

9. Большой юридический словарь: 3-е изд., доп. и перераб. / Под ред. проф. А. Я. Сухарева. — М.: ИНФРА-М, 2007. — 858 с.

10. *Медведчук В. В.* Конституційний процес в Україні і організація державної влади та місцевого самоврядування. — К.: Україна, 1996. — С. 23—24, С. 28.

11. *Скрипник О. В.* Конституція України та її функції: проблеми теорії та практики реалізації. — К.: АПН, 2005, — С. 41, 45. Досліджував конституційний процес і П. Стецюк. Зокрема, він зазначає, що з прийняттям Декларації про державний суверенітет було розпочато конституційний процес, який визначається як процес підготовки та прийняття нової Конституції. Див.: *Стецюк П. Б.* основи теорії конституції та конституціоналізму. Частина перша: Посіб. для студ. — Львів: Астролябія, 2003. — С. 158.

12. *Ющик О. І.* Теоретичні основи законодавчого процесу: Монографія. — К.: Парламентське видавництво, 2004. — С. 166, 281.

13. Конституционное законодательство России / Под ред. Ю. А. Тихомирова. — М., 1999. — С. 10.

14. *Кравець И. А.* Сущность конституций и конституционный процесс // Правоведение. — 2002. — № 2. — С. 43.

15. *Ющик О. І.* Теоретичні основи законодавчого процесу. — С. 153.

Стаття надійшла до редакції 25.02.2008.

Л. О. Лепель,
асистент кафедри теорії
та історії держави і права України,
ДВНЗ «КНЕУ імені Вадима Гетьмана»

КАБІNET МІНІСТРІВ УКРАЇНИ ЯК ОРГАН ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ, ЩО ВИРІШУЄ ПИТАННЯ КОНЦЕНТРАЦІЇ СУБ'ЄКТІВ ГОСПОДАРЮВАННЯ

Стаття присвячена проблемі правового регулювання порядку надання Кабінетом Міністрів України дозволу суб'єктам господарювання на концентрацію у випадках відмови на такі дії Антимонопольного комітету України, зокрема, якщо позитивний ефект від концентрації для суспільних інтересів переважає над негативними наслідками обмеження конкуренції.

Ключові слова: Економічна концентрація, Кабінет Міністрів України, Антимонопольний комітет України, позитивний ефект для суспільних інтересів.

Контроль за економічною концентрацією є одним із провідних напрямів політики держави на захист економічної конкуренції. Такий контроль має на меті запобігти монополізації товарних ринків через різноманітні процеси, що відбуваються в економіці держави. Зокрема, монополізація того чи іншого товарного ринку може відбуватися внаслідок злиття, поглинання, приєднання тощо одного суб'єкта господарювання до іншого. Тому економічна концентрація в Україні може відбуватися тільки після отримання попередньої згоди органів державної влади.

Нині компетенцію надавати дозвіл на процеси, які приведуть до економічної концентрації, чи відмовляти у таких дозволах, мають Антимонопольний комітет України (далі — Комітет) та Кабінет Міністрів України [1].

Антимонопольний комітет України є центральним органом виконавчої влади зі спеціальним статусом. Він очолює органи виконавчої влади, які реалізують державну політику у сфері конкуренції. У своїй діяльності Комітет підконтрольний Президентові України та підзвітний Верховній Раді України.

Основними завданнями діяльності комітету є сприяння розвитку ринкових відносин та добросовісної конкуренції на ринку, захист інтересів підприємств і споживачів, а також участь у формуванні та реалізації конкурентної політики. Ці завдання тісно пов'язані з такою функцією, як державний контроль за дотриманням законодавства про захист економічної конкуренції. *Попередження та нагляд за економічною концентрацією* — один із проявів державного контролю, здійснюючи який, Комітет має право:

1) розглядати заяви та справи про надання дозволу, висновків, попередніх висновків щодо концентрації, проводити дослідження за цими заявами і справами;

2) приймати передбачені законодавством про захист економічної конкуренції розпорядження та рішення за заявами та справами про надання дозволу на концентрацію, надавати висновки, попередні висновки стосовно концентрації;

3) переглядати, перевіряти рішення, прийняті органами Антимонопольного комітету України в межах компетенції;

4) дозволяти або забороняти концентрацію;

5) здійснювати інші повноваження, передбачені законодавством про захист економічної конкуренції [2].

Вичерпний перелік умов, за яких суб'єктам господарювання необхідно попередньо отримати дозвіл Комітету на концентра-

цію, законодавцем відображено у Розпорядженні Антимонопольного комітету України «Про затвердження Положення 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 за № 33-р [3].

За наявності умов, перелічених у названому вище нормативному акті, особа, яка є ініціатором концентрації, або її представник повинні звернутися із заявою про одержання дозволу Комітету. Комітет, розглянувши таку заяву, надає дозвіл на здійснення концентрації або відмовляє у наданні такого дозволу, якщо концентрація призводить до монополізації чи суттєвого обмеження конкуренції на всьому ринку або значній його частині. Якщо Комітет із вищевказаних причин забороняє концентрацію, заявники можуть звернутись із заявою про надання бажаного дозволу до Кабінету Міністрів України. Він може дозволити концентрацію, яку заборонив Комітет, якщо позитивний ефект для суспільних інтересів переважає негативні наслідки обмеження конкуренції [1, п. 2 ст. 25].

Відразу слід звернути увагу на дві проблеми, які, на нашу думку, слід розв'язати на законодавчому рівні: наскільки доречним є існування ще одного державного органу, який може дозволити чи заборонити концентрацію, та що таке позитивний ефект для суспільних інтересів, якими показниками він вимірюється та за якою методикою з'ясовується?

Кабінет Міністрів України посідає особливе місце серед органів державного управління у сфері конкуренції. Він забезпечує розробку і здійснення загальнодержавних програм економічного розвитку (а саме програм демонополізації та розвитку конкуренції), забезпечує проведення фінансової, цінової, інвестиційної та податкової політики, здійснює управління об'єктами державної власності, визначає порядок визначення сум, які мають вноситися до бюджету підприємствами-монополістами [4], визначає правові засади створення, реорганізації та ліквідації промислово-фінансових груп [5] і запровадження механізмів запобігання монополізації товарних ринків [6]. Отже, Кабінет Міністрів України здійснює в сфері економічної конкуренції поряд з функціями загальної координації та контролю функції безпосереднього регулювання.

Порядок надання Кабінетом Міністрів України дозволу на концентрацію встановлюється Постановою Кабінету Міністрів «Про

затвердження Порядку надання Кабінетом Міністрів України дозволу на узгоджені дії, концентрацію суб'єктів господарювання» [7] та передбачає:

— подання зацікавленими особами заяви з необхідними додатками;

— створення Комісії з числа незалежних експертів для оцінки позитивних і негативних наслідків концентрації;

— встановлення порядку здійснення контролю за виконанням рішення про надання дозволу на концентрацію.

Організаційні питання роботи вищезгаданої комісії та підготовка відповідного рішення, а також права та обов'язки комісії та її членів регулюються спільним наказом Міністерства економіки та з питань європейської інтеграції України (24 квітня 2003 р. за № 106) (далі — Міністерство економіки) та Антимонопольного комітету України (11 лютого 2003 р. за № 41-р) про затвердження Положення про комісію з питань оцінки позитивних і негативних наслідків узгоджених дій, концентрації суб'єктів господарювання (далі — Комісія) [8].

На основі експертних висновків Кабінет Міністрів України приймає вмотивоване рішення про надання дозволу на концентрацію або про відмову у наданні такого дозволу.

Тобто висновок щодо оцінки позитивних і негативних наслідків концентрації суб'єктів господарювання готує не безпосередньо Кабінет Міністрів України, а Комісія, яка є тимчасовим органом при Міністерстві економіки [8, п. 1.1]. Така Комісія утворюється при Міністерстві з числа незалежних експертів у складі від трьох до одинадцяти осіб, які діють на підставі відповідних угод, укладених ними з Міністерством. Формою роботи Комісії є її засідання, які скликаються заступником Державного секретаря. Термін роботи Комісії не може перевищувати шести місяців [8]. Після того, як Комісія прийме вмотивоване рішення, Міністерство економіки протягом 20 днів розглядає його та готує проект вмотивованого рішення Кабінету Міністрів України щодо надання дозволу на концентрацію чи відмову у такому дозволі. Фінансування діяльності Комісії здійснюється за рахунок коштів державного бюджету, передбачених на поточний рік для Міністерства економіки [7].

Отже, крім Антимонопольного комітету України та Кабінету Міністрів України органом, який опосередковано може давати дозвіл (чи заборону) на концентрацію, є Комісія при Міністерстві економіки з оцінки позитивних і негативних результатів концен-

трації. Проведений аналіз вищевказаних положень дозволяє зробити висновок, що *Кабінет Міністрів України фактично не бере участі у дослідженні позитивних чи негативних результатів концентрації*. Кабмін в особі відповідного структурного підрозділу Секретаріату, який забезпечує діяльність уряду з питань, що належать до його компетенції у відповідній галузі економіки [7], лише підписує проект рішення, підготовлений *Комісією та Міністерством економіки*.

Слід зазначити, що право звернутися до Кабінету Міністрів України по дозвіл на концентрацію суб'єкти господарювання отримали з набуттям чинності Закону України «Про захист економічної конкуренції» від 2001 року. Редакція Закону України «Про обмеження монополізму та недопущення недобросовісної конкуренції у підприємницькій діяльності» від 1992 року [9], яка і регулювала процедуру концентрації суб'єктів господарювання до вступу у силу нового, вищеназваного закону, такого права їм не надавала.

Запровадження процедури надання дозволу на концентрацію Кабінетом Міністрів України фактично усунуло «монополію» Комітету на прийняття рішень у сфері конкуренції. Проте ефективність такого кроку законодавця викликає сумніви. Наприклад, світовий досвід або взагалі не передбачає процедури надання дозволу на концентрацію урядом (США, країн ЄС), або така процедура існує, але її гостро критикують фахівці.

Ми погоджуємося з З. М. Борисенко, яка на підставі досвіду Канади та Литви твердить, що процедуру надання Кабінетом Міністрів України дозволів на концентрацію у випадках, коли Комітет не надав такого дозволу на підставі загрози монополізації й негативного впливу на конкуренцію, слід вилучити із закону [10, с. 194—195]. Адже законодавство Канади також передбачає дозвіл на злиття, якщо вигоди для ефективності перевищують негативи послаблення конкуренції. Але на практиці виявляється, що прогнозована ефективність часто-густо завищується порівняно з реальною вигодою, яку приносить злиття. Тому фахівці пропонують парламенту вилучити положення про ефективність. Законодавство Литви також містило положення про можливість надання згоди урядом на концентрацію, якщо її позитивний ефект перевищує негативні наслідки обмеження конкуренції. Проте після прийняття низки таких рішень під тиском впливових осіб уряд і громадськість країни визнали, що це призводить до серйозних

негативних наслідків для економіки. Тому нині Литовський закон про конкуренцію такої вимоги вже не містить.

На нашу думку, нова редакція Закону України «Про захист економічної конкуренції» в частині надання Кабінету Міністрів права дозволяти концентрацію, якщо Антимонопольний комітет у ній відмовив, тягне за собою такі проблеми:

1. Множинність державних органів з однаковими повноваженнями у вирішенні питання концентрації: Антимонопольний комітет України, Кабінет Міністрів України, Міністерство економіки, Комісія з оцінки позитивних і негативних наслідків концентрації.

2. Витрачається багато часу, якщо суб'єкт господарювання після звернення до Комітету, звертається до Кабінету Міністрів України, адже робота Комісії, якій Кабінет Міністрів доручає розглянути ту чи іншу справу для висновку щодо концентрації, може тривати аж до 6 місяців, плюс 10 днів на утворення такої Комісії, плюс 3 робочі дні на передачу Міністерством економіки цій Комісії всіх необхідних матеріалів і переліку питань, на які вона повинна дати відповідь, плюс 20 днів, які необхідні Міністерству економіки для підготовки проекту рішення Кабінету Міністрів України з моменту отримання рішення Комісії. У сумі — майже 7 місяців. Протягом такого терміну в суб'єкта господарювання може відпасти потреба в концентрації, що, можливо, завдасть йому чималих збитків.

3. Зайве витрачання коштів державного бюджету на матеріально-технічне забезпечення Комісії та оплату праці її членів.

4. Відсутність персональної відповідальності членів Кабінету Міністрів за результати рішення про дозвіл на концентрацію суб'єктів господарювання. Адже дослідження щодо позитивних та негативних результатів для економіки від концентрації здійснює Комісія, а не Кабінет Міністрів України. А відповідно до ст. 115 Конституції України [11], лише в разі прийняття Верховною Радою України резолюції недовіри Кабінет Міністрів України йде у відставку. Тож ні віце-премер-міністр з питань економічної політики, ні Прем'єр-міністр, ані Кабінет Міністрів України в цілому не несуть персональної відповідальності за результатами власної діяльності, зокрема у сфері конкуренції, зокрема і за рішення щодо дозволу на концентрацію.

Також законодавчого розв'язання потребує *проблема визначення поняття позитивного ефекту для суспільних інтересів та*

закріплення у нормативному акті методології його вираховування.

На нашу думку, вирішити дані питання можна за допомогою таких змін у законодавстві:

1. Редакцію статті 25 Закону України «Про захист економічної конкуренції» слід сформулювати як: *«Виключно Антимонопольний комітет України чи адміністративна колегія Антимонопольного комітету України надають дозвіл на концентрацію в разі, якщо вона не призводить до монополізації чи суттєвого обмеження конкуренції на всьому ринку чи в значній його частині. Випадки, за яких позитивний ефект для суспільних інтересів зазначеної концентрації переважає негативні наслідки обмеження конкуренції, розглядає Комісія при Антимонопольному комітеті України та надає в разі необхідності дозвіл на концентрацію, в якому відмовив Антимонопольний комітет України. Члени Комісії несуть персональну відповідальність за висновки, зроблені щодо дозволу на концентрацію чи відмови у такому дозволі».*

Адже Комітет, по перше, є центральним елементом системи державного управління у сфері економічної конкуренції та органом спеціальної компетенції. По-друге, ніхто краще за спеціалістів цього органу не знає проблем конкуренції й, у нашому випадку, концентрації та її наслідків. По-третє, розгляд саме Комісією при Антимонопольному комітеті випадків, коли згода на концентрацію все-таки необхідна, хоч це і призведе до структурних змін ринку, дозволить заощадити час суб'єктів господарювання, кошти державного бюджету, необхідні для створення окремого органу при Міністерстві економіки для розгляду справи про концентрацію, усуне перекладання завдань від Кабінету Міністрів України до Міністерства економіки, а потім до Комісії при Міністерстві. А персональна відповідальність членів Комісії при Антимонопольному комітеті України за висновки, які вона робитиме, підвищить якість підготовки рішень щодо здійснення концентрації.

2. *Положення про концентрацію*, яке має 5 додатків, заповнити які повинен суб'єкт господарювання, звертаючись до Антимонопольного комітету України по дозвіл на концентрацію, *слід доповнити додатком 6*, який буде обов'язковим для заповнення тими суб'єктами, які планують концентрацію, що призведе до монополізму, але матиме позитивний ефект для суспільних інте-

ресів. Додаток 6 повинен містити пункти з чіткими відповідями на такі питання:

— чи дозволить і наскільки економічна концентрація підвищити ефективність діяльності її учасників? Чи могли б учасники концентрації отримати такий самий позитивний і високий результат в інший, відмінний від економічної концентрації спосіб?

— чи втратить ринок активи суб'єкта господарювання, якщо концентрація буде заборонена?

— врахування впливу на той чи інший ринок зовнішньоекономічних та соціальних факторів, зіставлення їх з наслідками, які дасть запропонована суб'єктами концентрація;

— як концентрація вплине на:

- зниження цін на продукцію учасників концентрації?
- зміну асортименту, поліпшення якості товарів, послуг, робіт, які надає той чи інший учасник концентрації?
- створення нових робочих місць та їх кількість?
- можливість виходу на нові ринки збуту товарів, послуг, робіт?
- оновлення та реструктуризацію технічної бази виробництва?
- комплекс робіт, які будуть спрямовані на захист довкілля?
- наповнення бюджетів різних рівнів?
- підвищення конкурентоспроможності товарів на світових ринках?
- забезпечення ефективних та висококваліфікованих кадрів, які здійснюватимуть управління створеними в процесі концентрації суб'єктами господарювання?

Суб'єкти господарювання, які подаватимуть необхідні матеріали до Комісії при Антимонопольному комітеті України, мають надавати відповіді на поставлені запитання разом з висновками експертів тієї чи іншої галузі та з фінансовими розрахунками прогнозованих поліпшень в економічній сфері.

Література

1. Закон України «Про захист економічної конкуренції» від 11 січня 2001 р. // Відомості Верховної Ради України. — 2001. — № 12. — Ст. 64.

2. Закон України «Про Антимонопольний комітет України» від 26 листопада 1993 р. // Відомості Верховної Ради України. — 1993. — № 50. — Ст. 472.

3. Розпорядження Антимонопольного комітету України №33-р від 19.02.2002 «Про затвердження Положення про порядок подання заяв до Антимонопольного комітету України про попереднє отримання дозволу на концентрацію суб'єктів господарювання (Положення про концентрацію)» // Офіційний вісник України. — 2002. — № 13. — Ст. 225.

4. Про порядок визначення сум, що вносяться підприємствами-монополістами у 2001 році та 1 кварталі 2002 року в зв'язку з перевищенням розрахункової величини фонду оплат праці: Постанова Кабінету Міністрів України // Офіц. вісн. України. — 2000. — № 25. — Ст. 1065; Про порядок визначення сум, що вносяться підприємствами-монополістами у 2002 році та 1 кварталі 2003 року в зв'язку з перевищенням розрахункової величини фонду оплат праці: Постанова Кабінету Міністрів України від 01.07.2002 р. за № 89 // Офіц. вісн. України. — 2002. — № 27. — Ст. 1268.

5. Положення про створення (реєстрацію), реорганізацію та ліквідацію промислово-фінансових груп: Постанова Кабінету Міністрів України від 20.07.96 р. за № 781 // Уряд. кур'єр. — 1996. — № 142—143.

6. Про запровадження механізму запобігання монополізації товарних ринків: Постанова Кабінету Міністрів України від 11.11.94 р. за № 765 (з наступ. змінами і допов.) // Бюл. законодавства і юрид. практики України. — 2001. — № 1. — С. 14.

7. Про затвердження Порядку надання Кабінетом Міністрів України дозволу на узгоджені дії, концентрацію суб'єктів господарювання: Постанова Кабінету Міністрів України від 28.02.2002 р. за № 229 // Офіц. вісн. України. — 2002. — № 9. — Ст. 405.

8. Положення про Комісію з питань оцінки позитивних і негативних наслідків узгоджених дій, концентрації суб'єктів господарювання: Міністерство економіки та з питань європейської інтеграції України, Антимонопольний комітет України від 24.04.2003 р. за № 106 // Офіційний вісник України. — 2003. — № 21. — Ст. 482.

9. Закон України «Про обмеження монополізму і недопущення недобросовісної конкуренції в підприємницькій діяльності» від 18 лютого 1992 р. // Відомості Верховної Ради України. — 1992. — № 21. — Ст. 296.

10. *Борисенко З. М.* Конкурентна політика держави як фактор розвитку економіки України: Монографія. — К.: Таксон, 2004. — 346 с.

11. Конституція України. — К., 1996. — С. 29.

Стаття надійшла до редакції 19.06.2008.