

**ДЕЯКІ АСПЕКТИ УДОСКОНАЛЕННЯ СИСТЕМИ ДЕРЖАВНОГО КОНТРОЛЮ
ЗА ЕКОНОМІЧНОЮ КОНЦЕНТРАЦІЄЮ СУБ'ЄКТІВ ГОСПОДАРЮВАННЯ В УКРАЇНІ**

В роботі проаналізовано основні напрями системи державного контролю за економічною концентрацією. Визначено шляхи підвищення ефективності державної конкурентної політики в цій сфері.

Ключові слова: конкурентна політика, економічна концентрація, державне регулювання.

In the article there are analyzed the main directions of state control over economic concentration. There are identified ways to improve the state of competition policy in this area.

Keywords: competition policy, economic concentration, government regulation.

Характерною тенденцією розвитку світової економіки є прискорення процесів концентрації та централізації капіталів, закономірним наслідком якого є посилення монополізації національних економік. Згідно чинної Конституції України держава має захищати конкуренцію, тому в останні роки актуальним стало питання створення ефективної системи організації управління та державного контролю за процесами концентрації. Дана робота спрямована на визначення напрямів удосконалення та посилення державного контролю за процесами концентрації суб'єктів господарювання в Україні.

Серед вітчизняних та російських дослідників, що займаються проблемами антимонопольного контролю за концентрацією суб'єктів підприємницької діяльності, можна виділити: Амітана В., Авдашеву С., Бараша М., Борисенко З., Валітова С., Грицай А., Долішнього М., Василенка В., Заваду О., Костусєва О., Кузьміна Р., Лагутіна В., Прохорова А., Розанову Н., Шептія А. тощо. Але не дивлячись на фундаментальні дослідження в цій сфері, з розвитком економіки та переходом до постіндустріального суспільства, виникають нові проблеми та причини для досліджень цих процесів.

Метою роботи є узагальнення досвіду антимонопольного контролю за недопущенням обмеження конкуренції та монополізації ринку в процесі концентрації суб'єктів господарювання, а також розробка методичних і практичних пропозицій щодо вдосконалення та підвищення ефективності системи державного контролю за економічною концентрацією в Україні на сучасному етапі.

Порівняльний аналіз економіко-правового забезпечення контролю за концентрацією суб'єктів господарювання в Україні, США, країнах ЄС, Японії, Росії дозволяє виділити наступні загальні положення, характерні для всіх досліджених країн:

- ✓ наявність спеціального законодавства, яке встановлює основи системи державного контролю за процесами концентрації суб'єктів господарювання, а також спеціальних антимонопольних органів;

- ✓ узагальнюючий характер і застосування антимонопольних правових норм в частині визначення підстав заборони економічної концентрації;

- ✓ поступове пом'якшення антимонопольних обмежень з економічної концентрації, оскільки встановлення надмірно жорстких рамок може позбавити підприємства економічних стимулів до розвитку. Цікаво, що у більшості країн діє система винятків, наприклад, для концентрації у галузях, які визначають конкурентні переваги держави;

- ✓ використання відомчих Методик контролю за економічною концентрацією, які передбачають детальну процедуру подачі та розгляду заяв. При цьому, як правило, відслідковуються тільки великі угоди, які здатні вплинути на ринкову структуру.

Основною відмінністю української системи державного контролю за економічною концентрацією від зарубіжної є, по-перше, нижчий показник ринкової частки суб'єкта господарювання, яка визнається монопольною (в

Україні це більше 35 %, тоді як припустимо в США, Росії – 60-65 % в залежності від галузі, в країнах ЄС – 40-45 % в залежності від галузі, в Японії – 50 %), і по-друге, використання при формулюванні підстав відмови у наданні дозволу на концентрацію оціночних понять, які не розкриті законом ("суттєве обмеження"). [1, с. 85-86].

Суттєвою перевагою у регулюванні конкуренції в Україні є сучасне конкурентне законодавство, яке наділяє АМК України широким спектром правових та захисних повноважень, спрямованих на підвищення конкурентоспроможності української економіки, зокрема повноваженнями забороняти антиконкурентну поведінку органів влади та розглядати їх нормативно-правові акти на предмет впливу на конкуренцію. Проте у повноваженнях Кабінету Міністрів України є надавати дозвіл на узгоджені дії або концентрацію, які заборонив АМК України. Це повноваження не дає КМУ право спростувати висновки АМК, що відповідна пропозиція є антиконкурентною, але дозволяє вирішувати, що позитивний ефект запропонованих дій для суспільних інтересів переважає негативні наслідки обмеження конкуренції.

Важливим напрямом підвищення ефективності антимонопольного контролю за злиттями суб'єктів господарювання є вирішення проблеми з виявлення повного складу учасників економічної концентрації, пов'язаних між собою відносинами контролю. Особливо це стосується пов'язаних осіб, які формально, у юридичному змісті, є самостійними суб'єктами господарювання, однак фактично на ринку діють як залежні структури. Відповідно до діючого законодавства учасниками економічної концентрації вважаються, насамперед, суб'єкти господарювання, які ухвалюють рішення щодо концентрації, і суб'єкти господарювання, щодо яких приймається рішення про концентрацію. До останнього відносяться ті, чий активи (майно), акції (паї, частки) передаються в статутний фонд створюваної господарської структури, отримуються у власність (в управління, користування). Перераховані суб'єкти є безпосередніми учасниками концентрації. Крім того, можуть бути й опосередковані учасники концентрації – суб'єкти господарювання, пов'язані хоча б з одним з безпосередніх учасників концентрації відносинами контролю. [1, с.120-121]

Визначення терміну "контроль" наведено в статті 1 Закону "Про захист економічної конкуренції" [2] згідно з яким контроль – вирішальний вплив однієї чи декількох пов'язаних юридичних та/або фізичних осіб на господарську діяльність суб'єкта господарювання чи його частини, який здійснюється безпосередньо або через інших осіб. В Законі України виділено певний перелік ознак, але, на нашу думку, він є неповним. В той же час інші можливі ознаки наявності відносин контролю між підприємцями на сьогоднішній день не систематизовано та в інших нормативно-правових або методичних актах не визначено. Дана обставина ускладнює роботу антимонопольних органів, оскільки у фахівців відсутній уніфікований інструментарій, що дозволяв би визнача-

ти, в якій мірі участі однієї особи в капіталі, органах управління іншого суб'єкта господарювання виникають відносини залежності, а також, по яким додатковим, у тому числі непрямим ознакам, їх можна встановити.

Широко розповсюдженим у світовій практиці є використання відносин контролю, які випливають з родинних зв'язків відповідних фізичних осіб. Тобто, коли близькі родичі займаються підприємницькою діяльністю, то відповідно до законодавства контролювані ними суб'єкти господарювання вважаються пов'язаними. Однак такий тип відносин контролю, як родинні, на цей час в Україні не знайшов свого законодавчого врегулювання і вони в Україні не використовуються для цілей контролю за концентрацією суб'єктів господарювання. [3, с. 77] Наприклад, акціонерами одного із товариств є батько і його дві доньки, кожному з яких належить відповідно 24 %, 18 % і 20 % акцій від статутного фонду товариства. Таким чином, спільно ця родина контролює 62 % голосів у вищому органі управління, при цьому за чинним законодавством кожний із цих акціонерів розглядається як самостійний незалежний суб'єкт.

Методики визначення відносин залежності при викладених вище обставинах АМК України не має. Однак напрацьована практика, яка все ж таки дозволяє виділити та систематизувати окремі ознаки наявності таких зв'язків.

Під час розгляду заяв (справ) про надання згоди на концентрацію становить складність визначення та обґрунтування підстав відмови з боку антимонопольних органів у погодженні конкретного виду концентрації. У п. 33.1 Положення про контроль за економічною концентрацією [4] передбачено, що рішення про відмову в наданні згоди на концентрацію приймається у випадку, якщо концентрація призводить до появи монопольного утворення, зокрема до монополізації товарних ринків (придбання або суттєвого посилення монопольною становища окремими суб'єктами господарювання) або суттєвого обмеження конкуренції на всьому ринку чи в значній його частині. При цьому винятком із зазначеного правила є перевага позитивного ефекту концентрації для суспільства над негативними наслідками обмеження конкуренції, а також випадки, коли види і межі постконцентраційної монополії визначені законом.

Наведена правова норма містить у собі певну дискреційність. Чинне антимонопольне законодавство не визначає чітких критеріїв "суттєвого посилення монопольного становища" і "суттєвого обмеження конкуренції". Враховуючи також суб'єктивність результатів зіставлення позитивних наслідків абсорбції з перевагам-витратами від перерозподілу позицій конкурентів на ринку, можна стверджувати про право органів Антимонопольного комітету України діяти на власний розсуд під час розгляду справ і заяв щодо економічної концентрації [5, с. 37].

Також варто зазначити, що проблемною є концентрація, яка здійснюється не шляхом повної ліквідації самостійності окремих її учасників (злиття, поглинання, придбання контрольного пакету акцій), а шляхом часткового обмеження економічної та правової самостійності підприємств-учасників концентрації. При цьому ступінь цього обмеження може коливатися в широких межах: від користування пакетом акцій у розмірі 25 % статутного фонду суб'єкта господарювання (коли диспозиція сил акціонерів може не дозволити впливати на управління товариства) до участі в складі концерну з жорсткою централізацією функцій в об'єднання. Таким чином, у випадках часткового обмеження економічно незалежної поведінки суб'єкта господарювання на ринку, а також у випадку непрямого володіння частиною майна суб'єкта господарювання ринкової частки учасників концентрації не повинні арифметично додаватися

одна до одної. Аналогічно не можуть підсумовуватися частки на ринку підприємств, пов'язаних між собою шляхом непрямого володіння однією частиною майна другого. [6, с.37-38]. За вказаних вище умов можливе наступне вирішення даної проблеми: доцільно підсумувати ринкові частки в абсолютному розмірі тільки тих учасників концентрації, які пов'язані між собою відносинами контролю господарської діяльності.

Що ж до визначення міри "суттєвості" монополізації ринку чи обмеження конкуренції як підстав для відмови в концентрації, то дана проблема навряд чи може бути розв'язаною на основі формалізованої методики. Водночас відсутність загальних рекомендацій щодо єдиних вимог по застосуванню норм Положення про контроль за економічною концентрацією, які визначають підстави відмови в погодженні концентрації, перешкоджають прозорості процесу контролю, встановленню об'єктивності прийнятого рішення. За умов такої певної неврегульованості сумніви під час розгляду заяв і справ з економічної концентрації повинні тлумачитися на користь учасників концентрації, подібно відомому принципу, згідно з яким недоведена провина ("суттєве посилення монопольного становища") дорівнює доведеній невинуватості.

При дослідженні випадків економічної концентрації, за якими слід зробити висновок про наявність або відсутності суттєвої монополізації ринку, необхідно керуватися наступними принципами:

✓ концентрація відбувається на ринку, який уже монополізований і на якому конкуренція від початку обмежена. Таким чином, будь-яка концентрація конкурентів становить для такого товарного ринку потенціально небезпеку.

✓ істотним може бути визнане будь-яке прирощення ринкової частки в результаті концентрації якщо для ринку, на якому вона планується, є характерними, зокрема, цінова нееластичність попиту, високі бар'єри входження на ринок, обмежена кількість суб'єктів ринку, в тому числі потенціальних, низькі темпи введення інновацій.

Актуальною для України є проблема неподання зарубіжним учасником концентрації АМК України необхідної інформації для надання згоди на концентрацію. Ця проблема розв'язується наступним чином: у випадках приховування необхідної інформації заява на основі пункту 24 Положення про контроль за економічною концентрацією [4] повертається антимонопольним органом заявнику, з повідомленням, що вона подана без додання всіх необхідних документів і це перешкоджає її розгляду по суті. Таким чином, заявнику відмовляється в розгляді його звернення. Фактично приховування реальних власників компанії-нерезидента і відомостей про становище на ринку є підставою для відмови в узгодженні концентрації з її участю.

Підвищити ефективність контролю за процесами концентрації суб'єктів господарювання за участю іноземних фірм, у тому числі транснаціональних корпорацій, дозволило б створення спеціального підрозділу в структурі АМК України, який би координував міжнародну антимонопольну діяльність, забезпечив можливість національному антимонопольному органу вести розслідування за кордоном, одержувати інформацію та притягати до відповідальності іноземні компанії.

На ефективність антимонопольного контролю за концентрацією суб'єктів господарювання істотно впливає відсутність налагодженої системи збору, обробки, зберігання й використання інформації з економічної концентрації. До Антимонопольного комітету України не надходять організовано відомості про здійснену економічну концентрацію від інших державних і недержавних органів. Як правило, дані про несанкціоновану концент-

рацію надходять в антимонопольні органи в результаті планових і позапланових перевірок суб'єктів господарювання, а також із засобів масової інформації. Спроби вирішити питання створення спеціального інформаційного фонду в даній сфері неодноразово робилися на різних рівнях. Однак і дотепер така база даних не створена.

На наш погляд, потребують перегляду та структуризації порогові показники подання заяви про концентрацію у статті 24 Закону України "Про захист економічної конкуренції", що визнають і інші фахівці, зокрема фахівці АМК України.

Важливим аспектом діяльності АМК України є адвокатування конкуренції, тобто оприлюднення рішень у справах про порушення та отримання дозволів на концентрацію, щоб підприємці краще розуміли суть своїх дій та їх наслідків щодо процесів концентрації. На сьогодні АМК України не оприлюднює жодної інформації про висновки та результати розгляду справ і заяв, оскільки вважає, що громадськість не має необхідності знати про такі висновки, оскільки такі дії у майбутньому або не здійснюються відповідними сторонами, або розглядаються АМК у встановленому порядку, після чого АМК оприлюднює своє рішення. Досить ефективним методом, за допомогою якого конкурентний орган може підвищити прозорість та прогнозованість своїх дій, є розробка та публікація аналітичних принципів. Положення

про визначення ринку та монопольного становища де-що пояснюють принципи оцінки концентрацій, але інші аспекти аналізу їх наслідків для конкуренції залишаються без пояснень.

Отже, на ефективність контролю за економічною концентрацією позитивно вплинуло б встановлення порядку обов'язкового моніторингу ситуації в галузі після прийняття рішень про подачу дозволу на економічну концентрацію, особливо тієї, яка приводить до істотного обмеження конкуренції або до монополізації ринку.

1. Василенко В.Н., Шептий А.В. Контроль за концентрацией хозяйственных структур / НАН Украины; Институт экономико-правовых исследований. – Донецк : ООО "Юго-Восток, Лтд", 2005. – 162 с. 2. Закон Украины "Про захист економічної конкуренції" від 11.01.2001р. №2210-III // Відомості Верховної Ради України (ВВР), 2001, №12. 3. Бараш М.Я., Снігур Є.В. Особливості визначення відносин контролю суб'єктів господарювання // Антимонопольно-конкурентна політика: теорія та практика: збірник наукових праць. – Вип. 3. – К.: Фенікс, 2008. – С. 73 – 92. 4. Розпорядження Антимонопольного комітету України "Про порядок подання заяв до Антимонопольного комітету України про попереднє отримання дозволу на концентрацію суб'єктів господарювання (Положення про концентрацію)" від 19 лютого 2002 року №33-р. 5. Валитов С., Грицай О. Захист конкуренції та контроль за економічною концентрацією // Правничий часопис Донецького університету. – 2000. – №1(4). – С. 36-38, 75. 6. Валитов С., Грицай А. Контроль за экономической концентрацией // Экономика Украины. – 2000. – №8. – С. 87-89.

Надійшла до редколегії 12.11.10

УДК 330.0+658.0

I. Мазур, д-р екон. наук, проф.,
О. Радіца, асп.

ПРОТИДІЯ КОРУПЦІЇ У СИСТЕМІ РЕГУЛЮВАННЯ ПІДПРИЄМНИЦЬКОЇ ДІЯЛЬНОСТІ В УКРАЇНІ

У статті розглядаються проблеми, пов'язані з необхідністю реформування регуляторної системи підприємницької діяльності при вдосконаленні антикорупційної політики України. Запропоновані підходи до покращення системи державного управління.

Ключові слова: корупція, підприємницька діяльність, регулювання.

The problems related to the necessity of reforming the regulatory system of business activities in improving anti-corruption policy of Ukraine are observed. The approaches to improve governance are given.

Keywords: corruption, business activities, regulation.

Корупція підриває легітимність, ефективність і сам порядок державної влади, виступає чинником зниження конкурентоспроможності економіки. Будь-яка держава, демократична або репресивна, контролює розподіл матеріальних благ і привілеїв, визначає розмір пільг і податкового тягаря. Можливість поліпшення власного матеріального достатку (отримання пільг, зниження податкового тягаря і ін.) шляхом "підкупу держави" є і сьогодні чинником корупції.

Незважаючи на поступовий розвиток підприємницької діяльності в Україні, поглиблення в суспільстві та органах державної влади усвідомлення важливості ролі цього сектора економічної діяльності, однією з системних перешкод його економічного розвитку є корупція, негативний вплив якої позначається на формуванні легально-правових умов для розвитку підприємницької діяльності.

Корупція привертає увагу наукової громадськості, тому що як антисоціальне явище впливає на темпи розвитку економіки держави, владу та суспільство в цілому. Питання вивчення корупції як соціально-економічного явища та її вплив на розвиток національної економіки відображені в працях українських учених: З. Варналія, І. Мазур, А. Мокія, В. Предборського, М. Флейчук, Ю. Харашівілі та ін.

Також питаннями корупції займалися такі зарубіжні вчені: Р. Вішні, М. Джонсон, Д. Кауфман, Ф. Луна, С. Роз-Аккерман, Б. Спектор, Е. Усланер, О. Шляйфера та ін.

У роботах вказаних авторів міститься матеріал, що становить фундамент сучасного вчення про корупцію і покладений в основу законодавчих рішень про боротьбу з нею. Разом з тим зміни в системі державного управління, формування економічної політики держави визначають корупцію як складне соціально-економічне явище і вимагають звернення до проблем її попередження.

Не зважаючи на достатньо ґрунтовні дослідження вказаних авторів, залишаються недостатньо висвітленими питання реформування системи надання державних послуг для здійснення підприємницької діяльності за умов протидії корупції.

Корупція – це діяльність осіб, уповноважених на виконання функцій держави, що спрямована на протиправне використання наданих їм службових повноважень. За наявності у державних службовців дискреційної влади зростає ймовірність поширення корупції [2, с. 125]. Регулювання дискреційної влади службовців, відповідність методів її реалізації кінцевим цілям суспільства залишається важливою проблемою в країнах з перехідною економікою. Органи виконавчої влади, використовуючи таку владу, повинні передусім застосовувати діючі правові норми законодавства не допускаючи при цьому зловживання службовим становищем. Загальні інтереси, спільне благо, а не особисті корисливі інтереси мають лежати в основі мотивації вибору. Корупція визначається ступенем монополізованості влади і пра-