

DOI: 10.52363/2414-5866-2022-2-15

УДК 351.82 : 339.137.2

*Маїстро С.В., д.держ.упр., проф., ННВЦ НУЦЗУ, м. Харків,
ORCID: 0000-0003-3035-4304*

Maistro S., Doctor of Sciences (Public Administration), Professor, Head of the department of public administration for civil defence of ERPC of the National university of civil defence of Ukraine, Kharkiv

ТЕОРЕТИКО-МЕТОДИЧНІ ТА НОРМАТИВНО-ПРАВОВІ ОСНОВИ ДЕРЖАВНОЇ АНТИМОНОПОЛЬНОЇ ПОЛІТИКИ

THEORETICAL-METHODICAL AND NORMATIVE-LEGAL BASIS OF STATE ANTI-MONOPOLY POLICY

У статті досліджено теоретико-методичні основи державної антимонопольної політики. Визначено особливості та суперечності нормативно-правового забезпечення державної антимонопольної політики в Україні. Виявлено основні причини монополізації окремих галузей національної економіки. Запропоновано напрями удосконалення державної антимонопольної політики в Україні.

Ключові слова: *публічне управління та адміністрування, державна політика, державна антимонопольна політика, конкуренція, монополія, картельна змова.*

The article examines the theoretical and methodological foundations of state antimonopoly policy. Peculiarities and contradictions of regulatory and legal support of the state antimonopoly policy in Ukraine are determined. The main reasons for the monopolization of certain branches of the national economy have been identified. Directions for improving the state antimonopoly policy in Ukraine are proposed.

Key words: *public management and administration, state policy, state antimonopoly policy, competition, monopoly, cartel conspiracy.*

Постановка проблеми. Функціонування економік більшості країн світу, в тому числі України, характеризуються наявністю монополізованих секторів. Монополізовану економіку не можна назвати ефективною з погляду розподілу ресурсів. Справа в тому, що втрати споживачів від підвищення цін і зниження випуску продукції монополістом виявляються завжди більше виграшу монополії. Виробляючи мало продукції і продаючи її за високими цінами, монополіст спотворює розподіл ресурсів в економіці. Тому монополія є проблемою, яка вимагає активного державного втручання, бо вона веде до штучного підвищення цін на продукцію, яка виробляється (і тим самим

до спотворення цінових сигналів) та до неефективної структури виробництва. Головна вада полягає у відхиленні від ефективного розподілу ресурсів в результаті монополізації ринку та у втратах добробуту для споживачів.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Теоретико-методологічні питання щодо визначення сутності і розвитку монополій та питання державного регулювання діяльності монополій досліджували багато науковців, зокрема: Амосов О., Борисенко З., Воробйов Є., Залого З., Латинін М., Михасюк І., Мельник А., Мочерний С., Портер М., Шумпетер Й. та інші. До вагомих здобутків цих науковців слід віднести розроблення теоретичних основ діяльності монополій у різних галузях та сферах економіки, стратегій державного регулювання діяльності монополій, дослідження особливостей державної антимонопольної політики [1; 3; 4; 5; 8; 9; 10; 11].

Однак, незважаючи на значну кількість наукових досліджень, які стосуються визначення сутності монополій та державного регулювання їх діяльності, слід вказати на відсутність цілісного дослідження проблеми, а також на недостатність наукового опрацювання низки питань, пов'язаних з визначенням напрямів удосконалення державної антимонопольної політики.

Постановка завдання. Мета дослідження полягає у визначенні теоретико-методичних основ державної антимонопольної політики та обґрунтуванні напрямів її удосконалення в Україні.

Виклад основного матеріалу. Монополістичні тенденції в різних формах і проявах спостерігались на всіх етапах розвитку ринку, супроводжуючи їх. Причини виникнення монополій пов'язані передусім із змінами в технологічному способі виробництва. Передумовою цих змін була промислова революція кінця XVIII – початку XIX ст., технічні винаходи, поява нових галузей промисловості та швидкий розвиток виробництва в багатьох з них, насамперед, у легкій промисловості.

Новітня історія монополістичних тенденцій починається з останньої третини XIX ст. (особливо в період економічної кризи 1873 р.). Взаємозв'язок явищ – криз і монополій – вказує на ще одну з причин монополізації, а саме: спробу багатьох фірм знайти порятунок від кризових потрясінь в монополістичній практиці. Не випадково монополії в тодішній економічній літературі отримали назву «дітей кризи» [8].

В цілому, причинами монополістичних тенденцій на ринку є [4; 9]:

1. Централізація виробництва, тобто збільшення масштабів виробництва продукції в результаті об'єднання кількох підприємств в одне.
2. Централізація капіталу, тобто збільшення розмірів капіталу, внаслідок об'єднання або злиття раніше самостійних капіталів.
3. Поява акціонерної власності, коли індивідуальна приватна власність перетворюється на гальмо продуктивних сил. Це означає, що в кінці XIX ст. під впливом наукових винаходів (нові види двигунів тощо) потрібно було будувати нові заводи, фабрики. Крім того, у цей час починається спо-

рудження залізниць, інших великих об'єктів. Нагромадити необхідні кошти окремий підприємець не міг, тому виникла необхідність у новій формі власності, яка б змогла швидко розв'язати цю проблему. Нею стала акціонерна власність, що виникла в результаті злиття, об'єднання підприємств.

4. Внаслідок дій держави (спеціальних або навмисних її кроків).
5. Кризові явища в економіці.

Слід відзначити, що термін «монополія» походить від грецьких слів («*mono*» – один, «*polo*» – продаю) – наявність одного продавця товару чи послуги на ринку. Це монополія одного підприємства або продавця. Тобто монополія – це виключне право (виробництва, торгівлі, промислу тощо), що належить одній особі, групі осіб чи державі.

До основних видів монополій можна віднести:

1. Природна монополія, яка виникає внаслідок об'єктивних причин. Вона існує, коли попит на певний товар чи послуги найкраще задовольняється однією або кількома фірмами (в цьому випадку конкуренція неможлива, або недоречна, наприклад: енергозабезпечення, трубопровідний та залізничний транспорт тощо).

2. Закрита монополія – монополія, захищена від конкуренції за допомогою юридичних обмежень, патентів, інституту авторського права.

3. Відкрита монополія – фірма на певний час стає єдиним постачальником якого-небудь товару, не володіючи спеціальним захистом від конкуренції. В ситуації відкритої монополії часто опиняються фірми, які першими вийшли на ринок з новою продукцією.

4. Адміністративна (спеціальна) монополія, яка виникає внаслідок дії державних органів двома шляхами: надання окремим фірмам виключного права на заняття певного роду діяльності; об'єднання державних підприємств і підпорядкування їх міністерствам (вони виступають на ринку, як єдиний господарський суб'єкт і між ними відсутня конкуренція).

5. Економічна монополія, яка є найпоширенішою і виникає на основі закономірного господарського розвитку, коли підприємці зуміли завоювати монополістичне становище на ринку, завдяки успішному розвитку підприємства і базується на добровільному об'єднанні або поглинанні переможцями банкрутів [4; 9].

На процесі монополізації економіки першими звернули увагу представники німецької історичної школи, і це не випадково, оскільки саме вони в своїх дослідженнях зробили акцент на описі окремих економічних процесів, збирання фактичного матеріалу. Цю стадію розвитку капіталізму вони називали імперіалізмом (*imperium* – лат. – влада) по аналогії з процесом формування імперій минулого – римської, перської тощо [8].

Неокласична школа розглядає завдання державного регулювання не стільки в контексті боротьби з монополією, скільки в контексті сприяння конкуренції (в самому ринковому механізмі наявні сили, які обмежують мо-

нополістичні тенденції), яка сприяє вільному переливу виробничих ресурсів і ліквідує монополістичні штучні бар'єри. Крім того, на думку, представника неокласичної школи, австрійського економіста Й. Шумпетера, в умовах монополії може бути більш швидким науково-технічний прогрес [11].

Найбільш послідовні прихильники неокласичного напрямку вважають, що тільки там, де існують непереборні «провали» ринку, наприклад, в умовах природних монополій, необхідне непряме регулювання господарської діяльності. Єдине, що, на їх думку, необхідно – це політика захисту самого механізму конкуренції, у тому числі за допомогою антимонопольної політики держави [4].

В цілому, в економічній науці прийнято розрізняти дві основні моделі державної антимонопольної політики: американську і європейську [1; 3; 5; 8; 9].

Американська модель будується на принципі заборони монополії, як структурної одиниці незалежно від соціально-економічних наслідків її діяльності. Прихильники такого підходу, який отримав назву структуралістського, стверджують, що галузь, що має монополістичну структуру, і поводитися буде, як монополіст. Отже, економічні дії галузей з монополістичною структурою обов'язково будуть негативними з суспільної точки зору і повинні потрапляти під дію антимонопольного законодавства. В цій моделі державної антимонопольної політики передбачається, в основному, форма правозастосувального процесу і судове переслідування порушників.

Європейська модель державної антимонопольної політики, на відміну від американської, полягає в застосуванні принципу контролю за зловживаннями. Такий підхід, який отримав назву біхевіористський, акцентує увагу не на структурі галузі, а на поведінці окремих господарюючих суб'єктів. В цій моделі використовується правило розумного підходу, яке проголошує незаконною не всяку монополію, а лише ту, соціально-економічні наслідки діяльності якої мають для суспільства негативні наслідки. Такий підхід вимагає створення спеціальної системи адміністративних органів, покликаних постійно аналізувати і контролювати стан конкуренції на різних ринках. У разі потреби ці органи використовують коректуючі, регулюючі і заборонні заходи переважно адміністративного характеру.

В останнє десятиріччя відмінності між цими двома моделями зменшуються. При цьому їх зближення йде у бік європейської моделі, коли антимонопольне регулювання діяльності господарюючих суб'єктів здійснюється не тільки на основі їх відносних і абсолютних розмірів, скільки з урахуванням соціально-економічних наслідків їх діяльності для суспільства.

Українська практика антимонопольного регулювання тяжіє більше до європейської моделі. Це знаходить вираз в змісті українського антимонопольного законодавства, а також в повноваженнях і практичній діяльності антимонопольних органів, які включені в систему виконавчої влади і вико-

ристовують головним чином адміністративно-організаційні методи здійснення державної антимонопольної політики.

Україна пройшла шлях від планово-адміністративної системи, що практично виключала повноцінні конкурентні відносини у сфері легального господарювання, до країни з міжнародно визнаною ринковою економікою, що передбачає активну роль держави в захисті, створенні та розвитку конкуренції.

Конституція України встановлює принцип державного захисту добросовісної конкуренції у підприємницькій діяльності (стаття 42) [6].

Тому на запобігання монополізації, на її обмеження та припинення повинна бути спрямована конкурентна (антимонопольна) політика держави.

Конкурентна (антимонопольна) політика держави – це комплекс цілеспрямованих державних заходів, направлених на створення і захист конкурентного середовища, здійснення профілактики та безпосереднє припинення порушень конкурентного законодавства, сприяння розвитку добросовісної конкуренції на товарних ринках [1].

Основою конкурентної політики держави є антимонопольне законодавство, представлене Законами України «Про обмеження монополізму та недопущення недобросовісної конкуренції у підприємницькій діяльності» (1992 р.), «Про Антимонопольний комітет України» (1993 р.), «Про захист від недобросовісної конкуренції» (1996 р.) та іншими законодавчими актами [2].

Визначальною ознакою підприємця-монополіста є його монопольне, тобто домінуюче становище, яке забезпечує можливість одноосібно або разом з іншими монополістами обмежувати конкуренцію на певному сегменті ринку.

Згідно з ч. 1 ст. 12 Закону України "Про захист економічної конкуренції" суб'єкт господарювання займає монопольне (домінуюче) становище на ринку товару, якщо: на цьому ринку у нього немає жодного конкурента; не зазнає значної конкуренції внаслідок обмеженості можливостей доступу інших суб'єктів господарювання щодо закупівлі сировини, матеріалів та збуту товарів, наявності бар'єрів для доступу на ринок інших суб'єктів господарювання, наявності пільг чи інших обставин.

Монопольним (домінуючим) вважається становище суб'єкта господарювання, частка якого на ринку товару перевищує 35 %, якщо він не зазнає значної конкуренції, або навпаки, якщо частка суб'єкта господарювання на ринку становить 35 або менше відсотків, але він не зазнає значної конкуренції, зокрема внаслідок порівняно невеликого розміру часток ринку, які належать конкурентам.

Поряд із зазначеними нормами є спеціальні умови щодо встановлення монопольного (домінуючого) становища кожного з кількох суб'єктів господарювання.

По-перше вважається, що кожен із двох чи більше суб'єктів господарювання займає монопольне (домінуюче) становище на ринку товару, якщо стосовно певного виду товару між ними немає конкуренції або є незначна конкуренція і щодо них, разом узятих, виконується одна з умов, передбачених частиною першою цієї статті.

По-друге, монопольним (домінуючим) вважається також становище кожного з кількох суб'єктів господарювання, якщо стосовно них виконуються такі умови:

- сукупна частка не більше ніж трьох суб'єктів господарювання, яким на одному ринку належать найбільші частки на ринку, перевищує 50%;
- сукупна частка не більше ніж п'яти суб'єктів господарювання, яким належать найбільші частки на ринку, перевищує 70 % [2; 7].

Момент, коли виникає монопольне становище підприємців на ринку всіх видів товарів (послуг) у межах певної території, визначає Антимонопольний комітет України (АМКУ).

Відповідно до Закону України «Про Антимонопольний комітет України» основними завданнями Комітету є: державний контроль за дотриманням антимонопольного законодавства; запобігання, виявлення та припинення порушень антимонопольного законодавства; контроль за економічною концентрацією; сприяння розвитку добросовісної конкуренції [2].

При цьому до засобів антимонопольного регулювання належать: обмеження на встановлення вищого рівня цін і тарифів; запровадження граничних нормативів рентабельності; декларування зміни цін; встановлення стандартів і показників якості для товарів і послуг; квотування обсягів виробництва товарів (послуг); використання державних замовлень; розподіл ринків; тарифне регулювання імпорту та експорту товарів тощо [1; 3].

За здійснення антиконкурентних погоджених дій юридичними особами й за зловживання монопольним положенням штрафи в Україні можуть становити до 10% річного обороту суб'єктів господарювання [2].

Світовий досвід показує, що монополізація губить прогрес і гальмує зростання добробуту суспільства. Тому не випадково, що в умовах глобалізації однією з основних тенденцій розвитку міжнародної конкурентної політики, яка була започаткована прийняттям в 2004 р. Радою ОЕСР Рекомендацій з ефективних дій проти «злісних» картелів (Recommendation on Effective Action against Hard Core Cartels - C(98)35/FINAL), є посилення жорсткості норм у відношенні картелів. Даний документ передбачає посилення санкцій стосовно картелів і кооперацію між відомствами країн-членів організації. До того ж, оскільки в 2005 р. Рада ОЕСР затвердила Рекомендації з контролю за злиттям (Recommendation of the Council on Merger Review - C(2005)34), саме питання контролю економічної концентрації і гармонізації політик в цієї сфері є надзвичайно актуальним для усіх країн світу [1], в тому числі й України.

До речі, картельна змова – одне з найнебезпечніших порушень з існуючих у конкурентному праві, тому передбачає конкурентно-фінансову відповідальність компанії у вигляді значного штрафу, а для її керівника – кримінальну відповідальність. Така практика існує в багатьох країнах Європи й США. Приміром, у США щорічно несуть покарання кілька десятків керівників компаній за участь в антиконкурентних змовах, що є реально діючим «щепленням від жадібності» [10].

Тому, на наш погляд, в Україні також доцільним є посилення відповідальності за картельні змови (в тому числі кримінальної). Окрім того, АМКУ доцільно запровадити відкриту систему розрахунку адміністративних штрафів з обов'язковим доведенням процедури стягнення штрафів до логічного завершення (а не кардинального зменшення їх розміру за обіцянки порушників не порушувати конкурентне законодавство в подальшому) для запобігання антиконкурентним змовам в майбутньому.

Висновки. Таким чином, державна антимонопольна політика є важливою і невід'ємною складовою економічної політики, яка повинна ефективно реалізовуватись відповідними органами державного управління для забезпечення цілісної системи розподілу і перерозподілу виробничих ресурсів в сучасній ринковій економіці та сприяти зростанню добробуту суспільства. Тобто прозора, послідовна і зрозуміла державна антимонопольна політика має сприяти конкуренції і обмежувати прояви монополізму в економічній сфері, що особливо актуально в умовах європейської інтеграції України, що й буде предметом подальших наукових досліджень.

Список використаних джерел:

1. Амосов О.Ю., Латинін М.А. Конкурентна політика: Підручник. Х. Вид-во ХарРІ НАДУ «Магістр», 2008. 236 с.
2. Антимонопольне законодавство України // Бюл. законодавства і юрид. практики України. 2001. № 1. 416 с.
3. Борисенко З.М. Основи конкурентної політики. Підручник. К.: Таксон, 2004. 704 с.
4. Воробйов Є. М. Економічна теорія в питаннях та відповідях. Х. : Р.И.Ф., 2002. 640 с.
5. Державне регулювання економіки : підручник / І. Михасюк, А. Мельник, М. Крупка, З. Залога. К. : Атіка ; Ельга-Н, 2000. 592 с.
6. Конституція України. URL: <https://www.president.gov.ua/documents/constitution>.
7. Методика визначення монопольного (домінуючого) становища суб'єктів господарювання на ринку: Розпорядження АМКУ від 5 березня 2002 р. № 49-р. URL: http://amc.gov.ua/amc/control/uk/publish/category?cat_id=42345.
8. Мочерний С.В. Економічна теорія : посібник. К. : Академія, 2003.

656 с.

9. Основи економічної теорії: політекономічний аспект : підручник / Г. Н. Климко, В. П. Нестеренко, Л. О. Каніщенко [та ін.]. К. : Вища шк. 1997. 743 с.

10. Портер М. Конкуренция : учеб. пособие : [пер. с англ.]. М. : Вильямс, 2001. 495 с.

11. Шумпетер Й. Теория экономического развития. М.: Прогресс, 1983. С. 130.

References:

1. Amosov O., Latynin M. Competitive policy. [Konkurentna polityka]: Textbook. Kh. Edition of HARRI NADU «Magistr», 2008. 236 p. [in Ukrainian].

2. Antimonopoly legislation of Ukraine. [Antymonopol'ne zakonodavstvo Ukrayiny]. Byul. legislation and law. practices of Ukraine. 2001. No. 1. 416 p. [in Ukrainian].

3. Borysenko Z. Basics of competition policy. [Osnovy konkurentnoyi polityky]. Textbook. K.: Takson, 2004. 704 p. [in Ukrainian].

4. Vorobyov E. Economic theory in questions and answers. [Ekonomichna teoriya v pytannyakh ta vidpovidyakh]. Kh.: R.Y.F., 2002. 640 p. [in Ukrainian].

5. State regulation of the economy: textbook / I. Mykhasyuk, A. Melnyk, M. Krupka, Z. Zaloga. [Derzhavne rehulyuvannya ekonomiky]. K.: Attica; Elgan, 2000. 592 p. [in Ukrainian].

6. Constitution of Ukraine. [Konstytutsiya Ukrayiny]. URL: <https://www.president.gov.ua/documents/constitution>. [in Ukrainian].

7. Methodology for determining the monopoly (dominant) position of business entities on the market. [Metodyka vyznachennya monopol'noho (dominuyuchoho) stanovyscha sub'yektiv hospodaryuvannya na rynku]. Ordinance of the Ukrainian Chamber of Commerce and Industry of March 5, 2002 No. 49-r. URL: http://amc.gov.ua/amc/control/uk/publish/category?cat_id=42345. [in Ukrainian].

8. Mocherny S. Economic theory. [Ekonomichna teoriya]: a guide. K.: Academy, 2003. 656 p. [in Ukrainian].

9. Basics of economic theory: political economic aspect: a textbook / G. Klimko, V. Nesterenko, L. Kanishchenko. [Osnovy ekonomichnoyi teorii: politekonomichnyy aspekt]. K.: Higher school 1997. 743 p. [in Ukrainian].

10. Porter M. Competition. [Konkurentsya]: textbook. allowance: [per. from English]. M. : Williams, 2001. 495 p. [in Russian].

11. Schumpeter J. Theory of economic development. [Teoriya ekonomicheskogo razvitiya]. M.: Progress, 1983. S. 130. [in Russian].