

СТАНОВЛЕННЯ ДЕРЖАВНОГО ЗАХИСТУ ВІД МОНОПОЛІЗМУ В УКРАЇНІ: ІСТОРИКО-ПРАВОВИЙ ТА ПОРІВНЯЛЬНО-ПРАВОВИЙ АСПЕКТИ

Економічною основою формування демократичного суспільства є розвинена підприємницька діяльність. Її розвиток ґрунтується на двох складових: сприятлива щодо розвитку підприємництва державна політика та спроможність інтегрування вітчизняної підприємницької діяльності до системи світових господарських зв'язків. Державна політика у сфері формування ринкової економіки має декілька складових, однією з яких є антимонопольне регулювання.

Проблеми монополізації господарського життя, конкуренція на товарних ринках привертають сьогодні пильну увагу не тільки спеціалістів, але і населення. Тільки останнім часом у суспільній свідомості легалізувалось таке негативне явище, як рейдерство, внаслідок чого були зроблені спроби на рівні закону закріпити заборону його здійснення. Наприклад, законопроекти № 3300 від 13.03.2007 р. «Проект Закону про внесення змін та доповнень до деяких законодавчих актів країни щодо встановлення кримінальної відповідальності за захоплення підприємств (рейдерство)» (суб'єкти законодавчої ініціативи – народні депутати України Тимошенко Ю. В., Міщенко С. Г.) та № 3447 від 05.04.2007 р. «Проект Постанови про утворення Тимчасової слідчої комісії Верховної Ради України з питань розслідування обставин силового захоплення приміщення нежитлової будівлі № 57 по проспекту Тракторобудівників у місті Харків (рейдерства) за участю органів державної виконавчої служби, органів внутрішніх справ в Харківській області».

На відміну від країн із розвиненими ринковими відносинами, конкурентне законодавство України знаходиться ще на стадії розвитку. Таке становище обумовлюється порівняно невеликим терміном, протягом якого формується ринкове середовище на заходах багатьох форм власності і господарювання.

Необхідність дослідження історії становлення державного захисту від монополізму в Україні та його порівняння з аналогічними процесами у країнах із розвиненими ринковими відносинами обумовлена фактичною відсутністю подібних робіт у вітчизняній адміністративно-правовій науці. Деякі аспекти антимонопольного регулювання складали предмет досліджень, в основному з господарського права (В. К. Мамутов [1], Н. О. Саніахметова [2], Н. М. Корчак [3], С. А. Кузьміна [4], О. Л. Чернелєвська [5], І. А. Шумило [6] та ін.). Разом з тим, одним із важелів впливу на формування конкурентних відносин є діяльність держави, її від-

повідних уповноважених органів, і тому питання здійснення державного регулювання ринкових відносин у напрямку стимулювання розвитку конкурентного середовища можуть і повинні бути предметом адміністративно-правових досліджень.

Для України проблема обмеження монополізму постала особливо гостро наприкінці 90-х років, коли на державному рівні було визначено, що без прийняття твердих і послідовних заходів проти монополізму не можна сподіватися на успіх економічної реформи і перехід до ринкової економіки, яка заснована на засадах рівних прав суб'єктів різних форм власності і господарювання.

У зв'язку із пануванням у Радянському Союзі єдиної форми власності – державної та високої питомої ваги продукції підприємств-монополістів у структурі валового внутрішнього продукту, система державного контролю з метою недопущення монополізму та несумлінної конкуренції на той час була відсутньою, а сама контрольна діяльність у цьому напрямку не була передбачена законодавством. Так, діяла Постанова Ради Міністрів СРСР від 16 серпня 1990 р. «Про заходи щодо демонополізації народного господарства». Згодом був прийнятий Закон СРСР «Про обмеження монополістичної діяльності в СРСР». Однак його прийняття було, швидше за все, реакцією на потребу підвищення гнучкості державної економічної політики у зв'язку із загостренням кризових явищ у економіці.

З набуттям Україною незалежності формування законодавчої бази щодо створення конкурентного середовища, з одного боку, та важелів державного регулювання цього процесу, зокрема у антимонопольній сфері, з іншого, набуло державного значення. Крім того, потрібно було вирішити ще одну загальнодержавну проблему, уникнути розв'язання якої неможливо, – формування у суспільній свідомості необхідності розвитку підприємництва, його важливість та корисність для розвитку суспільства.

Одним з перших кроків в цьому напрямку стало прийняття Концепції переходу Української РСР до ринкової економіки [7]. Нею були визначені такі напрямки переходу, як роздержавлення та приватизація власності при чіткому і однозначному визначенні обсягу, структури і меж усіх форм власності, одночасне з цим створення механізму забезпечення відносно рівних стартових умов для кожного члена суспільства та гарантій соціального захисту населення.

Ще один вагомий внесок щодо організації та формування конкурентного середовища як основи ринкової економіки був зроблений із прийняттям у 1993 р. Державної програми демонополізації економіки і розвитку конкуренції [8]. Нею були визначені заходи щодо реалізації антимонопольної політики, які систематизо-

вані у напрями: демонополізація економіки; антимонопольне регулювання; застосування антимонопольного законодавства.

Першим законом, який регулював конкурентні відносини в Україні після здобуття нею незалежності, став Закон України «Про обмеження монополізму та недопущення недобросовісної конкуренції у підприємницькій діяльності». На сьогодні він не є діючим у зв'язку із набуттям чинності Законом України «Про захист економічної конкуренції» [9]. Навіть поверхове порівняння назв цих законодавчих актів свідчить про певне корегування змісту державно-правового впливу на конкурентне середовище у напрямку поступового формування його регулятивного змісту. Законом України «Про захист економічної конкуренції» було визначено основний орган державного контролю за додержанням законодавства про захист економічної конкуренції, захист інтересів суб'єктів господарювання та споживачів від його порушень – Антимонопольний комітет України. Усі інші органи державної влади, місцевого самоврядування повинні сприяти здійсненню його контрольної діяльності. Закон України «Про Антимонопольний комітет України» був прийнятий у 1993 р. [10].

Складність конкурентних відносин, їх комплексний характер обумовив потребу прийняття не лише Закону України «Про захист економічної конкуренції», але й законів України «Про захист від недобросовісної конкуренції» [11], «Про природні монополії» [12], а також ряду законів з метою захисту і державної підтримки вітчизняного товаровиробника на ринку. Маються на увазі такі закони України, як «Про застосування спеціальних заходів щодо імпорту в Україну» [13], «Про захист національного товаровиробника від демпінгового імпорту» [14], «Про захист вітчизняного товаровиробника від субсидованого імпорту» [15]. Крім того, окремими законодавчими актами були врегульовані питання щодо захисту вітчизняного виробника окремих видів продукції, насамперед тих, яким може бути створене жорстке конкурентне середовище закордонними виробниками, – сільськогосподарська продукція, нафтопродукти тощо.

Інститут державного захисту економічної конкуренції існує і діє у країнах із розвиненими ринковими відносинами, в яких держава виступає свого роду «стабілізатором» ринкових коливань та гарантом певних соціальних стандартів. В Америці, наприклад, були законодавчо заборонені монополні утворення. Так, у 1890 р. прийнятий перший федеральний антимонопольний Закон «Про захист торгівлі та комерційної діяльності проти незаконних обмежень та монополій» («An Act to Protect Trade Commerce against unlawful Restrain and monopolies») (Закон Шермана) [16, с. 197]. Закони, прийняті пізніше, вдосконалювали антитрестівське регулювання. Це стосується, зокрема, Закону Клейтона (The Clayton

Act) [16, с. 202] та Закону «Про Федеральну торгову комісію» (The Federal Trade Commission Act) [16, с. 198]. Законодавство Німеччини і Франції спрямоване на захист виробника-підприємця від недобросовісної конкуренції [17, с. 75; 18]. Отже, на прикладах цих країн можна вказати на наявність певної різниці у підходах щодо державного захисту економічної конкуренції. Так, в усіх країнах існує заборона недобросовісної конкуренції, однак при цьому в окремих країнах має місце і пряма заборона існування монопольних утворень.

Антимонопольна політика й антимонопольне законодавство в Україні не мають на меті заборону або ліквідацію монопольних утворень. Чинне вітчизняне законодавство передбачає дві основні форми захисту конкуренції: 1) попередження створення монополій; 2) обмеження використання монопольної влади. Метою антимонопольного регулювання і, фактично, державного захисту від монополізму в Україні, є захист і зберегання вільної конкуренції, якій загрожує монополізація. Задля цього обмежується монополізм, здійснюється підтримка малого бізнесу та захищаються права споживача.

Для реалізації антимонопольної політики у країнах із розвиненими ринковими відносинами створюються антимонопольні служби, основним завданням яких є контроль монополістичних тенденцій. Їхні повноваження спрямовані на недопущення та усунення негативних проявів монополізації ринку. Наприклад, антимонопольні органи наділені повноваженнями щодо регулювання поставок продукції шляхом зобов'язання підприємства-монополіста відновити постачання у разі необґрунтованої відмови поставляти продукцію чи послуги. Ці структури не мають права закривати підприємства, але мають повноваження щодо накладання штрафних санкцій за порушення антимонопольного законодавства, розмір яких значний. Як противага цим імперативним повноваженням – наявність судового контролю рішень антимонопольних органів.

Високій ефективності юрисдикційної діяльності антимонопольних органів сприяє активна участь споживачів. Не останню роль у формуванні такої соціально активної позиції відіграють засоби масової інформації, яким надаються права, реалізація яких дозволяє об'єктивно відтворювати відомості про антимонопольну діяльність.

На Україні для впровадження антимонопольної політики створений Антимонопольний комітет України. З розвитком антимонопольного законодавства змінювався і зміст його діяльності – з подолання та обмеження монополізму на захист добросовісної конкуренції. При цьому його головне завдання – не формальне усунення монополізму, а створення ефективного конкурентного середовища, спроможного забезпечити стабільне економічне зростання і підвищення життєвого рівня населення.

Законодавчими засадами діяльності Антимонопольного комітету України є Конституція України [19], Закон України «Про Антимонопольний комітет України», усі інші законодавчі акти, які регламентують антимонопольну політику держави. 6 січня 2004 р. набув чинності Закон України «Про внесення змін до деяких законів України з питань захисту економічної конкуренції» [20], який було прийнято Верховною Радою України 20 листопада 2003 р. Закон визначив Антимонопольний комітет України як «державний орган зі спеціальним статусом» та розкрив особливості цього статусу. Відповідно до законодавчих змін, тепер Антимонопольний комітет бере участь не тільки в реалізації, але і в формуванні конкурентної політики держави. Серед інших важливих новацій – функція контролю за регулюванням цін на товари і послуги природних монополій. Чітко конкретизовано і повноваження Комітету при отриманні від підприємств необхідної конфіденційної інформації.

Серед особливо гострих проблем антимонопольної діяльності є цінова дискримінація; протиправні діяння, що безпосередньо створювали загрозу конкуренції на товарних ринках, порушували права споживачів; зловживання монополієм (домінуючим становищем); антиконкурентні дії державних органів; недобросовісна конкуренція, особливо у сфері товарів широкого вжитку. Зокрема, у 2006 р. спостерігалось загострення проблеми зловживань монополієм (домінуючим) становищем на ринках платних послуг, пов'язаних із здійсненням функцій держави, та легітимації таких порушень державними органами послуги бюро технічної інвентаризації; послуги з проведення обов'язкових профілактичних медичних оглядів, профілактичних наркологічних та медичних оглядів водіїв та кандидатів у водії транспортних засобів; послуги, пов'язані з наданням дозволів на розробку проектів забудови; послуги санітарної експертизи, обов'язкової сертифікації персоналу з неруйнівного контролю об'єктів тощо). Крім того, спостерігались порушення антимонопольного законодавства на ринках: паливно-енергетичного комплексу, насамперед нафтопродуктів, газу, послуг з постачання електроенергії; агропромислового комплексу (цукор, м'ясо, молоко, хліб та хлібобулочні вироби); надання телекомунікаційних послуг; послуг пасажирських автоперевезень [21].

Порівняння особливостей законодавчого врегулювання державного захисту від монополізму в Україні із такою діяльністю в окремих країнах із розвиненими ринковими відносинами дає підставу зробити висновок щодо доцільності таких напрямків вдосконалення цієї діяльності:

– контроль за виконанням антимонопольного законодавства, що може бути здійснений шляхом посилення відповідних законодавчих гарантій діяльності Антимонопольного комітету України;

– вдосконалення процедур застосування Антимонопольним комітетом України санкцій за порушення антимонопольного законодавства у зв'язку із їх оперативністю та високою результативністю.

Згодом можна буде визначитись із напрямками врегулювання процедур судового розгляду відповідних справ.

Список літератури: 1. Мамутов В.К. Кодификация хозяйственного законодательства в новых экономических условиях // Проблемы становления хозяйственного законодательства Украины: Сб. науч. трудов. Ин-т економіко-правових исследований НАН Украины. Донецк, 1994. 2. Саниахметова Н.О. Гармонізація антимонопольного законодавства України із законодавством Європейського Союзу // Гармонізація українського законодавства: проблеми і перспективи. К., 1999. 3. Корчак Н.М. Правові питання антимонопольного регулювання підприємницької діяльності: Дис... канд. юрид. наук: 12.00.04 / Київський університет ім. Тараса Шевченка. К., 1996. 4. Кузьміна С.А. Захист інтересів суб'єктів господарювання від недобросовісної конкуренції: Автореф. дис... канд. юрид. наук 12.00.04/ Ін-т економіко-правових досліджень НАН України. Донецьк, 2000. 5. Чернелєвська О.І. Конкурентне законодавство України: формування, зміст та розвиток: Автореф. дис. канд. юрид. наук ...12.00.04 / Київський національний університет імені Тараса Шевченка. К., 2006. 6. Шумило І.А. Відповідальність за порушення законодавства про захист конкуренції: Автореф.дис...канд. юрид. наук 12.00.04 / Ін-т економіко-правових досліджень НАН України. Донецьк, 2001. 7. Концепція переходу Української РСР до ринкової економіки // ВВР України. 1990. №48. Ст. 632. 8. Про Державну програму демонополізації економіки і розвитку конкуренції: Постанова Верховної Ради України від 21.12.1993 № 3757–XII // ВВР України. 1994. № 9. Ст.42. 9. Про захист економічної конкуренції: Закон України від 11.01.2001 № 2210–III // ВВР України. 2001. №12. Ст.64 (зі змінами). 10. Про Антимонопольний комітет України: Закон України від 26.11.1993 № 3659–XII // ВВР України. 1993. №50. Ст.472 (зі змінами). 11. Про захист від недобросовісної конкуренції: Закон України від 07.06.1996 № 236/96–ВР // ВВР України. 1996. №36. Ст.164 (зі змінами). 12. Про природні монополії: Закон України від 20.04.2000 № 1682–III // ВВР України. 2000. №30. Ст.238 (зі змінами). 13. Про застосування спеціальних заходів щодо імпорту в Україну: Закон України від 22.12.1998 № 332–XIV// ВВР України. 1999. №11. Ст. 78 (зі змінами). 14. Про захист вітчизняного товаровиробника від демпінгового імпорту: Закон України від 22.12.1998 № 330–XIV// ВВР України. 1999. №9–10. Ст.65 (зі змінами). 15. Про захист вітчизняного товаровиробника від субсидованого імпорту: Закон України від 22.12.1998 № 331–XIV // ВВР України. 1999. №12–13. Ст. 80 (зі змінами). 16. Гражданское, торговое, семейное право капиталистических стран: Сборник нормативных актов: законодательство о компаниях, монополиях, конкуренции. М., 1987. Т.2. 17. Еременко В.И. Защита от недобросовестной конкуренции по законодательству Франции // Законодательство и экономика. М., 1997. №13–14. 18. Насадюк А. Конкуренция по-немецки// Юридическая практика. 2007. №24.(494). 12 июня. 19. Конституція України: Закон від 28.06.1996 №254к/96–ВР // ВВР України. 1996. №30. Ст.141 (зі змінами). 20. Про внесення змін до деяких законів України з питань захисту економічної конкуренції: Закон України від 20.11.2003 № 1294–IV // ВВР України. 2004. №13. Ст.181 (зі змінами). 21. З офіційного веб-сайту Антимонопольного комітету України// <http://www.amc.gov.ua/amc/control/uk/index>

Надійшла до редакції 28.08.07

О. П. Угровецький

Роль і місце державної податкової служби у виконанні державного бюджету по доходах

Основну частину доходів бюджету складають податкові надходження. Виконання Державного бюджету починається 1 січня та затверджується 31 грудня поточного фінансового року. Верховна Рада України приймає закон про Державний бюджет, а