їх конкурентного середовища свідчать про особливу роль заходів щодо протидії недобросовісній конкуренції в економіці сфери послуг як міст, так і регіонів та держави загалом.

Вільне ціноутворення та вільний ринок є ідеальними умовами для досконалої конкуренції [8, с. 71]. Цим терміном у сфері містообслуговування можна назвати такий стан конкуренції, за якого на ринку послуг присутня величезна кількість надавачів і споживачів однорідних послуг. Для ринку досконалої конкуренції характерна відсутність будь-яких перешкод для входу в галузь нових надавачів і виходу з ринку, а також повна інформаційна прозорість. За такого стану ринку послуг окреме підприємство сфери послуг у місті не має можливості впливати на формування ціни.

Правове регулювання суспільних відносин, пов'язаних із підтримкою, захистом конкуренції, а також протидією недобросовісній конкуренції виходить з основ конституційного ладу й носить міжгалузевий характер. Воно здійснюється за допомогою норм, закріплених у різних галузях законодавства [4, с. 37]. Підтримка конкуренції охоплює сукупність заходів, спрямованих на формування та функціонування конкурентного середовища, стимулювання й заохочення добросовісної конкуренції. Захист конкуренції може здійснюватися як у системі державного управління та системі місцевого самоврядування, так і фізичними та юридичними особами шляхом відстоювання своїх прав і законних інтересів. Забезпечення розвитку конкуренції як на загальнодержавному, так і на місцевому рівнях здійснюється за допомогою провадження конкурентної політики, метою якої є створення сприятливих умов для розвитку економіки.

Розвиток конкуренції та протидія проявам недобросовісності вкрай важливі у всіх секторах економіки сфери послуг міст [10, с. 50], але розбіжність відомчих інтересів органів публічної влади перешкоджає синхронному зниженню економічної концентрації.

Аналіз свідчить, що неефективність наявних заходів щодо протидії недобросовісній конкуренції та низький рівень її розвитку на ринках послуг у сфері містообслуговування зумовлені такими системними причинами:

- місцеві органи публічної влади та їх посадові особи не вмотивовані проводити політику захисту й розвитку конкуренції;
- законодавство про природні монополії – протилежність законодавству про захист конкуренції;
- не прийняті правила недискримінаційного доступу до послуг багатьох суб'єктів природних монополій. Наприклад, до функціонування ринків послуг у сфері містообслуговування мають безпосереднє відношення провідні суб'єкти природних монополій, які ведуть діяльність щодо передачі та розподілу електричної енергії; зв'язку загального користування; централізованого водопостачання та водовідведення; централізованого постачання теплової енергії;
- майже повністю усунена конкуренція зі сфери розміщення на договірних засадах замовлень на виконання робіт (послуг), необхідних для територіальної громади, на підприємствах, в установах та організаціях.

Водночас фактично основним дієвим на сьогоднішній механізмом захисту та протидії залишається адміністративна відповідальність. Адміністративна відповідальність за правопорушення, пов'язані з обмеженням, спотворенням або взагалі усуненням конкуренції з ринку послуг у сфері містообслуговування, передбачена Кодексом України про адміністративні правопорушення (КУпАП) і стосується, зокрема: порушення законодавства про захист прав споживачів (стаття 156), недобросовісної конкуренції (стаття 164³), зловживання монополією на ринку (стаття 166¹), дискримінації підприємців органами влади та управління (стаття 166³) тощо. І незважаючи на те, що механізм вирішення приватноправових спорів визначений законодавством у вигляді наділення правом на звернення до суду осіб, чиї права порушені, за їх захистом і відновленням, але цей механізм практично не застосовується у сфері містообслуговування.

Також передбачена і кримінальна відповідальність за вчинення порушення, спрямованого на обмеження, спотворення або усунення конкуренції з ринку послуг у сфері містообслуговування, яка настає відповідно до статей Кримінального кодексу України, зокрема: зловживання повноваженнями особами, які надають публічні послуги (стаття 365), декларування недостовірної інформації (стаття 366), підкуп особи, яка надає публічні послуги (стаття 368). Однак наведені кримінально-правові санкції у сфері містообслуговування також практично не застосовуються.

На сьогодні недобросовісна конкуренція набула множини різних форм: дискредитація конкурентів, демпінг цін, розкрадання інтелектуальної власності, методи силового впливу, позбавлення конкурентів ринку сировини чи послуг, змова та інші методи незаконного впливу, яким необхідно протидіяти.

Аналіз свідчить, що можна виділити такі основні риси недобросовісної конкуренції на ринках послуг у сфері містообслуговування:

- прагнення підприємства (компанії) домогтися успіху за допомогою незаконного використання результатів діяльності конкурента, а не за рахунок власних досягнень;
- застосування будь-яких протиправних заходів впливу як безпосередньо на підприємство-конкурента, так і шляхом помилкових і таких, які вводять в оману, тверджень.

У процесі реалізації стратегії регулювання ринку послуг у сфері містообслуговування, спря-

мованої на припинення недобросовісної конкуренції, повинні застосовуватися як прямі, так і непрямі методи впливу [2, с. 156; 6]. Зокрема, до прямих методів можна віднести захист інтелектуальної власності, регулювання рекламної діяльності, створення й удосконалення законодавчої бази та контроль за її дотриманням.

Проконтролювати всі сторони діяльності учасників економічних відносин щодо послуг у сфері містообслуговування практично неможливо, тому не менш важливими є непрямі методи впливу, спрямовані на стимулювання самих надавачів послуг до діяльності щодо протидії недобросовісній конкуренції.

Також істотну роль у боротьбі з недобросовісною конкуренцією відіграють саморегульовані підприємницькі та громадські об'єднання. Водночас діяльність надавачів послуг контролюється не тільки державою, а й колегами-професіоналами, які знають усі деталі галузі.

Важливими заходами щодо створення конкурентного середовища, протидії недобросовісній конкуренції та запобігання надмірній монополізації ринку послуг також вважають політику держави та її реалізацію місцевими органами публічної влади щодо підтримки суб'єктів малого та середнього підприємництва [9, с. 143]. Вона може здійснюватись за допомогою субсидій, розвитку інфраструктури інформаційно-консультативної підтримки, створення гарантійних фондів.

Однак на сьогодні в Україні існує ще багато перешкод для розвитку малого та середнього підприємництва. Зокрема, підприємцями зазначаються складнощі в отриманні кредитів, високі податки та збори. Державна допомога не завжди доходить до адресатів повністю, що є серйозним негативним чинником протидії недобросовісній конкуренції.

Сукупність заходів адміністративно-правового регулювання, спрямованих на захист конкуренції та протидію недобросовісній конкуренції на ринках послуг у сфері містообслуговування має свою специфіку в частині заборони актів, які обмежують конкуренцію, а також підтримки узгоджених дій органів публічної влади, які беруть участь в організації та наданні послуг [5].

Структура адміністративно-правового регулювання захисту конкуренції на ринках послуг у сфері містообслуговування має ґрунтуватись на уявленні про системоутворюючу роль протидії недобросовісній конкуренції залежно від засобів та предмету впливу й поділяються на такі види:

- протидія монополістичній діяльності;
- захист від недобросовісної конкуренції;
- попередження і припинення антиконкурентних дій органів державного управління та органів місцевого самоврядування.

Особливістю протидії монополістичній діяльності є поширення її на всі сфери підприємницької діяльності на ринках послуг у сфері містообслуговування. У рамках такої протидії зловживанню домінуючим становищем необхідне здійснення переходу від захисту однієї особи до захисту невизначеного кола осіб, прийняття правил недискримінаційного доступу до ринків публічних послуг у містах суб'єктів господарювання, які не займають домінуючого становища, утвердження положень (англ. compliance – «відповідність»), які мають протидіяти домінуючому становищу суб'єктів господарювання [7, с. 8]. Загалом, така відповідність й означає відповідність правилу, такому як специфікація, політика, стандарт чи закон. Відповідність нормативно-правовим актам має описувати мету, якої суб'єкти прагнуть досягти, намагаючись домогтися їх обізнаності та вжити заходів щодо дотримання відповідних законів, політик та положень [12].

Важливим елементом трансформації антимонопольного регулювання в політику протидії недобросовісній конкуренції є перехід від індивідуального захисту інтересів фізичної особи до захисту інтересів невизначеного кола фізичних осіб у разі порушення їх прав або обмеження їх інтересів суб'єктом господарювання, який зловживає своїм домінуючим становищем. Перехід від адміністративно-правових форм захисту до цивільно-правових, розширення інституту приватних позовів – основа подальшого поступу боротьби з недобросовісною конкуренцією на ринку послуг у сфері містообслуговування. Протидія антиконкурентним діям органів влади вимагає підвищення прозорості інституту муніципальних закупівель, а також посилення відповідальності за порушення у цій сфері, контролю за створенням муніципальних унітарних підприємств, застосування інститутів попередження й застереження.

За допомогою адміністративно-правових норм мають регулюватись такі ключові елементи сучасних систем протидії недобросовісній конкуренції у сфері містообслуговування як розслідування антимонопольних порушень, зокрема антиконкурентних угод та зловживань домінуючим становищем.

Поряд із диференціацією відповідальності за порушення антимонопольних заборон необхідний розвиток переліку адміністративних правопорушень на ринках послуг у містах, пов'язаних із невиконанням передбачених законодавством зобов'язань суб'єктами господарювання [11, с. 371].

Наявні значні труднощі в доведенні шкоди, заподіяної в результаті прояву недобросовісної конкуренції. Із цією проблемою пов'язаний розвиток інституту колективних і приватних позовів проти осіб, які вчинили зазначені правопорушення.

Трансформація політики протидії недобросовісній конкуренції приведе до зниження адміністративних перешкод щодо розвитку й вільного функціонування ринків послуг у сфері містообслуговування, а також до стимулювання розвитку приватних підприємств [8, с. 56].

Серед міжгалузевих заходів, які стимулюють розвиток конкуренції, протидію недобросовісній конкуренції особливу увагу варто приділити оцінюванню регулюючого впливу проєктів нормативних правових актів, оскільки цей напрям дозволяє забезпечити ефективність і прозорість процесу нормотворчості. Так, розвиток інституту роз'яснень і рекомендацій (англ. *guidelines* – «вказівки») щодо застосування антимонопольного законодавства у сфері містообслуговування сприяють підвищенню обґрунтованості прийнятих рішень та забезпеченню однаковості у правозастосуванні. Тобто необхідно розробити положення («вказівки») щодо протидії недобросовісній конкуренції, яке б містило правила та критерії проведення досліджень під час оцінки і кваліфікації дій з поширення інформації, що вводить в оману, та формат звіту, які були б зрозумілими і прозорими для всіх учасників правовідносин. Адже порушення у вигляді поширення інформації, що вводить в оману, складає 90% недобросовісної конкуренції. [11, с. 392]. Варто звернути увагу на те, що успішному впровадженню та розвитку інституту рекомендацій в антимонопольній практиці сприятиме нормативне закріплення їх статусу та порядку підготовки.

Необхідно вживати заходів щодо зниження та усунення адміністративних перешкод, а також із протидії корупції, що має велике значення для збереження здорового конкурентного середовища без проявів недобросовісної конкуренції та ефективної економіки міст загалом.

Необхідно зазначити, що в економічній структурі сфери містообслуговування наявні такі області, підтримка та збереження конкуренції в яких недоцільні. Такі області ринку послуг переходять у категорію «природних монополій» (наприклад, передача електроенергії, водопостачання та водовідведення).

На практиці дотримання всіх умов досконалої конкуренції на ринку послуг у сфері містообслуговування практично неможливо. Найбільш поширеними й небезпечними для вільної конкуренції є штучні монополії, які створюються спеціально для отримання монополістичної вигоди. У гонитві за надприбутками компанія-монополіст може штучно обмежувати надання послуг та піднімати ціни, порушуючи тим самим механізм ринкового регулювання економіки. Через відсутність конкурентів часто монополіст може мати високий дохід без додаткових зусиль, що послаблює його мотивацію до вдосконалення інфраструктури та підвищення якості послуг. Надмірна монополізація призводить до нераціонального розподілу ресурсів, підвищення цін на ринку, а також різкої диференціації доходів населення та зростання соціальної напруженості [10, с. 46].

Ухвалення правильних заходів із регулювання монополій сприяє розвитку конкуренції, стабілізації ринку та вдосконаленню економіки сфери містообслуговування загалом. Особливо важливим і складним завданням є дотримання балансу інтересів суб'єктів природних монополій та споживачів послуг. З одного боку, необхідно забезпечити доступність послуг для споживачів, з іншого боку, економічну ефективність діяльності надавача цих послуг, отримання ним необхідної валової виручки та прибутку, для подальшого функціонування й розвитку.

Для досягнення цих цілей необхідний детальний аналіз виробничо-господарської діяльності природних монополій сфери містообслуговування та вибір оптимального методу регулювання. Також важливим складником є проведення заходів щодо підвищення відкритості діяльності місцевих органів публічної влади та зниження рівня корупційних ризиків.

Висновки і пропозиції. Удосконалення форм, методів та засобів протидії недобросовісній конкуренції на ринках послуг сфери містообслуговування в умовах формування та реалізації проконкурентної державної політики повинно бути засноване на застосуванні організаційних і правових превентивних заходів. До таких заходів віднесено розвиток та застосування норм

адміністративної і кримінальної відповідальності, здійснення переходу від захисту однієї особи до захисту невизначеного кола осіб, прийняття правил недискримінаційного доступу до ринків публічних послуг у містах, розвитку інституту роз'яснень і рекомендацій, підтримки суб'єктів малого та середнього підприємництва, дотримання балансу інтересів суб'єктів природних монополій та споживачів послуг. Для досягнення результату необхідна послідовна робота над створенням та вдосконаленням механізмів державного стимулювання та контролю економічних відносин.

До перспективних напрямів досліджень можна віднести питання інституціонального та інформаційного регулювання протидії недобросовісній конкуренції.

Список використаної літератури:

1. Батанов О. Концептуальні проблеми забезпечення контролю у сфері місцевого самоврядування: теорія та практика. *Часопис Київського університету права*. 2019. № 3. С. 62–68. http://nbuv.gov.ua/UJRN/Chkur_2019_3_13 (заголовок з екрану).
2. Гарькавий І. Зміцнення містообслуговуючої сфери органами місцевого самоврядування: монографія. Київ : НАДУ, вид-во «Фенікс», 2015. 356 с.
3. Дегтярьова І. Фактори підвищення конкурентоспроможності сучасного регіону. URL: http://academy.gov.ua/ej/ej9/doc_pdf/Degtyareva_IO.pdf.
4. Законодавство України у сфері захисту економічної конкуренції : Юрид. зб. Київ : Антимонопольний комітет України, 2012. 576 с.
5. Панченко М. Добросовісність, розумність, справедливість, правові засади цивільного права України. URL: [http://lib.sumdu.edu.ua/library/Topic Description?topic_id](http://lib.sumdu.edu.ua/library/Topic%20Description?topic_id).
6. Про захист від недобросовісної конкуренції : Закон України від 07.06.96 р. № 236/96-ВР. URL: <http://www.zakon.rada.gov.ua/go/236/96> (заголовок з екрану).
7. Про контроль за концентрацією суб'єктів господарювання: Регламент Комісії ЄС № 802/2004 від 07.04.04 р., з імплементацією Регламенту Ради (ЄС) № 139/2004. *Офіційний вісник Європейського Союзу*. 2004. № 133/1. С. 4–9.
8. Теоретичні й методологічні основи дослідження економічних відносин в Україні в умовах інтеграції у глобальний процес розвитку: монографія / М. Зверяков та ін. ; за заг. ред. М. Зверякова. Одеса : Вид-во Атлант, 2016. 389 с.
9. Територіальна організація влади в Україні : підручник / Ю. Куцта ін. ; за заг. ред. д. ерж. упр., проф. В. Мамонової. 2-ге вид., випр. і доп. Харків : Вид-во ХарПІ НАДУ «Магістр», 2017. 260 с.
10. Щербак Т. Модифікація конкурентної політики за умов трансформації економічних відносин. *Економіка України*. 2016. № 4. С. 45–56.
11. Shapiro C. Competition and innovation: Did Arrow hit the bull's eye? *In* : J. Lerner, S. Stern (eds) *The rate and direction of inventive activity revisited*. Chicago, IL : University of Chicago Press, 2012. P. 361–404.
12. What is Compliance? *International Compliance Association*. URL: www.intcomp.org.

Ihnatenko O. S. Prerequisites for counteracting unfair competition in the field of urban services

The article summarizes approaches to the regulation of public relations related to the maintenance and protection of competition. Support for competition was seen as a set of measures aimed at shaping and operating a competitive environment, promoting and promoting fair competition. Competition protection must be exercised both in the public administration and in the system of local self-government, as well as individuals and legal entities. At the same time, administrative responsibility remains the only mechanism currently in force to protect competition.

Aspects of counteraction to unfair competition have been systematized as an important component of the transformation of antitrust regulation. In particular, this policy may involve the transition from individual protection of the interests of an individual to the protection of the interests of an indeterminate range of individuals in the event of their rights being violated or their interests being restricted by an economic entity that abuses its dominant position. It is noted that nowadays unfair competition in the markets of services in cities is connected with many of its various forms: discredit of competitors, dumping of prices, theft of intellectual property, conspiracy and other methods of illegal influence.

It is proved that, along with the differentiation of responsibility for the violation of antitrust bans, the development of the list of offenses in the markets of services in cities is necessary, as well as the development of the institute of clarification and recommendations on the application of antitrust legislation.

The signs and features of preventing excessive monopolization of the service markets in cities are identified. It has been shown that the choice of methods for regulating natural monopolies in the sphere of urban services should ensure that the interests of these economic entities and consumers of services are respected.

Key words: competition protection, antitrust regulation, antitrust bans, local public authorities, natural monopolies, services market.